

33837 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. 3 Memorie van toelichting¹

Algemeen

1. Inleiding

Deze wet bevat een aantal wijzigingen van de Comptabiliteitswet 2001. Deze wijzigingen zijn doorgevoerd vooruitlopend op de algehele modernisering van die wet, die eerder is aangekondigd (Kamerstukken II, 202009/10, 31.371, nr. 301). De algehele modernisering is een omvangrijk project, waarvan thans wordt verwacht dat in de loop van 2014 een ontwerp van wet voor advies bij achtereenvolgens de Algemene Rekenkamer en de Afdeling advisering van de Raad van State kan worden ingediend. Indiening bij de Tweede Kamer kan dan in 2014 of 2015 worden verwacht. Met de modernisering van de Comptabiliteitswet wordt beoogd op een weloverwogen wijze de financiële governancestructuur van de rijksdienst wettelijk opnieuw vast te leggen. Het is van belang dat alle bij die structuur betrokken actoren (onder andere alle vakministeries, de directeuren FEZ, de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer) daarover vooraf worden geraadpleegd. Het aanpassingsproces duurt daarom langer dan eerder voorzien. Die vertraging levert spanning op met een aantal inhoudelijke wijzigingen, dat daarom thans door middel van dit wetsvoorstel is doorgevoerd.

Het betreft de volgende wijzigingen; deze zijn inhoudelijk al eerder met de Tweede Kamer besproken:

- a. Het jaarlijks vaststellen van de begrotingsstaten van Nationale Schuld (IXA) en van het ministerie van Financiën (IXB) door middel van één begrotingswet (Kamerstukken II, 2011/12, 33 000 IXB, nr. 28);
- b. Het introduceren binnen de rijksdienst van verplichtingen-kasagentschappen, naast de bestaande baten-lastendiensten (Kamerstukken II, 2010/11, 28.737 nr. 21);
- c. Het verstrekken van informatie aan de Staten-Generaal over spoedeisende, beleidsmatige uitgavenwijzigingen vooruitlopend op het voorleggen van een (suppletoir) begrotingswetsvoorstel (Kamerstukken II, 2009/10, 31.371, nr. 301);
- d. Het uitbreiden van de voorhangprocedure ex artikel 34 bij de Staten-Generaal ter zake van privaatrechtelijke rechtshandelingen door het Rijk waarmee wordt beoogd de solvabiliteit van bepaalde private partijen te versterken (Kamerstukken II, 2009/10, 31.371, nrs. 95 en 301);
- e. Het opnemen van een verplichte horizonbepaling in subsidieregelingen (Kamerstukken II 2011/12, 33.034, nr. 8);
- f. Het aanpassen van (de presentatie van de) informatie in de begrotingen en de jaarverslagen in het kader van het project *Verantwoord begroten* (Kamerstukken II, 2011/12, 31.865, nr. 26 e.a.);
- g. Het laten vervallen van de Voorlopige Rekening als budgettaire nota na afloop van een jaar (Kamerstukken II 2005/06, 29.949, nr. 55);
- h. Het introduceren van een gezamenlijke accountantsdienst ten behoeve van alle ministeries, de Auditdienst Rijk (Kamerstukken II, 33.000, nr. 1) en het, daarmee samenhangend, intrekken van het Besluit taak DAD, dat wordt vervangen door een ministeriële regeling;
- i. Het aanpassen van de verantwoordelijkheid voor het beheer van overtollig materieel en voor het privaatrechtelijk beheer van materieel aan de overgang van het beheer van al het vastgoed bij het Rijk naar de Minister van Binnenlandse Zaken (KB houdende departementale herindeling met betrekking tot rijksvastgoed; Stcrt. 2012, 23045).

Een aantal van deze wijzigingen (de wijzigingen onder a, b, f en g) is vooruitlopend op de modernisering van de Comptabiliteitswet het afgelopen jaar feitelijk geformaliseerd via afwijkingsbepalingen die waren opgenomen in begrotingswetten. Tegen die procedure heeft de

¹ De brief van de Algemene Rekenkamer aan de Minister van Financiën d.d. 22 april 2013 en de antwoordbrief van de Minister van Financiën aan de Algemene Rekenkamer zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer d.d. 6 mei 2013.

Afdeling advisering van de Raad van State bezwaren kenbaar gemaakt (zie onder andere het advies van de afdeling bij het voorstel van wet tot vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Financiën (IX) voor het jaar 2013; Kamerstukken, 2012/13, 33.400 IX, nr. 3). Deze wijzigingen worden daarom nu structureel via deze wijzigingswet in de Comptabiliteitswet 2001 doorgevoerd.

In het overleg dat met de Tweede Kamer in 2009-2010 is gevoerd over de informatieverstrekking tijdens de kredietcrisis is onder andere de toezegging gedaan om de Comptabiliteitswet te wijzigen op het punt van het verplicht verstrekken van zogenoemde “*vooruitlopende*” begrotingsinformatie door middel van een brief (Kamerstukken II, 2009/10, 31 371, nr. 301); “*vooruitlopende*” informatie, omdat vooruitgelopen wordt op de normale procedure van de begrotingsvaststelling of van de vaststelling van een begrotingswijziging. In het wetsvoorstel, zoals dat ter advisering aan de Raad van State was voorgelegd, was daartoe artikel 14a opgenomen inzake spoedeisende, beleidsmatige uitgavenwijzigingen. Mede naar aanleiding van de door de Afdeling advisering gemaakte opmerkingen over dat artikel is alsnog besloten de procedure van het verplicht verstrekken aan de Staten-Generaal via een brief van vooruitlopende begrotingsinformatie niet wettelijk te regelen. Ook zonder wettelijke regeling is er een praktijk ontstaan waarbij in spoedeisende situaties de Tweede Kamer zo snel mogelijk wordt geïnformeerd en wel voordat de uitgaven worden verricht die met de betrokken beleidswijziging samenhangen. In het Nader rapport heeft de regering ter motivering van het schrappen van artikel 14a opgenomen, dat een wettelijke informatieverplichting, behoudens codificatie, geen feitelijke meerwaarde heeft ten opzichte van de gegroeide praktijk, maar dat een dergelijke verplichting wel de indruk kan wekken dat informatieverstrekking alleen al voldoende is, terwijl het materieel budgetrecht meeromvattend is. Ook de moeilijkheid om het criterium spoedeisende uitgavenwijzigingen te objectiveren heeft daarbij meegewogen. De regering zal overigens, als zij meent dat van spoedeisende uitgavenwijzigingen sprake is, de bestaande praktijk van een actieve informatieverstrekking op een zo vroeg mogelijk tijdstip voortzetten.

2. Financiële gevolgen voor de rijksbegroting

De wijzigingen die in deze wet worden doorgevoerd, beogen in algemene zin de doelmatigheid van de beleids- en bedrijfsvoering binnen de rijksdienst te bevorderen. De financiële plussen en minnen die daarmee samenhangen, en die elk voor zich moeilijk zijn te kwantificeren, zullen per saldo binnen de geldende budgettaire kaders opgevangen worden.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (wijzigingen van de Comptabiliteitswet 2001)

Onderdeel A

Artikel 1, zesde lid (Integratie begrotingen IXA en IXB)

Dit artikellid regelt door een structurele wijziging² van de Comptabiliteitswet 2001 de integratie van de begrotingen van Nationale Schuld (IXA) en van het Ministerie van Financiën (IXB) in één begrotingswetsvoorstel. Er blijven twee verschillende begrotingsstaten met beide een eigen begrotingstoelichting bestaan. De begrotingsstaten worden alleen voortaan in één wet vastgesteld. Het voornemen hiertoe is al eerder met de Tweede Kamer besproken (Kamerstukken II, 2011/12, 33 000 IXB, nr. 28). Hiermee wordt een administratieve lastenverlichting gerealiseerd, zonder dat er materieel sprake is van informatieverlies.

