

7

Zesde wijziging Comptabiliteitswet 2001

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 onder andere in verband met het invoeren binnen de rijksdienst van verplichtingen-kasagentschappen en van een gezamenlijke accountantsdienst en in verband met het uitbreiden van de voorhangprocedure bij de Staten-Generaal ter zake van bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen door het Rijk (Zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001) (33837).**

De voorzitter:

Ik heet de leden van harte welkom, evenals de minister van Financiën, en de mensen die mogelijkterwijs dit debat volgen, maar ik verwacht eerlijk gezegd niet dat dit er veel zijn in verband met de voetbalwedstrijd.

Het woord is aan mevrouw De Vries.

De algemene beraadslaging wordt geopend.



Mevrouw Aukje de Vries (VVD):

Voorzitter. Ik denk dat we het niet zo spannend gaan maken als de voetbalwedstrijd die zojuist gespeeld is. Dat zou niet zo goed voor ons hart zijn. Het gaat om de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet die, vooruitlopend op de algehele modernisering van de wet, naar de Kamer is gestuurd. De wet gaat over het budgetrecht van de Tweede Kamer. Voor de VVD is dit een van de belangrijkste rechten van het parlement. Het uitgangspunt van mijn fractie is dan ook dat schending van het budgetrecht de allerlaatste optie is en dat hier niet lichtvaardig gebruik van gemaakt mag worden. Daarom is het cruciaal om goed te regelen dat de Kamer tijdig en volledige informatie krijgt.

Het eerste punt is wat ons betreft de horizonbepaling voor subsidies. De VVD is blij dat deze nu wettelijk wordt verankerd. We zijn echter nog niet tevreden over de wijze waarop een uitzonderingsmogelijkheid wordt gecreëerd om bij aanvang van de subsidie een langere termijn dan vijf jaar af te spreken. We hebben het gevoel dat hiermee de deur volledig wordt opengezet en dat niet-noodzakelijke en ineffektieve subsidieregelingen stilletjes kunnen doorlopen. Dat vinden wij onwenselijk. Wij hebben daarvoor met het CDA en met D66 een amendement ingediend. We willen natuurlijk ook graag de discussie met de minister aangaan. Ons doel is eigenlijk dat we de deur niet volledig openzetten door de wetswijziging.

De Raad van State adviseert verder om vooruitlopende begrotingsinformatie door middel van een brief niet wettelijk te regelen. Mijn fractie steunt dit advies. De minister heeft aangegeven dat hij de beschrijving van de bestaande praktijk zal opnemen in de memorie van toelichting van de nieuwe Comptabiliteitswet. De VVD ziet graag dat ook de bestaande praktijk van de actieve informatievoorziening op een zo vroeg mogelijk tijdstip wordt voortgezet. Kan de minister toezeggen dat dit in de nieuwe Comptabiliteitswet nog steeds het geval is? Het zou namelijk geen goede zaak

zijn als het budgetrecht door inbedding van procedures wordt uitgehold.

Verder is het positief dat met de wijzigingen in de voorhangprocedure het toepassingsbereik van privaatrechtelijke rechtspersonen wordt uitgebreid en van toepassing is op eigen vermogen, leningen en garanties ten aanzien van de omvang van het eigen vermogen. Die nieuwe grens waarvoor een voorhangprocedure mogelijk is, wordt echter opgehoogd van 500.000 naar 5 miljoen euro. De VVD vindt dat wel een heel grote stap. Kan de minister nader uitleggen waarom die grens zo opgehoogd is en wat hiervan de gevolgen zijn?

Er staat een heel ingewikkelde omschrijving in de tekst. Er staat: "garanties ten aanzien van de omvang van het eigen vermogen". We willen graag weten of dit inderdaad gaat om alle garanties in spoedeisende situaties. Deze kunnen volgens ons grote financiële gevolgen hebben, zoals we tijdens de financiële crisis hebben gezien toen garanties in grote mate zijn verstrekt.

Tot slot kom ik op de eisen die worden gesteld aan de begrotings- en verantwoordingsinformatie. Met dit wetsvoorstel wordt deze informatie teruggebracht tot een algemene omschrijving die door de minister ingevuld kan worden. De Tweede Kamer moet wat ons betreft echter grip hebben op het informatiegehalte van de begroting en de verantwoording. Daarvoor zou ze niet afhankelijk moeten zijn van de minister. Hoe borgt de minister dat de Tweede Kamer daar voldoende grip op houdt? Wellicht is een oplossing hiervoor dat een voorhangprocedure wordt opgenomen in de nieuwe Comptabiliteitswet. Ik hoor graag een reactie van de minister daarop.



De heer Merkies (SP):

Voorzitter. 3 oktober 2008, dat is de dag waar het vandaag eigenlijk over zou moeten gaan. Het is ruim vijf jaar geleden, maar velen zullen zich die dag herinneren als de dag van gisteren. Het is namelijk de dag waarop Nederland voor 16,8 miljard euro eigenaar werd van een bank. Het ging om de Nederlandse delen van Fortis, inmiddels ABN/AMRO.

Vandaag gaat het niet over mogelijke verkoop of de prijs, maar over het budgetrecht van de Kamer en de wijze waarop zij van informatie wordt voorzien. Er is veel gebeurd in de afgelopen vijf jaar. Mijn oud-collega Jan de Wit heeft samen met andere Kamerleden twee mooie rapporten uitgebracht, namelijk "Lessen uit de kredietcrisis" en "Verloren Krediet II - De balans opgemaakt". Aanbevelingen 8, 9 en 10 van het tweede rapport hadden betrekking op de informatievoorziening aan de Kamer en het budgetrecht van de Kamer. In aanbeveling 8 stelde de commissie dat de Comptabiliteitswet moet worden aangepast. De regering was het hiermee eens en kwam met het voorstel om een nieuw artikel op te nemen in de Comptabiliteitswet. Dat zou worden gedaan in de wetswijziging die wij vandaag bespreken. Artikel 14a heeft echter nooit het licht gezien.

Er bestond in de Tweede Kamer over het algemeen begrip voor het feit dat het soms niet mogelijk bleek het formele budgetrecht te respecteren. Spoedeisendheid speelde hierbij namelijk een belangrijke rol. Daarom kwam artikel 14a, als aanvulling op het begrotingsrecht. Er moet sprake zijn van een spoedeisend belang, zoals destijds het geval

was bij de koop van ABN AMRO. Mijn fractie betreurt het dat het kabinet heeft besloten om artikel 14a niet op te nemen. De parlementaire commissie-De Wit heeft de aanbeveling gedaan die tot dit artikel leidde. De gehele Kamer – inclusief de minister, die destijds ook Kamerlid was – heeft die aanbeveling overgenomen. Het ministerie heeft deze wens van de Kamer ook willen uitvoeren. Anders was dat artikel tenslotte niet gemaakt. Erkent de minister dat dit een belangrijke aanbeveling was en dat hij erachter stond? Waarom dan, is natuurlijk de logische vraag, deze draai van het ministerie? Waarom kan de minister de wens van de oude Kamer en van zichzelf in de functie van volksvertegenwoordiger, niet vervullen?

De Raad van State zag nut en noodzaak niet in van het artikel dat tot doel had om het parlement in te lichten door middel van een brief met vooruitlopende begrotingsinformatie. Zijn argumenten overtuigen mij niet. De vraag is waarom zij de minister kennelijk wel hebben overtuigd. Een van de argumenten van de Raad van State is dat de verplichting de indruk kan wekken dat informatieverstrekking alleen al voldoende is. Dat is eigenlijk een gek argument, als je het gebruikt in een pleidooi om dan maar helemaal niets te doen. De VVD-fractie kwam met een aardige suggestie in de schriftelijke ronde, namelijk om er gewoon bij te zetten dat enkel schriftelijke vooruitlopende begrotingsinformatie in spoedeisende gevallen niet voldoende is om te voldoen aan het budgetrecht van de Kamer. Dat was dan ineens weer overbodig volgens de minister. Dan ontgaat de logica mij eigenlijk. Ook zou het criterium "spoedeisend" moeilijk te objectiveren zijn. Je kunt dat natuurlijk wel oplossen door er helemaal niets over te zeggen, maar het zal hoe dan ook een criterium moeten zijn. De regering zal zelf vaststellen of zij meent dat er sprake was van spoedeisendheid, maar het is goed als dat achteraf wordt getoetst. Was er daadwerkelijk sprake van spoedeisendheid? Dat zou dan uiteraard aan bod komen in dat verantwoordingsmemorandum waarover wij nog gaan spreken.

De minister kwam in reactie op de aanbevelingen van de Raad van State bovendien tot de conclusie dat de wet niet hoeft te worden gewijzigd, omdat er een gegroeide praktijk is bij toepassing van het materieel budgetrecht. Dat klinkt toch een beetje als: we hoeven niets vast te leggen, want tot nu toe is het eigenlijk wel goed gegaan en tot nu toe is het losgelopen. De minister zegt dat hij geen andere mogelijkheden ziet om vooruitlopende begrotingsinformatie aan de Staten-Generaal te doen toekomen en dat is jammer. Ik zou hem toch willen vragen recht te doen aan de wens van de Kamer. Tegelijkertijd zegt hij dat hij aan de inhoud van de vooruitlopende begrotingsinformatie invulling kan geven. Hij noemt in dat verband het op te stellen informatieprotocol. Ik hoor graag hoe hij daar verder invulling aan geeft.

Maar goed, het gaat hier natuurlijk om het budgetrecht van de Kamer. Het idee van de enquêtecommissie was dat er een voorhangprocedure mogelijk was. Een andere optie was natuurlijk geweest om bij spoedeisende beleidsmatige uitgavewijzigingen wel degelijk direct een wetsvoorstel naar de Kamer te sturen voor een wijziging van een begroting. De bedragen zijn namelijk al bekend en omdat het niet eerst langs de Raad van State hoeft, kan het eigenlijk heel snel. Ik overweeg op dit punt een amendement in te dienen om alsnog recht te doen aan die wens van de Tweede Kamer. Ik hoor graag de reactie van de

minister en zijn voorstellen tot verbetering van het budgetrecht en de informatievoorziening aan de Kamer.



Mevrouw **Cegerek** (PvdA):

Voorzitter. Voor ons ligt de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet. Voor de Partij van de Arbeid staat sterkere grip op de overheidsfinanciën centraal. Het verplicht de overheid om heel bewust en zuinig met publiek opgebrachte euro's om te gaan. Vanuit de brede overtuiging dat onze begrotingsmiddelen rechtmatig en doelmatig moeten worden besteed, bekijken wij de Comptabiliteitswet. Het voorstel zoals het nu voorligt, zullen wij steunen. Wel hebben wij nog een aantal vragen en opmerkingen.

In algemene zin heb ik een vraag over open data. Het vrijgeven van data door de overheid biedt kansen om de publieke dienstverlening te verbeteren, om besparingen op te sporen en om de interne efficiency van overheidsorganisaties te verbeteren. Als overheden ertoe overgaan hun uitgaven en beleidsresultaten in de vorm van open data aan te bieden, kunnen burgers de activiteiten van de overheid veel directer gaan volgen. Een moderne overheid hoort ook transparant te zijn naar haar burgers. Hoe wil het kabinet, al dan niet via de Comptabiliteitswet, ervoor zorgen dat data van alle begrotingen beter beschikbaar worden gesteld? Wij hebben hier onlangs een symposium gehad over open data en voorbeelden gezien van andere landen. Het blijkt goed te werken. In die zin ben ik benieuwd naar het antwoord van de minister op mijn vraag.

Dan heb ik een aantal specifieke vragen over de zesde wijziging. De PvdA steunt de integratie van de begrotingen van nationale schuld en van het ministerie van Financiën in één begrotingswetsvoorstel. Het is goed dat de Algemene Rekenkamer op dezelfde manier kan blijven rapporteren over onrechtmatigheden of onzekerheden, zodat een administratiekostenverlichting wordt gerealiseerd zonder dat er sprake is van informatieverlies voor het parlement. Maar waarom beperkt de integratie van begrotingen zich tot de twee genoemde begrotingen?

Dan heb ik nog een vraag over de agentschappen. Wij vinden het goed dat voor agentschappen die veel investeren, een baten- en lastenadministratie mag worden gehanteerd, zodat hun investeringen niet in het gedrang komen. Wel hebben wij twijfels bij de grens van 5% afschrijvingskosten van de totale lasten waarboven een agentschap dat veel investeert, een afwijkend regime mag hanteren. Hoe is de minister op dat percentage van 5 gekomen? Hoe wordt deze grens toegepast? Wij zien namelijk het risico dat agentschappen het ene jaar veel en het andere jaar minder investeren wanneer deze norm te rigide uitpakt voor agentschappen.

Als laatste heb ik een vraag over overtollig vastgoed, zoals geregeld in artikel 25. De vastgoedmarkt krabbelt langzaam op, maar te veel partijen hebben nog grond tegen een te hoge waarde in de boeken staan. De PvdA steunt daarom de verhuur of verkoop van overbodige onroerende zaken, maar dit moet geen blanco cheque zijn om tegen bodemprijzen van ons onroerend goed af te willen. Welke stimulans is er en welke expertise is er om ervoor te zorgen dat de belastingbetaler niet onnodig inkomsten misloopt?



De heer **Van Hijum** (CDA):

Voorzitter. Wij spreken vandaag over een aantal wijzigingen in de Comptabiliteitswet. Op zichzelf genomen is dat voor de Kamer een belangrijke wet, omdat die over het budgetrecht van de Tweede Kamer gaat. Wel zijn wij eigenlijk in afwachting van een meer fundamentele herziening, waar de regering mee bezig is, maar waar de Kamer zelf ook haar gedachten over vormt, onder andere aan de hand van een commissie over het budgetrecht onder leiding van mevrouw De Vries. Ik denk dat het goed is als de Kamer op termijn over die fundamentele discussie van gedachten wisselt. Nu zijn er een aantal heel concrete wijzigingsvoorstellen aan de orde. Het meest fundamentele voorstel, waaraan ook de heer Merkies refereerde, is artikel 14a. Dat is door de regering zelf ingetrokken, mede naar aanleiding van commentaar van de Raad van State. Ik moet zeggen dat ik daar een andere conclusie aan verbind dan de heer Merkies. Ik vind het een heel verstandige keuze, omdat met het artikel bijna het omgekeerde zou worden bereikt dan wat ermee werd beoogd, te weten de versterking van het budgetrecht. Je zou dan namelijk allemaal dingen moeten vastleggen over de voorwaarden waaronder informatie aan de Kamer zou moeten worden verstrekt. Eigenlijk is de norm gewoon autorisatie door de Kamer vooraf door middel van een begrotingswet of door middel van suppletore begrotingen. In heel incidentele gevallen van uitzondering of spoed kan daarvan worden afgeweken. Het is dan ook belangrijk dat we daarover een aantal spelregels afspreken, maar ik denk dat het kabinet er verstandig aan heeft gedaan om af te zien van het optuigen van een aparte wettelijke procedure.

Over het punt van de subsidies kan ik korthedshalve aansluiten bij de vragen van mevrouw De Vries. Hierover hebben we ook gezamenlijk met de heer Koolmees een amendement voorbereid. Mijn vraag wil ik toespitsen op het onderdeel van de departementale auditdienst. Ook dat krijgt een wettelijke basis met deze wet. Het gaat om een centralisatie van de auditdienst wat betreft controlefuncties en controle op de bedrijfsvoering, die voorheen waren ondergebracht bij afzonderlijke departementen. Er zitten zeker een aantal voordelen aan die centralisatie, maar in de discussies erover wordt ook geregeld gewezen op een aantal risico's.

Hoe verhoudt centralisatie zich tot de ministeriële verantwoordelijkheid voor een departement om de bedrijfsvoering en uitgaven goed onder controle te houden? Als dat allemaal wordt ondergebracht bij een centrale dienst op afstand, onder verantwoordelijkheid van de minister van Financiën, gaat dat dan niet ten koste van de primaire verantwoordelijkheid van een minister om zijn zaken op orde te hebben als het gaat om de bedrijfsvoering? Een minister kan deze dienst natuurlijk inhuren op zijn departement, maar krijg je dan toch niet wat doublures? Eerder hebben enkele fracties daar ook via schriftelijke vragen opheldering over gevraagd. Hoe wordt voorkomen dat er doublures ontstaan door de vorming van een centrale auditdienst en de verantwoordelijkheden die er toch ook bij departementen nodig zijn? Aan de andere kant is er ook de rol en de verantwoordelijkheid van de Rekenkamer, die ook een aantal taken in dit opzicht vervult. Hoe wordt kortom de doelmatigheid van de auditfunctie gewaarborgd? Daarover zou ik graag nog wat opheldering van de minister krijgen.

De vergadering wordt van 20.18 uur tot 20.29 uur geschorst.



Minister **Dijsselbloem**:

Voorzitter. Ik weet niet hoe het u verging, maar ik had moeite om me weer te concentreren na de spannende voetbalwedstrijd. De kleine schorsing heeft mij echter geholpen om mij weer volledig bij elkaar te rapen en de Kamer geconcentreerd tegemoet te treden. Ik begin met het meest fundamentele punt, zoals verschillende leden ook hebben onderstreept. Op zichzelf behelst deze wijziging van de Comptabiliteitswet een aantal losse punten die eigenlijk niet konden wachten op de meer fundamentele herziening van de wet. Aanvankelijk waren we ook niet van plan om deze zesde herziening überhaupt door te voeren, maar wilden we meteen de grote sprong maken. Toch hebben we besloten om een aantal zaken sneller te regelen.

Deze herziening omvat kleine en grote dingen. Het grootste en meest fundamentele is ongetwijfeld een voorstel dat is voortgekomen uit de commissie-De Wit. Het betreft een wettelijke regeling om te formaliseren wat materieel al geregeld was, namelijk: wat dient er te gebeuren in een situatie dat de regering met grote spoed moet interveniëren? De gebeurtenissen in de financiële sector vormden natuurlijk de aanleiding. Hoe is het geregeld als de regering daarvoor uitgaven, investeringen moet doen en op korte termijn geen formele toestemming van de Kamer kan krijgen?

