

## 28 035

### **Wijziging van de Comptabiliteitswet houdende bepalingen inzake het beheer van liquide middelen van rechtspersonen die collectieve middelen beheren, inzake de financiering van die rechtspersonen en inzake de beheersing van het EMU-saldo voor zover dit saldo door het financieel beheer van deze rechtspersonen wordt beïnvloed (Eerste wijziging van de Comptabiliteitswet 2001)**

#### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN<sup>1</sup>**

Vastgesteld 18 juni 2002

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### **Algemeen**

De leden van de **CDA**-fractie hadden kennisgenomen van het wetsvoorstel en herinnerden de minister eraan dat zij reeds eerder tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen naar aanleiding van een opmerking in de Miljoenennota hadden opgemerkt zeer kritisch te staan tegenover het idee van (gedwongen) geïntegreerd middelenbeheer. Nu zij kennis hadden genomen van het wetsvoorstel en de behandeling in de Tweede Kamer was het hun duidelijk dat er sprake is van een antinomie tussen op zich goede argumenten pro van financieel-technische aard en argumenten contra van meer principiële aard.

Zij wilden ter voorbereiding van de plenaire behandeling enkele vragen stellen.

De leden van de **VVD**-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Deze leden wilden de minister ook enige verduidelijking vragen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** (mede sprekend namens de **SGP**-fractie) hadden met belangstelling kennisgenomen van bovengenoemd wetsvoorstel. Ook zij hadden over dit wetsvoorstel nog enkele vragen.

#### **Inhoud wetsvoorstel**

De minister heeft tijdens het wetgevingsoverleg (Kamerstuk nr. 22, blz. 18–19), onder andere na een expliciete vraag van het lid Van Walsem, gesteld dat over de leenfaciliteit nog wordt onderhandeld, maar dat voor

<sup>1</sup> Samenstelling: Boorsma (CDA), Stevens (CDA), *voorzitter*, Schuyer (D66), Rensema (VVD), Van den Berg (SGP), Varekamp (VVD), Ter Veld (PvdA), Ruers (SP), Wolfson (PvdA), *plv. voorzitter*, De Vries (ChristenUnie), Dupuis (VVD), Bemelmans-Vidéc (CDA) en Platvoet (GL).

het overige volledige overeenstemming met het hbo en de universiteiten is bereikt, zo merkten de leden van de **CDA**-fractie op. In de nota naar aanleiding het verslag (blz. 2) stelde de minister evenzo dat met de onderwijsinstellingen «inmiddels een bestuurlijk akkoord» is bereikt. Wil de minister kopieën van de stukken van de HBO Raad, de VSNU en de Bve Raad zenden waarin die instemming is verwoord, zo vroegen deze leden. Was niet veeleer afgesproken dat eerst de leenfaciliteit nader zou worden uitgewerkt en besproken, zodat er geen sprake is van inhoudelijke overeenstemming? Overigens hadden de leden inmiddels een kopie van een brief van de VSNU ontvangen, volgens welke geen overeenstemming zou zijn bereikt. Een brief van de VSNU aan minister Hermans laat verder veel bezwaren zien. Wil de regering daar op reageren?

Onder de beleidsmatige uitzonderingen worden de zorgverzekeraars genoemd, uitgezonderd vanwege hun «evident markt karakter». Licht het niet meer in de rede de zorgverzekeraars uit te zonderen omdat ze niet worden bekostigd uit de rijksbegroting? De memorie van toelichting zegt dat het in dit wetsvoorstel gaat om rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT), welke immers worden bekostigd met «publieke middelen», hetzij met een rijksbijdrage hetzij met opbrengsten uit wettelijke heffingen of een combinatie daarvan. Indien de regering stelt dat het de bedoeling is dat liquide middelen pas de schatkist verlaten indien dat echt voor betalingsdoelen nodig is, wordt een goed treasury standpunt verdedigd. Maar de ontvangsten uit de ziekenfondspremies mogen dan worden aangeduid als «publieke middelen», het blijven ontvangsten van de betreffende rechtspersoon en niet van de Staat. In de formulering van de beleidsmatige uitzondering voor de zorgverzekeraars blijkt al dat er sprake is van een étatisme in het denken van de regering: alle publieke middelen (anders dan van decentrale overheden) lijken te worden behandeld als schatkistmiddelen.