Een van de voorwaarden die de Tweede Kamer aan de integratie stelde was dat de Algemene Rekenkamer op de zelfde manier kan blijven rapporteren over de onrechtmatigheden en onzekerheden en hieraan op dezelfde wijze conclusies kan verbinden. De voorgestelde integratie voldoet aan deze voorwaarde en leidt ook niet tot wijziging van de tolerantiegrenzen die bij de controle worden gehanteerd. Door het opnemen van twee separate begrotingsstaten worden de tolerantiegrenzen namelijk niet verruimd, omdat de bedragen bij de begrotingsartikelen in die twee staten niet bij elkaar worden opgeteld.

De integratie leidt tot een administratieve lastenverlichting voor alle bij het begrotings- en verantwoordingsproces betrokken partijen (Ministerie van Financiën, ministerraad, kabinet van de Koningin, Raad van State, Algemene Rekenkamer, Tweede Kamer, Eerste Kamer en de drukker van de kamerstukken), omdat er minder afzonderlijke wetsvoorstellen en jaarverslagen opgesteld hoeven te worden.

² Voor de begroting 2013 is de integratie van IXA en IXB geregeld door een tijdelijke afwijkingsbepaling van artikel 1 van de Comptabiliteitswet 2001, die is opgenomen in de begrotingswet van IXB voor het jaar 2013.

Onderdelen B en G

Artikel 3, eerste lid (Kasreserve)

In dit artikellid wordt een met de kasreserve samenhangende technische aanpassing doorgevoerd, inhoudende dat de toevoegingen en onttrekkingen aan een kasreserve beschouwd moeten worden als kasmutaties. Voor de toelichting bij de instelling van de kasreserve wordt verwezen naar de aanpassing in artikel 11a, zevende lid (in onderdeel G).

Artikel 11a (Verplichtingen-kasagentschappen)

Eerste, tweede en achtste lid

Naar aanleiding van de evaluatie van de *Regeling baten-lastendiensten 2011* (Kamerstukken II, 2010/11, 28 737 nr. 21) worden de huidige baten-lastendiensten voortaan aangeduid als baten-lastenagentschappen, en is daarnaast de mogelijkheid geschapen om agentschappen in te stellen die het verplichtingen-kasstelsel voeren (hierna te noemen: verplichtingen-kasagentschappen). Dit onderscheid in twee soorten agentschappen wordt gemaakt, omdat uit de evaluatie is gebleken dat niet altijd alle financiële faciliteiten van een baten-lastenadministratie gebruikt worden (onder meer niet de leenfaciliteit, het afschrijven op activa en het boeken van transitoria). Met het instellen van verplichtingen-kasagentschappen wordt beoogd te bereiken dat de voordelen van de agentschapsstatus behouden blijven (meer autonomie in de bedrijfsvoering, een financiële administratie op basis van het verplichtingen-kasstelsel, een eigen rekening-courant bij de centrale administratie van 's Rijks schatkist bij het ministerie van Financiën) en dat een budgettaire voorziening in de vorm van een kasreserve kan worden aangehouden, terwijl er geen extra kosten gemaakt hoeven te worden voor het voeren van een baten-lastenadministratie.

De evaluatie van de *Regeling baten-lastendiensten 2007* heeft ook geleid tot het voorstel om een minimumomvang te introduceren voor agentschappen (met als richtbedrag een omzet van € 50 mln) en tot het voorstel om slechts een baten-lastenadministratie toe te staan als de afschijvingskosten meer dan 5% bedragen van de totale kosten. Met de Tweede Kamer is schriftelijk overleg gevoerd over het evaluatierapport en de daarin opgenomen voorstellen (Kamerstukken II, 2010/11, 28 737 nr. 22).

In de *Regeling agentschappen* zullen de nodige voorzieningen worden getroffen, waartoe in het achtste lid van dit artikel de wettelijke basis wordt gecreëerd. De basis voor de kasreserve wordt in het zevende lid gelegd.

Er ontstaan daarmee op grond van de Comptabiliteitswet 2001 drie mogelijkheden voor sturing en organisatorische vormgeving van dienstonderdelen binnen de rijksdienst:

- a. de algemene constructie van "verplichtingen-kasdiensten" voor dienstonderdelen zonder bijzondere vrijheden voor de bedrijfsvoering;
- b. de verplichtingen-kasagentschappen voor dienstonderdelen waarvoor een afwijkend beheer met bijzondere vrijheden op het terrein van de bedrijfsvoering wenselijk wordt gevonden (op basis van artikel 11a), en
- c. baten-lastendiensten (voortaan als baten-lastenagentschappen aangeduid) voor dienstonderdelen waarvoor eveneens een afwijkend beheer met bijzondere vrijheden op het terrein van de bedrijfsvoering wenselijk wordt gevonden, maar waarvoor in afwijking van het algemeen geldende verplichtingen-kasstelsel tevens het voeren van een baten-lastenadministratie wordt toegestaan (op basis van artikel 10).

Een belangrijk element van het afwijkend beheer is het specifieke sturingsmodel van een agentschap, dat gaat gelden als één van de instellingsvoorwaarden. Dat sturingsmodel geldt ook voor baten-lastendiensten. Een agentschap valt volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid, maar het sturingsmodel gaat uit van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie met de eigenaar als toezichthouder. In dat model is het agentschap of de baten-lastendienst de opdrachtnemer, zijn de beleids-DG's (directeuren-generaal), zowel van het eigen ministerie als van een ander ministerie, de opdrachtgevers en wordt bij voorkeur de secretaris-generaal van het ministerie waarvan het agentschap of de baten-lastendienst organisatorisch deel uitmaakt, als eigenaar aangemerkt en is daarmee de interne toezichthouder. De bijzondere vrijheden op het terrein van de bedrijfsvoering worden in de *Regeling agentschappen* aangeduid met het begrip interne verzelfstandiging.

Het begrip baten-lastendiensten wordt om praktische reden vooralsnog in de wet gehandhaafd. Bij de algehele herziening van de Comptabiliteitswet 2001, die thans wordt voorbereid, zal dat begrip in de wet worden vervangen.

Evenals de instelling van baten-lastenagentschappen is voor de instelling van verplichtingen-kasagentschappen de instemming van de Minister van Financiën nodig (artikel 11a, eerste lid). Getoetst zal worden aan de instellingsvoorwaarden voor dergelijke agentschappen die in de *Regeling agentschappen* worden opgenomen. De *Regeling agentschappen* bevat naast de nadere regels voor baten-lastenagentschappen, waarvoor de basis al in de Comptabiliteitswet 2001 is geregeld (artikel 18, derde lid), ook de nadere regels voor verplichtingen-kasagentschappen, waarvoor in artikel 11a, achtste lid, de wettelijke basis wordt gelegd.

Derde lid

De voorhangprocedure bij de Tweede Kamer voor baten-lastenagentschappen op grond van artikel 10, derde tot en met vijfde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 gaat ook gelden voor de instelling van verplichtingen-kasagentschappen. Daarmee is de voorafgaande betrokkenheid van de Tweede Kamer bij het toepassen van deze afwijkende beheersmogelijkheid verzekerd.

Vierde tot en met zesde lid

In deze artikelleden wordt de begrotingstechnische relatie tussen verplichtingen-kasagentschappen en de betrokken moederdepartementen geregeld (vierde lid). Jaarlijks worden verplichtingen-kasagentschappen, evenals dat voor baten-lastenagentschappen al het geval is, in een aparte begrotingsstaat en een aparte verantwoordingsstaat opgenomen (vierde lid). Verder wordt in het vierde lid geregeld dat voor verplichtingen-kasagentschappen in de begroting en in het jaarverslag in plaats van baten, lasten, kapitaaluitgaven en kapitaalontvangsten zullen worden opgenomen de financiële verplichtingen, de (kas)uitgaven en de (kas)ontvangsten, zoals dat op grond van het verplichtingen-kasstelsel ook voor gewone departementale diensten het geval is.

Zevende lid

Een kasreserve is een niet-geoordeelde, meerjarige budgettaire voorziening die op een afzonderlijke rekening-courant bij het ministerie van Financiën wordt aangehouden. De kasreserve voor verplichtingen-kasagentschappen is het equivalent van het eigen vermogen bij baten-lastendiensten (baten-lastenagentschappen) en dient als buffer om schommelingen in de bedrijfsvoering op te vangen en om (kleine) investeringen mee te financieren. De kasreserve vormt geen post op de saldibalans van het moederdepartement en maakt ook geen deel uit van de eindejaarsmarge van het moederdepartement. De kasreserve wordt opgebouwd uit de exploitatieresultaten en de rentebaten van het kas-verplichtingenagentschap en wordt beleidsmatig in omvang gemaximeerd.

