



Advies Raad van State, betreffende wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 onder andere in verband met het invoeren binnen de rijksdienst van verplichtingen-kasagentschappen en van een gezamenlijke accountantsdienst en in verband met het uitbreiden van de voorhangprocedure bij de Staten-Generaal ter zake van bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen door het Rijk (Zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001)

Nader Rapport

Datum 23 december 2013

BZ/2013/395 U

Directie Begrotingszaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake de Zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 juni 2013, nr. 13.001106, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 juli 2013, nr. W06.13.0160/III, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling aanleiding tot het maken van diverse inhoudelijke opmerkingen, genummerd 1 t/m 5. In de onderstaande reactie van het kabinet hierop worden deze nummering en de daarbij gebruikte omschrijvingen aangehouden.

1. Spoedeisende uitgavenwijzigingen; budgetrecht

De Afdeling is niet overtuigd van het nut en de noodzaak van een wettelijke verplichting om de Staten-Generaal in bepaalde situaties over spoedeisende uitgavenwijzigingen aan de hand van een brief te informeren. Het zogenoemde materiële budgetrecht bestaat uit een gegroeide praktijk die werkt en die – ook na wettelijke regeling – niet in de plaats kan treden van het formele budgetrecht aan de hand van suppletoire begroting(s)wett(en). De Staten-Generaal bepalen zelf welke mate van ‘flexibiliteit’ zij in de toepassing van het budgetrecht aanvaardbaar achten. Uit de toelichting blijkt volgens de Afdeling niet in hoeverre de huidige staatkundige praktijk zonder wettelijke regeling bezwaren oproept. Zij adviseert de regering de voorgestelde bepaling nader te bezien.

De regering beoogde met het voorstel het materiële budgetrecht van de Staten-Generaal te versterken. In met de Tweede Kamer gevoerde debatten over de overname van de Nederlandse Fortisonderdelen is dit aangekondigd. Naar aanleiding van de door de Afdeling geuite kritiek op het voorstel heeft de regering zich hierop opnieuw beraden. Een wettelijke informatieverplichting heeft ten opzichte van de gegroeide praktijk, behoudens codificatie, geen feitelijke meerwaarde; wel kan een dergelijke verplichting de indruk wekken dat informatieverstrekking alleen al voldoende is, terwijl het materieel budgetrecht meeromvattend is. Overigens was in de memorie van toelichting, zoals die aan de Afdeling was voorgelegd, expliciet gemeld dat de voorgestelde procedure aanvullend zou zijn en niet in de plaats zou treden van de procedure van het formele budgetrecht.

Alles opnieuw overwegende heeft de regering besloten het voorstel tot invoeging van artikel 14a in de Comptabiliteitswet 2001 uit het wetsvoorstel te schrappen. De moeilijkheid om het criterium *spoedeisende uitgavenwijzigingen* te objectiveren heeft de regering daarbij eveneens meegewogen. De regering zal de thans bestaande praktijk van een actieve informatieverstrekking op een zo vroeg mogelijk tijdstip voortzetten.

De Afdeling vindt verder de gevallen waarvoor de voorgestelde regeling volgens de regering bedoeld is, als argumentatie niet steekhoudend.

Op deze kritiek wordt niet (meer) ingegaan, nu de regering besloten heeft om het voorstel tot het invoegen van artikel 14a in de Comptabiliteitswet 2001 uit het wetsvoorstel te schrappen.

2. Samenvoeging begroting Financiën en nationale schuld

De Afdeling vraagt zich, naar aanleiding van het voorstel om jaarlijks de begrotingsstaten van de begroting van Financiën en van nationale schuld in één begrotingswetsvoorstel op te nemen, af waarom niet voor een bredere aanpak is gekozen. Er zijn namelijk meer ministeries die verschillende begrotingen beheren en die op basis van artikel 1 van de Comptabiliteitswet 2001 die begrotingen in verschillende wetsvoorstellen opnemen.

De Afdeling wijst hier op de mogelijkheid het aantal begrotingswetsvoorstellen te beperken. In het kader van de modernisering van de Comptabiliteitswet, waaraan thans wordt gewerkt, zal de algemene bepaling inzake de indiening bij wet van de begrotingen zodanig worden gewijzigd, dat ruimer de mogelijkheid ontstaat om begrotingen waarvoor één minister verantwoordelijk is in één begrotingswetsvoorstel op te nemen. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt slechts een aantal noodzakelijke of zeer wenselijke wijzigingen door te voeren. Om die reden wordt de suggestie van de Afdeling niet in dit wetsvoorstel verwerkt. De structurele regeling van de samenvoeging van de begrotingen van Financiën en nationale schuld in één wetsvoorstel is zeer wenselijk, omdat thans de regeling van die samenvoeging jaarlijks via de begrotingswet van Financiën mogelijk wordt gemaakt. Jaarlijks wordt daartoe een incidentele afwijking van de Comptabiliteitswet 2001 geregeld, hetgeen uit wetgevingsoptiek geen optimale situatie is.

3. Verplichtingen-kasagentschappen

De Afdeling maakt een paar opmerkingen, ondergebracht onder de letters a en b.

Onder a adviseert zij om de memorie van toelichting aan te vullen met aandacht voor een minimum-omvang van agentschappen als instellingscriterium en aan een minimumcriterium (afschrijvingskosten meer dan 5% van de totale kosten) om het voeren van een baten-lastenadministratie door een baten-lastenagentschap toe te staan. Ook adviseert zij in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan de doorlichting van de bestaande baten-lastenagentschappen, als die heeft plaatsgevonden; in de evaluatie die is gehouden, was een voorstel voor een doorlichting opgenomen. Deze adviezen zijn overgenomen.

Onder b merkt de Afdeling op dat het, gelet op de systematiek van de Comptabiliteitswet 2001, meer voor de hand ligt om een tweetal bepalingen met een sterk wettechnisch karakter anders vorm te geven.

Gelet op de op stapel staande modernisering van de Comptabiliteitswet, die zal leiden tot een totaal gewijzigde systematiek van die wet ten opzichte van de huidige wet, is om doelmatigheidsredenen ervoor gekozen voor deze (tijdelijke) bepalingen wettechnisch zo eenvoudig mogelijk vorm te geven. Het advies is daarom niet gevolgd.

4. Voorhangprocedure

De Afdeling maakt een paar opmerkingen, ondergebracht onder de letters a t/m c.

- a. De Afdeling merkt naar aanleiding van de artikelen 34a en 34b op dat uit de tekst van de wet noch uit de toelichting blijkt wat met de term 'vermogen' wordt bedoeld. Zij maakt daaruit op dat 'het vermogen' van de rechtspersoon meer omvat dan enkel het eigen vermogen. Zij adviseert de in de artikelen 34a, 34b en 34c van de Comptabiliteitswet gehanteerde terminologie te verduidelijken. Met de in artikel 34a, aanhef en onderdeel c, bedoelde situatie wordt bedoeld op een transactie waarbij het risico van financiële activa wordt overgenomen van een privaatrechtelijke rechtspersoon. Het doel van een dergelijke transactie is om de betreffende privaatrechtelijke rechtspersoon door een vermindering van de risico's van financiële activa een sterkere financiële positie te geven. Het gaat dan niet per se om een versterking van het eigen vermogen, maar met name om de verhouding tussen het eigen vermogen en de totale passiva, oftewel de solvabiliteit. Het wetsvoorstel en de toelichting is op dit punt verduidelijkt door te spreken van 'versterking van de solvabiliteit' in plaats van 'versterking van het vermogen'. In artikel 34b, eerste lid, onderdeel c, wordt met 'vermogen' bedoeld het 'eigen vermogen' van de betrokken rechtspersoon. Het wetsvoorstel is hiervoor aangepast.
- b. In artikel 34b, eerste lid, onderdeel d, wordt geregeld dat van de voorhangprocedure kan worden afgezien, indien het volgen van de procedure strijdig is met een wettelijk voorschrift. Hierover merkt de Afdeling, mede naar aanleiding het in de memorie van toelichting gegeven voorbeeld van de Wet op het financieel toezicht, die openbaarmaking van koersgevoelige informatie aan regels bindt, op dat het volgen van de voorhangprocedure niet automatisch hoeft te leiden tot openbaarmaking; de voorhangprocedure staat een vertrouwelijke uitwisseling van informatie met de Staten-Generaal niet in de weg. Geadviseerd wordt de toelichting in dit licht aan te vullen. Deze opmerking van de Afdeling heeft aanleiding gegeven de toelichting aan te passen door daarin op te nemen, dat indien er sprake is van koersgevoelige informatie er zal worden bezien in

hoeverre de Staten-Generaal vertrouwelijk kan worden geïnformeerd. Daarbij zal ook moeten worden gezien of alle leden van de Staten-Generaal toegang krijgen tot de informatie of alleen een deel van de leden, bijvoorbeeld de leden van de betrokken Tweede Kamercommissie. Het is vervolgens aan de Staten-Generaal om te besluiten of zij het voornemen ook vertrouwelijk willen bespreken of dat zij in het geval van wettelijk voorgeschreven vertrouwelijke behandeling afzien van bespreking van het voornemen. In dit kader wordt ook verwezen naar het eindrapport van de parlementaire enquêtecommissie Financieel Stelsel (PEFS) 'Verloren Krediet II – De balans opgemaakt' waarin wordt voorgesteld een informatieprotocol (aanbeveling 9) op te stellen voor situaties waarin de Tweede Kamer vooraf niet publiek geïnformeerd kan worden.

- c. De Afdeling adviseert artikel 34b, tweede lid, onder te brengen in artikel 96. Dit advies is niet gevolgd, gelet op de op stapel staande modernisering van de Comptabiliteitswet. Die modernisering zal leiden tot een totaal gewijzigde systematiek van die wet ten opzichte van de huidige wet, reden waarom er uit een oogpunt van doelmatigheid voor is gekozen voor deze (tijdelijke) bepaling wettechnisch zo eenvoudig mogelijk vorm te geven.

5. Overgangsrecht; overgangsbepalingen subsidieregelingen

De Afdeling merkt op dat het tweede lid van het voorgestelde artikel III ten aanzien van subsidieregelingen een overgangsbepaling bevat die bepaalt dat subsidieregelingen die eindigen op of na 1 juli 2014 en subsidieregelingen die geen einddatum kennen bij inwerkingtreding van artikel I, onderdeel J, vóór 1 juli 2014 worden voorzien van een vervaldatum die niet later ligt dan 1 juli 2017, tenzij het ontwerp van een subsidieregeling daartoe met overeenkomstige toepassing van artikel 24a, vierde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 met een langere geldingsduur aan de Tweede Kamer is overgelegd. De Afdeling merkt op dat artikel III, tweede lid, geen overgangsrecht bevat, maar een opdracht tot aanpassing van subsidieregelingen van het Rijk in bepaalde zin.

De Afdeling adviseert artikel III, tweede lid, in het licht van het bovenstaande aan te passen.

De Afdeling heeft terecht opgemerkt dat artikel III, tweede lid, van het voorstel geen overgangsrechtelijke bepaling bevat, maar een opdracht tot aanpassing van (reeds bestaande) subsidieregelingen. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is dit lid dan ook geschrapt als onderdeel van het overgangsrecht in artikel III en is het als nieuw zesde lid toegevoegd aan artikel 24a (onderdeel J). Daarbij is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de termijnbepaling die in dit artikelonderdeel was opgenomen om de betrokken bestaande subsidieregelingen vóór 1 juli 2014 te voorzien van een vervaldatum die niet later ligt dan 1 juli 2017 alsnog te schrappen, teneinde te voorkomen dat de opdracht terugwerkende kracht zou worden gegeven.

Redactionele opmerkingen

In de bijlage bij het advies maakt de Afdeling ook een aantal redactionele opmerkingen. De opmerkingen heb ik deels overgenomen. Voor zover het wettechnische opmerkingen zijn, zijn ze – gelet op de op stapel staande modernisering van de Comptabiliteitswet, die zal leiden tot een totaal andere artikelsgewijze opzet van de wet – niet overgenomen; er is om doelmatigheidsredenen voor gekozen de (tijdelijke) wijzigingen in de wet wettechnisch zo eenvoudig mogelijk door te voeren.

Wat betreft de opmerking om in artikel I, onderdelen K en L in te voegen 'en de rechten die daarmee samenhangen', merk ik op dat ik daar om inhoudelijke redenen niet toe over ben gegaan. In de memorie van toelichting bij artikel I, onderdelen J, K N (nieuwe lettering) ben ik daarop ingegaan.

Wat betreft de opmerking om in artikel I, onderdeel T, 'auditedienst van het Rijk' te vervangen door 'accountantsdienst van het Rijk', merk ik op dat ik dat bestuurlijk-organisatorisch niet wenselijk vind, omdat inmiddels in een Organisatie- en mandaatbesluit van het Ministerie van Financiën de Auditdienst Rijk is geformaliseerd. Door de voorgestelde wijziging zou het in de wet gebruikte begrip (accountantsdienst van het Rijk) af blijven wijken van het begrip dat in de organisatie van het Ministerie van Financiën is geformaliseerd (auditedienst van het Rijk), een begrip dat inmiddels rijksbreed wordt gebruikt.

Inmiddels is het wenselijk gebleken om in de Comptabiliteitswet ook de bepaling te schrappen die regelt dat de staatsbalans in het Financieel jaarverslag van het Rijk moet worden opgenomen. Het wetsvoorstel is daarvoor aangepast.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem.*



Advies Raad van State

No.W06.13.0160/III

's-Gravenhage, 17 juli 2013

Bij Kabinetsmissive van 5 juni 2013, no.13.001106, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 onder andere in verband met het invoeren binnen de rijksdienst van verplichtingen-kasagentschappen en van een gezamenlijke accountantsdienst en in verband met het uitbreiden van de voorhangprocedure bij de Staten-Generaal ter zake van bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen door het Rijk (Zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001), met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in verschillende wijzigingen van de Comptabiliteitswet 2001 (Cw). Een aantal van deze wijzigingen is reeds in de praktijk doorgevoerd, andere zijn eerder aangekondigd.

De Minister van Financiën heeft de Afdeling advisering verzocht in het bijzonder aandacht te besteden aan het in de Cw nieuw in te voegen artikel 14a in relatie tot het budgetrecht van de Staten-Generaal. De Afdeling gaat op die vraag hieronder als eerste in. Gelet op de gegroeide praktijk van het materiële budgetrecht, de noodzaak het formele budgetrecht te respecteren, zij het achteraf, en op de gevallen waarvoor het voorstel kennelijk is bedoeld, is de Afdeling niet overtuigd van het nut en de noodzaak van het voorstel. De Afdeling adviseert het voorstel in verband daarmee nader te bezien.

1. Spoedeisende uitgavenwijzigingen; budgetrecht

Het voorgestelde artikel 14a Cw voorziet in een procedure voor spoedeisende, beleidsmatige uitgavenwijzigingen.¹ Het gaat volgens de toelichting om situaties waarin niet gewacht kan worden tot de reguliere begrotingsvaststelling of de vaststelling van een suppletoire begroting is afgerond. Het voorgestelde artikel 14a Cw bepaalt dat dergelijke uitgavenwijzigingen door de betrokken minister, in overeenstemming met de Minister van Financiën tussentijds schriftelijk aan de Kamers der Staten-Generaal worden voorgelegd. Blijkens de toelichting dient voor de toepassing van deze procedure aan drie voorwaarden te worden voldaan:

- a. er is een spoedeisend belang; uitstel van de uitvoering van het nieuwe of het gewijzigde beleid is niet in het belang van het Rijk;
- b. het toepassen van de normale wettelijke begrotingsprocedure gaat te lang duren; en
- c. het moet gaan om beleidsmatige begrotingswijzigingen, dat wil zeggen uitgavenwijzigingen die voortvloeien uit nieuw genomen besluiten met aanzienlijke financiële consequenties.

De voorgestelde procedure heeft betekenis voor het budgetrecht van de Staten-Generaal. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. Budgetrecht

De regering is bij het aangaan van financiële verplichtingen gehouden het budgetrecht van de Staten-Generaal in acht te nemen. Het budgetrecht vindt zijn grondslag in artikel 105, eerste lid, van de Grondwet dat bepaalt dat de begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk bij de wet² worden vastgesteld. De betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de vaststelling van begrotingswetten kan gezien worden in samenhang met een vergelijkbare betrokkenheid bij de vaststelling van belastingen (artikel 104) en het geldstelsel (artikel 106).

Met het vaststellen van de begrotingswet wordt de regering geautoriseerd om de in de begroting opgenomen uitgaven te verrichten (autorisatiefunctie). Deze voorafgaande autorisatie door de Staten-Generaal door middel van een begrotingswet van uitgaven die de regering voornemens is te doen, vormt de kern van het budgetrecht.

Omdat de begroting is gebaseerd op onzekere ramingen van inkomsten en uitgaven wordt de begroting lopende het jaar aangepast. Er dient immers te worden voorzien in aanvullende machtiging indien uitgaven hoger zijn dan geraamd. Ten minste twee maal per jaar (samenhangend met de Voorjaarsnota en de Najaarsnota) wordt door middel van suppletoire begrotingen voorzien in aanvullende machtiging.³ Uitgavenwijzigingen die niet samenhangen met reeds in de begroting opgenomen beleid moeten door middel van incidentele suppletoire begrotingen aan de Staten-Generaal worden voorgelegd.

¹ Artikel I, onderdeel H.

² Als de Grondwet spreekt van 'bij wet' dan wordt daarmee tot uitdrukking gebracht dat een wet in formele zin vereist is.

³ Artikel 14 van de Comptabiliteitswet 2001.

