

Vergaderjaar 1993–1994

**23 796****Wijziging van enkele artikelen 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)****A****ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 11 april 1994 en het nader rapport d.d. 21 juli 1994, aangeboden aan de Koningin door de minister van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 4 januari 1994, no. 93.010837, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van enkele artikelen 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).*

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw kabinet van 4 januari 1994, nr. 93.010837, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het bovengenoemde wijzigingsvoorstel rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 april 1994, nr. W06.93.0847, moge ik U hierbij aanbieden. Het advies geeft mij aanleiding tot onderstaande reactie.

*1. In het wetsvoorstel wordt de in ons land nieuwe organisatievorm van het agentschap mogelijk gemaakt. Blijkens paragraaf 2.2, derde alinea en volgende, van de toelichting is voor deze vorm van interne verzelfstandiging een aantal kenmerken essentieel. Agentschappen krijgen meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van de bedrijfsvoering dan beleidsdirecties. Op basis van gemaakte afspraken met het moederdepartement leveren zij bepaalde producten of diensten waartegenover een tegenprestatie staat. Bij de achteraf afgelegde verantwoording over het beheer ligt het in de rede dat kengetallen en produktiemaatstaven worden gehanteerd. De vorming van agentschappen komt in aanmerking voor die diensten waarvoor externe verzelfstandiging, gelet op de gewenste ministeriële verantwoordelijkheid, niet aan de orde is. De vraag welke vorm van verzelfstandiging echter wel aan de orde is wordt, aldus nog steeds de toelichting, beheerst door het criterium van de ministeriële verantwoordelijkheid, waarbij politiek-bestuurlijke afwegingen een doorslaggevende rol spelen. Bij de beoordeling van de voorwaarden voor instelling van een agentschap dient sprake te zijn van kwantitatief en kwalitatief meetbare producten en diensten. Vervolgens dient daardoor een doelmatiger werken reëel mogelijk te zijn. Een belangrijke randvoorwaarde daarbij is dat de administratie en informatievoorziening van een agentschap voldoen aan de eisen van zo'n bedrijfsvoering.*

*De Raad van State deelt de mening dat de instelling van een agentschap, dat in beginsel een lange levensduur kan hebben, het resultaat is van een politiek-bestuurlijke afweging. Hij meent dat daarbij belangrijke verschillen van mening kunnen bestaan over de vraag of bepaalde producten en diensten kwantitatief, maar zeker ook kwalitatief op een enigszins objectieve wijze meetbaar zullen zijn. Zo ook over de vraag of en in welke mate in een concreet geval het afstand doen van een meer directe uitoefening van de ministeriële bemoeienis tegenover de mogelijkheid meer doelmatig te werken per saldo aanvaardbaar is. Hij wijst daarbij op het gevaar dat medewerkers van een agentschap gestimuleerd kunnen worden meer op concrete doelmatigheids-criteria te letten dan op duidelijk kwalitatief getinte randvoorwaarden die de overheid in acht zou moeten nemen. Het college is, gezien het grote belang van deze afwegingen alsook de duurzaamheid van de gedane keuzen, van mening dat goedkeuring van de beslissing over de instelling van een agentschap bij wet dient te geschieden. De in artikel 70, tweede lid, gekozen goedkeuringsvorm, waarbij de Tweede Kamer der Staten-Generaal 30 dagen de kans krijgt over een zodanig besluit eventueel een negatief oordeel te vellen, acht het college minder aangewezen, gezien het belang en de openbaarheid van de reeds genoemde bestuurlijke afwegingen ter zake. De Raad geeft in overweging artikel 70, tweede lid, opnieuw te bezien.*

1. De Raad vraagt zich af of het in een concreet geval afstand doen van een meer directe uitoefening van de ministeriële bemoeienis bij agentschappen per saldo aanvaardbaar is tegenover de mogelijkheid meer doelmatig te werken. De grotere aandacht voor de doelmatigheid zou er wel eens toe kunnen leiden, dat de aandacht voor kwalitatief getinte randvoorwaarden die de overheid in acht zou moeten nemen, naar de achtergrond verdwijnt. De Raad is daarover bezorgd. Het publieke belang dat door de instelling van een agentschap, aldus de Raad, in het geding kan zijn, vergt daarom een openbare afweging. Om dit te bereiken is volgens de Raad instelling van een agentschap bij wet de aangewezen weg.