Onderdelen C tot en met F, H, P, Q en R

Artikelen 5, 6, 54 en 55 (Begrotings- en verantwoordingsinformatie)

De wijzigingen in de artikelen 5, eerste tot en met derde lid, en 6 van de Comptabiliteitswet 2001 inzake de toelichting bij de begrotingen, en daarmee samenhangend de wijzigingen in de overeenkomstige artikelen 54 en 55 inzake de toelichtingen in de jaarverslagen bij de verantwoordingen, hangen samen met de invoering van de nieuwe begrotingspresentatie "Verantwoord begroten". Over "Verantwoord begroten" is met de Tweede Kamer overleg gevoerd (Kamerstukken II, 2011/12, 31.865, nr. 26 e.a.). Inmiddels zijn de begrotingen 2013 op basis van de voorstellen van "Verantwoord begroten" opgesteld. Die voorstellen zijn in de Rijksbegrotingsvoorschriften verwerkt. Thans is het noodzakelijk een aantal bepalingen van de Comptabiliteitswet daaraan aan te passen. Daarbij is er, vooruitlopend op de algemene herziening van die wet, voor gekozen om minder gedetailleerd dan in de oude wetsformuleringen voor te schrijven wat in de toelichtingen bij de begrotingen en in de jaarverslagen aan begrotings- respectievelijk verantwoordingsinformatie moet worden opgenomen. Daarom worden het eerste tot en met derde lid van artikel 5 en het vierde lid van artikel 6 geschrapt. In plaats daarvan is gekozen voor de volgende meer algemene omschrijving, die is opgenomen in het nieuw geredigeerde artikel 5, eerste lid: "*De toelichting bij de begrotingsstaat biedt in algemene zin of per begrotingsartikel inzicht in relevante met de beleids- en bedrijfsvoering samenhangende aspecten, waarvoor Onze betrokken Minister mede op grond van de artikelen 20 en 21 verantwoordelijk is.*"

In de artikelen 20 en 21 is geregeld dat de ministers verantwoordelijk zijn voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van hun beleid en voor de doelmatigheid van hun bedrijfsvoering. In het nieuwe tweede lid van artikel 5 wordt voorgeschreven dat de Minister van Financiën in de Rijksbegrotingsvoorschriften dient te regelen aan welke relevante aspecten van de beleids- en bedrijfsvoering in de begrotingen aandacht besteed moet worden om voldoende inzicht te kunnen bieden aan het te voeren beleid en de bedrijfsvoering. Zoals hiervoor gemeld, is over "Verantwoord begroten" met de Tweede Kamer voorafgaand aan de invoering ervan inhoudelijk overleg gevoerd.

Inhoudelijk gezien, is er met “Verantwoord begroten” een duidelijke splitsing gemaakt tussen programma-uitgaven en apparaatsuitgaven. Met toepassing van artikel 6, vijfde lid, is per begroting een begrotingsartikel Apparaat Kerndepartement ingevoerd, waarin de meerjarig beschikbare bedragen voor apparaatsuitgaven worden opgenomen. Het is echter mogelijk om – met instemming van de Minister van Financiën – de apparaatsuitgaven en programma-uitgaven in één begrotingsartikel op te nemen, indien het artikel betrekking heeft op een grote uitvoerende dienst die geen agentschap of ZBO is.

In de Rijksbegrotingsvoorschriften is voorgeschreven dat de begrotingen in ieder geval de volgende informatie moet bevatten:

- a. een nadere uitsplitsing van de programma-uitgaven naar financiële instrumenten in de beleidsartikelen;
- b. een nadere uitsplitsing van de apparaatsuitgaven naar de categorieën personeel en materieel in het artikel Apparaat Kerndepartement en vervolgens een uitsplitsing van de apparaatsuitgaven van het kerndepartement naar beleidsterrein of organisatie-onderdeel.

Deze informatie wordt verstrekt opdat de Staten-Generaal over voldoende inzicht beschikt om de begrotingen te kunnen autoriseren. Ook is voorgeschreven dat inzicht geboden moet worden in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de beleids- en bedrijfsvoering en de daarmee samenhangende uitgaven. Welke gegevens dat zijn, is niet voor alle begrotingsartikelen in algemene zin te bepalen. Dat is deels maatwerk en mede afhankelijk van de rol en verantwoordelijkheid van de minister op een specifiek beleidsterrein. Het kan hierbij gaan om p*q-gegevens, outputindicatoren, outcome-indicatoren, kengetallen over de beleidscontext, benchmarkgegevens, evaluatieresultaten of een combinatie hiervan. Voorgeschreven is dat deze informatie opgenomen wordt in de toelichting bij een begrotingsartikel of dat de toelichting een concrete verwijzing bevat naar in andere betrouwbare, externe bronnen opgenomen informatie, al dan niet met een internetlink.

Artikel 5, vierde en vijfde lid (Begrotingsreserve OCW)

De aanpassing in het vierde en vijfde lid van artikel 5 staat geheel los van de overige aanpassingen in artikel 5.

Artikel 5, vierde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 schrijft voor dat een meerjarige begrotingsreserve kan worden aangehouden ten laste van een *beleidsartikel*. In de praktijk blijkt de beperking tot een beleidsartikel niet altijd administratief doelmatig uit te pakken. Zo wordt ten laste van een niet-beleidsartikel op de begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) één gezamenlijke begrotingsreserve aangehouden voor de diverse onderwijsvormen (universitair onderwijs, hoger beroepsonderwijs, middelbaar onderwijs, voortgezet onderwijs en primair onderwijs). Uit een oogpunt van administratieve doelmatigheid is het niet gewenst om vijf aparte begrotingsreserves aan te houden, elk ten laste van het betrokken beleidsartikel. De huidige tekst van artikel 5, vierde lid, verplicht daar echter wel toe. Door in dat lid het begrip beleidsartikel te vervangen door het begrip begrotingsartikel kan het ministerie van OCW de gezamenlijke begrotingsreserve koppelen aan het begrotingsartikel (= niet-beleidsartikel) Algemeen. Deze wijziging werkt door in artikel 5, vijfde lid, van de Comptabiliteitswet 2001.

Op de gezamenlijke begrotingsreserves worden de opslagen op de rente aangehouden die de onderwijsinstellingen aan het ministerie van OCW betalen als ze op grond van artikel 48, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001 een lening afsluiten bij de schatkist, waarvoor het ministerie van OCW garant staat. Zodra er op de garantstelling wordt getrokken en het ministerie van OCW bij moet springen, kan het ministerie van OCW de budgettaire voorziening van de begrotingsreserve aanspreken.

Artikelen 8, 9, 17 en 55a (Wettechnische aanpassingen)

De aanpassingen in deze artikelen zijn wettechnische aanpassingen die voortvloeien uit de wijzigingen die in artikel 5 zijn aangebracht.

Ten aanzien van het laten vervallen van lid 4 van artikel 9 wordt opgemerkt, dat de behoefte om voor begrotingsfondsen de toepassing van de artikelen 5 en 6 geheel of gedeeltelijk achterwege te kunnen laten, niet meer kan bestaan, omdat in artikel 5 de oorspronkelijke bepalingen van lid 1 en lid 3 en in artikel 6 de oorspronkelijke bepaling van lid 4 zijn komen te vervallen.

Onderdeel I

Artikel 24a (Horizonbepaling voor subsidies)

Per brief van de Minister van Financiën aan de Kamer van 2 mei 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 33 034, nr. 8) heeft het kabinet aangegeven de horizonbepaling voor subsidies wettelijk te verankeren op

wens van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. In dit artikel wordt hieraan invulling gegeven. Gekozen is voor het regelen van een horizonbepaling voor subsidies in de Comptabiliteitswet, omdat het instellen van een subsidiehorizon sterk samenhangt met het budgetrecht van de Staten-Generaal en met name met de afwegingsfunctie van de begrotingen (allocatieaspect van de publieke middelen). De Comptabiliteitswet regelt het beheer van de publieke financiële middelen primair vanuit de invalshoek van het budgetrecht.

Overigens was materieel aan de horizonbepaling al inhoud gegeven door middel van een aanpassing van de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking. Die aanwijzingen zijn met ingang van 1 juli 2012 aangepast door middel van de Eerste wijzigingsregeling van die aanwijzingen (Stcrt. 2012, 13009).

Eerste lid

In artikel 4:21 van de Awb wordt een subsidie als volgt gedefinieerd: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. Dit houdt in dat financiële aanspraken met het oog op inkomensondersteuning of vermogensversterking niet als subsidie worden beschouwd. Garanties en leningen door een minister verstrekt, kunnen in concrete situaties wel een aanspraak inhouden op financiële middelen met het oog op een bepaalde activiteit; alsdan vallen ook dergelijke regelingen onder deze horizonbepaling. Verder houdt de aansluiting bij de Awb in dat onder andere regelingen inzake het bekostigen van onderwijs en onderzoek, inzake het bekostigen van rechtspersonen die naar publiekrecht zijn ingesteld, inzake toeslagen en inzake belastinguitgaven niet onder de horizonbepaling vallen. Verder vallen algemene regelingen (kaderwetten en andere regelingen met uitsluitend voorschriften van procedurele aard) er niet onder. Evenmin vallen hieronder subsidies die niet op een regeling zijn gebaseerd, hetgeen bij een incidentele subsidie het geval kan zijn.

Tweede lid

Een subsidieregeling dient voorzien te zijn van een datum waarop de regeling eindigt en deze datum dient te liggen vóór het tijdstip waarop na inwerkingtreding van de regeling vijf jaren zijn verlopen.

Derde lid

Indien de inhoud van een nieuwe regeling in belangrijke mate overeenkomt met de inhoud van een vervallen regeling en er dus in wezen voortzetting van de vervallen regeling plaatsvindt wordt een ontwerp van deze regeling aan de Tweede Kamer overlegd. In dat ontwerp wordt gemotiveerd waarom een nieuwe regeling met in belangrijke mate dezelfde inhoud nodig is.

Vierde lid

Het is mogelijk om een subsidieregeling te verlengen voordat deze vervalt, maar ook dan vindt overlegging van een ontwerp van de wijzigingsregeling aan Tweede Kamer plaats voordat tot vaststelling wordt overgegaan. Ook hier wordt in de toelichting op de regeling gemotiveerd waarom verlenging nodig wordt geacht.

Vijfde lid

Tot slot is het mogelijk om een subsidieregeling al bij de totstandkoming te voorzien van een langere geldingsduur, met daarbij uiteraard een motivering waarom die langere geldingsduur nodig is. Ook een dergelijke regeling wordt echter niet vastgesteld dan nadat de Kamer de gelegenheid heeft gehad zich hierover uit te spreken.

Indien de Kamer niet binnen 30 dagen reageert op het overgelegde voorstel, kan de betrokken minister overgaan tot het uitvoeren van zijn voornemen via het doorlopen van de noodzakelijke procedure voor het tot stand brengen van (een aanpassing van) de regeling. Indien vanuit de Kamer behoefte bestaat aan overleg over het overgelegde ontwerp van een regeling, zal de minister niet overgaan tot het uitvoeren van zijn voornemen via de daarvoor gebruikelijke procedure dan nadat dit overleg heeft plaatsgevonden.

Zesde lid

Deze bepaling is opgenomen om te verzekeren dat bestaande subsidieregelingen die eindigen op of na 1 juli 2014 en bestaande subsidieregelingen die geen einddatum kennen, bij inwerkingtreding van dit nieuwe artikel 24a eveneens onder het regime van dit artikel vallen.

Onderdelen J, K en N

Artikelen 25 (Beheer overtollige materieel), 32 (Privaatrechtelijk beheer van materieel) en 38 (Nadere regelgeving inzake materieel)

Bij het Koninklijk Besluit van 5 november 2012 houdende de departementale herindeling met betrekking tot het rijksvastgoed (Stcrt. 2012, 23045) is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) belast met de behartiging van de aangelegenheden op het terrein van rijksvastgoed, met inbegrip van het Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf, voor zover die behartiging vóór 5 november 2012 was opgedragen aan de Minister van Financiën. De Minister van BZK is daardoor ook verantwoordelijk geworden het beheer van overtollige onroerende zaken, voor het privaatrechtelijke beheer van onroerende zaken en voor de centrale regelgeving inzake het beheer van onroerend materieel. Dat heeft gevolgen voor de bepalingen in artikel 25, vierde lid, in artikel 32, tweede lid, en in artikel 38, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001. Die bepalingen zijn hiertoe aangepast. De Minister van Financiën blijft als vakminister verantwoordelijk voor het materieelbeheer van de roerende zaken die bij hem in gebruik zijn. Als centraal coördinerende minister blijft hij verantwoordelijk voor het (centrale) beheer van overtollige roerende zaken, voor het privaatrechtelijk beheer van roerende zaken en van niet-materiële zaken, inclusief de centrale regelgeving inzake het beheer van roerende zaken.

Het materieelbeheer omvat de zorg voor de instandhouding en het onderhoud van roerende en onroerende zaken vanaf het moment van inbeheer- of ingebruikneming tot het moment van afstoting. Het moment van afstoting is het moment waarop de zaak door de rijksdienst aan een derde in eigendom wordt overgedragen dan wel voor vernietiging wordt afgestaan.

Het privaatrechtelijk beheer van zaken houdt in het algemeen in: het uitoefenen van alle rechten en plichten die voortvloeien uit de positie van de Staat als eigenaar, zoals bijvoorbeeld het nemen van maatregelen tegen inbreuken op het eigendomsrecht, het verkopen, het uitgeven in erfpacht, het verpachten, het verhuren, het in gebruik geven, het aangaan van dadingen en grensregelingen, het afkopen van grondrenten, het bevorderen van de afwikkeling van onbeheerde nalatenschappen, de behandeling en de betaling van zakelijke lasten en belastingen.

Voor roerende zaken houdt het privaatrechtelijk beheer meer specifiek in het revincideren, dat wil zeggen het terug- of opeisen van het eigendom, en verder het verkopen of het verpanden van die zaken.

In drie redactionele opmerkingen heeft de Afdeling advisering van de Raad van State voorgesteld om aan artikel 25, vierde en vijfde lid, en aan artikel 32, tweede lid, toe te voegen, de verantwoordelijkheid voor het beheer van de rechten die samenhangen met het beheer van (roerende en onroerende) overtollige zaken, respectievelijk die samenhangen met het privaatrechtelijk beheer van toebehorende en toevertrouwde zaken. Daaraan is geen gevolg gegeven, omdat de verantwoordelijkheid voor het privaatrechtelijk beheer van roerende en onroerende zaken (overtollig of niet-overtollig, toebehorend of toevertrouwd) het beheer van bepaalde rechten die met die zaken samenhangen impliceert.

Onderdelen L en M

Artikelen 34 tot en met 34c (Uitbreiding voorhangprocedure)

Algemeen

Door middel van de wijzigingen in de onderdelen L en M wordt de voorhangprocedure bij de Tweede en Eerste Kamer voor bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen uitgebreid. Aanleiding daartoe vormen diverse overleggen die de Minister van Financiën in periode 2008-2010 met de Tweede Kamer heeft gevoerd onder andere naar aanleiding van de overname van Fortis Bank Nederland NV en de steunverlening aan ING door middel van de Illiquid Assets Backup Facility. (Kamerstukken II, 2008/09, 31.371, nr. 95).

