

**23 796**

## **Wijziging van de Comptabiliteitswet verband houdende met onder andere de introductie van agentschappen, de integratie van de begrotingsartikelen «personeel» en «materieel» en een nadere aanpassing van de financiële verantwoordingsprocedure (zesde wijziging van de Comptabiliteitswet)**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 22 mei 1995

Ik dank de leden van de verschillende fracties voor hun schriftelijke inbreng bij de behandeling van dit wetsvoorstel. Hun opmerkingen geven mij aanleiding tot de volgende reactie.

1. De leden van de CDA-fractie waren van mening dat dit wetsvoorstel eerder had kunnen worden aangeboden; zij vonden het niet fraai dat reeds in de begroting 1994 vooruit is gelopen op de thans gedane voorstellen.

Ik kan begrip opbrengen voor de opvatting dat het niet fraai wordt gevonden door middel van een begrotingswet vooruit te lopen op een aantal van de wijzigingen van de Comptabiliteitswet (CW) die in dit wetsvoorstel aan de orde zijn. De wijzigingen die het betreft, zijn die inzake de integratie van de begrotingsartikelen «personeel» en «materieel» en de invoering van agentschappen als vorm van interne verzelfstandiging. Deze wijzigingen waren in hoofdlijnen reeds eerder met de Algemene Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer besproken. Van die zijde werd daarmee ingestemd.

In het algemeen verdient het de voorkeur om eerst een (wijzigings)wetsvoorstel te laten vaststellen en het daarna in te voeren. In het onderhavige geval zou dat pas hebben kunnen leiden tot de invoering van met name agentschappen per 1 januari 1996, hetgeen beleidsmatig niet wenselijk werd geoordeeld. Vandaar dat gekozen is voor een vooruitlopen op die wetswijziging via de route van een begrotingswet. Een alternatieve oplossing was die van een terugwerkende-krachtbepaling tot 1 januari 1994 (i.p.v. de bepaling in het wetsvoorstel die terugwerkende kracht tot 1 januari 1995 regelt). Het nadeel daarvan was dat dan ten tijde van het opmaken en controleren van de financiële verantwoording 1994, begin 1995, formeel nog sprake zou zijn van een onrechtmatige situatie. De financiële verantwoordingsprocedure 1994 zou dan moeten worden opgehouden tot na de definitieve vaststelling van het onderhavige wetsvoorstel, hetgeen op zich weer nieuwe rechtmatigheidsproblemen met zich zou (kunnen) meebrengen, omdat die procedure aan wettelijke termijnen is gebonden.

Wat betreft het oordeel van de CDA-fractie dat dit wetsvoorstel sneller ingediend had kunnen worden, merk ik op dat naast de drie hoofdonderwerpen van deze wijziging – integratie P&M, introductie agentschappen en aanpassing financiële verantwoording, welke onderwerpen in september 1992 inhoudelijk met de Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer waren besproken – er in dit wetsvoorstel nog vele andere artikelen, zij het op inhoudelijk beperkte wijze, worden gewijzigd. Dat verklaart deels de later dan door deze fractie verwachte indiening van dit wetsvoorstel. Daarnaast wijs ik op de uitgebreide procedures die een wetsvoorstel als het onderhavige heeft te doorlopen. Naast een noodzakelijke interdepartementale afstemming, dienen ook de Algemene Rekenkamer en de Raad van State vooraf advies uit te brengen.

Een veel eerdere aanbieding dan is gebeurd, heeft niet in de lijn van de mogelijkheden gelegen.

2. De leden van de CDA-fractie vroegen of de samenvoeging van de personeel- en materieelartikelen niet een artikel doet ontstaan, waarvoor te meer geldt dat zo een artikel moeilijk kan worden afgewogen tegen de andere, beleidsmatige artikelen waarop de programma-uitgaven staan. Zij vroegen zich af of het geen aanbeveling verdient om de geïntegreerde P&M-artikelen te schrappen en deze geheel toe te delen aan de meer programmatische artikelen. Welke informatie over het te voeren beleid geven die overheadartikelen, zo vroegen zij.

Ik vraag mij af of er hier bij deze leden niet sprake is van een misverstand. Zij spreken in eerste instantie over de samenvoeging van de personeel- en materieelartikelen tot een (in de betekenis van één) artikel dat moeilijk kan worden afgewogen tegen de beleidsmatige artikelen. De hoofdlijn van de huidige CW is één centraal P- en één centraal M-artikel. Het bezwaar van deze leden geldt derhalve in feite de huidige situatie. In de memorie van toelichting is overigens uiteengezet dat de praktijk hieraan contrair is gebleken; in de praktijk is er veelal sprake van per hoofdbeleidsterrein één P- en één M-artikel.