Het is duidelijk dat de wet niet geldt voor de decentrale overheden: art. 45 verwijst voor de werkingssfeer naar art. 91 Comptabiliteitswet. Deze hebben immers hun eigen democratisch bestel. Duidelijk is dat de politiekorpsen, welke voor wat betreft risico-arm beleggen al vallen onder de werking van de Wet FIDO, eventueel onder de werkingssfeer zouden komen te vallen. Daarmee zou hun zelfstandigheid qua financieel beleid worden uitgehold. Hoe verhoudt zich dat tot de voornemens van de regering bij wet regels te stellen ten aanzien van de vermogens – en «nebenbei» terzake van de bedrijfsvoering – van de korpsen. Is er door de aantasting van de zelfstandigheid, eventueel bij de korpsen, maar in elk geval bij de instellingen voor MBO en HO, geen sprake van sluipende centralisatie? Is er trouwens overeenstemming bereikt met de politie-regio's, zo vroegen de leden van de CDA-fractie.

Is het niet zo dat de instellingen die liquide saldi aanhouden, en daarbij ook rente verdienen, daarmee tegelijk ook een versterking van hun financiële positie opbouwen, wat de beoordeling door derden ten goede komt? Wat de centralisatie betreft: dat argument contra speelt natuurlijk minder bij een RWT als de IBG of de Stichting Fonds voor de Podium-kunsten, zo meenden de leden van de CDA-fractie, maar meer bij instellingen welke genoodzaakt zijn geworden door de Staat zelf om een goed financieel beheer op te bouwen zoals de instellingen voor HO of de politieregio's. Wil de regering een detail uitleggen: waarom zou het Groenfonds zijn middelen bij het ministerie van Financiën moeten aanhouden? Hebben de provincies niet evenzo een bijdrage? Heeft daarover overleg plaatsgevonden met het IPO?

Blijkens de memorie van toelichting ontvangen de instellingen over de bij het ministerie van Financiën aangehouden tegoeden een marktconforme

rentevergoeding welke rekening houdt met «looptijd en kredietwaardigheid», zo vervolgden de leden van de CDA-fractie. Een marktconforme rente welke rekening houdt met de looptijd is makkelijk vast te stellen. Rekening houden met kredietwaardigheid vergt echter een uitgebreid onderzoek, waarvoor het ministerie van Financiën niet is geëquipeerd. De minister heeft gezegd dat het eigenlijk alleen maar gaat om de toepassing van het idee van centrale treasury. Maar het verstrekken van een rentevergoeding, wat door deze leden werd toegejuicht, is toch niet normaal waar het gaat om een centrale treasury? Wordt daarmee al niet te kennen gegeven dat het eigenlijk niet gaat om geld van de Staat maar van derden? Gaat de Staat, anders dan de minister enkele malen heeft gesteld, geen bankierswerk verrichten door de kredietwaardigheid te beoordelen? Sinds wanneer wordt trouwens bij het geven van een rentevergoeding over een tegoed rekening gehouden met kredietwaardigheid? Dat gebeurt toch alleen bij het vaststellen van de rente over een opgenomen krediet?

Deze leden meenden evenals hun CDA-collegae in de Tweede Kamer, dat de uitvoeringskosten veel te laag zijn geraamd, namelijk structureel op slechts 1,10 miljoen euro. Kan de minister meedelen hoeveel tegoed-rekeningen ongeveer zullen worden aangehouden, om wat voor bedragen het zal gaan, en hoeveel instellingen een lening zullen aangaan? Deze leden vroegen dat om het bedrag aan uitvoeringskosten te kunnen begrijpen.

Deze leden vroegen vervolgens wat de consequenties zullen zijn voor het waarborgfonds voor de HBO-instellingen en het waarborgfonds voor de MBO-instellingen. Worden die waarborgfondsen niet volstrekt overbodig gemaakt door het idee van de regering dat de instellingen binnen geïntegreerd middelenbeheer bij het ministerie van Financiën lenen? Waarom is aan de waarborgfondsen totaal geen aandacht geschonken door de regering? Is het overigens juist dat in de discussie met het veld geopperd is dat die waarborgfondsen een garantie zouden kunnen geven aan de Staat der Nederlanden voor een lening aan de RWT? Wordt dat geen «Umwertung von Werten»?

De regering stelt dat het niet wil gaan zitten op de stoel van de betrokken ministers. Indien het ministerie van Financiën echter een lening wil verstrekken, zal het ministerie van Financiën de kredietwaardigheid van de instelling en het nut van de betrokken investering moeten gaan beoordelen, zoals een financieringsinstelling dat doet. Er is dan bij voorbeeld voor de instellingen voor HO toch sprake van een forse stap terug in de zelfstandigheid van de instellingen met betrekking tot de bedrijfsvoering, zo meenden deze leden.

De leden van de CDA-fractie hadden voorts vragen bij de vermeende opbrengsten. Indien er voor de RWT dagelijks een saldoverevening plaatsvindt ten gunste van de Schatkist, zullen de opbrengsten van de valutadagen voor de banken wegvallen. De banken zullen dus zeker kosten voor de verevening in rekening brengen. Hun zogenaamde gratis diensten werden impliciet bekostigd uit de verdiensten op de saldi. De banken zullen dus voor diensten een vergoeding vragen. Al met al reden om te veronderstellen dat het ministerie van Financiën zich wat te rijk heeft gerekend, of niet?

Is het waar dat wat de leningen betreft, het ministerie van Financiën de eigen taxatiewerkzaamheden wil beperken door een hypothecaire leenfaciliteit te beperken tot 85% van de waarde van het onroerend goed? Leidt dat niet tot extra kosten, verbonden aan de taxatie en de vestiging van de hypotheek, zo vroegen deze leden. Indien de instellingen voor het

meerdere op de kapitaalmarkt moeten lenen, zullen ze toch te maken krijgen met hogere tarieven omdat de Staat een eerste hypotheek heeft?

Zijn de overgangsbepalingen van art. II niet te strak en daardoor kostenin-ducerend, zo vroegen de leden van de CDA-fractie vervolgens. De eerste overgangstermijn van 6 maanden zou onder andere moeten worden gebruikt voor de aanwijzing, waarna de volgende 6 maanden, genoemd in het tweede lid, gebruikt kunnen worden voor de omzetting van de liquide middelen in saldi bij het Rijk. Veelal zijn de uitstaande bedragen niet boeteloos of zonder koersverlies op korte termijn vrij te maken. Het derde lid geeft de mogelijkheid individuele RWT vrijstelling te geven teneinde koersverlies te voorkomen. Dat betekent echter dat de instellingen individueel moeten onderhandelen en dus voorlopig niet weten waar ze aan toe zijn. Met name in financiële kringen is transparantie erg belangrijk. Ziet de minister een mogelijkheid de overgangsbepalingen ruimer te formuleren?

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer leken er deze leden toch wat noties door elkaar te zijn gelopen. Wil de minister het begrip publieke middelen nader verduidelijken, en afbakenen ten opzichte van private middelen? Als de minister stelt dat alle middelen van het kadaster publieke middelen zijn omdat het kadaster een onderdeel van de overheid is, een publieke instelling is, en dat universiteiten vaak een private oorsprong hebben, leek het deze leden dat nadere verheldering nodig is. Indien de middelen door een RWT worden ontvangen via verkoop, gaat het noch om een bijdrage uit de Schatkist, noch om ontvangsten uit een publieke heffing. Valt dan de onderbouwing dat die middelen binnen de Schatkist moeten blijven tot het moment van betaling niet ten dele weg? Wat is de logische onderbouwing dan nog anders dan de aanwijzing in art. 91 van de Comptabiliteitswet en een pragmatisch treasury argument? Indien de Vrije Universiteit, van private oorsprong anders dan de meeste universiteiten in tegenstelling tot wat de minister stelde, inkomsten verwerft uit de derde geldstroom, gaat het noch om publieke (een juridisch criterium), noch om collectieve middelen (een economisch criterium).

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is door meerdere woordvoerders bezwaar gemaakt tegen het vaststellen van de lijsten A en B bij ministeriële regeling. Een voorstel om dat bij AMvB te doen is door de minister aanvaard. Wil de minister nu een concept-AMvB voorleggen ter vaststelling van de lijsten, zo vroegen de leden van de CDA-fractie tot besluit. De lijsten zoals opgenomen als bijlage 2 van de memorie van toelichting hebben immers alleen maar een informatief karakter.

De op de A-lijst vermelde instellingen zoals universiteiten, HBO's en politieregio's zijn verplicht al hun liquide middelen aan te houden bij het ministerie van Financiën.

Voor deze instellingen zou in samenwerking met de betrokken ministers gewerkt worden aan een maatwerkregeling. Gaarne vernamen de leden van de **VVD**-fractie of deze regeling reeds bestaat. Zo ja, kan de minister inzicht geven ten aanzien van de inhoud van deze regeling?

Verschillende van de RWT die onder de regels van het voorliggende voorstel worden gebracht, hebben tegenwoordig een Raad van Toezicht, zo vervolgden de leden van de fractie van de **ChristenUnie** (mede namens de **SGP**-fractie). Dit geldt onder meer voor universiteiten en hogescholen. Kan worden toegelicht waarom ook voor deze instellingen de regels zoals voorzien in het wetsvoorstel noodzakelijk zijn?