De voorhangprocedure houdt in dat bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen niet eerder mogen plaatsvinden dan nadat het voornemen daartoe aan de beide Kamers is gemeld, waarbij de Kamers 30 dagen de gelegenheid hebben om daarover – als daartoe door een bepaalde quorum aan kamerleden de behoefte wordt gevoeld – met de betrokken minister in overleg te gaan. De periode van 30 dagen kan vervolgens nog worden verlengd met ten minste 14 dagen, waarna de betrokken Kamer de minister moet laten weten of zij het wenselijk acht dat voor de voorgenomen rechtshandeling eerst een wettelijke machtiging wordt geregeld. Als van die optie van een wettelijke machtiging gebruik wordt gemaakt, dient dus eerst een wetsvoorstel te worden ingediend en door beide Kamers te worden aangenomen, waarin de machtiging wordt verleend om de rechtshandeling te doen plaatsvinden. Sinds het begin van de jaren negentig hebben de Kamers van de optie van een machtigingswet nauwelijks gebruik gemaakt. Na het overleg met de betrokken minister werd in het algemeen “stilzwijgend” met de rechtshandeling ingestemd. Voor zover er aan de rechtshandeling

financiële consequenties zijn verbonden, zoals in de situatie van het deelnemen in het aandelenkapitaal van ondernemingen, was en is er altijd ook nog een budgettaire voorziening nodig via een (suppletoire) begrotingswet. De voorhangprocedure komt dus niet in de plaats van het budgetrecht. Het is een extra controlemiddel in handen van de Staten-Generaal.

Het doel van de voorhangprocedure is dat de Staten-Generaal vooraf een oordeel kunnen uitspreken over de juistheid van het voornemen van de regering om een bepaalde privaatrechtelijke rechtshandeling te verrichten. Het gaat om een beperkt aantal categorieën privaatrechtelijke rechtshandelingen die tot gevolg hebben dat activiteiten met een sterk publiek karakter of met aanzienlijk maatschappelijke gevolgen buiten de directe invloed van met name de Tweede Kamer worden geplaatst, dan wel dat op incidentele basis publieke middelen aan bepaalde privaatrechtelijke rechtspersonen worden verstrekt ter versterking van het vermogen.

Het laten vervallen van het vijfde tot en met het achtste lid in artikel 34, waarin de voorhangprocedure van overeenkomstige toepassing wordt verklaard op deelnemingen en op converteerbare leningen, wijzigt de voorhangprocedure niet. Die procedure is ongewijzigd in de leden 1, 3 en 4 van artikel 34 gehandhaafd. Wel wordt er een aantal wijzigingen doorgevoerd met betrekking tot de reikwijdte van de procedure. Zo worden er meer privaatrechtelijke rechtshandelingen onder de procedure gebracht, te weten rechtshandelingen met directe financiële consequenties, zoals leningen met wezenlijke kenmerken van eigen vermogen (artikel 34a, onderdeel a) en schuldtitels of aandelen die van derde partijen worden overgenomen (artikel 34a, onderdeel b) en rechtshandelingen met indirecte financiële consequenties, zoals de risico's, bedoeld in artikel 34a, onderdeel c. Deelnemingen en converteerbare leningen vallen thans onder de bredere reikwijdte van artikel 34a, onderdeel a.

De informatievoorziening aan Staten-Generaal over de rechtshandelingen, bedoeld in het vervallen lid 8 van artikel 34, die *na* het verrichten van die rechtshandelingen dient te geschieden, zoals het mededeling moeten doen van het afstoten van aandelenbezit, wordt thans geregeld in artikel 34c.

Artikel 34 (Voorhangprocedure bij het oprichten, mede-oprichten en doen oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen en inhoudelijke regeling van de voorhangprocedure)

In de oude situatie – vóór het doorvoeren van de onderhavige wijzigingen – omvatte artikel 34 de volgende privaatrechtelijke rechtshandelingen, waarop de voorhangprocedure van toepassing is:

- a. het oprichten, mede-oprichten of doen oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen door de Staat;
- b. het deelnemen in het aandelenkapitaal van BV's, NV's, waarvan de Staat ten minste 5% van het geplaatste kapitaal houdt of verkrijgt en als daarmee een bepaalde financieel belang is gemoeid (thans vastgesteld op ten minste € 500.000);
- c. het verstrekken van in aandelen converteerbare leningen, eveneens als daarmee – na conversie – ten minste 5% van het aandelenkapitaal zou kunnen worden verkregen en er ten minste een financieel belang van € 500.000 mee gemoeid is.

Door middel van de wijzigingen die in onderdeel L van de wet worden doorgevoerd, te weten het schrappen van de leden 5 tot en met 8 van artikel 34 Comptabiliteitswet 2001, wordt artikel 34 beperkt tot het oprichten, mede-oprichten of doen oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen. Deze beperking in artikel 34 wordt in artikel 34a ondervangen, doordat deelnemingen en converteerbare leningen thans in dat artikel, als onderdeel van het daar opgenomen onderdeel a, zijn ondergebracht. Het nieuwe artikel 34a regelt in samenhang met het nieuwe artikel 34b de voorhangprocedure die gevolgd moet worden bij het voornemen tot privaatrechtelijke rechtshandelingen die bepaalde financiële transacties inhouden.

Tot privaatrechtelijke rechtspersonen, bedoeld in het eerste lid van dit artikel, worden ook rechtspersonen gerekend die naar niet-Nederlands recht worden opgericht. Indien de Staat betrokken is bij het oprichten, het mede-oprichten dan wel het doen oprichten van een rechtspersoon naar niet-Nederlands recht, geldt derhalve in beginsel de voorhangprocedure, tenzij niet voldaan wordt aan de criteria op grond waarvan kan worden vastgesteld of sprake is van oprichten, mede-oprichten of doen oprichten. Die criteria zijn uit de wetsgeschiedenis van artikel 34 af te leiden en zijn overigens overzichtelijk opgenomen en uitgewerkt in het zogenaamde stichtingenkader (bijlage bij Kamerstukken II, 2006/07, 25.268, nr. 42; opgenomen in HAFIR (www.rijksoverheid.nl)).

Artikel 34a (Voorhangprocedure bij vermogensverschaffing aan privaatrechtelijke rechtspersonen) *Aanhef*

Door het nieuw in te voegen artikel 34a wordt de voorhangprocedure ook van toepassing op een aantal andere categorieën privaatrechtelijke rechtshandelingen met financiële consequenties voor de Staat. Het betreft de categorieën a tot met c van artikel 34a, inhoudende vormen van vermogensverschaffing aan of vermogensversterking van privaatrechtelijke rechtspersonen. In artikel 34b worden daarop een aantal uitzonderingen geformuleerd.

Aanleiding voor het ruimere toepassingsbereik van de voorhangprocedure ten opzichte van het oude artikel 34 vormt de vermogensverschaffing door de Staat aan verschillende financiële instellingen tijdens de kredietcrisis van 2008/2009. De wijze van vermogensverschaffing of –versterking viel toen niet altijd onder de voorhangprocedure. De Tweede Kamer was van mening dat andere vormen van vermogensverschaffing dan deelneming in het aandelenkapitaal ook onder de voorhangprocedure zouden moeten worden gebracht. (Kamerstukken II, 2009/10, 31.371, nr. 301).

Nog onlangs, in het kader van de kabinetsreactie op de aanbevelingen van het rapport van de Parlementaire enquêtecommissie financieel stelsel (Kamerstukken II, 2012/13, 31.980, nr. 77), is bij aanbeveling 8 toegezegd dat de Comptabiliteitswet 2001 op dit punt zal worden aangepast.

Onderdeel a

Dit onderdeel ziet op het verstrekken van eigen vermogen van leningen met wezenlijke kenmerken van eigen vermogen of van garanties ten aanzien van de omvang van het eigen vermogen van privaatrechtelijke rechtspersonen.

Van het verstrekken van eigen vermogen is sprake bij het deelnemen in het aandelenkapitaal van een vennootschap, maar ook bij het langs privaatrechtelijke weg financieel bijdragen in het kapitaal van een rechtspersoon zonder aandelenkapitaal. Deze laatste vorm van financieel bijdragen vormt een uitbreiding ten opzichte van het oude artikel 34, dat louter sprak over deelnemen in het aandelenkapitaal van een naamloze vennootschap of een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid.

Het financieel bijdragen in het kapitaal van een rechtspersoon zonder aandelenkapitaal via publiekrechtelijke weg, dus via het verlenen van een subsidie, valt niet onder de voorhangprocedure. Dat is niet nodig omdat op grond van de Algemene wet bestuursrecht voor subsidieverlening een wettelijke basis aanwezig moet zijn; de Staten-Generaal zijn dan als medewetgever al bij het subsidiebeleid betrokken geweest.

Bij leningen met wezenlijke kenmerken van eigen vermogen kan gedacht worden aan converteerbare leningen, dat wil zeggen leningen met de optie om die op een later moment in aandelenkapitaal om te zetten. Niet alle mogelijke constructies van het verschaffen van eigen vermogen zijn bij voorbaat in de wet te voorzien. Daarom is gekozen voor de algemenere formulering van *wezenlijke kenmerken van eigen vermogen*. Met *wezenlijke kenmerken van eigen vermogen* wordt onder meer bedoeld op een bepaalde mate van zeggenschap, winstafhankelijkheid, looptijd en achterstelling ingeval van insolventie. Door deze verruiming geldt de voorhangprocedure ook voor bijvoorbeeld eeuwigdurende leningen waarvan de rente afhankelijk is van dividenduitkering. Het betreft dan bijvoorbeeld de zogenaamde core tier-1 securities die ten tijde van de kredietcrisis door AEGON, SNS REAAL en ING aan de Staat zijn verkocht.

Wanneer de Staat bij converteerbare leningen gebruik maakt van het recht op conversie, valt het gebruikmaken van dit recht niet onder de in dit artikel bedoeld privaatrechtelijke rechtshandelingen en is de voorhangprocedure niet van toepassing. Er is dan geen sprake van een nieuwe verstrekking van vermogen; alleen het label “verstrekte converteerbare lening” wordt vervangen door het label “verstrekt eigen vermogen”. De voorhangprocedure is dan al toegepast bij het verstrekken van de converteerbare lening en daarmee zijn de Staten-Generaal op het moment van het verstrekken van de lening betrokken geweest bij het converteerbare karakter ervan.

Ook indien de rechtspersoon, als aantrekker van de converteerbare lening, het recht heeft de lening te converteren en van dit recht gebruik maakt, valt deze handeling niet onder de voorhangprocedure, omdat het niet de Staat is die dan de (privaatrechtelijke rechts)handeling verricht

Bij dividendtoekenning kunnen zich twee situaties voordoen. De Staat kan als aandeelhouder besluiten af te zien van dividend of van winstafdrachten. Een dergelijk besluit valt niet onder onderdeel a, omdat de Staat geen nieuw vermogen verstrekt, maar afziet van een winstuitkering; de voorhangprocedure is daarom niet van toepassing. De Staat kan ook aandelen verkrijgen doordat hij,

bij een keuzedividend, besluit akkoord te gaan met een uitkering van dividend in de vorm van aandelen, het zogeheten stockdividend, in plaats van een uitkering in geld. Een dergelijk besluit valt evenmin onder de voorhangprocedure, omdat met de keuze voor stockdividend ten minste wordt bereikt dat de zeggenschap van de Staat gelijk blijft. Als het relatieve belang desalniettemin toeneemt, is dat een gevolg van het keuzegedrag van eventuele andere aandeelhouders.

Onderdeel a ziet ook op het geven van garanties ten aanzien van de omvang van het eigen vermogen van privaatrechtelijke rechtspersonen. Deze zinsnede regelt de situatie dat de Staat aan een privaatrechtelijke rechtspersoon de garantie geeft dat het eigen vermogen van deze rechtspersoon niet onder een bepaalde omvang zal komen. Mocht het eigen vermogen wel onder deze omvang komen, dan verplicht de Staat zich om eigen vermogen te verstrekken aan de privaatrechtelijke rechtspersoon waaraan de garantie is afgegeven. Hoewel het verstrekken van eigen vermogen ook al onder de voorhangprocedure valt op grond van dit onderdeel (a), is er voor gekozen ook garanties op het eigen vermogen op te nemen in dit artikel. Als de Staat eigen vermogen moet verstrekken op grond van een eerder afgegeven garantie, is het verstrekken van dit vermogen immers geen keuzemogelijkheid meer en kan het na het volgen van de voorhangprocedure alsnog niet verstrekken van het eigen vermogen de juridische verplichtingen van de Staat doorkruisen.

Onder een garantie wordt in dit geval verstaan een overeenkomst waarmee een onvoorwaardelijke zekerheidstelling wordt afgegeven aan een rechtspersoon voor de situatie dat het eigen vermogen onder een afgesproken omvang zakt. Garanties op basis van een wettelijk kader, bijvoorbeeld een algemeen geldende garantieregeling, vallen op grond van de uitzonderingsbepaling in artikel 34b, eerste lid, aanhef en onder a, niet onder de voorhangprocedure.

Van belang is erop te wijzen dat de voorhangprocedure betrekking heeft op *privaatrechtelijke* rechtshandelingen. Om die reden vallen bijvoorbeeld bepaalde rechtshandelingen op basis van de *Wet bijzondere maatregelen financiële ondernemingen* niet onder de voorhangprocedure, omdat het daarbij om publiekrechtelijke rechtshandelingen gaat. Zo is in die wet onder andere opgenomen dat de Minister van Financiën een onmiddellijke voorziening kan treffen bij een financiële onderneming of tot onteigening van een financiële onderneming kan overgaan.

Onderdeel b

Dit onderdeel ziet op de situatie dat er aandelen of leningen worden overgenomen van een derde partij, als gevolg waarvan de Staat een nieuw belang of een groter belang neemt in een privaatrechtelijke rechtspersoon. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de overname van de aandelen Fortis Bank Nederland N.V. tijdens de kredietcrisis. De explicitering van deze categorie privaatrechtelijke rechtshandelingen is thans nodig, omdat in onderdeel a niet meer, zoals in het oude artikel 34, wordt gesproken over *deelname in het aandelenkapitaal* van een vennootschap.

Onderdeel c

Dit onderdeel ziet op de situatie dat de Staat een transactie met een privaatrechtelijke rechtspersoon aangaat waarbij de Staat het risico van financiële activa van die rechtspersoon overneemt. De Illiquid Assets Back up Facility op de gesecuritiseerde Alt A hypotheekportefeuille van ING is hier een voorbeeld van. Ook andere toekomstige constructies waarbij sprake is van het overnemen van risico's van financiële activa, indien daarmee beoogd wordt de solvabiliteit van de betrokken rechtspersoon te versterken, vallen onder deze formulering.

Artikel 34b (Uitzonderingen op de voorhangprocedure)

Onderdeel a

Met de wettelijk geregelde voorhangprocedure in artikel 34 en 34a wordt beoogd de tijdige betrokkenheid van de Staten-Generaal te waarborgen bij de uitvoering van bepaalde incidentele maatregelen die genomen worden buiten een beschikbaar wettelijk kader. Daarmee wordt een extra check op eventuele bevoegdheidsoverschrijding ingebouwd, hetgeen met name van belang is als een te nemen maatregel leidt tot een financiële overdracht aan een private partij.

Wanneer maatregelen worden genomen binnen een specifiek beschikbaar wettelijk kader, is de extra waarborg van de voorhangprocedure niet nodig, omdat de waarborg dan is gelegen in de getroffen wettelijke regeling.

De voorwaarde in onderdeel a heeft betrekking op deze situatie. Als aan deze voorwaarde wordt voldaan, hoeft de voorhangprocedure dus niet te worden toegepast.

Een voorbeeld van een specifiek wettelijk kader biedt de *Wet ambulancezorg*. In deze wet krijgt de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in artikel 5, zevende lid, de taak om een stichting voor regionale ambulancevoorziening op te richten, als dat een regio niet lukt. Het oprichten van een stichting is een privaatrechtelijke rechtshandeling. De Staten-Generaal is medewetgever en heeft dus goedgekeurd dat de minister deze taak krijgt. Het is dan niet nodig dat de Tweede Kamer ook steeds vooraf over een individuele oprichting van een regionale stichting voor ambulancezorg wordt geïnformeerd.-

Onderdeel b

Als de Staten-Generaal door het volgen van de voorhangprocedure al heeft ingestemd met een garantie ten aanzien van de omvang van het eigen vermogen, dan is de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de verstrekking van het eigen vermogen op basis van de afgegeven garantie al gewaarborgd op het moment van het verstrekken van die garantie. Het daadwerkelijk verstrekken van het eigen vermogen hoeft dan niet wederom te worden voorgelegd aan de Staten-Generaal.