Ik merk op dat agentschappen weliswaar gecreëerd worden om doelmatigheidsverbeteringen te bewerkstelligen, maar dat dit ook tot uitdrukking kan komen in een betere dienstverlening van het betrokken dienstonderdeel. De veronderstelling dat de instelling van een agentschap juist een groter gevaar voor de kwaliteit van de dienstverlening kan inhouden, onderschrijf ik niet. Ook kwalitatieve randvoorwaarden, die overheidsinstellingen in acht zullen moeten nemen, zullen zoveel mogelijk als sturingsgrootheden voor die instelling geformuleerd behoren te worden. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan klachten van burgers over de dienstverlening door een bepaald agentschap, maar ook aan de rechtmatigheid van het handelen van een agentschap, die door de departementale accountantsdienst en de Algemene Rekenkamer worden beoordeeld. In de jaarlijkse verantwoordingen van agentschappen zal ten minste evenveel als bij gewone dienstonderdelen op de kwaliteit worden ingegaan. Geschiedt dat onvoldoende, dan wel laat het voldoen aan kwalitatief getinte randvoorwaarden te wensen over, dan is de minister daarop volledig aanspreekbaar door de Staten-Generaal.

Het komt mij voor dat niet zozeer bij de behandeling van de instellingswet van een agentschap de zorg van de Raad kan worden weggenomen, maar veeleer bij de behandeling van de begroting en van de financiële verantwoording van een ministerie. In beide stukken wordt op een aparte plaats ingegaan op de agentschappen. Bij de begroting is aan de orde of een agentschap op de juiste grootheden, ook kwalitatieve, stuurt. Met name daar en niet zo zeer bij de behandeling van een eventuele instellingswet zal in het openbaar afgewogen moeten worden of de kwaliteit van de dienstverlening van een agentschap voldoende is. Naar aanleiding van de verantwoording zal zonodig worden bijgestuurd. Een instellingswet acht ik daarvoor niet nodig.

Dat neemt niet weg dat het kabinet de noodzaak van een zorgvuldige afweging van de instelling van een agentschap onderschrijft. Wat de openbare afweging door de Staten-Generaal betreft, vormt niet alleen de in artikel 70 genoemde dertig-dagentermijn, maar ook de behandeling van de begrotingswet een afwegingsmoment. Indien de Staten-Generaal bij de behandeling van de begrotingswet van oordeel zouden zijn dat de

agentschapsstatus niet gepast is voor een dienstonderdeel, kan dit op dat moment kenbaar gemaakt worden. Het komt mij voor dat deze eventuele situatie zich met name voor kan doen als het betrokken dienstonderdeel voor het eerst als agentschap in de begrotingswet is opgenomen. Ik ben dan ook van oordeel dat de openbare afweging, gelet op het doel waarvoor de Raad deze bepleit, volledig tot haar recht kan komen met het wetsvoorstel, zoals dit op dit punt aan de Raad is voorgelegd.

Daaraan zij toegevoegd dat het Nederlandse constitutionele stelsel ervan uitgaat dat voor instelling van dienstonderdelen van ministeries geen wet in formele zin vereist is. Artikel 44, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat ministeries bij koninklijk besluit worden ingesteld en dat ministeries onder leiding staan van een minister. Ministeries bestaan uit een aantal dienstonderdelen, die doorgaans worden ingesteld bij ministerieel besluit. Zo bezien acht ik het ook om deze reden niet passend dat bepaalde onderdelen van een ministerie bij wet de status van agentschap krijgen.

*2. Ingevolge artikel I, onderdeel A, eerste lid, van het wetsvoorstel vervalt de mogelijkheid na 1 januari 1995 staatsbedrijven op te richten. Het college vraagt zich af waarom het wenselijk zou zijn die mogelijkheid voor de toekomst wettelijk onmogelijk te maken. Zulks blijkt ook niet uit de toelichting. De Raad adviseert het staatsbedrijf alsnog een wettelijke plaats te geven dan wel toe te lichten welke principiële bezwaren daartegen bestaan. Daarbij dient tevens de functie van de Bedrijvenwet 1928 met ingang van 1 januari 1995 duidelijk te zijn. Tenslotte dient in dit verband te worden toegelicht of de privatisering van 's Rijks Munt bij het in werking treden van het wetsvoorstel voldoende zal zijn voortgeschreden.*

2. In de memorie van toelichting is uiteengezet dat door de grotere variatie in keuzemogelijkheden, agentschappen meer mogelijkheden bieden om binnen de rijksoverheid in te spelen op de eisen die worden gesteld vanuit de bedrijfsvoering. Er ontstaan daardoor meer mogelijkheden van afwijkend beheer. De constructie van staatsbedrijf past binnen die mogelijkheden.

