

# COMPTABILITEITSWET 2001

**Wet van 13 juli 2002 tot vaststelling van de Wet inzake het beheer van de financiën van het Rijk (Stb. 2002, 413), zoals deze wet laatstelijk is gewijzigd bij de wet van 7 november 2011, Stb. 544.**

Tekst van de Comptabiliteitswet 2001, inclusief de daarbij behorende toelichtingen, zoals deze wet luidt na de vaststelling van:

1. de Reparatiwet I Financiën (Wet van 23 april 2003, Stb. 214);
2. de Eerste wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 (Wet van 4 september 2003, Stb. 372);
3. de Wet inzake de fusie tussen De Nederlandsche Bank en de Pensioen- & Verzekeringkamer (Wet van 13 oktober 2004, Stb. 556);
4. de Wet inzake de wijziging van o.a. de Comptabiliteitswet 2001 in verband met de rechtspositie van de leden van de Algemene Rekenkamer (Wet van 18 oktober 2004, Stb. 596);
5. de Invoerings- en aanpassingswet Wet op het financieel toezicht (Stb. 2006, 605);
6. de Invoerings- en aanpassingswet Pensioenwet (Stb. 2006, 706);
7. de Derde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 (Wet van 21 juli 2007, Stb. 294);
8. de Vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 (Wet van 15 november 2007, Stb. 489);
9. de Wet tot wijziging van de Financiële-verhoudingswet en van o.a. de Comptabiliteitswet 2001 in verband met het stellen van nadere regels over uitkeringen uit de algemene fondsen en over specifieke uitkeringen (Wet van 3 juli 2008, Stb. 2008, 312).
10. de Tweede wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 (Wet van 30 oktober 2008, Stb. 491).
11. de Wet houdende Fiscaal stimuleringspakket en overige fiscale maatregelen (Wet van 1 juli 2009, Stb. 280).
12. de Wet tot wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wet van 11 december 2008, Stb. 2009, 8).
13. de Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet van 17 mei 2010, Stb. 2010, 350).
14. de Vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 (Wet van 7 november 2011, Stb. 544).

Voor een chronologisch overzicht van alle CW-wijzigingen sinds de Comptabiliteitswet 1976: zie blz. 2.

In de toelichting zijn ook alle relevante toelichtingen verwerkt van de Eerste tot en met de Achtste wijziging van de Comptabiliteitswet (1976).

Ministerie van Financiën,  
Directie Begrotingszaken,  
Afdeling Begrotingsbeheer,  
Telefoon: 070-342.7271  
E-mail: [g.a.m.reijssen@minfin.nl](mailto:g.a.m.reijssen@minfin.nl)

*Versie december 2011*

**Inhoudsopgave.**

**Blz.**

0. Chronologisch overzicht van de Comptabiliteitswetwijzigingen vanaf de Comptabiliteitswet 1976	2
1. Comptabiliteitswet 2001, wettekst	4
2. Eerste wijziging Comptabiliteitswet 2001, overgangs- en slotartikelen	32
3. Memorie van toelichting Vijfde wijziging Comptabiliteitswet 2001, algemeen deel	33
4. Memorie van toelichting Vierde wijziging Comptabiliteitswet 2001, algemeen deel	34
5. Memorie van toelichting Derde wijziging Comptabiliteitswet 2001, algemeen deel	35
6. Memorie van toelichting Tweede wijziging Comptabiliteitswet 2001, algemeen deel	42
7. Memorie van toelichting Eerste wijziging Comptabiliteitswet 2001, algemeen deel	43
8. Memorie van toelichting Comptabiliteitswet 2001, algemeen deel	52
9. Memorie van toelichting Achtste wijziging Comptabiliteitswet, algemeen deel	63
10. Memorie van toelichting Zevende Comptabiliteitswet, algemeen deel	72
11. Memorie van toelichting Zesde wijziging Comptabiliteitswet, algemeen deel	79
12. Memorie van toelichting Vijfde wijziging Comptabiliteitswet, algemeen deel	84
13. Memorie van toelichting Vierde wijziging Comptabiliteitswet 1976, algemeen deel	94
14. Memorie van toelichting Derde wijziging Comptabiliteitswet 1976, algemeen deel	104
15. Memorie van toelichting Tweede wijziging Comptabiliteitswet 1976, algemeen deel	104
16. Memorie van toelichting Eerste wijziging Comptabiliteitswet 1976, algemeen deel	105
17. Memorie van toelichting Comptabiliteitswet 2001, artikelsgewijze toelichting	120
18. Memorie van toelichting Eerste wijziging Comptabiliteitswet 2001, toelichting bij de overgangsbepalingen	236
19. Conversietabel van artikelnummers Comptabiliteitswet 2001 naar de Comptabiliteitswet (1976), zoals deze luidde tot en met de Achtste wijziging	237

### **Chronologisch overzicht van de Comptabiliteitswetswijzigingen vanaf de Comptabiliteitswet 1976.**

Onderstaand overzicht is geactualiseerd t/m november 2011.

<b>datum</b>	<b>Stb.</b>	<b>t.a.v. de art.</b>	<b>l.w.tr.</b>	<b>Blijkens Stb.</b>
31-10-1986	605	26, 34, 43 (2 <sup>e</sup> wijziging CW 1976)	16-12-1986	Stb. 1986, 605
23-12-1987	606	10, 12, 14, 16, 43, 71, 72, 84, 85, 86, 86A, 90, 91 (3 <sup>e</sup> wijziging CW 1976)	30-12-1987	Stb. 1987, 606
08-12-1988	596	40, 80 ("1 <sup>e</sup> wijziging" CW 1976)	01-02-1989 <sup>1</sup>	Stb. 1988, 18
25-10-1989	490	35, 38, 56	01-01-1992	Stb. 1991, 607
19-12-1991	752	1 t/m 44, 56, 64, 83 t/m 94 (4 <sup>e</sup> wijziging CW 1976)	01-01-1992 <sup>2</sup>	Stb. 1991, 752
24-06-1992	350	17, 22, 27, 33, 35 t/m 94 (5 <sup>e</sup> wijziging CW 1976)	10-07-1992	Stb. 1992, 350
03-07-1992	351	Integrale herplaatsing CW		
23-12-1992	722	59	01-01-1993	Stb. 1997, 723
10-07-1995	375	3, 5, 6, 8, 10, 17, 19, 22, 29, 34, 39, 46, 49, 51, 52, 56, 60, 63 t/m 68, 70 t/m 74 (6 <sup>e</sup> wijziging CW 1976)	18-08-1995	Stb. 1995, 375
03-04-1996	366	74 en 74a	01-05-1997	Stb. 1997, 172
03-07-1996	378	6a	01-01-1997	Stb. 1996, 378
26-02-1997	96	59	01-03-1997	Stb. 1997, 97
17-12-1997	660	48	01-01-1998	Stb. 1997, 746
28-01-1999	30	6a, 18, 22	17-02-1999	Stb. 1999, 40
12-04-2001	240	2, 4 t/m 8, 10, 14, 15, 15a, 17, 19, 19a, 20, 22, 26, 28 t/m 30, 32, 33, 38, 50 t/m 52, 54, 56 t/m 59, 62, 63, 70 t/m 73 (7 <sup>e</sup> wijziging CW 1976)	01-07-2000	Stb. 2001, 240
17-01-2002	39	22a, 59a (8 <sup>e</sup> wijziging CW 1976)	01-05-2002	Stb. 2002, 39
13-07-2002	413	Comptabiliteitswet 2001	01-09-2002	Stb. 2002, 414
23-04-2003	214	5, 12, 18, 38, 42, 44a, 54, 63, 64, 65, 67, 105 (Reparatiewet I Financiën)	01-08-2003	Stb. 2003, 214
04-09-2003	372	37, 39 t/m 44, 44a, 45 t/m 49, 49a (1 <sup>e</sup> wijziging CW 2001)	01-09-2004	Stb. 2004, 426
17-12-2003	30 (2004)	42 <sup>3</sup> (Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid)	01-05-2004	Stb. 2004, 90
13-10-2004	556	91 (Fusiewet DNB en PVK)	30-10-2004	Stb. 2004, 556
18-10-2004	596	74 (Wijziging CW 2001 i.v.m. AR)	09-02-2005	Stb. 2005, 53
20-11-2006	605	91 (Invoerings- en aanpassingswet Wet op het financieel toezicht)	01-01-2007	Stb. 2006, 664
07-12-2006	706	91 (Invoerings- en aanpassingswet Pensioenwet)	01-01-2007	Stb. 2006, 707
21-07-2007	294	43, 43a, 43b, 45, 86, 91, 92 (3 <sup>e</sup> wijziging CW 2001)	29-08-2007	Stb. 2007, 294

<sup>1</sup> Inwerkingtreding is bepaald op grond van artikel 7 van de Bekendmakingswet (Stb. 1988, 18).

<sup>2</sup> Onderdeel H (hoofdstuk IV, De staatsbedrijven) is in werking getreden op 03-10-1995.

<sup>3</sup> De wijziging van artikel 42 bij deze wet bleek inmiddels achterhaald door de vaststelling van de CW 2001 (Stb. 2002, 413). Artikel 42 was daardoor al vernummerd tot artikel 73 en in artikel 73 was de betrokken wijziging (het schrappen van de leeftijdsbeperking voor de leden van de Algemene Rekenkamer, voor zover het de minimumleeftijd betreft) inmiddels doorgevoerd.

<b>datum</b>	<b>Stb.</b>	<b>t.a.v. de art.</b>	<b>l.w.tr.</b>	<b>Blijkens Stb.</b>
15-11-2007	489	1, 19a, 66 (4 <sup>e</sup> wijziging CW 2001)	01-08-2007	Stb. 2007, 489
03-07-2008	312	54 en 55a (Wijziging FV-wet)	01-08-2008	Stb. 2008, 312
30-10-2008	491	1, 8, 12a, 19, 21, 22, 32, 38, 40, 42, 44a, 45, 51 (2 <sup>e</sup> wijziging CW 2001)	03-12-2008	Stb. 2008, 491
01-07-2009	280	45, 91 (Wet fiscaal stimuleringspakket)	02-07-2009	Stb. 2009, 280
11-12-2008	8 (2009)	74 (Wijziging wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren)	14-06-2010	Stb. 2010, 225
17-05-2010	350	1, 54, 55a, 91, 109 (Aanpassingswet openbare lichamen BES)	10-10-2010	Stb. 2010, 389
07-11-2011	544	1, 8, 9a, 19, 19a, 43, 43b, 57, 91, 92 (5 <sup>e</sup> wijziging CW 2001)	25-11-2011	Stb. 2011, 544

## **Comptabiliteitswet 2001**

### **Wet van 13 juli 2002 tot vaststelling van de Wet inzake het beheer van de financiën van het Rijk (Stb. 2002, 413), zoals deze wet laatstelijk is gewijzigd bij de wet van 7 november 2011, Stb. 544.**

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is de Comptabiliteitswet te vervangen door nieuwe wettelijke bepalingen over het beheer van de financiën van het Rijk, mede ter uitvoering van de artikelen 78 en 105 van de Grondwet;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

#### **Hoofdstuk 1: De begroting van het Rijk.**

##### **Paragraaf 1: De inrichting van de begroting en het begrotingsstelsel.**

###### **Artikel 1**

1. Tot de Rijksbegroting behoren:
  - a. de begrotingen van de onderscheiden ministeries, hierna te noemen: de departementale begrotingen;
  - b. de begrotingen van nationale schuld;
  - c. de begroting van koninkrijksrelaties, tenzij de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die samenhangen met koninkrijksrelaties worden opgenomen in de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
  - d. de begroting van de Koning;
  - e. de begroting van het Kabinet van de Koning;
  - f. de begroting van de Staten-Generaal;
  - g. de begroting van de overige hoge Colleges van Staat en de Kabinetten van de Gouverneurs;
  - h. de begroting van de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten;
  - i. de begrotingen van de onderscheiden begrotingsfondsen, bedoeld in artikel 9;
  - j. een andere begroting, indien die begroting aan de Rijksbegroting wordt toegevoegd bij de wet waarmee die begroting voor de eerste keer wordt vastgesteld.
2. Begrotingen bestaan uit een begrotingsstaat als bedoeld in artikel 4, eerste lid, waarin zijn opgenomen de begrotingsartikelen, en een bij die staat behorende toelichting.
3. De begrotingsstaten worden elk afzonderlijk bij de wet vastgesteld.
4. In afwijking van het derde lid worden de begrotingsstaten van het Kabinet van de Koning en van de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten vastgesteld bij de wet waarmee de departementale begrotingsstaat van het Ministerie van Algemene Zaken wordt vastgesteld.
5. In afwijking van het derde lid kan Onze betrokken Minister besluiten de begrotingsstaat van de departementale begroting en de begrotingsstaat van een begrotingsfonds waarover hij het beheer voert, in één wet te laten vaststellen.

###### **Artikel 2**

1. Het begrotingsjaar is het kalenderjaar.
2. Begrotingsartikelen worden onderscheiden in beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen.
3. De begrotingen bevatten de ramingen van de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten, voor zover de daarmee gemoeide gelden niet toebehoren aan derden.

4. In afwijking van het derde lid, bevatten de begrotingen geen ramingen van de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten die op grond van artikel 28, tweede lid, buiten het begrotingsverband zullen worden gehouden.

### Artikel 3

1. Onder uitgaven en ontvangsten van een jaar worden verstaan:
  - a. de geldelijke betalingen en ontvangsten in dat jaar;
  - b. de niet-geldelijke betalingen en ontvangsten in dat jaar, bedoeld in artikel 30, eerste lid;
  - c. de verrekeningen, bedoeld in artikel 31, eerste lid, die in dat jaar plaatsvinden;
  - d. de toevoegingen en onttrekkingen aan een begrotingsreserve als bedoeld in artikel 5, vierde lid.
2. Als verplichting van een jaar wordt geraamd het bedrag van de verplichting die in dat jaar rechtstreeks ontstaat op grond van een verdrag, een wet, een koninklijk besluit, een ministeriële regeling, een beschikking, een verbintenis of een op een controleerbare wijze vastgelegde afspraak tussen dienstonderdelen en die in dat jaar dan wel in een later jaar tot uitgaven leidt of kan leiden.
3. In afwijking van het tweede lid kan als verplichting van een jaar worden opgenomen het bedrag dat in dat jaar als uitgave wordt geraamd met betrekking tot:
  - a. salarissen, wachtgelden en soortgelijke periodieke verplichtingen;
  - b. de uitgaven, opgenomen in de begroting van nationale schuld;
  - c. huren, pachten en soortgelijke periodieke verplichtingen;
  - d. andere door Onze Minister van Financiën aan te wijzen categorieën verplichtingen.
4. Onze Minister van Financiën doet aan de Algemene Rekenkamer schriftelijk mededeling van de aangewezen categorieën verplichtingen.

### Artikel 4

1. De begrotingsstaat bevat per begrotingsartikel in elk geval de volgende gegevens:
  - a. het artikelnummer;
  - b. de artikelomschrijving;
  - c. bruto het maximumbedrag dat voor het aangaan van verplichtingen in het begrotingsjaar beschikbaar is;
  - d. bruto het maximumbedrag dat voor het verrichten van uitgaven in het begrotingsjaar beschikbaar is;
  - e. bruto het bedrag dat aan ontvangsten in het begrotingsjaar geraamd wordt.
2. Een begrotingsartikel is de kleinste eenheid in de begrotingsstaat.
3. Het eerste lid, onder d en e, is niet van toepassing op de uitgaven en de ontvangsten die op grond van artikel 28, vierde lid, in mindering zullen worden gebracht op ontvangsten, onderscheidenlijk uitgaven.

### Artikel 5

1. De toelichting bij de begrotingsstaat biedt per beleidsartikel in elk geval inzicht in de met het beleid samenhangende:
  - a. algemene en indien van toepassing nader geoperationaliseerde doelstellingen die worden nagestreefd;
  - b. instrumenten die ter bereiking van die doelstellingen worden ingezet;
  - c. meerjarig beschikbare bedragen voor het aangaan van verplichtingen;
  - d. meerjarig beschikbare bedragen voor het verrichten van programma-uitgaven;
  - e. meerjarig beschikbare bedragen voor het verrichten van apparaatsuitgaven;
  - f. meerjarige bedragen die aan ontvangsten zijn geraamd.
2. Het meerjarige inzicht dient, uitgaande van jaar t als begrotingsjaar, betrekking te hebben op het jaar t-2 tot en met het jaar t+4, dat wil zeggen op de periode lopende van twee jaar voorafgaand tot en met vier jaar volgend op het begrotingsjaar.
3. De toelichting bij de begrotingsstaat bevat per beleidsartikel:
  - a. doeltreffendheidsgegevens over de in het eerste lid bedoelde algemene en/of nader geoperationaliseerde doelstellingen, alsmede gegevens over de doelmatigheid van het beleid, alle al dan niet verkregen uit beleidsevaluatieonderzoek;
  - b. waar mogelijk doelmatigheidsgegevens, al dan niet verkregen uit beleidsevaluatieonderzoek, voor de in het eerste lid bedoelde apparaatsuitgaven;
  - c. informatie over de mate waarin de meerjarig beschikbare bedragen voor het verrichten van uitgaven juridisch verplicht of anderszins gebonden zijn;

- d. informatie over de veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming.
- 4. Met toestemming van Onze Minister van Financiën kan ten laste van een beleidsartikel een meerjarige begrotingsreserve worden aangehouden.
- 5. De toelichting bij een beleidsartikel ten laste waarvan een begrotingsreserve wordt aangehouden, vermeldt de motieven voor het aanhouden ervan en biedt inzicht in de omvang van de reserve, alsmede zo mogelijk in de toevoeging en of onttrekking aan de reserve die in het begrotingsjaar worden verwacht.

#### Artikel 6

1. Een begroting kan drie niet-beleidsartikelen bevatten, te weten:
  - a. een begrotingsartikel met de omschrijving *Algemeen* voor de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die niet aan een beleidsartikel worden toegedeeld;
  - b. een begrotingsartikel met de omschrijving *Geheim* voor de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten waarvoor geldt dat openbaarmaking via toedeling aan een beleidsartikel niet in het belang van de staat is;
  - c. een administratief begrotingsartikel met de omschrijving *Nominaal en onvoorzien*.
2. De bij het administratieve begrotingsartikel *Nominaal en onvoorzien* opgenomen bedragen voor verplichtingen en voor uitgaven kunnen zowel positief als negatief zijn.
3. Ten laste van het begrotingsartikel *Nominaal en onvoorzien* kunnen geen uitgaven worden gedaan en verplichtingen worden aangegaan; de bedragen worden bij een wijziging van de begroting toegedeeld aan een ander begrotingsartikel en wel zodanig dat in het betrokken jaarverslag de gerealiseerde bedragen bij het begrotingsartikel *Nominaal en onvoorzien* uitkomen op nihil.
4. De toelichting bij de begrotingsstaat biedt per niet-beleidsartikel meerjarig in elk geval inzicht in:
  - a. de beschikbare bedragen voor het aangaan van verplichtingen;
  - b. de beschikbare bedragen voor het verrichten van programma-uitgaven;
  - c. de beschikbare bedragen voor het doen van apparaatsuitgaven;
  - d. de bedragen die aan ontvangsten zijn geraamd.Artikel 5, tweede lid, is van toepassing.
5. In afwijking van het eerste lid en in overeenstemming met Onze Minister van Financiën kan een begroting andere niet-beleidsartikelen bevatten.

#### Artikel 7

1. De begroting van nationale schuld bevat de ramingen met betrekking tot:
  - a. de uitgaven en ontvangsten die voortvloeien uit transacties op de financiële markten, voor zover die transacties een oorspronkelijke looptijd hebben van langer dan één jaar;
  - b. de mutatie per 31 december van het begrotingsjaar ten opzichte van 31 december van het voorgaande jaar in het saldo van uitgaven en ontvangsten die voortvloeien uit transacties op de financiële markten, voor zover die transacties een oorspronkelijke looptijd hebben van maximaal één jaar;
  - c. de uitgaven en ontvangsten die voortvloeien uit door Onze Minister van Financiën met derden of met baten-lastendiensten aan te gane leningstransacties, voor zover die transacties door Onze Minister van Financiën niet worden geraamd op de departementale begroting van het Ministerie van Financiën;
  - d. de mutatie per 31 december van het begrotingsjaar ten opzichte van 31 december van het voorgaande jaar in het totaalsaldo van de rekeningen-courant, inclusief de daaraan gekoppelde termijndeposito's, die derden en baten-lastendiensten aanhouden bij 's Rijks schatkist;
  - e. de uitgaven en ontvangsten aan rente, boete, kosten en provisie die voortvloeien uit de transacties, bedoeld onder b, alsmede uit de rekeningen-courant, bedoeld onder d;
  - f. andere door Onze Minister van Financiën aan te wijzen uitgaven en ontvangsten die voortvloeien uit vermogens- of financieringstransacties;
  - g. de uitgaven en ontvangsten die voortvloeien uit het betalingsverkeer met betrekking tot de centrale kassen, bedoeld in artikel 24, tweede lid;
  - h. de uitgaven en ontvangsten van het personeel en het materieel met betrekking tot die begroting.
2. De mutaties, bedoeld in het eerste lid, onder b en d, worden als uitgave of als ontvangst opgenomen in de slotwet van de begroting van nationale schuld.
3. In afwijking van artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, worden onder renteuitgaven en rente-

ontvangsten van een jaar in de begroting van nationale schuld niet verstaan de geldelijke betalingen en ontvangsten in dat jaar, maar de rentekosten onderscheidenlijk de renteopbrengsten die op transactiebasis aan een jaar worden toegerekend.

#### **Artikel 8**

1. De begroting van de Koning bevat de uitkeringen aan de leden van het koninklijk huis, alsmede de uitgaven die functioneel samenhangen met het koningschap.
2. In overeenstemming met Onze Minister van Financiën kan de toepassing van artikel 5 op een of meer van de begrotingen van de colleges, genoemd in artikel 1, eerste lid, onder e tot en met h, gelet op de staatsrechtelijke positie van de colleges, geheel of gedeeltelijk achterwege blijven.

#### **Artikel 9**

1. Ten behoeve van een afzonderlijk beheer van ontvangsten en uitgaven van het Rijk kan een begrotingsfonds worden ingesteld.
2. De instelling van een begrotingsfonds geschiedt bij de wet.
3. De wet tot instelling van een begrotingsfonds bepaalt de aard van de uitgaven en van de ontvangsten van het betrokken fonds, de bestemming van een batig dan wel de aanvulling van een nadelig jaarsaldo van het fonds, alsmede wie van Onze Ministers verantwoordelijk is voor het beheer van de begroting van het fonds.
4. In overeenstemming met Onze Minister van Financien kan de toepassing van de artikelen 5 en 6 op de begroting van een begrotingsfonds geheel of gedeeltelijk achterwege blijven. In het geval artikel 5 niet wordt toegepast, worden de begrotingsartikelen van het betrokken begrotingsfonds geacht het karakter van een niet-beleidsartikel te hebben.

#### **Artikel 9a**

1. In afwijking van artikel 1, eerste lid, onder i, artikel 1, tweede en derde lid, en artikel 12, eerste lid, kan vanaf het begrotingsjaar 2012 worden afgezien van het indienen van een voorstel van wet tot vaststelling van de begrotingsstaat van het Fonds economische structuurversterking.
2. Indien in enig begrotingsjaar geen voorstel als bedoeld in het eerste lid wordt ingediend, worden, in afwijking van de artikelen 2 en 3 van de Wet Fonds economische structuurversterking, de ontvangsten, respectievelijk de uitgaven van het fonds voor dat begrotingsjaar op nihil gesteld.
3. Dit artikel vervalt op het moment dat een voorstel als bedoeld in het eerste lid wordt ingediend.

### **Paragraaf 2: De baten-lastendiensten.**

#### **Artikel 10**

1. Indien voor een dienstonderdeel van een ministerie een afwijkend beheer wenselijk is, kunnen Onze betrokken Minister en Onze Minister van Financiën, in afwijking van artikel 2, derde lid, besluiten aan dat dienstonderdeel toe te staan onder voorwaarden de begroting en de verantwoording in te richten op basis van een stelsel van baten en lasten.
2. Een zodanig besluit wordt genomen in overeenstemming met het oordeel van de ministerraad.
3. Een zodanig besluit wordt niet eerder genomen dan 30 dagen nadat het voornemen daartoe schriftelijk ter kennis is gebracht van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal.
4. Indien binnen deze termijn door of namens de Kamer of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van de Kamer de wens te kennen wordt gegeven nadere inlichtingen te ontvangen over het voorgenomen besluit, wordt het besluit niet eerder genomen dan nadat deze inlichtingen zijn verstrekt.
5. Indien de Kamer binnen 30 dagen na ontvangst van de kennisgeving of binnen 14 dagen na het verstrekken van de bedoelde inlichtingen zich uitspreekt tegen het voorgenomen besluit, wordt het besluit niet genomen.
6. Aan de schriftelijke kennisgeving, bedoeld in het derde lid, kan worden ontleend in hoeverre aan de voorwaarden, bedoeld in het eerste lid, is voldaan.
7. Onze betrokken Minister doet van een zodanig besluit kopie toekomen aan de Algemene Rekenkamer.

#### **Artikel 11**

1. De betalingen aan een dienst die een baten-lastenstelsel voert, hierna te noemen: een baten-lastendienst, worden door het ministerie waaronder die dienst ressorteert, evenals de



- betalingen van een baten-lastendienst aan dat ministerie, door het ministerie ten laste onderscheidenlijk ten gunste van een of meer begrotingsartikelen gebracht.
2. Een begroting bevat, naast de in artikel 4, eerste lid, bedoelde begrotingsstaat, voor de baten-lastendiensten die onder het betrokken ministerie ressorteren, een aparte staat met een daarbij behorende toelichting .
  3. In de aparte staat wordt voor elke baten-lastendienst opgenomen:
    - a. het totaal van de geraamde baten en van de geraamde lasten;
    - b. het geraamde saldo van baten en lasten;
    - c. het totaal van de geraamde kapitaaluitgaven en van de geraamde kapitaalontvangsten.
  4. Tot de uitgaven en ontvangsten in een jaar van een baten-lastendienst en van een ministerie worden, behalve die bedoeld in artikel 3, eerste lid, ook gerekend de verrekningen tussen de baten-lastendienst en het ministerie waaronder die dienst ressorteert.
  5. In afwijking van artikel 14, tweede lid, mogen alle wijzigingen in de bedragen, bedoeld in het derde lid van dit artikel, worden opgenomen als slotwetwijzigingen.

### **Paragraaf 3: Het tijdschema van de begroting.**

#### **Artikel 12**

1. Onze Ministers, ieder met betrekking tot de begrotingen waarvoor hij verantwoordelijk is, zenden jaarlijks aan Onze Minister van Financiën uiterlijk op een door hem te bepalen datum de ontwerp-begroting voor het komende jaar.
2. Onze Minister van Financiën maakt tegen een ontwerp-begroting bezwaar, voor zover:
  - a. deze hem met het oog op het algemene financiële beleid of het doelmatige beheer van 's Rijks gelden niet toelaatbaar voorkomt;
  - b. de in een ontwerp-begroting opgenomen bedragen niet in een redelijke verhouding staan tot de doelstellingen van het beleid dat aan die begroting ten grondslag ligt.
3. Indien Onze Minister van Financiën tegen een ontwerp-begroting geen bezwaar heeft, dan biedt hij Ons het daarop gebaseerde voorstel van wet tot vaststelling van de begroting ter indiening bij de Tweede Kamer aan.
4. Wij zenden de voorstellen van wet op de derde dinsdag van september van het jaar voorafgaande aan het jaar waarop deze voorstellen betrekking hebben, gelijktijdig aan de Tweede Kamer.
5. In afwijking van het vierde lid kunnen Wij Onze Minister van Financiën machtigen de voorstellen van wet aan de Tweede Kamer aan te bieden.