Onderdeel c

Wanneer een vennootschap besluit tot een nieuwe aandelenemissie, zal de Staat in bepaalde gevallen zijn relatieve belang op hetzelfde niveau willen handhaven. De Staat neemt dan nieuwe aandelen en verschaft daarmee eigen vermogen aan de vennootschap. Omdat niet wordt beoogd om het belang van de Staat te verhogen, is in een dergelijke situatie de voorhangprocedure niet van toepassing. De Staten-Generaal zijn vanzelfsprekend wel als medebegrotingswetgever betrokken bij de autorisatie van het benodigd budget.

De situatie dat een medeaandeelhouder van de Staat in een vennootschap zijn belang aan de Staat aanbiedt en de Staat dit belang aankoopt en daarmee het staatsbelang uitbreidt, valt niet onder de uitzondering. In die situatie geldt in beginsel dus wel de voorhangprocedure, tenzij een andere uitzonderingsgrond van toepassing is.

Onderdeel d

De onderhavige bepaling in de Comptabiliteitswet moet als een bepaling van algemeen karakter (*lex generalis*) worden beschouwd. Dat houdt in dat specifieke bepalingen in andere wetten (*lex specialis*) die hiermee strijdig kunnen zijn, voorgaan. Een voorbeeld van dergelijke specifieke bepalingen die strijdigheid met de voorhangprocedure kunnen opleveren, is te vinden in de *Wet op het financieel toezicht*. Daarin zijn bepalingen opgenomen die beogen te voorkomen dat koersgevoelige informatie in bepaalde omstandigheden openbaar wordt gemaakt. In die wet wordt ook het verbod geregeld op het verstrekken van informatie die als voorkennis kan worden beschouwd. In dergelijke gevallen kan een openbare voorhangprocedure niet worden gevolgd. Alsdan zal moeten worden bezien in hoeverre het mogelijk is de Staten-Generaal vertrouwelijk een voornemen als bedoeld in artikel 34a voor te leggen.

Onderdeel e

Om de voorhangprocedure voor de Staten-Generaal hanteerbaar te houden, is het wenselijk een financiële grens te trekken, waaronder de voorhangprocedure niet wordt toegepast. Ook in het oude artikel 34 was in zo'n (absolute) grens voorzien, die door de Minister van Financiën kan worden gesteld (€ 500.000). Die grens is sinds 2002 niet gewijzigd. De nieuwe grens zal, om de voorhangprocedure praktisch hanteerbaar te houden, op in beginsel op € 5.000.000 worden gesteld. Ook hier wordt opgemerkt dat voor rechtshandelingen met een budgettaire impact onder die grens in elk geval altijd gezorgd zal moeten (blijven) worden voor een parlementaire budgettaire autorisatie door middel van een (suppletore) begrotingswet.

In het oude artikel 34 was ook een relatieve grens getrokken. Als voor minder dan 5% van het geplaatste kapitaal in een vennootschap werd deelgenomen, bleef de voorhangprocedure buiten toepassing. Die relatieve grens is eveneens om praktische redenen losgelaten.

Artikel 34c (Informatieverstrekking aan de Staten-Generaal over vermogensbezit in privaatrechtelijke rechtspersonen)

Eerste lid

In dit artikel wordt de informatieverstrekking aan de Staten-Generaal geregeld over het beleid dat wordt (prospectief) en is gevoerd (retrospectief) met betrekking tot het vermogen dat de Staat in het

verleden in privaatrechtelijke rechtspersonen heeft gestoken, dan wel voornemens is te verstrekken of af te stoten. Het moet gaan om vermogen waaraan wezenlijke kenmerken van eigen vermogen zijn verbonden. Voor een toelichting bij de kenmerken die als zodanig worden aangemerkt, wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 34a, onder a.

De verplichting tot het jaarlijks informeren van de Staten-Generaal zal ertoe leiden, dat in het algemeen een jaar terug en een jaar vooruit zal worden gekeken. Daartoe kan als informatiemedium de begroting of het jaarverslag van het ministerie van Financiën worden gebruikt, maar ook een aparte brief of nota.

In de afgelopen jaren heeft de Minister van Financiën, los van de begroting of het jaarverslag van zijn ministerie, aan de Tweede Kamer het *Jaarverslag beheer staatsdeelnemingen* uitgebracht. Daarin wordt aandacht geschonken aan het aandelenbelang van de Staat in privaatrechtelijke rechtspersonen of aan belangen waaruit rechten en plichten volgen die vergelijkbaar zijn met aandeelhoudersrechten in kapitaalvennootschappen (zoals stichtingen). Dit verslag betreft met name een terugblik op het gevoerde beheer, maar geeft ook inzicht in de ontwikkelingen in het beleid over het voorafgaande boekjaar van de staatsdeelnemingen. Als er op basis van de bestaande uitgangspunten voor het afstoten van staatsdeelnemingen reden is geweest voor het afstoten van een specifieke staatsdeelneming, dan wordt dit ook vermeld in het verslag.

Een aparte nota over het deelnemingenbeleid wordt uitgebracht indien de uitgangspunten van het beleid, waaronder de uitgangspunten van het afstotingsbeleid, bij het beheer van staatsdeelnemingen aanpassing behoeven.

Omdat het *Jaarverslag beheer Staatsdeelnemingen* en de hierboven bedoelde aparte nota ook uitgangspunten voor het afstoten van staatsdeelnemingen bevatten, zal het verslag en de nota aan zowel de Eerste als de Tweede Kamer worden verzonden. De Eerste Kamer die een rol speelt in de voorhangprocedure, wordt op deze wijze ook in de gelegenheid gesteld kennis te nemen van de uitgangspunten die de regering hanteert bij het afstoten van staatsdeelnemingen. Het is om die reden dat het Jaarverslag beheer Staatsdeelnemingen voortaan ook aan de Eerste Kamer zal worden overgelegd.

Voor voorbeelden van de in onderdeel b bedoelde risico's van financiële activa wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 34a, onderdeel c.

Tweede lid

Dit lid bepaalt in onderdeel a dat in ieder geval informatie aan de Staten-Generaal moet worden verstrekt over de uitgangspunten van het beleid ten aanzien van het afstoten van de belangen in privaatrechtelijke rechtspersonen, voordat deze belangen worden afgestoten. Meer concrete en specifieke informatie kan in het algemeen niet vooraf worden verstrekt zonder de belangen van de Staat als verkopende partij te schaden als informatie voortijdig bekend wordt. Bij het afstoten van belangen in privaatrechtelijke rechtspersonen komt namelijk een complex proces van onderzoek en onderhandelingen kijken. Daarbij kunnen verschillende private partijen betrokken zijn, die bij dit proces ieder een eigen belang hebben dat af kan wijken van dat van de Staat.

Om de onderhandelingspositie van de Staat in een dergelijk proces niet te verslechteren kan in het afstotingsplan geen informatie opgenomen worden die afbreuk kan doen aan de financiële positie van de Staat. Het betreft dan bijvoorbeeld informatie over het tijdstip waarop en de voorwaarden waaronder het afstoten plaatsvindt. Bij de voorwaarden voor het afstoten kan gedacht worden aan het als Staat afgeven van garanties en vrijwaringen aan de koper van een belang in een privaatrechtelijke rechtspersoon. Daarnaast is het soms niet mogelijk het tijdstip waarop een deelneming beëindigd wordt vooraf te melden aan de Staten-Generaal omdat dit op grond van de Wet op het financieel toezicht verboden is. De Staten-Generaal wordt doorgaans geïnformeerd over een voorgenomen beursgang. Daarbij wordt ongeveer 20 tot 30% van de aandelen herplaatst. De overige 70 tot 80% vindt zijn weg via vervolgplaatsingen op de kapitaalmarkt. Bekendmaking daarvan kan de koers beïnvloeden en zo de positie van de andere aandeelhouders schaden.