Daarom en mede uit een oogpunt van deregulering bestaat er geen aanleiding meer de comptabele figuur van het staatsbedrijf te handhaven.

Ik merk overigens op dat de mogelijkheid om staatsbedrijven op te richten niet vervalt ingevolge artikel I, onderdeel A, eerste lid (i.c. via het laten vervallen van onderdeel f van artikel 1 van de Comptabiliteitswet), maar ingevolge het tweede lid van onderdeel A (i.c. via het laten vervallen van artikel 3 van de Comptabiliteitswet).

Op grond van artikel IV, vierde lid, en artikel II, tweede lid, van de Wet van 19 december 1991 (Stb. 752), houdende herziening van de Comptabiliteitswet 1976 met uitzondering van de bepalingen inzake de Algemene Rekenkamer (Vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976), zal bij koninklijk besluit de intrekking van de Bedrijvenwet 1928 worden geëffectueerd op een tijdstip na de ingangsdatum van de privatisering van 's Rijks Munt. Dit is inmiddels gebeurd bij koninklijk besluit van 15 juni 1994, Stb. 460. In de memorie van toelichting is hieraan thans aandacht besteed.

*3. Het geldende artikel 29, eerste lid, bepaalt dat voor de oprichting of medeoprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon door de staat machtiging bij wet is vereist, maar dat in spoedeisende gevallen geen machtiging vereist is, wanneer beide Kamers der Staten-Generaal gedurende 14 dagen daar niet om gevraagd hebben. Nog bij totstandkoming van de wet van 8 december 1988 (Stb. 596) werd ten aanzien van artikel 40 van de Comptabiliteitswet 1976 in de memorie van toelichting naar voren gebracht dat met het vereiste van de wettelijke machtiging werd bereikt dat de Staten-Generaal vooraf een oordeel konden geven over de voorgenomen privatisering en dat dit met name staatsrechtelijk wenselijk werd geacht in die gevallen, waar het activiteiten betreft waarop het rijk uit een oogpunt van algemeen belang invloed uitoefent. De Staten-Generaal kunnen alsdan vooraf beoordelen of haar politieke functie al dan niet wordt aangetast (Kamerstukken II 1984/85, 19 062, nr. 3, bladzijde 10, eerste gehele alinea). Thans constateert de minister in de toelichting dat de ervaring met verzelfstandigen van*

*onderdelen van de rijksoverheid in private rechtspersonen leert dat het vereiste van machtiging bij wet een te zware, veel tijd vergende procedure is in die gevallen waarin het gaat om beleidsmatig niet gevoelige en doorgaans kleinere uitvoerende onderdelen van de overheidsorganisatie. De wettelijke procedure zou een ongewenste vertraging in het verzelfstandigingsproces kunnen betekenen. Dit leidt ertoe, aldus nog steeds de toelichting, dat ministers in dergelijke gevallen soms kiezen voor een oplossing waarbij de oprichting van de rechtspersoon niet plaatsvindt door de staat, maar door derden, bijvoorbeeld door ambtenaren als privé-persoon (een stromanconstructie). Hoewel hier formeel van strijdigheid met artikel 29, eerste lid, geen sprake is, kan wel de vraag gesteld worden of deze handelwijze in een aantal gevallen niet in strijd is met het doel en de geest van het artikel. Om deze materiële strijdigheid te ondervangen, wordt nu ook het doen oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon door de staat geregeld. Tevens wordt de procedure versoepeld door de zogenaamde «voorhangprocedure» te introduceren.*

*De Raad heeft zeer grote moeite met het argument dat deze voorhangprocedure in de eerste plaats een stromanconstructie beoogt te ondervangen. Dit argument houdt immers met zoveel woorden in dat wetgeving wordt aangepast om gedrag van bewindspersonen in strijd met het doel en de geest van de (Comptabiliteits)wet te voorkomen. Daarnaast acht hij het argument van het spoedeisend karakter van verzelfstandiging in allerlei gevallen zonder nadere argumentatie niet overtuigend, te minder omdat het om recente wetgeving gaat. De Raad beveelt aan dit artikel opnieuw te bezien en daarbij tevens het feit te betrekken dat de Algemene Rekenkamer na de verzelfstandiging van rijkstaken minder taken en bevoegdheden toekomen.*

