

Vergaderjaar 2013–2014

33 837

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT ¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 17 juli 2013 en het nader rapport d.d. 23 december 2013, aangeboden aan de Koning door de Minister van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 5 juni 2013, no. 13.001106, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 onder andere in verband met het invoeren binnen de rijksdienst van verplichtingen-kasagentschappen en van een gezamenlijke accountantsdienst en in verband met het uitbreiden van de voorhangprocedure bij de Staten-Generaal ter zake van bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen door het Rijk (Zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001), met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in verschillende wijzigingen van de Comptabiliteitswet 2001 (Cw). Een aantal van deze wijzigingen is reeds in de praktijk doorgevoerd, andere zijn eerder aangekondigd.

De Minister van Financiën heeft de Afdeling advisering verzocht in het bijzonder aandacht te besteden aan het in de Cw nieuw in te voegen artikel 14a in relatie tot het budgetrecht van de Staten-Generaal. De Afdeling gaat op die vraag hieronder als eerste in. Gelet op de gegroeide praktijk van het materiële budgetrecht, de noodzaak het formele budgetrecht te respecteren, zij het achteraf, en op de gevallen waarvoor het voorstel kennelijk is bedoeld, is de Afdeling niet overtuigd van het nut en

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

de noodzaak van het voorstel. De Afdeling adviseert het voorstel in verband daarmee nader te bezien.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 juni 2013, nr. 13.001106, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 juli 2013, nr. W06.13.0160/III, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling aanleiding tot het maken van diverse inhoudelijke opmerkingen, genummerd 1 t/m 5. In de onderstaande reactie van het kabinet hierop worden deze nummering en de daarbij gebruikte omschrijvingen aangehouden.

1. Spoedeisende uitgavenwijzigingen; budgetrecht

Het voorgestelde artikel 14a Cw voorziet in een procedure voor spoedeisende, beleidsmatige uitgavenwijzigingen.² Het gaat volgens de toelichting om situaties waarin niet gewacht kan worden tot de reguliere begrotingsvaststelling of de vaststelling van een suppletoire begroting is afgerond. Het voorgestelde artikel 14a Cw bepaalt dat dergelijke uitgavenwijzigingen door de betrokken Minister, in overeenstemming met de Minister van Financiën tussentijds schriftelijk aan de Kamers der Staten-Generaal worden voorgelegd. Blijkens de toelichting dient voor de toepassing van deze procedure aan drie voorwaarden te worden voldaan:

- a. er is een spoedeisend belang; uitstel van de uitvoering van het nieuwe of het gewijzigde beleid is niet in het belang van het Rijk;*
- b. het toepassen van de normale wettelijke begrotingsprocedure gaat te lang duren; en*
- c. het moet gaan om beleidsmatige begrotingswijzigingen, dat wil zeggen uitgavenwijzigingen die voortvloeien uit nieuw genomen besluiten met aanzienlijke financiële consequenties.*

De voorgestelde procedure heeft betekenis voor het budgetrecht van de Staten-Generaal. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. Budgetrecht

De regering is bij het aangaan van financiële verplichtingen gehouden het budgetrecht van de Staten-Generaal in acht te nemen. Het budgetrecht vindt zijn grondslag in artikel 105, eerste lid, van de Grondwet dat bepaalt dat de begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk bij de wet³ worden vastgesteld. De betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de vaststelling van begrotingswetten kan gezien worden in samenhang met een vergelijkbare betrokkenheid bij de vaststelling van belastingen (artikel 104) en het geldstelsel (artikel 106).

Met het vaststellen van de begrotingswet wordt de regering geautoriseerd om de in de begroting opgenomen uitgaven te verrichten (autorisatiefunctie). Deze voorafgaande autorisatie door de Staten-Generaal door middel van een begrotingswet van uitgaven die de regering voornemens is te doen, vormt de kern van het budgetrecht.

Omdat de begroting is gebaseerd op onzekere ramingen van inkomsten en uitgaven wordt de begroting lopende het jaar aangepast. Er dient immers te worden voorzien in aanvullende machtiging indien uitgaven hoger zijn dan geraamd. Ten minste twee maal per jaar (samenhangend

² Artikel I, onderdeel H.

³ Als de Grondwet spreekt van «bij wet» dan wordt daarmee tot uitdrukking gebracht dat een wet in formele zin vereist is.

met de Voorjaarsnota en de Najaarsnota) wordt door middel van suppletoire begrotingen voorzien in aanvullende machtiging.⁴ Uitgavenwijzigingen die niet samenhangen met reeds in de begroting opgenomen beleid moeten door middel van incidentele suppletoire begrotingen aan de Staten-Generaal worden voorgelegd.

Indien de uitvoering van beleid niet op formele vaststelling van een suppletoire begroting kan wachten, wordt in de praktijk naast het formele budgetrecht het zogenoemde materiële budgetrecht toegepast. Door middel van een in een brief opgenomen vooruitlopende begrotingsinformatie worden de Staten-Generaal op de hoogte gesteld van voorgenomen budgettaire wijzigingen als gevolg van beleidsaanpassingen. Zo wordt voorkomen dat het parlement achteraf, met de indiening van een suppletoire begroting, met een voldongen feit wordt geconfronteerd.

De Staten-Generaal gaan met de in de brief opgenomen voorgenomen beleidsaanpassing (stilzwijgend) akkoord of verwerpen deze. In geval van (stilzwijgende) instemming zijn de facto de budgettaire wijzigingen geaccepteerd en voert het parlement daarmee zijn budgetrecht in materiële zin uit. Het materiële budgetrecht kan echter niet gebruikt worden ter vervanging van het formele budgetrecht. Achteraf dienen de Staten-Generaal alsnog formele autorisatie te geven voor de uitgaven van de regering door aanvaarding van een suppletoire begroting. Deze machtiging achteraf trekt de ontstane situatie recht. Zij heeft weinig van doen met begroten.

Van belang is dat het materiële budgetrecht meer omvat dan enkel het informeren van de Staten-Generaal over voorgenomen uitgaven. Kern van het budgetrecht is immers de voorafgaande autorisatie; het parlement moet, stilzwijgend of uitdrukkelijk, instemmen met de voorgenomen uitgave. In het geval vooruitlopende begrotingsinformatie wordt verstrekt met slechts het doel om het parlement te informeren zonder dat het parlement de mogelijkheid van onthouding van instemming met de voorgenomen uitgave wordt geboden, kan niet worden gesproken van uitoefening van het materiële budgetrecht.

De Afdeling beziet het voorstel binnen dit kader.

b. Nut en noodzaak

Spoedeisende, beleidsmatige⁵ uitgavenwijzigingen waarbij niet kan worden gewacht op een suppletoire begroting moeten op grond van het voorgestelde artikel 14a Cw door de betrokken Minister, in overeenstemming met de Minister van Financiën, tussentijds schriftelijk aan de Kamers der Staten-Generaal worden voorgelegd. Het onderhavige voorstel beoogt daarmee het gebruik van het materieel budgetrecht te formaliseren door het introduceren van een wettelijke procedure. De toelichting vermeldt dat het voorgestelde artikel 14a Cw de tijdige

⁴ Artikel 14 van de Comptabiliteitswet 2001.

⁵ In de Rijksbegrotingsvoorschriften 2013 worden drie soorten begrotingswijzigingen onderscheiden; beleidsmatige wijzigingen, exogene wijzigingen en administratieve wijzigingen. Beleidsmatige wijzigingen zijn het gevolg van politieke of bestuurlijke keuzes; keuzes om bijvoorbeeld regelingen aan te passen of discretionaire keuzes in concrete situaties. De aanpassing van het budget is politiek of bestuurlijk wenselijk. Exogene begrotingswijzigingen worden veroorzaakt door externe factoren. Te denken valt aan een groter beroep op een regeling dan waarmee bij de ontwerpbegroting rekening werd gehouden. [...]Administratieve begrotingswijzigingen zijn wijzigingen van boekhoudkundige aard of wijzigingen die voortvloeien uit controlebevindingen. In het algemeen hoeven dergelijke wijzigingen niet in een suppletoire begroting te worden opgenomen. Zij kunnen als slotwetswijzigingen worden verwerkt.

betrokkenheid van de Staten-Generaal, vooruitlopend op een formele begrotingsvaststelling of op een formele begrotingswijziging in ieder geval materieel waarborgt.

De Afdeling merkt op dat naast het formele budgetrecht het materiële budgetrecht van belang is geworden. De materiële invulling van het budgetrecht is niet opgenomen in wetgeving, maar in de praktijk gegroeid. De praktijk van het materieel budgetrecht doet recht aan het belang van de voorafgaande autorisatie van uitgaven door de Staten-Generaal terwijl de praktische bezwaren van het tijdsverloop van de wetgevingsprocedure worden ondervangen. De grenzen van de toepassing van het materiële budgetrecht worden bepaald door de Staten-Generaal zelf onder meer in het kader van de aanvaarding van een suppletoire begroting. Eerst door aanvaarding van de suppletoire begroting staat de autorisatie van de uitgave vast. De Staten-Generaal bepalen dan ook zelf welke mate van «flexibiliteit» zij in de toepassing van het budgetrecht aanvaardbaar achten. Uit de toelichting blijkt niet in hoeverre de huidige staatkundige praktijk, zonder wettelijke regeling, bezwaren oproept.

De Afdeling wijst er daarbij op dat ten aanzien van een van de voorbeelden waarop in de toelichting wordt gewezen, en die blijkens de toelichting in belangrijke mate de aanleiding vormt voor het onderhavige voorstel, te weten de aankoop van de Nederlandse Fortisonderdelen, de Minister van Financiën reeds in december 2008 heeft gemotiveerd waarom het (materiële) budgetrecht van de Staten-Generaal niet kon worden gerespecteerd. Het was in die omstandigheden in verband met vertrouwelijkheid, de koers- en marktgevoeligheid en de snelheid van handelen die geboden was, niet mogelijk het budgetrecht te respecteren; het voor de overname van Fortis/AA benodigde bedrag van € 16,8 mrd. moest – gelet op de ernst van de situatie – al worden toegezegd, voordat de Staten-Generaal daarmee hadden kunnen instemmen. Ook bij de daarop aansluitende noodzakelijke liquiditeitsondersteuning van Fortis/AA met leningen voor in totaal € 50 mrd. kon het budgetrecht niet worden gerespecteerd.⁶

Ziet de Afdeling het goed dan zal het bestaan van een bepaling zoals thans voorgesteld in een dergelijke situatie niet tot een andere uitkomst leiden. Ook het materiële budgetrecht vereist dat het parlement de mogelijkheid wordt geboden om de uitgave niet te autoriseren. Het parlement moet op de vooruitlopende begrotingsinformatie (instemmend of afwijzend) kunnen reageren. Als in een geval van een crisissituatie niet op de autorisatie van het parlement in het kader van het materiële budgetrecht kan worden gewacht, rijst de vraag naar het nut en de noodzaak van de voorgestelde bepaling. De niet-naleving van het (formele en materiële) budgetrecht zal dan nog steeds aan de orde zijn.⁷

De Afdeling merkt ten slotte op dat de thans voorgestelde regeling niet in de plaats kan treden van het in artikel 105 van de Grondwet neergelegde formele budgetrecht (ex ante autorisatie door middel van een begrotingswet). De niet-naleving van het formele budgetrecht van de Staten-Generaal wordt niet weggenomen door het verstrekken van vooruitlo-

⁶ Kamerstukken II 2009/10, 31 371 nr. 79.

⁷ Dat schending van het budgetrecht aan de orde kan zijn, is ook door de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel onderkend. De door de PEFS voorgestelde procedure voor verantwoording achteraf middels een verantwoordingsmemorandum, waarop in de toelichting wordt gewezen, ziet op dergelijke situaties.

pende begrotingsinformatie op grond van artikel 14a Cw.⁸ Dat onderkent de toelichting ook als wordt opgemerkt dat de formele instemming van de Staten-Generaal als medewetgever aan de hand van een wet tot wijziging van de begroting noodzakelijk blijft, en de betrokken Minister het politieke risico draagt van het vooruitlopen op de formele vaststelling van de betrokken begrotingswijziging.

Gelet op de gegroeide praktijk, op de noodzaak het formele budgetrecht – zij het achteraf – te respecteren en op de gevallen waarvoor de voorgestelde regeling kennelijk is bedoeld, is de Afdeling niet overtuigd van het nut en de noodzaak van het voorgestelde artikel 14a Cw. Zij adviseert de voorgestelde bepaling nader te bezien.

Onverminderd het bovenstaande merkt de Afdeling het volgende op.

c. Reikwijdte

De toelichting vermeldt dat het toepassen van de wettelijke begrotingsprocedure, door middel van de indiening van een incidentele suppletoire begroting, gelijktijdig met de in een brief opgenomen voorgenomen beleidsaanpassing, in beginsel de voorkeur verdient. De Afdeling is van oordeel dat toepassing van de reguliere procedure door indiening van een (incidentele) suppletoire begroting het uitgangspunt dient te zijn. Indien het nodig en wenselijk wordt geacht in de Cw te voorzien in een afwijkende procedure, is de Afdeling van oordeel dat deze slechts op uitzonderingssituaties van toepassing zou moeten zijn.

De Afdeling merkt op dat de thans voorgestelde regeling een ruim bereik heeft. De in de onderdelen a en b van het voorgestelde artikel 14a Cw opgenomen criteria komen er op neer dat toepassing van deze procedure aan de orde kan zijn in alle gevallen waarin het in het belang van het Rijk is dat niet wordt gewacht tot formele begrotingsautorisatie van de Staten-Generaal is verkregen. Dat voorts is voorzien in het vereiste dat de betrokken Minister vooraf tot overeenstemming komt met de Minister van Financiën over de gewenste uitgavenwijziging, om te waarborgen dat niet te snel wordt geconcludeerd dat aan deze voorwaarde wordt voldaan, doet daaraan niet af.

In de toelichting wordt een aantal, naar het oordeel van de Afdeling ongelijksoortige, voorbeelden genoemd van gevallen waarin toepassing van de procedure van het voorgestelde artikel 14a aan de orde kan zijn. In de eerste plaats wordt gewezen op crisissituaties zoals bij de overname van de Nederlandse Fortisonderdelen of de nationalisatie van SNS REAAL. De Afdeling heeft hiervoor, onder b., reeds kanttekeningen geplaatst bij de toepassing van de procedure van het voorgestelde artikel 14a Cw in een dergelijke situatie.

Voorts vermeldt de toelichting dat een snelle beleidsuitvoering aan de orde kan zijn als op grond van Europese afspraken vóór een uiterste datum uitsluitel gegeven moet worden over deelname van Nederland aan een Europees programma, zoals bij het EFSF en het ESM aan de orde is geweest. De Afdeling heeft in haar advies over de goedkeuringwet voor het ESM⁹ opgemerkt dat, mede in het licht van artikel 105 van de Grondwet, een voorziening dient te bestaan die recht doet aan de

⁸ Dit wordt ook onderkend in de Rijksbegrotingsvoorschriften waarin ten aanzien van beleidsmatige uitgavenwijzigingen wordt opgemerkt dat met de uitvoering gewacht moet worden totdat de instemming van de Tweede Kamer is verkregen via de vaststelling van de suppletoire begroting.

⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 221, nr. 4

noodzaak van democratische controle op het handelen van de bevoegde Minister in het kader van het ESM. In dat verband merkte de Afdeling op dat buiten twijfel dient te zijn dat Nederland alleen geacht mag worden akkoord te zijn gegaan met een besluit tot verhoging van het maatschappelijk kapitaal en de daaruit voortvloeiende wijziging van het ESM-Verdrag, nadat de Staten-Generaal dat expliciet hebben goedgekeurd. De Afdeling is van oordeel dat de thans voorgestelde regeling niet voldoet aan de genoemde voorwaarde van expliciete goedkeuring door de Staten-Generaal.

Ten slotte wijst de toelichting op besluitvorming die in december plaatsvindt over het lopende begrotingsjaar. De desbetreffende supplettoire begrotingswet wordt veelal pas in het jaar daarna aangenomen. De Afdeling merkt op dat het bij dit voorbeeld niet zozeer gaat over spoedeisende beleidswijziging als gevolg van een situatie die om onmiddellijk overheidsingrijpen vraagt, als wel om het min of meer automatische gevolg van het tempo van de begrotingsbehandeling. Toepassing van de in artikel 14a Cw voorstelde procedure ligt in dat kader niet in de rede.

De Afdeling concludeert dat het uitgangspunt van het indienen van een supplettoire begroting niet uit het voorgestelde artikel 14a Cw blijkt, dat dat artikel geen voorafgaande materiële autorisatie regelt, dat de voorgestelde criteria veel ruimte bieden, en dat de in de toelichting gebruikte voorbeelden daarop niet aansluiten. De Afdeling adviseert de reikwijdte van het artikel nader te bezien.

1. Spoedeisende uitgavenwijzigingen; budgetrecht

De Afdeling is niet overtuigd van het nut en de noodzaak van een wettelijke verplichting om de Staten-Generaal in bepaalde situaties over spoedeisende uitgavenwijzigingen aan de hand van een brief te informeren. Het zogenoemde materiële budgetrecht bestaat uit een gegroeide praktijk die werkt en die – ook na wettelijke regeling – niet in de plaats kan treden van het formele budgetrecht aan de hand van supplettoire begroting(swetten). De Staten-Generaal bepalen zelf welke mate van «flexibiliteit» zij in de toepassing van het budgetrecht aanvaardbaar achten. Uit de toelichting blijkt volgens de Afdeling niet in hoeverre de huidige staatkundige praktijk zonder wettelijke regeling bezwaren oproept. Zij adviseert de regering de voorgestelde bepaling nader te bezien.

De regering beoogde met het voorstel het materiële budgetrecht van de Staten-Generaal te versterken. In met de Tweede Kamer gevoerde debatten over de overname van de Nederlandse Fortisonderdelen is dit aangekondigd. Naar aanleiding van de door de Afdeling geuite kritiek op het voorstel heeft de regering zich hierop opnieuw beraden. Een wettelijke informatieverplichting heeft ten opzichte van de gegroeide praktijk, behoudens codificatie, geen feitelijke meerwaarde; wel kan een dergelijke verplichting de indruk wekken dat informatieverstrekking alleen al voldoende is, terwijl het materieel budgetrecht meeromvattend is. Overigens was in de memorie van toelichting, zoals die aan de Afdeling was voorgelegd, expliciet gemeld dat de voorgestelde procedure aanvullend zou zijn en niet in de plaats zou treden van de procedure van het formele budgetrecht.

Alles opnieuw overwegende heeft de regering besloten het voorstel tot invoeging van artikel 14a in de Comptabiliteitswet 2001 uit het wetsvoorstel te schrappen. De moeilijkheid om het criterium *spoedeisende uitgavenwijzigingen* te objectiveren heeft de regering daarbij eveneens meegewogen. De regering zal de thans bestaande praktijk van een actieve informatieverstrekking op een zo vroeg mogelijk tijdstip voortzetten.

De Afdeling vindt verder de gevallen waarvoor de voorgestelde regeling volgens de regering bedoeld is, als argumentatie niet steekhoudend. Op deze kritiek wordt niet (meer) ingegaan, nu de regering besloten heeft om het voorstel tot het invoegen van artikel 14a in de Comptabiliteitswet 2001 uit het wetsvoorstel te schrappen.

2. Samenvoeging begroting Financiën en nationale schuld

Voorgesteld wordt artikel 1 Cw te wijzigen, zodat voortaan de begrotingsstaat van nationale schuld wordt vastgesteld bij de wet waarmee de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën wordt vastgesteld. In de begroting voor 2013 is op deze wijziging reeds vooruitgelopen.¹⁰

Reden voor deze wijziging is dat hiermee een administratieve lastenverlichting wordt bereikt, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de informatievoorziening.

Het voorstel roept op dit punt de vraag op waarom niet is gekozen voor een bredere aanpak. Niet alleen het Ministerie van Financiën kent verschillende begrotingswetten die, ook al houden zij geen verband met elkaar, onder de verantwoordelijkheid van hetzelfde departement vallen. De Afdeling adviseert nader op het vorenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

2. Samenvoeging begroting Financiën en nationale schuld

De Afdeling vraagt zich, naar aanleiding van het voorstel om jaarlijks de begrotingsstaten van de begroting van Financiën en van nationale schuld in één begrotingswetsvoorstel op te nemen, af waarom niet voor een bredere aanpak is gekozen. Er zijn namelijk meer Ministeries die verschillende begrotingen beheren en die op basis van artikel 1 van de Comptabiliteitswet 2001 die begrotingen in verschillende wetsvoorstellen opnemen.

De Afdeling wijst hier op de mogelijkheid het aantal begrotingswetsvoorstellen te beperken. In het kader van de modernisering van de Comptabiliteitswet, waaraan thans wordt gewerkt, zal de algemene bepaling inzake de indiening bij wet van de begrotingen zodanig worden gewijzigd, dat ruimer de mogelijkheid ontstaat om begrotingen waarvoor één Minister verantwoordelijk is in één begrotingswetsvoorstel op te nemen. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt slechts een aantal noodzakelijke of zeer wenselijke wijzigingen door te voeren. Om die reden wordt de suggestie van de Afdeling niet in dit wetsvoorstel verwerkt. De structurele regeling van de samenvoeging van de begrotingen van Financiën en nationale schuld in één wetsvoorstel is zeer wenselijk, omdat thans de regeling van die samenvoeging jaarlijks via de begrotingswet van Financiën mogelijk wordt gemaakt. Jaarlijks wordt daartoe een incidentele afwijking van de Comptabiliteitswet 2001 geregeld, hetgeen uit wetgevingsoptiek geen optimale situatie is.

3. Verplichtingen-kasagentschappen

Het voorgestelde artikel 11a Cw bevat de introductie van afwijkend beheer van dienstonderdelen als verplichtingen-kasagentschappen.¹¹ Dit is een variant op baten-lastendiensten, met als belangrijkste verschil dat het beheer plaatsvindt op basis van het (reguliere) verplichtingen-kasstelsel, in plaats van het voor baten-lastendiensten gebruikelijke baten-lastenstelsel.

De Afdeling maakt enkele opmerkingen over het voorgestelde stelsel.

¹⁰ Artikel I, onderdeel A.

¹¹ Artikel I, onderdeel G.

- a. *De toelichting wijst op een brief aan de Tweede Kamer over de evaluatie van het baten-lastenmodel, waarin de invoering van verplichtingen-kasagentschappen wordt aangekondigd.¹² In dat verband wordt voorgesteld om een minimumomvang voor zelfstandige agentschappen als instellingscriterium te introduceren (met als richtbedrag een omvang van € 50 mln). Voorts wordt voorgesteld dat een baten-lastenadministratie slechts zal worden toegestaan als de afschrijvingskosten meer dan 5% bedragen van de totale kosten. In de andere gevallen moet dan gekozen worden voor een verplichtingen-kasagentschap.*

Uit de toelichting wordt niet duidelijk of en zo ja, op welke wijze aan deze voorstellen uitvoering zal worden gegeven.

Voorts zou bij de uitwerking van de voorstellen volgens dezelfde evaluatie voor bestaande baten-lastenagentschappen eerst een doorlichting plaatsvinden. Uit de toelichting wordt niet duidelijk of die doorlichting inmiddels heeft plaatsgehad, wat daarvan de resultaten zijn, en of een en ander leidt tot aanpassing van de status van verschillende bestaande baten-lastenagentschappen.

De Afdeling adviseert de toelichting op bovengenoemde punten aan te vullen.

- b. *In het voorgestelde artikel 11a, vierde lid, Cw wordt artikel 52, tweede lid, van overeenkomstige toepassing verklaard. In de systematiek van de Cw ligt het meer voor de hand in artikel 52, tweede lid, naast de verwijzing naar baten-lastendiensten ook een verwijzing naar verplichtingen-kasagentschappen op te nemen. Voorts merkt de Afdeling ten aanzien van het voorgestelde artikel 11a, achtste lid, Cw op, dat het in de systematiek van de Cw voor de hand ligt om zulks in artikel 18 Cw zelf te regelen.*

De Afdeling adviseert het voorstel in op dit punt aan te passen.

3. Verplichtingen-kasagentschappen

De Afdeling maakt een paar opmerkingen, ondergebracht onder de letters a en b.

Onder a adviseert zij om de memorie van toelichting aan te vullen met aandacht voor een minimumomvang van agentschappen als instellingscriterium en aan een minimumcriterium (afschrijvingskosten meer dan 5% van de totale kosten) om het voeren van een baten-lastenadministratie door een baten-lastenagentschap toe te staan. Ook adviseert zij in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan de doorlichting van de bestaande baten-lastenagentschappen, als die heeft plaatsgevonden; in de evaluatie die is gehouden, was een voorstel voor een doorlichting opgenomen.

Deze adviezen zijn overgenomen.

Onder b merkt de Afdeling op dat het, gelet op de systematiek van de Comptabiliteitswet 2001, meer voor de hand ligt om een tweetal bepalingen met een sterk wettechnisch karakter anders vorm te geven. Gelet op de op stapel staande modernisering van de Comptabiliteitswet, die zal leiden tot een totaal gewijzigde systematiek van die wet ten opzichte van de huidige wet, is om doelmatigheidsreden ervoor gekozen voor deze (tijdelijke) bepalingen wettechnisch zo eenvoudig mogelijk vorm te geven. Het advies is daarom niet gevolgd.

¹² Kamerstukken II 2010/11, 28 737, nr. 21.

4. Voorhangprocedure

Met de voorgestelde artikelen 34a tot en met 34c Cw wordt de voorhangprocedure van artikel 34 Cw uitgebreid tot verschillende andere privaatrechtelijke rechtshandelingen door de Staat.¹³ De Afdeling merkt hierover het volgende op.

- a. *Het voorgestelde artikel 34a, onderdeel c, Cw bepaalt dat de voorhangprocedure van artikel 34 Cw van toepassing is bij het overnemen van risico's van financiële activa van een privaatrechtelijke rechtspersoon, indien dat overnemen bedoeld is ter versterking van het vermogen van de privaatrechtelijke rechtspersoon. In het voorgestelde artikel 34b, eerste lid, onderdeel c, wordt bepaald dat van toepassing van de voorhangprocedure kan worden afgezien indien de rechtshandeling, bedoeld in artikel 34a, onder a tot en met c, niet ten doel heeft het relatieve belang van de Staat in het vermogen van de betrokken rechtspersoon te verhogen.*

De Afdeling merkt op dat uit de tekst van de wet noch uit de toelichting blijkt wat met de term «vermogen» wordt bedoeld. Uit het feit dat in de voorgestelde artikelen 34a, onderdeel a, en 34b, onderdeel b, gesproken wordt van eigen vermogen, maakt de Afdeling op dat «het vermogen» van de rechtspersoon meer omvat dan enkel het eigen vermogen. De Afdeling wijst er op dat het niet gebruikelijk is te spreken van een aandeel in het vermogen indien aan een rechtspersoon een lening of een garantie is verstrekt.

De Afdeling adviseert de in de artikelen 34a, 34b en 34c Cw gehanteerde terminologie te verduidelijken.

- b. *Artikel 34b, eerste lid, onderdeel d, bepaalt dat van toepassing van de voorhangprocedure kan worden afgezien indien het volgen van die procedure, strijdig is met een wettelijk voorschrift. De toelichting wijst in dit verband op de in de Wet op het financieel toezicht opgenomen regels inzake de openbaarmaking van koersgevoelige informatie. In dergelijke gevallen kan de voorhangprocedure – gelet op het openbare karakter daarvan – niet worden gevolgd, aldus de toelichting.*

Ziet de Afdeling het goed dan staat de Wet op het financieel toezicht niet in de weg aan voorhang bij de Staten-Generaal mits aan een aantal voorwaarden is voldaan.¹⁴ De Afdeling wijst er op dat artikel 34 Cw niet in de weg staat aan vertrouwelijke behandeling door de Tweede Kamer van de voorgehangen voorgenomen privaatrechtelijke rechtshandeling. In zoverre behoeft het volgen van de procedure van artikel 34 Cw niet automatisch tot openbaarmaking van het voornemen te leiden.

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het bovenstaande aan te vullen.

- c. *Artikel 34b, tweede lid, verplicht tot overleg vooraf met de Algemene Rekenkamer voordat een wetsvoorstel wordt ingediend waarin een specifieke rechtsgrond wordt gecreëerd voor het verrichten van de desbetreffende privaatrechtelijke rechtshandeling. De voorgestelde regel sluit aan bij artikel 96 Cw, dat voor de betrokkenheid van de*

¹³ Artikel I, onderdeel N.

¹⁴ De Wet op het financieel toezicht gaat uit van de verplichting om koersgevoelige informatie onverwijld openbaar te maken. Deze openbaarmaking kan echter worden uitgesteld indien het uitstel een rechtmatig belang van de onderneming dient, van het uitstel geen misleiding te duchten is en tijdens het uitstel de vertrouwelijkheid van de informatie gewaarborgd is.

Algemene Rekenkamer ook al verwijst naar artikel 34 Cw. In aansluiting daarop adviseert de Afdeling, zo dit gelet op de tekst van artikel 96 Cw al nodig is, deze regel onder te brengen in artikel 96 Cw en het voorgestelde artikel 34b, tweede lid, Cw te schrappen.

4. Voorhangprocedure

De Afdeling maakt een paar opmerkingen, ondergebracht onder de letters a t/m c.

- a. De Afdeling merkt naar aanleiding van de artikelen 34a en 34b op dat uit de tekst van de wet noch uit de toelichting blijkt wat met de term «vermogen» wordt bedoeld. Zij maakt daaruit op dat «het vermogen» van de rechtspersoon meer omvat dan enkel het eigen vermogen. Zij adviseert de in de artikelen 34a, 34b en 34c van de Comptabiliteitswet gehanteerde terminologie te verduidelijken.

Met de in artikel 34a, aanhef en onderdeel c, bedoelde situatie wordt bedoeld op een transactie waarbij het risico van financiële activa wordt overgenomen van een privaatrechtelijke rechtspersoon. Het doel van een dergelijke transactie is om de betreffende privaatrechtelijke rechtspersoon door een vermindering van de risico's van financiële activa een sterkere financiële positie te geven. Het gaat dan niet per se om een versterking van het eigen vermogen, maar met name om de verhouding tussen het eigen vermogen en de totale passiva, oftewel de solvabiliteit. Het wetsvoorstel en de toelichting is op dit punt verduidelijkt door te spreken van «versterking van de solvabiliteit» in plaats van «versterking van het vermogen».