De memorie van toelichting (stuk nr. 3) bevat in bijlage 2 een voorlopige lijst met RWT's die onder de werking van het onderhavige voorstel vallen, onderverdeeld in een A- en een B-lijst. Voor de plaatsing op de A- of de B-lijst worden naast beleidsmatige, vooral financiële criteria gehanteerd, zoals vermeld op blz. 14 van de memorie van toelichting. Deze leden meenden dat die criteria in het kader van het wetsvoorstel consequent moeten worden toegepast. In dat verband wilden zij graag weten waarom bijvoorbeeld een instelling voor voortgezet onderwijs, die aan de financiële criteria van de A-lijst voldoet, toch op de B-lijst wordt geplaatst, anders dan bijvoorbeeld een ROC. Welke redenen zijn er voor dit verschil in behandeling? Ook deze leden zouden het op prijs stellen een actuele versie van de bedoelde lijst te ontvangen.

Deze leden hadden voorts begrepen dat het niet in het voornemen ligt om de bedragen genoemd op blz. 14 van de memorie van toelichting in de loop van de tijd aan te passen. Gegeven de geldontwaarding en de gedeeltelijk daarmee samenhangende stijging van salarissen e.d. – nog afgezien van volume-ontwikkelingen – betekende dit naar de mening van deze leden dat in de loop van de tijd steeds meer RWT van de B-lijst naar de A-lijst zullen «schuiven». Is dat de bedoeling?

Het bevreemde de leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP dat RWT die door terugloop van hun activiteiten niet meer aan de financiële criteria van de A-lijst voldoen, toch op deze lijst blijven. Wat is daarvan de achtergrond? Leidt dit niet tot verschil in status van RWT die in het kader van dit wetsvoorstel gelijkwaardig zijn?

Deze leden hadden er enerzijds begrip voor dat het toezicht op de verschillende RWT in het kader van deze wet wordt ondergebracht bij het betreffende vakdepartement. Zij hadden zich, gegeven het louter financiële karakter van dit toezicht, echter ook kunnen voorstellen dat het was ondergebracht bij het ministerie van Financiën. Is dat ooit overwogen? Bestaat niet het risico dat beleidsinhoudelijke overwegingen eerder een rol gaan spelen, bijvoorbeeld bij beslissingen over het aangaan van een lening, nu dit toezicht wordt ondergebracht bij de vakdepartementen, dan wanneer deze taak bij het ministerie van Financiën was ondergebracht? Is bij de berekening van de kosten en de baten van het onderhavige voorstel rekening gehouden met extra benodigde capaciteit op de vakdepartementen in verband met het vervullen van dit toezicht?

Voor RWT die behalve met publieke middelen ook met omvangrijke private middelen werken, wordt gesteld (nota naar aanleiding van het verslag blz. 11) dat het dan verstandig is een juridische scheiding van beide soorten middelen aan te brengen, zo vervolgden de leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP. Is een dergelijke scheiding in het algemeen niet nadelig voor een slagvaardige en efficiënte taakvervulling van de betreffende organisatie?

Artikel 44 van het wetsvoorstel biedt in beginsel de minister van Financiën de mogelijkheid om, bij wijze van ultimum remedium, aanvullende regels toe te passen ten aanzien van het financiële beheer van de RWT, wanneer het EMU-tekort de kritische grens van 3% BBP nadert. Volgens de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 15) bedroeg het EMU-tekort van de RWT de laatste jaren circa 0,15% BBP. Als dat percentage min of meer gelijk blijft, kan er dan ooit reden zijn voor toepassing van artikel 44? Kan een indicatie worden gegeven bij welk percentage deze mogelijkheid wel zal worden toegepast? Is bij toepassing van deze mogelijkheid gewaarborgd dat de betreffende RWT zijn wettelijke taken naar behoren kan blijven vervullen, zo vroegen deze leden tot besluit.

Is het waar dat het ministerie van Financiën aan de betrokken directeuren financiën van instellingen voor HO een brief heeft gestuurd waarin staat dat het wetsvoorstel door «het parlement» is aanvaard, zo vroegen de leden van de **commissie**. Is een dergelijke brief naar alle instellingen gestuurd die op de (concept-)lijsten A en B staan? Als dat zo is, wil de minister dan onverwijld in een brief uiteenzetten dat het wetsvoorstel nog niet door het parlement is aanvaard, maar in de Eerste Kamer der Staten-Generaal in behandeling is?

De voorzitter van de commissie,  
Stevens

De griffier van de commissie,  
Janssen