Ten opzichte van de hoofdlijn uit de huidige wet is het onderhavige wetsvoorstel vanuit allocatief oogpunt een verbetering te noemen, omdat niet als hoofdlijn één centraal geïntegreerd artikel P&M wordt voorgeschreven, maar per hoofdbeleidsterrein één geïntegreerd artikel P&M (dus decentraal, conform de praktijk). Zo'n overhead-artikel geeft derhalve informatie over het bedrag aan apparaatsuitgaven dat nodig is c.q. wordt uitgetrokken om het programma van het hoofdbeleidsterrein uit te voeren.

De integratie van personeel en materiaal maakt weliswaar de afweging in de begrotingswet tussen deze twee apparaatsonderdelen niet meer expliciet zichtbaar (overigens wel in de toelichting daarbij), maar daar staat de bewust gekozen mogelijkheid tegenover van een meer integrale afweging van de apparaatsinzet.

De aanbeveling om de decentrale geïntegreerde P&M-artikelen te schrappen en toe te rekenen aan de betrokken beleidsprogramma's, is vanuit de visie dat de Staten-Generaal beleid dienen te autoriseren, weliswaar logisch, maar verdient naar mijn mening uit hoofde van het budgetrecht geen voorkeur, omdat daarmee de Staten-Generaal als mede-begrotingswetgever de mogelijkheid kwijtraken om zich bindend over de verdeling apparaat/programma uit te spreken.

Overigens wordt bij de aanbeveling opgemerkt, dat een indeling van de begroting geheel naar onderwerpen van beleid bij de Vierde wijziging van de CW niet is beoogd. Gekozen is toen voor een indeling naar (hoofd)-

beleidsterreinen met aparte begrotingsartikelen voor personeel en voor materieel. De uitgaven voor personeel en voor materieel zijn daarom afgezonderd van de beleidsuitgaven op de hoofdbeleidsterreinen. Zoals hiervoor al uiteengezet mochten sinds de Vierde wijziging van de CW de uitgaven voor personeel en voor materiaal centraal op twee aparte begrotingsartikelen per begroting worden opgenomen. Deze afzonderlijke benadering van de uitgaven voor personeel en materieel is toen beargumenteerd vanuit de gedachte dat de Staten-Generaal zich via de begrotingswet ook behoren uit te spreken over de omvang van (het apparaat van) het Rijk. Deze gedachte is met het onderhavige wetsvoorstel niet verlaten.

3. De leden van de CDA-fractie vonden het nieuw voorgestelde vijfde lid van artikel 5 verwarrend, omdat de eerste zin suggereert dat er meer hoofdbeleidsterreinen per begroting kunnen zijn. Zij vroegen zich bovendien af of bij de aanwezigheid van meer dan één hoofdbeleidsterrein niet altijd sprake is van een toerekeningsprobleem van het apparaat aan de respectievelijke hoofdbeleidsterreinen.

Er is sprake van een toerekeningsprobleem als bepaalde onderdelen van een ministerie zijn belast met de beleidsvoorbereiding en/of -uitvoering van programma's van verschillende hoofdbeleidsterreinen. Dit is bijvoorbeeld het geval met betrekking tot de centrale directies van ministeries (personeel, financiën, beheer, juridische zaken, accountantscontrole e.d.), maar kan zich ook voordoen bij bepaalde niet-centrale diensten die belast zijn met de uitvoering van beleidsprogramma's die tot verschillende hoofdbeleidsterreinen worden gerekend. Om die reden voorziet de tweede alinea van het vijfde lid van artikel 5 in de optie de apparaatsuitgaven die daarmee samenhangen op te nemen in een P&M-artikel binnen het hoofdbeleidsterrein «algemeen». Daarmee wordt het toerekeningsprobleem beperkt, omdat, zoals ook in de memorie van toelichting uiteen is gezet, dan geen exacte toedeling hoeft plaats te vinden, maar volstaan kan worden met een indicatieve toedeling.

4. De leden van de CDA-fractie vroegen, naar aanleiding van het nieuwe artikel 67, of de uitbreiding van de werkingssfeer van de Rekenkamer al geëvalueerd is, met name voor zover sprake is van een uitbreiding naar particuliere bedrijven waarin de Staat een klein financieel belang heeft. Daarmee zou de Rekenkamer geen bemoeienis moeten hebben.