3. Ik heb begrip voor de moeite die de Raad heeft met het feit, dat wetgeving wordt aangepast om gedrag van bewindspersonen in strijd met doel en geest van de Comptabiliteitswet te voorkomen. De ervaring heeft echter geleerd dat sinds de invoering van de verplichting van een wettelijke machtiging, meerdere bewindspersonen in de formulering van het oude artikel 40 een mogelijkheid hebben gezien om – zo zij daar aanleiding toe zagen – de als knellend ervaren verplichting te omzeilen. Niet in alle gevallen heeft interdepartementaal overleg tussen mijn ministerie en het betrokken andere ministerie kunnen voorkomen, dat oprichting van dan wel deelneming in een rechtspersoon zonder wettelijke machtiging geschiedde. Het voorstel strekt ertoe de tekst van de wet ondubbelzinnig met het door de Raad aangegeven doel en de geest in overeenstemming te brengen.

De Raad acht het argument van het spoedeisend karakter van verzelfstandiging niet overtuigend, te minder omdat het om recente wetgeving zou gaan. Allereerst zij opgemerkt dat de verplichting van een wettelijke machtiging allerminst een recente verplichting is. Reeds vóór de eerste wijziging van de Comptabiliteitswet in 1988, namelijk vanaf de inwerkingtreding van de oorspronkelijke Comptabiliteitswet 1976, bevatte artikel 40 deze verplichting. Tevens merk ik op dat het bij de introductie van de voorhangprocedure voor alle gevallen niet om de spoedeisendheid gaat. Artikel 29, eerste lid, bevat immers reeds de mogelijkheid om in spoedeisende gevallen gebruik te maken van de voorhangprocedure. Zoals in de door de Raad zelf aangehaalde passage uit de memorie van toelichting wordt aangegeven, houdt het vereiste van een wettelijke machtiging een te zware en veel tijd vergende procedure in in die gevallen waarbij het gaat om de verzelfstandiging van beleidsmatig niet-gevoelige en doorgaans kleine onderdelen van de rijksdienst.

De opmerkingen van de Raad vormen evenwel aanleiding om de voorhangprocedure in die zin te verzwaren, dat voortaan schriftelijke mededelingen als bedoeld in artikel 29, eerste lid, van de Comptabiliteitswet (i.c. van voornemens tot het oprichten, mede-oprichten of doen oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen door de Staat) niet worden toegezonden aan de beide kamers der Staten-Generaal dan nadat deze in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad zijn opgesteld. Daarmee ontstaat de mogelijkheid dat de ministerraad in bepaalde gevallen een verzelfstandiging beleidsmatig zo belangrijk vindt, dat reeds bij voorbaat geopteerd wordt voor een wettelijke machtiging in plaats van voor de voorhangprocedure. De tekst van het eerste lid is hiertoe aangepast.

Daarnaast hebben – in geval de voorhangprocedure wordt toegepast – de Staten-Generaal de mogelijkheid om – zo zij daar aanleiding toe zien alsnog een wettelijke machtiging te verlangen.

Ten aanzien van het aspect van de taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer, zoals de Raad dat memoreert, merk ik het volgende op. Voorzover het Rijk met een verzelfstandigde dienst (rechtspersoon) financiële banden behoudt, dan wel als er sprake is van een uit heffingen gefinancierde rechtspersoon met wettelijke taken, vloeien de bevoegdheden van de Rekenkamer rechtstreeks voort uit artikel 59 van de Comptabiliteitswet. Deze bevoegdheden zijn ten opzichte van de situatie vóór verzelfstandiging minder omvattend. Aangezien dit niet het gevolg is van nieuwe bij of krachtens de wet gestelde (te stellen) regels met betrekking tot de taken en bevoegdheden van de Rekenkamer, is op grond van de letterlijke tekst van het eerste lid van artikel 63 voorafgaand overleg met de Rekenkamer (over de vermindering van haar taken en bevoegdheden) niet aan de orde. Een dergelijk voorafgaand overleg wordt echter wel wenselijk geoordeeld, zoals ook reeds in de artikelsgewijze toelichting bij de onderhavige wijziging van artikel 29 is verwoord. Thans is daarom aan artikel 63 een nieuw tweede lid toegevoegd, waarin wordt geregeld dat ook voorafgaand overleg met onder meer de Rekenkamer nodig is, indien bij de oprichting van een rechtspersoon als bedoeld in artikel 29, eerste lid, ten aanzien van die rechtspersoon taken en of bevoegdheden voor de Rekenkamer ontstaan.

