

Vergaderjaar 2016–2017

34 426

Regels inzake het beheer, de informatievoorziening, de controle en de verantwoording van de financiën van het Rijk, inzake het beheer van publieke liquide middelen buiten het Rijk en inzake het toezicht op het beheer van publieke liquide middelen en publieke financiële middelen buiten het Rijk (Comptabiliteitswet 2016)

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 22 februari 2017

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor Financiën.¹ Wij danken de leden van de D66-fractie en de PvdA-fractie voor hun nadere opmerkingen en vragen. Bij de beantwoording van de vragen is de volgorde van het nader voorlopig verslag aangehouden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de fractie van D66 vragen waarom de regering afziet van een (door haarzelf uitgevoerd) onderzoek naar hoe de Staat in zijn rol als aandeelhouder toezicht houdt op de staatsdeelnemingen. In het verlengde hiervan vragen deze leden of de regering het feit, dat elke staatsdeelneming iedere zeven jaar wordt geëvalueerd, voldoende acht voor een goed toezicht op de staatsdeelnemingen. En zo ja, op welke gronden de regering dit baseert.

Zoals bij ieder beleidsveld is de overheid ook ten aanzien van het aandeelhouderschap bereid om van tijd tot tijd zijn bijdrage (door anderen) onder de loep te laten nemen. Om die reden is de afgelopen jaren ook meerdere malen onderzoek gedaan naar de wijze waarop de staat zijn rol als aandeelhouder invult. In 2012 heeft er een interdepartementaal beleidsonderzoek Staatsdeelnemingen plaatsgevonden waarvan de aanbevelingen zijn verwerkt in de Nota Deelnemingenbeleid 2013.² In deze nota staat beschreven op welke wijze de staat invulling geeft aan zijn rol als aandeelhouder en op welke onderdelen de staat betrokken wordt bij de besluitvorming van de deelnemingen. Met het jaarverslag Beheer staatsdeelnemingen wordt de Tweede Kamer ieder jaar geïnformeerd over de wijze waarop het beleid uit de Nota Deelnemingenbeleid in de praktijk is gebracht en of het beleid aanscherping behoeft. In 2015 heeft de Algemene Rekenkamer het rapport «De Staat als aandeelhouder; Over het

¹ Kamerstukken I 2016/17, 34 426, D.

² Kamerstukken II 2013/2014, 28 165, nr. 165.

beheer van staatsdeelnemingen»³ gepubliceerd. Hierover heeft uitvoerig overleg met de Tweede Kamer plaatsgevonden. Het kabinet heeft een belangrijk deel van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer overgenomen. Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer ook onderzoeken gepubliceerd over de staatsdeelnemingen TenneT (2015)⁴ en Gasunie (2012)⁵, waarin ook de wijze waarop de staat zijn rol als aandeelhouder invult aan de orde is gekomen. De parlementaire onderzoekscommissie privatisering/Verzelfstandiging overheidsdiensten van de Eerste Kamer heeft in haar rapport «Verbinding Verbroken»⁶ uit 2012 ook aanbevelingen gedaan ten aanzien van het proces bij privatiseringstrajecten die zijn verwerkt in het beleid en bij alle privatiseringstrajecten worden toegepast.⁷

De in de Nota Deelnemingenbeleid beschreven zeven jaarlijkse evaluatie van de staatsdeelnemingen heeft als doelstelling om te onderzoeken of het aandeelhouderschap van de staat als aanvullend borgingsinstrument op wet- en regelgeving nog toegevoegde waarde heeft. Naast het publieke belang is er bij deze evaluatie ook aandacht voor de corporate governance, de bedrijfseconomische positie van de staatsdeelneming, de strategische omgeving van de onderneming en de wijze waarop de publieke doelstellingen zijn behaald. Dergelijke periodieke evaluaties per deelneming staan hierdoor los van de voorgenoemde (externe) onderzoeken die (gedeeltelijk) gericht zijn op de vraag hoe de staat zijn rol als aandeelhouder invult.

Ten aanzien van het begrip «publieke taak» dat betrekking heeft op bepaalde rechtspersonen die op basis van het onderhavige wetsvoorstel gehouden zijn te schatkestbankieren, begrijpen de leden van de fractie van D66 dat dit begrip niet op voorhand juridisch in te kaderen is. Daarentegen achten de leden van de fractie van D66 de huidige definitie te summier met de vrees dat dit in de toekomst tot afbakingsproblemen zou kunnen leiden. Om die reden verzoeken deze leden de regering om het begrip «publieke taak» nader toe te lichten en informeren zij naar de mogelijkheid om meer voorbeelden te geven van dergelijke rechtspersonen.