Deze leden hebben hiermee de werking van artikel 59 CW op het oog, dat met het onderhavige wetsvoorstel overigens niet wordt gewijzigd. De directe relatie met artikel 67 ontgaat mij, omdat artikel 67 een functie heeft in het kader van het zgn. rechtmatigheidsonderzoek van de Rekenkamer naar het financiële beheer en de jaarlijkse financiële verantwoording daarover dat door een begrotingsbeherende minister is gevoerd.

Artikel 59 (het voormalige artikel 80) is bij de eerste wijziging van de CW in 1988 gewijzigd. Sinds die wijziging heeft de Rekenkamer bepaalde controlebevoegdheden (geen controletaak 1) bij o.a. bedrijven waarin het Rijk een financieel belang heeft. Wanneer dit financieel belang kleiner is dan een in de wet vastgestelde grens (artikel 59, eerste lid, onder b, houdt een grens aan van 5% van het geplaatste kapitaal met een waarde van tenminste 1 mln.), dan bezit de Rekenkamer geen controlebevoegdheden bij het betrokken bedrijf en heeft zij daarmee dan dus ook geen bemoeienis.

5. De leden van de CDA-fractie vroegen verder nog of een agentschap niet btw-plichtig zou moeten worden in een situatie waarin het moederdepartement een bijdrage betaalt in de vorm van een prijs per eenheid. De leden van de VVD- en SGP-fractie sloten zich bij deze vraag aan.

De interne prestaties van agentschappen aan het moederdepartement zijn niet btw-plichtig. Bij de levering van deze prestaties is er namelijk op grond van de Wet op de omzetbelasting geen sprake van deelname aan het economisch verkeer.

6. De leden van de CDA-fractie vroegen verder nog of de agentschappen die inmiddels zijn ingesteld vóór hun instelling als zodanig een goedkeurende accountantsverklaring hebben ontvangen.

Bij de instelling van de huidige (zeven) agentschappen is over het jaar voorafgaand aan de agentschapsstatus een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven met uitzondering van de Plantenziektenkundige Dienst (PD). Bij de PD is over 1993 een verklaring met beperking afgegeven. Dit hield verband met niet-controleerbare derdengegevens bij tariefstelling aan een tweetal produktschappen voor het verrichten van exportinspecties. Door invoering van een andere wijze van tarifiering door de PD is dit knelpunt in 1994 weggenomen.

7. De leden van de CDA- en de SGP-fractie vroegen of de zgn. stromanconstructie kon worden uitgelegd.

Voor de beantwoording van deze vraag wil ik graag verwijzen naar de uitgebreide uiteenzetting die over de stromanconstructie in de memorie van toelichting bij artikel 29 CW is gegeven. Samengevat houdt deze constructie in dat het Rijk, bijvoorbeeld in het kader van een verzelfstandiging, besluit om niet zelf een privaatrechtelijke rechtspersoon op te richten of mede met anderen op te richten, maar dit overlaat aan derden (bijvoorbeeld ambtenaren als privé-persoon). Het zijn derhalve formeel derden die naar een notaris stappen en bij notariële akte de betrokken rechtspersoon oprichten.

Bij een stromanconstructie zal er meestal sprake van zijn, dat met de betrokken derden vooraf bepaalde (financiën) afspraken worden gemaakt op grond waarvan zij aan die constructie willen meewerken, bijvoorbeeld de toezegging van een financiële bijdrage in de vorm van een subsidie, krediet, garantie of aandelenkapitaal, dan wel een afspraak omtrent een afnamegarantie of vergunningverlening.

8. De leden van de CDA-fractie vroegen waarom de minister bij de behandeling in de Tweede Kamer van dit wetsvoorstel heeft opgemerkt dat de CW van 1976 slechts een grote revisie inhield en dat de laatste «echte» CW dateert van 1927. Is de CW, in haar huidige vorm, na zes wijzigingen, niet een «echte» moderne en in veel opzichten betere wet, zo vroegen zij zich af.

Dit laatste beaam ik graag volmondig. Achter de aangehaalde opmerking moet niet meer worden gezocht, dan dat de CW van 1927 de eerste CW was en dus de eerste «echte». De CW 1976 was daarom per definitie een (grote) revisie van die eerste wet, die overigens in de periode 1927–1976 al meermalen beperkt was aangepast.

9. Wat betreft de vraag van de SGP-fractie met betrekking tot de advisering van de Rekenkamer over het ingetrokken amendement nr. 13 van de heer Kamp, verwijs ik gaarne naar het inmiddels verschenen kamerstuk nr. 21.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm