

Vergaderjaar 1994–1995

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)

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 6 december 1994

Wij danken de leden van de verschillende fracties voor hun schriftelijke inbreng bij de behandeling van dit wetsvoorstel. Hun opmerkingen geven ons aanleiding daarop als volgt te reageren. Bij de beantwoording is zoveel mogelijk de volgorde van de vragen in het verslag gevolgd. Bij het onderdeel Agentschappen zijn evenwel de gestelde vragen naar thema gerangschikt en beantwoord. De vragen met betrekking tot artikel 29 van de Comptabiliteitswet (CW) zijn uit het onderdeel Agentschappen gelicht en afzonderlijk beantwoord in onderdeel 5.

1. Algemeen

1. De leden van de CDA-fractie betreuren dat de voorgenomen invoeringsdatum van 1 januari 1994 niet is gehaald en willen weten waaraan deze vertraging is te wijten.

Achteraf bezien is de prognose van 1 januari 1994 te optimistisch gebleken. De voortgang van de interdepartementale voorbereiding heeft enige vertraging opgelopen, omdat er in de loop van het proces meer artikelen bij deze wetswijziging zijn betrokken dan die betrekking hebben op agentschappen, personeel en materieel en de financiële verantwoording.

2. Agentschappen

Instellingsprocedure, begroting, kengetallen en evaluatie van agentschappen

1. De leden van de PvdA-fractie spreken de vrees uit dat het instellingsbesluit verwordt tot een formaliteit. Zij stellen daarom voor in de instellingsprocedure expliciet op te nemen dat de Kamer geen bezwaar heeft tegen de vorming van het agentschap in kwestie. De leden van de PvdA-fractie vragen verder hoe de minister de verantwoordelijkheid van de Tweede Kamer ziet bij de instelling van agentschappen.

De leden van de VVD-fractie achten bij het voorstel tot instelling van een agentschap een mededeling aan de Kamer met de mogelijkheid binnen 30

dagen te reageren een magere regeling. Deze leden vragen of is overwogen de regeling aan te vullen met verplicht overleg met de betrokken Kamercommissie.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af hoe de minister de verantwoordelijkheid van de Tweede Kamer ziet bij het controleren van agentschappen en zouden graag nadere informatie krijgen over de wijze waarop het afleggen van verantwoording door het agentschap plaats zal vinden en hoe de Kamer in dat verband haar controlerende taak waar kan maken. Tevens vragen deze leden zich af hoe de toetsing zich verhoudt tot het instellingsbesluit, dat als de basis van de toetsing wordt gezien, en aan welke eisen het instellingsbesluit moet voldoen.

De leden van de VVD-fractie vragen verder nog of artikel 71, lid 5, dat regelt dat begrotingswijzigingen bij agentschappen pas bij slotwet aan de Staten-Generaal behoeven te worden voorgelegd, betekent dat de leiding van agentschappen de volksvertegenwoordiging voor voldongen feiten kan stellen. In dit kader vragen de leden van de VVD-fractie aandacht voor het budgetrecht.

De instellingsprocedure beoogt waarborgen te scheppen voor een zorgvuldige afweging rondom de instelling van agentschappen. Het voornemen tot instelling van een agentschap wordt met instemming van de ministerraad naar de Tweede Kamer gezonden. De Tweede Kamer heeft volgens het wetsvoorstel 30 dagen de tijd om op de instelling van agentschappen te reageren. In deze periode kan de Tweede Kamer aan de betrokken minister aangeven over het voorstel tot instelling van een agentschap te willen overleggen. Of de Tweede Kamer hiertoe overgaat, is ter beoordeling van de Tweede Kamer zelf. Indien de instelling van een agentschap geen bezwaren ontmoet vanuit de Tweede Kamer, kan dit desgewenst aan de betrokken minister worden gemeld. Het is onzes inziens de eigen verantwoordelijkheid van de Tweede Kamer om de interne procedures zodanig vorm te geven, dat indien noodzakelijk, op de wens tot instelling van een agentschap wordt gereageerd. Het lijkt niet noodzakelijk dit in de Comptabiliteitswet te regelen.

Met betrekking tot de door de leden van de VVD-fractie voorgestelde verzwaring van de instellingsprocedure met verplicht overleg met de betrokken Kamercommissies merken wij op dat dit niet in alle gevallen doelmatig hoeft te zijn. Denkbaar is dat volstaan kan worden met het stellen van schriftelijke vragen aan de betrokken minister of dat een voorstel tot instelling van een agentschap vanuit de Tweede Kamer geen bezwaren ontmoet, waardoor een afzonderlijk overleg met de Tweede Kamer niet nodig is.

Dat neemt niet weg dat wij oog hebben voor de zorg van de Kamer dat het instellingsbesluit tot het vormen van een agentschap verwordt tot een formaliteit. Om die reden stellen wij het volgende voor.

Gelet op de ervaringen opgedaan tijdens de eerste en tweede instellingsronde van agentschappen, wordt thans van nieuwe kandidaat-agentschappen verlangd, dat zij bij hun aanvraag een concept-statuuut overleggen, waarin alle niet-standaard bevoegdheden¹ en verantwoordelijkheden van het agentschap worden vastgelegd. Het statuut zal de volgende elementen moeten bevatten:

- a. ministerie, naam, taakomschrijving van de dienst;
- b. bezetting in fulltime-equivalenten (fte's);
- c. sturingsmodel;
- d. relevante kengetallen en normen;
- e. invulling niet-standaardbevoegdheden;
- f. omvang, herkomst en besteding van eventuele budgetoverhevelingen tussen ministeries (bijvoorbeeld ten aanzien van de huisvesting);
- g. beoogde datum van evaluatie.

¹ De standaardbevoegdheden die elk agentschap heeft zijn:

- reserveren voor apparaatsuitgaven;
- kostendoorberekening aan afnemers;
- eigen rekening-courant-verhouding met de Rijkshoofdboekhouding;
- middelenafspraken bij verkoop van onroerende goederen.

De overige bevoegdheden zijn maatwerk, te weten:

- het hanteren van een baten-lastenstelsel;
- bevoegdheden met betrekking tot de huisvesting;
- bevoegdheden op het gebied van verzekeren.

Het statuut structureert de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden van een agentschap. In de fase van voorbereiding kan het statuut een hulpmiddel zijn om de aanvraag van het betrokken kandidaat-agentschap te beoordelen. Nadat tot instelling is besloten, vormt het statuut het referentiekader bij de jaarlijkse begrotingsvoorbereiding en de financiële verantwoording van het agentschap.

Het statuut zal als bijlage worden gevoegd bij de brief waarin aan de Tweede Kamer wordt voorgesteld het betrokken agentschap in te stellen. Wij gaan ervan uit dat deze concretisering de beoordeling door de Tweede Kamer vergemakkelijkt.

Wij brengen u verder in herinnering dat in de brief aan de Tweede Kamer aangegeven zal worden, dat en op welke wijze het agentschap aan de instellingsvoorwaarden voldoet. De voorwaarden zijn:

- de produkten en diensten van een agentschap moeten meetbaar zijn, zowel ten aanzien van de kwantiteit als ten aanzien van de kwaliteit;
- er moet een reële mogelijkheid zijn om doelmatiger te opereren;
- de administratie en de informatievoorziening moeten voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

De afspraken over verantwoordelijkheden en bevoegdheden van agentschappen vormen het vertrekpunt voor de opstelling van de begroting van een agentschap. De begroting is de concretisering van activiteiten, produkten en/of diensten tot uitdrukking komend in de kosten en opbrengsten, respectievelijk de uitgaven en ontvangsten voor het begrotingsjaar. In de toelichting bij de begroting van een agentschap worden de relevante kengetallen opgenomen. Ook wordt in meerjarig perspectief aangegeven welke doelmatigheidsvoordelen worden nagestreefd. De begroting van een agentschap wordt aan de Staten-Generaal ter autorisatie voorgelegd. De Staten-Generaal hebben dan evenals naar aanleiding van de instellingsbrief de mogelijkheid een agentschap vooraf kritisch te beoordelen.