*4. Ingevolge artikel 16, tweede lid, tweede volzin, van de Comptabiliteitswet maakt de Minister van Binnenlandse Zaken afspraken met de onderscheiden Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin (hierna te noemen: de Hoge Colleges), waarin recht wordt gedaan aan hun staatsrechtelijke positie. Deze passage is bij amendement ingediend en door de regering overgenomen (Kamerstukken II 1989/90, 20 994, nr. 15, en Handelingen II van 14 juni 1990, bladzijden 78–4380). Bij de indiening van het amendement is benadrukt dat het feit dat de Hoge Colleges van Staat niet alle bepalingen van de Comptabiliteitswet onverkort dienen te volgen eigenlijk zo belangrijk is dat in wezen alle betrokken bepalingen geamendeerd zouden moeten worden, maar dat wegens de wetgevingstechnische complicaties die daarvan het gevolg zouden zijn de indieners de voorkeur hebben gegeven aan het maken van werkafspraken in de plaats van zulke volledige amenderingen (Handelingen II van 14 juni 1990, bladzijden 78–4374/78–4375). De Minister van Financiën heeft zich vervolgens akkoord verklaard met de strekking van het amendement, mede gelet op de bedoeling geen afbreuk te doen aan de verantwoordelijkheid met inbegrip van de beheersverantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken, op de mogelijkheden van overleg tussen de laatstgenoemde minister en de Hoge Colleges en op de duidelijke eensgezindheid over het amendement in de kamer (Handelingen II van 14 juni 1990, bladzijden 78–4379/4380). In het kabinetsstandpunt dat is gevoegd bij de brief van 8 oktober 1991 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, heeft het kabinet, volgens de genoemde brief, invulling gegeven aan de door het parlement wenselijk geachte nadere precisering in de Comptabiliteitswet van het begrotingsbeheer door de Hoge Colleges gelet op hun bijzondere positie (Kamerstukken II 1991/92, 22 348, nr. 1). In paragraaf II, werkafspraken per artikel, eerste alinea, van dit kabinetsstandpunt heeft het kabinet weergegeven hoe de afspraken met de Hoge Colleges verder kunnen worden geconcretiseerd. Dit is geschied door van ieder artikellid dat in de toelichting in het voornoemde amendement is vermeld de bestaande wettekst weer te geven, gevolgd door een concrete «uitwerking» die in overeenstemming met de bedoeling van de indieners van het vorenbedoelde amendement recht beoogt te doen aan de afwijkende positie van de Hoge Colleges. De uitwerking van artikel 17, eerste lid, houdt in dat de Hoge Colleges zelf verantwoordelijk zijn voor het voldoen aan de vereisten voor het beheer van het eigen budget en dat dit onder meer een eigen verantwoordelijkheid van de Hoge Colleges impliceert met betrekking tot de inrichting en werking van de financiële functie. Hieraan heeft het kabinet de opmerking verbonden dat de vorenbedoelde eigen verantwoordelijkheid van de Hoge Colleges is ingekaderd binnen het raamwerk van de regeling departementale begrotingsadministratie en dat de Minister van Binnenlandse Zaken als beherend minister de Hoge Colleges kan adviseren en aanwijzingen kan geven betreffende het financiële beheer.*

Het daarna weergegeven geldende artikel 17, tweede lid, verklaart de ministers beschikkingsbevoegd met betrekking tot de aan hen toegestane begrotingsbedragen. Het valt op dat de uitwerking ter zake nadrukkelijk stelt dat de Hoge Colleges zelf beschikken over de bedragen met betrekking tot het eigen college, een en ander onverminderd het bepaalde in artikel 37, tweede lid (thans: artikel 36, tweede lid). Vervolgens is het geldende artikel 17, vierde lid, vermeld met als inhoud dat de ministers aanwijzen wie namens hen kunnen beschikken over de toegestane bedragen en een zodanige aanwijzing intrekken. De daarna vermelde uitwerking en de thans voorgestelde wijzigingsvoorstellen laten echter nog steeds de mogelijkheid in stand dat een nader aangewezen persoon namens de minister beschikt over de toegestane bedragen en niet namens de Hoge Colleges zelf, zoals de vorenbedoelde uitwerking van het kabinet van artikel 17, tweede lid, zou doen verwachten. Dit probleem bestaat overigens bij alle artikelen waarvoor het kabinet in zijn uitwerkingen in het vorenbedoelde kabinetsstandpunt de Hoge Colleges plaatsvervangend voor de ministers heeft vermeld. De in stand gelaten mogelijkheid voor functionarissen binnen de Hoge Colleges om namens de minister over begrotingsbedragen van de Hoge Colleges te beschikken, roept spanning op ten opzichte van de vorenbedoelde door het kabinet voorgestane uitwerking van artikel 17, tweede lid, die juist is gericht op het beschikken door de Hoge Colleges zelf over de hen toegekende begrotingsbedragen. De Raad onderkent dat het kabinet kennelijk heeft beoogd de vorenbedoelde spanning te verminderen door de aanwijzingsbevoegdheid met betrekking tot de uitvoerende functionaris bij de Hoge Colleges zelf neer te leggen. Naar de mening van het college blijft ondanks deze wijziging in de aanwijzingsbevoegdheid de vorenbedoelde spanning in de bevoegdheden bij de feitelijke aanwending van begrotingsgelden van de Hoge Colleges ten principale voortbestaan. Deze spanning wordt zelfs versterkt in de toelichting op de artikelen 17 en 19 bij het wetsvoorstel door de opmerking dat de aangewezen personen formeel slechts handelen namens de Minister van Binnenlandse Zaken, aangezien deze minister als beherend minister van de begrotingen van de Hoge Colleges staatsrechtelijk verantwoordelijk is en blijft voor handelingen van deze personen.

Deze passage en de in stand gelaten mogelijkheid voor aangewezen functionarissen om namens de minister te beschikken over begrotingsbedragen van de Hoge Colleges zijn volgens de Raad onvoldoende verenigbaar met de uitwerking die het kabinet zelf aan artikel 17, tweede lid, bedoelde te geven aan het beschikken door de Hoge Colleges zelf over de aan hen toegekende begrotingsbedragen. Het college beveelt aan de laatstbedoelde uitwerking van het kabinet voldoende tot haar recht te laten komen in het wetsvoorstel, te beginnen in artikel 17, vierde en vijfde lid, en in de vorenbedoelde passage in de artikelsgewijze toelichting. Tevens ware in de toelichting voldoende inhoudelijke aandacht te besteden aan het regeringsstandpunt dat is verwoord in de hiervoor vermelde Kamerstukken 22 348 en aan de daaraan voorafgegane parlementaire besluitvorming.

5. De vorenbedoelde kwestie van de beschikkingsbevoegdheid ingevolge artikel 17 over begrotingsgelden is tevens aan de orde gesteld in de brief gedagtekend 22 december 1993 die de Minister van Financiën inzake de voorgestelde wetswijziging heeft gezonden aan de Vice-President van de Raad. Uit deze brief, die als bijlage bij het advies gaat, blijkt dat binnen het kabinet aangaande de hiervoor bedoelde aangelegenheid is geweest op de betekenis van artikel 27, derde lid. De Raad merkt op dat het kabinet reeds in de uitwerking van artikel 27 in het vorenbedoelde kabinetsstandpunt onder vermelding van de tekst van artikel 27, derde lid, heeft opgemerkt dat de Hoge Colleges ingevolge dit derde lid zelf de privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten die voortvloeien uit het beheer van het eigen budget en dat dit artikellid «evenals» de bevoegdheid van de ministers de bevoegdheid voor de Hoge Colleges betreft tot het verrichten van die privaatrechtelijke rechtshandelingen die uit de beheerstaak ten aanzien van het eigen budget voortvloeien (Kamerstukken II 1991/92, 22 348, nr. 1, bladzijde 8). Gelet op de strekking van dit kabinetsstandpunt en op de nevenstelling door het woord «evenals» in de uitleg van het kabinet van artikel 27, derde lid, ligt niet de opvatting voor de hand dat handelingen tot uitvoering van het beheer toch weer beheersdaden van of namens de minister zijn in plaats van handelingen die moeten worden uitgelegd als het zelf beschikken door de Hoge Colleges over de in Hoofdstuk II