Het begrip «publieke taak» geeft met betrekking tot het schatkestbankieren een restcategorie van rechtspersonen weer, die wordt afgezet tegenover de categorie rechtspersonen met een wettelijke taak. Naast het Nationaal Restauratiefonds en het Nationaal Groenfonds zijn de regionale stichtingen bevolkingsonderzoeken en de voormalige Stichting Rechtsherstel Sinti en Roma andere voorbeelden van rechtspersonen met een publieke, doch geen wettelijke taak.

Zoals in de memorie van toelichting van het onderhavige wetsvoorstel uiteen is gezet, is een publieke taak een taak die niet wettelijk is geregeld, maar wel een maatschappelijk of politiek belang kent. Het maatschappelijke of politieke belang van de taak komt veelal tot uitdrukking doordat de overheid op het (beleids)terrein van de taak actief of anderszins betrokken is. Een grote of overwegende betrokkenheid van de overheid bij een bepaald (beleids)terrein is daarmee een goede aanduiding dat de taken die op dat terrein worden uitgevoerd als publiek aan te merken zijn. Daarentegen impliceren het gebrek aan of een beperkte overheidsbemoediging op een bepaald (beleids)terrein dat de taken op dat terrein privaats van aard zijn. Aangezien de diverse (beleids)terreinen en de mate van overheidsbetrokkenheid erg kunnen verschillen, is het lastig om op

³ Kamerstukken II 2014/2015, 28 165, nr. 183.

⁴ Kamerstukken II 2014/2015, 28 165, nr. 181.

⁵ Kamerstukken II 2011/2012, 33 292, nr. 1.

⁶ Kamerstukken I 2012/13, C, A-B.

⁷ Zie ook Kamerstukken I 2012/13, C, I.

voorhand een uniforme definitie van het begrip «publieke taak» te geven. Om die reden is ertoe besloten om dit begrip – in navolging van de huidige Comptabiliteitswet 2001 – beleidsmatig vorm te geven, waarbij het kabinet erop vertrouwt dat de voorgaande toelichting tegemoet komt aan de door de leden van de fractie van D66 gewenste toelichting.

Verder vragen de leden van de fractie van D66 of de regering het wenselijk acht om de indieningsdata van de begrotingen te kunnen vervroegen en of het niet noodzakelijk is om een wettelijke grondslag te creëren om de begrotingen op een eerdere datum dan Prinsjesdag in te dienen. Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag is toegelicht is de regering niet voornemens om Prinsjesdag, de datum waarop de begrotingen jaarlijks worden ingediend, te vervroegen.⁸ In navolging van de conclusie van de commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer naar aanleiding van het rapport «Aandacht voor het parlementair budgetrecht in Europees perspectief» dat het Europees Semester geen inbreuk doet op het nationale budgetrecht,⁹ heeft de Minister van Financiën in zijn reactie op het voorgenoemde rapport aangegeven zich te herkennen in de conclusie dat Prinsjesdag niet verplaatst hoeft te worden.¹⁰ Gelet hierop acht de regering het niet noodzakelijk om een wettelijke grondslag in het leven te roepen op basis waarvan de begrotingen op een eerdere datum kunnen worden ingediend.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering het wenselijk acht dat in het kader van «Verantwoord Begroten» de jaarlijkse verantwoording dient in te gaan op de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de inzet van financiële instrumenten ten behoeve van decentrale overheden. Voorts informeren deze leden of de regering van mening is dat zij bij middelen verstrekt aan decentrale overheden kan oordelen over de in artikel 3.1 genoemde criteria (doelstellingen, doeltreffendheid, doelmatigheid) en hierover verantwoording af kan leggen.