De financiële verantwoording van een agentschap maakt onderdeel uit van de financiële verantwoording van het departement. De financiële verantwoording van een agentschap luidt in dezelfde termen als de begroting van een agentschap. Dit betekent dat de financiële verantwoording van een agentschap met een verplichtingen-kasstelsel bestaat uit een rekening van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten met een daarop aansluitende saldibalans. De financiële verantwoording van een agentschap met een baten-lastenstelsel bestaat uit een rekening van baten en lasten, een rekening van kapitaaluitgaven en -ontvangsten en een daarop aansluitende balans. De balans van een agentschap bevat alle relevante vermogensbestanddelen van een agentschap. Verder wordt in de financiële verantwoording van een agentschap expliciet aangegeven of de vooraf geraamde waarden van de kengetallen zijn gerealiseerd. Ook de financiële verantwoording van een agentschap zien wij als een belangrijk stuk voor de Staten-Generaal om een agentschap te beoordelen.

Artikel 71, lid 5, van het wetsvoorstel geeft aan dat begrotingswijzigingen van agentschappen bij slotwet aan de Staten-Generaal mogen worden voorgelegd. Dit is opgenomen naar analogie van de praktijk bij staatsbedrijven en sluit aan bij de gedachte achter de agentschapsconstructie dat vooraf (tijdens de begrotingsvoorbereiding) afspraken worden gemaakt over produkten/diensten en de daarmee gemoeide opbrengsten en kosten en dat hierover achteraf verantwoording wordt afgelegd.

De gedachte achter artikel 71, lid 5, is onder meer ontleend aan hetgeen de commissie-Simons (commissie ter voorbereiding van een wijziging van de Comptabiliteitswet) in haar rapport uit 1960 heeft opgemerkt over de suppletore begrotingen bij staatsbedrijven. De commissie schrijft:

Naar de commissie meent vertoont het beheer van de (Staats)bedrijven bijzondere trekken, welke niet het over de gehele linie doen gelden van die regel (de verplichting suppletore begrotingen in te dienen bij begrotingswijzigingen) zouden kunnen rechtvaardigen. Met name kunnen de aangenomen productieomvang en het prijs- en loonniveau door externe omstandigheden in de loop van het dienstjaar grote veranderingen ondergaan, zonder dat hieraan enige wijziging van het beleid ten grondslag ligt. Door uitbreiding van de vraag kan een productieuitbreiding noodzakelijk worden. Met de verhoging van de lasten gaat dan in de meeste gevallen een verhoging van de baten gepaard, die deze lastenverhoging dekt. (...) Ook kan de concurrentieverhouding, waarin sommige Staatsbedrijven verkeren, een zeer snelle beslissing omtrent het aanvaarden van orders enz. vereisen.

Ook voor agentschappen kan onzes inziens deze redenering van de commissie-Simons gelden. Daarnaast zij vermeld dat begrotingswijzigingen met betrekking tot de bijdragen van een (moeder)departement aan een agentschap altijd via een suppletore wet tijdens het jaar worden ingediend. Voorts is van belang er op te wijzen dat de financiële verantwoording van een agentschap van groot gewicht is. In de Geïntegreerde Rijksbegrotingsaanschrijving en -voorschriften zijn daartoe bepalingen opgenomen over het overleggen van realisatiegegevens (kengetallen). Zo zal uit de financiële verantwoording moeten blijken of de vooraf afgesproken produkten en diensten zijn gerealiseerd en wat daarbij de gerealiseerde kosten en opbrengsten waren.

2. De leden van de VVD-fractie geven aan het niet eens te zijn met de stelling, dat het management agentschappen moet sturen op resultaat in de vorm van baten en lasten. Het gaat er volgens deze leden om de gewenste produkten te leveren van de gewenste kwaliteit en in de gewenste aantallen tegen de laagst mogelijke kosten per produkt. Een saldo-resultaat van nul is dan prima, evenals natuurlijk een positief saldo voor zover noodzakelijk voor de financiering van toekomstige investeringen.

De leden van de VVD-fractie vragen de minister ook op welke wijze hij vergelijkingen van kengetallen wil presenteren. Het gaat daarbij om kosten in voorgaande jaren, kosten in andere landen, en – zo mogelijk – om kosten in geval van uitbesteding.

De leden van de PvdA-fractie vragen in dit verband om de aandacht voor de kwaliteit van de produkten van agentschappen.

De leden van de VVD-fractie achten het verder gewenst dat in de CW bepalingen worden opgenomen op het punt van prestaties, kosten, kwaliteit, kwantiteit en prijs van de produkten, inclusief diensten die door overheidsdiensten worden geleverd c.q. verricht. Aldus ontstaat de mogelijkheid dat de diensten daarop achteraf worden afgerekend. Zij nodigen de minister uit dat met betrekking tot agentschappen reeds thans te doen bij deze zesde wijziging van de CW.

De leden van de VVD-fractie stellen terecht dat bij de beoordeling of besturing van een agentschap een positief exploitatiesaldo niet een noodzakelijke voorwaarde is. Van groter belang is of aan de vooraf gemaakte afspraken voldaan is. Daarvoor is het nodig systematisch de afgesproken kengetallen te presenteren en deze te vergelijken met de behaalde resultaten. Het gaat daarbij om vergelijkingen in de tijd. De kengetallen waarop gestuurd wordt, kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de kostprijs, de opbrengsten en de aantallen van de produkten.

De kwaliteit van activiteiten en produkten kan ook in kengetallen, bijvoorbeeld het aantal fouten tijdens een produktieproces, worden uitgedrukt. Daarnaast zal door de klant van een agentschap aan de kwaliteit van produkten aandacht worden besteed. Deze zal immers de prijs/kwaliteitverhouding bij zijn afweging om een produkt of dienst al dan niet af te nemen, betrekken. Het exploitatieresultaat dient daarbij als een randvoorwaarde beschouwd te worden.

Het vergelijken van kengetallen tussen verschillende agentschappen is met name mogelijk wanneer sprake is van eenzelfde soort produkt en een vergelijkbare afzet. Bij het vergelijken van kengetallen dient er rekening mee te worden gehouden dat aan deze voorwaarde vaak niet wordt voldaan. Dit maakt het vergelijken van kengetallen van verschillende instanties (uit binnen- of buitenland) lastig.

Wij wijzen de leden van de VVD-fractie erop, dat de huidige CW in artikel 7, aanhef en onder c, reeds bepalingen bevat op het punt van volumegegevens (prestaties, activiteiten en effecten). Het betreft gegevens die vermeld moeten worden in de memorie van toelichting bij de ontwerp-begroting. Daarop aansluitend wordt in artikel 65, vierde lid, onder b, van dit wetsvoorstel die lijn doorgetrokken naar de gegevens die bij de rekening dienen te worden overgelegd. Deze bepalingen zijn zowel van toepassing op (de begrotingen en rekeningen van) de normale dienstonderdelen als op die van agentschappen.

Wij realiseren ons dat dergelijke wettelijke bepalingen noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarden vormen ter beoordeling van de doelmatigheid van de beleidsuitvoering. Verbetering van de volume- en prestatiegegevens in de artikelsgewijze toelichting bij de begrotingen en de rekeningen blijft geboden. In dit verband mogen wij verwijzen naar de onlangs aan de Tweede Kamer toegezonden Rapportage Kengetallenprojecten, waaruit de inspanningen blijken die op dit terrein worden verricht.

3. De leden van de CDA-fractie lijkt het aanbevelingswaardig om erin te voorzien dat elke vijf jaar door een onafhankelijke instelling een evaluatierapport wordt opgesteld. Uit dit rapport moet volgens de leden van de CDA-fractie blijken of een agentschap aan de oorspronkelijke doelstelling heeft beantwoord en of continuering in de huidige vorm wenselijk en noodzakelijk is.

