

Vergaderjaar 2015–2016

34 426

Regels inzake het beheer, de informatievoorziening, de controle en de verantwoording van de financiën van het Rijk, inzake het beheer van publieke liquide middelen buiten het Rijk en inzake het toezicht op het beheer van publieke liquide middelen en publieke financiële middelen buiten het Rijk (Comptabiliteitswet 2016)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 5 september 2016

I Algemeen

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van diverse fracties in het verslag van de vaste commissie voor Financiën. Graag maken wij van de gelegenheid gebruik om de gestelde vragen te beantwoorden en op de gemaakte opmerkingen te reageren. Hierbij wordt zoveel mogelijk de indeling en volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat gelijklopende of in elkaars verlengde liggende vragen gebundeld zijn beantwoord ter wille van de leesbaarheid. Soms wordt verwezen naar eerder in deze nota gegeven antwoorden ofwel naar de memorie van toelichting van het onderhavige wetsvoorstel.

Inleiding

Aanleiding voor een algehele herziening van de Comptabiliteitswet

De leden van de fractie van de PvdA informeren naar de redenen voor de herziening van de Comptabiliteitswet. In aansluiting hierop vragen de leden van de ChristenUnie waarom het traject van modernisering lang heeft geduurd en wat er in de afgelopen tien jaar is bereikt.

De herziening van de Comptabiliteitswet heeft als doel deze minder onderhoudsgevoelig te maken door meer duurzaamheid en flexibiliteit in te bouwen en een moderne structuur te geven, alsmede een heldere regeling van de financiële verantwoordelijkheden van ministers te realiseren, alsook een actualisatie van de taken en verantwoordelijkheden van de Algemene Rekenkamer te bieden. Daarnaast zijn er praktische en wetstechnische redenen voor aanpassing van bepaalde onderdelen. Uw Kamer is in 2006 en 2013 geïnformeerd over de uitgangspunten van de aanpassing van de comptabele regelgeving¹ en de hoofdlijnennotitie over

¹ Kamerstukken II, 2005/06, 29 949 en 29 950, nr. 55.

de modernisering van de Comptabiliteitswet.² Het kabinet heeft gedurende het gehele traject van de herziening de ministeries en de Algemene Rekenkamer intensief betrokken. Daarnaast zij vermeld dat ook het advies van de Raad van State ertoe leidde dat het wetsvoorstel op onderdelen aanpassing behoefde. De voorgaande voorbereiding heeft ertoe geleid dat de aanvankelijke doelstellingen van het wetsvoorstel op onderdelen plaats hebben gemaakt voor meer ingetogen ambities. Verder bevat het wetsvoorstel enkele complexe vraagstukken die een zorgvuldige voorbereiding vergden. In dit verband wordt de voorlichting van de Raad van State uit 2011 vermeld over de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van staatsdeelnemingen.³ Naast de herziening van de Comptabiliteitswet is er de afgelopen jaren voor gezorgd dat de huidige Comptabiliteitswet 2001 aansloot bij de actualiteiten. Hierdoor is die wet sinds de inwerkingtreding zes keer gewijzigd.

Daarnaast vragen de leden van de ChristenUnie-fractie waarom het wetsvoorstel niet voorziet in het aanbrengen van eenduidigheid in de verschillende boekhoudstelsels en verslaggevingsregels die er binnen de Nederlandse overheid bestaan. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de «adviescommissie verslaggevingsstelsel rijksoverheid» waar in hoofdstuk 2 nader op wordt ingegaan.

Karakter en doel van het wetsvoorstel

De leden van de fracties van de VVD, PvdA, SP, D66 en ChristenUnie vragen naar het waarborgen van het budgetrecht van de Tweede Kamer. In aansluiting hierop vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of het onderhavige wetsvoorstel het verbeteren van de informatiepositie van de Tweede Kamer tot doel heeft gehad. Zoals in de hoofdlijnennotitie over de modernisering van de Comptabiliteitswet is toegelicht, is de waarborging van het budgetrecht van de Staten-Generaal de belangrijkste functie van de Comptabiliteitswet. Het wetsvoorstel is in zichzelf reeds gewijd aan deze doelstelling, hetgeen zijn weerslag vindt in diverse artikelen, zoals de artikelen 2.3 (autorisatie van de begroting) en 2.39 (dechargeverlening). Daarnaast bevat het wetsvoorstel een aantal elementen waardoor het budgetrecht beter beantwoordt aan de wensen van deze tijd. Een voorbeeld is de uitbreiding van situaties waarin de voorhangprocedure moet worden gevolgd, zoals genoemd in artikel 4.7. Een ander voorbeeld is dat artikel 2.6 voorschrijft op welke data de wetten tot wijziging van de begroting uiterlijk bij de Tweede Kamer worden ingediend. Verder wordt de informatiepositie van de Tweede Kamer op basis van artikel 4.20, derde lid, van het wetsvoorstel versterkt. In dit artikel is de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de totstandkoming van de lagere regelgeving over het evalueren van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en de bedrijfsvoering geregeld.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de wijze waarop de onderwerpen en de knelpunten waar de Tweede Kamer in 2013 over heeft gesproken in het wetsvoorstel zijn verwerkt. Tijdens het rondetafelgesprek van 11 november 2013 heeft de Tweede Kamer zich gericht op de zorgsector in relatie tot het budgetrecht. In de antwoorden op de vragen van de leden van de verschillende fracties over de premiesectoren wordt elders in deze nota ingegaan op de afwegingen rondom het budgetrecht bij de zorgsector. De onderwerpen waarover tijdens het notaoverleg van 16 december 2013 toezeggingen zijn gedaan, hebben betrekking op het aanbieden van het stabiliteitsprogramma en nationaal hervormingsprogramma aan de Staten-Generaal, de datum van de jaarlijkse Verantwoor-

² Kamerstukken II 2012/13, 33 670, nr. 1.

³ Stcrt. 2012, 26086.

dingsdag en de evaluatie van deze wet binnen vijf jaar na de inwerking-treding. Deze onderwerpen zijn verwerkt in de artikelen 2.22, 2.37, tweede lid en 10.1 van het onderhavige wetsvoorstel. Daarnaast is tijdens dat debat gesproken over het baten-lastenstelsel, het uitvoeren van de begroting als een begroting nog niet is vastgesteld en de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van staatsdeelnemingen. Deze onderwerpen zijn geregeld in de artikelen 2.15, 2.25, 2.27 en 7.35 van het wetsvoorstel.

In antwoord op de vragen van de leden van de D66-fractie en de leden van de VVD-fractie over het opnemen van de bepalingen uit de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof) en de Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido) in de Comptabiliteitswet is het van belang te constateren dat de Comptabiliteitswet met name betrekking heeft op de begrotingsinfrastructuur en het financieel beheer van het Rijk. De reikwijdte van de Wet Hof en de Wet Fido is breder dan alleen de rijksoverheid. Daarnaast hebben de bepalingen van deze wetten een ander karakter. De Wet Hof verankert (Europese) begrotingsnormen en doelstellingen en het aandeel van de decentrale overheden hierin. De Wet Fido bevat regels over het financieringsbeleid voor decentrale overheden. Naast het verplicht schatkistbankieren voor decentrale overheden regelt de Wet Fido ook de kredietwaardigheid, en daarmee ook de treasury, van de decentrale overheden. Het opnemen van de bepalingen uit de Wet Hof en de Wet Fido in de Comptabiliteitswet ligt om bovenstaande redenen niet voor de hand.

Tevens vragen de leden van de D66-fractie waarom de regering aanleiding ziet om de financiële verantwoordelijkheden van de ministers te verhelderen. Was dit nu niet goed geregeld? Wat zijn de belangrijkste onderdelen die de regering voorstelt om dit te verbeteren?

Zoals ook in de hoofdlijnennotitie over de modernisering van de Comptabiliteitswet staat, vormen de huidige Comptabiliteitswet 2001 en de daarop gebaseerde regelgeving nog altijd een stabiele basis voor het financieel beheer van het Rijk.⁴ Dit wordt nog eens onderschreven doordat het percentage rechtmatigheid van uitgaven, ontvangsten en verplichtingen de afgelopen jaren meer dan 99% bedraagt. Daarnaast laat de praktijk zien dat er bij de uitvoering van beleid vaak meerdere ministers betrokken zijn. Bijvoorbeeld bij de uitvoering van de zorgtoeslag die door de Belastingdienst wordt uitgevoerd, maar waarbij de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een beleidsverantwoordelijkheid heeft. Gelet hierop bevat artikel 4.2 van het onderhavige wetsvoorstel een uitgangspunt op basis waarvan kan worden afgeleid welke Minister verantwoording in het jaarverslag aflegt in situaties waarin meer dan één Minister bij een beleidsterrein is betrokken.

Reikwijdte van het wetsvoorstel

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om aan te geven op welke punten sprake is van een aanpassing van de reikwijdte van het wetsvoorstel ten opzichte van de huidige Comptabiliteitswet. In aansluiting hierop vragen de leden van de VVD-fractie of er een overzicht kan worden gegeven van alle (rechts)personen of organisaties die ten opzichte van de huidige Comptabiliteitswet 2001 direct of indirect met de Comptabiliteitswet te maken krijgen. Hoewel een dergelijk overzicht hiervan niet voorhanden is, valt aan de hand van de uitbreiding van de toezicht- en onderzoeksbevoegdheden af te leiden dat personen en organisaties die een fiscale tegemoetkoming met betrekking tot speur- en ontwikkelingswerk, een energie-investering, milieu-investering of een investering

⁴ Kamerstukken II 2012/13, 33 670, nr. 1.

in huurwoningen hebben ontvangen onder de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel vallen. Het kan dan gaan om rechtspersonen, commanditaire vennootschappen, vennootschappen onder firma en natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen. Andere voorbeelden zijn de 100% dochterondernemingen van ondernemingen waarvan de Staat nagenoeg het gehele aandelenkapitaal bezit en private ondernemingen die goederen en diensten leveren die betrekking hebben op de uitvoering van een publieke taak die met begrotingsgeld worden betaald en waarbij een contractueel onderzoeksvoorbehoud is overeengekomen.

De leden van de PvdA-, CDA-, SP-, D66- en ChristenUnie-fractie vragen een nadere beschouwing over de premiegefinancierde uitgaven, die niet onder de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel vallen. De leden vragen naar de mogelijkheden om het budgetrecht ten aanzien van de premiegefinancierde uitgaven te versterken.

De waarborging van het budgetrecht is de belangrijkste functie van de Comptabiliteitswet. De Kamers oefenen dit recht uit via het goedkeuren van de rijksbegroting en door de dechargeverlening over het gevoerde financieel beheer aan de hand van de jaarverslagen.

De financiering van de zorg en de sociale zekerheid loopt voornamelijk via de premiemiddelen. Dit is het gevolg van politieke keuzes die in het verleden zijn gemaakt. Bij de introductie van de uitgavenregelingen sociale verzekeringen en zorguitgaven is ervoor gekozen deze regelingen niet uit de algemene middelen, maar door middel van premies te financieren waarvan de bestemming vooraf wordt bepaald. Daarnaast is ertoe besloten om de uitvoering in handen te stellen van private zorgverzekeraars en sociale fondsen. De bestemming van de premies is in wetgeving geregeld. Hierdoor worden de WW-premies bijvoorbeeld besteed aan WW-uitgaven, etc. Dit wordt wel het verzekeringskarakter van deze uitgaven genoemd.

Het verzekeringskarakter vervult een goede functie. Allereerst biedt dit de mogelijkheid voor premiedifferentiatie in de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen, die een functie vervult in het beheersen van de arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsuitgaven. Ten tweede hebben de sociale partners onlangs een adviesrol toebedeeld gekregen ten aanzien van de premies werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. De aanleiding hiervoor was de kabinetsreactie op het advies van de sociale partners over toekomstige arbeidsmarktinfrastructuur en werkloosheidswet.⁵ Het onder de Comptabiliteitswet brengen van deze uitgaven zou betekenen dat de premiefinanciering van deze uitgaven zou worden opgeheven, hetgeen niet in lijn is met voorgenoemd kabinetsbesluit. In de derde plaats heeft de Zorgverzekeringswet een privaatrechtelijk karakter, waarbij sprake is van geregleerde marktwerking waarbij onder meer private verzekeraars nominale premies vaststellen. Ook hier is de koppeling tussen de uitgaven en premies essentieel. Het onder de Comptabiliteitswet brengen van deze uitgaven zou hier afbreuk aan doen en zou een doorkruising van het privaatrechtelijke zorgstelsel betekenen, hetgeen het kabinet beleidsmatig ongewenst acht.

Daarnaast hebben de op wetgeving gebaseerde aanspraken inzake zorg en sociale zekerheid het karakter van een open eindregeling. Dit betekent dat deze uitgaven worden beheerst door de vormgeving van de betreffende wet- of regelgeving. Het maximeren van de aanspraken via de rijksbegroting zal het recht op deze aanspraken niet tegenhouden. De bestemming van de premies is vooraf in wetgeving vastgelegd. Het onder het budgetrecht brengen van de premiegefinancierde uitgaven heeft op

⁵ Kamerstukken II 2015/16, 33 566, nr. 89.

die punten materieel gezien geen effect. Dat betekent echter niet dat de Kamers geen invloed hebben op de premiegefinancierde uitgaven. De wetten waarin de aanspraken voor uitkeringsgerechtigden en zorgaanpakken worden vastgelegd, worden door de Kamers behandeld en vastgesteld. Aan de hand hiervan kunnen de Kamers zelf bepalen hoe zij de uitgaven van de premiesectoren willen vormgeven en beheersen.

Het kabinet neemt deze uitgaven integraal op in de rapportages over de begrotingsgefinancierde uitgaven, zoals in de Comptabiliteitswet is vastgelegd. Hierdoor worden de premiegefinancierde uitgaven weergegeven in de begrotingen en de jaarverslagen van de Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Het kabinet geeft de Kamers daarmee inzicht in alle collectief gefinancierde uitgaven onafhankelijk van de vraag hoe deze uitgaven worden gefinancierd. Ook de financiële effecten van beleidswijzigingen in deze regelingen worden in die begrotingen en jaarverslagen toegelicht. Aan de hand van deze informatie kunnen de Kamers nagaan of de premiegefinancierde uitgaven voldoende worden beheerst, adequaat worden uitgevoerd en of de vormgeving van de onderliggende wetgeving wijziging behoeft. Via de zogenaamde uitgavenkaders, die bij de start van het kabinet worden vastgesteld, worden de premiegefinancierde uitgaven beheerst. Het kabinet rapporteert hierover in de Miljoenennota, Voorjaarsnota, Najaarsnota en het Financieel Beeld Zorg aan de Kamers. Ook aan de hand van deze budgettaire nota's kunnen de Kamers hun controletaak uitoefenen ten aanzien van de premiegefinancierde uitgaven. De Tweede Kamer kan de uitgavenontwikkeling beoordelen alsmede de aanpassingen in alle SZW- en VWS-regelingen inhoudelijk en financieel beoordelen. Voorts kunnen de Kamers steunen op de onderzoeken die de Algemene Rekenkamer hiernaar kan verrichten. Zo kan de Algemene Rekenkamer onderzoek verrichten naar de doelmatigheid van de premiegefinancierde regelingen of naar de opzet en werking van het zorgverzekeringsstelsel.

Samenvattend kan worden opgemerkt dat de premiesectoren een integraal onderdeel vormen van de collectieve uitgaven. Op elk budgettair besluitvormingsmoment wordt hierover gerapporteerd en deze uitgaven worden beheerst via de begrotingsregels. De Tweede Kamer kan wijzigingen voorstellen in de betreffende wetgeving en regelingen. Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer een controletaak over de premiegefinancierde uitgaven.

De leden van de fracties van het CDA en de SP vragen naar de rol van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de zorgsector. De Algemene Rekenkamer is op grond van het huidige artikel 91, eerste lid, onderdeel d, van de Comptabiliteitswet 2001 bevoegd om een onderzoek te verrichten ten aanzien van de rechtspersonen met een wettelijke taak die een rol spelen bij de premiegefinancierde uitgaven. Deze bevoegdheid blijft in het onderhavige wetsvoorstel gehandhaafd in artikel 7.24, aanhef en onderdeel b. Hierdoor kan de Algemene Rekenkamer de opzet en werking van de Wet Langdurige zorg (Wlz) en de Zorgverzekeringswet (Zvw) onderzoeken en daarover de Kamers informeren. Met betrekking tot de onderzoeksmogelijkheden ten aanzien van zorgverzekeraars is artikel 121 van de Zvw van belang. Met het oog op het privaatrechtelijk karakter van het zorgverzekeringsstelsel bepaalt dit artikel dat de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer niet gelden ten aanzien van de wijze waarop zorgverzekeraars de zorgpremies aanwenden. Het toekennen van dergelijke onderzoeksbevoegdheden zou een doorkruising van het privaatrechtelijke zorgstelsel behelzen en dit acht het kabinet beleidsmatig ongewenst. Daarnaast zou een aanpassing van dit privaatrechtelijke

zorgstelsel kunnen leiden tot strijdigheid met de Europese richtlijnen inzake het schadeverzekeringsbedrijf/Solvency II.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de controle op gepast gebruik van zorg een wettelijk vereiste is, maar dat dit nu nauwelijks plaatsvindt en vragen de regering om een nadere duiding hiervan. Ten aanzien van controle op gepast gebruik van zorg geldt dat zorgaanbieders geen krachtens of bij de wet geregelde taak op dit gebied hebben. Elke zorgaanbieder mag zelf beslissen welke zorg wel of niet wordt aangeboden. De Algemene Rekenkamer mag zorgaanbieders wel om informatie vragen, maar die instellingen zijn niet verplicht die te leveren. Het toezicht op rechtmatigheid in de Zvw en de recht- en doelmatigheid in de Wlz is getrapt vormgegeven. De Minister van VWS is systeemverantwoordelijk en stuurt de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) aan. De NZa is toezichthouder in de gezondheidszorg en kijkt of het zorgstelsel goed werkt en zorgaanbieders en zorgverzekeraars doen wat ze behoren te doen. Daaraan voorafgaand geeft een externe accountant bij zorgaanbieders en zorgverzekeraars een accountantsverklaring af bij de jaarrekening.