*toegestane begrotingsbedragen. In zoverre lijkt de vorenbedoelde brief geen juiste vertolking te bieden van het reeds vaststaande kabinetsstandpunt in de vorenbedoelde uitwerkingen in Kamerstukken 22 348. De Raad beveelt aan de strekking van dit laatstbedoelde kabinetsstandpunt, daar waar het gaat om het feitelijk beschikken over de eigen begrotingsgelden die aan de Hoge Colleges toekomen, voldoende duidelijk in het wetsvoorstel en in de toelichting tot uiting te brengen.*

4 en 5. De Raad heeft in zijn advies de tekst van artikel 17, vijfde lid, van het wetsvoorstel gerelateerd aan het kabinetsstandpunt, zoals in de brief van 8 oktober 1991 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 22 348, nr. 1) is verwoord. De uitwerking van dat standpunt met betrekking tot de diverse financiële beheersbepalingen inzake de begroting van de hoge colleges van staat heeft, gelet op artikel 16, tweede lid, van de Comptabiliteitswet, de vorm gekregen van (werk)afspraken tussen de minister van Binnenlandse Zaken en de onderscheiden hoge colleges. Daarbij is door de minister van Binnenlandse Zaken onder andere gesteld:

a. Hoewel de Comptabiliteitswet, waar het de specifieke bevoegdheden van de betrokken minister betreft (art. 17 e.v.), geen onderscheid maakt voor zover het gaat om de hoge colleges, brengt de bijzondere staatsrechtelijke positie van de hoge colleges terughoudendheid bij dit beheer met zich. Het aanspreken van de minister door het parlement op zijn verantwoordelijkheid voor dit beheer is ook altijd geschied met erkenning van deze notie. (blz. 3, onder punt 3).

b. Het beheer van de begroting van de hoge colleges door de minister van Binnenlandse Zaken vindt op afstand plaats (blz. 5, kopje Begrotings-uitvoering).

c. Bij de uitvoering van de begroting wordt dan ook aan de hoge colleges een zekere mate van vrijheid gelaten voor het beheer van het eigen budget. Het beheer van de begroting van de hoge colleges door de minister van Binnenlandse Zaken vindt dan ook op afstand plaats (blz. 5, paragraaf II).

In de nota naar aanleiding van het verslag over bovenbedoelde brief (Kamerstukken II, 22 348, nr. 3), stelde de minister van Binnenlandse Zaken als reactie op een gestelde vraag, het volgende (blz. 3):

d. Hetgeen in de voorgestelde werkafspraken is neergelegd lijkt wat het financieel beheer betreft nog het meest op zelfbeheer bij intern verzelfstandigde rijksdiensten. De Comptabiliteitswet draagt het beheer van hoofdstuk II van de rijksbegroting op aan de minister van Binnenlandse Zaken, maar de hoge colleges voeren het feitelijk beheer met een grote mate van zelfstandigheid.

Gegeven deze uitgangspunten heeft het kabinet als algemene lijn, zowel bij het formuleren van de werkafspraken als bij het opstellen van de onderhavige wetsbepalingen in artikel 17, vijfde lid en artikel 19, vijfde lid, beoogd de materiële bevoegdheden met betrekking tot de betrokken beheershandelingen bij de hoge colleges te leggen, zonder wijziging aan te brengen in de formele bevoegdheden van de minister van Binnenlandse Zaken als begrotingsbeheerende minister van hoofdstuk II. In de memorie van toelichting is dit, met verwijzing naar de werkafspraken (Kamerstukken II, 22 348), thans benadrukt.

De afgelopen periode is in overleg tussen de hoge colleges en de minister van Binnenlandse Zaken een verdere uitwerking van de werkafspraken voorbereid. Dit heeft geleid tot een brief van de minister van Binnenlandse Zaken aan het bevoegd gezag van elk van de hoge colleges, waarin nadere voorstellen zijn geformuleerd. Daarbij is als uitgangspunt gehanteerd dat de minister van Binnenlandse Zaken zich wat betreft het beheer strikt beperkt tot die verantwoordelijkheden waarop hij op basis van de Comptabiliteitswet aanspreekbaar blijft.

Dit uitgangspunt wordt geconcretiseerd in voorstellen ten aanzien van de vormgeving van de eigen verantwoordelijkheid van de hoge colleges inzake het beheer van de begrotingsgelden en ten aanzien van de controle achteraf als vangnet voor de minister van Binnenlandse Zaken om te beoordelen of de colleges binnen de grenzen zijn gebleven die de Comptabiliteitswet stelt.

Met dit uitgangspunt en de wijze van uitwerking wordt recht gedaan aan de eigen verantwoordelijkheid van de colleges. Een verdere beperking van de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken zou betekenen, dat de Staten-Generaal de minister niet meer ter verantwoording kunnen roepen. Dit geldt zowel ten aanzien van het beheer ingevolge artikel 17 als ten aanzien van het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen ingevolge artikel 27.

Het advies van de Raad heeft mij aanleiding gegeven een en ander in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel te verduidelijken.

*6. In de slotalinea van de hiervoor reeds aangeduide brief van 22 december 1993 heeft de Minister van Financiën de grondwettelijkheid van de voorgestelde aanpassing van de financiële verantwoordingsprocedure onder de aandacht van de Raad gebracht. De Minister van Financiën noemt in dit verband met name het voorgestelde artikel 66 en de daarbij gegeven toelichting. De Raad gaat ervan uit dat de hiervoor bedoelde grondwettelijkheid betrekking heeft op artikel 105 van de Grondwet.*

*In de toelichting op het voorgestelde artikel 66 wordt medegedeeld dat in het onderhavige wetsvoorstel wordt gekozen voor handhaving van de verantwoording van het Rijk als een zelfstandig document. Hieraan wordt de mededeling verbonden dat in dit document de totaalbedragen uit de verschillende departementale rekeningen worden opgenomen, waarbij voor de specificatie zal worden verwezen naar de departementale rekeningen, die zijn opgenomen in de departementale financiële verantwoordingen. Gelet op deze toelichting kan ervan uit worden gegaan dat te allen tijde met name voor de taakuitvoering van de Staten-Generaal en van de Algemene Rekenkamer toereikend kan worden verduidelijkt welke afzonderlijke ontvangsten en uitgaven samenhangen met een bepaald begrotingsartikel. Alsdan behoeft de voorgestelde regeling, en dan met name artikel 66, volgens het college ingevolge artikel 105 van de Grondwet geen bezwaren te ontmoeten.*

6. Ik heb met instemming kennis genomen van de opvatting van de Raad, dat de voorgestelde regeling met betrekking tot de financiële verantwoordingsprocedure, en met name artikel 66, ingevolge artikel 105 van de Grondwet geen bezwaren ontmoet.

*7. Voor een redactionele kanttekening verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

7. De redactionele kanttekening bij het advies is door mij verwerkt.

8. Inmiddels is het noodzakelijk dan wel wenselijk gebleken in het wetsvoorstel de volgende wijzigingen aan brengen. (NB. Deze opsomming bevat ook de wijzigingen die eerder in dit nader rapport zijn aangekondigd).

In artikel I is een aanpassing van artikel 29, eerste lid, Comptabiliteitswet opgenomen, zoals hiervoor onder punt 3 reeds is aangegeven. Ook is een aanpassing opgenomen van artikel 34, eerste lid, Comptabiliteitswet, waardoor de mogelijkheid ontstaat om ook krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels met betrekking tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen te geven. Verder is aan artikel 63 een nieuw tweede lid toegevoegd; dit is eveneens reeds bij punt 3 vermeld.

In artikel 63, vierde lid (na vernummering), is een redactionele wijziging doorgevoerd («gestelde regels» in plaats van «te stellen regels»).

Er is een nieuw Artikel II ingevoegd, dat betrekking heeft op het intrekken van bepaalde controlebevoegdheden van de Rekenkamer bij andere rechtspersonen dan de Staat, voor zover die bevoegdheden in specifieke wetten vastliggen. Inhoudelijk verandert er daardoor overigens niets aan de bevoegdheden van de Rekenkamer. De basis voor die bevoegdheden ligt namelijk inmiddels (ook) vast in artikel 59 van de Comptabiliteitswet.

Ten slotte is in het inwerkingstredingsartikel een terugwerkende-kraftclausule opgenomen tot 1 januari 1995, omdat thans wordt voorzien dat plaatsing in het Staatsblad van de onderhavige wet niet vóór 1 januari 1995 zal (kunnen) plaatsvinden.



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

*De Vice-President van de Raad van State,  
W. Scholten*

Ik moge U thans verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de daarbij behorende toelichting en bijlagen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Financiën,  
W. Kok

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 11 april 1994, no. W06.93.0847, met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.**

– Gelet op de wijzigingen ingevolge artikel I, onderdeel E, van het wetsvoorstel het opschrift van Hoofdstuk VI van de Comptabiliteitswet wijzigen.