Bij de instelling van een agentschap wordt vastgelegd wanneer de agentschapsconstructie bij de betrokken dienst wordt geëvalueerd. Dit betreft een evaluatie door het ministerie waaronder het agentschap ressorteert. Wij stellen ons voor dat naast een evaluatie van ieder agentschap zoals is opgenomen in het statuut, over enkele jaren ook een rijksbrede evaluatie van de agentschapsconstructie in het algemeen plaatsvindt. Evenals van andere beleidsevaluatieonderzoeken zal de Algemene Rekenkamer hiervan op de hoogte worden gesteld.

Financiële verhouding, verantwoording en financieringstekort

4. De leden van de PvdA-fractie willen weten hoe de financiële verhouding tussen een departement en een agentschap zal zijn, mede in het licht van de ervaringen met de al ingestelde agentschappen.

De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere uiteenzetting over de aansluiting van de financiële verantwoording van agentschappen en de rijksbegroting/rekening. Zij vragen om de invloed van agentschappen op het financieringstekort. Daarbij gaat het volgens deze om zowel de eindejaarsproblematiek, de reserveringsmogelijkheid als om het saldo van de balans in geval van toepassing van een stelsel van baten en lasten.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe de aansluiting gerealiseerd wordt tussen agentschappen met een baten-lastenstelsel en het overigens door het rijk gebruikte verplichtingen-kasstelsel. Zij denken daarbij aan de lasten van door de agentschappen geactiveerde kapitaal-uitgaven, de financiële verhouding tussen het moederdepartement en het Ministerie van Financien, de geldstromen die hiervan het gevolg zijn, het verschil met de huidige situatie, de invloed op de berekening van het financieringstekort. Tevens vragen deze leden naar de ervaringen met de huidige agentschappen en vragen zij of de agentschappen die gaan werken met een baten-lastenstelsel met een integrale balans van vermogensbestanddelen zullen komen.

Eerder is al ingegaan op de relatie tussen de begroting en verantwoording van een agentschap en de relatie tussen de financiële verantwoording van het agentschap en de financiële verantwoording van het ministerie waaronder het agentschap ressorteert. Ten aanzien van de financiële relatie tussen een ministerie en een agentschap kan verder worden opgemerkt dat een agentschap bijdragen kan ontvangen van een ministerie. Deze bijdragen kunnen het karakter hebben van exploitatie- en investeringsbijdragen en vergoedingen voor geleverde producten en/of diensten.

Een agentschap met een baten-lastenstelsel heeft geen begroting en verantwoording op kasbasis. Wel wordt de kasontwikkeling in totaliteit gevolgd. Evenals afzonderlijke ministeries hebben agentschappen een aparte rekening-courantverhouding bij de Rijkshoofdboekhouding van het Ministerie van Financiën. Deze rekening-courantverhouding fungeert als een bankrekening voor het agentschap. De mutatie in het saldo op een rekening-courant in een jaar wordt via de derdenrekening meegenomen in het financieringstekort. In de Miljoenennota 1995 zijn in bijlage 2 de uitgaven en ontvangsten van de agentschappen in meerjarig perspectief aangegeven. Volgens de Miljoenennota 1995 zijn de uitgaven en ontvangsten 1994 per saldo 37,9 miljoen positief. De verwachting voor 1995 is dus dat de agentschappen gezamenlijk 37,9 miljoen «meenemen» naar 1995. In dit bedrag zijn voor de agentschappen met een baten-lastenstelsel ook de afschrijvingen op investeringen begrepen.

Voor de beheersing van de uitgaven van agentschappen wordt erop gewezen dat agentschappen geen leningsbevoegdheid hebben. Dat betekent dat agentschappen voor de financiering van hun activiteiten afhankelijk zijn van bijdragen van de begrotingen van de ministeries danwel van bijdragen van derden, bijvoorbeeld voor doorberekende kosten van geleverde producten of van verstrekte dienstverlening. Voorts mogen agentschappen op de rekening-courantrekening met de Rijkshoofdboekhouding niet structureel rood staan. Als dit wel het geval is, is aanvulling van het saldo nodig door een hogere bijdrage van de begroting van het moederdepartement. Conform de budgetdisciplineregels zal een hogere bijdrage van het moederdepartement elders op de begroting van het moederdepartement gecompenseerd behoren te worden. Op deze manier vindt inpassing van de uitgaven en ontvangsten van de agentschappen plaats in de totale beheersing van de uitgaven van het Rijk. Voorop staat evenwel dat de uitvoering van de begroting van een agentschap plaats vindt binnen de begroting van het agentschap. Het primaire aangrijpingspunt voor de beheersing van de uitgaven en ontvangsten van de agentschappen ligt immers bij de agentschappen zelf.

De vraag van de zijde van de VVD-fractie over een integrale balans van vermogensbestanddelen kan positief worden beantwoord. In de Geïntegreerde Rijksbegrotingsaanschrijving en -voorschriften is voor agent-

schappen met een baten-lastenstelsel een dergelijke balans voorgescreven.

Agentschappen en begrotingsstelsel

5. De leden van de CDA-fractie vragen om een uiteenzetting over de mogelijkheden van een adequate kostprijsberekening bij handhaving van een kas-verplichtingenstelsel. Verder vragen deze leden zich af wat de meerwaarde is van een agentschap met handhaving van het kas-verplichtingenstelsel ten opzichte van andere dienstonderdelen.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom aan agentschappen zowel de mogelijkheid wordt geboden het verplichtingen-kasstelsel als het baten-lastenstelsel te hanteren. Het lijkt volgens deze leden voor de hand te liggen het baten-lastenstelsel voor te schrijven.

In het verplichtingen-kasstelsel worden in beginsel geen gegevens over kosten vastgelegd via de begrotingsadministratie. Bij veel overheidsdiensten geldt echter dat de uitgaven in een jaar niet zo veel afwijken van de kosten. Met de informatie over uitgaven kunnen in dat geval analyses worden uitgevoerd over de doelmatigheid van bepaalde activiteiten. Daarnaast kunnen, indien de kostprijs moet worden bepaald van activiteiten of produkten waarvoor beperkt wordt geïnvesteerd, periodiek (extra-comptabel) schattingen worden gedaan ten aanzien van de afschrijvingskosten. Wanneer deze gegevens worden opgeteld bij de uit het verplichtingen-kasstelsel te ontfanen gegevens over uitgaven (namelijk totale uitgaven minus investeringsuitgaven), ontstaat inzicht in de kosten van een bepaalde activiteit. Gegevens over kosten kunnen ook aanvullend worden verzameld ten behoeve van de afweging tussen verschillende alternatieven, bijvoorbeeld op het gebied van de infrastructuur of huisvesting. Tot slot kunnen gegevens over kosten worden verkregen door gebruik van de tarievenhandleiding van het Ministerie van Financiën. Indien de tijd wordt bepaald die voor een bepaalde activiteit of de totstandkoming van een produkt noodzakelijk is geweest, kan door gebruik van de tarievenhandleiding een inschatting van de kosten worden gemaakt.

In sommige gevallen is het doelmatiger om extra-comptabel gegevens te verzamelen die kostenvergelijking mogelijk maken, dan die gegevens door middel van het toepassen van het baten-lastenstelsel in de begrotingsadministratie vast te leggen. Toepassing van een baten-lastenstelsel is vooral zinvol wanneer een agentschap in overwegende mate produkten maakt waarvoor aan het ministerie, andere ministeries of derden, prijzen in rekening worden gebracht of wanneer het kennen en vergelijken van kosten van verschillende produkten substantieel onderdeel uitmaakt van de (aan)sturing van een agentschap. De gedachte achter de doorberekening van kosten en het in beeld brengen van kosten van produkten is dat op deze wijze kostenbewustzijn ontstaat bij opdrachtnemer en opdrachtgever. Overigens moet goed gevolgd worden of de te verwachten allocatieve voordelen inderdaad optreden. Gewaakt moet worden voor de introductie van extra bureaucratielasten zonder dat daartegenover doelmatigheidsvoordelen staan. Als bovenstaande overwegingen om te kiezen voor een baten-lastenstelsel niet of in beperkte mate gelden, ligt de hantering van een verplichtingen-kasstelsel door agentschappen in de rede.

Dat neemt niet weg dat ook de introductie van een agentschap met een verplichtingen-kasstelsel tot voordelen moet leiden. Zo zal een grotere transparantie van bedrijfsprocessen moeten worden bewerkstelligd. Dit leidt ertoe dat nadrukkelijker de resultaten en de kwaliteit van deze processen door kengetallen zichtbaar worden. Dit geldt temeer daar in de

begroting en de verantwoording de kengetallen en normen jaarlijks in meerjarig perspectief worden gepresenteerd.

Daarnaast kunnen de andere bevoegdheden van agentschappen dan de toepassing van een baten-lastenstelsel, voor bepaalde diensten zinvol zijn. Toepassing van het baten-lastenstelsel is één van de mogelijke afwijkingen van de bovendepartementale beheersregels. Andere bevoegdheden zijn bijvoorbeeld de mogelijkheid gelden voor apparaatsuitgaven te reserveren voor een volgend begrotingsjaar en de mogelijkheid beslissingsbevoegdheid te verkrijgen over de huisvesting.

De toepassing van de verruiming van de bovendepartementale beheersregels is, binnen de afgesproken kaders van het rapport Verder bouwen aan beheer, maatwerk. De mogelijke verruiming worden door een dienst die opteert voor de agentschapsstatus op haar merites bezien. Dit kan tot de conclusie leiden dat het voor een bepaald agentschap (nog) niet doelmatig is te kiezen voor een baten-lastenstelsel. De meerwaarde van de agentschapsstatus is dan gelegen in de mogelijkheid door andere bevoegdheden een grotere doelmatigheid te bereiken.

Agentschappen, kerndepartementen en andere verzelfstandigingsvormen

6. De leden van de VVD-fractie vragen zich af welke ministeries niet werken aan een resultaatgericht besturingsmodel en of in vergelijkbare gevallen dezelfde keuzes worden gemaakt. Zij vragen of de verschillende keuzes het inzicht in en de – ook politieke – beheersbaarheid van de rijksoverheid als geheel ten goede komen. Het lijkt deze leden noodzakelijk een overzicht te maken van de verschillende resultaatgerichte besturingsmodellen en een verklaring te geven voor de keuzes die bij ministeries voor deze modellen zijn gemaakt. Zij achten het van belang dat daarin zoveel mogelijk een lijn wordt getrokken, met ruimte voor ontwikkeling en experimenten.

Verschiedende vormen van verzelfstandiging kunnen bijdragen aan de introductie van een resultaatgericht besturingsmodel binnen de rijksoverheid. Het kan dan onder meer gaan om zelfbeheer, agentschappen en zelfstandige bestuursorganen. Voor het antwoord op de vraag, welke vorm van verzelfstandiging in welke situatie moet worden geïntroduceerd, is geen blauwdruk te hanteren. Per geval zal bekeken moeten worden wat de doelstelling van de verzelfstandiging is en op welke manier een bepaalde verzelfstandiging vorm moet krijgen.

In de afgelopen jaren is bij grote delen van de rijksoverheid resultaatgericht management of integraal management ingevoerd. Dat betekent dat managers verantwoordelijk zijn geworden voor beleid en beheer. Het verschil met de daarvoorliggende periode is dat de beheersverantwoordelijkheid toen vooral bij centrale instanties binnen ministeries was te vinden. De invoering van zelfbeheer in de jaren tachtig heeft deze verandering ingeluid. In 1989 is door het kabinet geconstateerd dat het niet gewenst is strakke richtlijnen te geven voor de invoering van zelfbeheer (kamerstukken II, 19 766, nr. 26 van 9 januari 1989). Zelfbeheer is bij alle ministeries ingevoerd. De agentschapconstructie gaat weer een stap verder op de weg van integraal management in die zin dat voor agentschappen op bepaalde punten afgeweken mag worden van bepaalde bovendepartementale regelgeving. Bedacht zij evenwel dat het besturingsmodel van een ministerie in totaliteit ook afhangt van de aard van een ministerie.

7. Volgens de leden van de VVD-fractie is bij de Rijksgebouwendienst gekozen voor een apart begrotingshoofdstuk in plaats van een agentschap. Zij vragen naar de voor- en nadelen van deze constructie en op

welke wijze de keuze wordt gemaakt voor begrotingshoofdstuk¹ of agentschap.

In artikel 1 van de Comptabiliteitswet is vastgelegd welke begrotingen tot de begroting van het Rijk behoren. In lid 1 is onder meer bepaald dat de begroting van het Rijk (onder meer) de begrotingen van de onderscheiden ministeries omvat. De RGD is onderdeel van het Ministerie van VROM en als zodanig maakt de begroting inzake de Rijkshuisvesting deel uit van begroting XI van VROM. Met ingang van de begroting 1995 is er echter sprake van een begrotingstechnische verzelfstandiging van de RGD. Dit brengt een presentatie van de begroting van de Rijkshuisvesting met zich mee via aparte begrotingsstaten binnen de begroting van VROM. Voor deze aparte presentatie is gekozen om tot uitdrukking te brengen dat het bij de uitgaven op het gebied van huisvesting gaat om uitgaven ten behoeve van alle ministeries, hetgeen van belang is voor de prioriteitenstelling en voor de toepassing van de budgetdisciplineregels. Met de aparte presentatie wordt beoogd te voorkomen dat ombuigingstaakstellingen op de VROM-begroting (exclusief Rijkshuisvesting) en op de Rijkshuisvestingbegroting door elkaar gaan lopen. Bij besluitvorming in het kabinet over bijvoorbeeld aan te brengen ombuigingen zal voortaan ook expliciet worden besloten over de Rijkshuisvesting.

Overigens wordt voor een uitgebreidere toelichting bij deze begrotingstechnische constructie verwezen naar de brief van 29 april 1994 aan de Tweede Kamer (kamerstukken II, 23 400 XI, nr. 63).

8. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of het introduceren van agentschappen de gewenste ontwikkeling van territoriale decentralisatie doorkruist. Zij vragen zich af of nu niet uitvoerende taken onder het rijk worden gehouden, terwijl het wenselijk is die taken te laten verrichten door provincies. Deze leden vragen ook wat de relatie is tussen het instellen van agentschappen en het streven naar kerndepartementen en of daarbij voldoende de relatie tussen territoriale decentralisatie en kerndepartementen in beeld blijft. Zij zijn van mening dat agentschappen niet in de plaats kunnen treden van territoriale decentralisatie. Ook stellen zij dat toch mag worden aangenomen, dat het kabinet niet van mening is dat de optelsom van kerndepartementen en agentschappen gelijk is aan de bestaande departementen.

Aan de keuze tussen territoriale decentralisatie of agentschappen liggen verschillende overwegingen ten grondslag. Territoriale decentralisatie (evenals externe verzelfstandiging) wordt, in tegenstelling tot het instellen van agentschappen, mede ingegeven door de behoefte aan een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid. Bij het instellen van agentschappen bestaat de voorkeur bepaalde taken wel door de rijksoverheid te laten uitvoeren en de ministeriële verantwoordelijkheid te handhaven. Van geval tot geval zal een afweging gemaakt worden of externe verzelfstandiging dan wel territoriale decentralisatie of interne verzelfstandiging opportuun is.

De primaire doelstelling van interne verzelfstandiging (agentschappen) is het leveren van een bijdrage aan de verbetering van de bedrijfsvoering van onderdelen van het rijk. Zowel interne als externe verzelfstandiging draagt bij tot de vorming van kerndepartementen. Of de optelsom van kerndepartementen en agentschappen gelijk is aan de bestaande departementen, is een vraag van andere orde. Naast de ontwikkeling van de agentschappen – worden ze groter of kleiner dan de huidige diensten? – moet daarvoor worden bezien of taken die het rijk nu vervult, nog door het rijk verricht moeten blijven worden.

¹ NB. Sinds de Vierde wijziging van de CW kent de CW het begrip (begrotings)hoofdstuk niet meer. We spreken thans bijvoorbeeld over de begroting van VROM of begroting XI.

9. De leden van de VVD-fractie vragen of de mogelijkheid agentschap te worden alleen vanaf het niveau van de beleidsdirecties bestaat of dat ook kleinere onderdelen van een ministerie deze status kunnen krijgen.

Zowel directies als kleinere onderdelen kunnen voor de agentschaps-status in aanmerking komen. Zo is er bij de Dienst Justitiële Instellingen sprake van 12 362 fte's terwijl de Dienst Informatievoorziening Overheids-personeel een omvang heeft van 47 fte's. Het ligt minder in de rede dat beleidsdirecties de status van agentschap verkrijgen. Het gaat bij agentschappen meer om uitvoerende diensten, omdat daar produkten en diensten gemakkelijker zijn te concretiseren dan bij beleidsdirecties.

10. De leden van de fractie D66 vragen of op grond van de ervaring met de reeds opgerichte agentschappen kan worden gesteld dat deze wijze van organiseren onder omstandigheden beter (goedkoper, klantgericht) is. Concreet vragen zij of bij projecten in Midden- en Oost-Europa van SENTER de beheerskosten lager liggen dan bij het voormalige Programma Samenwerking Oost-Europa, waar deze kosten zeer hoog waren.

De eerste vier agentschappen zijn per 1 januari van dit jaar van start gegaan. Het is derhalve nog te vroeg op basis van ervaringen conclusies te trekken over de resultaten van agentschappen.

In de externe evaluatie van het Programma Samenwerking Oost-Europa werd geconstateerd dat de jaarlijkse PSO-beheerskosten sinds 1990 zijn toegenomen tot ongeveer 5 miljoen; dat is 8% van de fondsen die voor projecthulp zijn uitgetrokken. Voor het jaar 1994 wordt voorzien dat de uitvoeringskosten van SENTER circa 5% van de projecthulp bedragen. Dat zou een vermindering met 3% betekenen.

11. De leden van de VVD-fractie vragen of de minister van mening is dat de mogelijkheid van een geprivatiseerd bedrijf met aandelen in het bezit van de overheid zinvol kan zijn als een tijdelijke overgangsvorm in een privatiseringsproces.

Bij iedere verzelfstandiging van een dienst wordt bezien wat de toekomstige rol van de overheid na de verzelfstandiging zal (dienen te) zijn. Indien besloten wordt tot privatisering wordt in bepaalde gevallen gekozen voor de mogelijkheid van het oprichten van een rechtspersoon waarvan de aandelen vooralsnog, als tussenfase, volledig in handen van de staat zijn. Na verloop van een zekere periode wordt vervolgens bezien of gehele of gedeeltelijke vervreemding van de aandelen gewenst is. Daarbij geldt als uitgangspunt dat de overheid niet structureel aandelen in bedrijven zal aanhouden, tenzij daartoe specifieke overwegingen van algemeen belang kunnen worden aangevoerd.

Een dergelijk fasegewijze aanpak is de afgelopen jaren in tal van gevallen gehanteerd, zoals bij de KPN, de Postbank, het RCC, de SDU, het NMI (Nederlands Meet Instituut) en het NIC (Nederlands Inkoopcentrum). Tot op heden is bij de Postbank en de KPN ook daadwerkelijk de tweede fase gerealiseerd, namelijk het afstoten van (een deel van) de aandelen.

Rapport «Kerngegevens openbaar bestuur 1994» van het IOO

12. De leden van de CDA-fractie vragen aan te geven hoe de minister denkt te voorkomen dat decentralisatie en verzelfstandiging leiden tot een slechtere financiële controle, welke aanvullende financiële informatie daartoe standaard beschikbaar moet zijn en of hij aanvullende bepalingen in de Comptabiliteitswet wil opnemen om in deze informatie voorzien. Dit naar aanleiding van constatering gedaan door het Instituut voor

Onderzoek van Overheidsuitgaven en het Sociaal en Cultureel Planbureau in het rapport «Kerngegevens openbaar bestuur 1994».

De leden van de fractie D66 vragen of een minister nog wel adequaat verantwoordelijk kan worden gehouden voor een agentschap, gezien de conclusie van het rapport Kerngegevens openbaar bestuur 1994 ten aanzien van de vertroebeling van geldstromen bij verzelfstandigingen.

De leden van de CDA-fractie vragen ook nog op welke wijze kan worden voorkomen dat zich bij agentschappen sterke stijgingen zullen voordoen van de uitvoeringskosten en welke aanvullende gegevens in de begroting/rekening kunnen worden opgenomen, opdat de Kamer hier de vinger aan de pols kan houden. Dit vragen zij naar aanleiding van de conclusies uit het rapport Kerngegevens openbaar bestuur 1994.

In het rapport van het IOO wordt een aantal extern verzelfstandigde diensten onderzocht. Bij agentschappen gaat het om een nieuwe vorm van *interne verzelfstandiging, waarop een minister door de Kamer volledig aanspreekbaar blijft*. Om te waken voor een stijging van de uitvoeringskosten bij agentschappen en om inzicht in en controle op het beleid te handhaven, worden, zoals eerder in deze nota is gemeld, bij agentschappen vooraf afspraken gemaakt over de te leveren producten en diensten met de daarbij behorende kosten en opbrengsten. Bij veel agentschappen gaat het juist om het expliciteren van de kosten om bijvoorbeeld regelingen uit te voeren. In de begroting van een agentschap wordt hierbij uitgebreid stilgestaan. Duidelijk is welke opbrengsten en ontvangsten van het departement komen en hoe deze worden aangewend. In de departementale rekening zal op de realisaties hiervan worden ingegaan, via het onderdeel dat de rekening van het agentschap bevat. Deze transparantie draagt ertoe bij dat de ontwikkeling van de kosten en opbrengsten door de Tweede Kamer goed is te volgen. Wanneer bijvoorbeeld de kosten van een agentschap onevenredig stijgen is dit direct zichtbaar in de begroting en de rekening van een agentschap die bij de Tweede Kamer voorligt. Zoals gezegd is de betrokken minister hierop aanspreekbaar.

3. Integratie «personeel» en «materieel»

1. De leden van de VVD-fractie erkennen dat er goede argumenten zijn voor het laten vallen van het onderscheid tussen materieel en personeel bij de apparaatskosten, maar menen dat er aldus wel een extra mogelijkheid ontstaat om extra personeel aan te trekken ten koste van het materiële budget. Het gevaar bestaat dat vervolgens voor het tekort aan materieel een oplossing gezocht wordt door niet-bestede programma-budgetten daarvoor aan te wenden. Zij vragen hoe dit kan worden voorkomen.

Ook de leden van de SGP-fractie merken op dat meer dan eens de budgetten voor personeel en materieel worden verruimd door overheveling van de onderuitputting op programma-uitgaven. Zij vragen zich af in hoeverre samenvoeging van deze artikelen kan leiden tot een betere beheersing van de beschikbare budgetten.

In de memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3, laatste alinea, is uiteengezet dat de informatievoorziening omtrent de raming en de besteding van de begrotingen voor het apparaat, zowel voor het totaal daarvan als voor de te onderscheiden componenten personeel en materieel, een belangrijk signaleringsinstrument is voor de beheersing van de begrotingen. Daarom is in de lagere comptabele regelgeving (in casu in de Geïntegreerde Rijksbegrotingsaanschrijving en -voorschriften) voorgeschreven, dat zowel in de toelichting bij de begroting als in de toelichting bij de verantwoording (een indicatie van) de ramings-respectievelijk realisatiebedragen voor de onderdelen «personeel» en

«materieel» opgenomen dienen te worden. Bij de onderbouwing van deze twee componenten spelen kengetallen (volume-informatie) een belangrijke rol; deze kunnen het benodigde inzicht bieden in de ontwikkeling van bijvoorbeeld de personeelsomvang. Overheveling van programma-budgetten naar apparaatsbudgetten zal dan ook zichtbaar worden in (de ontwikkeling van) deze kengetallen.