Indien de uitvoering van beleid niet op formele vaststelling van een suppletoire begroting kan wachten, wordt in de praktijk naast het formele budgetrecht het zogenoemde materiële budgetrecht toegepast. Door middel van een in een brief opgenomen vooruitlopende begrotingsinformatie worden de Staten-Generaal op de hoogte gesteld van voorgenomen budgettaire wijzigingen als gevolg van beleidsaanpassingen. Zo wordt voorkomen dat het parlement achteraf, met de indiening van een suppletoire begroting, met een voldongen feit wordt geconfronteerd.

De Staten-Generaal gaan met de in de brief opgenomen voorgenomen beleidsaanpassing (stilzwijgend) akkoord of verwerpen deze. In geval van (stilzwijgende) instemming zijn *de facto* de budgettaire wijzigingen geaccepteerd en voert het parlement daarmee zijn budgetrecht in materiële zin uit. Het materiële budgetrecht kan echter niet gebruikt worden ter vervanging van het formele budgetrecht. Achteraf dienen de Staten-Generaal alsnog formele autorisatie te geven voor de uitgaven van de regering door aanvaarding van een suppletoire begroting. Deze machtiging achteraf trekt de ontstane situatie recht. Zij heeft weinig van doen met begroten.

Van belang is dat het materiële budgetrecht meer omvat dan enkel het *informer*en van de Staten-Generaal over voorgenomen uitgaven. Kern van het budgetrecht is immers de voorafgaande autorisatie; het parlement moet, stilzwijgend of uitdrukkelijk, instemmen met de voorgenomen uitgave. In het geval vooruitlopende begrotingsinformatie wordt verstrekt met slechts het doel om het parlement te informeren zonder dat het parlement de mogelijkheid van onthouding van instemming met de voorgenomen uitgave wordt geboden, kan niet worden gesproken van uitoefening van het materiële budgetrecht.

De Afdeling beziet het voorstel binnen dit kader.

b. Nut en noodzaak

Spoedeisende, beleidsmatige⁴ uitgavenwijzigingen waarbij niet kan worden gewacht op een suppletoire begroting moeten op grond van het voorgestelde artikel 14a Cw door de betrokken Minister, in overeenstemming met de Minister van Financiën, tussentijds schriftelijk aan de Kamers der Staten-Generaal worden voorgelegd. Het onderhavige voorstel beoogt daarmee het gebruik van het materieel budgetrecht te formaliseren door het introduceren van een wettelijke procedure. De toelichting vermeldt dat het voorgestelde artikel 14a Cw de tijdige betrokkenheid van de Staten-Generaal, vooruitlopend op een formele begrotingsvaststelling of op een formele begrotingswijziging in ieder geval materieel waarborgt.

De Afdeling merkt op dat naast het formele budgetrecht het materiële budgetrecht van belang is geworden. De materiële invulling van het budgetrecht is niet opgenomen in wetgeving, maar in de praktijk gegroeid. De praktijk van het materieel budgetrecht doet recht aan het belang van de voorafgaande autorisatie van uitgaven door de Staten-Generaal terwijl de praktische bezwaren van het tijdsverloop van de wetgevingsprocedure worden ondervangen. De grenzen van de toepassing van het materiële budgetrecht worden bepaald door de Staten-Generaal zelf onder meer in het kader van de aanvaarding van een suppletoire begroting. Eerst door aanvaarding van de suppletoire begroting staat de autorisatie van de uitgave vast. De Staten-Generaal bepalen dan ook zelf welke mate van 'flexibiliteit' zij in de toepassing van het budgetrecht aanvaardbaar achten. Uit de toelichting blijkt niet in hoeverre de huidige staatkundige praktijk, zonder wettelijke regeling, bezwaren oproept.

De Afdeling wijst er daarbij op dat ten aanzien van een van de voorbeelden waarop in de toelichting wordt gewezen, en die blijkens de toelichting in belangrijke mate de aanleiding vormt voor het onderhavige voorstel, te weten de aankoop van de Nederlandse Fortisonderdelen, de Minister van Financiën reeds in december 2008 heeft gemotiveerd waarom het (materiële) budgetrecht van de Staten-Generaal niet kon worden gerespecteerd. Het was in die omstandigheden in verband met vertrouwelijkheid, de koers- en marktgevoeligheid en de snelheid van handelen die geboden was, niet mogelijk het budgetrecht te respecteren; het voor de overname van Fortis/AA benodigde bedrag van € 16,8 mrd. moest – gelet op de ernst van de situatie – al worden toegezegd, voordat de Staten-Generaal daarmee hadden kunnen instemmen. Ook bij de daarop aansluitende noodzakelijke

⁴ In de Rijksbegrotingsvoorschriften 2013 worden drie soorten begrotingswijzigingen onderscheiden; beleidsmatige wijzigingen, exogene wijzigingen en administratieve wijzigingen. Beleidsmatige wijzigingen zijn het gevolg van politieke of bestuurlijke keuzes; keuzes om bijvoorbeeld regelingen aan te passen of discretionaire keuzes in concrete situaties. De aanpassing van het budget is politiek of bestuurlijk wenselijk. Exogene begrotingswijzigingen worden veroorzaakt door externe factoren. Te denken valt aan een groter beroep op een regeling dan waarmee bij de ontwerpbegroting rekening werd gehouden. [...] Administratieve begrotingswijzigingen zijn wijzigingen van boekhoudkundige aard of wijzigingen die voortvloeien uit controlebevindingen. In het algemeen hoeven dergelijke wijzigingen niet in een suppletoire begroting te worden opgenomen. Zij kunnen als slotwetswijzigingen worden verwerkt.



liquiditeitsondersteuning van Fortis/AA met leningen voor in totaal € 50 mrd. kon het budgetrecht niet worden gerespecteerd.⁵

Ziet de Afdeling het goed dan zal het bestaan van een bepaling zoals thans voorgesteld in een dergelijke situatie niet tot een andere uitkomst leiden. Ook het materiële budgetrecht vereist dat het parlement de mogelijkheid wordt geboden om de uitgave niet te autoriseren. Het parlement moet op de vooruitlopende begrotingsinformatie (instemmend of afwijzend) kunnen reageren. Als in een geval van een crisissituatie niet op de autorisatie van het parlement in het kader van het materiële budgetrecht kan worden gewacht, rijst de vraag naar het nut en de noodzaak van de voorgestelde bepaling. De niet-naleving van het (formeel en materiële) budgetrecht zal dan nog steeds aan de orde zijn.⁶

De Afdeling merkt ten slotte op dat de thans voorgestelde regeling niet in de plaats kan treden van het in artikel 105 van de Grondwet neergelegde formele budgetrecht (ex ante autorisatie door middel van een begrotingswet). De niet-naleving van het formele budgetrecht van de Staten-Generaal wordt niet weggenomen door het verstrekken van vooruitlopende begrotingsinformatie op grond van artikel 14a Cw.⁷ Dat onderkent de toelichting ook als wordt opgemerkt dat de formele instemming van de Staten-Generaal als medewetgever aan de hand van een wet tot wijziging van de begroting noodzakelijk blijft, en de betrokken minister het politieke risico draagt van het vooruitlopen op de formele vaststelling van de betrokken begrotingswijziging.

Gelet op de gegroeide praktijk, op de noodzaak het formele budgetrecht – zij het achteraf – te respecteren en op de gevallen waarvoor de voorgestelde regeling kennelijk is bedoeld, is de Afdeling niet overtuigd van het nut en de noodzaak van het voorgestelde artikel 14a Cw. Zij adviseert de voorgestelde bepaling nader te bezien.

Onverminderd het bovenstaande merkt de Afdeling het volgende op.

c. Reikwijdte

De toelichting vermeldt dat het toepassen van de wettelijke begrotingsprocedure, door middel van de indiening van een incidentele suppletoire begroting, gelijktijdig met de in een brief opgenomen voorgenomen beleidsaanpassing, in beginsel de voorkeur verdient. De Afdeling is van oordeel dat toepassing van de reguliere procedure door indiening van een (incidentele) suppletoire begroting het uitgangspunt dient te zijn. Indien het nodig en wenselijk wordt geacht in de Cw te voorzien in een afwijkende procedure, is de Afdeling van oordeel dat deze slechts op uitzonderingssituaties van toepassing zou moeten zijn.

De Afdeling merkt op dat de thans voorgestelde regeling een ruim bereik heeft. De in de onderdelen a en b van het voorgestelde artikel 14a Cw opgenomen criteria komen er op neer dat toepassing van deze procedure aan de orde kan zijn in alle gevallen waarin het in het belang van het Rijk is dat niet wordt gewacht tot formele begrotingsautorisatie van de Staten-Generaal is verkregen. Dat voorts is voorzien in het vereiste dat de betrokken minister vooraf tot overeenstemming komt met de Minister van Financiën over de gewenste uitgavenwijziging, om te waarborgen dat niet te snel wordt geconcludeerd dat aan deze voorwaarde wordt voldaan, doet daaraan niet af.

In de toelichting wordt een aantal, naar het oordeel van de Afdeling ongelijksoortige, voorbeelden genoemd van gevallen waarin toepassing van de procedure van het voorgestelde artikel 14a aan de orde kan zijn. In de eerste plaats wordt gewezen op crisissituaties zoals bij de overname van de Nederlandse Fortisonderdelen of de nationalisatie van SNS REAAL. De Afdeling heeft hiervoor, onder b., reeds kanttekeningen geplaatst bij de toepassing van de procedure van het voorgestelde artikel 14a Cw in een dergelijke situatie.

Voorts vermeldt de toelichting dat een snelle beleidsuitvoering aan de orde kan zijn als op grond van Europese afspraken vóór een uiterste datum uitsluitel gegeven moet worden over deelname van Nederland aan een Europees programma, zoals bij het EFSF en het ESM aan de orde is geweest. De Afdeling heeft in haar advies over de goedkeuringswet voor het ESM⁸ opgemerkt dat, mede in het licht van artikel 105 van de Grondwet, een voorziening dient te bestaan die recht doet aan de

⁵ Kamerstukken II 2009/10, 31 371 nr. 79.

⁶ Dat schending van het budgetrecht aan de orde kan zijn, is ook door de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel onderkend. De door de PEFS voorgestelde procedure voor verantwoording achteraf middels een verantwoordingsmemorandum, waarop in de toelichting wordt gewezen, ziet op dergelijke situaties.

⁷ Dit wordt ook onderkend in de Rijksbegrotingsvoorschriften waarin ten aanzien van beleidsmatige uitgavenwijzigingen wordt opgemerkt dat met de uitvoering gewacht moet worden totdat de instemming van de Tweede Kamer is verkregen via de vaststelling van de suppletoire begroting.

⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33 221, nr. 4.

noodzaak van democratische controle op het handelen van de bevoegde minister in het kader van het ESM. In dat verband merkte de Afdeling op dat buiten twijfel dient te zijn dat Nederland alleen geacht mag worden akkoord te zijn gegaan met een besluit tot verhoging van het maatschappelijk kapitaal en de daaruit voortvloeiende wijziging van het ESM-Verdrag, nadat de Staten-Generaal dat expliciet hebben goedgekeurd. De Afdeling is van oordeel dat de thans voorgestelde regeling niet voldoet aan de genoemde voorwaarde van expliciete goedkeuring door de Staten-Generaal.

Ten slotte wijst de toelichting op besluitvorming die in december plaatsvindt over het lopende begrotingsjaar. De desbetreffende suppletoire begrotingswet wordt veelal pas in het jaar daarna aangenomen. De Afdeling merkt op dat het bij dit voorbeeld niet zozeer gaat over spoedeisende beleidswijziging als gevolg van een situatie die om onmiddellijk overheidsingrijpen vraagt, als wel om het min of meer automatische gevolg van het tempo van de begrotingsbehandeling. Toepassing van de in artikel 14a Cw voorstelde procedure ligt in dat kader niet in de rede.

De Afdeling concludeert dat het uitgangspunt van het indienen van een suppletoire begroting niet uit het voorgestelde artikel 14a Cw blijkt, dat dat artikel geen voorafgaande materiële autorisatie regelt, dat de voorgestelde criteria veel ruimte bieden, en dat de in de toelichting gebruikte voorbeelden daarop niet aansluiten. De Afdeling adviseert de reikwijdte van het artikel nader te bezien.

2. Samenvoeging begroting Financiën en nationale schuld

Voorgesteld wordt artikel 1 Cw te wijzigen, zodat voortaan de begrotingsstaat van nationale schuld wordt vastgesteld bij de wet waarmee de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën wordt vastgesteld. In de begroting voor 2013 is op deze wijziging reeds vooruitgelopen.⁹ Reden voor deze wijziging is dat hiermee een administratieve lastenverlichting wordt bereikt, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de informatievoorziening.

Het voorstel roept op dit punt de vraag op waarom niet is gekozen voor een bredere aanpak. Niet alleen het ministerie van Financiën kent verschillende begrotingswetten die, ook al houden zij geen verband met elkaar, onder de verantwoordelijkheid van hetzelfde departement vallen. De Afdeling adviseert nader op het vorenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

3. Verplichtingen-kasagentschappen

Het voorgestelde artikel 11a Cw bevat de introductie van afwijkend beheer van dienstonderdelen als verplichtingen-kasagentschappen.¹⁰ Dit is een variant op baten-lastendiensten, met als belangrijkste verschil dat het beheer plaatsvindt op basis van het (reguliere) verplichtingen-kasstelsel, in plaats van het voor baten-lastendiensten gebruikelijke baten-lastenstelsel. De Afdeling maakt enkele opmerkingen over het voorgestelde stelsel.

- a. De toelichting wijst op een brief aan de Tweede Kamer over de evaluatie van het baten-lasten-model, waarin de invoering van verplichtingen-kasagentschappen wordt aangekondigd.¹¹ In dat verband wordt voorgesteld om een minimumomvang voor zelfstandige agentschappen als instellingscriterium te introduceren (met als richtbedrag een omvang van € 50 mln). Voorts wordt voorgesteld dat een baten-lastenadministratie slechts zal worden toegestaan als de afschrijvingskosten meer dan 5% bedragen van de totale kosten. In de andere gevallen moet dan gekozen worden voor een verplichtingen-kasagentschap. Uit de toelichting wordt niet duidelijk of en zo ja, op welke wijze aan deze voorstellen uitvoering zal worden gegeven. Voorts zou bij de uitwerking van de voorstellen volgens dezelfde evaluatie voor bestaande baten-lastenagentschappen eerst een doorlichting plaatsvinden. Uit de toelichting wordt niet duidelijk of die doorlichting inmiddels heeft plaatsgehad, wat daarvan de resultaten zijn, en of een en ander leidt tot aanpassing van de status van verschillende bestaande baten-lastenagentschappen. De Afdeling adviseert de toelichting op bovengenoemde punten aan te vullen.
- b. In het voorgestelde artikel 11a, vierde lid, Cw wordt artikel 52, tweede lid, van overeenkomstige toepassing verklaard. In de systematiek van de Cw ligt het meer voor de hand in artikel 52, tweede lid, naast de verwijzing naar baten-lastendiensten ook een verwijzing naar verplichtingen-kasagentschappen op te nemen. Voorts merkt de Afdeling ten aanzien van het voorgestelde artikel 11a, achtste lid, Cw op, dat het in de systematiek van de Cw voor de hand ligt om zulks in artikel 18 Cw zelf te regelen.

⁹ Artikel I, onderdeel A.

¹⁰ Artikel I, onderdeel G.

¹¹ Kamerstukken II 2010/11, 28 737, nr. 21.

De Afdeling adviseert het voorstel in op dit punt aan te passen.

4. Voorhangprocedure

Met de voorgestelde artikelen 34a tot en met 34c Cw wordt de voorhangprocedure van artikel 34 Cw uitgebreid tot verschillende andere privaatrechtelijke rechtshandelingen door de Staat.¹² De Afdeling merkt hierover het volgende op.

- a. Het voorgestelde artikel 34a, onderdeel c, Cw bepaalt dat de voorhangprocedure van artikel 34 Cw van toepassing is bij het overnemen van risico's van financiële activa van een privaatrechtelijke rechtspersoon, indien dat overnemen bedoeld is ter versterking van het vermogen van de privaatrechtelijke rechtspersoon. In het voorgestelde artikel 34b, eerste lid, onderdeel c, wordt bepaald dat van toepassing van de voorhangprocedure kan worden afgezien indien de rechtshandeling, bedoeld in artikel 34a, onder a tot en met c, niet ten doel heeft het relatieve belang van de Staat in het vermogen van de betrokken rechtspersoon te verhogen. De Afdeling merkt op dat uit de tekst van de wet noch uit de toelichting blijkt wat met de term 'vermogen' wordt bedoeld. Uit het feit dat in de voorgestelde artikelen 34a, onderdeel a, en 34b, onderdeel b, gesproken wordt van eigen vermogen, maakt de Afdeling op dat 'het vermogen' van de rechtspersoon meer omvat dan enkel het eigen vermogen. De Afdeling wijst er op dat het niet gebruikelijk is te spreken van een aandeel in het vermogen indien aan een rechtspersoon een lening of een garantie is verstrekt. De Afdeling adviseert de in de artikelen 34a, 34b en 34c Cw gehanteerde terminologie te verduidelijken.
- b. Artikel 34b, eerste lid, onderdeel d, bepaalt dat van toepassing van de voorhangprocedure kan worden afgezien indien het volgen van die procedure, strijdig is met een wettelijk voorschrift. De toelichting wijst in dit verband op de in de Wet op het financieel toezicht opgenomen regels inzake de openbaarmaking van koersgevoelige informatie. In dergelijke gevallen kan de voorhangprocedure – gelet op het openbare karakter daarvan – niet worden gevolgd, aldus de toelichting. Ziet de Afdeling het goed dan staat de Wet op het financieel toezicht niet in de weg aan voorhang bij de Staten-Generaal mits aan een aantal voorwaarden is voldaan.¹³ De Afdeling wijst er op dat artikel 34 Cw niet in de weg staat aan vertrouwelijke behandeling door de Tweede Kamer van de voorgelaten voorgenoemde privaatrechtelijke rechtshandeling. In zoverre behoeft het volgen van de procedure van artikel 34 Cw niet automatisch tot openbaarmaking van het voornemen te leiden. De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het bovenstaande aan te vullen.
- c. Artikel 34b, tweede lid, verplicht tot overleg vooraf met de Algemene Rekenkamer voordat een wetsvoorstel wordt ingediend waarin een specifieke rechtsgrond wordt gecreëerd voor het verrichten van de desbetreffende privaatrechtelijke rechtshandeling. De voorgestelde regel sluit aan bij artikel 96 Cw, dat voor de betrokkenheid van de Algemene Rekenkamer ook al verwijst naar artikel 34 Cw. In aansluiting daarop adviseert de Afdeling, zo dit gelet op de tekst van artikel 96 Cw al nodig is, deze regel onder te brengen in artikel 96 Cw en het voorgestelde artikel 34b, tweede lid, Cw te schrappen.