Bij de jaarlijkse informatieverstrekking aan de Staten-Generaal wordt na het verrichten van de rechtshandeling een toelichting gegeven over de hiervoor genoemde informatie die niet vooraf kan worden gedeeld met het oog op de onderhandelingspositie van de Staat. Overigens zijn er dan mogelijk ook details die niet kunnen worden verstrekt aan de Staten-Generaal omdat dit bijvoorbeeld de bedrijfsvertrouwelijkheid van de vervreemde onderneming zou kunnen schaden.

Onderdeel O

Artikel 50 (Afschaffen van de Voorlopige Rekening)

Met het vervallen van artikel 50 van de Comptabiliteitswet 2001 vervalt de jaarlijkse toezending vóór 1 maart na afloop van een jaar van de Voorlopige Rekening aan de Staten-Generaal. In het streven naar vermindering van de administratieve lasten was al eerder het principebesluit genomen om de Voorlopige Rekening als afzonderlijk document af te schaffen. De Tweede Kamer is hierover in 2006 geïnformeerd (Kamerstukken II 2005/06, 29 949, nr. 55). De Voorlopige Rekening bevatte de voorlopige begrotingsrealisaties. De informatie uit de Voorlopige Rekening wordt thans in het Financieel Jaarverslag van het Rijk en in de jaarverslagen van de departementen verwerkt, die de definitieve begrotingsrealisaties bevatten.

Aan het principebesluit was tot nog toe geen uitvoering gegeven. Met ingang van het begrotingsjaar 2012 is voor het eerst (in 2013) geen Voorlopige Rekening meer opgemaakt.

Onderdelen S, U tot en met X en Artikel II

Artikelen 60, 66, 67, 68 en 69, eerste lid (Vervanging van departementale accountantsdiensten door de accountantsdienst van het Rijk)

Deze artikelen van de Comptabiliteitswet 2001, zoals die luiden voor de inwerkingtreding van deze wijzigingswet, gaan nog uit van één departementale accountants- of auditdienst per ministerie. In het streven naar een compacte rijksdienst is de auditfunctie inmiddels gecentraliseerd in één auditdienst voor de gehele rijksdienst: de auditdienst van het Rijk, genoemd de Auditdienst Rijk (ADR). Alle departementale auditdiensten, met uitzondering van de departementale auditdienst van het Ministerie van Defensie, zijn daarin opgegaan. De ADR is organisatorisch geplaatst onder de Minister van Financiën. De departementale auditdienst van het Ministerie van Defensie zal in de loop van 2014 naar de ADR overgaan, zodra het daartoe noodzakelijke overleg met de vakbonden is afgerond.

Als gevolg van deze centralisering is in de bovengenoemde artikelen van de Comptabiliteitswet de aanduiding “de accountantsdienst (van hun/zijn ministerie)” vervangen door: de auditdienst van het Rijk.

In het kader van de modernisering van de Comptabiliteitswet 2001, die momenteel wordt voorbereid, zal de interne auditfunctie verder en meer samenhangend opnieuw wettelijk worden geregeld.

Artikel 68 is vervallen, omdat aan de afwijkingsbepaling in het eerste lid geen behoefte meer is, nu er sprake is van één centrale auditdienst. Ook van de benoeming van de hoofden van de departementale accountantsdiensten door de betrokken ministers in overeenstemming met de Minister van Financiën zal geen sprake meer zijn, waardoor ook het tweede lid van artikel 68 kan vervallen.

Thans is in het eerste lid van artikel 68 geregeld, dat de benoeming van het hoofd van de ADR – formeel een aangelegenheid van de Minister van Financiën, omdat de dienst organisatorisch in het Ministerie van Financiën is ondergebracht – na overleg met de andere ministers dient te geschieden. Dat ligt in de rede omdat de ADR functioneel voor de andere ministers de interne auditfunctie, waaronder de accountantscontrole, verricht.

Benoeming door de Minister van Financiën na overleg met de andere ministers impliceert ook dat ontslag na overleg met de andere ministers plaatsvindt, tenzij het ontslag op eigen verzoek van de betrokkene plaatsvindt.

Mocht uit het overleg blijken dat er bezwaren tegen een benoeming of ontslag bij de andere ministers leven en de Minister van Financiën het besluit toch wil nemen, dan ligt het in de rede dat hij zijn voorgenomen besluit in de ministerraad aan de orde stelt.

De bepaling in het oude derde lid van artikel 68 inzake de mededeling van een benoeming van een hoofd DAD aan de Algemene Rekenkamer, is thans in het tweede lid betrokken op de benoeming van het hoofd van de ADR.

De regeling van de plaats en de taken van de departementale accountantsdienst binnen een ministerie was op grond van 69, eerste lid, opgenomen in een algemene maatregel van bestuur (het Besluit taak DAD). Met een centrale auditdienst ondergebracht bij het Ministerie van Financiën is aan dat besluit geen behoefte meer. Op grond van artikel II is dat besluit daarom vervallen. Er blijft echter wel behoefte aan een algemene regeling van de controle door de ADR. In onderdeel X is daartoe een nieuw eerste lid van artikel 69 geregeld.

Artikelen 66, vijfde en zesde lid, en 69, tweede lid (Vervanging van accountantsverklaring door controleverklaring)

In deze artikelden is als gevolg van een wijziging in de beroepsregelgeving van accountants het begrip "accountantsverklaring" vervangen door "controleverklaring".

Onderdeel T

Artikel 61, tweede lid (Schrappen van de Staatsbalans uit het Financieel jaarverslag van het Rijk)
De staatsbalans wordt niet meer in het Financieel jaarverslag van het Rijk opgenomen. In artikel 61 van de Comptabiliteitswet 2001 was geregeld dat dat jaarverslag ook bevat "een balans van de bezittingen, de vorderingen en de schulden van de staat naar de toestand per 31 december van het verslagjaar met een toelichting, waaruit onder meer blijkt naar welke grondslagen deze zijn gewaardeerd". Het kabinet heeft eerder besloten om de staatsbalans te vervangen door een breder opgestelde overheidsbalans, die jaarlijks door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) wordt gepubliceerd. De overheidsbalans wordt samengesteld uit de balansgegevens van de staat (rijksdienst), de sociale fondsen en de decentrale overheden. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd bij brief van 10 juni 2011, Kamerstukken II, 2010/11, 32.755, nr. 3, en bij brief van 15 november 2011, Kamerstukken II, 2011/12, 32.755 nr. 4.

Onderdeel Y

Artikel 91, zeventiende lid

In dit artikellid werd gesproken over "rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen, bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen, voor zover deze niet bij de wet zijn ingesteld". Rechtspersonen, bedoeld in die wet, die bij de wet zijn ingesteld, bestaan niet meer. Rechtspersonen, ingesteld op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, worden altijd door decentrale overheden ingesteld. De zinsnede "voor zover deze niet bij de wet zijn ingesteld" is daarom geschrapt. De verwijzing naar artikel 8, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen is strikt genomen ook niet nodig; voldoende is als verwezen wordt naar de wet zelf.

Artikel II (vervallen van Besluit taak DAD)

Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel I, de onderdelen S en U tot en met X.

Artikel III

Dit overgangsartikel houdt verband met het nieuwe artikel 24a van de Comptabiliteitswet 2001, dat door middel van onderdeel I van artikel I aan de Comptabiliteitswet wordt toegevoegd. Dit overgangsartikel was ook opgenomen in de Eerste wijzigingsregeling van de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking (Stcrt. 2012, 13009). De strekking van deze bepaling houdt overigens ook in dat, indien besloten wordt de werking van zo'n vóór 1 juli 2014 eindigende regeling te verlengen, voor het verlengen van de werkingsduur onderdeel I van artikel I wel van toepassing is.

Artikel IV

De terugwerkende kracht die in het tweede lid wordt geregeld voor de onderdelen A en C van artikel I is noodzakelijk, omdat bij de voorbereiding van de begroting 2014, waarvan de voorbereiding in de zomer van 2013 vaste vormen aanneemt, rekening gehouden moet kunnen worden met de gewijzigde begrotingspresentatie op grond van de wijzigingen die in die artikelonderdelen worden doorgevoerd.

De minister van Financiën,

J.R.V.A. Dijsselbloem