Ook het onderhavige wetsvoorstel benadrukt dit belang van volume-informatie, doordat in artikel 65, vierde lid, onder b, wordt voorgesteld, dat in de toelichting bij de rekening met betrekking tot elk begrotingsartikel een uiteenzetting dient te worden gegeven over de gerealiseerde activiteiten, prestaties en effecten, indien deze in belangrijke mate afwijken van de overeenkomstige gegevens in de memorie van toelichting bij de oorspronkelijke begroting (zie ook het bestaande artikel 7, onderdeel c). In aansluiting hierop zal in de lagere comptabele regelgeving worden voorgeschreven, dat deze volume-informatie met betrekking tot het begrotingsartikel «personeel en materieel» verstrekt dient te worden op het niveau van de artikelonderdelen «personeel» en «materieel».

Overigens merken wij op dat ook in de huidige situatie van afzonderlijke begrotingsartikelen personeel en materieel zich ondoelmatigheden kunnen voordoen. Zo komt het voor dat bij een tekortschietend personeelsbudget overgegaan wordt tot de inzet van vaak veel duurder extern personeel ten laste van het materieelbudget. De integratie van deze begrotingsartikelen bevordert dat dit soort oneigenlijke en ondoelmatige keuzes vermeden kunnen worden.

Vooralsnog lijkt het ons wenselijk een aantal jaren ervaring op te doen met deze nieuwe regels. Mocht uit een evaluatie blijken dat de beheersing van het apparaatsbudget in relatie tot het programma-budget zich negatief ontwikkelt, dan kan zo nodig worden overwogen de Regels budgetdiscipline aan te passen door de compensatiemogelijkheden tussen deze budgetten nader te reglementeren.

Ten slotte merken wij nog op dat niet voor alle beleidsterreinen het onderscheid tussen apparaat en programma duidelijk is te trekken. Voor beleidsterreinen waar het programma niet wordt gerealiseerd door het verstrekken van inkomens- en vermogensoverdrachten aan de particuliere sector, maar juist door de inzet van personeel en materieel, is uitwisseling tussen apparaat (uitvoering in eigen beheer) en programma (uitbesteding) vaak optioneel, zonder dat met de ene of andere keuze een uitbreiding of inkrimping van het apparaat in engere zin samenhangt. In dergelijke situaties zijn apparaatsbudgetten en programmabudgetten in feite niet te scheiden.

2. De leden van de fractie van D66 vragen of het instellen van marges bij de posten personeel en materieel niet een toename van de efficiency zou kunnen bevorderen zonder het budgetrecht aan te tasten.

In het instellen van een marge ter bevordering van de efficiency is voorzien in de Regels budgetdiscipline, zij het dat die marge niet wordt gekoppeld aan afzonderlijke begrotingsartikelen of onderdelen daarvan, maar aan het totaal van een begroting; het betreft de zogenaamde eindejaarsfaciliteit. Op grond van deze faciliteit is het mogelijk over de jaren heen te compenseren tot een maximum van 0,25% van het begrotingstotaal. Deze marge kan mede worden ingezet voor de posten personeel en materieel. Omdat deze compensatie volgens het begrotingswettencircuit aan de Staten-Generaal wordt voorgelegd, wordt het budgetrecht niet aangetast.

Verder merken wij op dat in de artikelsgewijze toelichting bij de ontwerp-begrotingen jaarlijks op grond van artikel 7, onder d, de ontwikkeling in de tijd van de artikelonderdelen «personeel» en «materieel» zal zijn te volgen. Indien die ontwikkeling gaat in een richting die naar het oordeel van de Staten-Generaal niet spoort met hun opvattingen over de gewenste verhouding tussen de personele en materiële budgetten, dan kunnen zij dit de betrokken minister bij de begrotingsbehandeling kenbaar maken.

4. Financiële verantwoording

1. De leden van de PvdA-fractie zijn bevreesd dat stroomlijning van de procedures in dit geval zal leiden tot een overlap van informatie. Zij vragen de minister hoe hij dat denkt te voorkomen.

Ook de leden van de CDA-fractie maken hun vrees kenbaar dat er in de nieuwe situatie veel dubbele informatie naar de Staten-Generaal zal gaan, omdat bij de financiële verantwoording onderscheid zal worden gemaakt tussen de departementale rekeningen en de rijksrekening.

Bij de leden van de VVD-fractie bestaat de vrees dat met het gelijktijdig verzenden van slotwet en (departementale) rekening, nu deze niet meer geïntegreerd zullen zijn, dubbele informatie naar de Tweede Kamer zal gaan.

De vrees van deze leden voor een overlap van (dubbele) informatie delen wij maar beperkt. Weliswaar zal het loslaten van de integratie van de slotwet en de departementale rekening ertoe leiden dat er voortaan twee stukken in plaats van één stuk per begroting zullen worden ingediend en dat de daarbij behorende staten deels dezelfde kolommen zullen bevatten, maar de qua omvang belangrijkere toelichtingen zullen na het loslaten van de integratie geen dubbele informatie bevatten. De artikelsgewijze toelichting bij de slotwet zal een toelichting bevatten bij belangrijke slotwetmutaties, dat wil zeggen bij de begrotingsmutaties na de Najaarsnota. In de artikelsgewijze toelichting bij de rekening zal overeenkomstig de nieuwe bepaling in artikel 65, vierde lid, onder a, een uiteenzetting dienen te worden gegeven over het gerealiseerde beleid, waarbij met name aandacht dient te worden besteed aan afwijkingen en aanpassingen ten opzichte van het voorgenomen beleid.

Wij merken verder nog op dat er in één opzicht in de nieuwe situatie sprake zal zijn van minder (dubbele) informatie dan thans het geval is. Thans wordt, naast de departementale rekeningen, ook de Rijksrekening aan de Staten-Generaal aangeboden. Afgezien van een aantal totaal-tellingen, vormt dit dikke boekwerk de bundeling van de departementale rekeningen en bevat dus informatie die de Staten-Generaal reeds eerder bereikt heeft. Deze Rijksrekening wordt overigens door de griffies van de beide Kamers ter inzage gelegd en wordt niet als kamerstuk gedrukt. In de nieuwe situatie zal de Rijksrekening alleen nog de totaal-tellingen bevatten en zal voor de achterliggende informatie naar de departementale rekeningen worden verwezen.

2. De leden van de VVD-fractie achten de stelling, dat een jaarlijkse verantwoording door de Minister van Financiën over het in het afgelopen jaar gevoerde financiële beheer en over de resultaten van de accountantscontrole plaats kan vinden in de vorm van een brief of een nota aan de Staten-Generaal op het moment dat daaraan behoefte bestaat te vrijblijvend. Zij zijn van mening dat het gewenst is dit punt in de CW te regelen.

In de memorie van toelichting is gesteld, dat voorkomen dient te worden, dat door opname in de CW twee verschillende procedures te zeer

met elkaar worden verweven. Enerzijds namelijk het jaarlijks afleggen van verantwoording door alle begrotingsbeherende ministers over (de rechtmatigheid van) het in het afgelopen jaar door hen gevoerde begrotingsbeheer en anderzijds het afleggen van verantwoording over het gevoerde beleid met betrekking tot het financiële beheer. Dit sluit enerzijds evenwel niet uit dat de Minister van Financiën, als bepaalde voorvallen ten aanzien van het financieel beheer of de accountantscontrole in een bepaald jaar daar aanleiding toe geven, het wenselijk en zinvol kan vinden om in de toelichting bij de Rijksrekening in te gaan op de rol die hij daarbij in coördinerend en toezichthoudend opzicht heeft gespeeld. Daarvoor hoeft niets aanvullends in de CW te worden geregeld, omdat artikel 66 al voorziet in de mogelijkheid van een toelichting bij de Rijksrekening. Anderzijds betekent dit niet dat het verantwoording afleggen over het gevoerde beleid met betrekking tot het beheer slechts zou moeten plaatsvinden via een uiteenzetting in de toelichting bij de Rijksrekening. Het afleggen van verantwoording over het gevoerde beleid is in feite een continu proces en dient plaats te (kunnen) vinden op elk moment dat daaraan van de zijde van de Staten-Generaal behoefte bestaat.

3. De leden van de fractie van D66 ontlenen aan paragraaf 4, tweede alinea, van het algemeen deel van de toelichting, dat wordt voorgesteld de aangegane verplichtingen niet meer in de perioderekeningen op te nemen, omdat het om ongelijksoortige bedragen gaat. Dit argument achten zij niet valide omdat de uitgaven ook niet eensoortig zijn.

Kennelijk is de door deze leden bedoelde tekst onvoldoende helder, waardoor deze tekst op een andere wijze wordt gelezen dan bedoeld is. In de tekst wordt niets voorgesteld. Er wordt verklaard waarom in artikel 66, tweede lid, in het begrip «de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk» (i.c. de Rijksrekening) niet het woord verplichtingen is opgenomen, terwijl dat wel het geval is in artikel 65, tweede lid, waarin de departementale rekening wordt gedefinieerd als «de rekening van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten». Verklaard wordt dat in de eerste plaats voor het begrip «de rekening van het Rijk» is aangesloten bij de terminologie die in de Grondwet wordt gebezigd en dat in de tweede plaats die rekening de totaalbedragen zal bevatten die in de departementale rekeningen voorkomen. Als totaalbedragen komen in de departementale rekeningen alleen kastotalen voor en geen totalen van de aangegane verplichtingen. De verklaring daarvoor is, dat het optellen van ongelijksoortige verplichtingenbedragen niet zinvol is. Op een hoog aggregatieniveau zegt een verplichtingenraming niet zoveel. Er kunnen achter een raming van de aan te gane verplichtingen per ministerie verplichtingen van een uiteenlopend karakter schuil gaan. Te denken valt aan de verschillende looptijden van verplichtingen, maar ook aan verplichtingen gebaseerd op wettelijke regelingen. Het optellen van dit soort bedragen, die soms louter door de juridische werkelijkheid worden bepaald, wordt niet als zinvol gezien. Verplichtingen hebben met name betekenis in relatie tot het geconcretiseerde beleid dat op een bepaald beleidsterrein wordt gevoerd. Daarvoor wordt het niveau van het begrotingsartikel genomen.

5. Oprichting privaatrechtelijke rechtspersonen

1. De leden van de fracties van de PvdA, het CDA en de VVD vragen met betrekking tot de in het voorgestelde artikel 29, eerste lid, omschreven procedure voor het oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen, waarom niet is gekozen voor een termijn die overeenkomt met de dertig dagen die geldt voor agentschappen.

Allereerst zij opgemerkt dat de termijn van veertien dagen, bedoeld in het eerste lid, dient te worden gelezen in samenhang met een even lange termijn in het bestaande tweede lid, zodat de totale procedure – zij het getrapt vier weken in beslag neemt. Daarnaast wijzen wij erop dat de voorgestelde procedure gelijk is aan de reeds in artikel 29 opgenomen procedure voor spoedeisende oprichtingen en voor deelnemingen.

2. De leden van de fractie van de PvdA zijn van mening dat onvoldoende wordt ingegaan op de meer principiële bezwaren van de Raad van State. Ook de leden van de CDA-fractie en de GPV-fractie noemen deze bezwaren, welke gezien moeten worden in het licht van de bij de totstandkoming van het huidige artikel 29 uitgesproken gedachte dat het staatsrechtelijk gewenst werd geacht dat de Staten-Generaal over voorgenomen privatiseringen een oordeel dienen te kunnen geven in die gevallen, waar het activiteiten betreft waarop het Rijk uit een oogpunt van algemeen belang invloed uitoefent. De leden van de SGP-fractie vragen zich in dit verband af waarom het voorstel dan geen uitzondering bevat voor beleidsmatig gevoelige en grote verzelfstandigingen.

De hierboven bedoelde gedachte onderschrijven wij, maar wij tekenen daarbij meteen aan dat de nu voorgestelde procedure daaraan niet in de weg staat. Immers, de Staten-Generaal zijn niet slechts bij de totstandkoming van een machtigingswet in de gelegenheid over onderwerpen als deze hun oordeel te geven. Daartoe bestaan in de parlementaire praktijk voldoende andere gelegenheden, zoals bijvoorbeeld de voorhangprocedure. Zeker in die gevallen dat de machtigingswet niet meer bevat dan een enkel artikel, waarbij de machtiging wordt verleend, kan een wettelijke machtiging als een te zware procedure worden aangemerkt. Ook uit een oogpunt van deregulering lijkt zulks ongewenst.

In de gevallen waarin ook nu de machtigingswetten meer bevatten dan de enkele machtiging, zal ook in de toekomst los van artikel 29 wetgeving wenselijk dan wel noodzakelijk blijven. In die gevallen bevat de betrokken wet materieel inhoudelijke bepalingen, samenhangende met de overdracht van registergoederen, de pensioenaanspraken van de betrokken ambtenaren en – in het geval dat een beoogd zelfstandig bestuursorgaan de vorm van een privaatrechtelijk rechtspersoon krijgt – bepalingen over taken en bevoegdheden. Dit zal zich met name voordoen bij de verzelfstandiging van overheidsdiensten.

3. De leden van de PvdA-fractie vragen nog een nadere onderbouwing van de stelling dat het tot stand brengen van een machtigingswet vaak te veel tijd vergt.

Deze leden moeten dit zien in het licht van het bovenstaande. Als de machtigingswet niet meer bevat dan een artikel met de puur formele machtiging en er geen materiële bepalingen nodig zijn, vergt de nu geldende procedure onevenredig veel tijd, die gauw meer dan een jaar beslaat in tegenstelling tot de voorhangprocedure die binnen een maand kan zijn afgerond.

4. De leden van de VVD-fractie verzoeken een overzicht van de gevallen, waarbij gebruik is gemaakt van de zgn. stromanconstructie.

Over zo'n overzicht beschikken wij niet. Het probleem is namelijk dat dergelijke gevallen bij gebreke van enig voorschrift nu eenmaal niet aan ons worden kenbaar gemaakt. Soms wordt op ambtelijk niveau bij ons departement geïnformeerd of zulks naar de letter van de wet verboden is en steevast wordt dan geantwoord dat wellicht niet de letter, maar dan toch wel de bedoeling van de wet zich tegen een dergelijke gang van

zaken verzet. Tevens wordt dan opgemerkt dat het verstandig is de betrokken vaste kamercommissie te informeren en voor zover wij weten is dat in enkele gevallen ook gebeurd. Ook een overzicht van die gevallen hebben wij echter niet.

5. De leden van de fracties van de VVD en het GPV vragen zich af of de voorgestelde voorhangprocedure niet strijdig is met de Aanwijzingen voor de regelgeving op het punt van de gecontroleerde delegatie. De leden van de GPV-fractie wijzen in dit verband op aanwijzing 36.

Wij maken deze leden er op attent dat de aanwijzingen waar zij op doelen, betrekking hebben op delegatie van regelgeving. Het gaat hier echter niet om regelgeving, maar om een machtiging aan een minister om bij akte, te verlijden door een notaris, een privaatrechtelijke rechtspersoon op te richten. Zodra er in verband met de op te richten rechtspersoon regelgeving noodzakelijk is, dient dit uiteraard bij of krachtens een wet te geschieden.

6. Overige opmerkingen

1. De leden van de VVD-fractie vragen of er geen aanpassing van de CW nodig is, nu er besloten is om voortaan geen afzonderlijke leningwet meer in te dienen.

Naar ons oordeel is er geen aanpassing van de CW nodig, noch wenselijk. Artikel 28, eerste lid, schrijft voor dat Onze Minister van Financiën overeenkomsten sluit tot het aangaan van geldleningen door de Staat, nadat hij daartoe machtiging bij de wet heeft ontvangen. Deze wettelijke machtiging, die de betrokkenheid van de Staten-Generaal als mede-wetgever bij dergelijke belangrijke privaatrechtelijke rechtshandelingen benadrukt, achten wij zowel voor de Staten-Generaal als voor potentiële geldgevers ook nog van belang, nu met ingang van de begroting 1995 de jaarlijkse leningwet geïntegreerd is met de begrotingswet van Nationale Schuld (IXA). In die begrotingswet wordt via aparte wetsartikelen expliciet aan de Minister van Financiën de machtiging verleend tot het aangaan van geldleningen in 1995. Er is bewust niet gekozen voor een impliciete machtiging die geacht zou kunnen worden verleend te zijn met de autorisatie van de begrotingsartikelen van IXA die samenhangen met de aan te gane leningen.

2. De leden van de VVD-fractie vragen of in artikel 10, tweede lid, een verduidelijking mogelijk is door onder b de tussenvoeging «tenzij boekhoudkundig van aard of voortvloeiend uit controlebevindingen» te schrappen en aan c een tekst toe te voegen die uitdrukt dat budgetverhogende slotwetwijzigingen uitsluitend boekhoudkundig van aard mogen zijn dan wel mogen voortvloeien uit controlebevindingen. Duidelijk moet zijn dat een slotwet geen inhoudelijke wijzigingen meer mag bevatten.

Kortheidshalve verwijzen wij deze leden naar de Vierde wijziging van de CW (kamerstukken II, 20 994, nr. 6, punt 56, nr. 8, nr. 20 en nr. 23). Daaruit blijkt dat dit voorstel van de zijde van de VVD-fractie reeds eerder met de Tweede Kamer is besproken, en dat die bespreking uiteindelijk geresulteerd heeft, mede via amendering, in de tekst van artikel 10, onder b, zoals die thans luidt. Wij zien geen nieuwe argumenten om daarop thans terug te komen.

Wat de opmerking betreft, dat een slotwet geen inhoudelijke (d.w.z. beleidsmatige) wijzigingen meer mag bevatten, merken wij op dat wij het daarmee in beginsel eens zijn. Echter, als onverhoopt beleidsmatige wijzigingen van de begroting niet tijdens het begrotingsjaar in een

suppletore begroting zijn voorgelegd, dan zullen deze alsnog via de slotwet ter autorisatie aan de Staten-Generaal als mede-begrotingswetgever moeten worden voorgelegd. Alle begrotingswijzigingen, beleidsmatige en niet-beleidsmatige mutaties, dienen immers op grond van dit artikel 10 geautoriseerd te worden. Het spreekt voor zich dat de betrokken minister er door de Staten-Generaal op kan worden aangesproken, indien hij beleidsmatige wijzigingen in een slotwet wil doorvoeren waarvan hij de Tweede Kamer niet eerder op de hoogte heeft gesteld.

3. De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat er geen verschil bestaat tussen de formulering «wijzen aan wie» in het huidige artikel 17, vierde lid, en «wijzen de personen aan die» in de nieuw voorgestelde tekst. Zij stellen voor om de formuleringen gelijklopend te doen blijven of expliciet in de wettekst tot uitdrukking te laten komen dat het een functie- dan wel persoonsgebonden aanwijzing betreft.

Hoewel wij met deze leden meevoelen dat het beoogde verschil tussen beide uitdrukkingen op het eerste gezicht niet of nauwelijks wordt uitgedrukt, geven wij er om de volgende reden toch de voorkeur aan deze wijziging door te voeren.

In de Vierde wijziging CW (Stb. 1991, 752; kamerstukken II, 20 994) is deze verschillende wijze van uitdrukken opgenomen in artikel 17, derde (vierde) lid, («wijzen aan wie») en in artikel 19, tweede en vierde lid («wijzen de personen aan die»). De memorie van toelichting bij artikel 17, derde lid, stelt, dat de redactie van dat lid het toelaat dat zowel personen als ambtelijke functionarissen als budgethouder worden aangewezen.

De toelichting bij artikel 19, tweede lid, daarentegen stelt dat de aanwijzing (van kasbeheerders) met het oog op het controleaspect persoonsgebonden is. Hoewel dat bij artikel 19, vierde lid, niet expliciet vermeld is, geldt dit controleaspect en daarmee de persoonsgebonden aanwijzing ook voor voorraadbeheerders.

Om helaas onduidelijke redenen is bij nota van wijziging op de Vijfde wijziging (kamerstukken II, 21 471, nr. 8) de tekst van artikel 17, vierde lid, redactioneel in overeenstemming gebracht met de soortgelijke bepaling in artikel 19, vierde lid. Dat is althans de verklaring die in de toelichting bij die nota van wijziging wordt gegeven. Deze toelichting/wijziging gaat echter voorbij aan het verschil in benadering die in de Vierde wijziging met beide uitdrukkingen beoogd werd. Om die reden wordt de met de Vijfde wijziging van de CW aangebrachte wijziging in artikel 17, vierde lid, thans teruggedraaid.

De gehanteerde begrippen en de daarbij gegeven toelichtingen bij de Vierde wijziging van de CW zijn naar ons oordeel voldoende duidelijk over het persoons- of functiegebonden karakter van de bedoelde aanwijzingen. Het is dan ook niet nodig om dat meer expliciet in de wettekst tot uitdrukking te laten komen.

4. De leden van de VVD-fractie vragen waarom in artikel 51 het woord «beoordeelt» wordt vervangen door «onderzoekt». Het verschil tussen de beide woorden is naar hun mening, dat «beoordeelt» in tegenstelling tot «onderzoekt» noopt tot een conclusie.

Deze redactionele wijziging heeft betrekking op de leden 2 en 3. In lid 1 wordt reeds het woord «onderzoekt» gebruikt ten einde aan te sluiten bij de bewoordingen van de onderzoekstaak van de Algemene Rekenkamer, zoals die zijn opgenomen in artikel 76 van de Grondwet. Dat artikel luidt: «De Algemene Rekenkamer is belast met het onderzoek van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk». In het tweede en derde lid van artikel 51 wordt deze onderzoekstaak nader uitgewerkt.

Het aspect van het trekken van een conclusie dat aan het begrip «beoordelen» is verbonden, komt in het vierde lid tot uitdrukking, waarin is bepaald dat deze onderzoekstaak leidt tot bevindingen en een oordeel van de Algemene Rekenkamer, die worden vastgelegd in de rapporten, bedoeld in artikel 67, derde lid (na zesde wijziging CW: tweede lid).

5. Het lijkt de leden van de VVD-fractie beter in artikel 67, derde lid, voor te schrijven dat de Rekenkamer een verklaring bij de financiële verantwoording van het Rijk opstelt en vervolgens te hopen dat dat een goedkeurende verklaring zal zijn.

Kortheidshalve verwijzen wij deze leden naar de geschiedenis van de grondwettelijke goedkeuringsplicht die aan de Rekenkamer is opgelegd. Deze geschiedenis is bij de behandeling van de Vijfde wijziging van de CW (kamerstukken II, 21 471) uitgebreid aan de orde geweest.

6. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat het gebruik van het begrip «enkele artikelen» in het intitulé van het wetsvoorstel niet meer op zijn plaats is als het gaat om 25 artikelen.

Wij zijn het met deze leden eens. In de bijgevoegde nota van wijziging wordt voorgesteld om de woorden «van enkele artikelen» in het intitulé te laten vervallen.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend