

Vergaderjaar 2012–2013

33 400 IX

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Financiën voor het jaar 2013

Nr. 3 HERDRUK*)

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 10 september 2012 en het nader rapport d.d. 14 september 2012, aangeboden aan de Koningin door de minister van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 5 september 2012, no.12 001998, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IX) voor het jaar 2013, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën en de begrotingsstaat van Nationale schuld. De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over afwijkingen van bestaande wetgeving. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Voorgesteld wordt, in verschillende artikelen, om voor het jaar 2013 op onderdelen af te wijken van bestaande wetgeving.

Het betreft:

- het in afwijking van artikel 1 van de Comptabiliteitswet 2001 samenvoegen van de wetsvoorstellen voor de vaststelling van de begrotingsstaat van Nationale Schuld en die van het Ministerie van Financiën (artikel 5). Hiermee wordt blijkens de toelichting vooruitgelopen op een structurele wijziging van de Comptabiliteitswet 2001;*
- het in afwijking van de Wet op het BTW-compensatiefonds voor het jaar 2013 niet vaststellen van een afzonderlijke begroting voor het BTW-compensatiefonds (artikel 6). Hiermee wordt vooruitgelopen op een wijziging van de Wet op het BTW-compensatiefonds;*
- het in afwijking van artikel 50 van de Comptabiliteitswet 2001 niet aan de Staten-Generaal aanbieden van een Voorlopige Rekening (artikel 7). Blijkens de toelichting is de Tweede Kamer in 2006 op de hoogte gesteld van het voornemen tot het integreren van de Voorlopige*

Rekening in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. Hieraan wordt thans (voor het eerst) uitvoering gegeven;

- *de introductie van een verplichtingen-kasagentschap in aanvulling op hetgeen in artikel 11 van de Comptabiliteitswet 2001 is geregeld ten aanzien van baten-lastendiensten (artikel 8). Dit onderdeel van het voorstel vloeit volgens de toelichting voort uit de besluiten die het kabinet heeft genomen naar aanleiding van de evaluatie van het baten-lastenstelsel die in augustus 2011 ter kennis van de Tweede Kamer zijn gebracht.*

De genoemde artikelen geven de Afdeling aanleiding om het volgende op te merken.

Blijkens bijgaand advies heeft de Afdeling advisering van de Raad van State omtrent bovenvermelde begroting twee opmerking gemaakt betreffende het uitgangspunt voor begrotingswetten en de verplichtingen-kasagentschappen, waaromtrent ik het volgende meedeel.

1. Uitgangspunt voor begrotingswetten

Zoals de Raad van State reeds meermalen heeft geadviseerd, dient uitgangspunt te zijn dat de inhoud van de begrotingswetten, vanwege het bijzondere karakter van de begrotingswetgeving, beperkt blijft tot de begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk.¹ Het bijzondere karakter van de begrotingswetten komt ook tot uitdrukking in de van de normale wetgevingsprocedure afwijkende procedureregels, die zijn neergelegd in de Comptabiliteitswet 2001. Het past slecht in de systematiek van afzonderlijke begrotingswetten ex artikel 105, eerste lid, van de Grondwet, dat in de desbetreffende voorstellen tevens bepalingen worden opgenomen die strekken tot wijziging van niet-begrotingswetten. De enkele omstandigheid dat de nu voorgestelde inhoudelijke wijzigingen zijn afgestemd met de Tweede Kamer kan naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende rechtvaardigen dat in dezen afgeweken wordt van het bovengenoemde uitgangspunt.

Het is de Afdeling bovendien opgevallen dat de beleidsvoornemens die ten grondslag liggen aan de hiervoor genoemde artikelen van het voorstel een lange voorgeschiedenis hebben, ook wat betreft het informeren van de Tweede Kamer. Zo zijn de voornemens betreffende de Voorlopige Rekening en de introductie van een verplichtingen-kasagentschap al een aantal jaren geleden aan de Tweede Kamer gemeld. De tijdelijke wijziging van de Wet op het BTW-compensatiefonds was ook al opgenomen in de voorstellen voor de begroting 2012.² Dit betekent dat er inmiddels al ruime gelegenheid is geweest om terzake wetsvoorstellen aanhangig te maken. Ook tegen deze achtergrond acht de Afdeling het minder passend dat thans de begrotingswet wordt gebruikt als voertuig voor de bewuste voorstellen.

De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen.

1. Uitgangspunt begrotingswetten

De Raad van State stelt dat de inhoud van de begrotingswetten, vanwege het bijzondere karakter van de begrotingswetgeving, beperkt dient te blijven tot de begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk. Het bijzondere karakter van de begrotingswetten komt tot uitdrukking in de bijzondere en de afwijkende procedureregels. De Raad van State stelt dat het slecht in de systematiek van afzonderlijke begrotingswetten ex artikel 105, eerste lid van de Grondwet past, dat in de voorstellen bepalingen worden opgenomen die strekken tot wijziging van niet-begrotingswetten. Tevens geeft de Raad van State aan dat onvol-

¹ Zie onder andere de adviezen over de begroting van het Ministerie van Financiën voor 2008 en 2012 (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 IXB, nr. 3 en Kamerstukken II 2011/12, 33 000 IXB, nr. 3).

² In het advies over de begroting van het Ministerie van Financiën voor 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 33 000 IXB, nr. 3) heeft de Afdeling over deze gang van zaken ook toen kritische opmerkingen gemaakt.

doende duidelijk is waarom niet eerder is gekozen om de voorgestelde wetsvoorstellen eerder aanhangig te maken. Ik onderschrijf de stelling dat begrotingswetten een bijzonder karakter hebben. Begrotingswetten zijn echter formele wetten, waarin in beginsel ook andere bepalingen kunnen worden opgenomen. De elementen uit het wetsvoorstel die betrekking hebben op het BTW-compensatiefonds en de Nationale Schuld voldoen aan de eis dat de begrotingswetgeving beperkt dient te blijven tot de uitgaven en ontvangsten van het Rijk. Deze afwijking beoogt slechts om op een andere wijze dan via een aparte begrotingswet de uitgaven en ontvangsten van het BTW-compensatiefonds en de Nationale Schuld te laten vaststellen. Voor het BTW compensatiefonds is al een wijzigingswetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend. Via de Zesde Wijziging van de CW 2001 wordt de samenvoeging met de Nationale Schuld structureel geregeld. De overige voorstellen voor afschaffing van de Voorlopige Rekening en Verplichtingen-kasagentschappen hebben een sterke samenhang met de begroting, onder andere daarom is er gekozen voor een tijdelijke afwijking te regelen via de begrotingswet. De voorgestelde wijzigingen zullen middels de Zesde Wijziging van de CW 2001 op korte termijn voor advies aan de Raad van State worden aangeboden. De procedure van deze tijdelijke afwijking zal dan voor het begrotingsjaar 2014 niet (meer) hoeven te worden gevolgd.

2. Verplichtingen-kasagentschappen

Specifiek ten aanzien van artikel 8 (introductie van de figuur van een verplichtingen-kasagentschap) merkt de Afdeling nog op dat de introductie van verplichtingen-kasagentschappen naar de aard van deze figuur verder reikt dan de begroting voor het jaar 2013. Het betreft hier in wezen een aanpassing van het instrumentarium in de Comptabiliteitswet 2001. Een dergelijke wijziging hoort niet thuis in een wetsvoorstel tot vaststelling van een begrotingsstaat.

Voorts merkt de Afdeling op dat het voorstel tot introductie van verplichtingen-kasagentschappen weliswaar, zoals de toelichting vermeldt, is aangekondigd bij de evaluatie van het baten-lastenstelsel, maar nog niet nader is uitgewerkt. Ook plaatst de een vraagteken bij de inbedding in de Comptabiliteitswet 2001, te weten door koppeling aan artikel 11 van die wet. Kenmerkend voor de daar genoemde diensten is dat zij baten-lastendiensten zijn. De voorgestelde agentschappen zijn daarentegen geen baten-lastendiensten, omdat zij een verplichtingen-kasstelsel zullen hanteren. Indien het wenselijk wordt geacht een nieuwe vorm van agentschappen te introduceren, zou naar het oordeel van de Afdeling een en ander in een zelfstandige regeling in de Comptabiliteitswet 2001 een plaats moeten krijgen. De Afdeling adviseert artikel 8 te schrappen.

2. Verplichtingen-kasagentschappen

De Raad van State merkt op dat het voorstel tot introductie van verplichtingen-kasagentschappen weliswaar is aangekondigd bij de evaluatie van de Regeling baten-lastendiensten, maar nog niet nader is uitgewerkt. De Raad van State stelt dat indien het wenselijk wordt geacht een nieuwe vorm van agentschappen te introduceren, dit in de Comptabiliteitswet 2001 een plaats zou moeten krijgen.

Inmiddels is de concept-Regeling agentschappen gereed, waarover de Algemene Rekenkamer een advies heeft uitgebracht. In de Regeling agentschappen zijn de voorstellen uit het evaluatierapport verwerkt die strekken tot een verbeterde werking van het agentschapsmodel. Deze voorstellen waren reeds eerder afgestemd met de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2010–2011, 23 737, nr. 22).

Eén van de voorstellen betreft het maken van onderscheid in verplichtingen-kasagentschappen en baten-lastenagentschappen. Verplichtingen-kasagentschappen gaan het standaard-stelsel bij het Rijk voeren (verplichtingen-kasstelsel) omdat er voor hen geen aanleiding is het afwijkende baten-lastenstelsel te voeren. Vanuit dit perspectief neemt het aantal afwijkingen dus af.

Om het onderscheid in twee typen agentschappen te kunnen formaliseren is het nodig om de Comptabiliteitswet 2001 op enkele punten aan te vullen c.q. te wijzigen. Hiertoe neem ik een voorstel op in de Zesde Wijziging van de CW 2001 die ik uiterlijk in het eerste kwartaal 2013 aan de Tweede Kamer zal toesturen. Deze Zesde Wijziging zal zeker niet per 1 januari 2013 in werking treden. Tegelijkertijd acht ik het van belang dat de Regeling agentschappen wel per 1 januari 2013 in werking treedt, zodat de mogelijkheid wordt gecreëerd om nieuwe verplichtingen-kasagentschappen in te stellen. Tevens wordt dan voor alle bestaande agentschappen de vernieuwde regelgeving van kracht die een verbeterde werking van het agentschapsmodel beoogt. De nieuwe Regeling agentschappen schept meer duidelijkheid over de rollen en verantwoordelijkheden binnen het sturingsmodel (opdrachtgever-opdrachtnemer-eigenaar) en zal de kwaliteit van het toezicht en de controle versterken. Verder wordt het instellingstraject voor nieuwe agentschappen vereenvoudigd en legt de nieuwe regeling de basis voor het periodiek doorlichten van alle agentschappen. Uiteindelijk leidt een beter functionerend agentschapsmodel tot meer doelmatigheid, daarom is gekozen voor een snelle implementatie.

Hangende het proces met betrekking tot de Zesde Wijziging is gekozen voor de tijdelijke route om in artikel 8 van de Begroting 2013 IX Financiën een wettelijke basis voor het verplichtingen-kasagentschap op te nemen. De periode waarin dit artikel de wettelijke grondslag vormt voor de verplichtingen-kasagentschappen blijft zo beperkt mogelijk. Immers, zodra de Zesde Wijziging van de CW 2001 is aanvaard zal in lijn met uw advies de CW 2001 de wettelijke basis gaan vormen voor de gehele Regeling agentschappen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J. P. H. Donner*

II. Nadere wijzigingen

Inmiddels is het noodzakelijk gebleken in bovenvermelde begroting een aantal wijzigingen/aanpassingen aan te brengen. Het totaal van de ontvangsten voor Financiën komt op EURO 126 872 143 (* 1 000) en de uitgaven op EURO 10 926 599 (* 1 000). Het totaal van de uitgaven van de Nationale Schuld komt op 50 923 049 EURO (* 1 000) en de ontvangsten op EURO 49 055 894 (* 1 000). De memorie van toelichting is met de ze wijzigingen in overeenstemming gebracht.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager

*) i.v.m. een correctie in de titel.