

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)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 23 december 2016

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Financiën. Wij danken de leden van de D66-fractie en de PvdA-fractie voor hun vragen. Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen de volgorde van het verslag aangehouden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

Ten aanzien van het nieuwe artikel 3.1 vragen de leden van de fractie van D66 wat de regering gaat doen om ervoor te zorgen dat de toelichting op de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsvoorstellen daadwerkelijk betekenis krijgt. Ook vragen deze leden of de regering de exacte invulling van artikel 3.1 verder zal uitwerken in lagere regelgeving.

In artikel 4.13 van het onderhavige wetsvoorstel is vastgelegd dat de Minister van Financiën zijn oordeel geeft over voorstellen, voornemens en toezeggingen met financiële gevolgen, voordat die aan de ministerraad of de Staten-Generaal worden gezonden. Bij deze oordeelsvorming zal de toelichting van de doeltreffendheid en de doelmatigheid, conform artikel 3.1, een belangrijk onderdeel zijn. Daarnaast willen wij benadrukken dat veel beleidsvoorstellen reeds een toelichting op doeltreffendheid en doelmatigheid bevatten. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de vorm van een Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA), een risicoanalyse of de bepaling van meetcriteria voor output. Ook bestaan er momenteel al hulpmiddelen, zoals het Integraal Afwegingskader, om vooraf na te denken over doeltreffendheid en de doelmatigheid.

De leden van de D66-fractie constateren dat dankzij het amendement Vermue-Koolmees de Algemene Rekenkamer de bevoegdheid krijgt om bij een aandelenbezit van de Staat van meer dan 50% onderzoek te verrichten ten aanzien van de staatsdeelnemingen en ten aanzien van de dochterondernemingen die voor meer dan 50% in handen van die staatsdeelnemingen zijn. In het oorspronkelijke voorstel lagen deze percentages op respectievelijk 95% en 100%. De leden van de D66-fractie

vragen hoe de Minister van Financiën aankijkt tegen deze uitbreiding en of de Minister hierbij ook onderzoek heeft gedaan naar de opvattingen van private medeaandeelhouders.

De Raad van State heeft in dit kader geadviseerd¹ om rekening te houden met de gelijkheid van aandeelhouders, zoals dat in het Burgerlijk Wetboek is geregeld. Daaruit volgde het advies om bevoegdheden toe te kennen bij een aandelenbezit van de Staat van 95% of meer. Vervolgens heeft de Minister van Financiën op verzoek van de Tweede Kamer in beeld gebracht wat de verhoudingen tussen de verschillende aandeelhouders per staatsdeelneming zijn en waar de betreffende uitbreiding van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer tot een mogelijk conflict kon leiden.² Op basis van dit overzicht blijkt dat het aantal mogelijke conflicten naar verwachting zeer beperkt zal zijn. Daarnaast worden de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer met deze uitbreiding gelijk gesteld met de bevoegdheden die de lokale rekenkamers op dit punt hebben op basis van de Gemeente- en Provinciewet. Hoewel de Minister van Financiën het oordeel over deze uitbreiding van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer heeft gelaten³ en er geen onderzoek is verricht naar de opvattingen van de betreffende private partijen, is de uitbreiding gelet op de bovengenoemde overwegingen als billijk aan te merken.

De leden van de fractie van D66 informeren of de regering onderzoek heeft gedaan naar de effectiviteit en wenselijkheid van een systeem van gedecentraliseerde bevoegdheden bij onderzoeken naar publieke middelen. Deze vraag heeft betrekking op artikel 7.34, tiende lid, van het onderhavige wetsvoorstel. Die bepaling is in navolging van de huidige Comptabiliteitswet 2001 in het wetsvoorstel opgenomen. Het kabinet hanteert met betrekking tot het systeem van gedecentraliseerde bevoegdheden het uitgangspunt dat de controlebevoegdheden op hetzelfde niveau liggen als het niveau van uitvoering.⁴ Gelet op het voorgaande is er geen aanleiding geweest om een dergelijk generiek onderzoek te doen.

In het verlengde van de bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer om te onderzoeken hoe een Minister zijn rol als aandeelhouder heeft vervuld en hoe hij het beleid ten aanzien van de staatsdeelneming heeft gevoerd, vragen de leden van de fractie van D66 of de regering enig onderzoek naar het toezicht van staatsdeelnemingen door de Staat in haar rol als aandeelhouder heeft gedaan. Daarnaast vragen deze leden of de regering kan toelichten op welke wijze het onderhavige wetsvoorstel invloed heeft op de wijze waarop de Staat haar toezichthoudende rol als aandeelhouder in de toekomst gaat vervullen.