5. Overgangsrecht; overgangsbepalingen subsidieregelingen

Het voorgestelde artikel 24a Cw bevat een aantal bepalingen ten aanzien van subsidies van het Rijk.¹⁴ Zo bepaalt het voorgestelde artikel 24a, eerste lid, dat een subsidieregeling een tijdstip bevat waarop die regeling vervalt (horizonbepaling). Het voorgestelde artikel III bevat ten aanzien van subsidieregelingen een overgangsbepaling. Het tweede lid bepaalt dat subsidieregelingen die eindigen op of na 1 juli 2014 en subsidieregelingen die geen einddatum kennen bij inwerkingtreding van artikel I, onderdeel J, vóór 1 juli 2014 worden voorzien van een vervaldatum die niet later ligt dan 1 juli 2017, tenzij het ontwerp van een subsidieregeling daartoe met overeenkomstige toepassing van artikel 24a, vierde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 met een langere geldingsduur aan de Tweede Kamer is overgelegd. De Afdeling merkt op dat artikel III, tweede lid, geen overgangsrecht bevat, maar een opdracht tot aanpassing van subsidieregelingen van het Rijk in bepaalde zin.

De Afdeling adviseert artikel III, tweede lid, in het licht van het bovenstaande aan te passen.

¹² Artikel I, onderdeel N.

¹³ De Wet op het financieel toezicht gaat uit van de verplichting om koersgevoelige informatie onverwijld openbaar te maken. Deze openbaarmaking kan echter worden uitgesteld indien het uitstel een rechtmatig belang van de onderneming dient, van het uitstel geen misleiding te duchten is en tijdens het uitstel de vertrouwelijkheid van de informatie gewaarborgd is.

¹⁴ Artikel I, onderdeel D.



6. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.*



**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State
betreffende no. W06.13.0160/III**

- In het in artikel I, onderdeel C, gewijzigde artikel 5, vierde en vijfde lid, vernummen tot derde en vierde lid alsmede de verwijzingen aanpassen.
- Het in artikel I, onderdeel D, gewijzigde artikel 6, vijfde lid, vernummen tot vierde lid alsmede de verwijzingen aanpassen.
- Het in artikel I, onderdeel G, in te voegen artikel 11a, derde lid, herformuleren als definitiebepaling.
- In artikel I, onderdeel G, in artikel 11a, derde lid, ‘van toepassing’ vervangen door: van overeenkomstige toepassing.
- In artikel I, onder J, in artikel 24a, eerste lid, Cw na ‘Een subsidieregeling’ invoegen: van het Rijk.
- In artikel I, onderdeel K, in artikel 25, vierde lid, na ‘overtollige roerende zaken’ invoegen: en de rechten die daarmee samenhangen.
- In artikel I, onderdeel K, in artikel 25, vijfde lid, na ‘overtollige onroerende zaken’ invoegen: en de rechten die daarmee samenhangen.
- In artikel I, onderdeel K, in artikel 32, tweede lid, na ‘zaken’ telkens invoegen: en de rechten die daarmee samenhangen
- In artikel I, onderdeel L, in artikel 34b, eerste lid, onderdeel b, ‘kan verschillen’ vervangen door: kan verschillend worden vastgesteld.
- In artikel I, onderdeel N, in artikel 34b, eerste lid, onderdeel d, ‘wettelijk voorschrift’ vervangen door: wettelijke regeling.
- In het artikel I, onderdeel Q, gewijzigde artikel 54, vierde, vijfde en zesde lid, vernummen tot derde, vierde en vijfde lid, alsmede verwijzingen naar deze artikelliden aanpassen.
- In artikel I, onderdeel Q, het voorgestelde tweede lid van artikel 54 Cw schrappen, nu dit een dubblure vormt met artikel 54, zesde lid, Cw en artikel 65, eerste lid, Cw.
- In artikel I, onderdeel T, ‘accountantsdiensten’ vervangen door ‘accountantsdiensten zijn’ en voorts ‘auditdienst van het Rijk’ vervangen door ‘accountantsdienst van het Rijk is’.
- In artikel II ‘Het besluit, bedoeld in artikel 69, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001,’ vervangen door: Het Besluit taak DAD.
- In artikel III, eerste lid, ‘tenzij een verlenging van de geldingsduur van een dergelijke regeling wordt gewenst’ schrappen.
- In artikel III, tweede lid, ‘overlegd’ vervangen door: overgelegd.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 onder andere in verband met het invoeren binnen de rijksdienst van verplichtingen-kasagentschappen en van een gezamenlijke accountantsdienst en in verband met het uitbreiden van de voorhangprocedure bij de Staten-Generaal ter zake van bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen door het Rijk (Zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging hebben genomen dat het wenselijk is de Comptabiliteitswet 2001 te wijzigen onder andere in verband met het invoeren binnen de rijksdienst van verplichtingen-kasagentschappen en van een gezamenlijke accountantsdienst en in verband met het uitbreiden van de voorhangprocedure bij de Staten-Generaal ter zake van bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen door het Rijk;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Comptabiliteitswet 2001 wordt als volgt gewijzigd.

A. Aan artikel 1 wordt een zesde lid toegevoegd, dat luidt:

6. In afwijking van het derde lid wordt de begrotingsstaat van nationale schuld vastgesteld bij de wet waarmee de departementale begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën wordt vastgesteld.

B. Aan artikel 3, eerste lid, wordt onder vervanging van de punt aan het eind van onderdeel d door een puntkomma, een onderdeel e toegevoegd, dat luidt:

- e. de toevoegingen en onttrekkingen aan een kasreserve als bedoeld in artikel 11a, zevende lid.

C. Artikel 5 wordt als volgt gewijzigd.

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. De toelichting bij de begrotingsstaat biedt in algemene zin of per begrotingsartikel inzicht in relevante met de beleids- en bedrijfsvoering samenhangende aspecten, waarvoor Onze betrokken Minister mede op grond van de artikelen 20 en 21 verantwoordelijk is.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. Onze Minister van Financiën schrijft met toepassing van artikel 18, eerste lid, aanhef en onder a, de relevante aspecten, bedoeld in het eerste lid, voor.

3. Het derde lid vervalt.

4. In het vierde en het vijfde lid wordt 'beleidsartikel' vervangen door: begrotingsartikel.

D. Artikel 6, vierde lid, vervalt.

E. Onder het schrappen van het cijfer 1 voor het eerste lid van artikel 8 vervalt het tweede lid van dat artikel.

F. Artikel 9, vierde lid, vervalt.

G. Na artikel 11 wordt een paragraaf 2a 'De verplichtingen-kasagentschappen' ingevoegd, waarin artikel 11a wordt opgenomen, dat luidt:

Artikel 11a

1. Indien voor een dienstonderdeel van een ministerie een afwijkend beheer wenselijk is, kan



Onze betrokken Minister in overeenstemming met Onze Minister van Financiën besluiten dat dienstonderdeel in te richten als een verplichtingen-kasagentschap.

2. Een verplichtingen-kasagentschap is een dienstonderdeel waarvoor beheersregels gelden die afwijken van zowel de regels die gelden voor reguliere dienstonderdelen als van de regels die gelden voor baten-lastendiensten.
3. Op een besluit als bedoeld in het eerste lid, is artikel 10, tweede tot en met vijfde en zevende lid, van toepassing.
4. De artikelen 11, eerste, tweede, vierde en vijfde lid, en 52, tweede lid, zijn op een verplichtingen-kasagentschap van overeenkomstige toepassing.
5. In de aparte staat in de begroting voor de verplichtingen-kasagentschappen wordt voor elk verplichtingen-kasagentschap het totaal van de geraamde financiële verplichtingen, het totaal van de geraamde uitgaven en het totaal van de geraamde ontvangsten opgenomen.
6. In de aparte staat in het departementaal jaarverslag voor de verplichtingen-kasagentschappen wordt voor elk verplichtingen-kasagentschap het totaal van de gerealiseerde financiële verplichtingen, het totaal van de gerealiseerde uitgaven en het totaal van de gerealiseerde ontvangsten opgenomen.
7. Een verplichtingen-kasagentschap kan met instemming van Onze Minister van Financiën en onder door hem te stellen voorwaarden een kasreserve aanhouden.
8. Onze Minister van Financiën stelt nadere regels met betrekking tot verplichtingen-kasagentschappen.

H. Na artikel 14 wordt artikel 14a ingevoegd, dat luidt:

Artikel 14a

Spoedeisende, beleidsmatige uitgavenwijzigingen worden door Onze betrokken Minister, in overeenstemming met Onze Minister van Financiën tussentijds schriftelijk aan de Kamers der Staten-Generaal voorgelegd, indien:

- a. die niet tijdig in een voorstel van wet tot wijziging van de begroting kunnen worden verwerkt, en
- b. waarvan het niet in het belang van het Rijk is dat met de uitvoering ervan wordt gewacht totdat autorisatie aan de hand van een voorstel van wet tot wijziging van de begroting mogelijk is.

I. In artikel 17, derde lid, vervalt het zinsdeel 'als bedoeld in artikel 5, derde lid'.

J. Na artikel 24 wordt artikel 24a ingevoegd, dat luidt:

Artikel 24a

1. Een subsidieregeling bevat een tijdstip waarop die regeling vervalt. Dit tijdstip valt niet later dan het tijdstip waarop na de inwerkingtreding van die regeling vijf jaren zijn verstreken.
2. Een regeling die strekt tot het verstrekken van subsidie onder in belangrijke mate dezelfde criteria voor in belangrijke mate dezelfde activiteiten als een in overeenstemming met het eerste lid vervallen regeling, wordt niet eerder vastgesteld dan 30 dagen nadat het ontwerp van die regeling met motieven omkleed aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal is overgelegd.
3. Een regeling die strekt tot wijziging van het tijdstip waarop een subsidieregeling vervalt, wordt niet eerder vastgesteld dan 30 dagen nadat het ontwerp van die regeling met motieven omkleed aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal is overgelegd.
4. In afwijking van het eerste lid, tweede volzin, kan een subsidieregeling een tijdstip waarop de regeling vervalt, bevatten, dat gelegen is later dan vijf jaren na inwerkingtreding. Een dergelijke regeling wordt niet eerder vastgesteld dan 30 dagen nadat het ontwerp van die regeling met motieven omkleed aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal is overgelegd.
5. Voor de toepassing van dit artikel wordt onder subsidieregeling verstaan een algemene



maatregel van bestuur of een ministeriële regeling op grond waarvan een concrete subsidie kan worden verleend, waarop titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is.

K. Artikel 25 wordt als volgt gewijzigd.

1. Het vierde lid komt te luiden:

4. Onze Minister van Financiën is verantwoordelijk voor het beheer van de overtollige roerende zaken bij het Rijk.

2. Na het vierde lid wordt een vijfde lid toegevoegd, dat luidt:

5. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het beheer van de overtollige onroerende zaken bij het Rijk.

L. Artikel 32, tweede lid, komt te luiden:

2. Onze Minister van Financiën is verantwoordelijk voor het privaatrechtelijk beheer van de roerende zaken die aan de Staat toebehoren dan wel zijn toevertrouwd en Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het privaatrechtelijk beheer van de onroerende zaken die aan de Staat toebehoren dan wel zijn toevertrouwd, een en ander voor zover voor dat beheer niet bij of krachtens de wet een of meer van Onze andere Ministers verantwoordelijk zijn gesteld.

M. In artikel 34 vervallen het vijfde tot en met achtste lid.

N. Na artikel 34 worden de volgende artikelen ingevoegd, die luiden:

Artikel 34a

De procedure, bedoeld in artikel 34, eerste, derde en vierde lid, is tevens van toepassing op een voornemen tot het verrichten van de volgende privaatrechtelijke rechtshandelingen door de Staat:

- a. het verstrekken aan een privaatrechtelijke rechtspersoon van eigen vermogen, van leningen met wezenlijke kenmerken van eigen vermogen of van garanties ten aanzien van de omvang van het eigen vermogen;
- b. het overnemen van schuldtitels of aandelenkapitaal van een privaatrechtelijke rechtspersoon die door een derde partij worden gehouden;
- c. het overnemen van risico's van financiële activa van een privaatrechtelijke rechtspersoon, indien dat overnemen bedoeld is ter versterking van het vermogen van de privaatrechtelijke rechtspersoon.

Artikel 34b

1. De procedure, bedoeld in artikel 34, eerste, derde en vierde lid, is niet van toepassing op een voornemen tot het verrichten van een privaatrechtelijke rechtshandeling, bedoeld in artikel 34, eerste lid, en in artikel 34a, aanhef en onder a tot en met c, indien:

- a. een wettelijke regeling voorziet in een specifieke rechtsgrond voor het verrichten van die rechtshandeling;
- b. het verstrekken van eigen vermogen voortvloeit uit een eerder verstrekte garantie als bedoeld in artikel 34a, aanhef en onder a;
- c. een rechtshandeling niet ten doel heeft het relatieve belang van de Staat in het vermogen van de betrokken rechtspersoon te verhogen;
- d. het volgen van de procedure, bedoeld in artikel 34, eerste, derde en vierde lid, strijdig is met een wettelijk voorschrift;
- e. met de rechtshandeling een geringer financieel belang is gemoeid dan een door Onze Minister van Financiën vast te stellen bedrag, dat voor de verschillende categorieën rechtshandelingen kan verschillen.

2. Over een voorstel van een wettelijke regeling als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder a, wordt, indien dat voorstel betrekking heeft op rechtshandelingen, bedoeld in artikel 34, eerste lid, vóór de indiening van het voorstel bij de Tweede Kamer met de Algemene Rekenkamer overleg gevoerd.



Artikel 34c

1. Onze Minister van Financiën informeert de Staten-Generaal jaarlijks over het te voeren en gevoerde beleid met betrekking tot:
 - a. het verwerven, het bezit en het vervreemden van vermogen in privaatrechtelijke rechtspersonen, indien aan dat vermogen wezenlijke kenmerken van eigen vermogen zijn verbonden;
 - b. het overnemen, het beheer en het afstoten van risico's van financiële activa, bedoeld in artikel 34a, onder c.
2. De verstrekte informatie bevat met betrekking tot het vervreemden van vermogen, bedoeld in het eerste lid, onder a, en het overdragen van risico's, bedoeld in het eerste lid, onder b, in elk geval de daarbij te hanteren of gehanteerde uitgangspunten.

O. Aan artikel 38, eerste lid, wordt een volzin toegevoegd, die komt te luiden:

Voor zover de regels inzake het materieelbeheer betrekking hebben op onroerend materieel worden die regels gesteld door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

P. Artikel 50 vervalt.

Q. Artikel 54 wordt als volgt gewijzigd.

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. De toelichting bij de verantwoordingsstaat biedt in algemene zin of per begrotingsartikel inzicht in de relevante met de beleids- en bedrijfsvoering samenhangende aspecten, waaraan in de toelichting bij de begrotingsstaat, bedoeld in artikel 5, eerste lid, aandacht is geschonken.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. Onze Minister van Financiën schrijft met toepassing van het zesde lid en van artikel 65, eerste lid, de relevante aspecten, bedoeld in het eerste lid, voor.

3. Het derde lid vervalt.

4. In het vierde lid wordt "beleidsartikel" twee maal vervangen door: begrotingsartikel.

R. Artikel 55 vervalt.

S. Artikel 55a wordt vernummerd tot 55.

T. In artikel 60, derde lid, wordt 'accountantsdiensten' vervangen door: auditdienst van het Rijk.

U. Artikel 66 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, aanhef, wordt 'de accountantsdienst van hun ministerie' vervangen door: de auditdienst van het Rijk.

2. In het tweede, derde en vierde lid wordt 'accountantsdienst' vervangen door: auditdienst van het Rijk.

2. In het vijfde en het zesde lid wordt 'accountantsverklaring' vervangen door: controleverklaring.

V. Artikel 67 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'de accountantsdienst van zijn ministerie' vervangen door: de auditdienst van het Rijk.

2. In het tweede lid wordt 'accountantsdienst' vervangen door: auditdienst van het Rijk.

W. Artikel 68 komt te luiden:

1. Onze Minister van Financiën benoemt na overleg met Onze andere Ministers het hoofd van de auditdienst van het Rijk.



2. Onze Minister van Financiën doet schriftelijk mededeling aan de Algemene Rekenkamer van een benoeming.

X. Artikel 69 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Onze Minister van Financiën stelt regels met betrekking tot de controle, bedoeld in artikel 66, eerste tot en met vierde lid.

2. In het tweede lid wordt 'accountantsverklaring' vervangen door: controleverklaring.

Y. In artikel 91, zeventiende lid, wordt de zinsnede 'rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen, bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen, voor zover deze niet bij de wet zijn ingesteld,' vervangen door: rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen, bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen.

ARTIKEL II

Het besluit, bedoeld in artikel 69, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001, vervalt op het moment van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel X van deze wet.

ARTIKEL III

1. Artikel I, Onderdeel J, is niet van toepassing op subsidieregelingen die vóór 1 oktober 2012 in werking zijn getreden en eindigen vóór 1 juli 2014, tenzij een verlenging van de geldingsduur van een dergelijke regeling wordt gewenst.
2. Subsidieregelingen die eindigen op of na 1 juli 2014 en subsidieregelingen die geen einddatum kennen bij inwerkingtreding van artikel I, onderdeel J, worden vóór 1 juli 2014 voorzien van een vervaldatum die niet later ligt dan 1 juli 2017, tenzij het ontwerp van een subsidieregeling daartoe met overeenkomstige toepassing van artikel 24a, vierde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 met een langere geldingsduur aan de Tweede Kamer is overlegd.

ARTIKEL IV

1. Deze wet treedt in werking met ingang van 1 januari 2014.
2. De onderdelen A en C van artikel I van deze wet werken terug tot en met 1 juli 2013.
3. Indien het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst, wordt uitgegeven na 31 december 2013, dan treedt zij in werking met ingang van de datum van uitgifte van het Staatsblad, waarin zij wordt geplaatst en werkt zij terug tot en met 1 januari 2014, met uitzondering van de onderdelen A en C van artikel I die terugwerken tot en met 1 juli 2013.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Financiën,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Deze wet bevat een aantal wijzigingen van de Comptabiliteitswet 2001. Deze wijzigingen zijn doorgevoerd vooruitlopend op de algehele modernisering van die wet, die eerder is aangekondigd (Kamerstukken II, 202009/10, 31 371, nr. 301). De algehele modernisering is een omvangrijk project, waarvan thans wordt verwacht dat in de loop van 2013 een ontwerp van wet voor advies bij achtereenvolgens de Algemene Rekenkamer en de Afdeling advisering van de Raad van State kan worden ingediend. Indiening bij de Tweede Kamer kan dan in 2014 kunnen worden verwacht.

Met de modernisering van de Comptabiliteitswet wordt beoogd op een weloverwogen wijze de financiële governancestructuur van de rijksdienst wettelijk opnieuw vast te leggen. Het is van belang dat alle bij die structuur betrokken actoren (onder andere alle vakministeries, de directeurs FEZ, de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer) daarover vooraf worden geraadpleegd. Het aanpassingsproces duurt daarom veel langer dan eerder voorzien. Die vertraging levert spanning op met een aantal inhoudelijke wijzigingen waar met name de Tweede Kamer belang aan hecht en die zij graag bij voorbaat geregeld wil zien. Dat betreft vooral aanpassingen die betrekking hebben op haar informatiepositie. Zie onder andere aanbeveling 8 van de parlementaire enquêtecommissie Financieel Stelsel (PEFS) in haar eindrapport 'Verloren Krediet II – De balans opgemaakt'. Om die reden wordt thans nog, vooruitlopend op de modernisering, een wetsvoorstel tot zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 ingediend.

De onderhavige wijzigingen zijn inhoudelijk al eerder met de Tweede Kamer besproken. Het betreft de volgende wijzigingen:

- a. Het jaarlijks vaststellen van de begrotingsstaten van Nationale Schuld (IXA) en van het ministerie van Financiën (IXB) door middel van één begrotingswet (Kamerstukken II, 2011/12, 33 000 IXB, nr. 28);
- b. Het introduceren binnen de rijksdienst van verplichtingen-kasagentschappen, naast de bestaande baten-lastendiensten (Kamerstukken II, 2010/11, 28 737 nr. 21);
- c. Het verstrekken van informatie aan de Staten-Generaal over spoedeisende, beleidsmatige uitgavenwijzigingen vooruitlopend op het voorleggen van een (suppletoir) begrotingswetsvoorstel (Kamerstukken II, 2009/10, 31 371, nr. 301);
- d. Het uitbreiden van de voorhangprocedure ex artikel 34 bij de Staten-Generaal ter zake van privaatrechtelijke rechtshandelingen door het Rijk waarmee wordt beoogd de solvabiliteit van bepaalde private partijen te versterken (Kamerstukken II, 2009/10, 31 371, nrs. 95 en 301);
- e. Het opnemen van een verplichte horizonbepaling in subsidieregelingen (Kamerstukken II 2011/12, 33 034, nr. 8);
- f. Het aanpassen van (de presentatie van de) informatie in de begrotingen en de jaarverslagen in het kader van het project *Verantwoord begroten* (Kamerstukken II, 2011/12, 31 865, nr. 26 e.a.);
- g. Het laten vervallen van de Voorlopige Rekening als budgettaire nota na afloop van een jaar (Kamerstukken II 2005/06, 29 949, nr. 55);
- h. Het introduceren van een gezamenlijke accountantsdienst ten behoeve van alle ministeries, de Auditdienst Rijk (Kamerstukken II, 33 000, nr. 1) en het, daarmee samenhangend, intrekken van het Besluit taak DAD, dat wordt vervangen door een ministeriële regeling;
- i. Het aanpassen van de verantwoordelijkheid voor het beheer van overtollig materieel en voor het privaatrechtelijk beheer van materieel aan de overgang van het beheer van al het vastgoed bij het Rijk naar de Minister van Binnenlandse Zaken (KB houdende departementale herindeling met betrekking tot rijksvastgoed; Stcrt. 2012, 23045).

Een aantal van deze wijzigingen (de wijzigingen onder a, b, f en g) zijn vooruitlopend op de modernisering van de Comptabiliteitswet het afgelopen jaar feitelijk via afwijkingsbepalingen, die waren opgenomen in begrotingswetten, geformaliseerd. Tegen die procedure heeft de Afdeling advisering van de Raad van State bezwaren kenbaar gemaakt (zie onder andere het advies van de afdeling bij het voorstel van wet tot vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Financiën (IX) voor het jaar 2013; Kamerstukken, 2012/13, 33 400 IX, nr. 3). Deze wijzigingen worden daarom nu structureel via deze wijzigingswet in de Comptabiliteitswet 2001 doorgevoerd.

2. Financiële gevolgen voor de rijksbegroting

De wijzigingen die in deze wet worden doorgevoerd, beogen in algemene zin de doelmatigheid van de beleids- en bedrijfsvoering binnen de rijksdienst te bevorderen. De financiële plussen en minnen die daarmee samenhangen, en die elk voor zich moeilijk zijn te kwantificeren, zullen per saldo binnen de geldende budgettaire kaders opgevangen worden.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (wijzigingen van de Comptabiliteitswet 2001)

Onderdeel A

Artikel 1, zesde lid (Integratie begrotingen IXA en IXB)

Dit artikellid regelt door een structurele wijziging¹ van de Comptabiliteitswet 2001 de integratie van de begrotingen van Nationale Schuld (IXA) en van het Ministerie van Financiën (IXB) in één begrotingswetsvoorstel. Er blijven twee verschillende begrotingsstaten met beide een eigen begrotingstoelichting bestaan. De begrotingsstaten worden alleen voortaan in één wet vastgesteld. Het voornemen hiertoe is al eerder met de Tweede Kamer besproken (Kamerstukken II, 2011/12, 33 000 IXB, nr. 28). Hiermee wordt een administratieve lastenverlichting gerealiseerd, zonder dat er materieel sprake is van informatieverlies.

Een van de voorwaarden die de Tweede Kamer aan de integratie stelde was dat de Algemene Rekenkamer op de zelfde manier kan blijven rapporteren over de onrechtmatigheden en onzekerheden en hieraan op dezelfde wijze conclusies kan verbinden. De voorgestelde integratie voldoet aan deze voorwaarde en leidt ook niet tot wijziging van de tolerantiegrenzen die bij de controle worden gehanteerd. Door het opnemen van twee separate begrotingsstaten worden de tolerantiegrenzen namelijk niet verruimd, omdat de bedragen bij de begrotingsartikelen in die twee staten niet bij elkaar worden opgeteld.

De integratie leidt tot een administratieve lastenverlichting voor alle bij het begrotings- en verantwoordingsproces betrokken partijen (Ministerie van Financiën, ministerraad, kabinet van de Koningin, Raad van State, Algemene Rekenkamer, Tweede Kamer, Eerste Kamer en de drukker van de kamerstukken), omdat er minder afzonderlijke wetsvoorstellen en jaarverslagen opgesteld hoeven te worden.

Onderdelen B en G

Artikel 3, eerste lid (Kasreserve)

In dit artikellid wordt een met de kasreserve samenhangende technische aanpassing doorgevoerd, inhoudende dat de toevoegingen en onttrekkingen aan een kasreserve beschouwd moeten worden als kasmutaties. Voor de toelichting bij de instelling van de kasreserve wordt verwezen naar de aanpassing in artikel 11a, zevende lid (in onderdeel G).

Artikel 11a (Verplichtingen-kasagentschappen)

Eerste, tweede en achtste lid

Naar aanleiding van de evaluatie van de Regeling baten-lastendiensten 2011 (Kamerstukken II, 2010/11, 28 737 nr. 21) worden de huidige baten-lastendiensten voortaan aangeduid als baten-lastenagentschappen, en is daarnaast de mogelijkheid geschapen om agentschappen in te stellen die het verplichtingen-kasstelsel voeren (hierna te noemen: verplichtingen-kasagentschappen). Dit onderscheid in twee soorten agentschappen wordt gemaakt, omdat uit de evaluatie is gebleken dat niet altijd alle financiële faciliteiten van een baten-lastenadministratie gebruikt worden (onder meer niet de leenfaciliteit, het afschrijven op activa en het boeken van transitoria). Met het instellen van verplichtingen-kasagentschappen wordt beoogd te bereiken dat de voordelen van de agentschapsstatus behouden blijven (meer autonomie in de bedrijfsvoering, een financiële administratie op basis van het verplichtingen-kasstelsel, een eigen rekening-courant bij de centrale administratie van 's Rijks schatkist bij het ministerie van Financiën) en dat een budgettaire voorziening in de vorm van een kasreserve kan worden aangehouden, terwijl er geen extra kosten gemaakt hoeven te worden voor het voeren van een baten-lastenadministratie. Daartoe zullen in de Regeling agentschappen de nodige voorzieningen worden getroffen, waartoe in het achtste lid van dit artikel de wettelijke basis wordt gecreëerd. De basis voor de kasreserve wordt in het zevende lid gelegd.

Er ontstaan daarmee op grond van de Comptabiliteitswet 2001 drie mogelijkheden voor sturing en organisatorische vormgeving van dienstonderdelen binnen de rijksdienst:

- de algemene constructie van 'verplichtingen-kasdiensten' voor dienstonderdelen zonder bijzondere vrijheden voor de bedrijfsvoering;
- de verplichtingen-kasagentschappen voor dienstonderdelen waarvoor een afwijkend beheer met

¹ Voor de begroting 2013 is de integratie van IXA en IXB geregeld door een tijdelijke afwijkingsbepaling van artikel 1 van de Comptabiliteitswet 2001, die is opgenomen in de begrotingswet van IXB voor het jaar 2013.



bijzondere vrijheden op het terrein van de bedrijfsvoering wenselijk wordt gevonden (op basis van artikel 11a), en

- c. baten-lastendiensten (voortaan als baten-lastenagentschappen aangeduid) voor dienstonderdelen waarvoor eveneens een afwijkend beheer met bijzondere vrijheden op het terrein van de bedrijfsvoering wenselijk wordt gevonden, maar waarvoor in afwijking van het algemeen geldende verplichtingen-kasstelsel tevens het voeren van een baten-lastenadministratie wordt toegestaan (op basis van artikel 10).

Een belangrijk element van het afwijkend beheer is het specifieke sturingsmodel van een agentschap, dat gaat gelden als één van de instellingsvoorwaarden. Dat sturingsmodel geldt ook voor baten-lastendiensten. Een agentschap valt volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid, maar het sturingsmodel gaat uit van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie met de eigenaar als toezichthouder. In dat model is het agentschap of de baten-lastendienst de opdrachtnemer, zijn de beleids-DG's (directeuren-generaal), zowel van het eigen ministerie als van een ander ministerie, de opdrachtgevers en wordt bij voorkeur de secretaris-generaal van het ministerie waarvan het agentschap of de baten-lastendienst organisatorisch deel uitmaakt, als eigenaar aangemerkt en is daarmee de interne toezichthouder. De bijzondere vrijheden op het terrein van de bedrijfsvoering worden in de Regeling agentschappen aangeduid met het begrip interne verzelfstandiging.

Het begrip baten-lastendiensten wordt om praktische reden vooralsnog in de wet gehandhaafd. Bij de algehele herziening van de Comptabiliteitswet 2001, die thans wordt voorbereid, zal dat begrip in de wet worden vervangen.

Evenals de instelling van baten-lastenagentschappen is voor de instelling van verplichtingen-kasagentschappen de instemming van de Minister van Financiën nodig (artikel 11a, eerste lid). Getoetst zal worden aan de instellingsvoorwaarden voor dergelijke agentschappen die in de Regeling agentschappen worden opgenomen. De Regeling agentschappen bevat naast de nadere regels voor baten-lastenagentschappen, waarvoor de basis al in de Comptabiliteitswet 2001 is geregeld (artikel 18, derde lid), ook de nadere regels voor verplichtingen-kasagentschappen, waarvoor in artikel 11a, achtste lid, de wettelijke basis wordt gelegd.

Derde lid

De voorhangprocedure bij de Tweede Kamer voor baten-lastenagentschappen op grond van artikel 10, derde tot en met vijfde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 gaat ook gelden voor de instelling van verplichtingen-kasagentschappen. Daarmee is de voorafgaande betrokkenheid van de Tweede Kamer bij het toepassen van deze afwijkende beheersmogelijkheid verzekerd.

Vierde tot en met zesde lid

In deze artikelleden wordt de begrotingstechnische relatie tussen verplichtingen-kasagentschappen en de betrokken moederdepartementen geregeld (vierde lid). Jaarlijks worden verplichtingen-kasagentschappen, evenals dat voor baten-lastenagentschappen al het geval is, in een aparte begrotingsstaat en een aparte verantwoordingsstaat opgenomen (vierde lid). Verder wordt in het vierde lid geregeld dat voor verplichtingen-kasagentschappen in de begroting en in het jaarverslag in plaats van baten, lasten, kapitaaluitgaven en kapitaalontvangsten zullen worden opgenomen de financiële verplichtingen, de (kas)uitgaven en de (kas)ontvangsten, zoals dat op grond van het verplichtingen-kasstelsel ook voor gewone departementale diensten het geval is.

Zevende lid

Een kasreserve is een niet-geoordeelde, meerjarige budgettaire voorziening die op een afzonderlijke rekening-courant bij het ministerie van Financiën wordt aangehouden. De kasreserve voor verplichtingen-kasagentschappen is het equivalent van het eigen vermogen bij baten-lastendiensten (baten-lastenagentschappen) en dient als buffer om schommelingen in de bedrijfsvoering op te vangen en om (kleine) investeringen mee te financieren. De kasreserve vormt geen post op de saldbalans van het moederdepartement en maakt ook geen deel uit van de eindejaarsmarge van het moederdepartement. De kasreserve wordt opgebouwd uit de exploitatieresultaten en de rentebaten van het kas-verplichtingenagentschap en wordt beleidsmatig in omvang gemaximeerd.

Onderdelen C tot en met F, I, Q, R en S

Artikelen 5, 6, 54 en 55 (Begrotings- en verantwoordingsinformatie)

De wijzigingen in de artikelen 5, eerste tot en met derde lid, en 6 van de Comptabiliteitswet 2001 inzake de toelichting bij de begrotingen, en daarmee samenhangend de wijzigingen in de overeen-

komstige artikelen 54 en 55 inzake de toelichtingen in de jaarverslagen bij de verantwoordingen, hangen samen met de invoering van de nieuwe begrotingspresentatie 'Verantwoord begroten'. Over 'Verantwoord begroten' is met de Tweede Kamer overleg gevoerd (Kamerstukken II, 2011/12, 31 865, nr. 26 e.a.). Inmiddels zijn de begrotingen 2013 op basis van de voorstellen van 'Verantwoord begroten' opgesteld. Die voorstellen zijn in de Rijksbegrotingsvoorschriften verwerkt. Thans is het noodzakelijk een aantal bepalingen van de Comptabiliteitswet daaraan aan te passen. Daarbij is er, vooruitlopend op de algemene herziening van die wet, voor gekozen om minder gedetailleerd dan in de oude wetsformuleringen voor te schrijven wat in de toelichtingen bij de begrotingen en in de jaarverslagen aan begrotings- respectievelijk verantwoordingsinformatie moet worden opgenomen. Daarom worden het eerste tot en met derde lid van artikel 5 en het vierde lid van artikel 6 geschrapt. In plaats daarvan is gekozen voor de volgende meer algemene omschrijving, die is opgenomen in het nieuw geredigeerde artikel 5, eerste lid: *'De toelichting bij de begrotingsstaat biedt in algemene zin of per begrotingsartikel inzicht in relevante met de beleids- en bedrijfsvoering samenhangende aspecten, waarvoor Onze betrokken Minister mede op grond van de artikelen 20 en 21 verantwoordelijk is.'* In de artikelen 20 en 21 is geregeld dat de ministers verantwoordelijk zijn voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van hun beleid en voor de doelmatigheid van hun bedrijfsvoering. In het nieuwe tweede lid van artikel 5 wordt voorgeschreven dat de Minister van Financiën in de Rijksbegrotingsvoorschriften dient te regelen aan welke relevante aspecten van de beleids- en bedrijfsvoering in de begrotingen aandacht besteed moet worden om voldoende inzicht te kunnen bieden aan het te voeren beleid en de bedrijfsvoering. Zoals hiervoor gemeld, is over 'Verantwoord begroten' met de Tweede Kamer voorafgaand aan de invoering ervan inhoudelijk overleg gevoerd.

Inhoudelijk gezien, is er met 'Verantwoord begroten' een duidelijke splitsing gemaakt tussen programma-uitgaven en apparaatsuitgaven. Met toepassing van artikel 6, vijfde lid, is per begroting een begrotingsartikel Apparaat Kerndepartement ingevoerd, waarin de meerjarig beschikbare bedragen voor apparaatsuitgaven worden opgenomen. Het is echter mogelijk om – met instemming van de Minister van Financiën – de apparaatsuitgaven en programma-uitgaven in één begrotingsartikel op te nemen, indien het artikel betrekking heeft op een grote uitvoerende dienst die geen agent-schap of ZBO is.

In de Rijksbegrotingsvoorschriften is voorgeschreven dat de begrotingen in ieder geval de volgende informatie moet bevatten:

- a. een nadere uitsplitsing van de programma-uitgaven naar financiële instrumenten in de beleidsartikelen;
- b. een nadere uitsplitsing van de apparaatsuitgaven naar de categorieën personeel en materieel in het artikel Apparaat Kerndepartement en vervolgens een uitsplitsing van de apparaatsuitgaven van het kerndepartement naar beleidsterrein of organisatie-onderdeel.

Deze informatie wordt verstrekt opdat de Staten-Generaal over voldoende inzicht beschikt om de begrotingen te kunnen autoriseren. Ook is voorgeschreven dat inzicht geboden moet worden in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de beleids- en bedrijfsvoering en de daarmee samenhangende uitgaven. Welke gegevens dat zijn, is niet voor alle begrotingsartikelen in algemene zin te bepalen. Dat is deels maatwerk en mede afhankelijk van de rol en verantwoordelijkheid van de minister op een specifiek beleidsterrein. Het kan hierbij gaan om p*q-gegevens, outputindicatoren, outcome-indicatoren, kengetallen over de beleidscontext, benchmarkgegevens, evaluatieresultaten of een combinatie hiervan. Voorgeschreven is dat deze informatie opgenomen wordt in de toelichting bij een begrotingsartikel of dat de toelichting een concrete verwijzing bevat naar in andere betrouwbare, externe bronnen opgenomen informatie, al dan niet met een internetlink.

Artikel 5, vierde en vijfde lid (Begrotingsreserve OCW)

De aanpassing in het vierde en vijfde lid van artikel 5 staat geheel los van de overige aanpassingen in artikel 5.

Artikel 5, vierde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 schrijft voor dat een meerjarige begrotingsreserve kan worden aangehouden ten laste van een *beleidsartikel*. In de praktijk blijkt de beperking tot een beleidsartikel niet altijd administratief doelmatig uit te pakken. Zo wordt ten laste van een niet-beleidsartikel op de begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) één gezamenlijke begrotingsreserve aangehouden voor de diverse onderwijsvormen (universitair onderwijs, hoger beroepsonderwijs, middelbaar onderwijs, voortgezet onderwijs en primair onderwijs). Uit een oogpunt van administratieve doelmatigheid is het niet gewenst om vijf aparte begrotingsreserves aan te houden, elk ten laste van het betrokken beleidsartikel. De huidige tekst van artikel 5, vierde lid, verplicht daar echter wel toe. Door in dat lid het begrip beleidsartikel te vervangen door het begrip begrotingsartikel kan het ministerie van OCW de gezamenlijke begrotingsreserve koppelen aan het begrotingsartikel (= niet-beleidsartikel) Algemeen. Deze wijziging werkt door in artikel 5, vijfde lid, van de Comptabiliteitswet 2001.

Op de gezamenlijke begrotingsreserves worden de opslagen op de rente aangehouden die de



onderwijsinstellingen aan het ministerie van OCW betalen als ze op grond van artikel 48, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001 een lening afsluiten bij de schatkist, waarvoor het ministerie van OCW garant staat. Zodra er op de garantstelling wordt getrokken en het ministerie van OCW bij moet springen, kan het ministerie van OCW de budgettaire voorziening van de begrotingsreserve aanspreken.

Artikelen 8, 9, 17 en 55a (Wettechnische aanpassingen)

De aanpassingen in deze artikelen zijn wettechnische aanpassingen die voortvloeien uit de wijzigingen die in artikel 5 zijn aangebracht.

Ten aanzien van het laten vervallen van lid 4 van artikel 9 wordt opgemerkt, dat de behoefte om voor begrotingsfondsen de toepassing van de artikelen 5 en 6 geheel of gedeeltelijk achterwege te kunnen laten, niet meer kan bestaan, omdat in artikel 5 de oorspronkelijke bepalingen van lid 1 en lid 3 en in artikel 6 de oorspronkelijke bepaling van lid 4 zijn komen te vervallen.

Onderdeel H

Artikel 14a. Tussentijdse spoedeisende, beleidsmatige uitgavenwijzigingen

In het overleg dat met de Tweede Kamer in 2009-2010 is gevoerd over de informatieverstrekking tijdens de kredietcrisis is onder andere de toezegging gedaan om de Comptabiliteitswet te wijzigen op het punt van het verplicht verstrekken van zogenoemde '*vooruitlopende*' begrotingsinformatie (Kamerstukken II, 2009/10, 31 371, nr. 301); '*vooruitlopende*' informatie, omdat vooruitgelopen wordt op de normale procedure van de begrotingsvaststelling of van de vaststelling van een begrotingswijziging.

De wettelijke verankering van '*vooruitlopende*' begrotingsinformatie is thans in het nieuw ingevoegde artikel 14a opgenomen. Overigens was deze procedure de afgelopen jaren al gedeeltelijk geborgd in lagere comptabele regelgeving (de Rijksbegrotingsvoorschriften).

Met het oog op het autorisatie- of budgetrecht van de Staten-Generaal is het van belang dat oorspronkelijke begrotingen en begrotingswijzigingen pas in uitvoering worden genomen, nadat de Staten-Generaal deze heeft vastgesteld. De begrotingsvaststelling en de vaststelling van een begrotingswijziging vergen normaliter een ambtelijk-bestuurlijke en parlementaire procedure van enkele maanden; zo'n lange periode kan op gespannen voet staan met de behoefte aan snelle bestuurlijke reacties. Om de tijdige betrokkenheid van de beide Kamers van de Staten-Generaal vooruitlopend op een formele begrotingsvaststelling of op een formele begrotingswijziging in ieder geval materieel te waarborgen, wordt in dit artikel een versnellingsprocedure geïntroduceerd voor uitzonderingssituaties. De procedure houdt het versneld, via een brief, overleggen van begrotingsinformatie aan de Kamers in ('*vooruitlopende* begrotingsinformatie'), waarmee de Kamers materieel eerder bij de besluitvorming over beleidsmatige uitgavenwijzigingen kunnen worden betrokken.

Voor de toepassing van de versnelde uitzonderingsprocedure dient aan drie voorwaarden te worden voldaan:

- a. er is een *spoedeisend* belang; uitstel van de uitvoering van het nieuwe of het gewijzigde beleid is dus niet in het belang van het Rijk;
- b. het toepassen van de normale wettelijke begrotingsprocedure gaat te lang duren;
- c. het moet gaan om *beleidsmatige* begrotingswijzigingen, dat wil zeggen uitgavenwijzigingen die voortvloeien uit nieuw genomen besluiten met aanzienlijke financiële consequenties. In het algemeen zal het bij beleidsmatige wijzigingen gaan om een expliciet besluit over de prijs-, de hoeveelheds- of de kwaliteitscomponent van de zaak waaraan het begrotingsbedrag wordt besteed.

De procedure voorziet erin dat de beleidswijziging schriftelijk aan de beide Kamers wordt voorgelegd; vanzelfsprekend voorzien van alle relevante begrotingsinformatie die daarbij hoort ter beoordeling van het voorstel. Om te borgen dat niet te snel wordt geconcludeerd dat aan deze voorwaarden wordt voldaan, is vereist dat de betrokken minister vooraf tot overeenstemming komt met de Minister van Financiën over de gewenste uitgavenwijziging.

Overigens verdient het gelijktijdig toepassen van de wettelijke begrotingsprocedure, bijvoorbeeld door middel van het indienen van een zogenaamde incidentele suppletoire begroting, in beginsel de voorkeur. In het kader van de verhoging van de bijdrage van Nederland aan het ESM (Europees StabiliteitsMechanisme) is de weg van een incidentele suppletoire begroting bijvoorbeeld ook bewandeld (Kamerstukken II, 2011/12, 33 215, nr. 3).

Echter, ook in de situatie van een gelijktijdig met een brief ingediend incidenteel suppletoir begrotingswetsvoorstel, kan een reguliere parlementaire behandeling van zo'n wetsvoorstel tot een – uit het

oogpunt van de gewenste snelle beleidsuitvoering – vertraagde wettelijke vaststelling van de begrotingswijziging leiden. Een snelle beleidsuitvoering kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als op grond van Europese afspraken vóór een uiterste datum uitsluitel gegeven moet worden over deelname van Nederland aan een Europees programma, zoals bij het EFSF en het ESM aan de orde is geweest. Andere voorbeelden zijn de aankoop van de aandelen van de Nederlandse Fortisonderdelen, waaronder ABN AMRO, en de nationalisatie van SNS REAAL. De aanzienlijke financiële verplichtingen die daarmee samenhangen, moesten op de dag dat de Kamers daarvan op de hoogte werden gesteld, worden aangegaan. In dit verband zijn de aanbevelingen 9 en 10 van de parlementaire enquêtecommissie Financieel Stelsel (PEFS) in haar eindrapport ‘Verloren Krediet II – De balans opgemaakt’ van belang. Zie de box Aanbevelingen PEFS).

De regeling is beperkt tot uitgavenwijzigingen. In de eerste plaats omdat het budgetrecht materieel voor de uitgaven van belang is. In de tweede plaats omdat beleidsmatige besluiten over verhoging van publiekrechtelijke ontvangsten (belastingen, heffingen en retributies) – het gaat dan veelal over verhoging van tarieven of uitbreiding van doelgroepen – bijna altijd moeten leiden tot een afzonderlijk wettelijk traject ter aanpassing van de betrokken wet. Dat traject biedt voldoende ruimte om gelijktijdig – en dus tijdig uit het oogpunt van het budgetrecht – de betrokken begroting aan te passen.

Box: Aanbevelingen PEFS

In het onderhavige wijzigingsvoorstel is afgezien van een wettelijke regeling van vertrouwelijke informatievoorziening aan de Tweede Kamer voor situaties waarin die Kamer niet publiekelijk kan worden geïnformeerd vanwege het risico van voorwetenschap over op handen zijnde zaken met betrekking tot beursgenoteerde ondernemingen. Ook is afgezien van het regelen van een afwijkingssituatie voor de gevallen waarin er sprake is van grote urgentie waardoor de normale voorhangprocedure niet kan worden gevolgd. Van beide omstandigheden was bijvoorbeeld sprake toen de Staat eind 2008 vrijwel alle aandelen van Nederlandse Fortisonderdelen, waaronder ABN AMRO, kocht om te voorkomen dat de financiële situatie bij de bank de financiële sector in Nederland ernstige schade zou berokkenen. De parlementaire enquêtecommissie Financieel Stelsel (PEFS) heeft voor dergelijke situaties in haar eindrapport ‘Verloren Krediet II - De balans opgemaakt’ tweeledig geadviseerd. Enerzijds stelde zij voor om een informatieprotocol (aanbeveling 9) op te stellen voor situaties waarin de Tweede Kamer vooraf niet publiek geïnformeerd kan worden en anderzijds om een wettelijke regeling te treffen voor het verstrekken van een verantwoordingsmemorandum (aanbeveling 10) waarmee de Tweede Kamer achteraf snel geïnformeerd kan worden over getroffen crisismaatregelen waarover zij vooraf niet publiek geïnformeerd kon worden.

Het kabinet heeft daarop gereageerd in zijn brief van 18 september 2012 (Kamerstukken II, 2012/13, 31 980, nr. 77). Als reactie op aanbeveling 10 om bij schending van het budgetrecht in geval van crisismaatregelen achteraf de Tweede Kamer zo nodig vertrouwelijk via een verantwoordingsmemorandum te informeren en dat memorandum bij voorkeur wettelijk te regelen in de Comptabiliteitswet, heeft het kabinet laten weten vraagtekens te plaatsen bij een dergelijke wettelijke regeling. Zo’n wettelijke regeling zou dan immers de basis bieden om af te wijken van een belangrijk parlementair recht, het openbaar informatierecht ex artikel 68 van de Grondwet. Verder staat zo’n wettelijke regeling haaks op de discussie over een eventueel noodregime ten aanzien van de voorhangprocedure. De Tweede Kamer en het kabinet hebben in 2009 geconcludeerd dat het niet zinvol is om een nood- of uitzonderingsregime in de wet op te nemen voor het niet hoeven volgen van de voorhangprocedure. Beginsel is immers dat de wet moet worden gevolgd. Als het kabinet van oordeel is dat in een crisissituatie ‘nood de wet breekt’, waardoor de wet niet wordt gevolgd, zal de betrokken minister zich daarover achteraf moeten verantwoorden.

In dit verband is toegezegd om in de memorie van toelichting bij de nieuwe Comptabiliteitswet een passage op te nemen over de noodzaak tot verantwoording achteraf bij het schenden van het budgetrecht en uit welke onderdelen deze verantwoording moet bestaan. Nu de onderhavige Zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 voorafgaat aan de nieuwe Comptabiliteitswet, waarvan niet op korte termijn sprake zal zijn, ligt het in de rede de bedoelde passage hier op te nemen. Met de volgende passage wordt die toezegging ingelost.

In crisissituaties, zoals ten tijde van de overname van de aandelen Fortis/ABN AMRO toen de Staat daarmee beoogde een ontwrichting van het financieel stelsel te voorkomen, kan het voorkomen dat door de regering buiten de openbaarheid crisismaatregelen worden genomen zonder dat daarvoor een afdoende wettelijke budgettaire voorziening beschikbaar is, bijvoorbeeld voor de overname van een private organisatie, en zonder dat daarbij (dus) vooraf de voorhangprocedure ex artikel 34 van de Comptabiliteitswet 2001 wordt toegepast. Het treffen van dergelijke maatregelen buiten het publieke medeweten van de Staten-Generaal is de verantwoordelijkheid van de regering; zij zal zich daarvoor dan achteraf in de openbaarheid verantwoorden. Die verantwoording zal de vorm hebben van een brief aan de Tweede Kamer, waarin aan de volgende elementen aandacht wordt besteed:

- a. de genomen maatregelen, de argumenten daarvoor, de budgettaire gevolgen voor de Staat en zo mogelijk de financiële gevolgen voor andere maatschappelijke sectoren; de budgettaire gevolgen zullen zo mogelijk gelijktijdig of anders zo kort mogelijk na de brief door middel van een (incidentele) suppletoire begroting aan de Tweede Kamer worden aangeboden;
- b. de overwogen alternatieve maatregelen en de argumenten waarom die niet zijn genomen, inclusief de budgettaire risico's daarvan voor de Staat en zo mogelijk de financiële gevolgen voor andere maatschappelijke sectoren;
- c. in het geval er sprake is van relevante andere publieke actoren, zoals toezichthouders of (mede)uitvoerders van het overheidsbeleid, aandacht voor de rol van die actoren, zowel in de periode voorafgaande aan de crisissituatie als in de periode van de crisissituatie waarin mede door de Staat de crisismaatregelen werden getroffen;
- d. in het geval de voorhangprocedure ex artikel 34 van de Comptabiliteitswet 2001 niet is gevolgd een uiteenzetting over de reden daartoe.

De brief van 1 februari 2013 (Kamerstukken II, 2012/13, 33 532, nr. 1) inzake de overname van SNS REAAL, hetgeen door de regering als een crisismaatregel in een crisissituatie is opgevat, tezamen met de ingediende incidentele suppletoire begroting, kan als de toepassing en de invulling van het hierboven beschreven verantwoordingsmemorandum worden gezien in de casus van de nationalisatie van SNS REAAL.

Bij het toepassen van deze versnelde uitzonderingsprocedure draagt de betrokken minister het politieke risico van het vooruitlopen op de formele vaststelling van de betrokken begrotingswijziging; de formele instemming van de Kamers als medewetgever later aan de hand van een wet tot wijziging van de begroting is en blijft noodzakelijk, ook als niet direct gelijktijdig een incidentele suppletoire begroting is ingediend. Afhankelijk van de reactie van een van beide Kamers zal de betrokken minister de inschatting maken welke risico's hij loopt, wanneer hij vooruitlopend op de autorisatie de spoedeisende beleidswijziging in gang zet. Juist het noodzakelijke overleg dat plaats heeft bij het doorlopen van de procedure zal in het algemeen voor de minister de informatie opleveren over de beheersbaarheid van dat risico.

De procedure kan, afhankelijk van het spoedeisende karakter van een beleidsmatige uitgavenwijziging, aan de orde zijn gedurende het gehele begrotingsjaar op momenten dat er geen sprake is van het indienen of behandelen van een reguliere suppletoire begroting, dat wil zeggen van een suppletoire begroting die samenhangt met de Voorjaarsnota of met de Najaarsnota. Als daarvan wel sprake is, zal in het algemeen een spoedeisende begrotingswijziging in die reguliere suppletoire begroting kunnen worden verwerkt. Overigens kan ook dan – tijdens de parlementaire behandeling van dergelijke reguliere begrotingen – de procedure van artikel 14a relevant zijn. Immers, tussen het moment dat de Tweede Kamer een suppletoire begroting heeft aangenomen en het moment dat de Eerste Kamer diezelfde suppletoire begroting aanneemt, kan een zodanige periode verstrijken dat daarbinnen sprake kan zijn van het moeten doorvoeren van een spoedeisende beleidsmatige uitgavenwijziging. Het meest pregnant zal dat kunnen spelen in de periode in december, nadat de Tweede Kamer – veelal in de week voor de Kerst – de suppletoire begrotingen samenhangende met de Najaarsnota heeft aangenomen. De Eerste Kamer neemt die suppletoire begrotingen pas na afloop van het begrotingsjaar aan. Als er in die periode van december een spoedeisende beleidsmatige uitgavenwijziging aan de orde is, zal de procedure ingevolge artikel 14a in gang gezet moeten worden in de laatste twee weken van het begrotingsjaar. Voorbeelden van spoedeisende beleidsmatige uitgavenwijzigingen zijn opgenomen in bijlage 7 van het Financieel jaarverslag van het Rijk 2011 (Kamerstukken II, 2011/12, 33 240, nr. 1).

Vanwege het spoedeisende karakter van de uitgavenwijziging zal het wenselijk zijn in de schriftelijke mededeling een uiterste datum te vermelden waarop een reactie van de Kamers wordt verwacht.

Onderdeel J

Artikel 24a (Horizonbepaling voor subsidies)

Per brief van de Minister van Financiën aan de Kamer van 2 mei 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 33 034, nr. 8) heeft het kabinet aangegeven de horizonbepaling voor subsidies wettelijk te verankeren op wens van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. In dit artikel wordt hieraan invulling gegeven. Gekozen is voor het regelen van een horizonbepaling voor subsidies in de CW, omdat het instellen van een subsidiehorizon sterk samenhangt met het budgetrecht van de Staten-Generaal en met name met de afwegingsfunctie van de begrotingen (allocatieaspect van de publieke middelen). De CW regelt het beheer van de publieke financiële middelen primair vanuit de invalshoek van het budgetrecht. Overigens was materieel aan de horizonbepaling al inhoud gegeven door middel van een aanpassing van de Aanwijzingen voor subsidieverstreking. Die aanwijzingen zijn met ingang van 1 juli 2012 aangepast door middel van de Eerste wijzigingsregeling van die aanwijzingen (Stcrt. 2012, 13009).



Eerste lid

Een subsidieregeling dient voorzien te zijn van een datum waarop de regeling eindigt en deze datum dient te liggen vóór het tijdstip waarop na inwerkingtreding van de regeling vijf jaren zijn verlopen.

Tweede lid

Indien de inhoud van een nieuwe regeling in belangrijke mate overeenkomt met de inhoud van een vervallen regeling en er dus in wezen voortzetting van de vervallen regeling plaatsvindt wordt een ontwerp van deze regeling aan de Tweede Kamer overlegd. In dat ontwerp wordt gemotiveerd waarom een nieuwe regeling met in belangrijke mate dezelfde inhoud nodig is.

Derde lid

Het is mogelijk om een subsidieregeling te verlengen voordat deze vervalt, maar ook dan vindt overlegging van een ontwerp van de wijzigingsregeling aan Tweede Kamer plaats voordat tot vaststelling wordt overgegaan. Ook hier wordt in de toelichting op de regeling gemotiveerd waarom verlenging nodig wordt geacht.

Vierde lid

Tot slot is het mogelijk om een subsidieregeling al bij de totstandkoming te voorzien van een langere geldingsduur, met daarbij uiteraard een motivering waarom die langere geldingsduur nodig is. Ook een dergelijke regeling wordt echter niet vastgesteld dan nadat de Kamer de gelegenheid heeft gehad zich hierover uit te spreken.

Indien de Tweede Kamer niet binnen vier weken reageert op het overgelegde voorstel, kan de vakminister overgaan tot het verder ten uitvoer brengen van (een aanpassing van) de regeling. Indien de Tweede Kamer kenbaar maakt behoefte te hebben aan overleg met de vakminister over het overgelegde ontwerp van een regeling, zal de vakminister niet overgaan tot het uitvoeren van zijn voornemen via de daarvoor gebruikelijke procedure dan nadat dit overleg heeft plaatsgevonden.

Vijfde lid

Op grond van de definiëring van het begrip subsidie in dit lid, vallen o.a. regelingen inzake bekostiging van onderwijs en onderzoek, bekostiging van rechtspersonen die naar publiekrecht zijn ingesteld, en toeslagen, hier niet onder. Verder vallen de algemene regelingen (Kaderwetten en andere regelingen met uitsluitend voorschriften van procedurele aard) hier niet onder. Evenmin vallen hieronder subsidies die niet op een regeling zijn gebaseerd. Onder deze categorieën vallen bijvoorbeeld subsidies die het karakter hebben van bekostiging van een instelling evenals de ingevolge de Awb in de begroting vermelde subsidies en incidentele subsidies.

Onderdelen K, L en O

Artikelen 25 (Beheer overtollige materieel), 32 (Privaatrechtelijk beheer van materieel) en 38 (Nadere regelgeving inzake materieel)

Bij het Koninklijk Besluit van 5 november 2012 houdende de departementale herindeling met betrekking tot het rijksvastgoed (Stcrt. 2012, 23045) is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) belast met de behartiging van de aangelegenheden op het terrein van rijksvastgoed, met inbegrip van het Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf, voor zover die behartiging vóór 5 november 2012 was opgedragen aan de Minister van Financiën. De Minister van BZK is daardoor ook verantwoordelijk geworden het beheer van overtollige onroerende zaken, voor het privaatrechtelijke beheer van onroerende zaken en voor de centrale regelgeving inzake het beheer van onroerend materieel. Dat heeft gevolgen voor de bepalingen in artikel 25, vierde lid, in artikel 32, tweede lid, en in artikel 38, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001. Die bepalingen zijn hiertoe aangepast. De Minister van Financiën blijft als vakminister verantwoordelijk voor het materieelbeheer van de roerende zaken die bij hem in gebruik zijn. Als centraal coördinerende minister blijft hij verantwoordelijk voor het (centrale) beheer van overtollige roerende zaken, voor het privaatrechtelijk beheer van roerende zaken en van niet-materiële zaken, inclusief de centrale regelgeving inzake het beheer van roerende zaken.

Het materieelbeheer omvat de zorg voor de instandhouding en het onderhoud van roerende en onroerende zaken vanaf het moment van inbeheer- of ingebruikneming tot het moment van afstoting. Het moment van afstoting is het moment waarop de zaak door de rijksdienst aan een derde in eigendom wordt overgedragen dan wel voor vernietiging wordt afgestaan.

Het privaatrechtelijk beheer van zaken houdt in het algemeen in: het uitoefenen van alle rechten en plichten die voortvloeien uit de positie van de Staat als eigenaar, zoals bijvoorbeeld het nemen van maatregelen tegen inbreuken op het eigendomsrecht, het verkopen, het uitgeven in erfpacht, het verpachten, het verhuren, het in gebruik geven, het aangaan van dadingen en grensregelingen, het afkopen van grondrenten, het bevorderen van de afwikkeling van onbeheerde nalatenschappen, de behandeling en de betaling van zakelijke lasten en belastingen.

Voor roerende zaken houdt het privaatrechtelijk beheer meer specifiek in het revincideren, dat wil zeggen het terug- of opeisen van het eigendom, en verder het verkopen of het verpanden van die zaken.

Onderdelen M en N

Artikelen 34 tot en met 34c (Uitbreiding voorhangprocedure)

Algemeen

Door middel van de wijzigingen in de onderdelen M en N wordt de voorhangprocedure bij de Tweede en Eerste Kamer voor bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen uitgebreid. Aanleiding daartoe vormen diverse overleggen die de Minister van Financiën in periode 2008-2010 met de Tweede Kamer heeft gevoerd onder andere naar aanleiding van de overname van Fortis Bank Nederland NV en de steunverlening aan ING door middel van de Illiquid Assets Backup Facility. (Kamerstukken II, 2008/09, 31 371, nr. 95).

De voorhangprocedure houdt in dat bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen niet eerder mogen plaatsvinden dan nadat het voornemen daartoe aan de beide Kamers is gemeld, waarbij de Kamers 30 dagen de gelegenheid hebben om daarover – als daartoe door een bepaalde quorum aan kamerleden de behoefte wordt gevoeld – met de betrokken minister in overleg te gaan. De periode van 30 dagen kan vervolgens nog worden verlengd met ten minste 14 dagen, waarna de betrokken Kamer de minister moet laten weten of zij het wenselijk acht dat voor de voorgenomen rechtshandeling eerst een wettelijke machtiging wordt geregeld. Als van die optie van een wettelijke machtiging gebruik wordt gemaakt, dient dus eerst een wetsvoorstel te worden ingediend en door beide Kamers te worden aangenomen, waarin de machtiging wordt verleend om de rechtshandeling te doen plaatsvinden. Sinds het begin van de jaren negentig hebben de Kamers van de optie van een machtigingswet nauwelijks gebruik gemaakt. Na het overleg met de betrokken minister werd in het algemeen 'stilzwijgend' met de rechtshandeling ingestemd. Voor zover er aan de rechtshandeling financiële consequenties zijn verbonden, zoals in de situatie van het deelnemen in het aandelenkapitaal van ondernemingen, was en is er altijd ook nog een budgettaire voorziening nodig via een (suppletoire) begrotingswet. De voorhangprocedure komt dus niet in de plaats van het budgetrecht. Het is een extra controlemiddel in handen van de Staten-Generaal.

Het doel van de voorhangprocedure is dat de Staten-Generaal vooraf een oordeel kunnen uitspreken over de juistheid van het voornemen van de regering om een bepaalde privaatrechtelijke rechtshandeling te verrichten. Het gaat om een beperkt aantal categorieën privaatrechtelijke rechtshandelingen die tot gevolg hebben dat activiteiten met een sterk publiek karakter of met aanzienlijk maatschappelijke gevolgen buiten de directe invloed van met name de Tweede Kamer worden geplaatst, dan wel dat op incidentele basis publieke middelen aan bepaalde privaatrechtelijke rechtspersonen worden verstrekt ter versterking van het vermogen.

Het laten vervallen van het vijfde tot en met het achtste lid in artikel 34, waarin de voorhangprocedure van overeenkomstige toepassing wordt verklaard op deelnemingen en op converteerbare leningen, wijzigt de voorhangprocedure niet. Die procedure is ongewijzigd in de leden 1, 3 en 4 van artikel 34 gehandhaafd. Wel wordt er een aantal wijzigingen doorgevoerd met betrekking tot de reikwijdte van de procedure. Zo worden er meer privaatrechtelijke rechtshandelingen onder de procedure gebracht, te weten rechtshandelingen met directe financiële consequenties, zoals leningen met wezenlijke kenmerken van eigen vermogen (artikel 34a, onderdeel a) en schuldtitels of aandelen die van derde partijen worden overgenomen (artikel 34a, onderdeel b) en rechtshandelingen met indirecte financiële consequenties, zoals de risico's, bedoeld in artikel 34a, onderdeel c. Deelnemingen en converteerbare leningen vallen thans onder de bredere reikwijdte van artikel 34a, onderdeel a.

De informatievoorziening aan Staten-Generaal over de rechtshandelingen, bedoeld in het vervallen lid 8 van artikel 34, die *na* het verrichten van die rechtshandelingen dient te geschieden, zoals het mededeling moeten doen van het afstoten van aandelenbezit, wordt thans geregeld in artikel 34c.

Artikel 34 (Voorhangprocedure bij het oprichten, mede-oprichten en doen oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen en inhoudelijke regeling van de voorhangprocedure)

In de oude situatie – vóór het doorvoeren van de onderhavige wijzigingen – omvatte artikel 34 de

volgende privaatrechtelijke rechtshandelingen, waarop de voorhangprocedure van toepassing is:

- a. het oprichten, mede-oprichten of doen oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen door de Staat;
- b. het deelnemen in het aandelenkapitaal van BV's, NV's, waarvan de Staat ten minste 5% van het geplaatste kapitaal houdt of verkrijgt en als daarmee een bepaalde financieel belang is gemoeid (thans vastgesteld op ten minste € 500.000);
- c. het verstrekken van in aandelen converteerbare leningen, eveneens als daarmee – na conversie – ten minste 5% van het aandelenkapitaal zou kunnen worden verkregen en er ten minste een financieel belang van € 500.000 mee gemoeid is.

Door middel van de wijzigingen die in onderdeel M van de wet worden doorgevoerd, te weten het schrappen van de leden 5 tot en met 8 van artikel 34 CW 2001, wordt artikel 34 beperkt tot het oprichten, mede-oprichten of doen oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen. Deze beperking in artikel 34 wordt in artikel 34a ondervangen, doordat deelnemingen en converteerbare leningen thans in dat artikel, als onderdeel van het daar opgenomen onderdeel a, zijn ondergebracht. Het nieuwe artikel 34a regelt in samenhang met het nieuwe artikel 34b de voorhangprocedure die gevolgd moet worden bij het voornemen tot privaatrechtelijke rechtshandelingen die bepaalde financiële transacties inhouden.

Tot privaatrechtelijke rechtspersonen, bedoeld in het eerste lid van dit artikel, worden ook rechtspersonen gerekend die naar niet-Nederlands recht worden opgericht. Indien de Staat betrokken is bij het oprichten, het mede-oprichten dan wel het doen oprichten van een rechtspersoon naar niet-Nederlands recht, geldt derhalve in beginsel de voorhangprocedure, tenzij niet voldaan wordt aan de criteria op grond waarvan kan worden vastgesteld of sprake is van oprichten, mede-oprichten of doen oprichten. Die criteria zijn uit de wetsgeschiedenis van artikel 34 af te leiden en zijn overigens overzichtelijk opgenomen en uitgewerkt in het zogenaamde stichtingenkader (bijlage bij Kamerstukken II, 2006/07, 25 268, nr. 42; opgenomen in HAFIR (www.rijksoverheid.nl)).

Artikel 34a (Voorhangprocedure bij vermogensverschaffing aan privaatrechtelijke rechtspersonen)

Aanhef

Door het nieuw in te voegen artikel 34a wordt de voorhangprocedure ook van toepassing op een aantal andere categorieën privaatrechtelijke rechtshandelingen met financiële consequenties voor de Staat. Het betreft de categorieën a tot met c van artikel 34a, inhoudende vormen van vermogensverschaffing aan of vermogensversterking van privaatrechtelijke rechtspersonen. In artikel 34b worden daarop een aantal uitzonderingen geformuleerd.

Aanleiding voor het ruimere toepassingsbereik van de voorhangprocedure ten opzichte van het oude artikel 34 vormt de vermogensverschaffing door de Staat aan verschillende financiële instellingen tijdens de kredietcrisis van 2008/2009. De wijze van vermogensverschaffing of -versterking viel toen niet altijd onder de voorhangprocedure. De Tweede Kamer was van mening dat andere vormen van vermogensverschaffing dan deelneming in het aandelenkapitaal ook onder de voorhangprocedure zouden moeten worden gebracht. (Kamerstukken II, 2009/10, 31 371, nr. 301).

Nog onlangs, in het kader van de kabinetsreactie op de aanbevelingen van het rapport van de Parlementaire enquêtecommissie financieel stelsel (Kamerstukken II, 2012/13, 31 980, nr. 77), is bij aanbeveling 8 toegezegd dat de Comptabiliteitswet 2001 op dit punt zal worden aangepast.

Onderdeel a

Dit onderdeel ziet op het verstrekken van eigen vermogen van leningen met wezenlijke kenmerken van eigen vermogen of van garanties ten aanzien van de omvang van het eigen vermogen van privaatrechtelijke rechtspersonen.

Van het verstrekken van eigen vermogen is sprake bij het deelnemen in het aandelenkapitaal van een vennootschap, maar ook bij het langs privaatrechtelijke weg financieel bijdragen in het kapitaal van een rechtspersoon zonder aandelenkapitaal. Deze laatste vorm van financieel bijdragen vormt een uitbreiding ten opzichte van het oude artikel 34, dat louter sprak over deelnemen in het aandelenkapitaal van een naamloze vennootschap of een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid. Het financieel bijdragen in het kapitaal van een rechtspersoon zonder aandelenkapitaal via publiekrechtelijke weg, dus via het verlenen van een subsidie, valt niet onder de voorhangprocedure. Dat is niet nodig omdat op grond van de Algemene wet bestuursrecht voor subsidieverlening een wettelijke basis aanwezig moet zijn; de Staten-Generaal zijn dan als medewetgever al bij het subsidiebeleid betrokken geweest.

Bij leningen met wezenlijke kenmerken van eigen vermogen kan gedacht worden aan converteerbare leningen, dat wil zeggen leningen met de optie om die op een later moment in aandelenkapitaal om te

zetten. Niet alle mogelijke constructies van het verschaffen van eigen vermogen zijn bij voorbaat in de wet te voorzien. Daarom is gekozen voor de algemenere formulering van *wezenlijke kenmerken van eigen vermogen*. Met *wezenlijke kenmerken van eigen vermogen* wordt onder meer bedoeld op een bepaalde mate van zeggenschap, winstafhankelijkheid, looptijd en achterstelling ingeval van insolventie. Door deze verruiming geldt de voorhangprocedure ook voor bijvoorbeeld eeuwigdurende leningen waarvan de rente afhankelijk is van dividenduitkering. Het betreft dan bijvoorbeeld de zogenaamde core tier-1 securities die ten tijde van de kredietcrisis door AEGON, SNS REAAL en ING aan de Staat zijn verkocht.

Wanneer de Staat bij converteerbare leningen gebruik maakt van het recht op conversie, valt het gebruikmaken van dit recht niet onder de in dit artikel bedoeld privaatrechtelijke rechtshandelingen en is de voorhangprocedure niet van toepassing. Er is dan geen sprake van een nieuwe verstrekking van vermogen; alleen het label 'verstrekte converteerbare lening' wordt vervangen door het label 'verstrekt eigen vermogen'. De voorhangprocedure is dan al toegepast bij het verstrekken van de converteerbare lening en daarmee zijn de Staten-Generaal op het moment van het verstrekken van de lening betrokken geweest bij het converteerbare karakter ervan. Ook indien de rechtspersoon, als aantrekker van de converteerbare lening, het recht heeft de lening te converteren en van dit recht gebruik maakt, valt deze handeling niet onder de voorhangprocedure, omdat het niet de Staat is die dan de (privaatrechtelijke rechts)handeling verricht.

Bij dividendtoekenning kunnen zich twee situaties voordoen. De Staat kan als aandeelhouder besluiten af te zien van dividend of van winstafrachten. Een dergelijk besluit valt niet onder onderdeel a, omdat de Staat geen nieuw vermogen verstrekt, maar afziet van een winstuitkering; de voorhangprocedure is daarom niet van toepassing. De Staat kan ook aandelen verkrijgen doordat hij, bij een keuzedividend, besluit akkoord te gaan met een uitkering van dividend in de vorm van aandelen, het zogeheten stockdividend, in plaats van een uitkering in geld. Een dergelijk besluit valt evenmin onder de voorhangprocedure, omdat met de keuze voor stockdividend ten minste wordt bereikt dat de zeggenschap van de Staat gelijk blijft. Als het relatieve belang desalniettemin toeneemt, is dat een gevolg van het keuzegedrag van eventuele andere aandeelhouders.

Onderdeel a ziet ook op het geven van garanties ten aanzien van de omvang van het eigen vermogen van privaatrechtelijke rechtspersonen. Deze zinsnede regelt de situatie dat de Staat aan een privaatrechtelijke rechtspersoon de garantie geeft dat het eigen vermogen van deze rechtspersoon niet onder een bepaalde omvang zal komen. Mocht het eigen vermogen wel onder deze omvang komen, dan verplicht de Staat zich om eigen vermogen te verstrekken aan de privaatrechtelijke rechtspersoon waaraan de garantie is afgegeven. Hoewel het verstrekken van eigen vermogen ook al onder de voorhangprocedure valt op grond van dit onderdeel (a), is er voor gekozen ook garanties op het eigen vermogen op te nemen in dit artikel. Als de Staat eigen vermogen moet verstrekken op grond van een eerder afgegeven garantie, is het verstrekken van dit vermogen immers geen keuzemogelijkheid meer en kan het na het volgen van de voorhangprocedure alsnog niet verstrekken van het eigen vermogen de juridische verplichtingen van de Staat doorkruisen.

Onder een garantie wordt in dit geval verstaan een overeenkomst waarmee een onvoorwaardelijke zekerheidstelling wordt afgegeven aan een rechtspersoon voor de situatie dat het eigen vermogen onder een afgesproken omvang zakt. Garanties op basis van een wettelijk kader, bijvoorbeeld een algemeen geldende garantieregeling, vallen op grond van de uitzonderingsbepaling in artikel 34b, eerste lid, aanhef en onder a, niet onder de voorhangprocedure.

Van belang is erop te wijzen dat de voorhangprocedure betrekking heeft op *privaatrechtelijke* rechtshandelingen. Om die reden vallen bijvoorbeeld bepaalde rechtshandelingen op basis van de *Wet bijzondere maatregelen financiële ondernemingen* niet onder de voorhangprocedure, omdat het daarbij om publiekrechtelijke rechtshandelingen gaat. Zo is in die wet onder andere opgenomen dat de Minister van Financiën een onmiddellijke voorziening kan treffen bij een financiële onderneming of tot ontgensing van een financiële onderneming kan overgaan.

Onderdeel b

Dit onderdeel ziet op de situatie dat er aandelen of leningen worden overgenomen van een derde partij, als gevolg waarvan de Staat een nieuw belang of een groter belang neemt in een privaatrechtelijke rechtspersoon. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de overname van de aandelen Fortis Bank Nederland N.V. tijdens de kredietcrisis. De explicitering van deze categorie privaatrechtelijke rechtshandelingen is thans nodig, omdat in onderdeel a niet meer, zoals in het oude artikel 34, wordt gesproken over *deelname in het aandelenkapitaal* van een vennootschap.

Onderdeel c

Dit onderdeel ziet op de situatie dat de Staat een transactie met een privaatrechtelijke rechtspersoon



aangaat waarbij de Staat het risico van financiële activa van die rechtspersoon overneemt. De Illiquid Assets Back up Facility op de gesecuritiseerde Alt A hypotheekportefeuille van ING is hier een voorbeeld van. Ook andere toekomstige constructies waarbij sprake is van het overnemen van risico's van financiële activa, indien daarmee beoogd wordt het vermogen te versterken, vallen onder deze formulering.

Artikel 34b (Uitzonderingen op de voorhangprocedure)

Onderdeel a

Met de wettelijk geregelde voorhangprocedure in artikel 34 en 34a wordt beoogd de tijdige betrokkenheid van de Staten-Generaal te waarborgen bij de uitvoering van bepaalde incidentele maatregelen die genomen worden buiten een beschikbaar wettelijk kader. Daarmee wordt een extra check op eventuele bevoegdheidsoverschrijding ingebouwd, hetgeen met name van belang is als een te nemen maatregel leidt tot een financiële overdracht aan een private partij.

Wanneer maatregelen worden genomen binnen een beschikbaar wettelijk kader, is de extra waarborg van de voorhangprocedure niet nodig, omdat de waarborg dan is gelegen in de getroffen wettelijke regeling.

De voorwaarde in onderdeel a heeft betrekking op deze situatie. Als aan deze voorwaarde wordt voldaan, hoeft de voorhangprocedure dus niet te worden toegepast.

Een voorbeeld van een wettelijk kader biedt de *Wet ambulancezorg*. In deze wet krijgt de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in artikel 5, zevende lid, de taak om een stichting voor regionale ambulancevoorziening op te richten, als dat een regio niet lukt. Het oprichten van een stichting is een privaatrechtelijke rechtshandeling. De Staten-Generaal is medewetgever en heeft dus goedgekeurd dat de minister deze taak krijgt. Het is dan niet nodig dat de Tweede Kamer ook steeds vooraf over een individuele oprichting van een regionale stichting voor ambulancezorg wordt geïnformeerd.

Onderdeel b

Als de Staten-Generaal door het volgen van de voorhangprocedure al heeft ingestemd met een garantie ten aanzien van de omvang van het eigen vermogen, dan is de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de verstrekking van het eigen vermogen op basis van de afgegeven garantie al gewaarborgd op het moment van het verstrekken van die garantie. Het daadwerkelijk verstrekken van het eigen vermogen hoeft dan niet wederom te worden voorgelegd aan de Staten-Generaal.

Onderdeel c

Wanneer een vennootschap besluit tot een nieuwe aandelenemissie, zal de Staat in bepaalde gevallen zijn relatieve belang op hetzelfde niveau willen handhaven. De Staat neemt dan nieuwe aandelen en verschaft daarmee vermogen aan de vennootschap. Omdat niet wordt beoogd om het belang van de Staat te verhogen, is in een dergelijke situatie de voorhangprocedure niet van toepassing. De Staten-Generaal zijn vanzelfsprekend wel als medebegrotingswetgever betrokken bij de autorisatie van het benodigd budget.

De situatie dat een medeaandeelhouder van de Staat in een vennootschap zijn belang aan de Staat aanbiedt en de Staat dit belang aankoopt en daarmee het staatsbelang uitbreidt, valt niet onder de uitzondering. In die situatie geldt in beginsel dus wel de voorhangprocedure, tenzij een andere uitzonderingsgrond van toepassing is.

Onderdeel d

De onderhavige bepaling in de Comptabiliteitswet moet als een bepaling van algemeen karakter (*lex generalis*) worden beschouwd. Dat houdt in dat specifieke bepalingen in andere wetten (*lex specialis*) die hiermee strijdig kunnen zijn, voorgaan. Een voorbeeld van dergelijke specifieke bepalingen die strijdigheid met de voorhangprocedure kunnen opleveren, is te vinden in de *Wet op het financieel toezicht*. Daarin zijn bepalingen opgenomen die beogen te voorkomen dat koersgevoelige informatie in bepaalde omstandigheden openbaar wordt gemaakt. In die wet wordt ook het verbod geregeld op het verstrekken van informatie die als voorkennis kan worden beschouwd. In dergelijke gevallen kan de voorhangprocedure – gelet op het openbare karakter daarvan – dus niet worden gevolgd.

Onderdeel e

Om de voorhangprocedure voor de Staten-Generaal hanteerbaar te houden, is het wenselijk een financiële grens te trekken, waaronder de voorhangprocedure niet wordt toegepast. Ook in het oude artikel 34 was in zo'n (absolute) grens voorzien, die door de Minister van Financiën kan worden



gesteld (€ 500.000). Die grens is sinds 2002 niet gewijzigd. De nieuwe grens zal, om de voorhangprocedure praktisch hanteerbaar te houden, op in beginsel op € 5.000.000 worden gesteld. Ook hier wordt opgemerkt dat voor rechtshandelingen met een budgettaire impact onder die grens in elk geval altijd gezorgd zal moeten (blijven) worden voor een parlementaire budgettaire autorisatie door middel van een (suppletoire) begrotingswet.

In het oude artikel 34 was ook een relatieve grens getrokken. Als voor minder dan 5% van het geplaatste kapitaal in een vennootschap werd deelgenomen, bleef de voorhangprocedure buiten toepassing. Die relatieve grens is eveneens om praktische redenen losgelaten.

Artikel 34c (Informatieverstreking aan de Staten-Generaal over vermogensbezit in privaatrechtelijke rechtspersonen)

Eerste lid

In dit artikel wordt de informatieverstreking aan de Staten-Generaal geregeld over het beleid dat wordt (prospectief) en is gevoerd (retrospectief) met betrekking tot het vermogen dat de Staat in het verleden in privaatrechtelijke rechtspersonen heeft gestoken, dan wel voornemens is te verstrekken of af te stoten. Het moet gaan om vermogen waaraan wezenlijke kenmerken van eigen vermogen zijn verbonden. Voor een toelichting bij de kenmerken die als zodanig worden aangemerkt, wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 34a, onder a.

De verplichting tot het jaarlijks informeren van de Staten-Generaal zal ertoe leiden, dat in het algemeen een jaar terug en een jaar vooruit zal worden gekeken. Daartoe kan als informatiemedium de begroting of het jaarverslag van het ministerie van Financiën worden gebruikt, maar ook een aparte brief of nota.

In de afgelopen jaren heeft de Minister van Financiën, los van de begroting of het jaarverslag van zijn ministerie, aan de Tweede Kamer het *Jaarverslag beheer staatsdeelnemingen* uitgebracht. Daarin wordt aandacht geschonken aan het aandelenbelang van de Staat in privaatrechtelijke rechtspersonen of aan belangen waaruit rechten en plichten volgen die vergelijkbaar zijn met aandeelhoudersrechten in kapitaalvennootschappen (zoals stichtingen). Dit verslag betreft met name een terugblik op het gevoerde beheer, maar geeft ook inzicht in de ontwikkelingen in het beleid over het voorafgaande boekjaar van de staatsdeelnemingen. Als er op basis van de bestaande uitgangspunten voor het afstoten van staatsdeelnemingen reden is geweest voor het afstoten van een specifieke staatsdeelname, dan wordt dit ook vermeld in het verslag.

Een aparte nota over het deelnemingenbeleid wordt uitgebracht indien de uitgangspunten van het beleid, waaronder de uitgangspunten van het afstotingsbeleid, bij het beheer van staatsdeelnemingen aanpassing behoeven.

Omdat het *Jaarverslag beheer Staatsdeelnemingen* en de hierboven bedoelde aparte nota ook uitgangspunten voor het afstoten van staatsdeelnemingen bevatten, zal het verslag en de nota aan zowel de Eerste als de Tweede Kamer worden verzonden. De Eerste Kamer die een rol speelt in de voorhangprocedure, wordt op deze wijze ook in de gelegenheid gesteld kennis te nemen van de uitgangspunten die de regering hanteert bij het afstoten van staatsdeelnemingen. Het is om die reden dat het Jaarverslag beheer Staatsdeelnemingen voortaan ook aan de Eerste Kamer zal worden overgelegd.

Voor voorbeelden van de in onderdeel b bedoelde risico's van financiële activa wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 34a, onderdeel c.

Tweede lid

Dit lid bepaalt in onderdeel a dat in ieder geval informatie aan de Staten-Generaal moet worden verstrekt over de uitgangspunten van het beleid ten aanzien van het afstoten van de belangen in privaatrechtelijke rechtspersonen, voordat deze belangen worden afgestoten. Meer concrete en specifieke informatie kan in het algemeen niet vooraf worden verstrekt zonder de belangen van de Staat als verkopende partij te schaden als informatie voortijdig bekend wordt. Bij het afstoten van belangen in privaatrechtelijke rechtspersonen komt namelijk een complex proces van onderzoek en onderhandelingen kijken. Daarbij kunnen verschillende private partijen betrokken zijn, die bij dit proces ieder een eigen belang hebben dat af kan wijken van dat van de Staat.

Om de onderhandelingspositie van de Staat in een dergelijk proces niet te verslechteren kan in het afstotingsplan geen informatie opgenomen worden die afbreuk kan doen aan de financiële positie van de Staat. Het betreft dan bijvoorbeeld informatie over het tijdstip waarop en de voorwaarden waaronder het afstoten plaatsvindt. Bij de voorwaarden voor het afstoten kan gedacht worden aan het als Staat afgeven van garanties en vrijwaringen aan de koper van een belang in een privaatrechtelijke rechtspersoon. Daarnaast is het soms niet mogelijk het tijdstip waarop een deelneming beëindigd

wordt vooraf te melden aan de Staten-Generaal omdat dit op grond van de Wet op het financieel toezicht verboden is. De Staten-Generaal wordt doorgaans geïnformeerd over een voorgenomen beursgang. Daarbij wordt ongeveer 20 tot 30% van de aandelen herplaatst. De overige 70 tot 80% vindt zijn weg via vervolgplaatsingen op de kapitaalmarkt. Bekendmaking daarvan kan de koers beïnvloeden en zo de positie van de andere aandeelhouders schaden.

Bij de jaarlijkse informatieverstrekking aan de Staten-Generaal wordt na het verrichten van de rechtshandeling een toelichting gegeven over de hiervoor genoemde informatie die niet vooraf kan worden gedeeld met het oog op de onderhandelingspositie van de Staat. Overigens zijn er dan mogelijk ook details die niet kunnen worden verstrekt aan de Staten-Generaal omdat dit bijvoorbeeld de bedrijfsvertrouwelijkheid van de vervreemde onderneming zou kunnen schaden.

Onderdeel P

Artikel 50 (Afschaffen van de Voorlopige Rekening)

Met het vervallen van artikel 50 van de Comptabiliteitswet 2001 vervalt de jaarlijkse toezending vóór 1 maart na afloop van een jaar van de Voorlopige Rekening aan de Staten-Generaal. In het streven naar vermindering van de administratieve lasten was al eerder het principebesluit genomen om de Voorlopige Rekening als afzonderlijk document af te schaffen. De Tweede Kamer is hierover in 2006 geïnformeerd (Kamerstukken II 2005/06, 29 949, nr. 55). De Voorlopige Rekening bevatte de voorlopige begrotingsrealisaties. De informatie uit de Voorlopige Rekening wordt thans in het Financieel Jaarverslag van het Rijk en in de jaarverslagen van de departementen verwerkt, die de definitieve begrotingsrealisaties bevatten.

Aan het principebesluit was tot nog toe geen uitvoering gegeven. Met ingang van het begrotingsjaar 2012 is voor het eerst (in 2013) geen Voorlopige Rekening meer opgemaakt.

Onderdelen T tot en met X en Artikel II

Artikelen 60, 66, 67, 68 en 69, eerste lid (Vervanging van departementale accountantsdiensten door de accountantsdienst van het Rijk)

Deze artikelen van de Comptabiliteitswet 2001, zoals die luiden voor de inwerkingtreding van deze wijzigingswet, gaan nog uit van één departementale accountants- of auditdienst per ministerie. In het streven naar een compacte rijksdienst is de auditfunctie inmiddels gecentraliseerd in één auditdienst voor de gehele rijksdienst: de auditdienst van het Rijk, genoemd de Auditdienst Rijk (ADR). Alle departementale auditdiensten, met uitzondering van de departementale auditdienst van het Ministerie van Defensie, zijn daarin opgegaan. De ADR is organisatorisch geplaatst onder de Minister van Financiën. De departementale auditdienst van het Ministerie van Defensie zal in de loop van 2014 naar de ADR overgaan, zodra het daartoe noodzakelijke overleg met de vakbonden is afgerond.

Als gevolg van deze centralisering is in de bovengenoemde artikelen van de Comptabiliteitswet de aanduiding 'de accountantsdienst (van hun/zijn ministerie)' vervangen door: de auditdienst van het Rijk.

In het kader van de modernisering van de Comptabiliteitswet 2001, die momenteel wordt voorbereid, zal de interne auditfunctie verder en meer samenhangend opnieuw wettelijk worden geregeld.

Artikel 68 is vervallen, omdat aan de afwijkingsbepaling in het eerste lid geen behoefte meer is, nu er sprake is van één centrale auditdienst. Ook van de benoeming van de hoofden van de departementale accountantsdiensten door de betrokken ministers in overeenstemming met de Minister van Financiën zal geen sprake meer zijn, waardoor ook het tweede lid van artikel 68 kan vervallen.

Thans is in het eerste lid van artikel 68 geregeld, dat de benoeming van het hoofd van de ADR – formeel een aangelegenheid van de Minister van Financiën, omdat de dienst organisatorisch in het Ministerie van Financiën is ondergebracht – na overleg met de andere ministers dient te geschieden. Dat ligt in de rede omdat de ADR functioneel voor de andere ministers de interne auditfunctie, waaronder de accountantscontrole, verricht.

Benoeming door de Minister van Financiën na overleg met de andere ministers impliceert ook dat ontslag na overleg met de andere ministers plaatsvindt, tenzij het ontslag op eigen verzoek van de betrokkene plaatsvindt.

Mocht uit het overleg blijken dat er bezwaren tegen een benoeming of ontslag bij de andere ministers leven en de Minister van Financiën het besluit toch wil nemen, dan ligt het in de rede dat hij zijn voorgenomen besluit in de ministerraad aan de orde stelt.

De bepaling in het oude derde lid van artikel 68 inzake de mededeling van een benoeming van een hoofd DAD aan de Algemene Rekenkamer, is thans in het tweede lid betrokken op de benoeming van het hoofd van de ADR.



De regeling van de plaats en de taken van de departementale accountantsdienst binnen een ministerie was op grond van 69, eerste lid, opgenomen in een algemene maatregel van bestuur (het Besluit taak DAD). Met een centrale auditdienst ondergebracht bij het Ministerie van Financiën is aan dat besluit geen behoefte meer. Op grond van artikel II is dat besluit daarom vervallen. Er blijft echter wel behoefte aan een algemene regeling van de controle door de ADR. In onderdeel X is daartoe een nieuw eerste lid van artikel 69 geregeld.

Artikelen 66, vijfde en zesde lid, en 69, tweede lid (Vervanging van accountantsverklaring door controleverklaring)

In deze artikelleden is als gevolg van een wijziging in de beroepsregelgeving van accountants het begrip 'accountantsverklaring' vervangen door 'controleverklaring'.

Onderdeel Y

Artikel 91, zeventiende lid

In dit artikellid werd gesproken over 'rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen, bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen, voor zover deze niet bij de wet zijn ingesteld'. Rechtspersonen, bedoeld in die wet, die bij de wet zijn ingesteld, bestaan niet meer. Rechtspersonen, ingesteld op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, worden altijd door decentrale overheden ingesteld. De zinsnede 'voor zover deze niet bij de wet zijn ingesteld' is daarom geschrapt. De verwijzing naar artikel 8, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen is strikt genomen ook niet nodig; voldoende is als verwezen wordt naar de wet zelf.

Artikel II (vervallen van Besluit taak DAD)

Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel I, de onderdelen T tot en met X.

Artikel III

Dit overgangsartikel is nodig in verband met het nieuwe artikel 24a van de Comptabiliteitswet 2001, dat door middel van onderdeel J van artikel I aan de Comptabiliteitswet wordt toegevoegd. Dit overgangsartikel was ook opgenomen in de Eerste wijzigingsregeling van de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking (Stcrt. 2012, 13009). Deze wijziging zal met ingang van de inwerkingtreding van dit onderdeel J, waarmee de horizonbepaling voor subsidies in de Comptabiliteitswet 2001 zal zijn verankerd, worden teruggedraaid.

De in het tweede lid opgenomen uiterste datum van 1 juli 2014, vóór welke datum subsidieregelingen die geen einddatum kennen alsnog van een vervaldatum moeten zijn voorzien, zal in de praktijk geen haalbaarheidsprobleem hoeven op te leveren, omdat deze datum ook al was opgenomen in de Eerste wijzigingsregeling van de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking.

Artikel IV

De terugwerkende kracht die in het tweede lid wordt geregeld voor de onderdelen A en C van artikel I is noodzakelijk, omdat bij de voorbereiding van de begroting 2014, waarvan de voorbereiding in de zomer van 2013 vaste vormen aanneemt, rekening gehouden moet kunnen worden met de gewijzigde begrotingspresentatie op grond van de wijzigingen die in die artikelonderdelen worden doorgevoerd.

De Minister van Financiën,



BIJLAGE 1 BIJ MEMORIE VAN TOELICHTING BIJ DE ZESDE WIJZIGING VAN DE COMPTABILITEITSWET 2001

A. Brief van de Algemene Rekenkamer aan de Minister van Financiën.

Datum: 22 april 2013

Betreft: Zesde wijziging Comptabiliteitswet 2001

Geachte heer Dijsselbloem,

Bij brief van 20 december 2012 heeft u ons een concept van een zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 (CW) voor advies voorgelegd. Wij waarderen het dat u met deze zesde wijziging, vooruitlopend op de integrale herziening van de CW, alvast een aantal noodzakelijke aanpassingen wilt doorvoeren.

De voorgestelde wijzigingen geven ons op een aantal punten aanleiding tot opmerkingen.

Verantwoord begroten

In uw voorstel voor de zesde wijziging vervallen de bepalingen over de in begroting en jaarverslag bij de beleidsartikelen op te nemen informatie. Deze bepalingen worden vervangen door een meer algemene omschrijving die bepaalt dat de toelichting inzicht biedt in de relevante met de beleids- en bedrijfsvoering samenhangende aspecten. Deze aspecten zullen door de minister van Financiën (in lagere regelgeving, te weten de Rijksbegrotingsvoorschriften) worden voorgeschreven. Dit om het principe van 'Verantwoord begroten' mogelijk te maken.

Wij willen u ontraden om de door u voorgestelde wijzigingen van de CW, vooruitlopend op de evaluatie en de integrale herziening van de CW, nu en in deze vorm bij deze zesde wijziging van de CW aan de Staten-Generaal voor te leggen.

Wij zijn van mening dat het niet opportuun is om deze aanpassing nu bij de zesde wijziging door te voeren. Over de wijze waarop de uitgangspunten van Verantwoord begroten vorm moeten krijgen, zijn op dit moment slechts de contouren bekend, zoals u deze ook in uw brief aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2011/2012, 31 865, nr. 26) heeft kenbaar gemaakt. De wijze waarop deze contouren nader worden uitgewerkt in bepalingen in de CW dan wel in de Rijksbegrotingsvoorschriften, zal mede op basis van de evaluatie van de begrotingscyclus 2013 verder vorm moeten krijgen. Daarbij zouden wij het op prijs stellen als u eerst over deze uitwerking met ons en de Tweede Kamer overleg voert.

Voorhangprocedure

Wij waarderen het dat uw voorstel voor de zesde wijziging voorstellen bevat voor het uitbreiden van de voorhangprocedure. Het geheel aan bepalingen in de artikelen 34a, 34b en 34c in de door u voor een reactie toegezonden voorstellen, is door de wijze waarop dit is vorm gegeven moeilijk in samenhang te beoordelen. Daarmee is ook moeilijk in te schatten wat de bedoeling en de reikwijdte van de uitzonderingssituaties is en of hiermee het beoogde doel van de voorhangprocedure gewaarborgd blijft. Inmiddels heeft overleg op ambtelijk niveau meer duidelijkheid gegeven en zijn de teksten in het voorstel voor de zesde wijziging van de CW dat u bij de Staten-Generaal indient hierop aangepast.

Horizonbepaling subsidies

Wij kunnen ons vinden in het opnemen van de horizonbepaling voor subsidies in de CW. Wij geven u daarbij in overweging om in de memorie van toelichting aan te geven waarom u dit in de CW wilt regelen en niet in de Algemene wet bestuursrecht, waarin alle overige bepalingen ten aanzien van subsidies worden geregeld.

Verplichtingen-kasagentschappen

In uw voorstel voor de zesde wijziging wordt ook de mogelijkheid voor het inrichten van een verplichtingen-kasagentschap geregeld. In onze reactie op de conceptregeling agentschappen (17 juli 2012, kenmerk 12003412 R) hebben wij aangegeven met deze regeling te kunnen instemmen. Dat is echter niet van harte. In aanvulling daarop hebben wij dan ook opgemerkt dat de introductie van het verplichtingen-kasagentschap leidt tot meer complexe regelgeving en meer complexe jaarverslagen. De nieuwe variant van een kas-verplichtingenstelsel (met een kasreserve als vorm van eigen vermogen), naast het bestaande kas-verplichtingenstelsel (zonder eigen vermogen) en het baten-lastenstelsel (met eigen vermogen) leidt tot drie stelsels bij het Rijk met eigen begrotings- en verslagge-



vingsvoorschriften, waardoor de leesbaarheid en begrijpelijkheid van de jaarverslagen van de ministers niet wordt verbeterd. Wij willen u daarom nogmaals aanbevelen bij de eerstkomende evaluatie van deze (concept-)regeling mede te bezien of er in de praktijk echt sprake is van een netto-doelmatigheidswinst.

Reikwijdte 'wettelijke heffing'

Ten slotte vragen we uw aandacht voor het volgende. In onze brief van 17 juli 2012 (kenmerk 12005456 R) over de tussentijdse wijziging van de Comptabiliteitswet 2001, hebben wij aangegeven graag te zien dat u aangeeft artikel 91, 1e lid onder d van de CW zo uit te leggen dat er geen twijfel bestaat over de toepasselijkheid van dit artikel op organisaties die voor de uitoefening van een bij of krachtens wet geregelde taak (ook) worden bekostigd 'in natura'.

Aangezien hierover inmiddels ambtelijk overeenstemming bestaat, verzoeken wij u om in uw voorstellen voor de zesde wijziging van de CW ook een aanpassing van artikel 91, 1e lid onder d mee te nemen, waaruit blijkt dat 'in natura' bekostiging hier ook onder valt.

Algemene Rekenkamer,

drs. C.C.M. Vendrik, wnd. President

dr. Ellen M.A. van Schoten RA, secretaris

B. Antwoordbrief van de Minister van Financiën aan de Algemene Rekenkamer.

Datum: 6 mei 2013

Betreft: Zesde wijziging Comptabiliteitswet 2001

Geachte mevrouw Stuiveling,

Met uw bovenvermelde brief deed u mij de reactie van de Algemene Rekenkamer toekomen op de Zesde wijziging Comptabiliteitswet 2001 (CW). In deze brief ga ik in op de door u gemaakte opmerkingen.

Verantwoord begroten

U ontraadt mij de voorgestelde wijzigingen die samenhangen met 'Verantwoord begroten' door te voeren in deze Zesde wijziging. Volgens u zijn nog slechts de contouren van *Verantwoord begroten* bekend en zal de verdere uitwerking daarvan in de wet- en regelgeving plaatsvinden mede op basis van een evaluatie van *Verantwoord begroten* na afloop van het begrotingsjaar 2013.

Ik ben niet met u van mening dat nog slechts de contouren van *Verantwoord begroten* bekend zijn. Met ingang van 2013 is *Verantwoord begroten* in alle begrotingen doorgevoerd. Het regelgevende kader dat de uitwerking van *Verantwoord begroten* omvat, ligt in de *Rijksbegrotingsvoorschriften 2013* vast. De afwijking van de CW die daarvoor noodzakelijk is, wordt thans van jaar op jaar via de begrotingswet van het Ministerie van Financiën doorgevoerd. Daarbij is de Tweede Kamer als medewetgever betrokken.

Ook door de uitwerking van *Verantwoord begroten* in de begrotingswetsvoorstellen zelf, is het voor de Tweede Kamer duidelijk hoe *Verantwoord begroten* meer in detail uitwerkt. Er is regelmatig met de Tweede Kamer van gedachten gewisseld over de invoering van én de ervaringen met *Verantwoord begroten*. Recentelijk nog op 6 maart jl. in een algemeen overleg met de Commissie voor de Rijksuitgaven. De commissie was in overwegende mate positief over de invoering ervan. De eerder toegezegde evaluatie zal dan ook nog slechts een afsluitend karakter hebben, die naar mijn inschatting op onderdelen slechts tot een beperkte aanpassing van de lagere regelgeving zal kunnen leiden, te weten van de *Rijksbegrotingsvoorschriften*.

Een aanvullend argument om niet te wachten met de noodzakelijke aanpassing van de CW is, dat dan de thans jaarlijks toegepaste afwijkingbepaling van de CW, die wordt opgenomen in de begrotingswet van Financiën, langer moet worden voortgezet dan vanuit prudent wetgevingsbeleid wenselijk is.

Voorhangprocedure

U vond het geheel aan bepalingen in de artikel 34a, 34b en 34c moeilijk in samenhang te beoordelen, omdat gekozen is voor een uitbreiding van de voorhangprocedure in artikel 34a, gekoppeld aan een aantal uitzonderingen. Zoals u zelf in uw brief aangeeft, heeft inmiddels nader ambtelijk overleg plaatsgevonden. Dat heeft geleid tot enkele aanpassingen, zowel in de wettekst als in de memorie van



toelichting, hetgeen meer duidelijkheid voor de Algemene Rekenkamer heeft gegeven.

Horizonbepaling subsidies

Met betrekking tot de in de wet opgenomen horizonbepaling voor subsidies geeft u in overweging om in de memorie van toelichting aan te geven waarom deze bepaling in de CW en niet in de AWB wordt opgenomen.

Uw overweging heeft mij aanleiding gegeven in de memorie van toelichting als argument voor de keuze van de CW te benadrukken, dat het instellen van een subsidiehorizon sterk samenhangt met het budgetrecht van de Staten-Generaal en met name met de afwegingsfunctie van de begrotingen (allocatieaspect van de publieke middelen). Het is juist de CW, meer dan welke andere wet dan ook, die het beheer van de publieke financiële middelen primair vanuit de invalshoek van het budgetrecht regelt.

Verplichtingen-kasagentschappen

U bent van oordeel dat de introductie van verplichtingen-kasagentschappen tot meer complexe regelgeving en meer complexe jaarverslagen leidt, omdat met deze nieuwe variant er sprake is van drie stelsels met eigen begrotings- en verslaggevingsvoorschriften. U heeft dat eerder opgemerkt bij uw instemming met de *Regeling agentschappen*. U beveelt aan om bij de eerstkomende evaluatie van de *Regeling agentschappen* mede te bezien of er in de praktijk echt sprake is van netto-doelmatigheidswinst.

Ik ben mij bewust van uw bezorgdheid dat de regelgeving en de jaarverslagen door de introductie van verplichtingen-kasagentschappen complexer zullen worden. In mijn brief van 29 augustus 2012 heb ik mijn verwachtingen hierover uitgesproken. Verplichtingen-kasagentschappen gaan het standaard-begrotingsstelsel bij het Rijk voeren (het verplichtingen-kasstelsel), omdat er voor die agentschappen geen aanleiding is het afwijkende en complexere baten-lastenstelsel te voeren. In plaats van een begrotingsreserve kan een kasreserve als vorm van eigen vermogen worden gehanteerd. Afgezien van het verschillende woordgebruik bestaat daartussen inhoudelijk geen verschil. Vanuit dit perspectief valt het met de toename van complexiteit van de regelgeving wel mee. Het toepassen van het baten-lastenstelsel – als afwijking van het generieke verplichtingen-kasstelsel – zal bij minder agentschappen dan thans aan de orde zijn, hetgeen in de praktijk tot minder complexiteit zal leiden.

Ik bevestig u verder graag mijn eerder gedane toezegging in bovengenoemde brief om bij de eerstkomende evaluatie van de *Regeling agentschappen* te bezien hoe de verplichtingen-kasagentschappen in de praktijk gefunctioneerd hebben.

Reikwijdte wettelijke heffing

U geeft aan graag te zien dat artikel 91, lid 1d, CW 2001 zo wordt uitgelegd dat er geen twijfel bestaat over de toepasselijkheid van die bepaling op organisaties die voor de uitoefening van een bij of krachtens wet geregelde taak (ook) worden bekostigd 'in natura' (door het beschikbaar stellen van personeel en materieel). Ook in uw brief van 17 juli 2012 heeft u hier aandacht voor gevraagd. In die brief was u echter nog van oordeel dat strikt genomen die wijze van bekostiging niet onder het begrip wettelijk heffing valt. Thans merkt u op dat over de toepasselijkheid van artikel 91, lid 1d, inmiddels ambtelijk overeenstemming bestaat.

In mijn brief van 20 december 2012, waarmee ik de adviesaanvraag over de Zesde wijziging CW 2001 aan u voorlegde, heb ik gemeld dat deze wijziging van artikel 91 zal worden meegenomen in de integrale wijziging van de CW, waardoor een integrale afweging van de wijziging van artikel 91 kan plaatsvinden.

Een inhoudelijke ambtelijke overeenstemming doet niet af aan de bestuurlijke behoefte van mijn kant om de uitbreiding van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer in het kader van artikel 91 in samenhang te bezien bij de integrale wijziging van de CW.

Ik blijf daarom bij mijn eerdere standpunt om deze wijziging te betrekken bij de overige wensen die de Algemene Rekenkamer in het kader van de nieuwe CW 201X heeft.



Ik doe u hierbij het aangepaste wetsvoorstel toekomen, zoals ik dat aan de ministerraad zal voorleggen met het oog op de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State.

Hoogachtend,

*De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem.*