Met het oog op de verantwoording van de uitgaven en de doelmatigheid van de premiesectoren publiceert de NZa jaarlijks rapportages over de Zvw en Wlz. Deze rapportages worden naar beide Kamers gestuurd. Daarnaast publiceert het Zorginstituut Nederland jaarlijks het Financieel Jaarverslag Fondsen. In dit jaarverslag wordt gerapporteerd over de rechtmatigheid en het saldo van baten en lasten van het Zorgverzekeringsfonds en het Fonds Langdurige Zorg. Het kabinet ziet geen aanleiding om wijzigingen in de bestaande verantwoordingsstructuur aan te brengen.

Om uw Kamer beter in staat te stellen haar rol uit te voeren wordt door het Ministerie van VWS in samenwerking met uw Kamer invulling gegeven aan het traject «Betere beleidsverantwoording». Het doel van dit traject is om het zicht op de (ontwikkelingen in de) gezondheid(zorg) in Nederland te verbeteren. Ook op andere vlakken spant het Ministerie van VWS zich in om tot betere informatievoorziening te komen zoals «De Staat van Volksgezondheid en Zorg». Op deze wijze tracht het Ministerie van VWS tegemoet te komen aan de maatschappelijke behoefte om meer zicht te krijgen op (resultaten van) de zorguitgaven.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom het parlement geen integrale afweging kan maken tussen de heffing van premie en de heffing van belastingen. In aansluiting hierop informeren de leden van de SP-fractie naar de mogelijkheden om de premies te verhogen of te verlagen. Zoals hiervoor is opgemerkt, ligt de financiering van de premiegefinancierde regelingen vast in wet- en regelgeving. Wijzigingen hierop kunnen worden aangebracht door de betreffende wet- en regelgeving te wijzigen. Uw Kamer kan dit doen via het recht van amendement. Daarnaast kan uw Kamer in algemene zin de hoogte van de premies en de belastingen aan de orde stellen. Bijvoorbeeld tijdens de financiële beschouwingen waardoor het kabinet op dat moment een integrale afweging hierover kan maken in relatie tot het zogenoemde lastenkader. Dit lastenkader geldt zowel voor premies als belastingen. Daarnaast is de Zvw, zoals eerder aangegeven, een privaat stelsel met publieke randvoorwaarden waarbij de (nominale) premies worden vastgesteld door de zorgverzekeraars. Het rechtstreeks verlagen dan wel verhogen van premies door uw Kamer komt niet overeen met de uitgangspunten van het zorgstelsel waartoe politiek is besloten.

Lagere regelgeving

De leden van de fracties van de PvdA-fractie vragen waarom ervoor gekozen is om veel zaken in lagere regelgeving onder te brengen. In aansluiting hierop vragen de leden van de SP-fractie of het globaal houden van de bepalingen in de wet het budgetrecht van de Kamers niet verminderd en of de lagere regelgeving verbeteringen van het budgetrecht bevat.

In antwoord hierop wordt benadrukt dat het onderhavige wetsvoorstel het budgetrecht van de Kamers op diverse punten verbetert. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de artikelen 2.25 en 2.27 die regelen dat zolang een begrotingswet of een suppletoire begrotingswet niet is vastgesteld, lopend beleid of nieuw beleid niet in uitvoering wordt genomen, zonder de Staten-Generaal daarover via een afzonderlijke brief te informeren. Een ander voorbeeld is dat over de lagere regelgeving die betrekking heeft op de rijksbegroting of rijksverantwoording vooraf in hoofdlijnen overleg met de Tweede Kamer wordt gevoerd. Deze reeds bestaande werkwijze krijgt in artikel 4.20, derde lid, van het onderhavige wetsvoorstel een wettelijke basis.

Zoals in de hoofdlijnennotitie over de modernisering van de Comptabiliteitswet is vermeld, is het formuleren van voorschriften in hoofdlijnen een uitgangspunt dat bij dit wetsvoorstel is gehanteerd.⁶ Hiermee is getracht om een optimaal evenwicht te bereiken tussen enerzijds een actuele wet en anderzijds een duurzame wet die voldoende rechtszekerheid biedt en die minder onderhoudsgevoelig is. Deze afweging staat ook ten dienste aan de behoefte van uw Kamers om in de toekomst beleidsmatige, uitvoeringstechnische of controletechnische aanpassingen snel te kunnen doorvoeren, zonder het zware (en in sommige gevallen daardoor ondoelmatige) traject van een wetwijziging te hoeven doorlopen. De bepalingen in de lagere regelgeving betreffen uitvoeringsvoorschriften of interne organisatieregels die voor het Rijk gelden.

Dit sluit ook aan bij het advies van de Raad van State om de interne aangelegenheden van het Rijk, zoals de bevoegdheden van de Auditdienst Rijk, niet in de wet, maar in lagere regelgeving te regelen. Tevens wordt met het bovenstaande uitgangspunt de actualiteit van de lagere regelgeving bevorderd.

Daarnaast zijn de afgelopen jaren ook in de lagere regelgeving verbeteringen van het budgetrecht van de Tweede Kamer doorgevoerd. Een voorbeeld is dat de Tweede Kamer op basis van de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften vooraf per brief wordt geïnformeerd over voorgenomen wijzigingen van de begrotingsinrichting, zoals bij de samenvoeging van begrotingsartikelen. Ook regelt de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften ter borging van het budgetrecht dat de Tweede Kamer uiterlijk voor het kerstreces via een separate brief wordt geïnformeerd – als er na vaststelling van de tweede suppletoire begroting sprake is van beleidsmatige verplichtingenmutaties of politiek relevante mutaties. Het globaal houden van de wet vermindert gelet op bovenstaande uiteenzetting niet het budgetrecht en de informatiepositie van de Tweede Kamer. Aangezien de Tweede Kamer op basis van de procedures in het wetsvoorstel en in de lagere regelgeving het budgetrecht kan uitoefenen en zo toezicht kan houden.

De leden van de fracties van de VVD, D66, SP en ChristenUnie vragen of de regering een overzicht kan geven van de relevante lagere regelgeving onder de nieuwe Comptabiliteitswet, waarbij aangegeven wordt wat waar wordt geregeld en hoe de Tweede Kamer daarbij wordt betrokken. Onder het onderhavige wetsvoorstel worden twee algemene maatregelen van

⁶ Kamerstukken II 2012/13, 33 670, nr. 1.

bestuur en acht ministeriële regelingen opgesteld. In het volgende overzicht is aangegeven om welke besluiten en regelingen het gaat en hoe de Tweede Kamer daarbij wordt betrokken.

Overzicht van relevante lagere regelgeving onder de nieuwe Comptabiliteitswet

Type en naam regelgeving	Inhoud	Betrokkenheid van de Tweede Kamer
Besluit Auditdienst Rijk	Regels over de organisatie, taken en bevoegdheden van de Auditdienst Rijk.	
Besluit FEZ bij het Rijk	Regels over de instelling en organisatie, taken en bevoegdheden van de directies Financieel-economische zaken bij de rijksoverheid.	
Regeling agentschappen	Regels over het instellen en opheffen van agentschappen, het sturingsmodel, de financiering en bekostiging en de verslaggevingvoorschriften.	Het instellen van een agentschap wordt bij de Tweede Kamer voorgehangen (artikel 2.20, derde en vierde lid, van het wetsvoorstel).
Regeling Audit Committeees	Regels over de instelling, samenstelling en bevoegdheden van de Audit Committeees.	
Regeling financieel beheer	Regels over het financieel beheer, de financiële administraties en het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen.	
Regeling IOFEZ	Regels over de samenstelling, organisatie en doelen van het interdepartementale overleg met betrekking tot financieel-economische aangelegenheden.	
Regeling materieelbeheer roerende zaken bij het Rijk	Regels over het beheer van (overtollige) roerende zaken bij het Rijk.	
Regeling rekening-courant- en leningenbeheer derden	Regels over het beheer van de rekening-courantrekeningen en leningen van rechtspersonen.	
Regeling rijksbegrotingsvoorschriften	Regels over de presentatie van de begrotingen en jaarverslagen.	Over de regels m.b.t. de inrichting van de rijksbegroting en de jaarverslagen en de begrotings- en verantwoordingsinformatie wordt periodiek op hoofdlijnen overleg met de Tweede Kamer gevoerd (artikel 4.20, derde lid, van het onderhavige wetsvoorstel).
Regeling periodiek evaluatieonderzoek	Regels over onderzoeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, de beleidsdoorlichtingen en de subsidie-evaluaties.	Over de regels m.b.t. het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en de bedrijfsvoering wordt periodiek op hoofdlijnen overleg met de Tweede Kamer gevoerd (artikel 4.20, derde lid, van het onderhavige wetsvoorstel).

In antwoord op de vragen van de leden van de fracties van de VVD, SP en ChristenUnie of er een overzicht kan worden gegeven van de bepalingen die in het wetsvoorstel niet terugkomen ten opzichte van de Comptabiliteitswet 2001 en die naar lagere regelgeving worden verplaatst, dan wel geheel verdwijnen, het volgende. Zoals ook in het nader rapport is toegelicht heeft de Raad van State geadviseerd om de voorschriften die betrekking hebben op interne organisatie van het Rijk niet in de wet, maar in lagere regelgeving te regelen. Als gevolg hiervan zijn de bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2001 over de taken en bevoegdheden van de directies Financieel-economische zaken (artikel 27) en de Auditdienst Rijk (artikelen 66 tot en met 68, eerste lid) in het onderhavige wetsvoorstel vervallen en worden deze in de lagere regelgeving geregeld.

Ook heeft dit uitgangspunt tot gevolg dat onder andere de artikelen die betrekking hebben op de afspraken tussen de Minister van Financiën en de Algemene Rekenkamer over het doen van schriftelijke mededelingen geheel komen te vervallen. Het gaat om de artikelen 3, vierde lid, 20, vierde lid, 21, vierde lid, 22, zesde lid, 27, vijfde lid, 28, zesde lid, 30, tweede lid, en 68, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2001.

Daarnaast zijn er bepalingen vervallen, omdat hiervoor vanuit de praktijk geen noodzaak meer is of omdat het onderhavige wetsvoorstel hierover iets anders bepaalt. Voorbeelden zijn de artikelen 57 en 63, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001. Deze artikelen regelen dat de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer een overzicht stuurt van de jaarverslagen, slotwetsvoorstellen die niet op Verantwoordingsdag zijn aangeboden en dat een Minister kan besluiten om het jaarverslag van een begrotingsfonds op te nemen in een bijlage bij het departementale jaarverslag waarvoor hij verantwoordelijk is.

Verder worden er vanwege het uitgangspunt om geen gedetailleerde voorschriften in de wet te regelen, enkele artikelen naar de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften verplaatst. Het gaat om de regels over de begrotings- en verantwoordingsinformatie, bedoeld in de artikelen 2, tweede lid, 5, eerste tot en met derde lid, 54, eerste tot en met derde lid, 58, derde lid en 60, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001.

Inhoud van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen naar wat precies wordt bedoeld met natuurlijke rechtspersonen die wegens de uitoefening van een beroep of een bedrijf publieke middelen ontvangen. Zij vragen of hiervan een voorbeeld kan worden gegeven. Kijkend naar de formulering van de artikelen 6.1 en 7.24 wordt verondersteld dat deze vragen betrekking hebben op de natuurlijke *personen* die een beroep of bedrijf uitoefenen en die publieke middelen hebben ontvangen. Hiermee worden conform de beschrijving in de artikelen bedoeld de personen die vanwege hun bedrijf of het beroep dat zij uitoefenen een subsidie, lening, garantie, bijdrage in natura of een fiscale tegemoetkoming op het gebied van speur- en ontwikkelingswerk, een energie-investering, een milieu-investering of een investering in huurwoningen hebben ontvangen. Voorbeelden van dergelijke natuurlijke personen zijn zzp'ers of eenmanszaken. Deze personen ontvangen eventuele publieke middelen derhalve niet op basis van hun persoonlijke titel, maar uit hoofde van hun professie of zakelijke hoedanigheid.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom in het onderhavige wetsvoorstel geen normen voor het opnemen van de beleidsconclusies in de jaarverslagen zijn opgenomen. De eerste reden hiervoor is dat de inzichten over wat zinvolle informatie is met betrekking tot de normen die gelden voor de doelmatigheid en doeltreffendheid vanuit uw Kamer aan voortschrijdend inzicht en wisselende wensen onderhevig zijn. Zo is de beleidsconclusie in 2013 geïntroduceerd als nieuw instrument na de

evaluatie van voorgaande methodieken. De tweede reden is dat de technische mogelijkheden tot beleidsverantwoording in de loop der tijd toenemen (bv. open data). Om de genoemde redenen worden deze normen nader in de lagere regelgeving uitgewerkt. Een voorbeeld is de beleidsconclusie die in model 3.22c van de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften is vastgelegd en conform de wens van uw Kamer voor het jaarverslag 2015 is aangescherpt. Aan de hand van dit model worden de jaarverslagen getoetst en workshops met de ministeries gehouden om de kwaliteit van de beleidsconclusies te verbeteren.

Toepassing op Caribisch Nederland

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom de Comptabiliteitswet niet van toepassing is op het Caribische deel en hoe dit dan voor Caribische deel van Nederland is geregeld. In het wetsvoorstel wordt – in navolging van de huidige Comptabiliteitswet 2001 – niet expliciet tot uitdrukking gebracht dat de wet mede van toepassing is op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dat neemt niet weg dat het van belang is dat de bevoegdheden waarin het wetsvoorstel voorziet, ook in deze openbare lichamen kunnen worden uitgeoefend. Met het oog hierop is het, mede naar aanleiding van de vraag van deze leden hierover, wenselijk een bepaling van deze strekking in het wetsvoorstel op te nemen. De nota van wijziging die tegelijk met deze nota wordt aangeboden, strekt hiertoe.

Advies en consultatie

De leden van de fracties van de SP en de CDA vragen de regering inzichtelijk te maken welke adviezen er vanuit de Auditdienst Rijk (ADR) en de ministeries over het wetsvoorstel zijn ontvangen. Zoals bij ieder wetsvoorstel dat verschillende ministeries raakt gebruikelijk is, is er binnen het kabinet afgestemd via interdepartementaal overleg. Deze afstemming gaat niet gepaard met formele adviesbrieven of rapporten, hetgeen ook geldt voor de advisering vanuit de ADR.

II Artikelsgewijs

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

De leden van de fracties van de CDA, D66 en SP vragen naar de reden dat de Kiesraad in de Comptabiliteitswet als college wordt aangemerkt en waarom de regering er voor kiest om de Kiesraad als college te definiëren. De in het wetsvoorstel genoemde colleges hebben alle een bijzondere staatsrechtelijke positie. Dat geldt ook voor de Kiesraad. In verschillende internationale electorale standaarden wordt grote waarde gehecht aan een zo onafhankelijk mogelijke organisatie van Electoral Management Bodies, zoals de Kiesraad. Een voorbeeld hiervan is de European Commission for Democracy through Law van de Raad van Europa (de zogenoemde Venice Commission) die een organisatie-model waarbij Electoral Management Bodies onder meer een eigen begroting hebben als het meest wenselijke beschouwt. Om die reden wordt de Kiesraad in artikel 1.1. van het onderhavige wetsvoorstel als een college aangemerkt en zal met inwerking treden van de nieuwe Comptabiliteitswet een eigen artikel krijgen in begrotingshoofdstuk IIB Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten van de Gouverneurs.

In aansluiting op de voorgaande vragen informeert de SP-fractie naar hoe het begrotingstechnisch voor de Kiesraad nu is geregeld. De Kiesraad maakt thans onderdeel uit van artikel 1 in de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de Koninkrijksrelaties (VII).

Hoofdstuk 2. De begroting en verantwoording van het Rijk

Rijksbegroting

Naar aanleiding van de vraag van de VVD-fractie op welke wijze de Tweede Kamer zicht kan houden op niet-departementale begrotingen wordt vooropgesteld dat niet-departementale begrotingen net als elke andere begroting ter behandeling aan beide Kamers voorgelegd. Hiermee kunnen de Kamers hun budgetrecht uitoefenen. Er zijn verschillende types niet-departementale begrotingen. Een Minister kan naast het beheer van de begroting van zijn ministerie tevens verantwoordelijk zijn voor het beheer van andere uitgaven en ontvangsten. Het gaat doorgaans om uitgaven en ontvangsten die van oudsher in een aparte begroting worden weergegeven. Voorbeelden hiervan zijn de begrotingen van de Koning, van Koninkrijksrelaties, het Infrastructuurfonds en het Gemeentefonds. Ten tweede kan het gaan om uitgaven en ontvangsten waarvan het wenselijk is om deze vanwege specifieke verantwoordelijkheden afzonderlijk te presenteren. Daarbij valt te denken aan de uitgaven en ontvangsten van een Minister zonder portefeuille. Om die reden wordt een programmabegroting op basis van artikel 2.1, vijfde lid, onderdeel d, van het wetsvoorstel ook als een niet-departementale begroting aangemerkt. Tot slot zijn er begrotingen van colleges, bedoeld in artikel 1.1 van het onderhavige wetsvoorstel. Dit zijn afzonderlijke organisaties of organisatieonderdelen, waarbij de aanduiding van hun begroting als «departementaal» niet passend is. Om die reden worden de uitgaven en de ontvangsten van de colleges in een aparte niet-departementale begroting weergegeven.

De leden van de SP-fractie informeren naar de bijzondere positie van de onafhankelijke rechtspraak in onze democratische rechtsstaat en vragen aandacht van de regering voor de wijze waarop de begroting van de rechtspraak op dit moment onderdeel uitmaakt van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Tijdens het wetgevingsoverleg over de jaarverantwoording 2015 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie van 23 juni 2016 heeft de SP-fractie vragen gesteld over de financiering van de rechtspraak. Tevens zijn ondermeer naar aanleiding van een artikel in het Nederlands Juristenblad schriftelijke vragen gesteld over de positionering van de rechtspraak.⁷ De Minister van Veiligheid en Justitie heeft tijdens dat overleg aangegeven dat verschillende vragen rond het thema financiering en positionering van de Rechtspraak spelen en dat die daarom een bredere afweging vergen. De Minister van Veiligheid en Justitie heeft toegezegd om na het zomerreces een brief over dit onderwerp aan de Tweede Kamer te sturen. In dat verband heeft de SP-fractie gevraagd om ook de vragen die in het verslag van het wetsvoorstel Comptabiliteitswet 2016 over de begroting van de rechtspraak zijn gesteld bij deze bredere afweging te betrekken. Gelet hierop worden de voorgenoemde vragen van de SP-fractie in de door de Minister van Veiligheid en Justitie toegezegde brief beantwoord.