Het onderhavige wetsvoorstel leidt niet tot wijzigingen in hoe de Staat zijn rol als aandeelhouder invult. Voor de invulling van het aandeelhouder-schap van de Staat is de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid leidend.⁵ De regering verricht geen onderzoek naar hoe de Staat zelf in haar rol als aandeelhouder toezicht houdt op haar eigen staatsdeelnemingen. Wel is in de genoemde nota opgenomen dat elke staatsdeelneming iedere zeven jaar ten minste eenmaal wordt geëvalueerd waarover jaarlijks in het jaarverslag Beheer staatsdeelnemingen wordt gerapporteerd. Dergelijke evaluaties richten zich op de beoordeling van het publieke kader, de corporate governance, de bedrijfseconomische positie, de strategische

¹ Stcrt. 2012, 26086 en Kamerstukken II 2015/16, 34 426, nr. 4.

² Kamerstukken II 2016/17, 34 426, nr. 14.

³ Handelingen II 2016/17, nr. 5, item 10.

⁴ Kamerstukken II 2016/17, 34 550 VII, nr. 15.

⁵ Kamerstukken II 2013/14, 28 165, nr. 165.

omgeving van de onderneming en de wijze waarop de publieke doelstellingen zijn behaald.

De leden van de fractie van D66 geven aan dat zij de inspanningen van de regering ondersteunen om publieke gegevensbestanden als Open Data beschikbaar te stellen en vragen de regering toe te zeggen om deze data ook zo spoedig mogelijk op transactieniveau aan te leveren. Ook vragen deze leden de regering om toe te zeggen dat de doelstelling op dit terrein nadrukkelijk naar een wettelijke basis verlegd zal worden die de strekking heeft van «ja, tenzij». Verder informeren deze leden of de regering de wenselijkheid om te streven naar een nationale informatie infrastructuur, zoals die bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk tot stand is gekomen, met een instituut vergelijkbaar met het Engelse Open Data Institute, onderschrijft.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is beleidsverantwoordelijk voor het opendatabeleid van het Rijk. De Minister van Financiën voert de regie op open data voor de financiële kolom. In 2015 is de Nationale Open Data Agenda (NODA) naar de Tweede Kamer verzonden.⁶ De open data ambitie voor de financiële kolom is in de NODA opgenomen. Voor het realiseren van deze ambitie heeft de Minister van Financiën een vijfjarenplan opgesteld met concrete doelen voor de publicatie van open data over de inkomsten en uitgaven van de rijksoverheid. De Minister van Financiën heeft hierbij de ambitie om de financiële data op het laagst mogelijk niveau openbaar te maken. Dit sluit aan op de wens van uw Kamer om de data op transactieniveau te ontsluiten. Het wettelijk kader om te bepalen of data in beginsel geschikt is om te ontsluiten, is gebaseerd op het principe «open, tenzij». De «tenzij» betreft onder andere de uitzonderingsgronden die in de Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob) zijn vastgelegd. Het betreft onder meer het belang van staatsveiligheid, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van persoonsgegevens. Door de Wob als wettelijk kader te hanteren bij de afweging is al voorzien in een wettelijke basis voor het ontsluiten van overheidsdata. De NODA geeft vorm aan de verdere inzet van het kabinet op het actief ontsluiten van open data. Het kabinet geeft bijzondere aandacht aan prioritaire of high value datasets (datasets met een potentieel grote toegevoegde waarde). Door het opstellen van de NODA en de specifieke focus op de high value datasets is het kabinet reeds gestart met het ontwikkelen van een platform waar de informatie over open dat bijeengebracht wordt, genaamd Nationale Informatie Infrastructuur. Het kabinet onderkent de voordelen van een Open Data Institute en draagt de ontwikkeling hiervan een warm hart toe, met dien verstande dat private partijen op dit punt ook initiatief zullen tonen.

De formulering van het begrip «publieke taak» bij schatkistbankieren en de bijhorende toelichting is in de ogen van de leden van de fractie van D66 te algemeen van aard. De afbakening zou daarmee in de praktijk problematisch kunnen zijn. Zij vragen of de regering het begrip «publiek taak» uitgebreider toelichten.