Een deel van de financiële middelen wordt door departementen rechtstreeks aan gemeenten en provincies verstrekt. Zoals terecht wordt geconstateerd door de leden van de PvdA zijn – door Verantwoord Begroten met ingang van de begroting 2013 – deze geldstromen vanuit de Rijksbegroting naar decentrale overheden apart inzichtelijk gemaakt via het financieel instrument «bijdrage aan decentrale overheid». Zo is uit de Rijksbegroting 2017 op te maken dat er vanuit zes departementale begrotingen geld richting decentrale overheden gaat; afgekort gaat het om de departementen VenJ, OCW, IenM, EZ, SZW en VWS. De begrotingsartikelen waar deze uitgaven onder vallen, kennen allemaal een beleidsdoelstelling. In de departementale jaarverslagen wordt verantwoording afgelegd over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid inzake deze bijdragen.

Het grootste deel van de financiële middelen die het Rijk aan de decentrale overheden verstrekt, vindt plaats via het gemeente- en provinciefonds (GF en PF). Deze fondsen hebben een bijzondere positie in de Rijksbegroting. Deze twee begrotingen hebben enkel als doelstelling om middelen aan gemeenten en provincies toe te delen. De doelstelling van het GF en PF valt uiteen in twee thema's. Deze thema's hebben betrekking op de omvang van de fondsen in relatie tot het takenpakket van de

⁸ Kamerstukken II 2015/16, 34 426, nr. 7, blz. 17 en 18.

⁹ Kamerstukken II 2014/15, 31 597, nr. 7.

¹⁰ Kamerstukken II 2014/15, 31 597, nr. 8.

decentrale overheden (voldoende financiële middelen voor uitvoeren taken, in combinatie met de andere inkomstenbronnen die decentrale overheden hebben) en de verdeling van de middelen tussen de gemeenten en provincies onderling (verdeling die in staat stelt een gelijkwaardig voorzieningenpakket tegen globaal gelijke lasten te leveren). Over deze thema's legt de regering jaarlijks verantwoording af aan de hand van de jaarverslagen van het GF en PF. Tevens voert het Rijk periodiek onderzoek uit naar deze thema's. In de afgelopen jaren heeft het parlement bijvoorbeeld het Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds (POR) ontvangen, de evaluatie van de normeringssystematiek en het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte ontvangen.¹¹

Gemeenten en provincies worden geacht de middelen uit het GF en PF naar eigen inzicht te besteden – met inachtneming van de relevante wet- en regelgeving en de hierover gemaakte bestuurlijke afspraken.¹² Het GF en PF komen daarmee volledig ten goede aan de algemene middelen van de gemeenten en provincies. Het Rijk speelt bij de keuzes over de besteding verder geen rol. Hier geldt subsidiariteit: de doelmatigheid en doeltreffendheid van deze uitgaven wordt via de decentrale democratische verantwoording bepaald. Hieruit volgt dat van de allocaties via het GF en PF geen sturende werking uitgaat, zoals reeds in de memorie van antwoord is aangegeven en waar de leden van de PvdA-fractie naar informeren.

Verder vragen de leden van de fractie van de PvdA of de allocaties via het GF en PF ten behoeve van de nieuwe taakvelden in het kader van de decentralisaties ook worden afgezet tegenover de uitgaven, zowel op het niveau van de afzonderlijke gemeente en provincie als geconsolideerd op rijksniveau.

Om na te gaan of de verdeling van de middelen tussen gemeenten voldoet, worden jaarlijks de uitgaven van gemeenten geconsolideerd op rijksniveau en op het niveau van groepen gemeenten vergeleken met de allocaties in het GF. Daarbij geldt dat voor deze vergelijking vanaf 2017 conform het nieuwe Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten de taakvelden worden gehanteerd in plaats van de oude functionele indeling voor decentrale overheden. Aangezien gemeenten en provincies zelf bepalen waaraan en hoeveel zij hun middelen besteden en de mogelijkheid hebben om eigen inkomsten te genereren, kunnen op individueel gemeentelijk en provinciaal niveau grote verschillen ontstaan tussen de uitgaven en de allocaties in de fondsen. De landelijke beschikbare informatie is daarom niet geschikt om op individueel gemeentelijk of provinciaal niveau normatieve uitspraken te doen over de bestedingen in relatie tot de allocaties in het GF en PF.

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

¹¹ Kamerstukken II 2016/17, 34 550 B, nr. 2, bijlage 1 en Kamerstukken II 2015/16, 34 300, nr. 74, bijlage.

¹² In relatie tot de integratie uitkering sociaal domein: Kamerstukken II 2013–2014, 33 935 nr. 7