De leden van de fractie van D66 vragen of het beginsel «geld volgt beleid, inclusief de bedrijfsvoering die met het geld samenhangt» in het wetsvoorstel anders is vormgegeven dan in de huidige Comptabiliteitswet 2001. In antwoord: dit beginsel wordt in het wetsvoorstel op dezelfde wijze toegepast als onder de huidige Comptabiliteitswet. De vormgeving van artikel 4.1 van het wetsvoorstel dat een weerslag vormt van dit

⁷ K. Sterk en F. van Dijk «Financiering van de Rechtspraak in rechtsstatelijk kader: generieke kortingen op het rechtspreken zijn in strijd met de wet», Nederlands Juristenblad 2016, afl. 24, 17 juni 2016.

beginsel, is ten opzichte van bepalingen uit de huidige Comptabiliteitswet alleen redactioneel gewijzigd.

Inrichting van de begrotingen

De leden van de fracties van de PvdA, VVD, SP en ChristenUnie vragen naar de meerjarige verwerking van begrotingsamendementen en welke afwegingen worden gemaakt bij de al dan niet meerjarige verwerking daarvan. Ook vragen deze leden waarom dit niet in het onderhavige wetsvoorstel of de lagere regelgeving is opgenomen. Een begrotingswet of een suppletoire begrotingswet heeft op basis van artikel 2.4 van het onderhavige wetsvoorstel uitsluitend betrekking op één kalenderjaar. Omdat de memorie van toelichting van een begrotingswet formeel niet door de wetgever wordt vastgesteld, hebben de meerjarige begrotingsramingen die in de memorie van toelichting zijn opgenomen slechts een informatief karakter. Deze ramingen worden niet door de Kamers geautoriseerd. Een amendement op de begroting(swet) is gericht op het wijzigen van de begrotingswet die slechts betrekking heeft op het begrotingsjaar.

Over de verwerking van de door de Tweede Kamer aangenomen begrotingsamendementen is in het verleden met uw Kamer gediscussieerd.⁸ Naar aanleiding hiervan zijn in de praktijk tussen het kabinet en de Tweede Kamer spelregels ontstaan, zoals:

- amendementen tot verhoging van de uitgaven gaan gepaard met voorstellen tot dekking daarvan;
- amendementen worden in het algemeen ontraden of niet aanvaardbaar gevonden als daarbij geen deugdelijk voorstel voor de dekking daarvan is opgenomen;
- de geautoriseerde bedragen in een begroting zijn maximale bedragen en behelzen geen verplichting tot het doen van uitgaven. De ministers zijn alleen gehouden om niet meer uit te geven, maar minder mag wel.

De weerslag van deze spelregels is in box 2.3 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel samengevat. In aansluiting hierop vragen de leden van de fracties van de SP en PvdA naar een nadere toelichting van wat daarin staat over het in beginsel verwerken van de meerjarige gevolgen in de meerjarenramingen. Met de woorden «in beginsel» wordt tot uitdrukking gebracht dat de betrokken Minister zich niet gebonden hoeft te voelen om de meerjarige verwerking van het aangenomen amendement te verwerken. Indien de amendementen zijn voorzien van een meerjarige dekking worden de mutaties zowel in het betrokken jaar als de jaren daarna in de suppletoire begrotingen en in de verantwoordingsstaat geëxpliciteerd, tenzij de betreffende Minister hiertegen ernstige bezwaren heeft en hij die richting de Tweede Kamer heeft geuit. Bijvoorbeeld wegens inhoudelijke bezwaren of omdat het amendement niet van een deugdelijke dekking is voorzien of technisch onuitvoerbaar is. Als dat zo is, worden de mutaties als gevolg van amendementen die een meerjarige werking hebben alleen in het betrokken jaar in de suppletoire begrotingen en in de verantwoordingsstaat geëxpliciteerd.

De leden van de VVD-fractie vragen of bij een amendement met een meerjarige werking ook sprake van een structurele dekking moet zijn. Een van de bovengenoemde spelregels tussen de Tweede Kamer en het kabinet is dat de indiener van het amendement dat de uitgaven van de rijksoverheid verhoogt, ook aangeeft waar in de rijksbegroting de budgettaire dekking voor het amendement gevonden moet worden. Dit

⁸ Kamerstukken II 2001/02, 28 295, nr. 1, blz. 48–50.

betekent dat een amendement met een meerjarige doorwerking gepaard gaat met een voorstel voor een meerjarige dekking.

De leden van de fracties van ChristenUnie en SP vragen of het wetsvoorstel ook waarborgen biedt dat een door de Tweede Kamer aangenomen begrotingsamendement naar letter en geest wordt uitgevoerd. Het uitgangspunt is dat de regering aangenomen amendementen van de Tweede Kamer naar letter en geest uitvoert.⁹ Wanneer een Minister voornemens is om een bepaald amendement niet uit te voeren of daaraan een andere invulling wenst te geven, dan informeert hij de Tweede Kamer daarover. Bijvoorbeeld wanneer de uitvoering van het amendement op inhoudelijke bezwaren stuit of niet kan worden uitgevoerd wegens het ontbreken van een deugdelijke dekking daarvoor. Deze werkwijze blijft onder het onderhavige wetsvoorstel in stand.

De leden van de VVD-fractie vragen of artikel 2.10, eerste lid, onder d, van het wetsvoorstel dat gaat over de begroting van de Nationale Schuld afwijkt van de huidige Comptabiliteitswet. Dit specifieke artikellid is gebaseerd op artikel 7, eerste lid, onder d, van de Comptabiliteitswet 2001 en is ten opzichte daarvan redactioneel met één woord gewijzigd waardoor de term «baten-lastendiensten» is vervangen door de algemenere term »dienstonderdelen». Aanleiding hiervoor was dat naast baten-lastendiensten (baten-lastenagentschappen) ook verplichtingen-kasagentschappen een rekening-courant bij de schatkist van het Rijk aanhouden.

De leden van de SP-fractie informeren naar het creëren van een mogelijkheid om op basis van artikel 2.3 van het onderhavige wetsvoorstel op begrotingsregel te autoriseren. In het wetsvoorstel blijft het begrotingsartikel de kleinste eenheid van een begrotingsstaat, evenals in de huidige Comptabiliteitswet 2001. Niettemin is het nu al mogelijk voor uw Kamer om bij amendement wijzigingen aan te brengen op het niveau van een onderdeel van een begrotingsartikel. Gelet hierop is er geen aanleiding om het wetsvoorstel op dit punt te wijzigen.

De leden van de fracties van SP, D66 en ChristenUnie vragen naar de mogelijkheden van het begrotingsartikel *Nog onverdeeld*. In reactie op deze vragen wordt voorop gesteld dat zowel het budgetrecht als het recht van amendement zonder meer op dit specifieke begrotingsartikel van toepassing zijn. Het begrotingsartikel *Nog onverdeeld* is de opvolger van het reeds bestaande begrotingsartikel *Nominaal en onvoorzien*, dat in artikel 6, eerste lid, onderdeel a, van de huidige Comptabiliteitswet 2001 is opgenomen. Ook in dat artikel is geregeld dat het bedrag bij dit begrotingsartikel negatief kan zijn.

Zoals uit de wettekst van artikel 2.7 blijkt, is dit artikel bestemd voor het voorlopig verwerken van een bedrag dat gedurende het begrotingsjaar alsnog moet worden toegewezen aan een ander begrotingsartikel. De toewijzing die op het moment van de ontwerpbegroting niet altijd mogelijk zal zijn, gebeurt dan in de loop van het begrotingsjaar via een supplettoire begroting en wordt op deze wijze aan beide Kamers voorgelegd. Daarnaast bepaalt artikel 2.7 dat het begrotingsartikel *Nog onverdeeld* slechts wordt toegepast om de loon- en prijsindexering van een taakstelling of van een ander nog te verdelen begrotingsbedrag weer te geven. Verder onderschrijft het tweede lid van artikel 2.7 dat het gaat om een puur administratief begrotingsartikel ten laste of ten gunste waarvan geen uitgaven of ontvangsten mogen worden gedaan.

⁹ Zie ook Kamerstukken II 2001/02, 28 295, nr. 1, blz. 49.

De leden van de SP-fractie vragen of het mogelijk is om voorbeelden te geven van wat onder het begrotingsartikel Geheim valt. Gelet op het vertrouwelijke karakter van dit begrotingsartikel is het niet mogelijk om hierover publiekelijk voorbeelden te geven. Desgewenst kunnen op verzoek een aantal voorbeelden worden gedeeld met de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Begrotingsstelsel en beginselen

In reactie op de vraag van de VVD-fractie over de relatie tussen het universaliteitsbeginsel en begrotingsreserves: de omvang van een begrotingsreserve komt jaarlijks op de saldbalans als onderdeel van het jaarverslag van een ministerie tot uitdrukking. De omvang van een begrotingsreserve wordt op die wijze niet in de begroting, maar in het jaarverslag uiteengezet. De toevoegingen van en onttrekkingen aan een begrotingsreserve vinden echter altijd aan de hand van (een wijziging van) een begroting plaats waardoor het beginsel van universaliteit wordt gerespecteerd evenals het budgetrecht van beide Kamers. Op de toevoegingen en onttrekkingen van een begrotingsreserve kan ook het recht van amendement worden toegepast.

De leden van de SP-fractie vragen aan welke criteria en voorwaarden moet worden voldaan om een begrotingsreserve toe te passen en op welke terreinen deze worden toegepast. De begrotingsreserves worden op diverse beleidsterreinen van het Rijk toegepast. Concrete voorbeelden zijn de reserves voor asiel en duurzame energie.

Bij de beoordeling of een begrotingsreserve wenselijk is worden de volgende criteria gehanteerd:

- a) er is sprake van een budgettaire onzekerheid waardoor er onzekerheid is over het te belasten begrotingsjaar of er is sprake van sterk fluctuerende uitgaven die over de jaargrens heen reiken;
- b) naar het oordeel van de Minister van Financiën moet de budgettaire beheersbaarheid van de overheid (Europese en Monetaire Unie (EMU)-saldobelasting) worden gewaarborgd;
- c) elke begrotingsreserve wordt in beginsel aan één begrotingsartikel gekoppeld en is voor een bepaald doel bestemd;
- d) voor de aanwending van een begrotingsreserve geldt volledige ministeriële verantwoordelijkheid.

Daarnaast zijn er een paar voorwaarden verbonden aan het gebruik van een begrotingsreserve. Een voorwaarde is dat er over een begrotingsreserve in beginsel geen rente wordt vergoed. Ook kunnen er bij de instelling van een begrotingsreserve afromingsvoorwaarden worden gesteld. Bijvoorbeeld de voorwaarde dat een reserve die niet binnen een bepaalde periode wordt besteed, vrij zal vallen ten gunste van het generale budgettaire overzicht. De andere voorwaarden bepalen op welk begrotingsjaar de toevoeging van of de onttrekking aan de begrotingsreserve neerslaan. Toevoegingen aan een begrotingsreserve vinden plaats in het jaar of de jaren van de reservering en belasten de begroting. Onttrekkingen aan een begrotingsreserve vinden plaats in het jaar dat uitgaven aan derden worden gedaan. Bijvoorbeeld uitgaven voor bestedingen of overdrachten, zoals subsidies.

De leden van de VVD-fractie informeren naar de bijzondere gevallen wanneer het aanvaardbaar is dat bepaalde handelingen niet op een artikel in de begroting en verantwoording worden verwerkt. Er zijn vier gevallen wanneer het aanvaardbaar is om uitgaven en ontvangsten buiten begrotingsverband te verwerken. Deze gevallen worden in algemene bewoordingen in artikel 2.17, eerste lid, onderdelen a tot en met d, van het wetsvoorstel omschreven. De memorie van toelichting van dit artikel

bevat enkele concrete voorbeelden hiervan, zoals de achterstallige zorgverzekeringspremies die door het Centraal Justitieel Incasso Bureau worden geïnd ten behoeve van het Zorginstituut Nederland.

Naar aanleiding van vragen van de leden van de VVD-fractie over betalingen en ontvangsten ten behoeve van een andere Staat of een volkenrechtelijke organisatie, zoals de EU of de NAVO, wordt opgemerkt dat niet alle betalingen en ontvangsten ten behoeve van een dergelijke Staat of organisatie buiten begrotingsverband mogen worden geboekt. Artikel 2.17, eerste lid, onderdeel d, van het onderhavige wetsvoorstel regelt uitdrukkelijk dat dit alleen is toegestaan wanneer een Minister de betalingen en ontvangsten voor die andere Staat of organisatie doorberekent op basis van een afspraak uit een verdrag, besluit van de EU of een andere internationale afspraak die op een controleerbare wijze is vastgelegd. Daarnaast moet het gaan om betalingen of ontvangsten die uit naam van de andere Staat of organisatie worden gedaan. Bijvoorbeeld wanneer namens een andere NAVO-partner een militair systeem wordt aangeschaft. Het gaat niet om betalingen of ontvangsten van de rijksoverheid zelf. Jaarlijks leggen de ministers via de saldbalans – als onderdeel van het jaarverslag – verantwoording af over de ontvangsten en uitgaven die buiten begrotingsverband geschieden. Op die wijze zijn dergelijke uitgaven en ontvangsten voor het parlement inzichtelijk.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de motivatie van de regering om te wachten tot 2017 om met voorstellen te komen inzake een baten-lastenstelsel en of de regering bereid is om dit alsnog voor de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel te doen. De leden van de PvdA-fractie vragen in dit verband hoe het staat met de werkgroep die de invoering van een baten-lastenstelsel zal onderzoeken en hoe de Tweede Kamer tussentijds geïnformeerd en betrokken wordt. In antwoord het volgende. Begin juli jl. is de adviesaanvraag¹⁰ over de oprichting van de «adviescommissie verslaggevingsstelsel rijksoverheid» naar uw Kamer gestuurd. De werkzaamheden van deze gezamenlijke adviescommissie van de Algemene Rekenkamer en het Ministerie van Financiën zijn inmiddels gestart. De commissie zal begin 2017 een advies uitbrengen over de voor- en nadelen van toevoeging van meer baten-lasteninformatie aan de huidige wijze van begroten en verantwoorden. De adviescommissie gaat daarbij in gesprek met diverse stakeholders waaronder Kamerleden. Zodra het onderzoek gereed is, zal uw Kamer hierover worden geïnformeerd. Gezien het belang en de complexiteit van het onderwerp wordt waarde aan zorgvuldig onderzoek gehecht, zodat een volgend kabinet in de gelegenheid is om een geïnformeerd besluit te nemen.

Hieraan gerelateerd vragen de leden van de CDA-fractie hoe geborgd kan worden dat investeringen voor de lange termijn een plaats krijgen in een kasstelsel en wat de laatste ontwikkelingen en keuzes zijn bij andere Europese lidstaten ten aanzien van administratieve stelsels. Dit wordt betrokken bij de onderzoeksvragen van de adviescommissie waaraan hiervoor is gerefereerd. Ook de ontwikkelingen en stelselkeuzes in andere Europese lidstaten vormen onderdeel van dit onderzoek. Daarbij worden de uitkomsten van de OECD survey «*Accrual practices and reform experiences in OECD countries: Results of the 2016 OECD Accruals Survey*» betrokken.¹¹

¹⁰ Kamerstukken II, 2015/16, 31 865, nr. 85.

¹¹ De uitkomsten van dit onderzoek zijn naar verwachting in de loop van 2016 openbaar beschikbaar.

De leden van de fracties van de VVD en de ChristenUnie vragen waarom bepalingen over budgetflexibiliteit die fundamenteel voor het budgetrecht zijn niet in de Comptabiliteitswet zijn opgenomen in plaats van in de lagere regelgeving. De Minister van Financiën regelt de inrichting van de begroting, de begrotingspresentatie, krachtens zijn bevoegdheid in artikel 4.20, eerste lid, aanhef en onder a en c, van het onderhavige wetsvoorstel. Aangezien de weergave van budgetflexibiliteit aan voortschrijdend inzicht en wisselende wensen vanuit de Tweede Kamer onderhevig is, is het wenselijk dat de voorschriften snel kunnen worden aangepast. De praktijk van de afgelopen jaren bevestigt dat de wensen van de Tweede Kamer steeds zijn opgenomen in de lagere regelgeving, te weten de Regeling begrotingsvoorschriften. Recent is een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin een nieuw voorstel voor de presentatie van de budgetflexibiliteit is opgenomen.¹²

In het kader van het budgetrecht van de Tweede Kamer vragen de leden van de CDA-fractie daarnaast naar de term «verplichting» en geven daarbij de suggestie mee dat de Tweede Kamer inzicht wordt verleend in hoe aan een budgettaire verplichting kan worden ontkomen en welke kosten daaraan verbonden zijn. Dit zou het inzicht in de begroting voor de Kamer kunnen versterken, aldus de leden van de CDA-fractie.

In antwoord op deze vraag wordt voorop gesteld dat veel grote uitgaven hun oorsprong hebben in andere wet- en regelgeving dan de begrotingswetten. Bij uitgaven die direct volgen uit wetgeving is de Tweede Kamer als medewetgever betrokken.¹³ Elk van dit type verplichtingen kent een eigen horizon wat betreft aanpassing, die vaak langer duurt dan een jaar. Het is mogelijk dat de Tweede Kamer of de regering deze afspraken bij nader inzien toch wil wijzigen of wil beëindigen. Veel andere verplichtingen volgen uit de uitvoering van beleid waarover eerder met de Tweede Kamer overleg is gevoerd. Bij uitgaven die direct volgen uit begrotingswetsvoorstellen is de Tweede Kamer als medewetgever betrokken bij de goedkeuring ervan.