Het begrip «publieke taak» is in navolging van de huidige Comptabiliteitswet 2001 in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen. Met dit begrip wordt een restcategorie aangeduid die in deze context niet heeft geleid tot afbakeningsproblemen. Gelet hierop is ons oordeel dat de omschrijving van dit begrip in de memorie van toelichting in de praktijk volstaat.⁷ Daarnaast betreft het – zoals ook in de memorie van toelichting uiteen is

⁶ Kamerstukken II 2014/15, 32 802, nr. 12.

⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34 426, nr. 3, blz. 113.

gezet – de omschrijving van een taak die een maatschappelijke of politieke betekenis heeft en om die reden niet op voorhand juridisch in te kaderen is.

De leden van de fractie van D66 vinden het belangrijk dat er elk jaar voldoende tijd is om de begrotingen te behandelen en informeren naar de beoogde werking van artikel 2.23 van het onderhavige wetsvoorstel dat regelt wanneer de begrotingen jaarlijks bij de Tweede Kamer worden ingediend. Daarnaast vragen deze leden of het op basis van het onderhavige wetsvoorstel mogelijk is om de begrotingen op een eerdere datum in te dienen en of het wenselijk is om de data waarop de begrotingen bij de Tweede Kamer worden ingediend desgewenst te vervroegen. Met het onderhavige wetsvoorstel is geen wijziging beoogd ten aanzien van het moment waarop de begrotingen worden ingediend. Als gevolg van een amendement van de leden De Vries en Vermue⁸ en in navolging van de huidige Comptabiliteitswet 2001 regelt artikel 2.23 van het onderhavige wetsvoorstel dat de begrotingen jaarlijks op Prinsjesdag bij de Tweede Kamer worden ingediend. Dit artikel regelt hiermee uitsluitend het tijdstip van de indiening van de begrotingen en behoudt dezelfde werking als onder de huidige Comptabiliteitswet 2001. Als gevolg hiervan bevat het onderhavige wetsvoorstel geen grondslag om de begrotingen indien wenselijk op een eerdere datum in te dienen.

Naar aanleiding van een aangenomen motie van het Kamerlid Vermue c.s.⁹ is een onderzoek ingesteld ter versterking van het budgetrecht van de Staten-Generaal, inclusief de verbetering van de informatiepositie en de controle op rechtmatigheid en doelmatigheid ten aanzien van de uitgaven in de premiesectoren. Refererend aan de zorgen van de leden van de fractie van D66 zal het onderzoek tevens aandacht besteden aan de controlefunctie van beide Kamers met betrekking tot de premiesectoren. Daarnaast vragen de leden van de fracties van D66 en PvdA of de uitkomsten van het onderzoek aan uw Kamer ter beschikking worden gesteld en of het onderzoek vóór maart 2017 gereed is. Graag zeggen wij toe de beide Kamers der Staten-Generaal vóór maart 2017 over de uitkomsten van het onderzoek te informeren.

De leden van de fractie van D66 vragen aandacht van de regering voor een verdere verfijning en verbetering in het opstellen van een jaarlijkse Staatsbalans, bij voorkeur op basis van de IPSAS-principes (International Public Sector Accounting Standards). Een dergelijke exercitie biedt volgens deze leden ook de mogelijkheid om een geïntegreerd overzicht te bieden van de risico's waaraan de rijksoverheid is blootgesteld, waaronder de risico's die voortvloeien uit versterkte garanties. Deze leden menen dat de overheidsbalans daarvoor het vertrekpunt kan opleveren, maar dat niet alle informatie daarin gecontroleerde informatie is. In dat verband vragen de leden van de fractie van D66 of de regering wil streven naar een correcte, heldere en goed toegankelijke vormgeving van dit instrument, die voorzien wordt van een jaarlijks commentaar harerzijds. Ook vragen deze leden of regering kan aanduiden hoe zij in dat kader de risico's van overheids garanties zou willen kwantificeren.

De regering neemt kennis van de vraag om aandacht te vragen voor een verdere verfijning en verbetering in het opstellen van een jaarlijkse Staatsbalans, bij voorkeur op basis van IPSAS-principes. De huidige praktijk is dat het CBS sinds 2014 voor Nederland een overheidsbalans opstelt op basis van de ESA principes (European System of National and Regional Accounts). Sindsdien wordt geen afzonderlijke Staatsbalans

⁸ Kamerstukken II 2016–2017, 34 426, nr. 20.

⁹ Kamerstukken II 2016–2017, 34 426, nr. 19

meer gepresenteerd. De overheidsbalans geeft de balans van de collectieve sector weer en biedt zo inzicht in het totaal van bezittingen, schulden en vermogen van de centrale overheid, decentrale overheden en de sociale verzekeringsinstellingen als geheel. Een toelichting hierbij wordt jaarlijks gegeven in de bijlagen bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk en de Miljoenennota.

De regering onderschrijft het belang van inzicht in risico's waaraan de rijksfinanciën zijn blootgesteld inclusief de bijzondere risico's voortvloeiende uit verstrekte garanties. De regering merkt daarbij op dat er frequent aandacht besteed wordt aan deze risico's in onder meer de Miljoenennota en het Financieel jaarverslag van het Rijk. Zo bevat de Miljoenennota 2017 een apart hoofdstuk over risicoanalyse en -beleid met daarin aandacht voor het financieringsbeleid van de staatsschuld, de financiële sector, ontwikkeling van de risicoregelingen (garanties en achterborgstellingen), verplicht schatkistbankieren voor decentrale overheden en de financiële verplichting vanuit Europa. Voorts bevat bijlage 8 van de Miljoenennota 2017 een overzicht van de risicoregelingen van het Rijk waarin het uitstaande risico van garanties wordt gekwantificeerd, evenals de bijbehorende inkomsten en uitgavenstromen. Ook bevatten de departementale begrotingen en jaarverslagen een overzicht van risicoregelingen waarbij garanties individueel worden toegelicht.

De leden van de fractie van D66 betreuren dat de discussie over de mogelijke vervanging van het vigerende kasstelsel door een baten en lasten stelsel niet tijdig tot een afronding is gekomen en niet meer in de herziening meegenomen kon worden. Graag gaan deze leden ervan uit dat de regering ook de Eerste Kamer zal informeren over de uitkomsten van het thans hiernaar lopende onderzoek.

De desbetreffende Adviescommissie verslaggevingsstelsel rijksoverheid zal begin 2017 een advies uitbrengen over de voor- en nadelen van toevoeging van meer baten-lasteninformatie aan de huidige wijze van begroten en verantwoorden. Zodra het onderzoek gereed is, zal uw Kamer hierover schriftelijk worden geïnformeerd.

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

De leden van de PvdA-fractie informeren hoe de Staten-Generaal worden betrokken bij de (nadere) regelgeving waarin een aantal onderwerpen op basis van het onderhavige wetsvoorstel wordt uitgewerkt.

In het onderstaande overzicht is aangegeven welke regelgeving aan het onderhavige wetsvoorstel ten grondslag ligt en op welke wijze de beide Kamers der Staten-Generaal daarbij worden betrokken.

Overzicht van regelgeving die gebaseerd is op de Comptabiliteitswet 2016

Type en naam regelgeving	Inhoud	Betrokkenheid van de Staten-Generaal
Besluit Auditdienst Rijk	Regels over de organisatie, taken en bevoegdheden van de Auditdienst Rijk.	
Besluit FEZ bij het Rijk	Regels over de instelling en organisatie, taken en bevoegdheden van de directies Financieel-economische zaken bij de ministeries.	
Regeling Agentschappen	Regels over het instellen en opheffen van agentschappen, het sturingsmodel, de financiering en bekostiging en de verslaggevingvoorschriften.	Het instellen van een agentschap wordt bij de Tweede Kamer voorgehangen (artikel 2.20, derde en vierde lid, van het wetsvoorstel).
Regeling Audit Committees bij het Rijk	Regels over de instelling, samenstelling en bevoegdheden van de Audit Committees bij de rijksoverheid.	

Type en naam regelgeving	Inhoud	Betrokkenheid van de Staten-Generaal
Regeling financieel beheer	Regels over het financieel beheer, de financiële administraties en het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen.	
Regeling IOFEZ	Regels over de samenstelling, organisatie en doelen van het interdepartementale overleg met betrekking tot financieel-economische aangelegenheden.	
Regeling materieelbeheer roerende zaken bij het Rijk	Regels over het beheer van (overtollige) roerende zaken bij het Rijk.	
Regeling schatkistbankieren rechtspersonen met een wettelijke taak en andere rechtspersonen	Regels over het beheer van de rekeningcourantrekeningen, deposito's en leningen van rechtspersonen.	
Regeling rijksbegrotingsvoorschriften	Regels over de presentatie van de begrotingen en jaarverslagen.	Over de regels m.b.t. de inrichting van de rijksbegroting en de jaarverslagen en de begrotings- en verantwoordingsinformatie wordt periodiek op hoofdlijnen overleg met de Tweede Kamer gevoerd (artikel 4.20, derde lid, van het onderhavige wetsvoorstel).
Regeling periodiek evaluatieonderzoek	Regels over onderzoeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, de beleidsdoorlichtingen en de subsidie-evaluaties.	Over de regels m.b.t. het periodiek onderzoek van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en de bedrijfsvoering wordt periodiek op hoofdlijnen overleg met de Tweede Kamer gevoerd (artikel 4.20, derde lid, van het onderhavige wetsvoorstel).

De leden van de fractie van PvdA verzoeken de regering een appreciatie te geven van de begrotingssystematiek «Verantwoord Begroten» en informeren op welke wijze deze systematiek in het onderhavige wetsvoorstel is uitgewerkt.

Op 18 december 2014 heeft de Minister van Financiën de Tweede Kamer per brief geïnformeerd over de uitkomsten van de evaluatie van «Verantwoord Begroten».¹⁰ In deze evaluatie wordt gesteld dat, in vergelijking met de daarvoor gehanteerde systematiek van «Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording», de begrotingen en jaarverslagen meer zijn ingericht op het verstrekken van financiële informatie en een beter inzicht geven in zowel de programma-uitgaven waarmee beleid wordt uitgevoerd als de omvang van de apparaatsuitgaven per departement. Ook de financiële instrumenten die worden gebruikt voor de uitvoering van beleid, zoals subsidies en bijdragen aan decentrale overheden en zelfstandig bestuursorganen, zijn door «Verantwoord Begroten» apart zichtbaar geworden. De expliciete koppeling van deze instrumenten met de beleidsuitgaven ontbrak voorheen in de begroting. «Verantwoord Begroten» heeft op deze wijze de koppeling tussen geld en beleid versterkt en daarmee de informatieve functie van de begroting voor de

¹⁰ Kamerstukken 2014/15 31 865, nr. 65.

Kamers der Staten-Generaal verhoogd. Daarentegen is in de evaluatie van «Verantwoord Begroten» ook geconstateerd dat de nieuw geïntroduceerde onderdelen «beleidswijzigingen» en «beleidsconclusies» voor verbetering vatbaar zijn. Inmiddels is een aantal stappen gezet om deze beoogde verbeteringen te realiseren. Bijvoorbeeld de aanpassing van de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften voor wat betreft de beleidsconclusies die in de jaarverslagen worden vermeld. Aan de hand van die voorschriften worden de jaarverslagen getoetst en zijn workshops voor de ministeries verzorgd om de kwaliteit van de beleidsconclusies te verbeteren.

De systematiek «Verantwoord Begroten» is op basis van het onderhavige wetsvoorstel in lagere regelgeving uitgewerkt, te weten in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften. Dit heeft tot gevolg dat wijzigingen in de systematiek, bijvoorbeeld als gevolg van voortschrijdend inzicht of de wisselende informatiewensen, snel kunnen worden aangepast.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering mogelijkheden ziet om de informatievoorziening richting burgers over de verantwoording van het Gemeente- en Provinciefonds te verbeteren alsmede of het wenselijk is dat er een landelijk informatieprotocol komt waarmee de relatie tussen allocatie en besteding door gemeenten en provincies inzichtelijk wordt gemaakt. In het verlengde hiervan vraagt deze fractie of de regering de zienswijze deelt dat genoemde verantwoording in termen van frequentie en transparantie te wensen overlaat, en dit urgenter is geworden met de recente decentralisaties.

Naar het oordeel van de regering is de verantwoording over de middelen uit het Gemeente- en Provinciefonds van even groot belang als voorheen. Het gaat om publieke middelen waarbij vooropstaat dat de verantwoording frequent en transparant is. In het Besluit begroten en verantwoorden (BBV) is neergelegd hoe gemeenten hun begroting en jaarrekening dienen vast te leggen. Vanaf 2017 zijn in dit besluit de nieuwe taakvelden vastgelegd. De uitgaven van gemeenten en provincies zullen met deze aanpassing naar verwachting beter vergelijkbaar zijn.

Het kabinet ziet momenteel geen aanleiding om via een landelijk informatieprotocol in aanvulling hierop voor te schrijven deze gegevens af te zetten tegen gegevens over allocatie. De allocatiegegevens worden door de fondsbeheerders opgesteld en gebruikt om de verdeling tussen gemeenten en provincies vorm te geven. Van de allocatiecijfers gaat geen sturende werking vanuit: gemeenten en provincies worden geacht de middelen naar eigen inzicht te besteden – met inachtneming van wet- en regelgeving. Verantwoording over de besteding van de middelen uit de fondsen dient op decentraal niveau plaats te vinden in samenspraak met de Gemeenteraad en provinciale staten.

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