In artikel 34b, eerste lid, onderdeel c, wordt met «vermogen» bedoeld het «eigen vermogen» van de betrokken rechtspersoon. Het wetsvoorstel is hiervoor aangepast.

- b. In artikel 34b, eerste lid, onderdeel d, wordt geregeld dat van de voorhangprocedure kan worden afgezien, indien het volgen van de procedure strijdig is met een wettelijk voorschrift. Hierover merkt de Afdeling, mede naar aanleiding het in de memorie van toelichting gegeven voorbeeld van de Wet op het financieel toezicht, die openbaarmaking van koersgevoelige informatie aan regels bindt, op dat het volgen van de voorhangprocedure niet automatisch hoeft te leiden tot openbaarmaking; de voorhangprocedure staat een vertrouwelijke uitwisseling van informatie met de Staten-Generaal niet in de weg. Geadviseerd wordt de toelichting in dit licht aan te vullen.

Deze opmerking van de Afdeling heeft aanleiding gegeven de toelichting aan te passen door daarin op te nemen, dat indien er sprake is van koersgevoelige informatie er zal worden bezien in hoeverre de Staten-Generaal vertrouwelijk kan worden geïnformeerd. Daarbij zal ook moeten worden bezien of alle leden van de Staten-Generaal toegang krijgen tot de informatie of alleen een deel van de leden, bijvoorbeeld de leden van de betrokken Tweede Kamercommissie. Het is vervolgens aan de Staten-Generaal om te besluiten of zij het voornemen ook vertrouwelijk willen bespreken of dat zij in het geval van wettelijk voorgeschreven vertrouwelijke behandeling afzien van bespreking van het voornemen. In dit kader wordt ook verwezen naar het eindrapport van de parlementaire enquêtecommissie Financieel Stelsel (PEFS) «Verloren Krediet II – De balans opgemaakt» waarin wordt voorgesteld een informatieprotocol (aanbeveling 9) op te stellen voor situaties waarin de Tweede Kamer vooraf niet publiek geïnformeerd kan worden.

- c. De Afdeling adviseert artikel 34b, tweede lid, onder te brengen in artikel 96.

Dit advies is niet gevolgd, gelet op de op stapel staande modernisering van de Comptabiliteitswet. Die modernisering zal leiden tot een totaal gewijzigde systematiek van die wet ten opzichte van de huidige wet, reden waarom er uit een oogpunt van doelmatigheid voor is gekozen voor deze (tijdelijke) bepaling wettechnisch zo eenvoudig mogelijk vorm te geven.

5. Overgangsrecht; overgangsbepalingen subsidieregelingen

Het voorgestelde artikel 24a Cw bevat een aantal bepalingen ten aanzien van subsidies van het Rijk.¹⁵ Zo bepaalt het voorgestelde artikel 24a, eerste lid, dat een subsidieregeling een tijdstip bevat waarop die regeling vervalt (horizonbepaling). Het voorgestelde artikel III bevat ten aanzien van subsidieregelingen een overgangsbepaling. Het tweede lid bepaalt dat subsidieregelingen die eindigen op of na 1 juli 2014 en subsidieregelingen die geen einddatum kennen bij inwerkingtreding van artikel I, onderdeel J, vóór 1 juli 2014 worden voorzien van een vervaldatum die niet later ligt dan 1 juli 2017, tenzij het ontwerp van een subsidieregeling daartoe met overeenkomstige toepassing van artikel 24a, vierde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 met een langere geldingsduur aan de Tweede Kamer is overgelegd. De Afdeling merkt op dat artikel III, tweede lid, geen overgangsrecht bevat, maar een opdracht tot aanpassing van subsidieregelingen van het Rijk in bepaalde zin.

De Afdeling adviseert artikel III, tweede lid, in het licht van het bovenstaande aan te passen.

5. Overgangsrecht; overgangsbepalingen subsidieregelingen

De Afdeling merkt op dat het tweede lid van het voorgestelde artikel III ten aanzien van subsidieregelingen een overgangsbepaling bevat die bepaalt dat subsidieregelingen die eindigen op of na 1 juli 2014 en subsidieregelingen die geen einddatum kennen bij inwerkingtreding van artikel I, onderdeel J, vóór 1 juli 2014 worden voorzien van een vervaldatum die niet later ligt dan 1 juli 2017, tenzij het ontwerp van een subsidieregeling daartoe met overeenkomstige toepassing van artikel 24a, vierde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 met een langere geldingsduur aan de Tweede Kamer is overgelegd. De Afdeling merkt op dat artikel III, tweede lid, geen overgangsrecht bevat, maar een opdracht tot aanpassing van subsidieregelingen van het Rijk in bepaalde zin.

De Afdeling adviseert artikel III, tweede lid, in het licht van het bovenstaande aan te passen.