De uitgaven vinden daarmee plaats op verschillende gronden, afhankelijk van het gekozen instrument. De financiële consequenties van het voortijdig opzeggen van een juridische verplichting variëren van geval tot geval en zijn niet altijd betrouwbaar in te schatten. In de praktijk zou dit namelijk betekenen dat departementen moeten speculeren of er juridische stappen tegen de Staat zullen volgen en welke financiële consequenties er eventueel zullen volgen uit mogelijk overeengekomen boeteclause(s) of een gerechtelijke uitspraak. Bij al gegunde opdrachten zou bijvoorbeeld het contract moeten worden opgezegd. Het op grote schaal herzien van eerder gesloten contracten met partijen draagt niet bij aan de betrouwbaarheid van de overheid en heeft mogelijk financiële consequenties wegens het niet nakomen van afspraken. Ook aangegane verplichtingen in publiekrechtelijke sfeer met financiële consequenties, bijvoorbeeld op grond van subsidiebeschikkingen, kunnen niet worden ingetrokken zonder de rechtszekerheid van de betrokkenen te schaden. Indien dit wel gebeurt kan dit in strijd zijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en kan dit tot juridische procedures leiden. De administratieve lasten die uit deze suggestie zouden voortvloeien, zijn niet of moeilijk te overzien, omdat dit onderhavig is aan dezelfde onzekerheden. Om bovenstaande redenen is de regering geen voorstander van deze suggestie van de CDA-fractie.

Ook vragen de leden van de fracties van CDA en D66 of de definitie van verplichtingen in artikel 2.14 dezelfde definitie is waarvan bij het vaststellen van de budgetflexibiliteit van begrotingen wordt uitgegaan. In

¹² Kamerstukken II 2015/16, 31 865, nr. 76.

¹³ Zie ook voetnoot 8.

antwoord hierop: het in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften opgenomen model (1.33d) geeft dezelfde definitie. Deze is gelijk aan de definitie van verplichtingen in artikel 3, tweede lid, van de huidige Comptabiliteitswet 2001. De definities van begrippen in de Comptabiliteitswet zijn namelijk leidend zijn voor het gebruik van die begrippen in de lagere comptabele regelgeving.

Het indienen en wijzigen van de begroting

In reactie op de vragen van de leden van de fracties van de VVD, ChristenUnie en D66 waarom artikel 2.22, van het wetsvoorstel geen exacte datum bevat waarop de Tweede Kamer het stabiliteitsprogramma en het nationaal hervormingsprogramma van de regering aangeboden krijgt, het volgende. Zowel de Kamers der Staten-Generaal als het kabinet hechten aan een parlementaire behandeling van het Stabiliteitsprogramma, voordat dit document op jaarlijks 30 april naar de Europese Commissie wordt verzonden. Derhalve heeft het kabinet toegezegd¹⁴ om het Stabiliteitsprogramma ieder jaar uiterlijk in de tweede week van april aan te bieden aan de Staten-Generaal. Dit geeft enerzijds voldoende tijd voor behandeling van het Stabiliteitsprogramma in beide Kamers, zoals ook in de afgelopen jaren is gebeurd. Anderzijds wordt hierdoor enige flexibiliteit behouden ten aanzien van de exacte datum waarop het Stabiliteitsprogramma naar de Kamers kan worden verzonden, wat de mogelijkheid om in het Stabiliteitsprogramma de meest actuele cijfers en ramingen op te nemen ten goede komt.

De leden van de fracties van PvdA en VVD vragen waarom in het wetsvoorstel geen datum meer genoemd is waarop de ontwerpbegrotingen bij de Tweede Kamer worden ingediend. Artikel 105, tweede lid, van de Grondwet regelt dat de begrotingswetsvoorstellen jaarlijks op de in artikel 65 van de Grondwet bedoelde dag worden ingediend. Die dag is de derde dinsdag van september of een bij wet te bepalen eerdere datum. Aangezien de datum voor de indiening van de begrotingswetsvoorstellen in de Grondwet is voorgeschreven, is het niet noodzakelijk om dit ook in het onderhavige wetsvoorstel te bepalen.

De leden van de D66-fractie constateren dat het elk jaar krap is om in de tijd tussen het indienen van de begroting en de datum van 1 januari de begrotingen door beide Kamers te kunnen vaststellen. In aansluiting hierop vragen deze leden of de regering heeft overwogen om de datum van indiening van de rijksbegroting te vervroegen. De regering is niet voornemens om Prinsjesdag te vervroegen. Het standpunt dienaangaande is niet gewijzigd ten opzichte van de reactie van de Minister van Financiën op het rapport «Aandacht voor het parlementair budgetrecht in Europees perspectief»¹⁵ dat in 2014 door een werkgroep uit de commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer is opgesteld. De commissie voor de Rijksuitgaven heeft in dit rapport geconcludeerd dat het Europees Semester geen inbreuk doet op het nationale budgetrecht. De Minister van Financiën heeft in zijn reactie aangegeven deze conclusie te onderschrijven en zich te herkennen in de conclusie dat de Prinsjesdag of de Algemene Politieke Beschouwingen en de Algemene Financiële Beschouwingen niet verplaatst hoeven te worden.¹⁶ Desalniettemin onderschrijft de regering het belang van een tijdige vaststelling van de begrotingswetsvoorstellen, hetzij benadrukt dat dit een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van de (voorzitters van) de Eerste Kamer en Tweede Kamer. Gelet op de Europese verordening om de

¹⁴ Kamerstukken I 2013/14, CVII, B, blz. 5–6.

¹⁵ Kamerstukken II 2014/15, 31 597, nr. 7.

¹⁶ Kamerstukken II 2014/15, 31 597, nr. 8.

begroting vóór 1 januari van het begrotingsjaar vast te stellen, heeft het kabinet op 29 april 2015 een voorstel gedaan voor versnelling van de begrotingsbehandeling.¹⁷ Voorgesteld is om de begrotingshoofdstukken één voor één vast te stellen en onmiddellijk na behandeling in de Tweede Kamer door te zenden naar de Eerste Kamer. Het presidium van de Tweede Kamer heeft dit voorstel niet overgenomen, maar heeft een tijdschema voor de begrotingsbehandeling uitgewerkt dat is gericht op afronding van de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer in de eerste week van december.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre het nuttig en nodig is om een wettelijke grondslag voor de overheidsbalans naast de EU-verordening¹⁸ in de Comptabiliteitswet op te nemen. Via deze verordening zijn er vanuit Europa een aantal rapportageverplichtingen op het terrein van de overheidsfinanciën aan de lidstaten opgelegd, waaronder de verplichting om een overheidsbalans te publiceren. Deze overheidsbalans wordt jaarlijks samengesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek. Omdat de voorgaande verordening rechtstreekse werking heeft, is het niet nodig om hiervoor een extra nationale wettelijke grondslag in de Comptabiliteitswet op te nemen.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom artikel 2.23 van het wetsvoorstel niet regelt dat de geraamde mutaties in het lopend begrotingsjaar in de Miljoenennota moeten worden opgenomen. De Miljoenennota heeft in beginsel geen betrekking op het lopend begrotingsjaar (t), maar op t+1. De wijziging van een begrotingswet vindt plaats via de 2e suppletoire begroting en de Najaarsnota. Hierin worden de mutaties toegelicht. De zogenaamde Vermoedelijke uitkomsten (of bijgestelde ramingen) van het lopende begrotingsjaar ten opzichte van de stand van de Voorjaarsnota worden overigens wel in de Miljoenennota en in de bijlage Verdiepingshoofdstuk van de begroting opgenomen. Hiermee worden de Kamers geïnformeerd over mutaties in het lopende begrotingsjaar die na de Voorjaarsnota ontstaan. Deze werkwijze blijft ook na de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel gehandhaafd.

Ook vragen de leden van de CDA-fractie welke inhoudelijke en praktische bezwaren er kleven aan het vervroegd opleveren van de Najaarsnota uiterlijk op 1 november of 15 november. Op dit moment zijn de Voorjaarsnota (indiening uiterlijk 1 juni), de Miljoenennota (indiening derde dinsdag september) en Najaarsnota (indiening uiterlijk 1 december) evenwichtig over de jaarkalender verdeeld. Bij vervroeging van de Najaarsnota wordt dit evenwicht verstoord. Een vervroeging kan ten koste gaan van de actualiteit van de uitvoeringsbijstellingen en ramingen. Daarnaast betekent een vervroeging dat er meer mutaties, te weten de mutaties die na de Najaarsnota ontstaan, bij slotwet (dus ruim na de Najaarsnota) bekend worden gemaakt.

De leden van de fracties van de PvdA, VVD, SP, CDA en D66 vragen naar de werking van de artikelen 2.25 en 2.27 van het onderhavige wetsvoorstel, die de zogenaamde vier-twaalfden-regeling beschreven in artikel 23 van de huidige Comptabiliteitswet zullen vervangen.

In antwoord hierop brengen wij u graag in herinnering – zoals ook in de memorie van toelichting is toegelicht – dat de vier-twaalfden-regeling na overleg met de Staten-Generaal en de Algemene Rekenkamer sinds 2005

¹⁷ Kamerstukken I 2014/15, 34 000, N, blz. 4.

¹⁸ Verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie (PbEU 2013, L174).

in de praktijk niet meer wordt toegepast.¹⁹ De artikelen 2.25 en 2.27 codificeren daarmee een praktijk die uw Kamer al meer dan tien jaar volgt (sinds 2005) en sluit daarmee aan bij de door uw Kamer gewenste werkwijze. De positieve ervaring met deze werkwijze geeft geen aanleiding om op dit punt tot een andere regeling te komen.

De andere vragen van de fracties van de PvdA, VVD, SP, CDA en D66 over de artikelen 2.25 en 2.27 zien op een nadere uitleg van de begrippen lopend en nieuw beleid. Van lopend beleid is sprake als het beleid en de daarbij behorende financiële middelen al zijn voorzien in de door de Staten-Generaal vastgestelde begroting van het voorafgaande jaar of wanneer de Staten-Generaal eerder over het beleid zijn geïnformeerd en dit beleid op dezelfde wijze op basis van de nieuwe begroting wordt voortgezet. Door middel van eerdere Kamerbrieven of andere reguliere vormen van informatiedeling zoals antwoorden op schriftelijke of mondelinge Kamervragen, alsmede door middel van de begrotingswet van het voorgaande jaar, zijn de Staten-Generaal geïnformeerd over lopend beleid. Een beleidsintensivering is niet aan te merken als lopend beleid, aangezien het beleid in dat geval op een andere wijze (geïntensiveerd) wordt voortgezet. Hetzelfde geldt voor beleid dat niet langer wordt voortgezet en geen basis meer heeft in de nieuwe begroting. Met de uitvoering van de voorgaande voorbeelden van beleid wordt gewacht totdat de begrotingswet (van jaar t) in werking is getreden. De enige uitzondering op dit uitgangspunt is wanneer dit *niet* in het belang van het Rijk is. In dat geval mag al eerder met de uitvoering worden gestart, mits de Staten-Generaal hierover van tevoren op de hoogte zijn gebracht. Een voorbeeld hiervan is de uitvoering van de werkzaamheden rond de MH17-ramp. Dit voorbeeld toont aan dat deze procedure bij hoge uitzondering wordt toegepast.

De leden van D66 vragen in dit verband of nog van lopend beleid gesproken kan worden als het gaat om beleid waarover de Kamer in mei t-1 is geïnformeerd, maar dat ingaat per 1 januari van het jaar t. Beleid waarover de Kamers eerder zijn geïnformeerd (bijvoorbeeld in jaar t-1), maar dat pas een jaar later (in jaar t) tot financiële gevolgen heeft geleid, is aan te merken als nieuw beleid.

Ook vragen de leden van de fractie van D66 wie bepaalt en controleert of sprake is van lopend of nieuw beleid. Het is primair ter beoordeling van een Minister als verantwoordelijke voor de beleidsuitvoering of er in concrete situaties sprake is van lopend beleid of nieuw beleid. Uiteraard is het aan uw Kamer om de Minister vervolgens te controleren.

Ten aanzien van artikel 2.25 vragen de leden van de VVD-fractie of geen begrenzing in geld of tijd is overwogen. Voor de beantwoording van deze vragen is gekeken naar de ervaringen met de zogenaamde vier-twaalfden-regeling in de periode vóór 2004 waarbij wel sprake was van dergelijke begrenzingen. Zoals door de Minister van Financiën in 2004 per brief uiteen is gezet, kende de uitvoering van deze regeling een puur administratief karakter en werd dit door de ministeries als een jaarlijks terugkerende belastende procedure ervaren.²⁰ Het voorgaande en de ervaring met de praktijk van de afgelopen tien jaar hebben geen aanleiding gegeven om tot een begrenzing in geld of tijd te komen.

Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie waarom er is gekozen voor inwerkingtreding met terugwerkende kracht per 1 januari en in hoeverre dit anders is dan in de huidige Comptabiliteitswet. Gelet op de tekst van de artikelen 2.24 en 2.25 gaat de regering ervan uit dat deze vraag

¹⁹ Kamerstukken 2004/05, 29 800, nr. 45.

²⁰ Kamerstukken II 2003/04, 29 200, nr. 56.

betrekking heeft op artikel 2.24. In dat artikel wordt geregeld dat voorstellen van wet tot vaststelling van de begrotingsstaten voorzien in een bepaling die de inwerkingtreding regelt en dat die bepaling moet inhouden dat de inwerkingtredingsdatum 1 januari is van het betrokken begrotingsjaar. De huidige Comptabiliteitswet 2001 kent een dergelijke uitdrukkelijke bepaling niet. Desalniettemin bevat elke begrotingswet op dit moment al een bepaling die de inwerkingtreding van de begrotingswet op 1 januari regelt. Door uit te gaan van een inwerkingtreding aan het begin van een kalenderjaar wordt voorkomen, dat de betalingen en ontvangsten die plaats vinden tussen 1 januari en de feitelijke latere vaststelling van de begrotingswet achteraf als onrechtmatig kunnen worden aangemerkt.

Inrichting van het jaarverslag en de slotverschillen

De leden van de VVD-fractie vragen wat de uiterste datum is waarop de slotverschillen kunnen worden ingediend. Ook vragen deze leden naar de criteria die gelden bij het opnemen van de slotverschillen in de slotwet. In aansluiting hierop vragen de leden van de SP-fractie of het voorkomt dat slotverschillen een beleidsmatig karakter kunnen hebben en welke middelen de Tweede Kamer heeft om de regering te controleren. Als uitgangspunt geldt dat de wijzigingen van de begroting die gedurende het jaar worden voorzien, in twee suppletoire begrotingen worden opgenomen. De eerste suppletoire begroting wordt jaarlijks op uiterlijk 1 juni bij uw Kamer ingediend en voor de tweede suppletoire begroting is deze datum bepaald op 1 december (artikel 2.26, eerste lid, van het onderhavige wetsvoorstel). Alle wijzigingen van de begroting die na de vaststelling van de tweede suppletoire begroting optreden, landen in de slotverschillen. Slotverschillen zijn ten opzichte van de tweede suppletoire begroting doorgaans beperkt van omvang en hebben veelal een niet-beleidsmatig karakter. Het gaat dan om verschillen van boekhoudkundige aard of verschillen die voortvloeien uit controlebevindingen. Als er na de vaststelling van de tweede suppletoire begroting sprake is van beleidsmatige mutaties komen dergelijke mutaties niet louter in de slotverschillen terecht. De betreffende Minister informeert de Kamers daarover ook met een separate brief. Deze werkwijze is voorgeschreven in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften. Aan de hand van de brief en de slotverschillen kunnen de Kamers hun budgetrecht uitoefenen.

De leden van de fracties van ChristenUnie, CDA en D66 vragen of de regering heeft overwogen om het budgetrecht van de Kamers ten aanzien van slotwetmutaties te versterken door vast te leggen dat de Kamers voor het verstrijken van het begrotingsjaar schriftelijk over voorzienbare beleidsmatige slotwetmutaties worden geïnformeerd of dat bij slotwet geen beleidsmatige mutaties mogen worden doorgevoerd. Ook informeren de leden van de PvdA-fractie naar de mogelijkheden om de Tweede Kamer tijdig te informeren over substantiële wijzigingen. Tot slot vragen de leden van de D66-fractie wat de regering gaat doen om de slotverschillen met een beleidsmatig karakter te beperken.

Artikel 105, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat de begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk bij de wet wordt vastgesteld. De Kamers oefenen dit recht uit door middel van het goedkeuren van de begrotingen, waaronder de suppletoire begrotingen en de slotverschillen. Het sluitstuk is de dechargeverlening die achteraf aan de hand van de jaarverslagen door de Staten-Generaal wordt verleend over het gevoerde financieel beheer. De Staten-Generaal autoriseert tevens de slotverschillen, zoals ook staat beschreven in artikel 2.35 van het onderhavige wetsvoorstel.

Ter versterking van het budgetrecht van de Staten-Generaal is de procedure in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften twee jaar geleden aangescherpt. Zo is in die regeling voorgeschreven dat de ministeries uiterlijk voor het kerstreces van de Kamers hun beleidsmatige uitgavenmutaties en overige majeure of politiek relevante mutaties per brief aan de Kamers inzichtelijk maken. Daarnaast worden de Kamers uiterlijk eind februari door de ministeries per brief geïnformeerd over eventuele beleidsmatige verplichtingenmutaties. Tot slot is als uitgangspunt voorgeschreven dat de slotverschillen geen beleidsmatige mutaties mogen bevatten die tot een overschrijding van het goedgekeurde verplichtingen- en/of uitgavenbudget op begrotingsartikelniveau hebben geleid, die niet eerder aan de Kamers zijn gemeld. Deze maatregelen hebben goed gewerkt. Afgelopen jaar is er echter sprake geweest van onduidelijkheid over wat onder beleidsmatige mutaties moet worden verstaan. Mede in overleg met de Algemene Rekenkamer zal de definitie van beleidsmatige mutatie verder worden verduidelijkt. Daarnaast zal de Minister van Financiën, zoals hij ook tijdens het Verantwoordingsdebat aan uw Kamer heeft toegezegd, er volgend jaar weer streng op laten toezien dat de ministeries de Kamers tijdig informeren over de beleidsmatige mutaties na de tweede suppletoire begrotingen.

Het aanbieden van de jaarverslagen en slotverschillen

In reactie op de vragen van de leden van de VVD-fractie waarom de jaarverslagen samen met de auditrapporten van de Auditdienst Rijk niet eerder kunnen worden aangeboden dan uiterlijk 19 april en waarom de jaarverslagen pas vóór 1 april aan de Minister van Financiën worden verzonden het volgende. Het opnemen van de derde woensdag van mei als vaste verantwoordingsdag in het wetsvoorstel betekent dat de jaarverslagen met bijbehorende auditrapporten van de Auditdienst Rijk ingevolge artikel 2.36, eerste lid, uiterlijk op 31 maart naar de Algemene Rekenkamer worden verzonden. Dit is conform de huidige datum die thans in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften is opgenomen. Het eerder opleveren van de jaarverslagen is, gelet op het doorvoeren van eventuele correcties naar aanleiding van de controle van de Auditdienst Rijk en bespreking van de jaarverslagen in de ministerraad niet mogelijk. De Algemene Rekenkamer heeft in de praktijk echter al vanaf 15 maart toegang tot de concept-jaarverslagen.

De leden van de fracties van de VVD, SP, CDA, D66 en PvdA vragen waarom de vaste verantwoordingsdag op de derde woensdag van mei niet meer in het wetsvoorstel is opgenomen.

In aansluiting hierop vragen de leden van de D66-fractie hoe vaak het sinds 2000 is voorgekomen dat de verantwoordingsstukken niet op de derde woensdag van mei zijn aangeboden en dat Hemelvaartsdag op de derde woensdag van mei viel.

De regering hecht net als uw Kamer zeer aan de huidige praktijk van verantwoording om het kabinetsbeleid te kunnen toetsen. Sinds de introductie van Verantwoordingsdag is het één keer wegens het reces van de Tweede Kamer voorgekomen dat de verantwoordingsstukken niet op de derde woensdag van mei zijn aangeboden. Dit was in 2002. Daarnaast is het vier keer voorgekomen dat Verantwoordingsdag één dag voor Hemelvaartsdag (donderdag) viel. Dit was in 2000, 2007, 2009 en 2012. Gelet op het feit dat de voorgaande omstandigheden zich sporadisch voordoen, neemt de regering het voorstel van enkele leden om de derde woensdag van mei als uitgangspunt te nemen voor Verantwoordingsdag graag over. Als gevolg hiervan worden de artikelen 2.36 tot en met 2.38 van het onderhavige wetsvoorstel gewijzigd. De nota van wijziging die tegelijk met deze nota wordt aangeboden, bevat de wijzigingen hiervoor. Om ook de gewenste flexibiliteit te behouden, wordt tevens in deze

artikelen geregeld dat van indiening op de derde woensdag van mei kan worden afgeweken, indien deze datum in een periode valt dat de Tweede Kamer met reces is of een nationale feestdag plaatsvindt.

De leden van de CDA-fractie informeren naar de reden voor het schrappen van de bepaling dat de Minister van Financiën melding moet maken van nog niet meegestuurde jaarverslagen in artikel 2.37 van het wetsvoorstel. Dankzij de operatie Comptabel bestel is al twee decennia geen sprake van achterstanden in het verantwoordingsproces en worden de jaarverslagen tijdig bij de Staten-Generaal aangeleverd. Gelet hierop is er geen aanleiding om het betreffende artikel in het onderhavige wetsvoorstel te handhaven.

Dechargeverlening

Het niet verlenen van decharge betekent in antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie dat de Eerste Kamer en Tweede Kamer achteraf het gevoerde financiële beheer niet goedkeuren. Indien de Kamers der Staten-Generaal geen decharge verlenen dan zijn de gevolgen afhankelijk van de achterliggende oorzaak. Als de oorzaak ligt in onvolledige verantwoordingsinformatie waardoor de Kamers bijvoorbeeld niet in staat zijn om decharge te verlenen, dan zal actie door het kabinet moeten worden genomen om de additionele verantwoordingsinformatie te verstrekken. Het niet verlenen van decharge – ongeacht of alleen de Tweede Kamer of de Eerste Kamer geen decharge verleent – of het niet aannemen van de slotwet is overigens te beschouwen als een parlementair wantrouwenvotum.

In reactie op de vraag van de leden van de fractie van D66 of met het aannemen van de slotwet automatisch decharge wordt verleend aan de verantwoordelijke Minister, is het antwoord ontkennend. Decharge wordt op basis van artikel 2.39 van het onderhavige wetsvoorstel aan de ministers verleend aan de hand van de betrokken jaarverslagen door daartoe strekkende uitspraken van de beide Kamers. Na de dechargeverlening, plaatst de voorzitter van die Kamer op het betrokken jaarverslag een aantekening, waaruit de verlening van de decharge en de datum waarop die heeft plaatsgevonden, blijken.

Hoofdstuk 3. Begrotingsbeheer en financieel beheer: normering

Normering algemeen

De leden van de D66-fractie vinden het van belang dat bij voorstellen en voornemens wordt toegelicht wat de doelstellingen en financiële gevolgen zijn. Daarnaast zijn deze leden van mening dat er vooraf ook een oordeel kan worden gevormd over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid, of dat in ieder geval wordt toegelicht op welke wijze de doeltreffendheid en doelmatigheid worden geëvalueerd. Deze leden vragen wat de regering ervan vindt om dit toe te voegen aan de toelichting bij artikel 3.1 van het wetsvoorstel.

De regering constateert dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid vooraf nog niet altijd voldoende in beeld worden gebracht. Dit belemmert het onderzoek dat periodiek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid wordt verricht in beleidsdoorlichtingen. Mede om die reden komt de regering aan het verzoek van de leden van de D66-fractie tegemoet door in artikel 3.1, aanhef, onder a, van het wetsvoorstel voor te schrijven dat er naast de doelstellingen van het beleid ook de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid worden toegelicht. De nota van wijziging die tegelijk met deze nota wordt aangeboden, bevat de aanpassing hiervoor. De regering acht deze

toevoeging van belang om de kwaliteit van de beleidsevaluaties en beleidsdoorlichtingen te vergroten en om uw Kamer meer inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het begrotingsbeheer te geven.

Normering van de administratie en de informatievoorziening

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de normering waaronder de informatienormen zijn gewijzigd. De normen genoemd in hoofdstuk 3 van het onderhavige wetsvoorstel, zijn gebaseerd op de normen uit de huidige Comptabiliteitswet 2001, ware het niet dat een aantal normen in de huidige wet als een verantwoordelijkheid van de ministers in plaats van een normstellend criterium is geformuleerd. Daarnaast maakt het onderhavige wetsvoorstel in tegenstelling tot de Comptabiliteitswet 2001 duidelijk onderscheid tussen financiële en niet-financiële informatie die in de begrotingen en jaarverslagen worden opgenomen. Het onderhavige wetsvoorstel behelst op de voorgaande punten geen materiële wijziging. Er is slechts sprake van een redactionele wijziging.

In aansluiting hierop vragen de leden van de VVD-fractie waarom de Tweede Kamer niet wordt betrokken bij de hoogte van de grenzen voor de rechtmatigheid die door de Minister van Financiën worden vastgesteld, want bij de gemeenten heeft de gemeenteraad daar wel een rol in. De verantwoording over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering op basis van de zogenaamde rapporteringstoleranties is onderdeel van de bedrijfsvoeringsparagraaf uit het jaarverslag. De voorschriften voor de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn naar aanleiding van het interdepartementaal beleidsonderzoek Regeldruk en controletoren²¹ opgenomen in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften. Deze ministeriële regeling wordt na overleg met de Algemene Rekenkamer, zonder instemming van de Tweede Kamer, vastgesteld door de Minister van Financiën. Het voorgaande laat onverlet dat de Minister van Financiën regelmatig op hoofdlijnen overleg met uw Kamer overleg voert over de regels die betrekking hebben op de begrotings- en verantwoordingsinformatie. Bijvoorbeeld wanneer de opzet van de begroting wijzigt, zoals het geval was bij de operatie Verantwoord begroten. Dit is conform artikel 4.20, derde lid, van het onderhavige wetsvoorstel. Voor de gemeenten en provincies worden in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) op vergelijkbare wijze de toleranties ten behoeve van de oordeelsvorming van de accountant over de jaarrekening van de provincies en gemeenten vastgesteld door de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën. Provinciale staten en de gemeenteraad kunnen op grond van het Bado de toleranties voor de jaarrekening als geheel of voor deelverantwoordingen op een lager percentage vaststellen.

Hoofdstuk 4. Begrotingsbeheer en financieel beheer: verantwoordelijkheden

Beleid en bedrijfsvoering door Onze Ministers

De leden van de VVD-fractie vragen waarom ten aanzien van artikel 4.2, eerste lid, in de memorie van toelichting is vermeld dat de Minister afspraken met de ketenpartners *kan* maken in plaats van *moet* maken. Aansluitend vragen de leden van de VVD hoe dit voor zelfstandige bestuursorganen (ZBO) en rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT) is geregeld. Artikel 4.2 verplicht de betrokken Minister om tijdig betrouwbare informatie te verkrijgen die nodig is voor het afleggen van verantwoording in zijn jaarverslag. Dit artikel laat ruimte voor maatwerk

²¹ Kamerstukken II, 2004/05, 29 950, nr. 1.

voor de Minister om per ketenpartner specifieke afwegingen te maken. De reden is dat de wijze van sturing per ketenpartner verschilt en afhankelijk is van de betreffende wettelijke kaders en de specifieke afspraken met de ingeschakelde partners.

Voor de RWT's en de ZBO's is artikel 6.3 van het onderhavige wetsvoorstel, respectievelijk de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing. Op grond van artikel 6.3, eerste lid, zijn de RWT's verplicht om op verzoek van de Minister die het aangaat informatie te verstrekken die nodig is voor het toezicht dat de Minister uitoefent op de besteding van publieke financiële middelen. De Minister kan aanvullend om informatie vragen die nodig is voor het sturen van zijn beleid of voor systeemtoezicht. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bevat algemene bepalingen over de informatievoorziening tussen ZBO's en de betrokken ministers. Zo zijn ZBO's verplicht om hun controle- en verantwoordingsdocumenten aan de Minister te verstrekken en desgevraagd informatie te leveren die de betrokken ministers voor hun taakuitoefening nodig hebben. Ten slotte kunnen ook aanvullende informatieverplichtingen worden opgenomen in een instellingsbesluit van een ZBO, respectievelijk bij de aanwijzing van de wettelijke taak aan een RWT.

De leden van de VVD-fractie informeren naar de uitzondering op de hoofdregel die in artikel 4.2 van het wetsvoorstel is neergelegd en uitgaat van het afleggen van een jaarlijkse verantwoording. Artikel 4.2, derde lid, van het wetsvoorstel correspondeert met artikel 55, eerste lid, van de huidige Comptabiliteitswet 2001. Deze bepaling is in 2008²² opgenomen, omdat de in de Comptabiliteitswet 2001 voorziene jaarlijkse verantwoording op gespannen voet staat met de controle- en verantwoordingsarrangementen die worden geregeld bij interbestuurlijke beleidsuitbesteding. Dit geldt bij specifieke uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen aan de decentrale overheden. Bij deze uitkeringen is het in toenemende mate gebruikelijk dat de decentrale overheden zich niet jaarlijks verantwoorden over de rechtmatige en doelmatige besteding van de uitkeringen tegenover de beleidsverantwoordelijke Minister, maar meerjaarlijks. Bijvoorbeeld na afloop van het project waarvoor de uitkering is verstrekt. In dergelijke situaties is het niet altijd mogelijk dat de Minister zich tegenover de Staten-Generaal jaarlijks verantwoordt over de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de besteding van de betrokken uitkering. Een specifieke uitkering kan uit middelen van verschillende departementale begrotingen bestaan, die gebundeld aan medeoverheden worden toegekend. Eén van de ministers krijgt bij de uitvoering van dergelijke specifieke uitkeringen meestal een eerste verantwoordelijkheid. De betaling (bevoorschotting) van de gehele uitkering loopt dan ook meestal via zijn ministerie. Het is bij die uitkeringen daarom doelmatiger dat de eerstverantwoordelijke Minister zich tegenover de Staten-Generaal over het beleid en over de rechtmatige en doelmatige besteding van het geld verantwoordt, dan dat elke betrokken Minister dat afzonderlijk voor zijn aandeel in de gebundelde specifieke uitkering doet.²³ In het kader van de staatkundige hervorming binnen het Koninkrijk in 2010 is artikel 55, eerste lid, van de huidige Comptabiliteitswet 2001 verbreed tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba,²⁴ aangezien de mogelijkheid bestaat dat voor een bijzondere uitkering als bedoeld in artikel 91, eerste lid, van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba geen jaarlijkse verantwoording verplicht wordt gesteld aan de ontvanger van de uitkering.

²² Stb. 2008, 312.

²³ Kamerstukken II 2007/08, 31 327, nr. 3, blz. 13.

²⁴ Stb. 2010, 350.

Beheer door colleges

De leden van de VVD-fractie vragen wat in artikel 4.5 van het onderhavige wetsvoorstel onder «evident zwaarwegende redenen» wordt verstaan. Dit artikel van het wetsvoorstel correspondeert met artikel 12a van de huidige Comptabiliteitswet 2001. Deze bepaling is in 2008 bij amendement in de wet opgenomen.²⁵ De invulling van het begrip «evident zwaarwegende redenen» moet worden gezien tegen de achtergrond van de parlementaire behandeling van dit amendement. Bij het opstellen van de begroting wordt door de regering in beginsel niet afgeweken van de ramingen van beide Kamers, tenzij een evident zwaarwegende reden zich hiertegen verzet. Zoals eerder door de regering is opgemerkt, wordt met het begrip «evident zwaarwegende redenen» tot uitdrukking gebracht dat slechts een zeer marginale toets plaatsvindt op passendheid in het budgettaire beleid en doelmatigheid, waarbij ook naar de kostenonderbouwing wordt gekeken.²⁶ Zoals ook blijkt uit de afspraken die zijn gemaakt tussen de Eerste en Tweede Kamer en de regering over het financieel beheer,²⁷ geldt deze procedure ook voor de eerste en tweede suppletore ontwerpbe-groting en voor de ontwerp wet ter vaststelling van de slotverschillen.

Privaatrechtelijke rechtshandelingen

De leden van de fracties van de VVD en de SP vragen in hoeverre de Tweede Kamer een besluit tot het oprichten van een rechtspersoon of het voeren van een baten-lastenstelsel nog kan tegenhouden. Hoe kan de Tweede Kamer dat met de nieuwe Comptabiliteitswet alsnog doen? Hoe was dit in de oude Comptabiliteitswet geregeld? Waarom is dit niet meer opgenomen in de voorliggende Comptabiliteitswet?

Op een besluit inzake de interne verzelfstandiging van een dienstonderdeel als baten-lastenagentschap dan wel een kas-verplichtingenagentschap, alsook het voornemen tot de oprichting van een privaatrechtelijk rechtspersoon, is de voorhangprocedure op basis van de artikelen 2.20, derde lid, en 4.7 eerste lid, onder a, van het onderhavige wetsvoorstel van toepassing. Met deze procedure wordt uw Kamer dertig dagen in de gelegenheid gesteld te beoordelen of er sprake is van voldoende publiek belang dat de betrokkenheid van de Staat bij de oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon rechtvaardigt of dat het agentschapsmodel de juiste aansturingwijze is voor het organisatieonderdeel. Indien binnen de genoemde termijn van dertig dagen ten minste een vijfde van de leden van uw Kamer of beide Kamers nadere inlichtingen vraagt, wordt het besluit tot oprichting van een rechtspersoon of het instellen van een agentschap niet genomen dan veertien dagen nadat de inlichtingen zijn verstrekt. De Kamer kan, binnen deze periode, bezwaren maken tegen de oprichting. Daarbij zal de Minister kijken naar hoe de bezwaren zich verhouden tot het belang om een rechtspersoon op te richten of een andere begrotingsstelsel voor een organisatieonderdeel te voeren. De voorhangprocedures voor een privaatrechtelijke rechtshandeling en voor het aanwijzen van een agentschap zijn niet gewijzigd ten opzichte van de artikelen 10 en 34 van de huidige Comptabiliteitswet 2001.

In aansluiting op het voorgaande vragen de leden van de VVD-fractie waarom in de memorie van toelichting staat dat de voorhangprocedure voor privaatrechtelijke rechtshandelingen niet is gewijzigd ten opzichte van de Comptabiliteitswet 2001, terwijl dat blijkt uit de wetstekst wel het geval lijkt te zijn. Materieel is er geen verschil tussen de voorhangprocedure in de huidige Comptabiliteitswet 2001 en in het onderhavige

²⁵ Kamerstukken II 2007/08, 29 833, nr. 14.

²⁶ Kamerstukken I 2008/09, 29 833, C, blz. 2.

²⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2008/09, 29 833, nr. 17.

wetsvoorstel. De wijziging waarop wordt gedoeld is, is slechts redactioneel van aard.

In antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie over hoe de Tweede Kamer wordt betrokken bij het afboeken van vorderingen, zoals de schuldkwijtschelding aan ontwikkelingslanden en hoe dit in het onderhavige wetsvoorstel is geregeld het volgende. In navolging van de huidige Comptabiliteitswet 2001 kan de Minister van Financiën op basis van artikel 4.20, eerste lid onder d, van het wetsvoorstel nadere regels stellen over het financieel beheer, waaronder regels over kwijtschelding en buiteninvorderingstelling. De regels over de kwijtschelding en buiteninvorderingstelling van vorderingen van het Rijk op derden zijn thans in het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996 en de Regeling kwijtschelding en buiteninvorderingstelling 2014 geregeld. Op basis van deze regels zijn de vakministers verantwoordelijk voor de buiteninvorderingstelling van vorderingen tot 1 miljoen euro. Boven het bedrag van 1 miljoen euro is de instemming van de Minister van Financiën nodig. De Kamers worden achteraf geïnformeerd over het afboeken van vorderingen die betrekking hebben op ontwikkelingslanden. Kwijtgescholden vorderingen die voortkomen uit exportkredietverzekeringen en investeringsgaranties aan ontwikkelingslanden worden geclassificeerd als officiële ontwikkelingssamenwerking (Official Development Assistance, ODA). Daarover wordt de Tweede Kamer jaarlijks geïnformeerd via het HGIS-jaarverslag (Homogene Groep Internationale Samenwerking). Ook wordt de Tweede Kamer per brief geïnformeerd over nieuwe betalingsregelingen die met ontwikkelingslanden zijn overeengekomen. Deze werkwijze wordt onder het onderhavige wetsvoorstel voortgezet.

De leden van de VVD-fractie informeren waarom het nodig c.q. wenselijk is dat naast de Minister van Financiën ook andere ministers de bevoegdheid krijgen om geldleningen namens de Staat te sluiten voor zover die geen betrekking hebben op de tekortfinanciering en herfinanciering van aflopende geldleningen. Op basis van artikel 4.6 van het wetsvoorstel is elke Minister bevoegd om de privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten die zijn (beleids)verantwoordelijkheid raken. Ook in die gevallen dat een beleidsterrein een Europese invloed kent waarbij financiële afspraken over de uitvoering van dat beleid worden gemaakt, is het van belang dat elke Minister hier vanuit zijn beleidsverantwoordelijkheid op eigen wijze invulling aan kan geven. Concreet kan het voorkomen dat er vanuit Europa vanwege doelmatigheidsoverwegingen aan de lidstaten wordt gevraagd om de financiering van bepaald beleid via een Europese instelling te laten lopen, zoals de Europese Investeringsbank. In dergelijke gevallen is het primair aan de beleidsverantwoordelijke Minister om na te gaan in hoeverre een dergelijke financiële afspraak past bij het betreffende beleidsterrein. De betrokkenheid van de Minister van Financiën is ingegeven door de algemene verantwoordelijkheid voor de Nederlandse staatsschuld, waarbij het aangaan van zo'n lening wordt afgewogen tegen het uitgangspunt van centrale financiering van de staatsschuld.

Naar aanleiding van de memorie van toelichting vragen de leden van de VVD-fractie hoe de Tweede Kamer wordt geïnformeerd wanneer er een financiële onderneming op basis van de Wet bijzondere maatregelen financiële ondernemingen wordt gered en waarom dit niet in de toelichting is opgenomen. In antwoord hierop wordt opgemerkt dat de Wet bijzondere maatregelen financiële ondernemingen thans materieel is uitgewerkt. Hierdoor gaat de memorie van toelichting niet in op hoe de Tweede Kamer op basis van die wet wordt geïnformeerd. Die wet is slechts ter illustratie in de toelichting aangehaald.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de grensbedragen en de zaken daaronder die op basis van artikel 4.7, derde lid, onder e, van het wetsvoorstel in de lagere regelgeving worden vastgesteld. In aansluiting hierop vragen de leden van de SP-fractie aan welke financiële grensbedragen de regering denkt en hoe de verschillende financiële grenzen in de lagere regelgeving worden opgenomen.

De grensbedragen worden jaarlijks door de Minister van Financiën vastgesteld in een bijlage van de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften. Deze bijlage bevat een overzicht van de verschillende grensbedragen. Hoewel de Tweede Kamer vooraf niet over deze grensbedragen wordt geïnformeerd, worden deze grensbedragen jaarlijks wel in de Staatscourant gepubliceerd en zijn deze raadpleegbaar via de betreffende website.²⁸ Hierdoor is onder andere de Tweede Kamer in de gelegenheid om daarvan kennis te nemen. Voor het verstrekken van eigen vermogen, het overnemen van schuldtitels of aandelen of het overnemen van financiële activa geldt thans een grensbedrag van € 5 miljoen. Een ander voorbeeld is de huidige grens van € 1 miljoen die geldt voor het schenken van een niet-geldelijke roerende zaak. Voor een volledig overzicht van de actuele grensbedragen wordt verwezen naar de betreffende website.

Publiekrechtelijke rechtshandelingen

De leden van de VVD-fractie vragen of de horizonbepaling bij subsidieregelingen met de voorgestelde wijzigingen nu betrekking heeft op alle subsidieregelingen en zo nee, welke niet. In aansluiting hierop vragen de leden van de VVD-fractie welk overgangsrecht van toepassing is op deze horizonbepaling. Artikel 4.10 van het onderhavige wetsvoorstel definieert het toepassingsbereik van de horizonbepaling. De horizonbepaling is van toepassing op elke wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling op grond waarvan een subsidie wordt verstrekt, waarop titel 4.2. *Subsidies* van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing is en waarvan de verstrekking als een subsidie wordt aangemerkt in de begroting. Dit betekent dat dergelijke wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen een tijdstip bevatten waarop die regeling vervalt, waarbij voor de wetten twee jaar overgangsrecht geldt. De nota van wijziging die tegelijk met deze nota wordt aangeboden, omvat de regeling van dit overgangsrecht. De bovenstaande aansluiting bij de Awb betekent dat onder andere regelingen over het bekostigen van onderwijs en onderzoek, de financiële middelen die worden verstrekt aan rechtspersonen die naar publiekrecht zijn ingesteld en de aanspraken die voortvloeien uit belastingen *niet* onder de horizonbepaling vallen. Ook subsidies die niet op een wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling zijn gebaseerd, maar bijvoorbeeld op een afzonderlijke beschikking (de zogenoemde incidentele subsidies) vallen *niet* onder het toepassingsbereik van de horizonbepaling. Zoals in de memorie van toelichting uiteen is gezet, geldt hetzelfde voor kaderwetten en andere regelingen die uitsluitend voorschriften van procedurele aard bevatten. Met de gelijktijdig aan te bieden nota van wijziging wordt artikel 4.10 op dit punt in overeenstemming met de memorie van toelichting gebracht.

Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie of de subsidieregeling bedoeld in artikel 4.10, zesde lid, van het onderhavige wetsvoorstel moet worden voorgehangen bij de Tweede Kamer en deze regeling niet eerst moet worden geëvalueerd. Artikel 4.10, zesde lid, van het wetsvoorstel ziet toe op de situatie waarin een nieuwe subsidieregeling in feite een voortzetting is van een vervallen subsidieregeling. Evenals bij een nieuwe subsidieregeling moet ook deze subsidieregeling worden voorgehangen

²⁸ Stcrt. 2015, 40658 en <http://rbv.minfin.nl/2016/voorschriften/regeling-rbv/grensbetragen>.

bij de Tweede Kamer. De algemene verplichting om een dergelijk subsidieregeling te evalueren, is in artikel 4.24 van de Awb geregeld. Hierin wordt voorgeschreven om ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag te publiceren over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom er voor belastinguitgaven die het karakter kennen van een subsidie niet een horizonbepaling wordt opgenomen. De toepassing van de horizonbepaling bij belastinguitgaven die het karakter kennen van een subsidie is reeds geregeld in de Regeling rijksbegrotingvoorschriften (model 4.55) als onderdeel van het Toetsingskader belastinguitgaven. Dit kader schrijft voor dat bij nieuwe belastinguitgaven telkens wordt afgewogen of een horizonbepaling aan de orde is. In een dergelijke horizonbepaling wordt expliciet aangegeven voor welke duur de belastinguitgave geldt. Na deze termijn is het al dan niet continueren van de belastinguitgave afhankelijk van de uitkomsten van een evaluatie.

Coördinatie van het begrotingsbeheer en financieel beheer

De leden van de fracties van de PvdA, VVD en ChristenUnie vragen waar in het onderhavige wetsvoorstel is geregeld dat het beleid geëvalueerd moet worden en waarom het instrument van beleidsdoorlichting niet in de wet is verankerd. De verplichting om periodiek het beleid te evalueren op de doeltreffendheid en doelmatigheid is in artikel 4.1, eerste lid, aanhef en onder c, van het onderhavige wetsvoorstel verankerd. Dit artikellid regelt de verantwoordelijkheid van iedere Minister om periodiek de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid dat aan zijn begroting ten grondslag ligt te onderzoeken. Wegens de aansluiting bij de terminologie van de Gemeentewet en Provinciewet wordt in het wetsvoorstel de term onderzoeken gehanteerd. De termen beleidsevaluatie of beleidsdoorlichting komen daarom niet in het wetsvoorstel voor. De eisen aan het periodiek evaluatieonderzoek zijn in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) verankerd. Deze regeling stelt de Minister van Financiën vast op basis van zijn bevoegdheid om regels voor dit onderzoek te stellen (artikel 4.20, tweede lid, aanhef en onder f). Overigens verandert er met het wetsvoorstel op dit punt niets ten opzichte van de huidige situatie zoals die in artikel 38, tweede lid onder a, van de Comptabiliteitswet 2001 is geregeld. Ook onder het onderhavige wetsvoorstel blijven de regels van de RPE van kracht, inclusief de kwaliteitseisen die de RPE stelt aan het evaluatiemiddel «beleidsdoorlichting».

Naar aanleiding van deze vragen wordt benadrukt dat uw Kamer in het verleden bij de vormgeving van de RPE is betrokken. Zo voert de Minister van Financiën op hoofdlijnen regelmatig overleg met uw Kamer over de mogelijkheden om de kwaliteit van beleidsevaluaties te verhogen. Uw Kamer heeft naar aanleiding van de evaluatie van de RPE waardevolle aanpassingsvoorstellen gedaan, zoals de introductie van beleidsopties indien er significant minder middelen (-20%) beschikbaar zouden zijn. De regering is dan ook verheugd over de nog steeds groeiende aandacht van uw Kamer voor beleidsdoorlichtingen en stelt voor om de voorgenoemde bestaande werkwijze te formaliseren. Hierdoor wordt artikel 4.20, derde lid, onderdeel c, van het wetsvoorstel uitgebreid waardoor de regels over het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en de bedrijfsvoering pas worden vastgesteld, nadat daarover op hoofdlijnen overleg met uw Kamer is gevoerd. De nota van wijziging die tegelijk met deze nota wordt aangeboden, bevat de concrete aanpassing van artikel 4.20.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de regering tegen het loskoppelen van de begroting van Veiligheid en Justitie en Politie aan kijkt en of deze wijziging aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd, wanneer dit besluit zou vallen.

De begrotingen van de Nationale Politie (NP) en het Ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J) zijn reeds losgekoppeld. De Tweede Kamer oefent haar budgetrecht op de begroting van de NP uit via het recht van amendement op de begroting van de Minister van Veiligheid en Justitie. In de begroting van V&J is de bijdrage van V&J aan de NP op beleidsartikel 31 opgenomen. De begroting van de NP maakt als bijlage onderdeel uit van de begroting van V&J. De Minister van V&J stelt de begroting van de NP vast nadat de Staten-Generaal de departementale begroting van V&J hebben goedgekeurd.

De Tweede Kamer heeft geen recht van amendement op de begroting van de NP, omdat de NP in de Politiewet 2012 als sui-generis-organisatie is aangemerkt. In artikel 30, tweede lid, van de Politiewet is opgenomen dat er nadere regels worden opgesteld over het financieel beheer van politie, waaronder de begroting. Krachtens dit lid vast te stellen ontwerpregels zijn eerst bij de Kamers der Staten-Generaal voorgehangen. Het betreft hier het Besluit financieel beheer politie d.d. 1 juli 2015. Artikel 4, tweede lid, van dit besluit, bepaalt dat de begroting van de NP als bijlage van de begroting van het Ministerie van V&J aan de Kamers wordt gezonden.

De leden van de fracties van de VVD en ChristenUnie vragen hoe de Minister van Financiën de doelmatigheid van het financieel beheer van het Rijk bevordert. De verantwoordelijkheid voor de bevordering van de doelmatigheid van het financieel beheer betreft een zogenaamde systeemverantwoordelijkheid op basis van artikel 4.11, tweede lid. Dit houdt in dat de Minister van Financiën in algemene zin de voorwaarden schept voor het rijksbreed optimaal functioneren van het financieel beheer. Daartoe kan hij zijn regelgevende bevoegdheden op grond van artikel 4.20 (Regelgeving) inzetten waarbij tevens rekening wordt gehouden met het beperken van de administratieve lasten bij de departementen. Andere middelen die de Minister van Financiën gebruikt om de doelmatigheid van het financieel beheer van het Rijk te bevorderen zijn kennisoverdracht en het onderling uitwisselen van relevante informatie, zoals best practices. Ter bevordering van kennisoverdracht worden bovendien allerlei workshops, opleidingen, traineeprogramma's en conferenties georganiseerd. Ook organisatorische maatregelen kunnen de doelmatigheid van de financiële bedrijfsvoering bevorderen. Zo kan de Minister voorstellen doen om met betrekking tot het financieel beheer samen te werken. Bijvoorbeeld door gezamenlijk een systeem voor de financiële administratie te ontwikkelen.

Naast de systeemverantwoordelijkheid die de Minister van Financiën heeft voor het financieel beheer in algemene zin, is de Minister voor Wonen en Rijksdienst op basis van kabinetsafspraken systeemverantwoordelijk voor de niet-financiële bedrijfsvoering bij het Rijk. Dat betreft onder andere het personeelsbeheer en het beheer van materiële zaken, zoals ICT, huisvesting, beveiliging, facilitaire zaken e.d. In dit kader zijn onder andere afspraken gemaakt over de beheersing van de apparaatsuitgaven van het Rijk. De Minister voor Wonen en Rijksdienst heeft daartoe ook een rol gekregen bij de toetsing van de apparaatsuitgaven.

In aansluiting hierop vragen de leden van de D66-fractie of de regering heeft overwogen om de Minister van Financiën ook de doelmatigheid van het beleid te doen bevorderen en wat de consequentie daarvan zou zijn. Artikel 4.1, eerste lid, van het onderhavige wetsvoorstel regelt dat elke Minister verantwoordelijk is voor het beleid dat aan zijn begroting ten grondslag ligt. Deze verantwoordelijkheid brengt met zich mee dat elke

Minister ook garant staat voor de doelmatigheid van dat beleid of de bevordering daarvan. Gelet hierop kent het onderhavige wetsvoorstel op dit punt geen coördinerende taak aan de Minister van Financiën toe.

De leden van de fracties van de VVD, SP, D66 en ChristenUnie vragen waarom in artikel 4.14 van het onderhavige wetsvoorstel is geregeld dat majeure wijzigingen in de inrichting van begroting en jaarverslag alleen aan de Minister van Financiën worden gemeld en niet ook aan de Tweede Kamer.

Sinds een aantal jaren wordt de Tweede Kamer op basis van de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften per brief geïnformeerd over voorgenomen majeure wijzigingen van de begrotingsinrichting. Hierdoor worden structurele wijzigingen in een begroting bij een herverdeling of samenvoeging van begrotingsartikelen in de praktijk al aan de Tweede Kamer voorgelegd, voordat de betreffende begroting als wetsvoorstel bij de Tweede Kamer wordt ingediend.

Ook voert de Minister van Financiën op basis van artikel 4.20, derde lid, van het onderhavige wetsvoorstel op hoofdlijnen overleg met de Tweede Kamer over de regels inzake de inrichting van de begrotings- en verantwoordingsinformatie. Verder geldt dat de Tweede Kamer jaarlijks de begrotingswetten vaststelt en daarmee derhalve ook de wijzigingen in de begrotingen. De betrokkenheid van de Tweede Kamer bij majeure wijzigingen in de inrichting van begroting of jaarverslag is op basis van de voorgaande werkwijze gewaarborgd.

Balansbeheer en overige taken Onze Minister van Financiën

In antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie over de verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën ten aanzien van onroerende zaken wordt voorop gesteld dat het onderhavige wetsvoorstel de thans bestaande departementale verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling tussen de Minister van Financiën en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) niet wijzigt. De toekenning van de bevoegdheid aan de Minister van BZK om regels te stellen over het beheer van de onroerende zaken van het Rijk en de administraties die daartoe worden bijgehouden en het privaatrechtelijk beheer van alle onroerende zaken van het Rijk houdt verband met deze departementale verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling. Bij koninklijk besluit van 5 november 2012 is bepaald dat de Minister van BZK wordt belast met de behartiging van de aangelegenheden op het terrein van rijksvastgoed, voor zover deze aangelegenheden voor het koninklijk besluit waren opgedragen aan de Minister van Financiën en dat de taken van het Ministerie van Financiën en van het Ministerie van BZK dienovereenkomstig worden gewijzigd. Deze departementale herindeling is in 2014 geëxpliciteerd in de Comptabiliteitswet 2001.

Hierdoor bepaalt artikel 25, vijfde lid, van die wet dat de Minister van BZK verantwoordelijk is voor het beheer van de overtollig gestelde onroerende zaken. Daarnaast bepaalt artikel 32, tweede lid, van die wet dat de Minister van Financiën verantwoordelijk is voor het privaatrechtelijk beheer van de roerende zaken die aan de Staat toebehoren dan wel zijn toevertrouwd en dat de Minister van BZK verantwoordelijk is voor het privaatrechtelijk beheer van de onroerende zaken die aan de Staat toebehoren dan wel zijn toevertrouwd, voor zover voor dat beheer niet bij of krachtens de wet een of meer andere ministers verantwoordelijk zijn gesteld.

Aangezien het toepassingsbereik van deze wet niet de taakverdeling tussen ministers of de afzonderlijke ministeriële verantwoordelijkheden beslaat, zijn de artikelen 25, vijfde lid, en 32, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2001 in het onderhavige wetsvoorstel komen te vervallen. Daarmee is, zoals in de memorie van toelichting bij de artikelen 3.4 en

4.20 van het wetsvoorstel ook is benadrukt, geen inhoudelijke wijziging aangebracht in de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot rijksvastgoed.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regels over het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen, zoals het sluiten van overeenkomst, op basis van artikel 4.20 eerste lid, onder f, ook worden voorgehangen bij de Tweede Kamer, zo nee, waarom niet. Ook vragen deze leden of met het overleg met de Tweede Kamer uit artikel 4.20, derde lid, een formele voorhangprocedure is bedoeld.

Net als op basis van artikel 37, aanhef en onder c, van de Comptabiliteitswet 2001 worden de regels over het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen ook op grond van dit wetsvoorstel niet bij de Tweede Kamer voorgehangen. Dit laat onverlet dat het onderhavige wetsvoorstel algemene voorschriften bevat wanneer een Minister een privaatrechtelijke rechtshandeling kan verrichten (artikel 4.6). De regels over het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen die in een ministeriële regeling worden geregeld zijn slechts een nadere invulling van artikel 4.6 van het wetsvoorstel en bevatten vooral uitvoeringsvoorschriften.

Het overleg met de Tweede Kamer, bedoeld in artikel 4.20, derde lid, van het wetsvoorstel is geen formele voorhangprocedure, maar betreft de bevoegdheid voor de Minister van Financiën om regels te stellen over de presentatie van de begrotingen en jaarverslagen nadat hij daarover op hoofdlijnen overleg met de Tweede Kamer heeft gevoerd. Aangezien dergelijk overleg met de Tweede Kamer de afgelopen jaren goed heeft gewerkt, is er geen aanleiding om dit te wijzigen.

Hoofdstuk 5. Beheer van publieke liquide middelen buiten het Rijk

Schatkistbankieren

De leden van de PvdA-fractie begrijpen dat het aanwijzen van de deelnemers van het schatkistbankieren per algemene maatregel van bestuur gebeurt en vragen wat dit in de praktijk voor de deelnemers betekent. In aansluiting hierop vragen de leden van de D66-fractie waarom de regering het, gelet op het algemene voorschrift van artikel 5.2 dat RWT's verplicht om te schatkistbankieren, noodzakelijk acht om de deelnemers van het schatkistbankieren per afzonderlijk besluit aan te wijzen. In dit verband vragen deze leden of het niet meer in de rede zou liggen om alleen de RWT's die van het schatkistbankieren zijn uitgezonderd door middel van een afzonderlijk besluit aan te wijzen. Naar aanleiding van de vragen van de PvdA-fractie wordt benadrukt dat het per algemene maatregel van bestuur aanwijzen onder de huidige Comptabiliteitswet 2001 geldt. In het onderhavige wetsvoorstel is dit gewijzigd en worden de deelnemers per afzonderlijk besluit aangewezen. In de praktijk betekent dit dat elke deelnemer een besluit ontvangt dat specifiek op hem betrekking heeft en waartegen bezwaar kan worden gemaakt. De algemene verplichting voor RWT's om te schatkistbankieren, zoals geregeld in artikel 5.2, eerste lid, van het wetsvoorstel, is van algemene aard. Hierdoor is er ruimte om per RWT maatwerk toe te passen. Deze afspraken worden vervolgens per RWT in een afzonderlijke besluit geregeld. Hierbij past het om de deelnemers van het schatkistbankieren per afzonderlijk besluit aan te wijzen.

Voorts vragen de leden van de D66-fractie of met het wetsvoorstel een uitbreiding van de deelname aan het schatkistbankieren is beoogd. Ten opzichte van de huidige Comptabiliteitswet 2001 zijn de bepalingen over het schatkistbankieren in het wetsvoorstel redactioneel anders vormgegeven. Een uitbreiding is hiervan echter niet het gevolg.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre een RWT of een rechtspersoon met een publieke taak onder de huidige Comptabiliteitswet 2001 een lening uit de schatkist kan krijgen ten behoeve van vlottende activa. In aansluiting hierop vragen deze leden waarom er in het onderhavige wetsvoorstel op dit punt geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen leningen voor vaste activa en vlottende activa en of de overheid zo niet als bank gaat fungeren. Zoals in de memorie van toelichting bij artikel 5.5, tweede lid, is beschreven, is de mogelijkheid voor een RWT om een lening te verkrijgen in het wetsvoorstel beperkt tot de financiering van vaste activa. Dit is een aanscherping ten opzichte van de huidige Comptabiliteitswet 2001 waardoor leningen ter financiering van vlottende activa niet zijn toegestaan. Verder wordt benadrukt dat RWT's niet verplicht zijn om een lening via de schatkist van het Rijk te sluiten. Zij kunnen ook een lening via de kapitaalmarkt verkrijgen.

Hoofdstuk 6. Toezicht op het beheer van publieke financiële middelen buiten het Rijk

Toezicht op het beheer van publieke financiële middelen buiten het Rijk

De leden van de VVD-fractie stippen aan dat de ministers ook toezicht houden op rechtspersonen, commanditaire vennootschappen, vennootschappen onder firma en natuurlijke personen voor zover zij een fiscale tegemoetkoming hebben ontvangen met betrekking tot speur- en ontwikkelingswerk, een energie-investering, milieu-investering of een investering in huurwoningen. De leden van de VVD-fractie vragen in dit kader wat het houden van toezicht betekent. Vervolgens vragen deze leden wat de reden voor deze uitbreiding van toezichtbevoegdheden is en waarom de regering het niet eens is met de Raad van State dat deze uitbreiding van bevoegdheden in hoge mate ongewenst is. Er zijn verschillende uitgavenvormen en doelgroepen waarop toezicht wordt gehouden. Voorbeelden hiervan zijn de uitgaven in de vorm van verstrekkingen in natura en de natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen en waaraan een subsidie of lening ten laste van de rijksbegroting wordt verstrekt. Gelet op de overeenkomsten van deze voorbeelden met de financiële uitgaven en de doelgroepen die reeds in de huidige Comptabiliteitswet 2001 zijn genoemd en de vergelijkbare aard daarvan, is een uitbreiding van de toezichts- en onderzoeksbevoegdheden van de ministers en de Algemene Rekenkamer op dit punt wenselijk. De betreffende belastinguitgaven lijken op subsidies – hierbij past het dat ze ook als zodanig gecontroleerd worden. Om die reden is het advies van de Raad van State niet opgevolgd.

De betekenis van het houden van toezicht wordt in dit kader geïllustreerd met het voorbeeld van speur- en ontwikkelingswerk (S&O) op grond van de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk. Om voor deze fiscale tegemoetkoming in aanmerking te komen, wordt een aanvraag ingediend bij Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) die na beoordeling een S&O-verklaring kan verstrekken over de te verrekenen afdrachtvermindering. RVO houdt vervolgens toezicht op bijvoorbeeld de S&O-administratie om te bepalen of aan de gestelde verplichtingen wordt voldaan. In dit voorbeeld controleert de belastingdienst of er daadwerkelijk een S&O-verklaring is en of de verrekende afdrachtvermindering voor de loonheffingen hiermee overeenstemt, zodat gewaarborgd is dat een onderneming het juiste bedrag aan loonheffingen afdraagt.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe met de voorgestelde uitbreiding van de toezichts- en onderzoeksbevoegdheden op geldstromen buiten het Rijk de scheidslijn tussen publieke en private verantwoordelijkheden eruit komt te zien. In antwoord hierop: de scheidslijn is in het onderhavige wetsvoorstel gelegd tussen aan de ene kant het belang van een adequate controle op publieke middelen en aan de andere kant het respecteren van de private sector. Dit betekent dat ook de publieke middelen die worden besteed door de organisaties die niet tot het Rijk behoren aan controle onderhevig zijn. Deze controlemogelijkheid geldt niet voor de overige middelen die deze (private) organisaties besteden.

Verklaring over EU-uitgaven

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de omschrijving van de huidige praktijk in de memorie van toelichting uitsluit dat de inhoud van de verklaring over EU-uitgaven zich in de toekomst ontwikkelt. In antwoord op deze vraag is de verwachting niet dat dit zal gebeuren, omdat de Nationale Verklaring (NV) binnen de Europese juridische context een vrijwillig instrument is met alle ruimte voor nationale keuzes en toekomstige ontwikkelingen.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de verankering van de NV is geregeld in de andere lidstaten die zich op deze wijze verantwoorden. In antwoord hierop wordt benadrukt dat er geen dwingende EU-voorschriften bestaan voor de verankering in nationale wet- en regelgeving. Ieder land is vrij om te bepalen op welke nationale rechtsbasis deze verklaring rust. Voor zover bekend hebben Denemarken en Zweden geen specifieke rechtsbasis gecreëerd voor de NV omdat deze onderdeel uitmaakt van de reguliere jaarlijkse begrotings- en verantwoordingsstukken. Uit de Zweedse NV is verder op te maken dat de controles van de centrale auditdienst, waarop de NV rust, volgen uit «Section 3 of the Act on the Audit of Central Government Activities».

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering mogelijkheden ziet om via de Europese Rekenkamer (ERK) in de lidstaten verandering te weeg te brengen in de verantwoording over EU middelen. Daarbij vragen zij hoe dit zich verhoudt tot de uitbreiding van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer versus die van de ERK bij de besteding van Europese gelden in Nederland. Allereerst zij vermeld dat de bevoegdheden van de Europese Rekenkamer volgen uit de EU-verdragen en niet worden ingeperkt of aangetast door de Comptabiliteitswet of door bepalingen ten aanzien van de Algemene Rekenkamer. De ERK is de onafhankelijke externe auditor van de EU-begroting en aanvaardt geen instructies van regeringen. Niettemin zou op basis van de jaarverslagen en speciale rapporten van de ERK wel een grotere bewustwording over de verantwoording van EU-middelen kunnen optreden bij lidstaten. De Nederlandse vertegenwoordiger bij de Europese Rekenkamer, de heer Brenninkmeijer, zet zich in voor meer bewustwording. Zo heeft hij tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap een lezing gehouden over de bruikbaarheid van de rapporten van de ERK tijdens de door uw Kamer georganiseerde bijeenkomst van vertegenwoordigers van nationale parlementen, de Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs (COSAC).

Hoofdstuk 7. Algemene Rekenkamer

Samenstelling en organisatie

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de aanbevelingslijst die de Algemene Rekenkamer ten tijde van een vacature in het college opstelt op basis van het onderhavige wetsvoorstel uit minimaal vier namen moet bestaan, terwijl de huidige Comptabiliteitswet 2001 van zes namen uitgaat. De reden van deze wijziging is dat het mede vanwege de openbare aard van de aanbevelingslijst niet altijd haalbaar is gebleken om zes kandidaten te vinden. Om die reden schrijft artikel 7.1, vierde lid, van het onderhavige wetsvoorstel voor dat deze aanbevelingslijst uit ten minste vier kandidaten bestaat.

In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie of het is voorgevallen dat een collegelid van de Algemene Rekenkamer een andere functie had die onverenigbaar is met het lidmaatschap van de Algemene Rekenkamer, is een dergelijk voorval de regering niet bekend.

Het verantwoordings- en doelmatigheidsonderzoek

De leden van de VVD-fractie vragen in relatie tot artikel 7.14, vierde lid, van het wetsvoorstel wat er wordt verstaan onder een redelijke termijn die een Minister wordt geboden om vooraf op een rapport van de Algemene Rekenkamer te reageren. Zoals in de memorie van toelichting uiteen is gezet, stelt de Algemene Rekenkamer een Minister voldoende in de gelegenheid om te reageren. De termijn die wordt aangehouden, is afhankelijk van de aard van de bevindingen en de conclusies.

Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie in hoeverre de inleiding in de memorie van toelichting over het onderdeel doelmatigheidsonderzoek de deur voor de Algemene Rekenkamer openzet om ex ante onderzoek te verrichten, terwijl de lijn is dat de Algemene Rekenkamer ex post onderzoek doet. In antwoord hierop wordt vooropgesteld dat de doelmatigheidsonderzoeken die de Algemene Rekenkamer op basis van artikel 7.16 van het wetsvoorstel uitvoert, gericht zijn op het gevoerde beleid van de rijksoverheid. Dit betekent dat het uitgangspunt is dat de Algemene Rekenkamer een dergelijk onderzoek pas start, nadat ministeriële of bestuurlijke besluitvorming over het betreffende beleid heeft plaatsgevonden. Hiermee onderzoekt de Algemene Rekenkamer de doelmatigheid van gevoerd beleid in beginsel ex post. In specifieke situaties verricht de Algemene Rekenkamer dergelijk onderzoek ex ante. Zoals ook in de memorie van toelichting bij artikel 7.23 is toegelicht, is dit vrij uitzonderlijk en bepaalt de Algemene Rekenkamer zelf welke onderzoeken zij naar aanleiding van een verzoek verricht.

Overige taken en bevoegdheden

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de regering het advies van de Raad van State over de uitbreiding van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van personen en instanties die niet tot het Rijk behoren niet heeft opgevolgd. In aansluiting hierop vragen deze leden waarom de Algemene Rekenkamer op basis van het wetsvoorstel de mogelijkheid krijgt om onderzoek te verrichten naar de fiscale tegemoetkomingen met betrekking tot speur- en ontwikkelingswerk, een energie-investering, milieu-investering of een investering in huurwoningen en waarom het advies van de Raad van State op dit punt niet is gevolgd. Daarnaast informeren de leden van de VVD-fractie hoe de onderzoeksmogelijkheid naar fiscale tegemoetkomingen in de huidige

Comptabiliteitswet 2001 is geregeld en welk precedent dit al dan niet kan scheppen.

In antwoord het volgende. Zoals ook in het nader rapport staat, is voor wat betreft de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer enerzijds gekeken naar het soort uitgaven en doelgroepen waarnaar de Algemene Rekenkamer op basis van de huidige Comptabiliteitswet 2001 al onderzoek kan verrichten. Anderzijds is gekeken naar andere soorten doelgroepen en uitgaven die qua aard vergelijkbaar zijn met de uitgaven en doelgroepen waarin de huidige Comptabiliteitswet 2001 reeds voorziet. Daarbij valt te denken aan uitgaven in de vorm van verstrekkingen in natura, fiscale tegemoetkomingen waarvoor door een Minister een verklaring wordt afgegeven en natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen en waaraan een subsidie of lening ten laste van de rijksbegroting wordt verstrekt. Gelet op de overeenkomsten hiervan met de soorten uitgaven en doelgroepen die reeds in de huidige Comptabiliteitswet 2001 zijn genoemd en het vergelijkbare karakter daarvan vindt de regering het wenselijk om de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer op die punten uit te breiden. Om die reden is het specifieke advies van de Raad van State daarover niet gevolgd en verkrijgt de Algemene Rekenkamer op basis van het wetsvoorstel onder andere de bevoegdheid om bepaalde fiscale tegemoetkomingen te onderzoeken. Dit is een onderzoeksbevoegdheid waar de huidige Comptabiliteitswet 2001 niet in voorziet. Daarnaast zijn de verschillende uitgaven en doelgroepen waarnaar de Algemene Rekenkamer onderzoek kan verrichten limitatief in artikel 7.24 van het wetsvoorstel opgesomd, waardoor er geen sprake is van een precedent.

De leden van de VVD-fractie stellen dat het domein waarnaar de Algemene Rekenkamer onderzoek kan verrichten het spiegelbeeld is van het budgetrecht van de Staten-Generaal. Deze leden vragen in hoeverre de regering het met deze stelling eens is. De taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer waaronder het onderzoeksdomein zijn nadrukkelijk in verschillende bepalingen van de Grondwet en de Comptabiliteitswet geregeld. Het budgetrecht van de Kamers is in één artikel van de Grondwet geregeld. Kijkend naar dit verschil is er geen sprake van een spiegelbeeld. Wel is de grondwettelijk taak van de Algemene Rekenkamer, te weten het onderzoek naar uitgaven en ontvangsten van het Rijk, aan het budgetrecht gekoppeld. Ook kunnen de Kamers de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer voor de uitoefening van hun budgetrecht benutten.

Ook vragen deze leden hoe in de huidige Comptabiliteitswet is opgenomen dat publiek geld zowel de opbrengst van een wettelijke heffing als begrotingsgeld kan zijn. In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel is op diverse plaatsen uiteen gezet waaruit de publieke middelen bestaan: begrotingsgeld en opbrengsten uit wettelijke heffingen, zoals belastingen, premies en heffingen. Hoewel de huidige Comptabiliteitswet 2001 een dergelijke uiteenzetting niet kent, is er op dit punt geen materiële wijziging beoogd.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de Algemene Rekenkamer onderzoek kan verrichten naar alle RWT's, waaronder naar de RWT's die een marktkarakter hebben, en hoe dit in de huidige Comptabiliteitswet is geregeld. In overeenstemming met artikel 91, eerste lid, onder d, van de huidige Comptabiliteitswet 2001 bevat het wetsvoorstel de mogelijkheid voor de Algemene Rekenkamer om onderzoek te verrichten naar elke RWT die een wettelijke taak uitvoert en daartoe wordt bekostigd door de opbrengst van een wettelijke heffing. Dit kunnen ook RWT's met een marktkarakter zijn.

Verder vragen de leden van de VVD-fractie wat de aanleiding is om de Algemene Rekenkamer een onderzoeksbevoegdheid te geven ten aanzien van private ondernemingen die goederen of diensten leveren die met begrotingsgeld worden betaald en betrekking hebben op de uitvoering van een publieke taak. In aansluiting hierop vragen deze leden naar de reikwijdte en de grenzen van deze onderzoeksbevoegdheid. Ook vragen deze leden zich af in hoeverre de voorwaarde dat de onderneming hier contractueel mee moet instemmen geen nietszeggende voorwaarde is, omdat de onderneming zich hiertoe gedwongen zal voelen met het oog op het binnenhalen van de opdracht.

In antwoord het volgende. Gelet op het feit dat voor de uitvoering van publieke taken regelmatig private marktpartijen worden ingeschakeld en vanwege de niet geringe omvang van de publieke middelen die hiermee gepaard gaat, is het naar het oordeel van de regering nodig dat de Algemene Rekenkamer hier onderzoek naar kan verrichten. Deze onderzoeksmogelijkheid is echter niet onbegrensd. Zo bepaalt artikel 7.25 van het onderhavige wetsvoorstel uitdrukkelijk de reikwijdte. Het onderzoek is gericht op het beleid en het toezicht dat de betrokken Minister met betrekking tot de onderneming heeft gevoerd of gehouden en heeft daarmee geen betrekking op de onderneming zelf. Daarnaast geldt de voorwaarde dat de Algemene Rekenkamer deze onderzoeksmogelijkheid pas kan benutten als de Staat een contractueel voorbehoud heeft gemaakt om onderzoek bij de onderneming uit te voeren. Daarbij is het aan de onderneming om deze contractuele voorwaarde af te wegen tegen andere belangen.

In relatie tot het bovenstaande vragen de leden van de VVD-fractie waar de scheidslijn ligt tussen publieke en niet-publieke taken met betrekking tot de rol van de Algemene Rekenkamer bij private partijen. Verder vragen deze leden waarom het evenwicht tussen het belang van het respecteren van de private sector en het belang van de controle op de besteding van publieke middelen volgens de regering niet is verstoord.

In antwoord op deze vragen wordt vooropgesteld dat de Algemene Rekenkamer op basis van het onderhavige wetsvoorstel alleen onderzoek kan verrichten naar goederen en diensten die betrekking hebben op publieke taken. Dit criterium is ook uitdrukkelijk genoemd in artikel 7.24, onderdeel c, van het wetsvoorstel. Bij de inkoop van goederen en diensten die betrekking hebben op een private taak, zoals de inkoop van kantoorartikelen, heeft de overheid als inkopende partij een gelijke positie als elke andere private inkopende partij. In die situaties is een uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheid van de Algemene Rekenkamer niet passend. De regering is van mening dat met dit onderscheid het evenwicht tussen enerzijds het respecteren van de private sector en anderzijds de controle van de besteding van het begrotingsgeld dat betrekking heeft op de uitvoering van publieke taken niet wordt verstoord.

In reactie op de vragen van de leden van de fracties van de VVD, PvdA, SP en D66 waarom in de memorie van toelichting opgenomen is dat de Algemene Rekenkamer een bijdrage kan vragen voor een onderzoek dat zij op verzoek van een van de Kamers of een Minister verricht, wordt voorop gesteld dat hiermee tegemoet gekomen wordt aan een wens van de Algemene Rekenkamer zelf. Het al dan niet gebruiken van deze mogelijkheid tast de onafhankelijke positie van de Algemene Rekenkamer niet aan. Er is naar het oordeel van de regering dan ook geen sprake van een belangenverstrengeling. Indien een dergelijk onderzoek voor de Algemene Rekenkamer aanleiding geeft om een bijdrage te vragen dan kan zij in overleg de opdrachtgever van het onderzoek hierom verzoeken. Bijvoorbeeld wanneer het onderzoek ertoe leidt dat de Algemene Rekenkamer extra personele capaciteit of een bepaalde expertise moet aantrekken.

In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie over in hoeverre de regeringen en parlementen van andere landen hun rekenkamers betalen voor onderzoeken, is dergelijke informatie niet voorhanden. Voor wat betreft het verzoek van deze leden om een volledig overzicht te geven van de onderzoeken die de Algemene Rekenkamer de afgelopen tien jaren op verzoek van de Tweede Kamer heeft uitgevoerd, wordt verwezen naar de Algemene Rekenkamer. Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie om de uitdrukkelijke onderzoeksmogelijkheid die artikel 7.23 van het onderhavige wetsvoorstel voor de regering biedt om onderzoeken door de Algemene Rekenkamer te laten uitvoeren tot meer onderzoeken zal leiden. Zoals in de memorie van toelichting bij artikel 7.23 is beschreven, betreft deze mogelijkheid een codificatie van een bestaande praktijk. Naar mijn overtuiging zal het enkele feit dat deze praktijk in het wetsvoorstel wordt vastgelegd, geen effecten hebben op het aantal onderzoeken die op verzoek vanuit de regering worden ingegeven.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering het wenselijk acht dat de Algemene Rekenkamer onderzoek naar een voorgenomen besluit van het kabinet kan verrichten. Deze leden vragen of het niet beter zou zijn als de Algemene Rekenkamer zich van dergelijk onderzoek onthoudt. Zoals in de memorie van toelichting bij artikel 7.23 is toegelicht, is het vrij uitzonderlijk dat de Algemene Rekenkamer een onderzoek verricht naar een voorgenomen besluit. Om de reden dat een dergelijk onderzoek in specifieke situaties zinvol kan zijn, vinden wij het van belang dat het wetsvoorstel hiervoor de ruimte biedt. Daarnaast is het aan de Algemene Rekenkamer zelf om te bepalen welke onderzoeken zij verricht.

De leden van de fracties van de VVD, PvdA en ChristenUnie informeren naar de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van De Nederlandsche Bank (DNB). Ten eerste vragen de leden van de fracties van de VVD in hoeverre de bepalingen over nationale taken gelijk zijn aan hetgeen is opgenomen in de huidige Comptabiliteitswet als het gaat om toezichtvertrouwelijke informatie.

Het onderhavige wetsvoorstel wijzigt niet de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van het inzien van toezichtvertrouwelijke informatie in het kader van nationale taken van DNB. Sinds de wijziging van de Wet op het financieel toezicht mag de Algemene Rekenkamer bij haar onderzoek ten aanzien van de nationale taken van DNB ook toezichtvertrouwelijke informatie inzien. Hierbij moet DNB nog wel steeds toestemming krijgen van toezichthouders in andere lidstaten voordat zij toezichtvertrouwelijke informatie zou verstrekken die is verkregen van die buitenlandse toezichthouder. Dit is een verplichting op grond van EU-Richtlijn 2013/36.

Voorts vragen de leden van de fracties van de VVD en PvdA naar de wijze waarop de Europese Centrale Bank aan verantwoordingsonderzoek onderhevig is en of de Europese Rekenkamer hiervoor de aangewezen partij is. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in dit verband wat het standpunt is van de regering ten aanzien van de «audit gap» die ontstaat nu de Algemene Rekenkamer wel het nationale toezicht van DNB kan onderzoeken, maar de Europese Rekenkamer de wijze waarop de Europese Centrale Bank (ECB) het toezicht op de significante banken uitoefent niet kan onderzoeken.

Deze vragen hebben geen betrekking op het toepassingsbereik van de Comptabiliteitswet, maar op de eerder door de Algemene Rekenkamer geconstateerde zorgen dat er op Europees niveau geen sluitend systeem van toezicht en controle op het Single Supervisory Mechanism (SSM) tot stand is gebracht. Een eventueel controlegat op Europees niveau kan echter niet in de context van onderhavig wetsvoorstel worden gezien.

Sinds de inwerkingtreding van het SSM vallen de significante banken onder direct toezicht van de ECB. Maar naar aanleiding van de beperkte bevoegdheden van de Europese Rekenkamer ten aanzien van de ECB, heb ik de Europese Commissie verzocht om in haar driejaarlijkse evaluatie van het SSM aandacht te schenken aan de vraag of het toezicht op de ECB adequaat is ingericht. Bovendien heb ik per brief van 16 december 2015 aan de voorzitter van het Contact Comité van nationale rekenkamers aangegeven dat de Eurogroep voornemens is om op dit onderwerp terug te komen in de tweede helft van 2016 nadat de Europese Commissie haar evaluatie van het SSM heeft gepubliceerd. Voor meer details over dit standpunt wordt verwezen naar de brief van 21 juni 2016 aan uw Kamer hierover.²⁹

De leden van de VVD-fractie vragen naar wat er precies wordt bedoeld met het onderzoek dat de Algemene Rekenkamer naar staatsdeelnames verricht en hoe de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer van de afgelopen tien jaren hierin passen. In antwoord: met de in artikel 7.27 beschreven reikwijdte wordt tot uitdrukking gebracht dat het onderzoek van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van staatsdeelnames gericht is op de rol van de betrokken Minister. In de praktijk oefent de betrokken Minister deze rol uit via het vervullen van het aandeelhouderschap en het beleid dat hij met betrekking tot de staatsdeelname voert. De onderzoeken die de Algemene Rekenkamer de afgelopen jaren heeft gedaan naar het algemene staatsdeelnamebeleid en de onderzoeken waarbij staatsdeelnames waren betrokken, onder andere naar Gasunie en Tennet, passen binnen de reikwijdte van bovengenoemd artikel.

De leden van de VVD vragen hoe vaak het voorkomt dat een staatsdeelname een lege holding is en dat alle activiteiten in dochter- en/of kleindochterondernemingen zijn onder gebracht. Het komt regelmatig voor dat bij grote ondernemingen, zoals NS en Schiphol, gebruik wordt gemaakt van een vennootschapsrechtelijke structuur waarbij de verschillende activiteiten in afzonderlijke vennootschappen onder een centrale holding worden geplaatst.

Voor wat betreft de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van staatsdeelnames vragen de leden van de fracties van de PvdA, SP, D66 en ChristenUnie naar de overwegingen die hebben meegespeeld bij het vaststellen van de grens op een belang van 95% in plaats van 51% waar al sprake is van een meerderheid. In aansluiting hierop vragen de leden van de PvdA-fractie welke staatsdeelnames onder het bereik van de Algemene Rekenkamer komen bij een belang van 51%. Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie of waarom er in artikel 7.24, onderdeel e, staat dat de Algemene Rekenkamer een onderzoek ten aanzien staatsdeelnames kan doen bij een belang van 5%, terwijl een onderzoek ter plaatse op basis van artikel 7.35 pas mogelijk is bij een belang van 95%.

In antwoord het volgende. Bij het vaststellen van de grens van 95% is een zorgvuldige afweging gemaakt tussen enerzijds de mogelijkheid voor de Algemene Rekenkamer om ter plaatse onderzoek te kunnen doen als daar aanleiding voor is. Anderzijds speelt de afweging mee dat het vennootschapsrecht de gelijke behandeling van aandeelhouders als uitgangspunt heeft, zoals dat geregeld is in het Burgerlijk Wetboek. Dit houdt in dat de deelneming de aandeelhouders op dezelfde wijze moet behandelen. De Staat als aandeelhouder kan daarmee niet anders worden behandeld dan de andere aandeelhouders. Deze voorgaande afweging heeft ertoe geleid dat de grens, net als in de huidige Comptabiliteitswet 2001 en overeen-

²⁹ Kamerstukken II 2015/16, 32 013, nr. 132.

komstig de verschillende adviezen van de Raad van State hierover, op 95% van het aandelenkapitaal is bepaald. Het verlagen van de grens staat op gespannen voet met het uitgangspunt van een gelijke behandeling van aandeelhouders. Om zo goed mogelijk te voldoen aan dit uitgangspunt is gekozen om de onderzoeksbevoegdheid alleen toe te staan wanneer sprake is van een significant deel van de aandelen dat in handen is van de staat. In lijn met de adviezen van de Raad van State is besloten het percentage vast te stellen op 95%. Voorts zijn de onderzoeken die de Algemene Rekenkamer ten aanzien van staatsdeelnemingen uitvoert, gericht op het beleid van de betrokken Minister als aandeelhouder. De informatie die hiervoor relevant is, is doorgaans bij het verantwoordelijke ministerie aanwezig of kan anders met tussenkomst van de Minister bij de deelneming worden ingewonnen voor zover het de jaarrekeningen en accountantsrapporten betreft. Dergelijk onderzoek bij een ministerie, kan de Algemene Rekenkamer uitvoeren met betrekking tot alle staatsdeelnemingen die een belang van 5% of meer hebben. Dit is geregeld in artikel 7.24, onderdeel e, van het wetsvoorstel.

De staatsdeelnemingen waarin de Staat een belang heeft van 51% of meer zijn Schiphol, NS, Staatsloterij, Holland Casino, Ultra Centrifuge Nederland (UCN), Tennet, Centrale Organisatie voor radioAktief Afval (Covra), Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO), de Koninklijke Nederlandse Munt (KNM), Gasunie en de Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO). Beleidsdeelnemingen met een belang van het beleidsdepartement van 51% of meer zijn Limburgs Instituut voor Ontwikkeling en Financiering (LIOF), Investerings- en Ontwikkelingsmaatschappij voor Noord-Nederland (NOM), Energie Beheer Nederland (EBN), De Nederlandsche Bank (DNB), Saba Statia Cable System (SSCS), Prorail en Ontwikkelingsmaatschappij Oost Nederland (OOST).

De leden van de fracties van de PvdA, SP en D66 vragen hoe het percentage op basis waarvan de Algemene Rekenkamer in Nederland een onderzoeksbevoegdheid ten aanzien van staatsdeelnemingen heeft zich verhoudt tot het percentage dat hiervoor in andere Europese lidstaten geldt. In reactie hierop is gekeken naar de beschikbare openbare informatie hierover. Deze grens blijkt per land te verschillen. In sommige landen spelen kwalitatieve (rand-)voorwaarden als «overwegend belang» of «invloed van betekenis» een rol bij de vraag of een rekenkamer een onderzoeksbevoegdheid ten aanzien van staatsdeelnemingen heeft. Dit is het geval in Frankrijk, Oostenrijk en Zweden. In sommige landen is een overheidsbelang van 50% of meer de doorslaggevende voorwaarde. Dit is voor zover bekend het geval in Bosnië Herzegovina, Litouwen en Malta.

De leden van de PvdA-fractie constateren terecht dat alleen ten aanzien van dochters die voor 100% in handen van de moeder zijn onderzoek door de Algemene Rekenkamer mogelijk is. In aansluiting hierop vragen de leden van de VVD-fractie waarom deze onderzoeksbevoegdheid met betrekking tot 100% dochters niet is beperkt tot holdingen die geen reële activiteiten bevatten. Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie om een overzicht van de dochters die met deze grens onder de reikwijdte van de onderzoeksbevoegdheid van de Algemene Rekenkamer vallen. Verder vragen deze leden wat de consequenties zouden zijn als er voor dochters een grens van 51% geldt. In dit verband informeren de leden van de SP-fractie hoe kan worden voorkomen dat 90% dochters buiten het zicht van de publieke controle vallen.

Met de voorgestelde aanpassing van de Comptabiliteitswet wordt de Algemene Rekenkamer de algemene mogelijkheid gegeven onderzoek te doen ten aanzien van 100% dochterondernemingen van staatsdeelnemingen waarvan de Staat 95% of meer van de aandelen bezit zonder dat

de juridische structuur van de holding daaraan beperkingen oplegt. Gelet op de grote omvang van het aantal dochterondernemingen dat aan dit criterium voldoet, is daarvan geen lijst voorhanden. Het verlagen van de grens op basis waarvan de Algemene Rekenkamer onderzoek ten aanzien van dochters kan uitvoeren, levert een verregaande spanning op met het uitgangspunt van een gelijke behandeling van aandeelhouders, zoals hiervoor uiteen is gezet.

Verder vragen de leden van de PvdA-fractie of het in theorie denkbaar is dat een deelneming die voor meer dan 95% maar minder dan 100% in handen van de Staat is de onderzoeksmogelijkheid van de Algemene Rekenkamer kan frustreren door delen in dochters te plaatsen van ieder minder dan 100%. In antwoord het volgende. Indien activiteiten van de moederonderneming naar de dochteronderneming worden verschoven, enkel om te voorkomen dat hiernaar onderzoek door de Algemene Rekenkamer kan plaatsvinden, zal de Minister van Financiën de raad van bestuur daarover om opheldering vragen.

De leden van de SP, D66 en ChristenUnie vragen waarom de provinciale en gemeentelijke rekenkamers bevoegd zijn om al vanaf een belang van 50% of meer onderzoek te verrichten ten aanzien van provinciale en gemeentelijke deelnemingen. Sinds 2002 bestaat er in de Gemeente- en Provinciewet een wettelijke grondslag op basis waarvan lokale rekenkamers onderzoek kunnen verrichten bij vennootschappen waarbij decentrale overheden een belang hebben van 50% of meer. Bij het bepalen van deze grens is destijds een afweging gemaakt tussen de mogelijkheid voor de lokale rekenkamers om een grondig onderzoek in te stellen en de zwaarte van deze onderzoeksbevoegdheid. Naar aanleiding van die afweging is de grens toen gelegd bij een meerderheidsbelang.

De leden van de D66-fractie informeren naar de mogelijkheid om het onderzoek van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van een staatsdeelneming ook aan andere aandeelhouders ter beschikking te stellen. In antwoord: de Algemene Rekenkamer krijgt de mogelijkheid om grondig en onafhankelijk onderzoek te doen, mocht daar aanleiding toe zijn. Gedurende het onderzoek stelt de Algemene Rekenkamer geen onderzoeksinformatie beschikbaar aan anderen. Bovendien zijn er risico's verbonden aan het beschikbaar stellen van de onderzoeksinformatie van de Algemene Rekenkamer aan de andere aandeelhouders, aangezien er niet altijd zicht is op wie de andere aandeelhouders zijn en de Algemene Rekenkamer in sommige gevallen inzage heeft in bedrijfsvertrouwelijke informatie. Wanneer bedrijfsvertrouwelijke informatie breed gedeeld wordt met alle aandeelhouders betekent dit de facto dat deze informatie openbaar wordt en daarmee de onderneming of de aandeelhouders mogelijk schade kan berokkenen. Om die reden is de regering hiervan geen voorstander. Dit neemt niet weg dat de Algemene Rekenkamer na afloop van een onderzoek haar rapporten publiceert, waardoor deze ook voor de andere aandeelhouders raadpleegbaar zijn.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie in hoeverre artikel 7.28 van het onderhavige wetsvoorstel (Onderzoek naar bijdragen ten laste van de EU-begroting) nieuw is ten opzichte van de huidige Comptabiliteitswet. Dit artikel is afkomstig uit artikel 92, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001. Het artikel is derhalve niet nieuw.

In reactie op de vraag van de leden van de SP-fractie wat de toegevoegde waarde is om de Algemene Rekenkamer een wettelijke basis te geven voor haar internationale activiteiten als haar kerntaak is om de rechtmatigheid en doelmatigheid van publieke middelen te onderzoeken het volgende. De wettelijke grondslag in artikel 7.38 van het wetsvoorstel voor

de internationale activiteiten van de Algemene Rekenkamer is nodig daar artikel 78, tweede lid, van de Grondwet, voorschrijft dat de andere taken dan het controleren van de inkomsten en uitgaven van het Rijk bij wet moeten worden geregeld. Daarbij worden de internationale taken juridisch begrensd door het voorschrift dat er een relatie moet zijn met de wettelijke taken van de Algemene Rekenkamer.

Hoofdstuk 10. Evaluatie,- overgangsrecht en slotbepalingen

Evaluatie

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom ervoor is gekozen om de wet over vijf jaar te evalueren. Op basis van de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt het hanteren van een termijn van vijf jaar voor een evaluatie gebruikelijk geacht. In het onderhavige wetsvoorstel is bij deze gangbare praktijk aangesloten. Zoals artikel 10.1 van het onderhavige wetsvoorstel voorschrijft, wordt de evaluatie uitgevoerd naar de effecten van de werking van de wet.

Overgangsrecht en samenloop

De vragen van de leden van de VVD-fractie over welk overgangsrecht van toepassing is op de horizonbepaling bij subsidieregelingen zijn onder Hoofdstuk 4 reeds beantwoord.

Overig

De vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie over de budgetflexibiliteit zijn in hoofdstuk 2, onder Begrotingsstelsel en beginselen, beantwoord.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering heeft overwogen om het besliskader privatisering en Verzelfstandiging van de Commissie-Kuiper te verankeren in de Comptabiliteitswet. Het kabinet heeft in zijn reactie op het rapport van de Onderzoekscommissie Privatisering/Vorzelfstandiging Overheidsdiensten van de Eerste Kamer «Verbinding Verbroken?» aangegeven dit besliskader te zullen gebruiken bij voornemens tot privatisering en externe verzelfstandiging, zoals de instelling van zelfstandige bestuursorganen. Het besliskader bevat een aantal inhoudelijke aandachtspunten en procesmatige richtlijnen voor de afzonderlijke fasen van besluitvorming, voornamelijk ter borging van publieke belangen in de toekomst. Het kabinet heeft ervoor gekozen het besliskader als verplichte kwaliteitseis op te nemen in het Integraal Afwegingskader (IAK). Deze werkwijze van het kabinet houdt in dat alle voorstellen voor beleid en regelgeving aan de eisen van dit kader moeten voldoen.³⁰ Verankering van het besliskader privatisering en Verzelfstandiging van de Commissie-Kuiper in de Comptabiliteitswet is om die reden niet nodig.

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

³⁰ Kamerstukken II 2010/11, 29 515, nr. 330.