Er is een praktijk gegroeid, die materieel verliep via een brief. Deze praktijk mag natuurlijk alleen zien op spoedeisende beleidsmatige begrotingswijzigingen, die gevolgd worden door informatievoorziening, met daar weer zo snel mogelijk een formele wijziging van de begrotingswet achteraan. Dat is de gegroeide praktijk. De commissie-De Wit heeft voorgesteld om dat formeel ook te regelen in de wet. De Raad van State heeft ons perspectief daarop veranderd. Ook bij mij, zo zeg ik in de richting van de heer Merkies, die vroeg waarom ik er als Kamerlid voor was en nu als minister ertegen. De Raad van State heeft ons de vraag voorgehouden wat je daarmee bereikt. Versterk je daarmee de positie van de Kamer? Maak je het als het ware moeilijker? Deze situatie moet een extreme uitzondering zijn. Of maak je het makkelijker voor dit kabinet en volgende kabinetten om daar gebruik van te maken door in de wet aan te geven hoe het kan? Dat is natuurlijk de grote vraag. Ik geloof dat we het erover eens zijn dat het om zeer uitzonderlijke situaties moet gaan, waarbij het spoedeisende karakter buiten twijfel staat en er in alle gevallen zo snel mogelijk na de begrotingsinformatie een suppletore begrotingswet moet volgen. Alles afwegende en het advies van de Raad van State gelezen hebbende, zijn we echter tot de conclusie gekomen dat we het niet moeten formaliseren maar het moeten blijven beschouwen als een zeer uitzonderlijke situatie. Er bestaat materieel wel ruimte voor, maar we willen haar niet als het ware formeel mogelijk maken, om daarmee zelfs niet de indruk te wekken dat we het een makkelijker toegankelijk pad zouden willen maken. De conclusie is dus, op basis van het advies van de Raad van State, om het voorgestelde artikel 14a niet in de wet op te nemen. We hebben dat dus weer teruggetrokken. De ongeschreven rechtspraktijk zal daarmee worden voortgezet. Ik denk dat daarmee de vragen op dit punt zijn beantwoord.

De heer Merkies heeft aanvullend nog één ding gevraagd. Hij vroeg waarom het kabinet heeft afgezien van het wette-

lijk regelen van het verstrekken van de vooruitlopende informatie. Die vraag heb ik zojuist beantwoord. Mijn antwoord zou een herhaling zijn.

Ik kom op een aantal vragen over begroting en begrotingsinformatie. Mevrouw De Vries heeft naar aanleiding van de discussie over Verantwoord Begroten gevraagd of de Kamer nog wel voldoende grip houdt op het informatiegehalte van de begrotingen en de jaarverslagen, omdat we daarover niets meer in de Comptabiliteitswet regelen. Volgens mij zijn we het erover eens dat het van groot belang is dat de Tweede Kamer als primaire gebruiker van de begroting en de verantwoordingsinformatie ook grip houdt op het informatiegehalte. In de nieuwe Comptabiliteitswet zal daarom worden voorzien in een voorafgaande overlegprocedure met de Kamer, maar zonder de zware wettelijke procedure-regels van de voorhangprocedure. We gaan regelen dat de lagere regelgeving over het informatiegehalte niet zal worden vastgesteld door de minister van Financiën dan nadat hij daarover met de Tweede Kamer heeft overlegd. Dat is overigens al praktijk. Dat hebben we ook in het kader van de nieuwe begrotingsopzet, het Verantwoord Begroten, al toegepast. We hebben toen ook enkele malen met de Kamer gesproken over de hoofdlijnen van die verandering van de begrotingspresentatie voordat we daarmee van start zijn gegaan. Dat is een werkwijze die goed is verlopen. Op die manier zorgen we ervoor dat we de wijze van informatieverschaffing voortdurend in afstemming met de Kamer verder ontwikkelen.

Mevrouw Cegerek heeft gevraagd naar open data. Ik vind dat een mooi thema. Het is ook een belangrijk thema omdat het naar mijn opvatting een versterking van de democratie mogelijk maakt. Het stelt mensen in staat om achter de beleidsteksten te kijken naar de harde data. Daar mogen ze dan ook eens naar kijken. Mensen kunnen daarmee ook zelf aan de slag gaan. Dat is het idee, het mechanisme. De minister van BZK is wat betreft de rijksoverheid daarvoor verantwoordelijk. Hij werkt nauw samen met bijvoorbeeld de minister van Onderwijs. Het ministerie van Onderwijs is daar al heel ver in. Het doet het heel goed op het punt van open data. Het ontsluit heel veel beleidsdata over niet alleen de financiële kant maar ook de kwaliteitskant van het onderwijs. Die werkwijze zou ook moeten worden doorgetrokken naar bijvoorbeeld de zorg en de sociale zekerheid. We zullen in de Miljoenennota op Prinsjesdag aangeven hoe we dat een verdere boost — dat is geen goed Nederlands — oftewel hoe we dat een verdere impuls zullen geven. De Comptabiliteitswet is niet het geschikte instrument om open data te regelen. De Wet openbaarheid van bestuur is misschien een betere plek om dat vast te leggen. Het kabinet bekijkt de mogelijkheden om het in die wet te verankeren. Ik zal in de Miljoenennota ook aangeven welke financiële informatie als open data ontsloten zullen gaan worden in de komende jaren. Het financiële datakader dat we met het oog daarop opstellen, kan ook een plaats krijgen in de lagere comptabele regelgeving, zodat we vastleggen welke informatie we vanaf wanneer ontsluiten.

Mevrouw Cegerek heeft gevraagd naar de mogelijkheden om begrotingen in een begrotingswet samen te voegen en ze dus door middel van één wet te laten vaststellen. Zij heeft erop gewezen dat dit in één geval al gebeurt. Wij doen dit bij Financiën al een paar jaar. Hoofdstuk 9a, nationale schuld, en hoofdstuk 9 van het ministerie zelf zijn in één wet geïntegreerd. Wij gaan dit ook breed regelen in de nieuwe Comptabiliteitswet. Het is echter geen verplichting

voor de individuele ministers. Ministers kunnen eigen afwegingen maken of zij een samenvoeging beleidsmatig of administratief wenselijk vinden. Dit is een politiek-bestuurlijke afweging waarover de Kamer vervolgens een oordeel kan hebben. Wij gaan niet verplichten om begrotingshoofdstukken te integreren. Er kunnen verschillende afwegingen worden gemaakt. Als ze expliciet en publiek worden gemaakt en aan de Kamer worden voorgelegd, kan de Kamer het er vervolgens mee eens of oneens zijn.

Mevrouw De Vries heeft een vraag gesteld over de voorhangprocedure bij de versterking van het vermogen van bedrijven, artikelen 34a en 34b. Hierin zitten twee thema's. Een ervan is de verhoging van het grensbedrag van €500.000 naar 5 miljoen. Mevrouw De Vries vraagt of dit niet een te grote stap is, omdat onder dit grensbedrag immers de voorhangprocedure niet geldt. De praktijk leert natuurlijk dat als wij al bijspringen in bedrijven en het vermogen van bedrijven moeten versterken, het meestal om veel grotere bedragen gaat. Het is een beetje een theoretische discussie waar ik open in sta. In alle gevallen zullen wij dit soort financiële deelnemingen niet zonder overleg met de Kamer aangaan. Ik sta neutraal in deze aanpassing.

Mevrouw De Vries heeft gevraagd of de voorhangprocedure ook voor garanties gaat gelden, terwijl hij nu alleen geldt voor eigen vermogen en de versterking van kapitaal. Dit is het geval, maar alleen voor garanties die beogen het eigen vermogen van een rechtspersoon te versterken. Zo staat het beschreven in artikel 34a. Ik zeg dit, omdat wij natuurlijk ook garanties hebben waarvoor de voorhangprocedure niet zal gelden, bijvoorbeeld in het kader van exportkredietverzekering. Uiteraard, omdat anders de uitvoering van de regeling onmogelijk wordt. Binnen de kaders van de regeling zit een zekere handelingsvrijheid.

Ik ga verder met agentschappen en de discussie over verplichtingen-kasstelsel versus baten-lastensstelsel. Een aantal jaren geleden is voor de agentschappen met name gekozen voor het baten-lastensstelsel. Dit is vervolgens geëvalueerd en dan blijkt dat een heel aantal agentschappen lang niet alle financiële faciliteiten van een baten-lastensysteem gebruiken, omdat niet of nauwelijks zelf wordt geïnvesteerd. Dit was aanvankelijk wel het idee, bijvoorbeeld bij het investeren in eigen gebouwen en eigen huisvesting. Voor het overgrote deel van de agentschappen is dit inmiddels weer gecentraliseerd bij de Rijksgebouwendienst. De meerwaarde van het zelf kunnen investeren, de voordelen van het baten-lastensysteem, is daardoor zeer relatief geworden. Om de aansluiting met de departementale begroting weer te versterken, hebben wij de mogelijkheid voor een verplichtingen-kassysteem teruggebracht. Niet voor allen echter, want beide mogelijkheden worden nu opengesteld. Wij komen dan ook op de 5%-norm. Dat wil zeggen dat de agentschappen die toch nog in die mate zelf investeren en daar met een norm van 5% afschrijvingskosten bovenuit komen, een baten-lastensstelsel kunnen blijven hanteren. Dat zal niet per jaar maar over een aantal jaren worden bekeken. Wij houden rekening met fluctuaties. Wij gaan het uiteraard niet per jaar aanpassen. Er wordt gekeken over een periode van drie jaar. Dan worden de jaarlijkse afschrijvingskosten gemiddeld. Als men minder dan 5% afschrijvingskosten heeft, kun je de vraag stellen of een baten-lastensstelsel nog wel toegevoegde waarde heeft. Onze opvatting is dat dit niet het geval is. Zo is die 5%-norm tot stand gekomen.

Dan kom ik op het thema van de subsidiehorizon. Die komt voort uit een motie van de Kamer. Wij nemen die in de regeling op met daarbij twee bepalingen. De eerste is om bij aanvang van de regeling al een langere termijn dan die vijf jaar af te spreken. De tweede is dat alle andere gevallen elke vijf jaar, als de regeling al moet worden verlengd, met een voorhangprocedure aan de Kamer worden voorgelegd. Nu heeft mevrouw De Vries in een amendement, gesteund door D66 en CDA, voorgesteld om de eerste uitzonderingsmogelijkheid, dus om bij voorbaat al van de termijn van vijf jaar af te wijken, te schrappen. De reden waarom wij dat hebben gedaan, is dat er enkele investeringsregelingen en subsidieregelingen zijn waarbij het, gegeven het karakter van de regeling, om een wat langere termijn gaat. Dat weet je bij voorbaat. Dan nog kun je zeggen: wat is het bezwaar om dat eenmaal in de vijf jaar voor te hangen? Dan kan de Kamer daar desgewenst over spreken en kijken of het functioneert en of het op die manier moet worden voortgezet. Gezien het karakter van de regeling is dat echter niet logisch. De minister van EZ bijvoorbeeld, met de SDE-plusregeling, wordt hier absoluut niet gelukkig van, want hij zegt: eigen aan het karakter van mijn regeling is dat die voor een langere termijn openstaat. Men wil juist voor langere termijn zekerheid bieden in het beleid. Die wordt op die manier niet geboden. Sterker nog: je geeft bij voorbaat al aan dat het over vijf jaar afgelopen zou kunnen zijn.

Je kunt het op twee manieren bekijken. Het verschil is klein. Het signaal naar de gebruikers van de regeling, in het bijzonder vanuit EZ, kan zijn dat mensen zeggen dat EZ voor de lange termijn zekerheid belooft met deze regeling, maar dat die er niet is omdat er vijf jaar staat. Dat nadeel moeten wij onder ogen zien.

Mevrouw Aukje de Vries (VVD):

Ik begrijp dat punt heel goed en ik wil de investeringsbereidheid natuurlijk ook niet afremmen. Er staat echter volgens mij in de wet nu helemaal niets waaraan moet worden voldaan als daar eventueel van wordt afgeweken. Ik ben benieuwd in welke gevallen volgens de minister kan worden afgeweken van de termijn van vijf jaar. Zoals het er nu staat, zou je eigenlijk voor elke subsidieregeling zo'n voorstel aan de Kamer kunnen doen. Dan zou het er zo maar doorheen kunnen glijpen. Het lijkt mij niet goed om dat soort ineffektieve subsidieregelingen in stand te houden.

Minister Dijsselbloem:

Ik begrijp het punt van mevrouw De Vries. Zij is bang dat wij hiermee een veel te open mogelijkheid creëren, die vervolgens door het kabinet voor een reeks van regelingen gebruikt gaat worden. Wij zouden dan bijvoorbeeld in de algemene kaders voor subsidieregelingen — ik weet niet of dat in de wet zou moeten — moeten vastleggen dat het echt moet gaan om regelingen waarbij het uit het oogpunt van effectiviteit en rechtszekerheid noodzakelijk is om bij voorbaat de termijn van vijf jaar niet op te nemen. Als je nu al zegt dat de regeling in principe maar vijf jaar duurt, heeft de bewijslast te maken met de effectiviteit van de regeling, namelijk als die aantoonbaar onderuit wordt gehaald. Het aspect van rechtszekerheid kan daarbij een rol spelen. Mensen moeten een investering doen die lange tijd afhangt van de subsidieregeling. In tweede termijn kom ik daarop terug. Ik kan dan even nadenken hoe wij deze criteria voor een inperking van de uitzondering zouden

kunnen verwoorden. Ik zoek het dan in de effectiviteit van de regeling en in de rechtszekerheid.

De heer Van Hijum (CDA):

Juist op het punt van het voorbeeld dat de minister noemt, de SDE-plusregeling, ben ik nog niet helemaal overtuigd van zijn argumentatie. Bij die regeling is het namelijk volgens mij zo dat je elk jaar een meerjarige verplichting aangaat voor een langjarige subsidie. Elk jaar komt er dan een tranche van nieuwe verplichtingen bovenop. Nou snap ik dat je bedrijven waarmee je nu eenmaal een verplichting bent aangegaan niet van het ene op het andere moment met een onzekerheid wilt opzadelen. Een nieuwe tranche kun je op basis van een evaluatie echter wel degelijk ter discussie stellen. Het is dus de vraag of dat voorbeeld wel helemaal opgaat, en of het niet juist gezond is om na vijf jaar ook in dit geval met elkaar vast te stellen of de doelen worden bereikt en of het verstandig is om daar nog weer nieuwe middelen bovenop te stapelen.

Minister Dijsselbloem:

Ik begrijp het punt van de heer Van Hijum. Als je echter van tevoren in principe altijd in een regeling moet vastleggen dat deze maar vijf jaar bestaat, tenzij daar na een voorhangprocedure een verlenging van nog eens vijf jaar aan wordt verleend, dan bestaat de SDE-plusregeling niet meer, om dat voorbeeld maar aan te houden. Je kunt dan ook niet doorgaan met het uitkeren van tranches. Sommige regelingen waarmee langjarige verplichtingen worden aangegaan, moeten per definitie gewoon blijven bestaan om de tranches te kunnen blijven uitkeren. De heer Van Hijum zegt dat de horizon dan eigenlijk zou moeten gelden voor nieuwe verplichtingen. Dat is een verfijning ten opzichte van de manier waarop we er tot nu toe over spraken, ook in het amendement.

De heer Van Hijum (CDA):

Dat is inderdaad een goede samenvatting. De vraag is echter of de minister gevoelig is voor die argumentatie. Ik snap dat, als je ondernemers eenmaal iets voorspiegelt, zij ook moeten kunnen afgaan op de verwachting die daarmee gecreëerd is. Op zichzelf kun je de doelmatigheid van de regeling en nieuwe uitkeringen in de toekomst natuurlijk wel ter discussie stellen.

Minister Dijsselbloem:

Ja, ik begrijp het punt heel goed. De vraag is of er nog een tweede termijn is. Of ik kom hier in de tweede termijn op terug om te bekijken hoe we dit verder kunnen dichtschroeven, of we zouden de lijn van de heer Van Hijum kunnen volgen. Die maakt het mogelijk nog ingewikkelder. Een alternatief is dat ik op zeer korte termijn een brief stuur waarin we inhoudelijk ingaan op het amendement. De indieners kunnen daarna overwegen of ze het amendement doorzetten dan wel een alternatief van het kabinet zouden willen overnemen. Dat zou ook nog tot een gewijzigd amendement kunnen leiden, maar daar kunnen we dan naar kijken.

Mevrouw Aukje de Vries (VVD):

Ik denk dat de minister de intentie heel goed begrijpt. Waar wij eigenlijk mee zitten, is dat we die deur niet volledig willen openzetten. Nou gaf de minister aan dat een van de redenen rechtszekerheid zou kunnen zijn, of effectiviteit. Wij willen die horizonbepaling juist om tussendoor die effectiviteit te kunnen vaststellen. Ik worstel dan wel een beetje als dit een van de criteria zou zijn waar heel expliciet naar gekeken wordt. Dat lijkt haast tegengesteld aan datgene waarvoor de horizonbepaling bedoeld is.

Minister Dijsselbloem:

Ja, ik begrijp het punt. In mijn redenering zegt rechtszekerheid ook iets over de effectiviteit. Als je in sommige regelingen, gegeven de doelstelling en het karakter ervan, geen rechtszekerheid kunt bieden, dan worden het geen effectieve regelingen. Die elementen liggen dus meer in elkaars verlengde dan dat het twee afzonderlijke dingen zijn. Effectiviteit alleen is natuurlijk ook weer erg open. Elke bewindspersoon zal daarbij zeggen: dit is nodig voor de effectiviteit van mijn regeling. Dat punt van rechtszekerheid is denk ik het belangrijkste, zeker waar het gaat om investeringen. Ik denk dus dat we zoeken naar die categorie.

Ik ben dan eigenlijk al een heel eind. Ik heb nog een aantal zaken over onroerend goed. Mevrouw Cegerek heeft gevraagd hoe de regering omgaat met overtollig onroerend goed en onroerende zaken. Zij heeft gevraagd welke prikkels er zijn. Ze wil niet dat het onroerend goed tegen dump prijzen de deur uitgaat. Zij vraagt dus welke stimulans of prikkel er is om ervoor te zorgen dat opbrengsten echt worden gemaximeerd, en welke expertise het Rijk daarvoor heeft.

Expertise is er in toenemende mate, ook omdat we het beheer van het onroerend goed organisatorisch gezien steeds meer bijeenbrengen in één unit. Vroeger gebeurde dat bij Domeinen, daarna bij het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf bij het ministerie van Financiën, en thans bij het Rijksvastgoedbedrijf onder de verantwoordelijkheid van de minister voor Wonen en Rijksdienst. Zo is het georganiseerd. Daar zit de expertise. Daarbij is doelmatigheid een belangrijke norm voor het financieel beheer van dat bedrijf. De norm voor de doelmatigheid ligt wettelijk vast in de Comptabiliteitswet. Het functioneren van het Rijksvastgoedbedrijf wordt beoordeeld op de bedrijfseconomische resultaten die geboekt worden op het vlak van de exploitatie en het beheer van het vastgoed, maar ook, waar mogelijk en gewenst, op het vlak van de verkoop daarvan. Ook de Rekenkamer ziet erop toe dat dit op zorgvuldige wijze gebeurt.

De heer Van Hijum heeft een vraag gesteld over de departementoverstijgende centrale Auditdienst Rijk versus de ministeriële verantwoordelijkheid voor een begroting. Hij vraagt zich af of daar een spanning tussen zit en hoe dat in de praktijk werkt. Zo heb ik althans zijn vraag begrepen. De oude Rijksauditdienst controleerde intern — het was een interne dienst — elke minister afzonderlijk. Dat doet niets af aan de ministeriële verantwoordelijkheid voor de begroting van het departement, alleen is de ADR departementaal overstijgend georganiseerd. Dat is een kwestie van doelmatigheid, maar doet niets af aan de eigen verantwoordelijkheid van elke minister voor beleid en bedrijfsvoering. Ik hoop dat ik de vraag van de heer Van Hijum goed heb begrepen; anders hoor ik dat wel van hem.

De heer Van Hijum (CDA):

Zeker, dat was onderdeel van de vraag, maar de vraag was of niet het risico bestaat dat als de verantwoordelijkheid voor de eigen bedrijfsvoering in stand blijft — binnen het eigen departement is daar toch weer een organisatie voor nodig — er doublures ontstaan. In Het Financieel Dagblad zijn daar enige tijd terug zorgen over geuit. Er zouden ook doublures kunnen ontstaan tussen de centrale nieuwe organisatie en de Rekenkamer. De kern van mijn vraag betreft dus de efficiënte organisatie van de controlefunctie.

Minister Dijsselbloem:

Het is gewenst dat er doublures ontstaan. Dat klinkt misschien gek, maar wij zien graag dat de departementen zelf investeren in hun financieel-administratieve organisatie en het beheer goed op orde hebben. Daarnaast is er rijksbreed een auditfunctie die daarop toeziet en zo nodig adviseert. De ADR zou kunnen wijzen op een zwakke plek en kunnen adviseren om daar iets aan te doen. Dat is een typische auditfunctie. Daarnaast is er de Rekenkamer, die vanuit zijn eigen specifieke verantwoordelijkheid kijkt naar rechtmatigheid en doelmatigheid van bestedingen. Ik zie dat als onderscheiden functies. Naar mijn mening heeft het een toegevoegde waarde als wij verschillende schakels hebben die ieder vanuit hun eigen invalshoek toezien op de inrichting van de organisatie en de besteding van de middelen. Het zijn dus echt onderscheiden verantwoordelijkheden. De centrale Auditdienst Rijk heeft naar mijn mening een toegevoegde waarde. Die heeft veel meer volume, zowel in deskundigheid als in personele omvang, waardoor een veel betere kwaliteit van de auditdienst kan worden georganiseerd.

De voorzitter:

Ik dank de minister voor zijn beantwoording. Is er behoefte aan een tweede termijn? Ik constateer dat dit het geval is.

□

Mevrouw Aukje de Vries (VVD):

Voorzitter. Het lijkt mij goed dat de minister een brief naar de Kamer stuurt over de problematiek rond de bepaling van de horizon van subsidies. Het is helder wat de partijen met het amendement willen. Wel merk ik op dat de rechtszekerheid en de duidelijkheid enigszins beperkt zijn, doordat er vaak weer andere keuzes gemaakt worden als er een nieuw kabinet komt. Ook dat kan van invloed zijn. Bovendien gaf de heer Van Hijum aan dat er ook naar de tranches gekeken zou kunnen worden.

Wij zien graag dat de minister de volgende punten meeneemt in zijn brief over de bepaling van de horizon van subsidies. Het eerste punt betreft de reactietermijn die de Tweede Kamer krijgt op het moment dat afgeweken wordt van bijvoorbeeld een uitgekleden variant. Dat is nu 30 dagen volgens ons. Wij vinden dat relatief kort. Verder wordt er in de wet helemaal niets gezegd over een maximale termijn die aan die uitgebreide variant zit. Een subsidieregeling zou dus, zonder dat zij geëvalueerd wordt, 30, 40 of 50 jaar kunnen bestaan. Ik vind wel dat er eigenlijk momenten zouden moeten zijn waarop we onszelf dwingen bepaalde evaluatiemomenten in te lassen. Als vijf jaar voor bepaalde typen te kort zou zijn, dan vind ik niet dat we het zo ver open moeten zetten dat we helemaal niet gaan evalueren.

Deze punten zou ik graag nog meegeven voor de brief die de minister heeft toegezegd.



De heer Merkies (SP):

Voorzitter. Ik begin met een reactie op het amendement van de drie partijen, waarover mevrouw De Vries ook sprak. Ik vind het opmerkelijk, want je weet dat er subsidieregelingen zijn die gewoon langer zullen duren. In feite leg je hiermee dus de plicht op om om de vijf jaar te evalueren, wat tot extra administratieve lasten leidt. Ik vind dat zeer opmerkelijk omdat juist de VVD altijd over de administratieve lasten begint. Naast het punt van de rechtszekerheid zou ik de VVD dus nog het punt van de administratieve lasten willen voorhouden.

Mevrouw Aukje de Vries (VVD):

Ik word wel een beetje uitgedaagd. Wij hebben natuurlijk ook naar de administratieve lasten gekeken, maar wij denken dat het beter is om een keer in de vijf jaar goed te evalueren dan dat je allerlei subsidiemaatregelen in stand houdt die oneindig doorlopen en waar je geen keuzes meer in maakt. Wij denken dat dat slechter is. Er zijn de laatste tijd veel stukken verschenen over de effectiviteit van subsidies. Wij vinden het belangrijker om een keer in de vijf jaar te bekijken of het doel ook echt bereikt wordt met de subsidie-regeling.

De heer Merkies (SP):

Oneindig doorlopen? Je kunt altijd beslissen om een subsidieregeling stop te zetten. Mevrouw De Vries wil echter dat zij automatisch worden stopgezet. Dan zal men dus voor maatregelen waarvan je weet dat ze langer doorlopen, elke keer zo'n paragraaf moeten opnemen om 'm door te zetten. Dat is eigenlijk zonde, want dat zijn gewoon extra administratieve lasten. Ik kan er niets anders van maken.

Mevrouw Aukje de Vries (VVD):

Ik begrijp dat de SP liever heeft dat een subsidieregeling die niet werkt, doorloopt, dan dat we een keer in de vijf jaar bekijken of zij echt werkt.

De heer Merkies (SP):

Ik denk dat mevrouw De Vries er per definitie van uitgaat dat alle subsidieregelingen ineffectief zijn. Het gaat er nu juist om dat je van sommige subsidieregelingen al weet dat ze langer doorlopen.

De minister noemde het verdwenen artikel 14a het hoofdpunt van het debat. De minister zegt dat we kijken naar de gegroeide praktijk van materieel budgetrecht, dat dit eigenlijk wel goed gaat en extra flexibiliteit geeft. Als je niets opschrijft, geeft dat inderdaad flexibiliteit. Maar wat doet het voor het budgetrecht van de Kamer? Daar gaat het concreet om. Hij zegt dat het om uitzonderlijke gevallen gaat. Dan zul je toch moeten definiëren wat een uitzonderlijk geval is. Dan kom je toch weer op de definitie van "spoedeisend". De Raad van State gaf het argument dat we moeten gaan definiëren wat spoedeisend is. Ik denk dat je dat sowieso zult moeten.

Ik heb ook nog voorgesteld dat je direct met een extra supplettoire begroting kunt komen. De minister is daar nog niet op ingegaan.

Dan kom ik op het informatieprotocol. Ik neem aan dat er nog een brief komt over de precieze invulling van dat informatieprotocol. Eigenlijk is mijn vraag of wij die ruim voor het debat over de modernisering van de Comptabiliteitswet kunnen krijgen. Het zou namelijk mooi zijn als we daarbij de discussie over het informatieprotocol kunnen meenemen.



Minister Dijsselbloem:

Voorzitter. Wij zullen de aspecten die mevrouw De Vries noemde betreffende de horizonbepaling bij subsidieregelingen meenemen in de brief. Wij sturen die echt zo snel mogelijk naar de Kamer, zodat de afhandeling van het wetsvoorstel inclusief de stemming niet lang hoeft te wachten. Ik denk dat kabinet en Kamer het beide zeer waardevol vinden om vast te leggen dat het in principe gewoon vijf jaar is. Onze enige aarzeling zit bij die regelingen waar het echt gaat om langjarige investeringen waar langjarige subsidiereeksen aan vastzitten. Wij willen voorkomen dat de investeringen die je daarmee wilt uitlokken, niet komen omdat men zich afvraagt wat er gebeurt na die vijf jaar.

Mevrouw De Vries heeft volstrekt gelijk als zij zegt dat een nieuw kabinet altijd een regeling ongedaan kan maken. Als er juridische verplichtingen zijn aangegaan, heeft de heer Van Hijum weer gelijk, dan is zelfs het kabinet gebonden aan de aangegane verplichting. Het gaat dus meer om de vraag hoe ondernemers die vijf jaar percipiëren en of dat ertoe zal leiden dat men zegt er gewoon geen vertrouwen in te hebben. De overheid wil nog weleens wispelturig zijn, dus het is ook wel begrijpelijk dat ondernemers dan terughoudend zijn en zich afvragen wat er zal gebeuren. Staat u ons toe om hier in een brief op terug te komen, mevrouw De Vries. Misschien kunnen wij u overtuigen door de nadere criteria, door het verder dicht te schroeven. Maar mogelijk komen wij tot de conclusie dat uw amendement (33837, nr. 9) zou kunnen. We komen met een brief waarin we er nader op in zullen gaan.

Dan de vragen van de heer Merkies. Het moet inderdaad om uitzonderlijke situaties gaan. Daar is een praktijk voor gegroeid. Het punt van de Raad van State was dat wanneer je daar een formele weg voor opent, je daarmee wellicht het signaal geeft dat het om meer dan uitzonderlijke situaties zou kunnen gaan. Er is immers gewoon een formele weg voor geopend, terwijl het zich toch slecht verhoudt tot het budgetrecht van de Kamer. Dat is de afweging waarmee we te maken hebben.

De heer Merkies heeft gevraagd wat "spoedeisend belang" inhoudt. Dat is gedefinieerd als: wanneer uitstel van het doen van de uitgave volgens de regering niet in het belang is van het Rijk — het kan uiteraard een breder maatschappelijk belang zijn — en wanneer het toepassen van het formele budgetrecht via een supplettoire begroting te lang gaat duren. Ook moet het gaan om beleidsmatige uitgaven of uitgavenwijzigingen met een aanzienlijke financiële consequentie. Daarmee geef je al aan dat het gaat om spoed, dat het tegelijkertijd complex is en dat het groot en omvangrijk is. Het moet echt om uitzonderingen gaan.

De heer Merkies vraagt zich af: waarom niet meteen met een suppletoire begroting komen? Als dat kan, zijn we het daar volstrekt over eens. Dan is het echt alleen nog maar een papieren discussie. Als het mogelijk is om een kapitaalsinvestering die leidt tot een uitgave aan de kant van het Rijk onmiddellijk in een suppletoire begroting te doen, zullen wij dat altijd doen. Dan is het verschil tussen de materiële route die we nu hebben en de formele route in de praktijk nihil. Er zijn ook voorbeelden van situaties waarin er onmiddellijk of heel snel een suppletoire begroting naar de Kamer is gekomen. Ik zeg zonder meer toe dat onze inzet altijd zal zijn om zo snel mogelijk met een suppletoire begroting te komen.

Tot slot. De heer Merkies heeft gevraagd of het informatieprotocol waarover is gesproken ruim voor de nieuwe Comptabiliteitswet naar de Kamer zal komen. Dat kan ik hem toezeggen.

Dank u wel, voorzitter.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

De voorzitter:

Ik dank de minister voor zijn beantwoording. Er is een toezegging gedaan door de minister om zo snel mogelijk met een reactie te komen op het amendement. Indien die tijdig binnen is, zal er mogelijk dinsdag gestemd kunnen worden over het wetsvoorstel. Anders zal de stemming de week daarna plaatsvinden.

Ik dank de leden voor hun inbreng.