De Afdeling heeft terecht opgemerkt dat artikel III, tweede lid, van het voorstel geen overgangsrechtelijke bepaling bevat, maar een opdracht tot aanpassing van (reeds bestaande) subsidieregelingen. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is dit lid dan ook geschrapt als onderdeel van het overgangsrecht in artikel III en is het als nieuw zesde lid toegevoegd aan artikel 24a (onderdeel J). Daarbij is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de termijnbepaling die in dit artikelonderdeel was opgenomen om de betrokken bestaande subsidieregelingen vóór 1 juli 2014 te voorzien van een vervaldatum die niet later ligt dan 1 juli 2017 alsnog te schrappen, teneinde te voorkomen dat de opdracht terugwerkende kracht zou worden gegeven.

¹⁵ Artikel I, onderdeel D.

6. Redactionele opmerkingen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

6. Redactionele opmerkingen

In de bijlage bij het advies maakt de Afdeling ook een aantal redactionele opmerkingen.

De opmerkingen heb ik deels overgenomen. Voor zover het wettechnische opmerkingen zijn, zijn ze – gelet op de op stapel staande modernisering van de Comptabiliteitswet, die zal leiden tot een totaal andere artikelsgevoegde opzet van de wet – niet overgenomen; er is om doelmatigheidsredenen voor gekozen de (tijdelijke) wijzigingen in de wet wettechnisch zo eenvoudig mogelijk door te voeren.

Wat betreft de opmerking om in artikel I, onderdelen K en L in te voegen «en de rechten die daarmee samenhangen», merk ik op dat ik daar om inhoudelijke redenen niet toe over ben gegaan. In de memorie van toelichting bij artikel I, onderdelen J, K N (nieuwe lettering) ben ik daarop ingegaan.

Wat betreft de opmerking om in artikel I, onderdeel T, «auditdienst van het Rijk» te vervangen door «accountantsdienst van het Rijk», merk ik op dat ik dat bestuurlijk-organisatorisch niet wenselijk vind, omdat inmiddels in een Organisatie- en mandaatbesluit van het Ministerie van Financiën de Auditdienst Rijk is geformaliseerd. Door de voorgestelde wijziging zou het in de wet gebruikte begrip (accountantsdienst van het Rijk) af blijven wijken van het begrip dat in de organisatie van het Ministerie van Financiën is geformaliseerd (auditdienst van het Rijk), een begrip dat inmiddels rijksbreed wordt gebruikt.

Inmiddels is het wenselijk gebleken om in de Comptabiliteitswet ook de bepaling te schrappen die regelt dat de staatsbalans in het Financieel jaarverslag van het Rijk moet worden opgenomen. Het wetsvoorstel is daarvoor aangepast.

De Afdeling advisering van 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,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W06.13.0160/III

- In het in artikel I, onderdeel C, gewijzigde artikel 5, vierde en vijfde lid, vernummernen tot derde en vierde lid alsmede de verwijzingen aanpassen.
- Het in artikel I, onderdeel D, gewijzigde artikel 6, vijfde lid, vernummernen tot vierde lid alsmede de verwijzingen aanpassen.
- Het in artikel I, onderdeel G, in te voegen artikel 11a, derde lid, herformuleren als definitiebepaling.
- In artikel I, onderdeel G, in artikel 11a, derde lid, «van toepassing» vervangen door: van overeenkomstige toepassing.
- In artikel I, onder J, in artikel 24a, eerste lid, Cw na «Een subsidieregeling» invoegen: van het Rijk.
- In artikel I, onderdeel K, in artikel 25, vierde lid, na overtollige roerende zaken» invoegen: en de rechten die daarmee samenhangen.
- In artikel I, onderdeel K, in artikel 25, vijfde lid, na «overtollige onroerende zaken» invoegen: en de rechten die daarmee samenhangen.
- In artikel I, onderdeel L, in artikel 32, tweede lid, na «zaken» telkens invoegen: en de rechten die daarmee samenhangen
- In artikel I, onderdeel N, in artikel 34b, eerste lid, onderdeel b, «kan verschillen» vervangen door: kan verschillend worden vastgesteld.
- In artikel I, onderdeel N, in artikel 34b, eerste lid, onderdeel d, «wettelijk voorschrift» vervangen door: wettelijke regeling.
- In het artikel I, onderdeel Q, gewijzigde artikel 54, vierde, vijfde en zesde lid, vernummernen tot derde, vierde en vijfde lid, alsmede verwijzingen naar deze artikelleden aanpassen.
- In artikel I, onderdeel Q, het voorgestelde tweede lid van artikel 54 Cw schrappen, nu dit een doublure vormt met artikel 54, zesde lid, Cw en artikel 65, eerste lid, Cw.
- In artikel I, onderdeel T, «accountantsdiensten» vervangen door «accountantsdiensten zijn» en voorts «auditdienst van het Rijk» vervangen door «accountantsdienst van het Rijk is».
- In artikel II «Het besluit, bedoeld in artikel 69, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001,» vervangen door: Het Besluit taak DAD.
- In artikel III, eerste lid, «tenzij een verlenging van de geldingsduur van een dergelijke regeling wordt gewenst» schrappen.
- In artikel III, tweede lid, «overlegd» vervangen door: overgelegd.