#### **Artikel 12a**

1. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties overlegt jaarlijks vóór de in artikel 12, vierde lid, genoemde datum met de Kamers der Staten-Generaal over de door de Kamers opgestelde ramingen van de uitgaven, de verplichtingen en de ontvangsten die als basis dienen voor de ontwerp-begroting van de Staten-Generaal.
2. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties neemt de ramingen, zoals opgesteld door de Kamers, op in het voorstel van wet tot vaststelling van de begroting van de Staten-Generaal, tenzij een evident zwaarwegende reden zich hiertegen verzet.
3. Indien Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ramingen wegens evident zwaarwegende redenen niet of niet geheel opneemt, dan licht hij dit gemotiveerd toe in de memorie van toelichting bij het voorstel van wet.

#### **Artikel 13**

Onze Minister van Financiën biedt op de in artikel 12, vierde lid, genoemde dag aan de Staten-Generaal de Miljoenennota aan. Daarin worden in elk geval opgenomen:

- a. beschouwingen over de budgettaire betekenis van het voorgenomen beleid voor het Rijk en voor andere onderdelen van de collectieve sector die als budgetdisciplinesector worden aangemerkt;
- b. beschouwingen over de betekenis van het voorgenomen beleid voor de volkshuishouding;
- c. ramingen voor het begrotingsjaar en de vier op het begrotingsjaar aansluitende jaren, volgens een door hem te bepalen mate van samenvoeging;
- d. het overzicht, bedoeld in artikel 15, tweede lid.

#### **Paragraaf 4: Het wijzigen van de begroting.**

##### **Artikel 14**

1. Onze Ministers, ieder met betrekking tot de begrotingen waarvoor hij verantwoordelijk is, zenden ontwerp-begrotingswijzigingen aan Onze Minister van Financiën. Artikel 12, tweede, derde en vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing.
2. Ontwerp-begrotingswijzigingen worden in elk geval ingediend met betrekking tot:
  - a. de wijzigingen, samenhangend met die bedoeld in de Voorjaarsnota en wel gelijktijdig met die nota;
  - b. nadere wijzigingen, tenzij boekhoudkundig van aard of voortvloeiend uit controlebevindingen, waaronder in elk geval begrepen de wijzigingen samenhangend met die bedoeld in de Miljoenennota en Najaarsnota, en wel gelijktijdig met de Najaarsnota;
  - c. de slotwetwijzigingen, zijnde per begrotingsartikel de wijziging die leidt tot opheffing van het resterende verschil tussen de begrotingsraming, inclusief eerdere wijzigingen daarin aangebracht, en het gerealiseerde bedrag en wel uiterlijk op de derde woensdag van mei na afloop van het begrotingsjaar. Het tweede lid van artikel 63 is van overeenkomstige toepassing.
3. De toelichting bij een ontwerp-begrotingswijziging, bedoeld in het tweede lid, aanhef en onder a of b, wordt op overeenkomstige wijze opgesteld als de toelichting die op grond van de artikelen 5 en 6 is gegeven bij de desbetreffende ontwerp-begroting en sluit daarbij aan.

##### **Artikel 15**

1. Onze Minister van Financiën biedt jaarlijks uiterlijk op 1 juni aan de Staten-Generaal de Voorjaarsnota aan, waarin een overzicht wordt gegeven van de wijzigingen die noodzakelijk zijn in de ramingen van de uitgaven en de ontvangsten van het lopende jaar en de vier daarop volgende jaren, die in de ontwerp-begrotingen zijn opgenomen.
2. Onze Minister van Financiën biedt jaarlijks op de derde dinsdag van september aan de Staten-Generaal in de Miljoenennota een overzicht aan, waarin naast de wijzigingen, bedoeld in het eerste lid, worden opgenomen de wijzigingen in de ramingen die nader in het lopende jaar noodzakelijk zijn.
3. Onze Minister van Financiën biedt jaarlijks uiterlijk op 1 december aan de Staten-Generaal de Najaarsnota aan, waarin in aansluiting op de wijzigingen, bedoeld in het tweede lid, een overzicht wordt gegeven van de wijzigingen in de ramingen die nader in het lopende jaar noodzakelijk zijn.

#### **Paragraaf 5: Beleidsvoornemens met financiële gevolgen.**

##### **Artikel 16**

1. Voorstellen, andere dan voorstellen van wet tot vaststelling of wijziging van een begrotingsstaat, alsmede voornemens en toezeggingen met financiële gevolgen voor het Rijk worden niet aan de ministerraad of aan de Staten-Generaal aangeboden, kenbaar gemaakt dan wel gedaan, voordat Onze Minister van Financiën daarover zijn oordeel heeft gegeven.
2. Artikel 12, tweede lid, is ten aanzien van deze voorstellen, voornemens en toezeggingen van overeenkomstige toepassing.
3. Het eerste lid is eveneens van toepassing op voorstellen, voornemens en toezeggingen met gevolgen voor de regels die bij of krachtens deze wet zijn gesteld.

##### **Artikel 17**

1. Schriftelijke voorstellen, voornemens en toezeggingen als bedoeld in artikel 16, eerste lid, bevatten in de toelichting daarbij een afzonderlijk onderdeel, waarin wordt ingegaan op:
  - a. de doelstellingen die worden nagestreefd;
  - b. de instrumenten die ter bereiking van de doelstellingen worden ingezet;
  - c. de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor andere maatschappelijke sectoren.
2. In het afzonderlijk onderdeel van de toelichting wordt tevens aangegeven in hoeverre de financiële gevolgen voor het Rijk meerjarig zijn begrepen in de laatste bij de Tweede Kamer ingediende begroting.
3. De doelstellingen en de financiële gevolgen worden zoveel mogelijk toegelicht met prestatiegegevens als bedoeld in artikel 5, derde lid.

## **Paragraaf 6: Nadere regelgeving.**

### **Artikel 18**

1. Onze Minister van Financiën stelt regels met betrekking tot:
  - a. de voorbereiding, de wijziging en de inrichting van de begrotingen, alsmede met betrekking tot de wijze waarop de begrotingsramingen tot stand komen;
  - b. de inrichting van het afzonderlijk onderdeel van de toelichting bij de voorstellen, voornemens en toezeggingen, bedoeld in artikel 17, eerste lid.
2. Onze Minister van Financiën bepaalt de criteria die gehanteerd worden voor het instellen van een begrotingsreserve als bedoeld in artikel 5, vierde lid, en stelt de voorwaarden vast voor de toevoeging en de onttrekking van gelden aan de reserve.
3. Onze Minister van Financiën stelt zo nodig nadere regels met betrekking tot baten-lastendiensten in het algemeen, dan wel één of enkele baten-lastendiensten in het bijzonder.
4. Onze Minister van Financiën kan regels stellen met betrekking tot de informatie die in de begroting wordt opgenomen over de zelfstandige bestuursorganen als bedoeld in het vijfde lid, en over de rechtspersonen als bedoeld in artikel 91, eerste lid, onder d, van deze wet.
5. In het vierde lid wordt verstaan onder zelfstandige bestuursorganen: bestuursorganen van de centrale overheid die bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag zijn bekleed, en die niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan een minister.

## **Hoofdstuk II: Het begrotingsbeheer en de bedrijfsvoering van het Rijk.**

### **Paragraaf 1: Het begrotingsbeheer.**

#### **Artikel 19**

1. Onze Ministers, ieder met betrekking tot het ministerie met de leiding waarvan hij is belast, zijn verantwoordelijk voor het beheer van de begrotingen van hun ministeries.
2. Onze Minister van Financiën is verantwoordelijk voor het beheer van de begroting van nationale schuld.
3. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het beheer van de begroting van koninkrijksrelaties.
4. Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken, is verantwoordelijk voor het beheer van de begroting van de Koning, van de begroting van het Kabinet van de Koning en van de begroting van de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.
5. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het beheer van de begroting van de Staten-Generaal en van de begroting van de colleges, genoemd in artikel 1, eerste lid, onder g.
6. De colleges, genoemd in artikel 1, eerste lid, onder e tot en met h, voeren het beheer over hun begroting of hun begrotingsdeel.
7. Over de aan dit beheer te geven inhoud maakt Onze betrokken Minister afspraken met de onderscheiden colleges, waarin recht wordt gedaan aan hun staatsrechtelijke positie.
8. De wet, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel j, bepaalt wie van Onze Ministers belast is met het beheer van de begroting die met die wet aan de Rijksbegroting wordt toegevoegd.

### **Paragraaf 2: Het beleid.**

#### **Artikel 20**

1. Onze Ministers zijn verantwoordelijk voor de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid dat aan hun begroting ten grondslag ligt.
2. Onze Ministers zijn tevens verantwoordelijk voor het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid.
3. Onze Ministers stellen de Algemene Rekenkamer tijdig op de hoogte van de onderzoeken, bedoeld in het tweede lid, die zij doen instellen en van de resultaten daarvan.

### **Paragraaf 3: De bedrijfsvoering**

#### **Artikel 21**

1. Onze Ministers zijn verantwoordelijk voor de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van hun ministerie.

2. Tot de bedrijfsvoering worden in ieder geval gerekend het financieel beheer, het materieelbeheer alsmede de administraties die ten behoeve van dat beheer worden bijgehouden.
3. Onze Ministers zijn tevens verantwoordelijk voor het periodiek onderzoeken van de bedrijfsvoering.
4. Onze Ministers stellen de Algemene Rekenkamer tijdig op de hoogte van de onderzoeken, bedoeld in het derde lid, die zij doen instellen en van de resultaten daarvan.
5. Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken, is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering bij het Kabinet van de Koning en bij de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.
6. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering bij de Staten-Generaal en bij de colleges, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder g.
7. De colleges, genoemd in artikel 1, eerste lid, onder e tot en met h, voeren, ieder met betrekking tot hun begroting of hun begrotingsdeel, in elk geval het financieel beheer, het materieelbeheer en de administraties ten behoeve van dat beheer. Het bepaalde in artikel 19, zevende lid, is van overeenkomstige toepassing.

### **Paragraaf 3.1: Het financieel beheer**

#### **Artikel 22**

1. Het financieel beheer voldoet aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid en wordt overigens zo doelmatig mogelijk ingericht.
2. Onze Ministers, ieder met betrekking tot de begrotingen waarvoor hij verantwoordelijk is, beschikken met inachtneming van artikel 40, tweede lid, over de bedragen die voor het aangaan van verplichtingen en voor het verrichten van uitgaven in die begrotingen zijn toegestaan.
3. Over het bedrag toegestaan bij een begrotingsartikel *Nominaal en onvoorzien* kunnen Onze Ministers slechts beschikken, voor zover dit bedrag met toepassing van artikel 14 aan de ramingen van andere begrotingsartikelen is toegevoegd.
4. Onze Ministers wijzen aan wie namens hen kunnen beschikken over de toegestane bedragen.
5. In afwijking van het vierde lid wijzen de colleges, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder e tot en met h, ieder met betrekking tot hun begroting of hun begrotingsdeel, aan wie kunnen beschikken over de toegestane bedragen.
6. Onze Ministers doen aan de Algemene Rekenkamer schriftelijk mededeling van een aanwijzing.

#### **Artikel 23**

1. Wanneer een wet tot vaststelling van een begroting niet vóór 1 januari van het jaar waarop deze betrekking heeft in werking is getreden, kan Onze verantwoordelijke Minister in het belang van het Rijk:
  - a. voor het aangaan van verplichtingen beschikken over ten hoogste vier twaalfde gedeelten van de bedragen die bij de overeenkomstige begrotingsartikelen van het voorafgaande jaar zijn toegestaan;
  - b. voor het verrichten van uitgaven beschikken over de bedragen die in het voorstel van de wet tot vaststelling van die begroting daarvoor zijn geraamd.
2. In het belang van het Rijk kan Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister van Financiën met betrekking tot een of meer begrotingsartikelen van het eerste lid, aanhef en onder a, afwijken.
3. Onze Minister van Financiën doet aan de Staten-Generaal en aan de Algemene Rekenkamer schriftelijk mededeling van een toepassing van het tweede lid.

#### **Artikel 24**

1. De aan het Rijk toebehorende en toevertrouwde gelden en geldswaardige papieren worden in 's Rijks schatkist gedeponed.
2. Onze Minister van Financiën is verantwoordelijk voor het beheer van de centrale kassen van 's Rijks schatkist, alsmede voor de coördinatie van en het toezicht op het door de ministeries gevoerde beheer van de departementale kassen.

3. Onze Ministers zijn verantwoordelijk voor het beheer van de departementale kassen, ieder voorzover dit beheer voortvloeit uit het beheer van de begrotingen en de rekeningen buiten begrotingsverband waarvoor hij verantwoordelijk is.
4. In afwijking van het derde lid kan Onze Minister van Financiën bepalen dat bepaalde uitgaven en ontvangsten niet ten laste of ten gunste van de departementale kassen plaatsvinden, maar ten laste of ten gunste van de centrale kassen worden verricht.
5. Onze Minister van Financiën houdt per begroting één of meer rekeningen-courant aan tussen het Ministerie van Financiën en de onderscheiden ministeries.
6. Onze Minister van Financiën kan ten behoeve van een doelmatig en risico-arm kasbeheer aan derden voor zover deze collectieve middelen beheren, toestaan deze middelen in rekening-courant aan te houden bij het Ministerie van Financiën.
7. Over een debet- en een creditstand van een rekening-courant kan door Onze Minister van Financiën een rentevergoeding worden vastgesteld.

### **Paragraaf 3.2: Het materieelbeheer**

#### **Artikel 25**

1. Het materieelbeheer voldoet aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid en wordt overigens zo doelmatig mogelijk ingericht.
2. De verantwoordelijkheid voor het materieelbeheer omvat voor ieder van Onze Ministers zowel het materieel dat aan zijn ministerie toebehoort als het materieel dat aan zijn ministerie is toevertrouwd.
3. De verantwoordelijkheid voor het materieelbeheer strekt zich voor ieder van Onze Ministers slechts uit tot het beheer dat niet bij of krachtens de wet aan een of meer van Onze andere Ministers is opgedragen.
4. Onze Minister van Financiën is verantwoordelijk voor het beheer van het overtollige materieel bij het Rijk.

### **Paragraaf 3.3: De administraties van het Rijk**

#### **Artikel 26**

1. De bij te houden administraties waarvoor Onze Ministers verantwoordelijk zijn, bieden inzicht in het gevoerde beheer, voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid en worden overigens zo doelmatig mogelijk ingericht.
2. Onze Minister van Financiën is verantwoordelijk voor de centrale administratie van 's Rijks schatkist. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing.

#### **Artikel 27**

1. Onze Ministers, ieder met betrekking tot de begrotingen waarvoor hij verantwoordelijk is, dragen aan de centrale directie financieel-economische zaken van hun ministerie de zorg op voor de begrotingszaken en de daarmee samenhangende administraties.
2. De zorg voor de begrotingszaken omvat mede het beoordelen van de aan Onze betrokken Minister voor te leggen voorstellen betreffende de begrotingen alsmede het uitoefenen van toezicht op de uitvoering van de begrotingen.
3. In overeenstemming met Onze Minister van Financiën kan op een andere wijze in de zorg voor de begrotingszaken en de daarmee samenhangende administraties worden voorzien.
4. In overeenstemming met Onze Minister van Financiën wijzen Onze Ministers het hoofd aan van de centrale directie, bedoeld in het eerste lid.
5. Onze Ministers doen schriftelijk mededeling aan de Algemene Rekenkamer van:
  - a. een toepassing van het derde lid;
  - b. een aanwijzing, bedoeld in het vierde lid.

### **Paragraaf 4: De boeking van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten**

#### **Artikel 28**

1. Elke verplichting en uitgaaf enerzijds en elke ontvangst anderzijds wordt op een begrotingsartikel onder de verplichtingen en de uitgaven, onderscheidenlijk de ontvangsten geboekt.
2. Onze Minister van Financiën kan categorieën verplichtingen, uitgaven en ontvangsten aanwijzen, die op een rekening buiten het begrotingsverband kunnen worden geboekt, indien

- deze met een ander onderdeel van het Rijk dan wel met een derde worden verrekend.
3. Verplichtingen, uitgaven en ontvangsten geboekt op rekeningen buiten het begrotingsverband worden, indien verrekening achterwege blijft, geboekt ten laste dan wel ten gunste van begrotingsartikelen van het jaar, waarin blijkt dat geen verrekening zal plaatsvinden.
  4. In afwijking van het eerste lid:
    - a. kunnen terugbetalingen aan het Rijk op eerder in hetzelfde jaar gedane uitgaven in mindering worden geboekt van die uitgaven ;
    - b. kunnen terugbetalingen door het Rijk van ontvangsten in mindering worden geboekt van de ontvangsten ;
    - c. kan, in geval een geldlening geheel of gedeeltelijk wordt aangegaan ter conversie van uitstaande schuld, het bedrag van de afgeloste schuld in vergelijking worden gebracht met de opbrengst van de nieuwe geldlening; een daarbij blijvend verschil wordt alsdan ten gunste of ten laste van de begroting geboekt.
  5. De boeking van de verplichtingen en de uitgaven geschiedt ten laste van een begrotingsartikel in elk geval zodanig, dat aan de bijgehouden administraties onder meer kunnen worden ontleend:
    - a. het deel van de raming van de aan te gane verplichtingen dat daadwerkelijk is aangegaan;
    - b. het deel van de raming van de uitgaven dat daadwerkelijk tot uitgaven heeft geleid;
    - c. per individueel aangegane verplichting het deel dat nog niet tot uitgaven heeft geleid;
    - d. het deel van de raming van de uitgaven waarvoor nog geen verplichtingen zijn aangegaan.
  6. Onze Minister van Financiën doet aan de Algemene Rekenkamer schriftelijk mededeling van de aangewezen categorieën, bedoeld in het tweede lid.

#### **Artikel 29**

1. Ter bepaling van het jaar ten laste of ten gunste waarvan een verplichting of een uitgaaf, onderscheidenlijk een ontvangst moet worden geboekt, is artikel 3, eerste tot en met derde lid, van overeenkomstige toepassing.
2. In een jaar aangegane verplichtingen, die eerst na het sluiten van de boeken van dat jaar blijken, worden geboekt op het overeenkomstige begrotingsartikel in het dan lopende jaar.

#### **Artikel 30**

1. Onze Minister van Financiën kan categorieën niet-geldelijke betalingen en ontvangsten aanwijzen die als geldelijke betalingen onderscheidenlijk ontvangsten worden geboekt.
2. Onze Minister van Financiën doet aan de Algemene Rekenkamer schriftelijk mededeling van de aangewezen categorieën.

#### **Artikel 31**

1. Verrekeningen tussen onderdelen van het Rijk, waarvan de begrotingsartikelen niet tot eenzelfde begroting behoren, worden geboekt als geldelijke betalingen en ontvangsten.
2. Het eerste lid kan tevens worden toegepast bij verrekeningen tussen dienstonderdelen waarvan de begrotingsartikelen tot eenzelfde begroting behoren, indien het aantoonbaar administratief doelmatig is deze verrekeningen als geldelijke betalingen en ontvangsten te boeken.

#### **Paragraaf 5: Het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen en het privaatrechtelijke beheer.**

#### **Artikel 32**

1. Onze Ministers, ieder met betrekking tot de begrotingen waarvoor hij verantwoordelijk is, verrichten namens de Staat de privaatrechtelijke rechtshandelingen die uit het te voeren beheer voortvloeien, tenzij bij of krachtens de wet is bepaald dat een van Onze andere Ministers de rechtshandeling verricht.
2. Onze Minister van Financiën is verantwoordelijk voor het privaatrechtelijke beheer van de roerende en de onroerende zaken die aan de Staat toebehoren dan wel zijn toevertrouwd, een en ander voor zover voor dat beheer niet bij of krachtens de wet een of meer van Onze andere Ministers verantwoordelijk zijn gesteld.
3. In afwijking van het eerste lid kunnen de privaatrechtelijke rechtshandelingen, voor zover die voortvloeien uit het beheer van de begroting van de colleges, genoemd in artikel 1, eerste lid, onder e tot en met h, worden verricht door de colleges en wel ieder met betrekking tot hun

begroting of hun begrotingsdeel, tenzij bij of krachtens de wet is bepaald dat een andere Minister dan Onze betrokken Minister de rechtshandeling verricht.

4. Privaatrechtelijke rechtshandelingen kunnen namens Onze Ministers dan wel namens de colleges, bedoeld in het derde lid, worden verricht, indien zij daartoe een algemene of bijzondere volmacht hebben verleend.

### **Artikel 33**

Onze Minister van Financiën sluit overeenkomsten tot het aangaan van geldleningen door de Staat.

### **Artikel 34**

1. Het oprichten of mede-oprichten, dan wel het doen oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon door de Staat zal niet eerder plaatsvinden dan 30 dagen, nadat van het voornemen daartoe door Onze betrokken Minister, in overeenstemming met het oordeel van de ministerraad, schriftelijk mededeling is gedaan aan de Staten-Generaal.
2. Het oordeel van de ministerraad wordt door Onze betrokken Minister niet gevraagd, dan nadat hij met de Algemene Rekenkamer overleg heeft gevoerd over de voorgenomen rechtshandeling.
3. Indien binnen de in het eerste lid genoemde termijn door of namens een der Kamers van de Staten-Generaal of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een der Kamers de wens te kennen wordt gegeven nadere inlichtingen te ontvangen over de voorgenomen rechtshandeling, zal deze niet eerder plaatsvinden dan nadat deze inlichtingen zijn verstrekt.
4. Indien een van beide Kamers binnen 30 dagen na de schriftelijke mededeling of binnen 14 dagen na het verstrekken van de bedoelde inlichtingen, als haar oordeel uitspreekt dat de voorgenomen rechtshandeling een voorafgaande machtiging bij de wet behoeft, zal de rechtshandeling eerst plaatsvinden nadat die machtiging is verleend.
5. Deelneming door de Staat in een naamloze vennootschap of een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, waarvan de Staat ten minste 5% van het geplaatste aandelenkapitaal houdt dan wel door die deelneming zal verkrijgen, zal, indien daarmee een groter financieel belang is gemoeid dan een door Onze Minister van Financiën vast te stellen bedrag, niet eerder plaatsvinden dan 30 dagen nadat van het voornemen daartoe aan de Staten-Generaal schriftelijk mededeling is gedaan.  
Het derde en vierde lid zijn van overeenkomstige toepassing.
6. Het vijfde lid is tevens van toepassing op verstrekking van in aandelen converteerbare leningen door de Staat aan een naamloze vennootschap of een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, waarvan de Staat ten minste 5% van het geplaatste aandelenkapitaal heeft dan wel door die verstrekking zou verkrijgen in geval onmiddellijk conversie zou plaatsvinden, indien met die verstrekking een groter financieel belang is gemoeid dan een door Onze Minister van Financiën vast te stellen bedrag.
7. Het vijfde en zesde lid zijn niet van toepassing, indien de Staat met een deelneming of een verstrekking niet beoogt zijn relatieve belang in een in die leden bedoelde vennootschap alsdan of in de toekomst een verhoging te laten ondergaan.
8. Van andere dan in het vijfde lid bedoelde deelnemingen, van andere dan in het zesde lid bedoelde verstrekkingen, van in het zevende lid bedoelde deelnemingen en verstrekkingen alsmede van het geheel of gedeeltelijk vervreemden van deelnemingen en van in aandelen converteerbare leningen door de Staat doet Onze desbetreffende Minister na het verrichten van de rechtshandeling schriftelijk mededeling aan de Staten-Generaal.

### **Artikel 35**

Het verrichten namens de Staat van een privaatrechtelijke rechtshandeling met een geldelijk belang geschiedt op een wijze die:

- a. voor de Staat voldoende duidelijk de plichten en rechten van de betrokken partijen bewijsbaar vastlegt;
- b. controleerbaar is;
- c. in het maatschappelijk verkeer wordt geaccepteerd.

### **Artikel 36**

De geldigheid van privaatrechtelijke rechtshandelingen wordt niet aangetast indien de bij of krachtens deze wet gestelde regels niet worden nageleefd, tenzij het betreft het niet naleven van

de regels omtrent de bevoegdheid van de handelende personen, gesteld bij of krachtens de artikelen 32 en 33.

#### **Paragraaf 6: Nadere regelgeving.**

##### **Artikel 37**

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot:

- a. de taak van de centrale directies financieel-economische zaken;
- b. het kasbeheer;
- c. het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen en kan worden voorgeschreven dat bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen worden verricht in afwijking van de artikelen 32 en 33.

##### **Artikel 38**

1. Onze Minister van Financiën stelt regels met betrekking tot het financieel beheer, het materieelbeheer en de administraties die ten behoeve van dat beheer worden bijgehouden.
2. Onze Minister van Financiën kan regels stellen met betrekking tot:
  - a. de taken en bevoegdheden die behoren bij de verantwoordelijkheden, bedoeld in de artikelen 20 en 21;
  - b. de bevoegdheid, bedoeld in artikel 22, tweede lid.
3. In afwijking van het eerste lid stelt Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap regels met betrekking tot het materieelbeheer van museale voorwerpen die aan het Rijk toebehoren dan wel zijn toevertrouwd, en met betrekking tot de administraties die ten behoeve van dat materieelbeheer worden bijgehouden.

#### **Hoofdstuk III: Het toezicht van Onze Ministers**

##### **Paragraaf 1: Het toezicht van Onze Minister van Financiën op de uitvoering van de begroting**

##### **Artikel 39**

1. Onze Minister van Financiën is belast met het toezicht op de uitvoering van de begrotingen.
2. Dit toezicht omvat mede de toetsing aan de aspecten, bedoeld in artikel 12, tweede lid.

##### **Artikel 40**

1. Onze Minister van Financiën bepaalt welke gegevens hem ten behoeve van het toezicht, bedoeld in artikel 39, worden verstrekt.
2. In het kader van het toezicht, bedoeld in artikel 39, kan Onze Minister van Financiën begrotingsartikelen aanwijzen ten laste waarvan geen verplichtingen mogen worden aangegaan, voordat hij daarmee heeft ingestemd.

##### **Artikel 41**

1. Onze Minister van Financiën is verantwoordelijk voor het toezicht op de inrichting van de administraties, bedoeld in artikel 21, tweede lid, en voor het toezicht op de wijze waarop deze worden bijgehouden.
2. Onze Minister van Financiën is verantwoordelijk voor het toezicht op de inrichting van de controle die plaatsvindt in het kader van de uitvoering van de begrotingen.

##### **Artikel 42**

1. Onze Ministers verstrekken de inlichtingen die Onze Minister van Financiën voor de uitoefening van het toezicht, bedoeld in de artikelen 39 en 41, nodig heeft.
2. Onze Ministers verlenen Onze Minister van Financiën te allen tijde toegang tot dan wel inzage in alle goederen, administraties, documenten en andere informatiedragers.
3. Onze Minister van Financiën wijst de ambtenaren aan die namens hem zijn belast met de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in dit artikel.



## **Paragraaf 2: Het toezicht op derden die collectieve middelen ontvangen en uitgeven**

### **Artikel 43**

1. Onverminderd het anders bij wet bepaalde, hebben Onze Ministers de in de volgende leden vermelde bevoegdheden ten aanzien van:
  - a. rechtspersonen, commanditaire vennootschappen, vennootschappen onder firma en natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen aan wie door de Staat of een derde voor rekening of risico van de Staat rechtstreeks of middellijk een subsidie, een lening of garantie wordt verstrekt;
  - b. rechtspersonen, commanditaire vennootschappen, vennootschappen onder firma en natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen aan wie door de Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of de Europese Commissie op grond van een vastgesteld programma rechtstreeks of middellijk een subsidie wordt verstrekt;
  - c. rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen.
2. Van de in het eerste lid bedoelde rechtspersonen, vennootschappen en natuurlijke personen kunnen Onze Ministers kennis nemen van:
  - a. jaarrekeningen, jaarverslagen en de aan de jaarrekeningen en jaarverslagen toegevoegde overige gegevens;
  - b. verantwoordingen, gegevens en documenten die nodig zijn voor de definitieve vaststelling van de subsidie, lening of garantie;
  - c. verslagen van onderzoeken van accountants die de bescheiden, bedoeld onder a en b, hebben gecontroleerd.
3. Indien de bescheiden, bedoeld in het tweede lid, Onze Ministers daartoe aanleiding geven, of een of meer bescheiden ontbreken, zijn Onze Ministers bevoegd bij de betrokken rechtspersoon, vennootschap en natuurlijke persoon daarover nadere inlichtingen in te winnen dan wel inzage in ontbrekende bescheiden, documenten en andere informatiedragers te vorderen, alsmede, mede aan de hand van de administratie van de betrokken rechtspersoon, vennootschap of natuurlijke persoon dan wel bij de derde die de administratie in opdracht van de rechtspersoon, vennootschap of natuurlijke persoon voert, een onderzoek in te stellen. Artikel 87, eerste lid, is van overeenkomstige toepassing.
4. De artikelen 5:12, 5:13, 5:15 en 5:17, tweede en derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing ten aanzien van het gebruik van de bevoegdheden bedoeld in het derde lid.

### **Artikel 43a**

1. Onze Ministers zijn bevoegd inzage te vorderen in de controledossiers van de accountant die de bescheiden, bedoeld in artikel 43, tweede lid, onder a en b, heeft gecontroleerd om te bepalen of bij de vaststelling van de nakoming van de in artikel 43b, derde lid, bedoelde verplichtingen kan worden gesteund op de door deze accountant uitgevoerde controle.
2. Met betrekking tot het verlenen van inzage in het controledossier kan de accountant zich niet beroepen op de omstandigheid dat hij op grond van andere bij of krachtens de wet opgelegde verplichtingen tot geheimhouding is verplicht van in dit dossier opgenomen vertrouwelijke gegevens.
3. Onze Ministers zijn bevoegd van stukken uit de controledossiers, bedoeld in het eerste lid, kopieën te maken.
4. De artikelen 5:12, 5:13, 5:15 en 5:17, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing ten aanzien van het gebruik van de bevoegdheden bedoeld in het eerste en derde lid.
5. De accountant, die op grond van artikel 43a, eerste lid, artikel 91, zesde lid, of artikel 92, vierde lid, inzage in het controledossier verleent en kopieën van stukken uit dit dossier verstrekt, is niet aansprakelijk voor schade die een derde dientengevolge lijdt, tenzij aannemelijk wordt gemaakt dat hij gelet op alle feiten en omstandigheden in redelijkheid niet hiertoe had mogen overgaan.

### **Artikel 43b**

1. Onze Ministers wijzen de personen aan die namens hen zijn belast met de uitoefening van de

- bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 43 en 43a.
2. De bevoegdheden als bedoeld in artikel 43a worden uitgeoefend onder verantwoordelijkheid van een registeraccountant of een accountant-administratieconsulent ten aanzien van wie in het accountantsregister een aantekening is geplaatst als bedoeld in artikel 36, derde lid, van de Wet op de Accountants-Administratieconsulenten.
  3. De toepassing van de in de artikelen 43 en 43a bedoelde bevoegdheden is gericht op de nakoming door de in artikel 43, eerste lid, bedoelde rechtspersonen, vennootschappen en natuurlijke personen van:
    - a. bij of krachtens de wet opgelegde verplichtingen aangaande beheer, controle of toezicht ten aanzien van de rechtmatige en doelmatige besteding van collectieve middelen als bedoeld in artikel 43, eerste lid, onder a en c;
    - b. bij of krachtens het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aan de lidstaat opgelegde verplichtingen aangaande beheer, controle of toezicht ten aanzien van de rechtmatige en doelmatige besteding van collectieve middelen als bedoeld in artikel 43, het eerste lid, onder b.
  4. Onze Ministers kunnen de in de artikelen 43 en 43a bedoelde bevoegdheden uitoefenen zolang als en over de jaren dat de Staat daarbij belang heeft.

#### **Artikel 44**

1. Ter bewaking van de ontwikkeling van het EMU-saldo kan Onze Minister van Financiën regels stellen ten aanzien van de verstrekking van gegevens door de rechtspersonen die op basis van het geldende Europees Stelsel van Rekeningen (PbEG L310) tot de sector overheid worden gerekend.
2. Indien een dreigende overschrijding van de geldende norm voor het EMU-saldo van de overheid wordt veroorzaakt door een ongewenste ontwikkeling van het EMU-saldo van de rechtspersonen, bedoeld in het eerste lid, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld ter beheersing van het EMU-saldo van die rechtspersonen.
3. Een krachtens het tweede lid vastgestelde algemene maatregel van bestuur treedt niet eerder in werking dan acht weken na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin hij is geplaatst. Van de plaatsing wordt onverwijld mededeling gedaan aan de beide kamers der Staten-Generaal.
4. Tot de rechtspersonen, bedoeld in het eerste lid, worden voor de toepassing van het bepaalde in het tweede lid, niet gerekend de openbare lichamen, bedoeld in artikel 1, onder a, van de Wet financiering decentrale overheden.

#### **Artikel 44a**

Zelfstandige bestuursorganen als bedoeld in artikel 18, vijfde lid, en rechtspersonen als bedoeld in artikel 91, eerste lid, onder d, van deze wet verschaffen aan Onze Minister periodiek informatie over de door hen te leveren en geleverde prestaties.

### **Hoofdstuk IV. Het liquidemiddelenbeheer en de financiering van rechtspersonen die collectieve middelen beheren**

#### **Artikel 45**

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden de rechtspersonen, bedoeld in artikel 91, eerste lid, onder d, aangewezen die ten behoeve van een doelmatig en risico-arm kasbeheer hun liquide middelen rentedragend aanhouden in 's Rijks schatkist.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden de rechtspersonen, bedoeld in artikel 91, eerste lid, onder d, aangewezen die ten behoeve van een risico-arm kasbeheer hun liquide middelen uitzetten in de vorm van producten die voldoen aan door Onze Minister van Financiën te stellen eisen.
3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen andere rechtspersonen met een publieke taak worden aangewezen waarop het eerste of het tweede lid van toepassing is.
4. Het eerste tot en met derde lid is niet van toepassing ten aanzien van de liquide middelen die niet als collectieve middelen kunnen worden aangemerkt, indien die liquide middelen op een adequate wijze separaat in de jaarrekening van de betrokken rechtspersoon worden verantwoord.
5. Op verzoek van een rechtspersoon die is aangewezen overeenkomstig het eerste of het derde lid kan Onze Minister van Financiën, indien de rechtspersoon de noodzaak van de uitzondering

voor de dagelijkse bedrijfsvoering voldoende aannemelijk maakt en naar het oordeel van Onze Minister van Financiën geen afbreuk wordt gedaan aan een doelmatig en risico-arm kasbeheer, besluiten dat bepaalde liquide middelen zijn uitgezonderd van de verplichting om deze rentedragend aan te houden in 's Rijks schatkist.

6. De voordracht voor een krachtens het eerste, tweede en derde lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.
7. De artikelen 45 tot en met 49a zijn niet van toepassing op de rechtspersonen, bedoeld in het zeventiende lid van artikel 91 van deze wet.

#### **Artikel 46**

Het aantrekken van financiële middelen door de rechtspersonen, bedoeld in artikel 45, met als doel daarmee via het uitzetten ervan additionele financiële middelen te verwerven, is verboden.

#### **Artikel 47**

1. Onze betrokken Minister is belast met het toezicht op artikel 45, tweede en vierde lid, en op artikel 46.
2. Een rechtspersoon verstrekt desgevraagd aan Onze Minister alle voor dit toezicht benodigde inlichtingen. Onze Minister kan inzage vorderen in alle zakelijke gegevens en bescheiden, indien dat voor het toezicht redelijkerwijs nodig is.
3. Onze Minister kan een rechtspersoon die zich niet houdt aan artikel 45, tweede of vierde lid, of artikel 46, de aanwijzing geven hieraan alsnog te voldoen.

#### **Artikel 48**

1. Onverminderd het bij of krachtens andere wetten bepaalde kunnen de rechtspersonen, bedoeld in artikel 45, eerste lid, met de instemming van Onze betrokken Minister, ten behoeve van de financiering van investeringen, leningen bij Onze Minister van Financiën verkrijgen, indien de investeringen benodigd zijn voor de uitvoering van de bij of krachtens de wet geregelde taken van de rechtspersoon.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op de rechtspersonen, bedoeld in artikel 45, derde lid, indien op die rechtspersonen het eerste lid van artikel 45 van toepassing is.
3. Indien in enig jaar een rechtspersoon waaraan door Onze Minister van Financiën een lening is verstrekt, in gebreke blijft de daaruit voortvloeiende verplichtingen aan rente en aflossing na te komen, kan Onze Minister van Financiën het bedrag van de niet-nagekomen verplichtingen ten laste van de begroting van Onze betrokken Minister overboeken naar de begroting van Nationale Schuld.

#### **Artikel 49**

1. Onverminderd het bij of krachtens andere wetten bepaalde kan Onze Minister van Financiën, in overeenstemming met Onze betrokken Minister, aan de rechtspersonen, bedoeld in artikel 45, eerste lid, ter overbrugging van tijdelijke liquiditeitstekorten een rekening-courantkrediet verstrekken.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op de rechtspersonen, bedoeld in artikel 45, derde lid, indien op die rechtspersonen het eerste lid van artikel 45 van toepassing is.
3. Indien in enig jaar een rechtspersoon waaraan door Onze Minister van Financiën een rekening-courantkrediet is verstrekt, in gebreke blijft de daaruit voortvloeiende verplichtingen aan rente en aflossing na te komen, kan Onze Minister van Financiën het bedrag van de niet-nagekomen verplichtingen ten laste van de begroting van Onze betrokken Minister overboeken naar de begroting van Nationale Schuld.

#### **Artikel 49a**

Onze Minister van Financiën kan nadere regels stellen met betrekking tot het bepaalde in de artikelen 45 tot en met 49.

### **Hoofdstuk V: De verantwoording van het Rijk**

#### **Artikel 50**

Onze Minister van Financiën biedt uiterlijk op 1 maart na afloop van elk jaar aan de Staten-Generaal de Voorlopige Rekening aan, waarin een overzicht wordt gegeven van de voorlopige stand van de gerealiseerde bedragen aan uitgaven en ontvangsten.

#### **Artikel 51**

1. Onze Ministers leggen na afloop van een begrotingsjaar verantwoording af over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering aan de hand van:
  - a. de departementale jaarverslagen, zijnde de jaarverslagen die in aansluiting op de begrotingen, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder a, worden opgemaakt;
  - b. de niet-departementale jaarverslagen, zijnde de jaarverslagen die in aansluiting op de begrotingen, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b tot en met i, worden opgemaakt.
2. Onze Ministers, ieder met betrekking tot de begrotingen waarvoor hij verantwoordelijk is, maken daartoe over elk jaar een jaarverslag op. Onze Ministers maken tevens over elk jaar de departementale saldibalans op.

#### **Artikel 52**

1. Een jaarverslag als bedoeld in artikel 51 bestaat uit een verantwoordingsstaat met een daarbij behorende toelichting.
2. Een departementaal jaarverslag bevat, naast de in het eerste lid bedoelde verantwoordingsstaat, voor de baten-lastendiensten die onder het betrokken ministerie ressorteren, een aparte staat met een daarbij behorende toelichting.
3. In de aparte staat wordt voor elke baten-lastendienst opgenomen:
  - a. het totaal van de gerealiseerde baten en van de gerealiseerde lasten;
  - b. het gerealiseerde saldo van baten en lasten;
  - c. het totaal van de gerealiseerde kapitaaluitgaven en van de gerealiseerde kapitaalontvangsten.

#### **Artikel 53**

1. De verantwoordingsstaat bevat, in de volgorde van de begrotingsartikelen van de overeenkomstige begrotingsstaat, per begrotingsartikel in elk geval de volgende gegevens:
  - a. het artikelnummer;
  - b. de artikelomschrijving;
  - c. bruto het bedrag dat voor het aangaan van verplichtingen in de begrotingsstaat behorende bij de oorspronkelijke begrotingswet is opgenomen met daarnaast gesteld het overeenkomstige gerealiseerde bedrag;
  - d. bruto het bedrag dat voor het verrichten van uitgaven in de begrotingsstaat behorende bij de oorspronkelijke begrotingswet is opgenomen met daarnaast gesteld het overeenkomstige gerealiseerde bedrag;
  - e. bruto het bedrag dat aan ontvangsten in de begrotingsstaat behorende bij de oorspronkelijke begrotingswet is opgenomen met daarnaast gesteld het overeenkomstige gerealiseerde bedrag.
2. Het eerste lid, aanhef en onder d en e, is niet van toepassing op de uitgaven en de ontvangsten die op grond van artikel 28, vierde lid, in mindering zijn gebracht op ontvangsten, onderscheidenlijk uitgaven.

#### **Artikel 54**

1. De toelichting bij de verantwoordingsstaat biedt per beleidsartikel in elk geval inzicht in de met het beleid samenhangende:
  - a. algemene en indien van toepassing nader geoperationaliseerde doelstellingen die zijn nagestreefd en in de mate waarin deze zijn gerealiseerd;
  - b. instrumenten die ter bereiking van de doelstellingen zijn ingezet;
  - c. meerjarige bedragen van de aangegane verplichtingen;
  - d. meerjarige bedragen van de verrichte programma-uitgaven;
  - e. meerjarige bedragen van de verrichte apparaatsuitgaven;
  - f. meerjarige bedragen van de gerealiseerde ontvangsten;waarbij voor de onderdelen c tot en met f voor het verslagjaar t ter vergelijking de overeenkomstige ramingen uit de ontwerp-begroting daarnaast worden gesteld. Opmerkelijke verschillen worden toegelicht.
2. Het meerjarige inzicht dient, uitgaande van jaar t als verslagjaar, betrekking te hebben op de jaren t-4 tot en met jaar t, dat wil zeggen op de periode lopende van vier jaar voorafgaand aan het verslagjaar tot en met het verslagjaar.
3. In aansluiting op artikel 5, derde lid, bevat een jaarverslag per beleidsartikel de realisatiegegevens met betrekking tot de doeltreffendheidsgegevens, gegevens over de

doelmatigheid van beleid, beide al dan niet verkregen uit beleidsevaluatieonderzoeken en de doelmatigheidsgegevens over de apparaatsuitgaven, waarbij deze gegevens geconfronteerd worden met de in de ontwerp-begroting opgenomen ramingen. Opmerkelijke verschillen worden toegelicht.

4. Indien met toepassing van artikel 5, vierde lid, een begroting een beleidsartikel bevat ten laste waarvan een meerjarige begrotingsreserve wordt aangehouden, biedt het jaarverslag voor dat beleidsartikel inzicht in de gerealiseerde omvang van de reserve, alsmede in de toevoeging en of de onttrekking aan de reserve in het verslagjaar.
5. Indien een specifieke uitkering als bedoeld in artikel 15a, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet of een bijzondere uitkering als bedoeld in artikel 91, eerste lid, van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt gevormd door bijdragen uit verschillende begrotingen als bedoeld in artikel 1, dan wordt de informatie, bedoeld in het eerste tot en met het derde lid, opgenomen in de toelichting bij het betrokken beleidsartikel in het jaarverslag van Onze Minister die als eerste verantwoordelijk is voor die uitkering.
6. Onze Minister van Financiën kan nadere regels stellen met betrekking tot de informatie die Onze overige verantwoordelijke Minister(s) in hun jaarverslag opnemen.

#### **Artikel 55**

De toelichting bij de verantwoordingsstaat biedt per niet-beleidsartikel meerjarig in elk geval inzicht in:

- a. de bedragen van de aangegane verplichtingen;
- b. de bedragen van de verrichte programma-uitgaven;
- c. de bedragen van de verrichte apparaatsuitgaven;
- d. de bedragen van de gerealiseerde ontvangsten;

waarbij voor het verslagjaar t ter vergelijking de overeenkomstige ramingen uit de ontwerp-begroting daarnaast worden gesteld. Opmerkelijke verschillen worden toegelicht.

Artikel 54, tweede lid is van toepassing.

#### **Artikel 55a**

1. Indien voor een specifieke uitkering als bedoeld in artikel 15a, eerste en derde lid, van de Financiële-verhoudingswet of een bijzondere uitkering als bedoeld in artikel 91, eerste lid, van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba geen jaarlijkse verantwoording verplicht is gesteld aan de ontvanger van de uitkering, volstaat Onze Minister wie het aangaat met het opnemen in het jaarverslag, bedoeld in artikel 51, van die verantwoordingsinformatie, die volgens het wettelijk voorschrift aan Onze Minister moet worden verstrekt.
2. Onze Minister van Financiën kan nadere regels stellen met betrekking tot de verantwoordingsinformatie.

#### **Artikel 56**

1. Een departementaal jaarverslag bevat in de toelichting bij de verantwoordingsstaat informatie over de bedrijfsvoering in het verslagjaar van het betrokken ministerie.
2. Het eerste lid is op de niet-departementale jaarverslagen zoveel mogelijk overeenkomstig van toepassing. Voor zover het eerste lid niet wordt toegepast, geschiedt dat in overeenstemming met Onze Minister van Financiën.

#### **Artikel 57**

Onze Minister, belast met het beheer van een begrotingsfonds, kan besluiten het jaarverslag van het begrotingsfonds op te nemen in een bijlage bij het departementale jaarverslag waarvoor hij verantwoordelijk is.

#### **Artikel 58**

1. Een jaarverslag voldoet overigens aan de volgende eisen:
  - a. de erin opgenomen financiële informatie is deugdelijk weergegeven en rechtmatig tot stand gekomen;
  - b. de erin opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering is op een deugdelijke wijze tot stand gekomen;
  - c. de erin opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering voldoet aan daaraan te stellen kwaliteitsnormen.

2. Tot de financiële informatie wordt gerekend informatie over verplichtingen, uitgaven, ontvangsten, baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten, zoals deze uit de administratie blijken, en de toelichtingen daarbij.
3. De financiële informatie wordt op een duidelijk van de niet-financiële informatie te onderscheiden wijze in het jaarverslag gepresenteerd.

#### **Artikel 59**

Een departementale saldibalans voldoet aan de volgende eisen:

- a. de erin opgenomen informatie geeft de op het jaareinde openstaande posten, zoals deze uit de administraties blijken, deugdelijk weer;
- b. de erin opgenomen balansposten zijn rechtmatig tot stand gekomen.

#### **Artikel 60**

1. Onze Ministers zenden het jaarverslag en de departementale saldibalans waarvoor zij verantwoordelijk zijn, te zamen met de ontwerp-slotwet en het samenvattende rapport, bedoeld in artikel 66, vijfde lid, aan Onze Minister van Financiën uiterlijk op een door hem te bepalen datum in de maand maart van het jaar volgend op het begrotingsjaar.
2. Onze Minister van Financiën zendt deze stukken zo mogelijk binnen 14 dagen na ontvangst naar de Algemene Rekenkamer, voorzien van de opmerkingen waartoe deze stukken hem aanleiding geven. Zijn opmerkingen stuurt Onze Minister van Financiën tevens aan Onze betrokken Ministers.
3. Onze Ministers zenden binnen 14 dagen na de datum, bedoeld in het eerste lid, aan de Algemene Rekenkamer en aan Onze Minister van Financiën een overzicht, waarin per begrotingsartikel de controlebevindingen van de accountantsdiensten zijn opgenomen.

#### **Artikel 61**

1. Onze Minister van Financiën maakt over elk jaar het Financieel jaarverslag van het Rijk en de Saldibalans van het Rijk op.
2. Het Financieel jaarverslag van het Rijk bevat in elk geval:
  - a. beschouwingen over de budgettaire betekenis van het gevoerde beleid voor het Rijk en voor andere onderdelen van de collectieve sector die als budgetdisciplinesector worden aangemerkt;
  - b. een beschouwing over de bedrijfsvoering van het Rijk;
  - c. de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk, voorzien van een toelichting.
  - d. 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.
3. De in het Financieel jaarverslag van het Rijk opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten sluit aan op in de departementale en niet-departementale jaarverslagen opgenomen verantwoordingsstaten.
4. De Saldibalans van het Rijk sluit aan op de departementale saldibalansen.

#### **Artikel 62**

Onze Minister van Financiën zendt uiterlijk op 21 april van het jaar volgend op het verslagjaar het Financieel jaarverslag van het Rijk, de Saldibalans van het Rijk en het rapport, bedoeld in artikel 67, derde lid, aan de Algemene Rekenkamer.

#### **Artikel 63**

1. Ter verlening van decharge door beide Kamers der Staten-Generaal aan Onze betrokken Ministers over het gevoerde financiële beheer in een verslagjaar, zendt Onze Minister van Financiën op de derde woensdag van mei van het jaar volgend op het verslagjaar de door de Algemene Rekenkamer onderzochte departementale en niet-departementale jaarverslagen, alsmede het door de Algemene Rekenkamer onderzochte Financieel jaarverslag van het Rijk aan de Tweede Kamer. Het Financieel jaarverslag van het Rijk wordt tevens aan de Eerste Kamer gezonden.
2. Indien de derde woensdag van mei valt in een periode waarin de Tweede Kamer der Staten-Generaal in verband met de verkiezing van de leden van die Kamer niet in vergadering bijeenkomt, wordt als datum van inzending van de in het eerste lid bedoelde bescheiden

aangehouden de tweede woensdag na de eerste samenkomst van de nieuw gekozen Tweede Kamer.

3. Gelijktijdig met deze stukken zendt Onze Minister van Financiën in voorkomende gevallen aan de Tweede Kamer een overzicht van de jaarverslagen, van de slotwetsvoorstellen en van de voorstellen van een indemniteitswet die niet uiterlijk op de woensdag, bedoeld in het eerste dan wel het tweede lid, aan de Tweede Kamer worden gezonden, met de reden daarvan.
4. In voorkomende gevallen zendt Onze betrokken Minister, in een aanvulling op het betrokken jaarverslag, zijn standpunt inzake het in artikel 89, derde lid, bedoelde bezwaar van de Algemene Rekenkamer zo spoedig mogelijk, doch in elk geval vóór de behandeling van het jaarverslag door de Tweede Kamer, aan de Tweede Kamer.

#### **Artikel 64**

1. Decharge aan Onze Ministers wordt verleend aan de hand van de betrokken jaarverslagen door daartoe strekkende uitspraken van elk van de beide Kamers der Staten-Generaal. Decharge wordt niet eerder verleend dan nadat de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer, bedoeld in artikel 83, derde lid, is ontvangen en het betrokken slotwetsvoorstel, en in voorkomende gevallen een voorstel van een indemniteitswet, is aangenomen.
2. Nadat de Tweede Kamer Onze betrokken Minister decharge heeft verleend, plaatst de voorzitter van die Kamer op het betrokken jaarverslag een aantekening, waaruit de verlening van de decharge en de datum waarop die heeft plaatsgevonden, blijken. Het jaarverslag wordt daarop ter behandeling doorgezonden aan de voorzitter van de Eerste Kamer.
3. Nadat de Eerste Kamer Onze betrokken Minister decharge heeft verleend, plaatst de voorzitter van die Kamer op het betrokken jaarverslag een aantekening, waaruit de verlening van decharge en de datum waarop die heeft plaatsgevonden, blijken. Het jaarverslag wordt vervolgens door de voorzitter van de Eerste Kamer aan Onze Minister van Financiën gezonden.
4. Onze Minister van Financiën doet aan Onze Ministers en aan de Algemene Rekenkamer mededeling van de dechargeverleningen die hebben plaatsgevonden.

#### **Artikel 65**

1. Onze Minister van Financiën kan regels stellen met betrekking tot de totstandkoming en de inrichting van de jaarverslagen en de departementale saldibalansen.
2. Onze Minister van Financiën kan regels stellen met betrekking tot de informatie die in de jaarverslagen wordt opgenomen over de zelfstandige bestuursorganen, bedoeld in artikel 18, vijfde lid, en over de rechtspersonen als bedoeld in artikel 91, eerste lid, onder d, van deze wet.

### **Hoofdstuk VI: De accountantscontrole bij het Rijk**

#### **Artikel 66**

1. Onze Ministers, ieder met betrekking tot de begrotingen waarvoor hij verantwoordelijk is, dragen aan de accountantsdienst van hun ministerie de controle op van:
  - a. het gevoerde financieel en materieelbeheer;
  - b. de ten behoeve van dat beheer bijgehouden administraties;
  - c. de financiële informatie in de jaarverslagen, bedoeld in artikel 51;
  - d. de departementale saldibalansen;
  - e. de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering.
2. De accountantsdienst onderzoekt of het financieel beheer, het materieelbeheer en de ten behoeve van dat beheer bijgehouden administraties voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en doelmatigheid, gesteld in artikel 22, eerste lid, respectievelijk artikel 25, eerste lid en artikel 26, eerste lid.
3. Van een jaarverslag onderzoekt de accountantsdienst:
  - a. of dit overeenkomstig de verslaggevingsvoorschriften inzake de financiële informatie is opgesteld;
  - b. of voldaan is aan de in artikel 58, eerste lid, onder a en b, gestelde eisen.
4. Van een departementale saldibalans onderzoekt de accountantsdienst:
  - a. of deze overeenkomstig de verslaggevingsvoorschriften is opgesteld;
  - b. of voldaan is aan de in artikel 59 gestelde eisen.

5. De resultaten van de controle worden jaarlijks vastgelegd in rapporten die zijn gericht aan Onze betrokken Minister. Het samenvattende rapport bevat, behalve de belangrijkste bevindingen van de controle, een accountantsverklaring.
6. De in het vijfde lid bedoelde accountantsverklaring heeft betrekking op:
  - a. de deugdelijke weergave van de in het jaarverslag en de saldibalans opgenomen financiële informatie;
  - b. de deugdelijke weergave van de in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag opgenomen informatie over de naleving van de eis van rechtmatigheid;
  - c. de naleving van de verslaggevingsvoorschriften inzake de onder a en b bedoelde informatie;
  - d. de niet-strijdigheid van de in het jaarverslag opgenomen niet-financiële informatie met de financiële informatie.

#### **Artikel 67**

1. Onze Minister van Financiën draagt aan de accountantsdienst van zijn ministerie het onderzoek op van:
  - a. de centrale administratie van 's Rijks schatkist;
  - b. het Financieel jaarverslag van het Rijk;
  - c. de Saldibalans van het Rijk.
2. De accountantsdienst onderzoekt:
  - a. of de centrale administratie aansluit op de administraties, bedoeld in artikel 21, tweede lid;
  - b. of de centrale administratie voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 26, tweede lid;
  - c. of de in het Financieel jaarverslag van het Rijk opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten aansluit op de verantwoordingsstaten die zijn opgenomen in de jaarverslagen, bedoeld in artikel 51;
  - d. of het Financieel jaarverslag en de Saldibalans van het Rijk overeenkomstig de voorschriften zijn opgesteld;
  - e. of de Saldibalans van het Rijk aansluit op de departementale saldibalansen.
3. De resultaten van deze onderzoeken worden jaarlijks vastgelegd in een rapport dat is gericht aan Onze Minister van Financiën. Het rapport bevat naast de belangrijkste bevindingen van de onderzoeken een mededeling omtrent de verantwoording van de centrale administratie van 's Rijks schatkist, omtrent het Financieel jaarverslag van het Rijk en omtrent de Saldibalans van het Rijk.

#### **Artikel 68**

1. In overeenstemming met Onze Minister van Financiën en na overleg met de Algemene Rekenkamer kunnen Onze Ministers op een andere wijze in de controle voorzien dan door een opdracht aan de accountantsdienst van hun ministerie.
2. In overeenstemming met Onze Minister van Financiën wijzen Onze Ministers het hoofd aan van de accountantsdienst van hun ministerie.
3. Onze Ministers doen schriftelijk mededeling aan de Algemene Rekenkamer van een aanwijzing.

#### **Artikel 69**

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot de plaats en de taak van de departementale accountantsdiensten.
2. Onze Minister van Financiën kan regels stellen met betrekking tot de accountantsverklaring omtrent het jaarverslag en de saldibalans.

### **Hoofdstuk VII: De Algemene Rekenkamer**

#### **Paragraaf 1: De samenstelling en de inwendige dienst**

#### **Artikel 70**

1. De Algemene Rekenkamer bestaat uit drie leden in gewone dienst die te zamen het college vormen, alsmede uit ten hoogste drie leden in buitengewone dienst. De president wordt uit de leden in gewone dienst bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, benoemd.
2. Van een vacature onder de leden geeft de Algemene Rekenkamer zo spoedig mogelijk kennis aan Ons en aan de Tweede Kamer.



3. Met de kennisgeving aan de Tweede Kamer wordt meegezonden een door de leden van het college van de Algemene Rekenkamer met meerderheid van stemmen opgemaakte aanbevelingslijst van zes kandidaten, waarop de Tweede Kamer bij haar voordracht zodanig acht zal slaan als haar dienstig voorkomt.

#### **Artikel 71**

1. De leden in buitengewone dienst kunnen door de president worden opgeroepen om deel te nemen aan bepaalde werkzaamheden en hebben alsdan ter zake dezelfde bevoegdheden als de leden in gewone dienst; zij maken dan tevens deel uit van het college.
2. De leden in buitengewone dienst vervangen bovendien de leden in gewone dienst bij voorziene afwezigheid of ontstentenis.

#### **Artikel 72**

Aan de Algemene Rekenkamer wordt toegevoegd een secretaris die op voordracht van de Algemene Rekenkamer bij koninklijk besluit benoemd en ontslagen. Schorsing geschiedt door de Algemene Rekenkamer.

#### **Artikel 73**

1. Om tot lid te kunnen worden benoemd, moet men Nederlander zijn.
2. De leden en de secretaris mogen geen andere openbare betrekkingen vervullen, aan welke een vaste beloning of toelage is verbonden, noch lid zijn van een publiekrechtelijk college, waarvoor de keuze geschiedt bij of krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezingen. Behoudens indien de onverenigbaarheid ook uit een ander wettelijk voorschrift voortvloeit kan hiervan bij koninklijk besluit, de Algemene Rekenkamer gehoord, ontheffing worden verleend.
3. De leden en de secretaris vervullen overigens geen betrekkingen die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van hun ambt of handhaving van hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin.
4. De betrekkingen die de leden en de secretaris buiten hun ambt vervullen, worden door de president openbaar gemaakt.

#### **Artikel 74**

1. Een lid wordt ontslag verleend op eigen verzoek en bij het bereiken van de leeftijd van zeventig jaar. Het ontslag gaat in op de eerste dag van de volgende maand.
2. De leden kunnen door de Hoge Raad der Nederlanden worden ontslagen of geschorst. Hoofdstuk 6A van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, met uitzondering van de artikelen 46b, 46c, eerste lid, onder b, tweede en derde lid, 46d, 46i, eerste lid, onder c, 46k en 46q, is daarbij van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat:
  - de disciplinaire maatregel van schriftelijke waarschuwing wordt opgelegd door de president van de Algemene Rekenkamer;
  - in artikel 46e voor "de rechterlijk ambtenaar, tevens zijnde president van het gerechtshof of de rechtbank, de president van de Hoge Raad onderscheidenlijk procureur-generaal bij de Hoge Raad" wordt gelezen "de president van de Algemene Rekenkamer";
  - de president van de Algemene Rekenkamer als functionele autoriteit wordt aangemerkt;
  - voor "Onze Minister" wordt gelezen "Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties";
  - de voordracht, bedoeld in de artikelen 46i, vijfde lid, en 46l, tweede lid, wordt gedaan door de Algemene Rekenkamer;
  - in artikel 46p, vijfde lid, in plaats van "het betrokken gerecht onderscheidenlijk het parket bij de Hoge Raad" wordt gelezen "de Algemene Rekenkamer".
3. Grond voor ontslag is voorts dat het lid handelt in strijd met artikel 73, derde lid.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot wachtgeld en voorzieningen in verband met ziekte en arbeidsongeschiktheid.

#### **Artikel 75**

1. De president, de overige leden in gewone dienst, de leden in buitengewone dienst en de secretaris leggen, alvorens hun ambt te aanvaarden, in Onze handen de volgende eed (verklaring en belofte) af:

"Ik zweer (verklaar) dat ik, tot het verkrijgen van mijn aanstelling, middellijk noch onmiddellijk, onder welke naam of welk voorwendsel ook, aan iemand iets heb gegeven of beloofd.  
Ik zweer (verklaar en beloof) dat ik om iets in dit ambt te doen of te laten, van niemand enig

geschenk of enige belofte heb aangenomen of zal aannemen, middellijk of onmiddellijk.

Ik zweer (beloof) trouw aan de Koning, dat ik de Grondwet steeds zal helpen onderhouden en mijn ambt met eerlijkheid, nauwgezetheid en onpartijdigheid zal vervullen.

Zo waarlijk helpe mij God almachtig! (Dat verklaar en beloof ik!)"

2. Daartoe door Ons gemachtigd kan ook de president in een vergadering van het college deze eed of de verklaring en belofte afnemen van de overige leden in gewone dienst, de leden in buitengewone dienst en de secretaris.

#### **Artikel 76**

De Algemene Rekenkamer stelt voor haar werkzaamheden een reglement van orde vast. Dit reglement wordt door plaatsing in de Staatscourant bekend gemaakt.

#### **Artikel 77**

1. De president oefent het toezicht uit op de werkzaamheden van de Algemene Rekenkamer en op de juiste toepassing van het bij of krachtens dit hoofdstuk bepaalde.
2. De president brengt alle stukken, welke aan de Algemene Rekenkamer of aan hem in zijn hoedanigheid worden toegezonden, voor zover zij niet bij het reglement van orde zijn uitgezonderd, ter behandeling in de vergadering van het college.
3. De taken en bevoegdheden van de president worden bij diens afwezigheid of ontstentenis waargenomen door het aanwezige lid in gewone dienst, dat het oudste is naar rang van benoeming.

#### **Artikel 78**

Geen besluiten zullen in de vergadering van het college kunnen worden genomen, indien niet ten minste de meerderheid der leden van het college tegenwoordig is. Besluiten worden genomen bij meerderheid van stemmen; wanneer de stemmen staken, beslist de stem van de president.

#### **Artikel 79**

1. De leden en de secretaris mogen niet aanwezig zijn bij de beraadslagingen en het nemen van beslissingen over enige zaak, die hen, hun echtgenoten, hun geregistreerde partners, degenen met wie zij duurzaam samenleven of hun naastbestaanden tot in de derde graad van bloedverwantschap of aanverwantschap betreffen.
2. Zij mogen niet deelnemen aan het onderzoek van en de beslissing over rekeningen en verantwoordingen die door hen worden afgelegd.

#### **Artikel 80**

1. Het bij of krachtens de Ambtenarenwet bepaalde ten aanzien van de aanstelling en het ontslag van ambtenaren van het Rijk is van overeenkomstige toepassing op de ambtenaren van de Algemene Rekenkamer, met dien verstande dat voorzover de aanstelling of het ontslag geschiedt bij koninklijk besluit, de Algemene Rekenkamer daartoe een voordracht doet en in de overige gevallen de Algemene Rekenkamer haar ambtenaren aanstelt of ontslaat. Schorsing geschiedt door de Algemene Rekenkamer.
2. De Algemene Rekenkamer kan het aanstellen, schorsen en ontslaan van ambtenaren opdragen aan de secretaris.

#### **Artikel 81**

1. De Algemene Rekenkamer stelt instructies vast voor de secretaris en voor de overige ambtenaren en voor het personeel dat bij de Algemene Rekenkamer in dienst is op grond van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht.
2. Van de ambtenaren wordt door de president hetzij de eed, hetzij de verklaring en belofte afgenomen. Ook voor het personeel bedoeld in het vorige lid kan de Algemene Rekenkamer voorschrijven dat daarvan hetzij de eed, hetzij de verklaring en belofte wordt afgenomen.

### **Paragraaf 2: Het rechtmatigheids- en doelmatigheidsonderzoek**

#### **Artikel 82**

1. De Algemene Rekenkamer onderzoekt jaarlijks:
  - a. het gevoerde financieel en materieelbeheer;
  - b. de ten behoeve van dat beheer bijgehouden administraties;
  - c. de financiële informatie in de jaarverslagen, bedoeld in artikel 51;

- d. de departementale saldibalansen;
- e. de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering.
2. De Algemene Rekenkamer onderzoekt of het financieel beheer, het materieelbeheer en de ten behoeve van dat beheer bijgehouden administraties voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid, gesteld in artikel 22, eerste lid, respectievelijk artikel 25, eerste lid, en artikel 26, eerste lid.
3. Van een jaarverslag onderzoekt de Algemene Rekenkamer:
  - a. of dit overeenkomstig de verslaggevingsvoorschriften inzake de financiële informatie is opgesteld;
  - b. of voldaan is aan de in artikel 58, eerste lid, gestelde eisen.
4. Van een departementale saldibalans onderzoekt de Algemene Rekenkamer:
  - a. of deze overeenkomstig de verslaggevingsvoorschriften is opgesteld;
  - b. of voldaan is aan de in artikel 59 gestelde eisen.
5. De Algemene Rekenkamer legt haar bevindingen en haar oordeel jaarlijks vast in rapporten.

### **Artikel 83**

1. De Algemene Rekenkamer onderzoekt jaarlijks:
  - a. de centrale administratie van 's Rijks schatkist;
  - b. het Financieel jaarverslag van het Rijk;
  - c. de Saldibalans van het Rijk;op de aspecten, genoemd in artikel 67, tweede lid.
2. De Algemene Rekenkamer legt haar bevindingen en haar oordeel jaarlijks vast in een rapport.
3. Met betrekking tot de in het Financieel jaarverslag van het Rijk opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk alsmede met betrekking tot de Saldibalans van het Rijk stelt de Algemene Rekenkamer een verklaring van goedkeuring op.
4. De verklaring van goedkeuring wordt gegeven onder voorbehoud van de vaststelling van de slotwetten en in voorkomende gevallen onder voorbehoud van de vaststelling van een indemniteitswet.

### **Artikel 84**

1. De Algemene Rekenkamer zendt haar rapporten en haar verklaring van goedkeuring met betrekking tot het afgelopen verslagjaar op de derde woensdag van mei aan Ons en aan de Staten-Generaal. Het tweede lid van artikel 63 is van overeenkomstige toepassing.
2. Indien de Algemene Rekenkamer een onderzoek als bedoeld in artikel 82, eerste lid, respectievelijk artikel 83, eerste lid, op de derde woensdag van mei nog niet heeft afgesloten, zendt zij op die datum een voorlopig rapport over de stand van het betrokken onderzoek. In dat geval zendt zij het definitieve rapport, alsmede de verklaring van goedkeuring zo spoedig mogelijk na.

### **Artikel 85**

De Algemene Rekenkamer onderzoekt de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid en de doelmatigheid van het financieel en het materieelbeheer, de daartoe bijgehouden administraties en de organisatie van het Rijk.

### **Artikel 86**

1. Bij het uitoefenen van haar taken kan de Algemene Rekenkamer gebruik maken van de resultaten van door anderen verrichte controles, onverminderd haar bevoegdheid tot eigen onderzoek.
2. Onze Ministers verstrekken desgevraagd aan de Algemene Rekenkamer de controleprogramma's van hen die met de controle belast zijn en lichten haar volledig in omtrent de resultaten van de controle door overlegging van rapporten of op andere door de Algemene Rekenkamer aan te geven wijze.
3. De Algemene Rekenkamer is bevoegd inzage te vorderen in de controledossiers van openbare accountants die in opdracht van Onze Ministers met een controle of een review worden belast. Artikel 43a, tweede en derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

### **Artikel 87**

1. De Algemene Rekenkamer is bevoegd, voor zover zij een en ander nodig acht voor het uitoefenen van haar taak, bij alle dienstonderdelen van het Rijk alle goederen, administraties, documenten en andere informatiedragers op door haar aan te geven wijze te onderzoeken.

2. Onze Ministers zijn gehouden desgevraagd de inlichtingen te verstrekken die de Algemene Rekenkamer voor haar taak nodig acht.
3. Het eerste en tweede lid worden met betrekking tot de begrotingsartikelen *Geheim* verricht door of verstrekt aan de president van de Algemene Rekenkamer in persoon. Artikel 77, tweede en derde lid, zijn niet van toepassing.
4. De president van de Algemene Rekenkamer is ten aanzien van de gegevens die hem ter beschikking worden gesteld met betrekking tot de begrotingsartikelen *Geheim* verplicht tot geheimhouding.
5. Voor zover hij dat van belang acht, deelt hij Onze betrokken Minister in persoon de resultaten mee van zijn bevindingen.

#### **Artikel 88**

1. Heeft de Algemene Rekenkamer op grond van haar onderzoek, bedoeld in artikel 82, bezwaar met betrekking tot het gevoerde financieel beheer, het materieelbeheer of de verantwoording daarover dan deelt zij dit bezwaar mede aan Onze betrokken Minister.
2. Binnen een maand na ontvangst van deze mededeling stelt Onze betrokken Minister de Algemene Rekenkamer in kennis van hetgeen tot opheffing van haar bezwaar kan leiden.
3. Na afloop van deze termijn neemt de Algemene Rekenkamer haar eindbeslissing, waarvan zij mededeling doet aan Onze betrokken Minister.
4. Indien zij haar bezwaar handhaaft, doet zij hiervan tevens mededeling aan Onze Minister van Financiën.

#### **Artikel 89**

1. Handhaaft de Algemene Rekenkamer bij haar eindbeslissing haar bezwaar en houdt dit bezwaar in dat bepaalde verplichtingen, uitgaven of ontvangsten niet in overeenstemming met de begrotingswet of met andere wettelijke regelingen tot stand zijn gekomen, dan wordt binnen twee maanden aan de Tweede Kamer een voorstel tot vaststelling van een indemniteitswet gezonden.
2. Als de Algemene Rekenkamer na afloop van de in het eerste lid bedoelde termijn niet van een zodanige indiening is gebleken, doet zij daarvan mededeling aan de Tweede Kamer.
3. Handhaaft de Algemene Rekenkamer bij haar eindbeslissing haar bezwaar en betreft dit een ander bezwaar dan bedoeld in het eerste lid, dan maakt zij daarvan melding in het betrokken rapport, bedoeld in artikel 82, vijfde lid.
4. Tevens kan zij daaromtrent een aantekening plaatsen in haar rapport bij het Financieel jaarverslag van het Rijk.

### **Paragraaf 3: De overige taken en bevoegdheden**

#### **Artikel 90**

Op verzoek van elk van de beide kamers van de Staten-Generaal kan de Algemene Rekenkamer bepaalde onderzoeken instellen.

#### **Artikel 91**

1. Onverminderd het anders bij wet bepaalde heeft de Algemene Rekenkamer de in de volgende leden vermelde bevoegdheden ten aanzien van:
  - a. naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid, waarvan de Staat het gehele of nagenoeg het gehele geplaatste aandelenkapitaal houdt;
  - b. naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid, andere dan onder a bedoeld, waarvan de Staat ten minste 5% van het geplaatste aandelenkapitaal houdt, indien daarmee een groter financieel belang is gemoeid dan een door Onze Minister van Financiën vast te stellen bedrag;
  - c. rechtspersonen, commanditaire vennootschappen en vennootschappen onder firma waaraan de Staat of een derde voor rekening of risico van de Staat rechtstreeks of middellijk een subsidie, lening of garantie heeft verleend;
  - d. rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen.
2. Aan de hand van dossiers, aanwezig bij Onze verantwoordelijke Minister dan wel bij de instelling, bedoeld in het negende lid, kan de Algemene Rekenkamer kennis nemen van

- jaarrekeningen, daarop betrekking hebbende rapporten van hen die deze jaarrekeningen hebben gecontroleerd en overige bescheiden, en kan zij bij Onze Minister dan wel die instelling daarover nadere inlichtingen inwinnen.
3. Indien de bescheiden, bedoeld in het tweede lid, haar daartoe aanleiding geven, of een of meer bescheiden ontbreken, is de Algemene Rekenkamer bevoegd bij de betrokken rechtspersonen of bij de betrokken commanditaire vennootschappen of vennootschappen onder firma daarover nadere inlichtingen in te winnen dan wel van hen het overleggen van die bescheiden te vorderen. Het inwinnen van nadere inlichtingen en het vorderen van bescheiden heeft, indien het De Nederlandsche Bank N.V. betreft, niet betrekking op taken ter uitvoering van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.  
Het inwinnen van nadere inlichtingen en het vorderen van bescheiden geschiedt, indien het de vennootschappen betreft, bedoeld in het eerste lid, onder b, door tussenkomst van Onze Minister en heeft wat het vorderen van bescheiden betreft uitsluitend betrekking op de jaarrekeningen en rapporten, bedoeld in het tweede lid.
  4. De Algemene Rekenkamer kan tevens bij de betrokken rechtspersonen en vennootschappen een onderzoek instellen, behalve bij de vennootschappen, bedoeld in het eerste lid, onder b, en bij De Nederlandsche Bank N.V., voor zover het de taken ter uitvoering van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie betreft. Een onderzoek geschiedt bij de betrokken rechtspersoon of vennootschap mede aan de hand van de administratie of bij de derde die de administratie in opdracht van de rechtspersoon of vennootschap voert. Onze betrokken Minister wordt door de Algemene Rekenkamer van haar voornemen een dergelijk onderzoek in te stellen in kennis gesteld. Artikel 87, eerste lid, is van overeenkomstige toepassing.
  5. Onverminderd het tweede lid en onverminderd haar bevoegdheid tot eigen onderzoek maakt de Algemene Rekenkamer zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van door anderen verrichte controles. Artikel 86, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.
  6. De Algemene Rekenkamer is bevoegd inzage te vorderen in de controledossiers van de accountant die de bescheiden, bedoeld in artikel 43, tweede lid, onder a en b, heeft gecontroleerd van de in het eerste lid, onder c en d, bedoelde rechtspersonen en vennootschappen. Artikel 43a, tweede en derde lid, is van overeenkomstige toepassing.
  7. De Algemene Rekenkamer kan haar bevoegdheden uitoefenen zolang als en over de jaren dat de Staat daarbij belang heeft dan wel, voor zover het betreft rechtspersonen of commanditaire vennootschappen of vennootschappen onder firma als bedoeld onder d van het eerste lid, zolang als en over de jaren dat het algemeen belang dit vordert.
  8. De artikelen 5:12, 5:13, 5:15 en 5:17 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing ten aanzien van het gebruik van de bevoegdheid vermeld in het derde lid.
  9. Een instelling die bij of krachtens de wet is belast met het uitoefenen van controle op een rechtspersoon als bedoeld in het eerste lid, onder d, licht de Algemene Rekenkamer op door deze aan te geven wijze volledig in omtrent de controlebevindingen en stelt op aanvraag haar controleprogramma aan de Algemene Rekenkamer ter beschikking.
  10. Op aanvraag van Onze verantwoordelijke Minister verstrekt een rechtspersoon, een commanditaire vennootschap of vennootschap onder firma of een instelling als bedoeld in het negende lid zo spoedig mogelijk aan hem kopieën van brieven aan de Algemene Rekenkamer.
  11. De Algemene Rekenkamer doet Onze betrokken Minister kopie toekomen van de brieven die zij toezendt aan een rechtspersoon, aan een commanditaire vennootschap of vennootschap onder firma of aan een instelling als bedoeld in het negende lid.
  12. De Algemene Rekenkamer deelt aan Onze betrokken Minister, aan de betrokken rechtspersoon of de betrokken commanditaire vennootschap of vennootschap onder firma en aan de betrokken instelling als bedoeld in het negende lid de opmerkingen en bedenkingen mee die zij naar aanleiding van haar bevindingen van belang acht. Aan Onze Minister kan zij ter zake voorstellen doen.
  13. De Algemene Rekenkamer verstrekt aan Onze Minister van Financiën, Onze betrokken Minister en aan de Staten-Generaal zodanige mededelingen als zij in het algemeen belang nodig oordeelt.
  14. In geval de Algemene Rekenkamer dit in het algemeen belang geboden acht, maakt zij van haar bevindingen melding in een rapport of het verslag, bedoeld in artikel 95, eerste onderscheidenlijk tweede lid.
  15. Van gegevens en bevindingen die naar hun aard vertrouwelijk zijn, maakt de Algemene Rekenkamer in afwijking van het veertiende lid geen melding in een rapport of het verslag,

bedoeld in artikel 95, eerste onderscheidenlijk tweede lid. Mededelingen aan de Staten-Generaal als bedoeld in het dertiende lid die zodanige gegevens of bevindingen bevatten, verstrekt zij ter vertrouwelijke kennisneming.

16. Voor de toepassing van dit artikel worden onder de rechtspersonen, commanditaire vennootschappen en vennootschappen onder firma, bedoeld in het eerste lid, onder c, niet verstaan financiële ondernemingen met zetel in Nederland die een vergunning hebben voor het uitoefenen van het bedrijf van kredietinstelling ingevolge de Wet op het financieel toezicht of de Wet toezicht bank- en kredietwezen 1994 BES.
17. Dit artikel is niet van toepassing op provincies, gemeenten, de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen, bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen, voor zover deze niet bij de wet zijn ingesteld, waterschappen, openbare lichamen voor beroep en bedrijf en Kamers van Koophandel en Fabrieken.

### **Artikel 92**

1. Onverminderd het anders bij wet bepaalde, heeft de Algemene Rekenkamer de in de volgende leden vermelde bevoegdheden ten aanzien van rechtspersonen, commanditaire vennootschappen, vennootschappen onder firma en natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen aan wie door de Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of de Europese Commissie op grond van een vastgesteld programma rechtstreeks of middellijk een subsidie wordt verstrekt.
2. Aan de hand van dossiers aanwezig bij Onze verantwoordelijke Minister, kan de Algemene Rekenkamer kennis nemen van jaarrekeningen, daarop betrekking hebbende rapporten van hen die deze jaarrekeningen hebben gecontroleerd en overige bescheiden, en kan zij bij Onze Minister daarover nadere inlichtingen inwinnen.
3. Indien de bescheiden, bedoeld in het tweede lid, haar daartoe aanleiding geven, of een of meer bescheiden ontbreken, is de Algemene Rekenkamer bevoegd bij de betrokken rechtspersoon, commanditaire vennootschap, vennootschap onder firma of natuurlijke persoon die een beroep of bedrijf uitoefent daarover nadere inlichtingen in te winnen dan wel inzage in documenten en andere informatiedragers te vorderen, alsmede, mede aan de hand van de administratie van de betrokken rechtspersoon, vennootschap of natuurlijke persoon dan wel bij de derde die de administratie in opdracht van de rechtspersoon, vennootschap of natuurlijke persoon voert, een onderzoek in te stellen.  
Onze betrokken Minister wordt door de Algemene Rekenkamer van haar voornemen een dergelijk onderzoek in te stellen in kennis gesteld.  
Artikel 87, eerste lid, is van overeenkomstige toepassing.
4. De Algemene Rekenkamer is bevoegd inzage te vorderen in de controledossiers van de accountant die de bescheiden, bedoeld in artikel 43, tweede lid, onder a en b, heeft gecontroleerd van de in het eerste lid, onder b, bedoelde rechtspersonen, vennootschappen en natuurlijke personen. Artikel 43a, tweede en derde lid, is van overeenkomstige toepassing.
5. De in de voorgaande leden vermelde bevoegdheden zijn gericht op oordeelsvorming over het door Onze Minister gevoerde beleid ter nakoming van de bij of krachtens het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aan de lidstaat opgelegde verplichtingen aangaande beheer, controle of toezicht ten aanzien van de rechtmatige en doelmatige besteding van de subsidies als bedoeld in het eerste lid.
6. De Algemene Rekenkamer kan de in dit artikel vermelde bevoegdheden uitoefenen zolang als en over de jaren dat de Staat daarbij belang heeft.
7. Artikel 91, vierde, vijfde, twaalfde, dertiende, veertiende, vijftiende en zestiende lid, is van overeenkomstige toepassing.
8. De Algemene Rekenkamer voert overleg met de Europese Rekenkamer teneinde te komen tot afspraken over de te hanteren normen en criteria bij het in dit artikel bedoelde onderzoek en over de wijze van samenwerking met de Europese Rekenkamer.
9. De artikelen 5:12, 5:13, 5:15 en 5:17 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing ten aanzien van het gebruik van de bevoegdheid vermeld in het derde lid.

### **Artikel 93**

Indien de zorg voor een administratie aan een derde wordt uitbesteed, dan is de Algemene Rekenkamer bevoegd mede aan de hand van de administratie van de betrokken derde dan wel bij degene die de administratie in opdracht van die derde voert een onderzoek in te stellen,

waarbij artikel 87, eerste lid, van overeenkomstige toepassing is.

#### **Artikel 94**

1. De Algemene Rekenkamer deelt Onze betrokken Ministers de opmerkingen en bedenkingen mee die zij naar aanleiding van haar werkzaamheden van belang acht. Zij kan daarbij ter zake voorstellen doen.
2. De Algemene Rekenkamer verstrekt aan Onze betrokken Ministers, Onze Minister van Financiën en aan de Staten-Generaal zodanige mededelingen als zij nodig oordeelt. Zij kan naar aanleiding daarvan met hen nader overleg plegen.

#### **Artikel 95**

1. De Algemene Rekenkamer brengt de rapporten die zij vaststelt over haar onderzoek ter kennis aan Ons en aan de Staten-Generaal.
2. De Algemene Rekenkamer biedt Ons en de Staten-Generaal voor 1 april van elk jaar een verslag aan van haar werkzaamheden in het daaraan voorafgaande jaar.

#### **Artikel 96**

1. Onze betrokken Minister voert overleg met Onze Minister van Financiën en met de Algemene Rekenkamer over de bij of krachtens de wet te stellen regels die betrekking hebben op de taken of bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing, indien bij de oprichting van een rechtspersoon als bedoeld in artikel 34, eerste lid, ten aanzien van deze rechtspersoon taken en of bevoegdheden ontstaan voor de Algemene Rekenkamer.
3. Onze Minister van Financiën voert overleg met de Algemene Rekenkamer inzake de bij of krachtens deze wet te stellen regels, met uitzondering van de regels, bedoeld in de artikelen 18, eerste lid en 65.
4. Van de gestelde regels wordt door Onze betrokken Minister mededeling gedaan aan de Algemene Rekenkamer.

### **Hoofdstuk VIII: Comptabele noodwetgeving**

#### **Artikel 97**

1. Onverminderd de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden kan, ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken, bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-President, aan Onze Minister van Financiën de bevoegdheid worden verleend om regels te stellen in afwijking van deze wet en de wetten, bedoeld in artikel 9, tweede lid.
2. Wanneer het in het eerste lid bedoelde besluit is genomen, wordt onverwijld een voorstel van wet aan de Tweede Kamer gezonden omtrent het voortduren van de werking van de bij dat besluit in werking gestelde bepaling.
3. Wordt het voorstel van wet door de Staten-Generaal verworpen, dan wordt bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-President, de bepaling die ingevolge het eerste lid in werking is gesteld, onverwijld buiten werking gesteld.
4. Bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-President, wordt de bepaling die ingevolge het eerste lid in werking is gesteld, buiten werking gesteld, zodra de omstandigheden dit naar Ons oordeel toelaten.
5. Een besluit als bedoeld in het eerste, derde en vierde lid, wordt op de daarin te bepalen wijze bekendgemaakt. Het treedt in werking terstond na de bekendmaking.
6. Het besluit, bedoeld in het eerste, derde en vierde lid, wordt in ieder geval geplaatst in het Staatsblad.

### **Hoofdstuk IX: Overgangs- en slotbepalingen**

(De **artikelen 98 t/m 109**, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2001 (Stb. 202, 413), betreffen wijzigingen in andere wetten. Die artikelen zijn uitgewerkt)

#### **Artikel 109**

De bevoegdheden waarin bij of krachtens deze wet is voorzien, kunnen mede worden uitgeoefend in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

**Artikel 110**

Deze wet wordt aangehaald als: Comptabiliteitswet 2001.

**Artikel 111**

1. Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip en vindt voor het eerst toepassing voor het begrotingsjaar 2002.
2. De Comptabiliteitswet wordt ingetrokken.
3. Met betrekking tot de begrotingsjaren voorafgaande aan het begrotingsjaar 2002 blijven de artikelen van de Comptabiliteitswet, zoals deze luiden vóór de inwerkingtreding van deze wet, van toepassing.
4. Voor zover het meerjarige inzicht, bedoeld in artikel 5, eerste lid juncto tweede lid, en artikel 54, eerste lid juncto tweede lid, in de jaren 2002 tot en met 2006 niet zonder meer beschikbaar is, kan Onze Minister van Financiën bepalen dat andere informatie wordt verstrekt.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven te 's-Gravenhage, 13 juli 2002

Beatrix

De Minister van Financiën,  
G. Zalm

Uitgegeven de *twintigste* augustus 2002

De Minister van Justitie,  
J.P.H. Donner



**Onderstaand Artikelen II t/m IV zijn overgangs- en slotartikelen afkomstig uit de Eerste wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 (Stb. 2003, 372)<sup>4</sup>**

**ARTIKEL II**

1. Het eerste en tweede lid van artikel 45 zijn gedurende zes maanden na de inwerkingtreding van deze wet niet van toepassing voor op het moment van inwerkingtreding van deze wet op een andere wijze uitgezette liquide middelen.
2. Het eerste en tweede lid van artikel 45 zijn voorts in aansluiting op de periode van zes maanden, bedoeld in het eerste lid, gedurende zes maanden niet van toepassing op uitgezette liquide middelen die binnen de in het eerste lid bedoelde periode van zes maanden door de betrokken rechtspersoon bij Onze betrokken Minister zijn aangemeld, teneinde afspraken te maken over de periode waarbinnen de betrokken rechtspersoon alsnog aan artikel 45, eerste lid, dan wel tweede lid, zal voldoen.
3. Onze Minister van Financiën kan de periode van zes maanden, bedoeld in het tweede lid, verlengen.
4. Onze betrokken Minister kan een rechtspersoon die niet binnen de in het eerste lid bedoelde periode van zes maanden de op een andere wijze uitgezette liquide middelen heeft aangemeld, een aanwijzing geven ten aanzien van de periode waarbinnen de aanmelding alsnog dient te geschieden.
5. Gedurende een periode van maximaal 18 maanden na inwerkingtreding van deze wet is het bepaalde in artikel 45, vierde lid, ook van toepassing, indien de separate verantwoording van de niet-collectieve middelen nog niet op een adequate wijze plaatsvindt. In het koninklijk besluit, bedoeld in artikel IV, kan deze periode zo nodig worden verlengd.

**ARTIKEL III**

In artikel 8, derde lid, van de Prijzenwet wordt de tekst "39 van de Comptabiliteitswet 2001" vervangen door: 37, aanhef en onder c, van de Comptabiliteitswet 2001.

**ARTIKEL IV**

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

oOo

---

<sup>4</sup> De Eerste wijziging CW is op 1 september 2004 in werking getreden.

## **MEMORIE VAN TOELICHTING VIJFDE WIJZIGING VAN DE COMPTABILITEITSWET 2001**

### **Algemeen**

Bij het aantreden van het huidige kabinet is besloten geen programmaministers te benoemen. Verwezen wordt naar de koninklijke besluiten van 14 oktober 2010 (Stcrt. 2010, 16.525 en 16.540). Er maken derhalve met ingang van 14 oktober 2010 geen ministers voor Wonen, Wijken en Integratie en Jeugd en Gezin deel uit van het kabinet. Daarmee is ook de politieke basis aan aparte (programma)begrotingen van Wonen, Wijken en Integratie (WWI) en Jeugd en Gezin (J&G) komen te ontvallen. Dit leidt tot de noodzaak de Comptabiliteitswet 2001 (CW) te wijzigen (Artikel I, onderdelen A, onder 1, en F).

Daarnaast is het met het oog op de toekomst – een toekomstig kabinet zou weer kunnen kiezen voor een programmaminister - en om reden van wetgevingsdoelmatigheid – het voorkomen van ad hoc wetswijzigingen als de onderhavige – een meer structurele voorziening in de CW opgenomen voor het toevoegen van andere begrotingen aan de Rijksbegroting dan de in artikel 1 van die wet opgesomde begrotingen (Artikel I, onderdeel A, onder 4, en onderdeel E).

Verder wordt een aantal naamswijzigingen van begrotingen – die de afgelopen jaren ad hoc jaarlijks zijn aangepast door middel van de betrokken begrotingswetten – thans structureel in de CW doorgevoerd (Artikel I, onderdelen A, onder 2 en 3, B, D en I).

Deze wetswijziging biedt, in aansluiting op de afspraak in het regeerakkoord dat er deze kabinetsperiode geen additionele voeding van het Fonds economische structuurversterking (Fes) plaatsvindt, de basis voor een administratieve verlichting binnen de rijksorganisatie. Op basis van die afspraak wordt het Fes echter niet opgeheven. Om te voorkomen dat toch jaarlijks een begroting moet worden ingediend, wordt de feitelijke werking van het Fes als begrotingsfonds voor onbepaalde tijd buiten werking gesteld (Artikel I, onderdeel C).

Ten slotte vindt een technische aanpassing van de CW plaats, die voortvloeit uit de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon.

#### *Financiële gevolgen en administratieve lasten*

Het wetsvoorstel heeft, voor de onderdelen die leiden tot het schrappen in de CW van de programmabegrotingen en de programmaministers, alleen bruto financiële gevolgen voor de Rijksbegroting, omdat het schrappen van deze onderdelen financieel slechts leidt tot een herverdeling van begrotingsonderdelen binnen de Rijksbegroting.

De technische wijzigingen hebben geen financieel effect.

De CW is een interne organisatiewet van het Rijk en heeft dan ook geen betrekking op derde partijen. Er zijn als gevolg van deze wetswijziging derhalve geen effecten en dus geen ook geen administratieve lasten voor burgers, bedrijfsleven en andere maatschappelijke sectoren, noch voor medeoverheden.

## **MEMORIE VAN TOELICHTING VIERDE WIJZIGING VAN DE COMPTABILITEITSWET 2001**

### **Algemeen**

Bij het aantreden van het Kabinet-Balkenende-IV op 22 februari 2007 is besloten tot de benoeming van een tweetal programmaministers, de minister voor wonen, wijken en integratie en de minister voor jeugd en gezin. Deze ministers zullen met ingang van het begrotingsjaar 2008 het beheer gaan voeren over een eigen (programma)begroting. Voor het begrotingsjaar 2007 is om praktische redenen besloten de begrotingspresentatie van de beleidsterreinen waarover zij de verantwoordelijkheid hebben gekregen, te handhaven in de departementale begrotingen (2007) van de ministers die voor die beleidsterreinen tot 22 februari 2007 verantwoordelijk waren. De Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) kent alleen departementale begrotingen, dat wil zeggen begrotingen van de onderscheiden ministeries, begrotingen van begrotingsfondsen, begrotingen van een aantal met name genoemde beleidsterreinen (nationale schuld en koninkrijksrelaties) en begrotingen van een aantal organen van het Rijk (onder andere het koninklijk huis en de hoge colleges van staat). De (programma)begrotingen van wonen, wijken en integratie (WWI) en van jeugd en gezin (J&G) vallen hierbuiten. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet erin dat de CW 2001 deze nieuwe indeling van de Rijksbegroting mogelijk maakt. Tevens worden daarmee samenhangende noodzakelijke bevoegdheidstoedelingen in die wet aangebracht. Het betreft de verantwoordelijkheidstoewijzing van het beheer van die begrotingen (artikel 19a).

Gekozen is thans voor een pragmatische aanpassing van de CW 2001. Inmiddels is het kabinet met de Tweede Kamer in overleg (Kamerstukken II 2005/06, 29 949 en 29 950, nrs. 55, 57 en 58) over een modernisering van de CW 2001. In het kader van die modernisering zal worden bezien of de nieuwe ontwikkeling rond programmaministers en programmabegrotingen in minder specifieke bepalingen een plaats in een gemoderniseerde CW kan worden gegeven; daarbij zal tevens de verhouding van die begrotingen tot de niet-departementale begrotingen van nationale schuld en van koninkrijksrelaties worden betrokken.

De Algemene Rekenkamer heeft op grond van artikel 96, derde lid, CW 2001 op 2 augustus 2007 een instemmend advies over deze wetswijziging uitgebracht. Zij heeft daarbij aangetekend dat zij de niet-departementale jaarverslagen van WWI en J&G zoveel mogelijk overeenkomstig de departementale jaarverslagen zal beoordelen (conform artikel 56, tweede lid, CW 2001).

### **Financiële gevolgen**

Het wetsvoorstel heeft alleen bruto financiële gevolgen door de herverdeling van (onderdelen van) begrotingsartikelen tussen een aantal bestaande begrotingen en de nieuwe programmabegrotingen. De Staten-Generaal worden daarover via de betrokken ontwerp-begrotingen 2008 geïnformeerd. Netto zijn er echter geen financiële gevolgen voor de Rijksbegroting, noch voor derden.

## **MEMORIE VAN TOELICHTING DERDE WIJZIGING VAN DE COMPTABILITEITSWET 2001**

### **Algemeen deel**

#### **1. Inleiding**

De kern van de onderhavige wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 - welke wijziging wordt aangeduid als de Derde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 - is dat in de Comptabiliteitswet 2001 drie nieuwe artikelen 43, 43a en 43b worden opgenomen waarmee voor een minister een wettelijke basis ontstaat inzake de toegang tot gegevens van derden die collectieve middelen ontvangen en uitgeven, alsmede de inzage in de controledossiers van de zogenaamde instellingsaccountants en het maken van kopieën van dossierstukken. Voor de Algemene Rekenkamer is het recht van toegang tot deze derden die collectieve middelen ontvangen en uitgeven reeds geregeld in de artikelen 91 en 92, evenwel zonder het inzage- en kopieerrecht met betrekking tot de controledossiers van de instellingsaccountants. Daarom worden het inzage- en kopieerrecht bij de onderhavige wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 ook voor de Algemene Rekenkamer wettelijk geregeld. Tot slot heeft het onderhavige wetsvoorstel tevens betrekking op een aanpassing van de toegang van de Algemene Rekenkamer bij De Nederlandsche Bank N.V. .

#### **2. Het inzage- en kopieerrecht**

Een minister kan ten laste van de begroting gelden overdragen aan andere instellingen, die deze gelden aan bepaalde overeengekomen activiteiten dienen te besteden. Het zal daarbij gaan om de verstrekking van subsidies, inclusief (lump sum) bekostigingen, garanties en leningen. Voor een verdere verduidelijking van het begrip "subsidie" wordt verwezen naar artikel 4:21, eerste lid, (en de toelichting daarop) van de Algemene wet bestuursrecht.

Omdat de begrotingsgelden door de minister worden verstrekt om bepaalde beleidsdoelstellingen te realiseren, worden voorwaarden gesteld bij de verstrekking van gelden aan instellingen, zoals non-profit organisaties, bedrijven, lokale overheden en natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen. Eén van deze voorwaarden is het verstrekken van verantwoordingsinformatie aan de minister. Deze informatie dient antwoord te geven op de vraag of de ter beschikking gestelde gelden rechtmatig en doelmatig zijn besteed. Om te verzekeren dat de ter beschikking gestelde informatie betrouwbaar is, stelt de minister vaak als voorwaarde dat naast de verantwoordingsinformatie ook controle-informatie wordt verstrekt, bijvoorbeeld in de vorm van een accountantsverslag en/of een accountantsverklaring).

Het beleid van de rijksoverheid is erop gericht dat bij de verantwoording en de controle van de besteding van de (subsidie)gelden zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de reguliere verantwoordingsstukken (jaarrekening en jaarverslag) en het accountantsverslag. Dit beleidsuitgangspunt houdt in dat gestreefd wordt naar het realiseren van een single auditsituatie. Het principe van single audit impliceert dat de controlewerkzaamheden ten behoeve van verschillende belanghebbenden zoveel mogelijk door één accountant (de accountant van de desbetreffende instelling) op basis van een geïntegreerd controleprogramma worden verricht. De doelmatigheid van het controleproces is daarmee gediend.

Bij de meeste instellingen is (vanwege statutaire verplichtingen) immers een accountant aangesteld die belast is met de controle van de jaarrekening, de zogenaamde instellingsaccountant. Het is in het algemeen niet efficiënt als de rijksoverheid haar behoefte aan accountantscontrole bij instellingen invult met behulp van een eigen controleapparaat, dat naast de controle door de instellingsaccountant een eigen controle uitvoert. Ook de instelling zelf is daarbij niet gebaat. Het is dan ook doelmatiger te steunen op de accountantscontrole van de instellingsaccountant.

Op voorhand moet duidelijk zijn wat de reikwijdte en diepgang zijn van de accountantscontrole en welke eisen worden gesteld aan de rapportage (accountantsverslag en/of -verklaring) daarover. Een goede communicatie tussen de verstrekker van de gelden (de minister), de ontvanger van de gelden (de instelling/subsidieontvanger) en de instellingsaccountant zal in de praktijk onduidelijkheden hierover kunnen voorkomen. In dat verband zijn een goede opdrachtformulering en heldere informatie- en controleprotocollen van belang. Informatieprotocollen zijn bedoeld voor

de subsidieontvanger/instelling en de controleprotocollen zijn bedoeld voor de instellingsaccountant.

Als de gevraagde verantwoordingsinformatie en controle-informatie is ontvangen, is de vraag aan de orde of op basis hiervan beoordeeld kan worden of het handelen van de subsidieontvanger aan de gestelde eisen met betrekking tot de rechtmatige en doelmatige besteding van de verkregen subsidiegelden heeft voldaan. Afhankelijk van de beantwoording van deze vraag kan de minister interveniëren.

Bij onduidelijkheden of onjuistheden in de verantwoordingsinformatie zal aan de subsidieontvanger een nadere toelichting of een correctie worden gevraagd. Onregelmatigheden, zoals het niet of te laat leveren van informatie, en onrechtmatigheden, zoals het niet voldoen aan de eisen die aan de besteding van de subsidiegelden worden gesteld, kunnen vanuit het toezicht een vervolg krijgen in de vorm van een sanctie tegen de subsidieontvanger.

Zoals wordt aangegeven in de brieven van de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer van 30 januari 2003 (Kamerstukken II, 2002/03, 28 779, nr. 1) en van 28 maart 2003 (Kamerstukken II, 2002/03, 28 779, nr. 3) blijken in de praktijk de verwachtingen die de overheid heeft ten aanzien van de controle van de instellingsaccountant niet altijd overeen te stemmen met de wijze waarop de instellingsaccountant zijn werkzaamheden verricht. In een aantal gevallen is gebleken dat instellingsaccountants niet altijd toereikend invulling geven aan de uitvoering van de rechtmatigheidscontrole, hierover ontoereikend rapporteren of in de controledossiers hierover onvoldoende vastleggen. Het is daarom van belang inzicht te krijgen in de wijze waarop de specifieke overheidsaspecten, met name de naleving van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving (rechtmatigheid), door de instellingsaccountants worden gecontroleerd.

Om vast te stellen of kan worden gesteund op de door de instellingsaccountant verstrekte controleinformatie, kan door de minister daarom een onderzoek worden gedaan naar de door de instellingsaccountant verrichte werkzaamheden. Een dergelijk onderzoek, dat in vakjargon wordt aangeduid met het begrip "review", wordt in het algemeen uitgevoerd door een medewerker van de departementale auditdienst. In het kader van de review wordt dan beoordeeld of de bijzondere eisen, die door de minister aan de controle worden gesteld, zijn nageleefd. Dit maakt duidelijk of de uitkomst van deze werkzaamheden, uitmondend in een accountantsverklaring en/of accountantsverslag (ofwel controle-informatie), die zekerheid biedt die door de minister wordt verlangd.

Het referentiemodel voor het uitvoeren van reviews bestaat uit vaktechnische regels vanuit het accountantsberoep (richtlijnen voor de accountantscontrole, gedrags- en beroepsregels etc.), wetgeving inzake de algemene wettelijke accountantsverklaring (titel 9 van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek), specifieke wetgeving die bij de accountantscontrole moet worden betrokken en nadere eisen die via het controleprotocol aan de controle kunnen worden gesteld. In het door de minister opgestelde controleprotocol staat aangegeven wat het controleobject is, wat de specifieke aandachtspunten voor de controle zijn, met welke betrouwbaarheid en nauwkeurigheid de controle moet worden uitgevoerd, en op welke wijze er over de bevindingen dient te worden gerapporteerd (veelal inclusief een model voor een goedkeurende accountantsverklaring).

Een review door de departementale auditdienst (of door een door de minister aan te wijzen openbare accountant) bij een instellingsaccountant met als doel inzicht te krijgen in de wijze waarop bij de controle aandacht is besteed aan de eisen van de minister, zal altijd gepaard moeten gaan met het uitvoeren van een dossieronderzoek. Bij dit dossieronderzoek moeten minimaal de belangrijkste dossierstukken worden beoordeeld. Het betreft in ieder geval het controleplan, het werkprogramma, het afsluitingsmemorandum en de accountantsverklaring en/of het accountantsverslag. Afhankelijk van de beoordeling van deze dossierstukken kunnen door de departementale auditdienst ook andere dossierstukken bij de instellingsaccountant worden opgevraagd en geanalyseerd.

Het verlenen van inzage door de instellingsaccountant in het controledossier staat echter de laatste jaren regelmatig ter discussie. Daarbij gaat het ook om de vraag of het de departementale auditdienst is toegestaan kopieën te maken van dossierstukken. In een aantal gevallen heeft dit geleid tot conflicten tussen de instellingsaccountant en de rijksoverheid. In het bijzonder de auditdienst van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap stuit in haar reguliere

reviewwerkzaamheden op veel tegenwerking van openbare accountants die onderwijsinstellingen controleren. Ook de commissie-Rekenschap, onder voorzitterschap van oud-Kamerlid Schutte, had in haar onderzoek naar onregelmatigheden in de bekostiging van het hoger onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs te kampen met een gebrek aan medewerking van een aantal openbare accountantskantoren. In het op 1 april 2004 gepubliceerde rapport Eerlijk Delen wordt geconcludeerd dat “de werkzaamheden van de Commissie lange tijd ernstig zijn gehinderd door de weigering van enkele accountantskantoren mee te werken aan ongeclausuleerde inzage van de dossiers van de instellingsaccountant. De Commissie meent dat de uitoefening van de publieke taak van de Commissie zwaarder dient te wegen dan mogelijke andere belangen welke de instellingsaccountant meent te moeten dienen. De Commissie adviseert te doen nagaan of de bereidheid bestaat de Gedrags- en Beroepsregels op dit punt te expliciteren. Zo nee, dan ware de wet- en regelgeving op dit punt aan te scherpen” (zie conclusie/aanbeveling 39 op pagina 93 van het rapport).

Ultimo 2003 heeft de Minister van Financiën zelfs persoonlijk bemiddeld in het conflict ter zake tussen de betrokken accountantskantoren en de commissie-Rekenschap.

De problematiek van het niet mogen inzien van controledossiers van de accountants van instellingen en het maken van kopieën van relevante documenten speelt overigens al vele jaren en betreft niet alleen het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, maar ook andere ministeries en de Algemene Rekenkamer. Want ook andere ministeries verstrekken immers subsidies, waarvan de besteding door deze ministeries en door de Algemene Rekenkamer gecontroleerd moet worden.

Besprekingen met de beroepsorganisatie van accountants, het Nederlands Instituut voor Registeraccountants (het NIVRA) teneinde een oplossing te vinden voor de geschetste problematiek blijken zonder een wettelijke regeling niet te leiden tot een voor alle partijen acceptabele regeling van het inzage- en kopieerrecht, bijvoorbeeld in de vorm van een convenant of een gedragscode. De kern van het probleem is dat de registeraccountants op grond van de Verordening Gedrags- en Beroepsregels Registeraccountants 1994 (GBR-1994) gebonden zijn aan de geheimhoudingsplicht. In artikel 10 van deze verordening wordt namelijk bepaald “dat de registeraccountant geheimhoudt al hetgeen hem in de uitoefening van zijn beroep als geheim is toevertrouwd of wat daarbij als vertrouwelijke aangelegenheid te zijner kennis is gekomen, voor zover bij of krachtens de wet niet anders wordt vereist”. Op grond van artikel 10 van de GBR-1994 is een registeraccountant dus niet meer gebonden aan de geheimhoudingsplicht als dat bij of krachtens de wet niet wordt vereist. In een overleg met het NIVRA is dan ook geconstateerd dat het inzage- en kopieerrecht een wettelijke basis als rechtsgrond ontbeert. Uitgaande van deze constatering is het daarom noodzakelijk een wettelijke grondslag voor het inzage- en kopieerrecht te realiseren. Eerst dan kan immers de geheimhoudingsplicht, als bedoeld in artikel 10 van de GBR-1994, worden opgeheven. Daartoe strekt de onderhavige derde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001.

Op grond van het voorgaande worden in de Comptabiliteitswet 2001 drie nieuwe artikelen 43, 43a en 43b opgenomen waarmee voor een minister een wettelijke basis ontstaat inzake de toegang tot gegevens van derden die collectieve middelen ontvangen en uitgeven, alsmede de inzage in de controledossiers en het maken van kopieën van dossierstukken van de instellingsaccountants. Voor de Algemene Rekenkamer is het recht van toegang tot deze derden die collectieve middelen ontvangen en uitgeven reeds geregeld in de artikelen 91 en 92, evenwel zonder het recht van inzage in de controledossiers van de door deze derden ter controle ingezette accountants. Aangezien de Algemene Rekenkamer door het ontbreken van een wettelijke basis op dezelfde problemen stuit als de departementale auditdiensten bij het inzien van dossiers en kopiëren van dossierstukken van de instellingsaccountant, worden het inzage- en kopieerrecht bij de onderhavige wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 ook voor haar wettelijk geregeld.

Het onderhavige wetsvoorstel dient in eerste instantie te worden beschouwd als een aanvulling op titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Daarbij gaat het om een nadere uitwerking van de in artikel 4:37 Awb vermelde verplichtingen die een bestuursorgaan aan een subsidieontvanger kan opleggen, waaronder de onder de letter h opgenomen verplichting tot het laten uitoefenen van controle door een accountant. De aanvulling van het onderhavige wetsvoorstel betreft onder meer een regeling van de inzage in de controledossiers van deze accountant en het maken van kopieën van dossierstukken van de accountant. Deze aanvulling heeft echter niet alleen betrekking op subsidies die door de minister worden verstrekt, maar ook op de Europese

subsidies, op rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) en op natuurlijke personen en rechtspersonen die gelden aan de minister dienen af te dragen. Gezien deze bredere reikwijdte wordt de bedoelde aanvulling niet opgenomen in de Awb, maar in de Comptabiliteitswet 2001. Deze aanvulling omvat mede de mogelijkheid een onderzoek bij een natuurlijk persoon of een rechtspersoon in te stellen, in situaties waarin stukken of inlichtingen binnen een redelijke termijn achterwege blijven of verkregen inlichtingen niet toereikend worden geacht. Daarbij wordt aangegeven dat op grond van artikel 5:17 Awb de toezichthouder al de bevoegdheid heeft - in het kader van door de minister verstrekte subsidies - de inzage te vorderen in zakelijke gegevens en bescheiden.

Met een regeling in de Comptabiliteitswet 2001 is het strikt bezien niet meer nodig in sectorale wetten, zoals de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, soortgelijke bepalingen als hiervoor bedoeld op te nemen. Een regeling van het inzage- en kopieerrecht in de Comptabiliteitswet 2001 brengt tot uitdrukking dat het publieke belang van een effectieve controle op de rechtmatige en doelmatige besteding van collectieve middelen zwaarder weegt dan de belangen en beroepsgeheimen van (openbare) accountants. Van belang is dat het wettelijke inzage- en kopieerrecht van de ministers en van de Algemene Rekenkamer een beroep van de accountant op de geheimhoudingsplicht ex artikel 10 van de Gedrags- en Beroepsregels Registeraccountants en de Gedrags- en Beroepsregels Accountants-Administratieconsulenten voor deze gevallen uitschakelt.

Het onderhavige wetsvoorstel omvat mede de subsidies die worden verstrekt door de Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of de Commissie van de Europese Gemeenschappen. In het al bestaande artikel 43 van de Comptabiliteitswet 2001 is reeds geregeld dat de minister informatie kan opvragen en nader onderzoek kan instellen bij de betrokken natuurlijke personen en rechtspersonen die Europese subsidies ontvangen. Dit artikel voorziet echter niet in de inzage in de dossiers en het maken van kopieën van dossierstukken van de - door de betrokken natuurlijke personen en rechtspersonen die Europese subsidies ontvangen - ter controle ingezette accountants. Daartoe strekt de onderhavige wetswijziging. Uit een oogpunt van overzichtelijkheid is ervoor gekozen het al bestaande artikel 43 over de Europese subsidies te integreren in de nieuwe artikelen 43, 43a en 43b van de Comptabiliteitswet 2001.

Tot slot richt de onderhavige wetswijziging zich mede op rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). Indien de minister bij de uitvoering van zijn beleid gebruik maakt van RWT's en hij op grond van de wettelijk aan de RWT opgedragen taak een bepaalde ministeriële verantwoordelijkheid heeft, dan dient de minister toezicht te houden op de taakuitvoering door de RWT's en de besteding van collectieve middelen bij de RWT's. De minister zal daartoe duidelijke eisen aan de verantwoording door de RWT's moeten stellen om inzicht te krijgen in de rechtmatigheid en doelmatigheid van de inning en besteding van collectieve middelen door RWT's. Het bestuur van een RWT is dus verantwoordelijk voor het verstrekken van verantwoordings- en controle-informatie over onder meer de rechtmatigheid. Een accountantsverklaring kan daarbij een behulpzaam instrument zijn. Het bestuur van de RWT treedt op als opdrachtgever aan de accountant. Als de verantwoording door het bestuur van een RWT vergezeld gaat van een accountantsoordeel, dient dat oordeel (een verklaring van getrouwheid) ook een uitspraak over de rechtmatigheid te bevatten. Er moet immers een redelijke zekerheid worden verkregen dat de collectieve middelen rechtmatig geïnd en besteed zijn, dat wil zeggen in overeenstemming met de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Daartoe kan de minister nadere eisen ten aanzien van de accountantscontrole formuleren in een controleprotocol. De minister dient ook hier vervolgens een adequaat reviewbeleid uit te voeren, waarbij op basis van risicoanalyse reviews worden geselecteerd. Ook in relatie tot RWT's is het derhalve noodzakelijk een wettelijke grondslag voor het onderzoeks-, inzage- en kopieerrecht te realiseren.

Wat de consequenties van de wetswijziging betreft, wordt nog het volgende opgemerkt. Op grond van dit wetsvoorstel dienen de instellingsaccountants hun medewerking te verlenen aan het uitvoeren van een review. Dit houdt evenwel niet in dat elke instellingsaccountant ieder jaar met een review wordt geconfronteerd. Een door de departementale auditdienst jaarlijks uit te voeren risicoanalyse moet uitwijzen of en in welke mate reviews gehouden zullen worden. Aspecten die bij de risicoanalyse een rol spelen zijn: ervaringen uit eerdere reviews, het financieel

belang (de omvang van de verstrekte subsidie), de complexiteit van de subsidieregelgeving, het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik van de regelgeving, politieke risico's, de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie en de uitkomsten van de controle verricht door de instellingsaccountant.

In het kader van een review - dat doorgaans binnen een dag kan worden afgerond - dient de instellingsaccountant inzage te verlenen in zijn controledossier en dient hij toe te staan dat van bepaalde relevante dossierstukken een kopie wordt gemaakt. Daarbij wordt gebruik gemaakt van het al bestaande controledossier. Op grond van de door het NIVRA uitgevaardigde richtlijn voor de accountantscontrole (nr. 230) dient de accountant immers een dossier te vormen dat in voldoende mate compleet en gedetailleerd is, zodat een goed beeld kan worden gevormd van de uitvoering van de controlewerkzaamheden. Het is dus niet zo dat voor het te houden review apart door de instellingsaccountant een (nieuw) controledossier moet worden gemaakt.

Voorts dient bedacht te worden dat ook nu al reviews bij instellingaccountants worden uitgevoerd, zodat er in veel gevallen niet veel verandert. Daarbij speelt wel dat instellingsaccountants niet altijd toestaan dat van relevante documenten kopieën worden gemaakt. Het maken van kopieën kan nodig zijn, omdat ook degene die de review uitvoert de uitkomsten van de review in een dossier dient te documenteren.

Door dit wetsvoorstel wordt een wettelijke grondslag voor het inzage- en kopieerrecht tot stand gebracht.

Er zijn vervolgens verschillende uitkomsten van de review denkbaar. Naast de gewenste situatie dat de controle door de instellingsaccountant conform de eisen is uitgevoerd, kunnen er ook tekortkomingen aan het licht komen. Gebleken tekortkomingen in wet- en regelgeving of controleprotocollen, bijvoorbeeld onduidelijkheden of oncontroleerbare aspecten, zullen door de minister gerepareerd moeten worden. Als blijkt dat onvoldoende of geen gebruik kan worden gemaakt van de ontvangen controle-informatie, of de review niet tot het gewenste inzicht heeft geleid, kan door de minister worden besloten tot het uitvoeren van een eigen controle ter plaatse. Waar instellingsaccountants hun controlewerkzaamheden ontoereikend hebben uitgevoerd, zal er een sanctiebeleid moeten zijn en moeten worden toegepast. Indien de departementale auditdienst bepaalde tekortkomingen voor de eerste keer bij de instellingsaccountant constateert, maakt de departementale auditdienst afspraken met de instellingsaccountant om deze tekortkomingen binnen een redelijke termijn op te heffen. Indien dit niet tot een gewenst resultaat leidt, treden de vervolgstappen van het departementale sanctiebeleid in werking. Bij de toepassing van de maatregelen dient de aard en de ernst van de tekortkomingen te worden overwogen, evenals de mate waarin er sprake is van herhaalde tekortkomingen. Voor een overzicht van mogelijke sancties wordt verwezen naar een brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer van 30 januari 2003 (Kamerstukken II, 2002/03, 28 779, nr. 1).

Daarnaast kunnen er effecten zijn voor de betrokken instellingen. Die kunnen bijvoorbeeld te maken krijgen met controles door de departementale auditdienst bij de instelling zelf. Het zal daarbij echter altijd gaan om uitzonderingssituaties, want het is - uitgaande van het principe van single audit - de bedoeling dat zo veel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de door de instellingsaccountant uit te voeren controlewerkzaamheden. Alleen indien de van de instelling ontvangen verantwoordingsinformatie daartoe aanleiding geeft en/of de bij de instellingsaccountant uitgevoerde review niet tot het gewenste inzicht heeft geleid, kan door de departementale auditdienst besloten worden tot het uitvoeren van een eigen controle ter plaatse.

Documenten die als gevolg van het gebruiken van de bevoegdheid om kopieën te maken bij de minister komen te berusten, vallen onder het bereik van de Wet openbaarheid van bestuur indien zij betrekking hebben op een bestuurlijke aangelegenheid. Per geval zal derhalve een afweging gemaakt moeten worden of deze documenten openbaar gemaakt zullen worden indien daartoe een verzoek wordt ingediend. Voor zover de documenten bedrijfs- en fabricagegegevens bevatten die door natuurlijke of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld (artikel 10, eerste lid, onder c Wet openbaarheid van bestuur), kan openbaarheid achterwege blijven. Het is echter niet op voorhand te zeggen of alle gegevens uit een controledossier als zodanig te kwalificeren zijn. Dat zal per geval beoordeeld moeten worden. In die beoordeling kan verder, onder meer, ook aandacht zijn voor de belangen van de betrokken openbare accountant (artikel 10, tweede lid, onder g, Wet openbaarheid van bestuur).



Tot slot wordt opgemerkt dat de bedrijfseffecten en de administratieve lasten van dit wetsvoorstel beperkt zijn. Er worden immers al door de departementale auditdiensten reviews bij de instellingaccountants uitgevoerd. Doel van dit wetsvoorstel is daarbij te bereiken dat het verlenen van inzage in het controledossier en het maken van kopieën van dossierstukken niet meer ter discussie staat.

Dit wetsvoorstel omvat voorts de mogelijkheid een onderzoek bij de natuurlijke persoon of rechtspersoon in te stellen, in situaties waarin stukken of inlichtingen binnen een redelijke termijn achterwege blijven of verkregen inlichtingen niet toereikend worden geacht. Daarbij wordt aangetekend dat op grond van artikel 5:17 Awb de toezichthouder al de bevoegdheid heeft - in het kader van door de minister verstrekte subsidies - de inzage te vorderen in zakelijke gegevens en bescheiden. Ook veel wettelijke regelingen aangaande rechtspersonen met een wettelijke taak bevatten een dergelijke bepaling. Dus ook hier is van een lastenverzwaring nagenoeg geen sprake.

Het onderhavige wetsvoorstel is ultimo juli 2005 ter vertrouwelijke consultatie voorgelegd aan het Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants (het NIVRA) en aan de Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten (NOvAA). Uit de ontvangen commentaren blijkt dat beide organisaties het feit ondersteunen dat er een regeling moet komen om de departementale auditdiensten inzage te geven in het controledossier. De NOvAA is evenwel van mening dat het de voorkeur verdient de Gedrags- en Beroepsregels hiervoor aan te passen. Zoals hiervoor al is toegelicht, is de kern van het probleem dat accountants op grond van de Gedrags- en Beroepsregels gebonden zijn aan de geheimhoudingsplicht. Het is niet de bedoeling van de regering om de in artikel 10 van de Gedrags- en Beroepsregels geformuleerde geheimhoudingsplicht in zijn algemeenheid uit te schakelen. Deze geheimhoudingsplicht kan op grond van de Gedrags- en Beroepsregels in bepaalde gevallen wel worden uitgeschakeld op grond van de wet. Daarvoor dient de onderhavige wetswijziging.

Zowel het NIVRA en de NOvAA zijn van mening dat het doel van het inzage- en kopieerrecht in de wet dient te worden verankerd, aangezien sprake is van een uitzondering op het basisbeginsel van geheimhouding, dat voor elke accountant van toepassing is. De regering attendeert er echter op dat het doel van de onderhavige wetswijziging al in artikel 43b, het derde lid, wordt vermeld. Om het NIVRA en het NOvAA toch tegemoet te komen is aan artikel 43a, het eerste lid, alsnog een zinsnede toegevoegd waaruit blijkt dat het vorderen van inzage in het controledossier geschiedt om te bepalen of een minister bij de vaststelling van de nakoming van de in artikel 43b, derde lid, bedoelde verplichtingen kan steunen op de door deze accountant uitgevoerde controle. Overigens zal, zoals blijkt uit de (artikelsgewijze) toelichting bij artikel 43a, vierde lid, van de bevoegdheden slechts gebruik wordt gemaakt voor zover dat redelijkerwijs voor de uitoefening van de taak nodig is. De inzage in het controledossier is gerelateerd aan de controle van informatie die voor de minister van belang is.

Voorts menen het NIVRA en de NOvAA dat de inzage in de controledossiers dient te worden voorbehouden aan accountants. Het NIVRA bepleit deze kring wettelijk te verankeren en de kring te beperken tot registeraccountants en accountants-administratieconsulenten met controleaantekening. Hieronder vallen dan mede accountants, die functioneren in opdracht van een staatscommissie.

Ook deze opmerking heeft de regering overgenomen. In artikel 43a, het tweede lid, wordt nu bepaald dat de bevoegdheden als bedoeld in artikel 43a worden uitgeoefend onder verantwoordelijkheid van een registeraccountant of een accountant-administratieconsulent met controleaantekening. De regering merkt daarbij op dat het in het accountantsberoep gebruikelijk is dat ook werkzaamheden worden uitgevoerd door medewerkers die (nog) geen accountant zijn. Daarbij geldt natuurlijk wel dat de accountant, voor wie deze medewerkers werkzaam zijn, daarvoor de volle eindverantwoordelijkheid draagt. De regering wil daarom niet uitsluiten dat reviewwerkzaamheden worden verricht door een medewerker van de departementale auditdienst, die (nog) geen accountant is. In deze situatie draagt de betrokken accountant onder wie deze medewerker ressorteert de eindverantwoordelijkheid voor de review. Deze eindverantwoordelijke accountant dient derhalve te beoordelen of door de desbetreffende medewerker toereikende controle-informatie is verkregen ter onderbouwing van de bevindingen van de uitgevoerde review.

Het NIVRA constateert in zijn reactie dat het wetsvoorstel geen aandacht besteedt aan de mogelijkheid dat via een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) derden mogelijk

inzage kunnen krijgen in verzamelde kopieën uit dossiers van instellingsaccountants. De regering erkent deze omissie. In het algemeen deel van de memorie van toelichting is daarom alsnog een passage over de WOB opgenomen.

Voorts pleit het NIVRA voor een vrijwaring van de instellingsaccountant door de overheid. Het NIVRA geeft daarbij aan dat in de Wet toezicht accountantsorganisaties (WTA) in artikel 26, het vierde lid, in het kader van de fraudemeldplicht een vrijwaringsbepaling is opgenomen. Het NIVRA stelt voor in de onderhavige wetswijziging een vergelijkbare bepaling op te nemen, op grond waarvan de accountant, die inzage in het controledossier verleent en kopieën van stukken uit dit dossier verstrekt, niet aansprakelijk is voor schade die een derde dientengevolge lijdt, tenzij aannemelijk wordt gemaakt dat hij gelet op alle feiten en omstandigheden in redelijkheid niet hiertoe had mogen overgaan.

De regering acht het redelijk dat een accountant - die op grond van de onderhavige wetswijziging dient te voldoen aan de inzage- en kopieerplicht - wordt beschermd tegen het risico van een claim door derden. Daarom is in artikel 43a, het vijfde lid, alsnog een vrijwaringsbepaling opgenomen

### **3. Toegang van de Algemene Rekenkamer bij De Nederlandsche Bank N.V.**

Tot slot heeft het onderhavige wetsvoorstel tevens betrekking op een aanpassing van de toegang van de Algemene Rekenkamer bij De Nederlandsche Bank N.V. . In de nota Hervorming van het toezicht op de financiële marktsector( Kamerstukken II, 2001/02, 28 122, nr.2) is deze aanpassing reeds aangekondigd. Daartoe worden het derde en vierde lid van artikel 91 gewijzigd. Voor een nadere uiteenzetting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

oOo

## **MEMORIE VAN TOELICHTING TWEEDE WIJZIGING VAN DE COMPTABILITEITSWET 2001**

### **Algemeen.**

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt een aantal wijzigingen in de *Comptabiliteitswet 2001* aangebracht.

In de eerste plaats betreft het het in de *Comptabiliteitswet 2001* verankeren van een zelfstandige begrotingswet voor de Staten-Generaal. De begroting van de Eerste en de Tweede Kamer der Staten-Generaal worden afgesplitst van de begroting van de hoge colleges van staat, het Kabinet van de Koning(in) en de Kabinetten van de gouverneurs van de Nederlandse Antillen en van Aruba. Het betreft artikel I, onderdeel A. Deze afsplitsing werkt door in een aantal andere artikelen van de *Comptabiliteitswet 2001* (zie artikel I, onderdelen C tot en met E, F2, G en N).

In de tweede plaats wordt ook de begroting van het Kabinet van de Koning(in) afgesplitst van de huidige begroting van de hoge colleges van staat, het Kabinet van de Koning(in) en de Kabinetten van de gouverneurs van de Nederlandse Antillen en van Aruba. De begroting van het Kabinet van de Koning(in) wordt opgenomen in een aparte begrotingsstaat, welke begrotingsstaat zal worden vastgesteld bij de begrotingswet van het Ministerie van Algemene Zaken. Het betreft artikel I, onderdelen A en B. Ook deze afsplitsing werkt door in de hiervoor bedoelde artikelen van de *Comptabiliteitswet 2001* (zie artikel I, onderdelen C tot en met E, F2, G en N).

In de derde plaats wordt er een aparte begroting geïntroduceerd voor de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Deze van de regering en de Staten-Generaal onafhankelijke commissie adviseert en informeert de regering gevraagd en ongevraagd over de rechtmatigheid van de uitvoering van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en van de Wet veiligheidsonderzoeken. De onafhankelijk positie van de commissie maakt het wenselijk dat een aparte begrotingsconstructie wordt toegepast. Gekozen is voor een aparte begrotingsstaat voor de commissie die zal worden vastgesteld bij de jaarlijkse begrotingswet van het Ministerie van Algemene Zaken. De gekozen begrotingsconstructie werkt door in een aantal artikelen van de *Comptabiliteitswet 2001* (zie artikel I, onderdelen Ah, B2, C tot en met E, F2, G en M).

In de vierde plaats worden in de *Comptabiliteitswet 2001* een aantal onvolkomenheden rechtgetrokken die in de *Comptabiliteitswet 2001* zijn gesloten bij de *Eerste wijziging van de Comptabiliteitswet 2001* (Stb. 2003, 372) en bij de *Reparatiewet I Financiën* (Stb. 2003, 214). Het betreft artikel I, onderdelen F1 en H tot en met L.

oOo

## **MEMORIE VAN TOELICHTING EERSTE WIJZIGING COMPTABILITEITSWET 2001**

### **Algemeen deel**

#### **1. Inleiding**

De uitoefening van bepaalde publieke taken is - veelal bij of krachtens de wet - vaak toegewezen aan rechtspersonen die geen deel uitmaken van de Staat (der Nederlanden). Deze rechtspersonen worden wel aangeduid als rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT). De publieke activiteiten van een RWT worden gefinancierd met publieke middelen. De publieke middelen kunnen zowel betrekking hebben op een rijksbijdrage ten laste van een departementale begroting, als op de opbrengsten uit wettelijke heffingen, dan wel een combinatie van beide. De Algemene Rekenkamer heeft in het rapport "Vermogensvorming bij instellingen op afstand van het Rijk"<sup>5</sup> vastgesteld dat instellingen steeds meer geld lenen, uitlenen en beleggen en heeft gewezen op de noodzaak van een wettelijke regeling op dit gebied. Daarbij heeft de Algemene Rekenkamer voorgesteld om het lenen en beleggen bij het Rijk voor bepaalde categorieën instellingen open te stellen.

In de onderhavige 1<sup>e</sup> wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) worden nadere eisen gesteld aan het beheer van publieke middelen door RWT's. Op deze wijze wordt voorkomen dat met deze publieke middelen ongewenste financiële risico's worden gelopen. Tevens is het vanuit het oogpunt van een doelmatige financiering van publieke taken gewenst dat de publieke middelen waarover een RWT het beheer voert, waar mogelijk, worden aangehouden bij het Rijk.

De wijziging bestaat uit een aantal onderdelen. Een eerste onderdeel heeft betrekking op een verbod op oneigenlijk kasbeheer en regels ter beperking van de risico's van liquidemiddelenbeheer. Een tweede onderdeel heeft betrekking op het verplicht aanhouden van liquide middelen bij het Rijk. Daardoor zullen de financiële middelen van RWT's pas de schatkist verlaten op het moment dat deze middelen ook daadwerkelijk worden uitgegeven ten behoeve van de publieke taak. Het derde onderdeel betreft de mogelijkheid voor de RWT's die hun liquide middelen aanhouden bij het Rijk, om voor de financiering van hun investeringen leningen bij het Rijk af te sluiten. Deze laatste twee onderdelen van de wijziging worden ook wel aangeduid als geïntegreerd middelenbeheer.

Uiteraard hebben bovengenoemde voorschriften inzake het oneigenlijk kasbeheer, de beperking van risico's van liquidemiddelenbeheer en het verplicht aanhouden van liquide middelen in beginsel alleen betrekking op de publieke gelden die een RWT beheert. Voor de eventuele private activiteiten van een RWT en het daarmee samenhangende kasgeldbeheer worden geen wettelijke regels gesteld via de CW 2001. In artikel 45, vierde lid, wordt bepaald onder welke voorwaarde een RWT zijn eventuele private liquide middelen buiten het geïntegreerd middelenbeheer kan houden.

Op basis van het Europees Stelsel van Rekeningen 1995 worden de meeste rechtspersonen met een publieke taak gerekend tot de sector overheid en deze zijn derhalve mede bepalend voor de ontwikkeling van het EMU-saldo. In deze wijziging van de CW 2001 worden tevens regels gesteld voor het kunnen monitoren en beheersen van het EMU-saldo.

Bij de vormgeving van deze wijziging van de CW 2001 is op de relevante onderdelen aangesloten bij de wettelijke eisen die voor het beheer van publieke middelen van decentrale overheden zullen gaan gelden (Wet financiering decentrale overheden, Stb. 2000, 587).

In het vervolg van deze memorie van toelichting wordt in paragraaf 2 de reikwijdte van deze wijziging aangegeven. In paragraaf 3 wordt het onderdeel verplicht aanhouden van liquide middelen bij het Rijk uiteengezet. In paragraaf 4 komt de mogelijkheid van het lenen bij de Minister van Financiën aan de orde. Tezamen dekken deze twee onderdelen het begrip geïntegreerd middelenbeheer. De budgettaire verwerking van het geïntegreerd middelenbeheer

---

<sup>5</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 1999-2000, 27 066, nrs. 1-2.

staat in paragraaf 5 centraal. De regels ter beperking van het risico van liquidemiddelenbeheer en inzake het verbod op oneigenlijk kasbeheer zijn in paragraaf 6 opgenomen. Paragraaf 7 bevat bepalingen over het beheersen en monitoren van het EMU-saldo. Tot slot worden de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel in paragraaf 8 behandeld.

## 2. Reikwijdte geïntegreerd middelenbeheer

Onder RWT's worden in dit wetsvoorstel verstaan rechtspersonen met een publieke taak, die bij of krachtens de wet is geregeld. Dit zijn de rechtspersonen als bedoeld in artikel 91, eerste lid, onder d, van de CW 2001.

De wettelijke regels voor het geïntegreerd middelenbeheer gelden in principe voor elke RWT. Er is echter voorzien in een aantal uitzonderingen. Er zullen RWT's worden uitgezonderd op algemene beleidsmatige gronden, op grond van de (geringe) omvang van hun liquide middelen en op categoriale gronden. Ten einde op voorhand duidelijkheid te verschaffen over de RWT's waarvoor het geïntegreerd middelenbeheer zal gelden, zal de minister van Financiën in overeenstemming met de betrokken ministers deze rechtspersonen als zodanig aanwijzen (artikel 45, eerste lid).

De *algemene beleidsmatige uitzonderingen* zijn:

- rechtspersonen met activiteiten die een evident markt karakter hebben (o.a. zorgverzekeraars);
- rechtspersonen waaraan de publieke taak is opgelegd om deelnemingen te verwerven of leningen aan derden te verstrekken;
- rechtspersonen met een maatschappelijke functie waaraan een relatief beperkte publieke neventaak is toegevoegd (bijvoorbeeld de ANWB en de APK-erkenninghouders).

Rechtspersonen die voldoen aan één van deze algemene beleidsmatige uitzonderingsgronden vallen in beginsel buiten de regel dat zij hun publieke liquide middelen in de schatkist moeten aanhouden. Het is echter niet uitgesloten dat er RWT's zijn die tot een van deze uitzonderingscategorieën worden gerekend, maar die op grond van eigen overwegingen toch aan het geïntegreerd middelenbeheer willen deelnemen. Indien de minister van Financiën in overeenstemming met de betrokken minister die overwegingen valabel acht, kan hij besluiten ook deze RWT's aan te wijzen als deelnemer aan het geïntegreerd middelenbeheer.

Rechtspersonen die niet zijn aangewezen, zijn niet gerechtigd deel te nemen aan het geïntegreerd middelenbeheer. Ook de bepalingen inzake het verbod op oneigenlijk kasbeheer en de regels ten aanzien van het beperken van de risico's van liquidemiddelenbeheer zijn niet van toepassing op niet-aangewezen rechtspersonen.

Ook RWT's met een *te geringe financiële omvang* worden uitgesloten van het geïntegreerd middelenbeheer. Van de integratie van de liquide middelen van kleine RWT's met 's Rijks kas zijn geen significante doelmatigheidsvoordelen te verwachten. Deze kleine RWT's zijn echter wel onderworpen aan het verbod op oneigenlijk kasbeheer en aan de regels ter beperking van de risico's van het liquidemiddelenbeheer.

Naast de bovenstaande uitzonderingsgronden voor het geïntegreerd middelenbeheer, zijn er ook *categoriale uitzonderingen* mogelijk. De categoriale uitzonderingen hebben betrekking op een specifiek beleidsveld. Het gaat dan om categorieën RWT's waarvan een groot deel beleidsmatig is uitgezonderd of een geringe financiële omvang heeft en waarvan op grond van rechtsgelijkheid ook de overige tot die categorie behorende rechtspersonen niet verplicht worden tot het aanhouden van hun liquide middelen bij het Rijk. Onder deze categoriale uitzonderingen vallen bijvoorbeeld de rechtspersonen in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs. Een rechtspersoon, vallend onder de categoriale uitzonderingen, kan wel vrijwillig deelnemen aan het geïntegreerd middelenbeheer. Voorwaarde is dan wel dat de RWT voldoet aan één van de financiële omvangcriteria. De rechtspersonen die onder de categoriale uitzonderingen vallen en niet op vrijwillige basis deelnemen aan het geïntegreerd middelenbeheer, moeten voldoen aan de regels ter beperking van de risico's van het liquidemiddelenbeheer en het verbod op oneigenlijk kasbeheer.

Bij ministeriële regeling van de minister van Financiën worden de RWT's aangewezen waarop de voorschriften omtrent het middelenbeheer van toepassing zijn (artikel 45). Daarbij worden twee lijsten met RWT's opgesteld. De eerste lijst RWT's (lijst A) heeft betrekking op de RWT's die deelnemen aan het geïntegreerd middelenbeheer. Deze RWT's houden hun middelen aan bij het Rijk en hebben de mogelijkheid te lenen bij het Rijk, voor zover zij over een leningsbevoegdheid

beschikken op grond van de op hen van toepassing zijnde specifieke regelgeving (bijvoorbeeld de instellingswet). Daarnaast is het deze RWT's verboden een oneigenlijk kasbeheer te voeren. De tweede lijst RWT's (lijst B) heeft betrekking op de RWT's waarvoor, naast het verbod op oneigenlijk kasbeheer, de regels ter beperking van de risico's van liquidemiddelenbeheer gelden. Beide lijsten worden door de Minister van Financiën in overeenstemming met de betrokken ministers opgesteld.

Samenvattend kan het volgende schema worden opgemaakt voor de verschillende onderdelen van de voorschriften voor het middelenbeheer van RWT's.

<b>RWT's vallende onder lijst A of B</b>		<b>lijst A</b>	<b>lijst B</b>
1	RWT's die vallen onder de algemene beleidsmatige uitzonderingen	nee, tenzij bij keuze	nee
2	RWT's met een geringe financiële omvang	nee	ja
3	RWT's die vallen onder de categoriale uitzonderingen	nee, tenzij bij keuze	ja, tenzij bij keuze onder A
4	RWT's die niet vallen onder 1, 2, of 3	ja	nee
<b>Bepalingen van toepassing op lijst A of B</b>		<b>lijst A</b>	<b>lijst B</b>
a	Verplicht aanhouden van liquide middelen bij het Rijk	ja	nee
b	Mogelijkheid om te lenen bij het Rijk, mits leningsbevoegdheid o.g.v. specifieke regelgeving	ja	nee
c	Verbod op oneigenlijk kasbeheer	ja	ja
d	Regels ter beperking van het risico van liquidemiddelenbeheer	nee	ja

De beide lijsten zullen in beginsel om de vijf jaar op volledigheid worden gezien. Het omvangscriterium ter bepaling van de plaatsing op lijst A of lijst B wordt daarbij zodanig toegepast dat RWT's alleen van lijst B naar lijst A kunnen worden overgeplaatst, maar niet andersom. Uit een oogpunt van administratieve doelmatigheid is het namelijk wenselijk te voorkomen dat RWT's periodiek tussen beide lijsten zouden moeten switchen. Deze vijfjaarlijkse integrale toets op volledigheid betekent niet dat tussentijds geen RWT's op een lijst kunnen en zullen worden bijgeplaatst dan wel van een lijst kunnen of zullen worden afgevoerd.

### **3. Verplicht aanhouden van liquide middelen bij het Rijk**

#### **a. algemeen**

Een RWT voert het kasbeheer over zijn publieke middelen tot aan het moment waarop de publieke activiteiten tot daadwerkelijke uitgaven leiden. Het beheer van publieke middelen door een RWT zal binnen het kader van de toegewezen publieke taak moeten worden vormgegeven. Deze publieke taak mag niet worden opgerekt en/of aangetast doordat een RWT zich begeeft in risicovolle transacties buiten het publieke domein.

Om te voorkomen dat de aan een RWT verstrekte financiële middelen voor de uitvoering van de publieke taak door het uitzetten van die middelen of door tijdelijke beleggingen geheel of gedeeltelijk verloren gaan, zal een RWT bij het beheer van de publieke middelen geen overmatig risico mogen lopen. Door het verplicht aanhouden van de publieke middelen bij het Rijk wordt bereikt dat een RWT per definitie een risico-arm kasbeheer voert. De liquide middelen worden rentedragend aangehouden bij het Rijk op een rekening-courant of een deposito. Het Rijk is een eerste klas en solide debiteur voor het RWT, zodat het risico van de bij het Rijk aangehouden liquide middelen nihil is.

De integratie van de publieke middelen met 's Rijks schatkist laat de bestuurlijke verantwoordelijkheid van een RWT onverlet. Het is een RWT die vanuit zijn publieke activiteiten bepaalt wanneer uitgaven verricht moeten worden<sup>6</sup>. De beschikkingsmacht van RWT's over hun financiële middelen wordt door de integratie met 's Rijks schatkist niet aangetast. De minister van Financiën is uit hoofde van de treasury-functie slechts volgend, in de zin dat de (verwachte) ontvangsten en uitgaven van een RWT een uitgangspunt zijn voor zijn treasury-activiteiten.

b. Doelmatigheid

Ook op grond van doelmatigheidsoverwegingen is het gewenst de publieke middelen die door RWT's worden beheerd zo lang mogelijk beschikbaar te houden binnen het totaalverband van 's Rijks schatkist. Door bundeling van publieke geldstromen worden eerst binnen de overheid (rijksoverheid en RWT's) alle tijdelijke of structurele kastekorten of –overschotten gesaldeerd voordat de Minister van Financiën zich op de geld- en kapitaalmarkt begeeft om externe financiering aan te trekken. Zolang een RWT de bij haar aanwezige publieke middelen nog niet daadwerkelijk heeft uitgegeven voor de uitoefening van de publieke activiteiten, kunnen die publieke middelen dus beschikbaar blijven voor de treasury-functie die de minister van Financiën vervult. Indien de kort opeisbare middelen van de RWT's worden geïntegreerd met 's Rijks schatkist ontstaat een structureel rentevoordeel doordat Financiën minder lang hoeft te lenen (met een relatief hoge rente), terwijl de RWT's, die hun kort opeisbare middelen in de schatkist aanhouden, een rentevergoeding krijgen die past bij de korte looptijd. Uitgangspunt hierbij is dat de RWT's een marktconforme rentevergoeding ontvangen, waarbij rekening wordt gehouden met looptijd en kredietwaardigheid. Zolang de middelen kort uitstaan bij particuliere banken en nog niet tot daadwerkelijk uitgaven voor de uitoefening van de publieke taak hebben geleid, kan het middelenbeheer voor de publieke sector als geheel worden verbeterd. Doordat de RWT's hun middelen nu gaan aanhouden in 's Rijks schatkist, kan de minister van Financiën deze middelen betrekken bij zijn financiering, zodat hij minder, relatief dure, lange middelen op de kapitaalmarkt behoeft aan te trekken. De mate waarin dit rentevoordeel gerealiseerd kan worden hangt onder andere af van de structurele hoogte van het totaal van de publieke middelen die de RWT's aanhouden bij het Rijk.

Op de tegoeden en kredieten in rekening-courant zal voor het gehele saldo de interbancaire rente zonder op- en afslagen worden vergoed respectievelijk in rekening worden gebracht. Dit is voor de RWT aantrekkelijk omdat het gehele saldo risicoloos tegen een hoge korte rente (zonder afslagen) uitstaat en bovendien voor het roodstaan geen toeslagen berekend worden.

Het rente-arrangement voor leningen aan RWT's zal worden aangeboden op het niveau waartegen de Staat zelf leent. Ook deposito's zullen op dit niveau worden aangeboden. Daar bovenop zullen RWT's die in enig jaar gemiddeld een groter bedrag aan deposito's dan aan leningen bij de schatkist aanhouden, voor het meerdere een bonusrente ontvangen. Daarmee wordt het renteniveau, dat kredietwaardige banken maximaal aan hun klanten zouden kunnen bieden, geëvenaard. Hiermee wordt beoogd dat zowel RWT's met leningen als RWT's met deposito's er niet op achteruit gaan door deel te nemen aan het geïntegreerd middelenbeheer.

Tevens zal het rente-arrangement een efficiënter werkkapitaalbeheer van de RWT's mogelijk maken, doordat de betaalrekening, die de RWT bij haar bank aanhoudt, in directe verbinding staat met 's Rijks schatkist. Evenzo wordt indien de specifieke regelgeving dit toestaat een kredietfaciliteit aangeboden om tijdelijke liquiditeitstekorten op te vangen, tegen een relatief lage rente. Dit alles genereert meer rentebaten (of vermijdt rentekosten) op het werkkapitaal van de RWT's dan in de huidige situatie, waarin RWT's hun tegoeden aanhouden bij het commerciële bankwezen. Het komt daarbij vaak voor dat banken over roodstaan een hoger tarief (debetrente) in rekening brengen dan zij over positieve saldi vergoeden (creditrente). Door het bundelen van geldstromen worden de positieve saldi van de RWT's met overschotten eerst gesaldeerd met de debetsaldi van de RWT's die een tekortpositie hebben. Daardoor wordt voorkomen dat het verschil tussen debetrente en creditrente door de banken in rekening wordt gebracht.

De doelmatigheid van de financiering van de door RWT's uitgevoerde publieke taken wordt tevens vergroot doordat de RWT's indien de specifieke regelgeving dit toestaat toegang krijgen tot een leenfaciliteit bij de minister van Financiën. Hierbij wordt de RWT's relatief gunstige

<sup>6</sup> Uiteraard is een RWT bij de uitvoering van de publieke activiteiten onderworpen aan de desbetreffende specifieke wet- en regelgeving van de beleidsverantwoordelijke minister waarin de publieke verantwoording en het publieke toezicht is geregeld.

voorwaarden geboden.

Daarnaast is een aanvullend positief effect op de bedrijfsvoering van een RWT te verwachten. Een RWT die zijn geld aanhoudt bij het Rijk voert per definitie een risicoloos kasbeheer, hetgeen tot een vereenvoudiging van de treasury-activiteiten kan leiden.

#### c. Rekening-courant

Een RWT houdt de publieke middelen aan bij het Rijk op een eigen *rekening-courant* bij het ministerie van Financiën. In de Zevende wijziging van de CW (Stb. 2001, 240) is de bevoegdheid van de minister van Financiën geregeld om met derden zo'n externe rekening-courantrelatie aan te gaan (artikel 24, zesde lid). Het openen van een rekening-courant bij het Rijk kan zo worden vormgegeven, dat een RWT gebruik kan blijven maken van de betalingsdienstverlening die door particuliere banken wordt aangeboden. Een RWT, het Rijk en de particuliere bank kunnen overeenkomen dat de betaalrekening van de RWT bij een particuliere bank in het concernverband wordt gebracht met de overige bankrekeningen van het Rijk. Op deze wijze worden de rekening-courant bij het Rijk en een betaalrekening bij een particuliere bank als het ware aan elkaar gekoppeld en kan een RWT gebruik blijven maken van de betaalrekening bij de particuliere bank. Vanuit het Ministerie van Financiën zal geen toezicht worden uitgeoefend op het betalingsverkeer en of de besteding van de geldmiddelen door de RWT's. Het toezicht op de RWT's is volledig een taak van de verantwoordelijke ministers.

Aan de rekening-courant bij het Rijk is een *depositofaciliteit* gekoppeld. Indien een RWT op basis van zijn actuele liquiditeitenprognose voorziet dat een deel van zijn saldo op de rekening-courant bij het Rijk naar verwachting voor een langere periode niet uitgegeven zal worden, kan een bepaald bedrag voor een bepaalde toekomstige periode worden vastgezet tegen een rente die doorgaans hoger is dan de rente die wordt vergoed op de rekening-courant. Een RWT kan op elk gewenst moment het initiatief nemen tot het afsluiten van een deposito bij het Rijk.

De financiering van een RWT vindt in het algemeen gespreid plaats gedurende een jaar. Daarbij zal zo veel als mogelijk moeten worden aangesloten bij de specifieke omstandigheden in de bedrijfsvoering van een RWT. Uitgangspunt is dat een RWT niet rood mag staan op de rekening-courant. Er kunnen zich echter situaties voordoen, waarbij een tijdelijke roodstand van de rekening-courant bij het Rijk niet te vermijden is. De op een RWT van toepassing zijnde specifieke wet- en regelgeving is daarvoor een belangrijke omgevingsfactor. Aan de rekening-courant bij het Rijk kan daarom een *kredietfaciliteit* worden gekoppeld. Voor het overbruggen van een tijdelijke situatie waarin de kasontvangsten lager zijn dan de kasuitgaven kan het een RWT worden toegestaan tot een maximaal bedrag rood te staan op de rekening-courant. Het betrokken vakdepartement zal zich voor een roodstand garant moeten stellen ten opzichte van de Minister van Financiën. Een RWT zal een krediet onderbouwd moeten aanvragen via de verantwoordelijke vakminister die het verzoek van de RWT toetst. De toetsing van het krediet bestaat uit het beoordelen van de hoogte van het krediet in relatie tot het aan het krediet ten grondslag liggende benodigde werkkapitaal en de inpasbaarheid van de rente- en aflossingsverplichtingen in de (meerjaren)begroting van de desbetreffende RWT.

De modaliteiten van de rekening-courant en de daaraan gekoppelde deposito- en kredietfaciliteit worden vastgelegd in een op artikel 49a gebaseerde ministeriële regeling van de minister van Financiën (voorlopige werktitel: Regeling geïntegreerd middelenbeheer RWT's). Vanuit het oogpunt van transparantie en eenvoud is het uitgangspunt een generieke regeling, met objectief en eenvoudig te bepalen marktconforme rente-niveaus waarbij rekening wordt gehouden met verschillen in looptijd.

#### 4. Lenen bij de Minister van Financiën

Een RWT die de publieke middelen aanhoudt bij het Rijk (in de schatkist) heeft de mogelijkheid om te lenen bij de Minister van Financiën. Daarbij wordt er overigens wel vanuit gegaan dat de betrokken RWT op grond van de voor hem geldende specifieke wet- en regelgeving in het algemeen bevoegd is tot het aangaan van leningen, dan wel dat de bevoegdheid tot het aangaan van leningen in die regelgeving niet is ingeperkt of aan de RWT is ontnomen. Vandaar de in artikel 48, eerste lid, opgenomen voorwaarde dat onverminderd geldt hetgeen bij of krachtens andere wetten is bepaald. De *leenfaciliteit* bij de Minister van Financiën heeft betrekking op het financieren van investeringen in vaste activa die benodigd zijn voor de uitoefening van de publieke



taak. Er worden geen leningen verstrekt met een looptijd korter dan een jaar. Bij het afsluiten van een lening wordt uitgegaan van de intentie om de looptijd van de lening zo veel mogelijk te koppelen aan de economische levensduur van de onderliggende investering. Door het koppelen van de looptijd van de financiering aan de economische levensduur van de investering wordt voorkomen dat een RWT onnodig renterisico loopt bij de uitoefening van de bedrijfsvoering.

Een RWT vraagt een lening via de betrokken vakminister bij de Minister van Financiën aan (artikel 48, eerste lid). De verantwoordelijke vakminister toetst het verzoek. De toetsing van het nut en de noodzaak van investeringen maakt deel uit van de reguliere toezichtsrelatie tussen het vakdepartement en een RWT, voor zover in de specifieke wet- en regelgeving een dergelijke toets aan de minister is voorbehouden. Bij de toetsing van de aangevraagde leningen gaat het in ieder geval om het beoordelen van de hoogte van de leningen in relatie tot de inpasbaarheid van de rente- en aflossingsverplichtingen in de meerjarenbegroting van de desbetreffende RWT. De toetsing van de leningen ligt bij het vakdepartement, omdat het vakdepartement de kennis heeft en de verantwoordelijkheid draagt indien de RWT bij zijn rente- en aflossingsverplichtingen in gebreke blijft.

De modaliteiten van de leenfaciliteit worden vastgelegd in de eerder genoemde ministeriële regeling van de Minister van Financiën.

Het verstrekken van een lening door de Minister van Financiën is een alternatief voor het verstrekken van een lening direct ten laste van de begroting van de betrokken vakminister dan wel voor de verstrekking van een lening door een (commerciële) financiële instelling met een garantie van de vakminister. Het voordeel van het verstrekken van een lening door de Minister van Financiën boven een directe begrotingsbelasting van de betrokken departementale begroting is dat via de begroting van Nationale Schuld het uitgavenkader niet hoeft te worden belast; dit is overeenkomstig de gehanteerde methode bij baten-lastendiensten. Het voordeel boven verstrekking door een financiële instelling is dat het Rijk een lening onder gunstigere voorwaarden zal kunnen verstrekken, omdat de Minister van Financiën als grote en buitengewoon kredietwaardige partij op de kapitaalmarkt de gunstigste condities zal kunnen bedingen.

##### **5. Budgettaire verwerking van het geïntegreerd middelenbeheer**

De verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die samenhangen met de door RWT's aangehouden saldi op rekening-courant bij het Ministerie van Financiën, alsmede met de leningen en kredieten die worden afgesloten tussen de RWT's en het Ministerie van Financiën, worden in de begroting van Nationale Schuld (IXA) verwerkt.

In de memorie van toelichting bij de CW 2001 (Kamerstukken II, 2000/2001, 27.849), artikel 7, is uitgebreid ingegaan op de begrotingstechnische verwerking van deze geldstromen in de begroting van nationale schuld. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen.

Het budgettaire risico van een eventuele niet-(terug)betaling van rente en aflossing door een RWT ligt bij het vakdepartement. Afdekking van dat risico wordt vormgegeven doordat de vakminister zich tegen over de minister van Financiën garant dient te stellen voor de rente- en aflossingsverplichtingen van de betrokken RWT. Daartoe zal per lening of krediet een garantstellingsconvenant worden opgesteld. De daaruit voortvloeiende garantieverplichting dient door het vakdepartement in het jaar van sluiten van het convenant opgenomen te worden in de departementale begroting.

##### **6. Relatie met artikel 24 CW 2001**

Artikel 24 bevat bepalingen over het kasbeheer. Bij de Zevende wijziging van de CW (Stb. 2001, 240; Kamerstukken II, 1999-2000, 26.974) is dit artikel ingrijpend gewijzigd. Het zesde lid heeft betrekking op externe rekening-courantrelaties die de Minister van Financiën met derden die collectieve middelen beheren, kan aangaan. Dit artikellid luidt als volgt:

*Onze Minister van Financiën kan ten behoeve van een doelmatig en risico-arm kasbeheer aan derden voor zover deze collectieve middelen beheren, toestaan deze middelen in rekening-courant aan te houden bij het Ministerie van Financiën.*

De onderhavige bepalingen inzake het geïntegreerd middelenbeheer sluiten hier goed op aan. Het rentedragend aanhouden van liquide middelen bij 's Rijks schatkist op grond van artikel 45, eerste lid, door rechtspersonen die op lijst A staan, leidt tot het instellen van een rekening-courantverhouding met die rechtspersonen op grond van artikel 24, zesde lid. Artikel 24, zesde lid,

moet echter thans niet zo beperkt worden geïnterpreteerd, dat externe rekeningen-courant alleen mogen worden aangehouden in het kader van het geïntegreerd middelenbeheer ex artikel 45. Er zijn in de praktijk ook een aantal rekening-courant verhoudingen, gebaseerd op artikel 24, zesde lid, met rechtspersonen die niet in het kader van het geïntegreerd middelenbeheer op lijst A staan. Voorbeelden hiervan zijn de rekening-courant met de Europese Gemeenschap en met de academische ziekenhuizen.

## **7. Regels ter beperking van het risico van liquidemiddelenbeheer en verbod op oneigenlijk kasbeheer**

Zoals in paragraaf 3 is aangegeven zal het beheer van publieke middelen door een RWT binnen het kader van de toegewezen publieke taak moeten worden vormgegeven. Deze publieke taak mag door een RWT niet worden opgerekt en/of aangetast door risicovolle beleggingstransacties buiten het publieke domein.

Om te voorkomen dat de aan een RWT verstrekte financiële middelen geheel of gedeeltelijk verloren gaan, zal een RWT bij het beheer van de publieke middelen geen overmatig risico mogen lopen. De RWT's die verplicht hun publieke liquide middelen bij het Rijk aanhouden, lopen door plaatsing op lijst A "per definitie" geen risico.

De eis van risico-arm liquidemiddelenbeheer moet daarom worden gematerialiseerd voor de RWT's die op grond van hun omvang niet verplicht worden hun publieke middelen aan te houden bij het Rijk (de RWT's op lijst B). In artikel 45, tweede lid, worden daartoe aan deze RWT's beperkingen opgelegd ten aanzien van de vormen (producten) waarin zij dat kunnen doen. Die eisen zullen door de Minister van Financiën in een ministeriële regeling worden opgenomen. Die eisen kunnen zowel betrekking hebben op de aard van de producten (producten met een beperkt marktrisico, dat wil zeggen het risico van hoofdsomverlies door koersdalingen of het risico dat geen vergoeding voor de beschikbaarstelling van de middelen wordt verkregen, hetgeen beide het geval kan zijn bij belegging in aandelen) als op de instellingen waarbij die producten kunnen worden betrokken (beperking van debiteurenrisico). Bij de opstelling van deze ministeriële regeling zal nauw worden aangesloten bij de ministeriële regeling die in het kader van de Wet financiering decentrale overheden voor decentrale overheden is ontworpen (de "Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden").

Het beheer van publieke middelen door een RWT mag niet leiden tot het oprekken van de toegewezen publieke taak. Het genereren van inkomsten met publieke middelen zonder dat sprake is van een activiteit uit hoofde van de publieke taak is niet toelaatbaar. Het aantrekken van financiële middelen om daarmee via het opnieuw uitzetten van die financiële middelen additionele middelen te verwerven wordt aangeduid als *oneigenlijk kasbeheer*. Oneigenlijk kasbeheer door een RWT wordt voorkomen door de verbodsbepaling in de CW 2001 dat een RWT geen financiële middelen mag aantrekken om daarmee via het opnieuw uitzetten van die financiële middelen additionele middelen te verwerven. De verbodsbepaling inzake oneigenlijk kasbeheer heeft betrekking op de RWT's op lijst A en lijst B en is opgenomen in artikel 46.

## **8. Bewaken EMU-saldo**

Landen die deelnemen aan de derde fase van de Europese Monetaire Unie moeten voldoen aan een aantal financieel-economische criteria, waaronder een maximale toegestane waarde van het EMU-tekort van drie procent van het Bruto Binnenlands Product. De rechtspersonen die collectieve middelen beheren worden volgens het Europees Stelsel van Rekeningen 1995 gerekend tot de sector overheid en zijn derhalve mede bepalend voor de ontwikkeling van het EMU-saldo.

Over de actuele ontwikkeling van het EMU-saldo wordt thans twee maal per jaar gerapporteerd aan de Europese Unie. Voor een adequate berekening van het EMU-saldo is inzicht nodig in de financiële transacties van de bedoelde instellingen. De door de Minister van Financiën op grond van artikel 44, eerste lid, op te stellen regels zullen gericht zijn op het waarborgen van een adequate informatievoorziening, daar waar sprake is van transacties die een significante invloed hebben op het EMU-saldo.

In de uitzonderlijke situatie dat de plafondwaarde van drie procent bereikt dreigt te worden en de rechtspersonen die collectieve middelen beheren hier mede een oorzaak van zijn, kan de Ministerraad besluiten dat de Minister van Financiën de bevoegdheid krijgt om aanvullende regels op te stellen ten aanzien van deze instellingen. Bij deze regelgeving kan gedacht worden aan

regels inzake een tijdelijke lening- en/of investeringsstop. Dit *ultimum remedium* is vastgelegd in de bepaling in artikel 44, tweede lid, dat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld ter beheersing van het EMU-saldo. Deze bepaling is ontleend aan artikel 7 van de Wet financiering decentrale overheden.

## 9. Financiële gevolgen

De financiële gevolgen van deze wetswijziging zijn voornamelijk een uitvloeisel van het geïntegreerd middelenbeheer (het aanhouden van liquide middelen door RWT's bij de Minister van Financiën en de mogelijkheid om leningen en kredieten bij de Minister van Financiën aan te trekken). Deze gevolgen kunnen worden onderscheiden naar de aspecten:

- a. doelmatigheidsvoordelen (rente- en risicovoordelen) voor het Rijk en/of de RWT's;
- b. directe budgettaire gevolgen voor het Rijk;
- c. administratieve lasten.

In bijlage 1 bij dit wetsvoorstel is het zogenaamde Standaardformulier inzake de financiële gevolgen opgenomen. Onderstaande informatie geldt daarbij als toelichting.

### Ad a. Doelmatigheidsvoordelen (rentevoordelen) voor het Rijk en/of de RWT's

De doelmatigheidsvoordelen die voortvloeien uit het geïntegreerd middelenbeheer vallen uit een in een tweetal categorieën.

In de eerste plaats leidt het integreren van de kort opeisbare publieke middelen van RWT's met de middelen van het Rijk ('s Rijks schatkist) tot structurele kostenvoordelen. Indien de kort opeisbare middelen van de RWT's worden geïntegreerd met 's Rijks schatkist ontstaat een structureel rentevoordeel doordat Financiën minder lang hoeft te lenen (met een relatief hoge rente), terwijl de RWT's, die hun kort opeisbare middelen in de schatkist gaan aanhouden, een rentevergoeding krijgen die past bij de korte looptijd. Uitgangspunt hierbij is dat de RWT's een marktconforme rentevergoeding ontvangen. Het rentevoordeel voor de begroting van de Nationale Schuld wordt, op basis van de voorlopige lijst van RWT's die aan het geïntegreerd middelenbeheer deelnemen, geraamd op ca NLG 50,0 mln. (EUR 22,7 mln) per jaar. Bij het integreren van de publieke middelen van de RWT's is er voor de RWT's tevens sprake van een vermindering van het kredietrisico op hun uitstaande middelen, aangezien de Staat een buitengewoon betrouwbare debiteur is.

Het aan de RWT's geboden rente-arrangement zal tevens een efficiënter werkkapitaalbeheer van de RWT's mogelijk maken, doordat de betaalrekening, die de RWT bij haar bank aanhoudt, in directe verbinding staat met 's Rijks schatkist. Evenzo wordt een kredietfaciliteit (rekening-courantkrediet) geboden met een rente op niveau waarop de Staat zelf inleent. Dit alles genereert meer rentebaten (of vermijdt rentekosten) op het werkkapitaal van de RWT's dan in de huidige situatie, waarin RWT hun tegoeden aanhouden bij het commerciële bankwezen. Deze additionele rente- en kostenvoordelen voor de RWT's worden geraamd op ca NLG 75,0 mln. (EUR 34,0 mln.) per jaar.

In de tweede plaats wordt de doelmatigheid van de financiering van de door RWT's uitgevoerde publieke taken tevens vergroot doordat de RWT's, indien de specifieke regelgeving dit toestaat, toegang krijgen tot een leenfaciliteit bij de minister van Financiën. Rentevoordelen voor de RWT's worden hierbij geraamd op ca NLG 25,0 mln. (EUR 11,3 mln.) per jaar.

Op basis van het bovenstaande is het totale doelmatigheidsvoordeel geraamd op NLG 150,0 mln. (EUR 68,1 mln.) per jaar.

### Ad b. Directe budgettaire gevolgen voor het Rijk

Als directe budgettaire gevolgen voor het Rijk worden in de eerste plaats aangemerkt de bedragen aan liquide publieke middelen die RWT's in de vorm van rekening-courantsaldi en kortlopende termijndeposito's gaan aanhouden bij de Minister van Financiën. Deze bedragen vormen ontvangsten op de begroting van de Nationale Schuld (IXA) voor zover ze niet binnen hetzelfde jaar weer worden opgevraagd. Worden er door de RWT's in enig jaar meer gelden opgevraagd dan aangehouden in de 's Rijks schatkist, dan is per saldo sprake van uitgaven op de begroting van IXA. Tijdens de invoering van het geïntegreerd middelenbeheer wordt er vooralsnog uitgegaan van een (ontvangsten)bedrag aan rekening-courantsaldi en kortetermijndeposito's van ca. NLG. 6,5 mrd (EUR 2,95 mrd.) uit hoofde van de door RWT's in 's Rijks schatkist

aangehouden middelen. Naast de rekeningen-courantsaldi en de kortetermijndeposito's zullen de RWT's langetermijndeposito's kunnen aanhouden bij de Minister van Financiën, welke bij het afsluiten leiden tot ontvangsten en bij expiratie (afloop) tot uitgaven op de begroting van de Nationale Schuld. Hierbij wordt uitgegaan van een per saldo ontvangstenbedrag van ca. NLG 2,0 mrd. (EUR 0,9 mrd) tijdens de invoering van het geïntegreerd middelenbeheer.

In de tweede plaats worden de leningen en rekening-courantkredieten die door de Minister van Financiën - onder garantie van de betrokken vakminister - aan RWT's zullen worden verstrekt, als directe budgettaire gevolgen aangemerkt. Omdat dit een optie voor de RWT's op de A-lijst is en er voorsnog geen inzicht bestaat in de mate waarin de RWT's van die mogelijkheid gebruik zullen en - gegeven de specifieke wet- en regelgeving die geldt - kunnen maken, is hiervoor thans moeilijk een realistische uitgavenraming te geven. Bovendien leiden de verstrekte leningen en kredieten tot aflossingen (ontvangsten), waardoor naar verwachting het meerjarige budgettaire (saldo)effect na een bepaalde beginperiode zal gaan afvlakken. Tentatief wordt de totale omvang van door RWT's bij de Minister van Financiën te sluiten leningen geraamd op ca. NLG 3,0 mrd. (EUR 1,4 mrd.).

De ontvangsten uit in de schatkist aangehouden rekening-courantsaldi en termijndeposito's, evenals de uitgaven aan verstrekte leningen en kredieten, zijn overigens voor het budgettaire kader (de ijklijnen) niet-relevant.

#### Ad c. Administratieve lasten

De administratieve lasten die met dit wetsvoorstel samenhangen zullen zich voornamelijk bij het ministerie van Financiën concentreren. Het betreft de uitvoeringskosten voor de informatievoorziening aan en het relatiebeheer met de RWT's, alsmede de kosten van saldoregulatie. Deze uitvoeringskosten worden op ca. NLG. 2,5 mln. geraamd (EUR 1,1 mln.). Bij de vakdepartementen brengt het garant stellen voor door RWT's aan te vragen leningen en rekening-courantkredieten (artikelen 48 en 49) administratieve lasten met zich mee. Ook thans staan de departementen meestal al garant voor door derden aan RWT's verstrekte leningen en kredieten. Voor zover dat niet het geval is, zal in de praktijk afgewacht moeten worden in welke mate de RWT's (op vrijwillige basis) van de leenfaciliteit gebruik zullen maken om een redelijke raming van de daarmee samenhangende departementale kosten te kunnen maken. Er wordt voorsnog van uitgegaan dat deze kosten binnen de bestaande begrotingen opgevangen kunnen worden.

Voor de RWT's zijn noch aan de centralisatie van de liquide middelen in de schatkist noch aan de leenfaciliteit extra kosten verbonden. De centralisatie vindt plaats via de constructie van een concernrekening die het ministerie van Financiën zal aanhouden bij banken waarmee de RWT's een bancaire relatie hebben. De organisatie van het betalingsverkeer van een RWT hoeft hierdoor geen verandering te ondergaan. De administratieve lasten met betrekking tot het aantrekken van leningen door RWT's veranderen voor RWT's niet als gevolg van het feit dat het Rijk in plaats van een financiële instelling als leninggever gaat optreden.

oOo

## MEMORIE VAN TOELICHTING COMPTABILITEITSWET 2001

### Algemeen deel

#### 1. Inleiding

In mei 1999 heeft de regering de nota “*Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording*” (VBTB) aangeboden aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal<sup>7</sup>. Een aantal punten van uitwerking is neergelegd in de voortgangsrapportage VBTB, die in mei 2000 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal is aangeboden (kamerstukken II, 1999/2000, 26.573, nr. 29). Deze nota's bevatten voorstellen tot verbetering van de informatiewaarde en de toegankelijkheid van de begrotings- en verantwoordingsstukken. Deze voorstellen waren in de Miljoenennota 1999 aangekondigd. In de nota is aangegeven dat een invoeringstraject van meerdere jaren noodzakelijk is. Een belangrijk aspect daarbij is de aanpassing van de Comptabiliteitswet (CW). De CW bevat onder andere de hoofdlijnen van de inrichting van de Rijksbegroting en van de Rijksverantwoording. Deze hoofdlijnen ondergaan op belangrijke onderdelen wijziging. Om die reden is besloten tot het vervangen van de oude CW. Naast deze wijzigingen op hoofdlijnen dient ook de lagere regelgeving - en wel met name de Rijksbegrotingsvoorschriften - te worden aangepast aan de nieuw uitgezette beleidslijnen met betrekking tot de inrichting van de begrotings- en verantwoordingsstukken. Dat traject is inmiddels ook van start gegaan.

In deze nieuwe CW 2001 wordt ook de versnelling van de verantwoording qua gestelde termijnen en data doorgevoerd. Feitelijk is de versnelling al voor het verslagjaar 1999 geëffectueerd. Dit was mogelijk omdat de oude CW voor de financiële verantwoording alleen een aantal uiterste data kende.

De nieuwe CW 2001 is ook aangegrepen om de volgorde waarin de artikelen in de oude CW waren opgenomen op onderdelen aan te passen. De bepalingen inzake de controle bij het Rijk, zowel de interne controle door de departementale accountantsdiensten als de externe controle door de Algemene Rekenkamer, zijn na elkaar geplaatst in twee nieuwe hoofdstukken VI en VII. Dit leidt tot een meer logische opbouw van de wet, omdat thans eerst de inhoudelijke en procedurele bepalingen met betrekking tot de verantwoording bij het Rijk (hoofdstuk V) worden geregeld en vervolgens de bepalingen ter controle van die verantwoording.

De artikelen over de baten-lastendiensten die in de oude CW waren opgenomen aan het eind van de wet in een apart hoofdstuk (VI), dat luidde: De baten-lastendiensten, zijn thans opgenomen in de hoofdstukken I (De begroting van het Rijk) en V (De verantwoording van het Rijk). Ze zijn verwerkt in de onderdelen die betrekking hebben op de (voorbereiding en de inrichting van de) begroting respectievelijk op de verantwoording. Aangezien een baten-lastendienst integraal onderdeel uitmaakt van een ministerie (de ministeriële verantwoordelijkheid is niet gewijzigd) wordt de begroting respectievelijk verantwoording van zo'n dienst opgenomen in de departementale begroting en het departementale jaarverslag.

Op deze wijze is op hoofdlijnen een meer logische opbouw van de CW ontstaan, hetgeen uit tabel 1 blijkt.

---

<sup>7</sup> Kamerstukken II, 1998-1999, 26.573.

Tabel 1: Structuur van de CW 2001 op hoofdlijnen		
Hoofdstuk	Titel	Titel
	<b>oude CW</b>	<b>CW 2001</b>
I	De begroting van het Rijk	De begroting van het Rijk
II	Het financiële en materiële beheer van het Rijk	Het begrotingsbeheer en de bedrijfsvoering van het Rijk
III	Het toezicht van de Minister van Financiën	Het toezicht van Onze Ministers
IV	De Algemene Rekenkamer	Gereserveerd voor geïntegreerd middelenbeheer
V	De financiële verantwoording van het Rijk	De verantwoording van het Rijk
VI	De agentschappen	De accountantscontrole bij het Rijk
VII	Comptabele noodwetgeving	De Algemene Rekenkamer
VIII	Citeertitel	Comptabele noodwetgeving
IX		Overgangs- en slotbepalingen, waaronder citeertitel

In het vervolg van deze memorie van toelichting wordt in de paragrafen 2 tot en met 5 kort ingegaan op de voorstellen in de eerdergenoemde nota-VBTB. In paragraaf 6 wordt aandacht besteed aan de consequenties van VBTB voor het budgetrecht van de Staten-Generaal. Tenslotte wordt in paragraaf 7 ingegaan op de financiële gevolgen van het wetsvoorstel.

In bijlage 1 bij deze memorie van toelichting is een conversietabel opgenomen aan de hand waarvan kan worden afgelezen met welke artikelnummers van de oude CW de artikelnummers van de CW 2001 corresponderen. In bijlage 2 is een tabel opgenomen met een overzicht van alle CW-wijzigingswetten sinds de inwerkingtreding van de CW 1976.

## 2. De hoofdlijnen van VBTB

De laatste jaren is het streven naar een meer doelmatige, doeltreffende en slagvaardige overheid centraal komen te staan. Het gebruik van doelmatigheid en doeltreffendheid als richtinggevende ontwerp- en indelingsprincipes in het begrotings- en verantwoordingsproces is derhalve een logische volgende stap. De begroting zou een antwoord moeten geven op de vragen "Wat wil de regering bereiken, wat gaat zij daarvoor doen en wat mag dat kosten?". Bij de verantwoording zouden de vragen "Heeft de regering bereikt wat zij heeft beoogd, heeft zij gedaan wat ze daarvoor zou doen en heeft het gekost wat zij dacht dat het zou kosten?" centraal moeten komen te staan.

Om die reden is in mei 1999 in de nota-VBTB een herontwerp van de begrotings- en verantwoordingsstukken aangekondigd. De algemene doelstelling van dit herontwerp is de vergroting van de informatiewaarde van de begrotings- en verantwoordingsstukken. Om dit te bereiken dienen de begrotings- en verantwoordingsstukken de door de Staten-Generaal en andere gebruikers gewenste informatie te bevatten en wel op een dusdanige wijze dat deze informatie gemakkelijk toegankelijk en tijdig beschikbaar komt. Dit is nader geoperationaliseerd in de volgende uitgangspunten:

- de begrotings- en verantwoordingsstukken moeten beleidsmatiger worden. Dit houdt in dat een relatie moet worden gelegd tussen het beleid (de doelen), de prestaties en de financiële middelen. Daarbij moet in één oogopslag duidelijk zijn wat de kern van beleid is en wat de prioriteiten zijn;
- de samenhang moet worden verbeterd, zowel tussen begrotings- en verantwoordingsstukken, als binnen begrotings- en verantwoordingsstukken. Binnen begrotings- en verantwoordingsstukken betreft dit de verbetering van de samenhang op verschillende niveaus: tussen het algemene deel van de toelichting en toelichting per artikel, tussen de artikelen onderling en binnen de samenstellende delen van de artikelen zelf;
- er moet bij de presentatie van begrotings- en verantwoordingsstukken meer gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden die de informatie- en communicatietechnologie kan bieden;
- de financiële verantwoordingen moeten tijdig beschikbaar komen zodat deze effectief gebruikt kunnen worden voor een beoordeling van de uitvoering van de lopende begroting en bij de voorbereiding van de komende begroting.

Aangezien de hoofdlijnen van de inhoud en de procesgang van de begrotings- en verantwoordingsstukken zijn opgenomen in de CW maakt de implementatie van het herontwerp een wetswijziging noodzakelijk. Het gaat onder meer om een wijziging van de artikelen over de departementale begrotingen, over de departementale verantwoordingen en over de financiële verantwoording van het Rijk.

### 3. Naar een meer informatieve en transparante begroting

Met het herontwerp van de departementale begrotingen wordt vooral beoogd om de begroting meer beleidsmatig te maken. Centraal daarbij staat de ambitie om waar mogelijk een direct verband te leggen tussen (1) de doelstellingen van beleid, (2) de daartoe in te zetten instrumenten en daarmee te leveren prestaties en (3) de daarvoor beschikbare bedragen. De doelstellingen van beleid zijn bepalend voor de indeling in beleidsartikelen. Het streven is tot een indeling van beleidsartikelen te komen waarin de beleidsterreinen duidelijk herkenbaar zijn, voldoende homogeen zijn en waarbij bovenstaand verband te leggen valt.

De departementale begroting nieuwe stijl moet een beter antwoord geven op de vragen: "Wat wil de regering bereiken, wat gaat zij daarvoor doen en wat mag dat kosten?". Hiertoe is het noodzakelijk de integrale uitgaven voor beleid zichtbaar te maken. Daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat de uitgaven voor de te realiseren doelen niet alleen programma-uitgaven, maar ook apparaatsuitgaven zijn. Een consequente uitwerking van de keuze voor beleidsartikelen leidt tot het bijeenbrengen van apparaatsuitgaven en programma-uitgaven voor bepaald beleid. Het geïntegreerd ramen van apparaatsuitgaven en programma-uitgaven biedt niet alleen beter zicht op de totale uitgaven voor beleid, maar sluit tevens aan bij het breed gegroeide en benutte concept van integraal management.

Het bovenstaande heeft als consequentie dat in de departementale begroting nieuwe stijl in principe geen artikelen worden opgenomen die zijn ingedeeld op basis van financiële middelen (bijvoorbeeld apparaatsuitgaven) of instrumenten (bijvoorbeeld subsidies en garanties). De financiële middelen en instrumenten worden in de nieuwe indeling toegerekend aan de beleidsterreinen. Niet in alle gevallen is het doelmatig of vanuit het oogpunt van interne sturing zinvol om uitgaven aan beleidsartikelen toe te rekenen. Te denken valt aan de uitgaven ten behoeve van de algemene leiding en de centrale stafdirecties die veelal een indirecte relatie met de beleidsartikelen hebben. De departementale begroting nieuwe stijl kan daarom ook een aantal niet-beleidsartikelen bevatten. Artikel 6 van de CW bevat een in beginsel limitatieve opsomming van de niet-beleidsartikelen, te weten de artikelen *Algemeen*, *Geheim* en *Nominaal en onvoorzien*. In overeenstemming met de Minister van Financiën kunnen echter andere niet-beleidsartikelen in een departementale begroting worden opgenomen.

De departementale begroting wordt vastgesteld bij wet en bestaat uit een begrotingsstaat en een toelichting daarbij. In tabel 2 wordt aangegeven hoe de toelichting nieuwe stijl is opgebouwd.

<b>Tabel 2: Toelichting nieuwe stijl bij de begrotingsstaat</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Leeswijzer</li><li>• Beleidsparagraaf<ul style="list-style-type: none"><li>– <i>beleidsagenda</i></li><li>– <i>beleidsartikelen</i></li></ul></li><li>• Bedrijfsvoeringsparagraaf</li><li>• Baten-lastenparagraaf</li><li>• Verdiepingsbijlage</li></ul>

#### De begrotingsstaat

De huidige departementale begroting bevat een begrotingsstaat met de geraamde verplichtingen en uitgaven per artikel en een begrotingsstaat met de geraamde ontvangsten per artikel. Om de samenhang tussen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten zichtbaar te maken worden in de departementale begroting nieuwe stijl beide begrotingsstaten geïntegreerd. De autorisatie door de Staten-Generaal blijft evenwel betrekking hebben op de bedragen die bij een begrotingsartikel aan verplichtingen, uitgaven en ontvangsten zijn opgenomen (zijn geraamd).

## De beleidsparagraaf

In de oude situatie werd in de memorie van toelichting onderscheid gemaakt tussen een algemeen gedeelte, een algemeen gedeelte per hoofdbeleidsterrein, een artikelsgewijze toelichting en de toelichting op de begroting van agentschappen. In de praktijk is gebleken dat de samenhang tussen de onderscheiden delen vaak moeilijk te doorgronden is. Om dit te verbeteren en daardoor de toegankelijkheid van de departementale begroting te vergroten, zal de memorie van toelichting anders ingericht worden. Een belangrijk onderdeel wordt de zogenoemde beleidsparagraaf. De kern van deze paragraaf wordt gevormd door de *beleidsagenda* en de *beleidsartikelen*.

### *De beleidsagenda*

In de beleidsagenda worden de zogenoemde beleidsprioriteiten beschreven. Hierbij wordt in ieder geval ingegaan op datgene wat er het komende jaar ondernomen gaat worden om de beleidsvoornemens te realiseren. Een en ander wordt verder uitgediept in de toelichting op de beleidsartikelen. De beleidsagenda bevat tevens een samenvattend overzicht van de financiële gevolgen van het voorgestelde beleid.

### *De beleidsartikelen*

De toelichting bij een beleidsartikel dient inzicht te geven in de doelstellingen, de instrumenten die ter bereiking hiervan worden ingezet en daarmee te leveren prestaties en de bedragen die hiervoor beschikbaar zijn. Het streven is om in een beleidsartikel zoveel mogelijk de integrale uitgaven van het desbetreffende beleid weer te geven door het geïntegreerd ramen van apparaats- en programma-uitgaven. Om de vergelijkbaarheid van beleidsartikelen te vergroten wordt een vaste structuur gehanteerd. Deze wordt weergegeven in tabel 3.

<b>Tabel 3: Beleidsparagraaf; structuur beleidsartikel</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Algemene beleidsdoelstelling</li><li>• Nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen</li><li>• Budgettaire gevolgen van beleid</li><li>• Budgetflexibiliteit</li><li>• Veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming</li></ul>

### *Algemene beleidsdoelstelling*

De toelichting op een beleidsartikel begint met een algemene beleidsdoelstelling. Daarbij gaat het idealiter om de beoogde effecten in de maatschappij, ook wel de finale beleidseffecten genoemd. Aangegeven wordt wat de beoogde streefwaarden zijn en wanneer die waarden bereikt moeten zijn (tijdshorizon). Hierbij worden - indien mogelijk - ook realisatiecijfers van de afgelopen twee jaar en een meerjarenraming voor de tussenliggende periode opgenomen; een en ander voor een adequate beoordeling van de geformuleerde doelstelling. Afhankelijk van het beleidsveld zal in meer of mindere mate ook inzicht verschaft moeten worden in de doelgroepen van het beleid. Beseft wordt dat niet altijd sprake is van beoogde effecten in de maatschappij. De beoogde effecten kunnen bijvoorbeeld ook betrekking hebben op de overheidsorganisatie zelf.

### *Nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen*

Het expliciteren van de algemene beleidsdoelstelling in streefwaarden zal niet in alle gevallen mogelijk blijken te zijn. Gedacht kan worden aan "integratie van minderheden". Daarnaast geldt dat, wanneer een algemene beleidsdoelstelling wel in streefwaarden uit te drukken valt, de beleidsvoerder daarmee nog niet altijd over een geschikt aanknopingspunt voor directe sturing of beleidsinstrumentatie beschikt. In beide gevallen is een "vertaling" van de algemene beleidsdoelstelling in één of meer nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen wenselijk. Deze vertaling, waarin de doelformulering(en) aangrijpingspunten voor meten en sturen gaan bevatten, wordt met het begrip operationalisatie aangeduid. Met het aangeven van streefwaarden voor de meet- en stuurvariabelen wordt de doelformulering verder geconcretiseerd. Daarbij kan het gaan om intermediaire effecten (stuurbare en meetbare effecten die bijdragen aan het realiseren van de finale beleidseffecten; bijvoorbeeld het percentage nieuwkomers dat deelneemt aan een inburgeringscursus) of nader geconcretiseerde effecten die een adequate indicatie geven van de finale beleidseffecten (bijvoorbeeld het aantal mensen van allochtone afkomst met een betaalde baan). Ook bij de nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen wordt aangegeven wat de doelgroep is, wat de beoogde streefwaarden zijn en wanneer die waarden bereikt moeten



zijn, idealiter in het perspectief van de realisatiecijfers vanaf het jaar t-2 en de tussenliggende jaren, tot het laatste meerjarencijfer t+4 (tijdshorizon).

Wanneer de algemene beleidsdoelstelling zowel meetbaar is als concrete aanknopingspunten biedt voor directe sturing en beleidsinstrumentatie (bijvoorbeeld handhaving van de kustlijn) is een vertaling naar nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen overbodig. De algemene en nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen vallen dan samen.

Het expliciteren van de beleidsdoelstellingen maakt het mogelijk een oordeel te vormen over de vraag of de doelen bereikt zijn en of dit is gebeurd als gevolg van het gevoerde beleid (doelbereiking en doeltreffendheid). De vraag naar doelbereiking zal vaak door reguliere prestatiegegevens kunnen worden beantwoord. Niet in alle gevallen zal de realisatie van de beleidsdoelstellingen echter gevolgd kunnen worden met prestatiegegevens die op reguliere - aan de jaarlijkse begrotingscyclus gekoppelde - wijze beschikbaar komen. De algemene beleidsdoelstelling zal bijvoorbeeld niet altijd in streefwaarden uitgedrukt kunnen worden. Ook verstrijken soms meerdere jaren tussen het treffen van een beleidsmaatregel en het nagestreefde effect. De vraag of doelen al dan niet bereikt worden als gevolg van het gevoerde beleid kan in het algemeen nooit via reguliere prestatiegegevens worden beantwoord. Dit omdat de invloed van beleid op maatschappelijke ontwikkelingen moeilijk kan worden geïsoleerd. In aanvulling op de prestatiegegevens die op reguliere wijze beschikbaar komen, kan de mate van doeltreffendheid met beleidsevaluatieonderzoek worden onderzocht. Beseft moet worden dat dergelijk onderzoek in het geval van kwalitatief beleidsevaluatieonderzoek vaak minder harde uitspraken over beleidseffecten mogelijk maakt en dat dit onderzoek relatief kostbaar is. Het is van belang een goede mix te vinden tussen jaarlijks op te nemen prestatiegegevens en de inzet van beleidsevaluatieonderzoek.

#### *De budgettaire gevolgen van beleid*

In een cijferoverzicht worden de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten voor de jaren t-2 tot en met t+4 integraal gepresenteerd. Voor de geïntegreerde presentatie (en toelichting) is gekozen om de samenhang per beleidsartikel beter tot uitdrukking te brengen en de toegankelijkheid te vergroten doordat versnippering van informatie wordt voorkomen. In het cijferoverzicht worden de uitgaven nader onderverdeeld in apparaatsuitgaven en programma-uitgaven. In de toelichting bij het cijferoverzicht wordt waar mogelijk gebruik gemaakt van prestatiegegevens. De apparaatsuitgaven worden waar mogelijk onderbouwd met doelmatigheidsgegevens; de uitvoeringskosten per prestatie. Een en ander aangevuld met informatie over de kwaliteit van de te leveren producten of activiteiten. Indien zinvol worden de programma-uitgaven onderbouwd met volume- en prijsgegevens.

#### *Budgetflexibiliteit*

Inzicht in de budgetflexibiliteit, ofwel het door de Staten-Generaal op kortere en op langere termijn nog te beïnvloeden deel van de uitgaven vormt een wezenlijke voorwaarde voor de uitoefening van het budgetrecht. Onder het kopje "budgetflexibiliteit" wordt in kwalitatieve zin ingegaan op de aard van de uitgaven. In dit kader wordt bijvoorbeeld aangegeven in hoeverre sprake is van (meerjarige) contracten, internationale verplichtingen en nationale wetgeving. Daarnaast wordt de budgetflexibiliteit, in percentages van de totale geraamde uitgaven, in meerjarig perspectief weergegeven. Dit wordt aangevuld met een toelichting op de beoogde besteding van het nog vrij te besteden budget.

#### *Veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming*

Bij het opstellen van een begroting worden uiteenlopende beleidsmatige en cijfermatige veronderstellingen gehanteerd die aan het beleid respectievelijk aan het bijbehorende budget ten grondslag liggen. In een afzonderlijke paragraaf wordt op de belangrijkste veronderstellingen ingegaan. Wat betreft beleid kan hierbij gedacht worden aan sociaal-economische factoren (bijvoorbeeld inkomensontwikkeling, rente of inflatie) of demografische factoren (bijvoorbeeld bevolkingsontwikkeling). Wat betreft het bijbehorende budget kan gedacht worden aan de belangrijkste rekenregels of ramingsveronderstellingen.

#### **De bedrijfsvoeringsparagraaf**

In de oude situatie werd in de departementale begroting in het algemeen deel van de memorie van toelichting expliciet ingegaan op het financieel beheer. Veelal had deze beschrijving het

karakter van een verantwoording. In de begrotings- en verantwoordingsstukken nieuwe stijl wordt niet meer gesproken over “financieel beheer” maar over het ruimere begrip “bedrijfsvoering”. Waar in het departementale jaarverslag standaard een bedrijfsvoeringsparagraaf wordt opgenomen is dat in de departementale begroting niet het geval. Slechts indien sprake is van specifieke bedrijfsvoeringsthema's, zoals voorgenomen reorganisaties en verzelfstandigingsoperaties zal hiervan mededeling gedaan worden in de departementale begroting. Op het begrip “bedrijfsvoering” wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

#### **De baten-lastenparagraaf**

De uitgaven van ministeries voor de koop van producten en diensten van een baten-lastendienst worden in samenhang met de programma-uitgaven op de desbetreffende beleidsartikelen geraamd. In de baten-lastenparagraaf wordt specifieke aandacht geschonken aan de financiële informatie van de baten-lastendiensten zelf.

#### **De verdiepingsbijlage**

Door de toelichting bij een beleidsartikel een meer beleidsmatig karakter te geven, wordt bepaalde achterliggende, detail- of meer technische informatie niet meer in deze toelichting opgenomen. Deze verdere uitdieping zal in de zogenoemde verdiepingsbijlage worden opgenomen.

#### **4. Naar een meer informatieve en transparante verantwoording**

Evenals de departementale begroting wordt ook de departementale verantwoording meer beleidsmatig. Om tot uitdrukking te brengen dat de verantwoording voortaan beleid als primaire invalshoek heeft, wordt in de toekomst niet langer gesproken over de departementale financiële verantwoording, maar over het departementale jaarverslag.

De structuur van het departementale jaarverslag is waar mogelijk gelijk aan de structuur van de departementale begroting. Op deze wijze wordt de samenhang tussen de begrotings- en verantwoordingsstukken verbeterd.

#### **De verantwoordingsstaat**

Om de verantwoordingspresentatie meer overzichtelijk en inzichtelijk te maken wordt de totstandkoming van de realisaties niet meer in de verantwoordingsstaten zichtbaar gemaakt. Deze informatie wordt in het vervolg opgenomen in de zogenoemde verdiepingsbijlage bij het departementale jaarverslag. Daarnaast worden de verantwoordingsstaten voor de verplichtingen, uitgaven en de ontvangsten - evenals dat bij de begroting met betrekking tot de begrotingsstaten het geval zal zijn - geïntegreerd in één verantwoordingsstaat.

#### **De beleidsparagraaf**

Net als in de departementale begroting nieuwe stijl bestaat de kern van de beleidsparagraaf uit twee delen: de *beleidsagenda* en de *beleidsartikelen*.

##### *De beleidsagenda*

De beleidsagenda betreft een samenvatting van de bereikte resultaten op hoofdlijnen. Daarbij is de inhoud van de departementale begroting leidend voor de inhoud van het departementale jaarverslag. Beleidsprioriteiten die aandacht in de departementale begroting krijgen, behoren in het departementale jaarverslag eveneens aandacht te krijgen. Deze kunnen worden aangevuld met beleidsprioriteiten die tijdens de uitvoering van een begrotingsjaar opkomen. Een uitgebreide beschrijving wordt opgenomen in de toelichting op de beleidsartikelen.

##### *De beleidsartikelen*

Door net als in de departementale begroting beleid een meer centrale plaats te geven, verandert de invalshoek van de departementale verantwoording. Niet langer zijn alleen de financiële middelen onderwerp van verantwoording, ook de beleidsdoelstellingen, de in te zetten instrumenten en daarmee te leveren prestaties zoals opgenomen in de departementale begroting maken nadrukkelijk deel uit van deze verantwoording. Hierdoor ontstaat een integrale verantwoording over het beleid, de instrumenten en daarmee geleverde prestaties en de financiële middelen.

Wat betreft de opbouw van de toelichting per beleidsartikel wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de departementale begroting nieuwe stijl. Achtereenvolgens behoren derhalve aan bod te komen: de algemene en nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen, de daartoe ingezette instrumenten en daarmee geleverde prestaties en de budgettaire gevolgen van beleid. Dit alles wordt waar mogelijk en zinvol toegelicht met prestatiegegevens.

### **De bedrijfsvoeringsparagraaf**

In het departementale jaarverslag wordt in een afzonderlijke paragraaf ingegaan op de bedrijfsvoering van een ministerie. Bij bedrijfsvoering gaat het in wezen om de sturing en beheersing van activiteiten c.q. processen binnen een organisatie. Aangezien de activiteiten c.q. processen veelal verschillend van aard zijn, zal van geval tot geval een keuze gemaakt moeten worden ten aanzien van de in te zetten instrumenten, de frequentie van de inzet en de daarbij te hanteren normen. Bij de afweging worden de mogelijke risico's, de kans dat deze zich zullen voordoen als ook de eventuele gevolgen ervan in aanmerking genomen. Voor een aantal thema's is rijksbrede normstelling van toepassing. Dit betreft de wet- en regelgeving waaraan ieder ministerie moet voldoen. De aanpak ten aanzien van de bedrijfsvoering heeft geen statisch karakter. Niet alleen processen kunnen in de loop van de tijd veranderen, dit geldt ook voor risico-inschattingen, effectiviteit en kosten van de inzet van sturings- en beheersingsinstrumenten. Deze veranderingen zullen van invloed zijn op de (frequentie van) in te zetten instrumenten van sturing en beheersing.

In de bedrijfsvoeringsparagraaf, ook wel de mededeling over de bedrijfsvoering genoemd, wordt de aandacht gericht op bijzonderheden. Hierdoor kan de communicatie over de bedrijfsvoering van een ministerie richting de Staten-Generaal doelmatiger worden. Doordat deze vorm van rapportage wordt gekozen, wordt expliciet aandacht gevraagd voor de wijze waarop de kwaliteit van de bedrijfsvoering binnen ministeries wordt gewaarborgd. De reikwijdte van de mededeling over de bedrijfsvoering is gekoppeld aan de binnen het ministerie gevolgde aanpak ten aanzien van de bedrijfsvoering: de processen en daarvoor vastgestelde normen bepalen de betekenis die aan de mededeling over de bedrijfsvoering kan worden ontleend. Hierdoor kan de inhoud van de mededeling over de bedrijfsvoering per ministerie verschillen.

### **Baten-lastenparagraaf**

Evenals in de departementale begroting wordt in het departementale jaarverslag tot slot een baten-lastenparagraaf opgenomen met financiële informatie over baten-lastendiensten.

### **Verdiepingsbijlage**

In de verdiepingsbijlage wordt de opbouw van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van de stand ontwerpbegroting naar de uiteindelijke realisatie weergegeven.

## **5. Financieel jaarverslag van het Rijk**

Het Financieel jaarverslag van het Rijk is een verantwoordingsdocument op het niveau van het Rijk. Reden om een nieuw verantwoordingsdocument te introduceren op het niveau van het Rijk, is dat in de oude situatie in verschillende documenten verantwoording wordt afgelegd over de financiële realisaties en het financieel beheer van het Rijk als geheel. Het gaat hierbij om de jaarlijkse brief van de minister van Financiën inzake het financieel beheer, zoals die in artikel 68 van de CW omschreven stond, de financiële verantwoording van het Rijk en de verantwoordingsinformatie in de Miljoenennota (in het bijzonder de staatsbalans). Door het uitbrengen van het Financieel jaarverslag van het Rijk wordt beoogd aan deze versnippering een einde te maken. Het Financieel jaarverslag van het Rijk is onderworpen aan controle door de Algemene Rekenkamer.

Het Financieel jaarverslag van het Rijk wordt samen met de departementale jaarverslagen op de derde woensdag in mei aan de Staten-Generaal aangeboden. Dit is een logisch gevolg van de afspraken tussen regering, Algemene Rekenkamer en Staten-Generaal inzake de versnelling van het verantwoordingsproces.

## 6. VBTB en het budgetrecht

De VBTB-operatie is gestart vanuit de intentie het budgetrecht en de controlerende functie van de Staten-Generaal te versterken. Dit vanuit de idee dat de begroting en verantwoording een belangrijke rol spelen in ons democratisch staatsbestel. Het thema budgetrecht is dan ook een belangrijk thema.

De huidige begroting is vaak gericht op middelen, instrumenten en/of op de organisatorische structuur van een departement. Ze gaf vaak geen antwoord op vragen als: "Wat wil de regering bereiken, wat gaat ze daarvoor doen en wat mag dat (maximaal) gaan kosten?". Om het budgetrecht van de Staten-Generaal te versterken, staan in de begroting nieuwe stijl beleidsdoelstellingen centraal. Richtinggevende ontwerp-principes zijn de doelmatigheid en de doeltreffendheid van beleid. Grootste uitdaging is het leggen van een expliciete relatie tussen het beleid, de daartoe in te zetten instrumenten c.q. te verrichten prestaties en de daarvoor benodigde middelen. In de verantwoording kunnen daardoor ook - en dat is minstens zo wezenlijk - vragen centraal staan als: "Hebben we bereikt wat we hebben beoogd, hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen en heeft dit gekost wat we dachten dat het zou gaan kosten?" Zoals aangegeven in de voortgangsrapportage VBTB van mei 2000 (Kamerstukken II, 1999/2000, 26.573, nr. 29), was het benoemen van beleidsdoelstellingen een zaak van afwegen tussen twee invalshoeken. Enerzijds dient zo concreet mogelijk te worden aangegeven wat de regering nu precies bereiken wil. Dat kan leiden tot erg veel artikelen, die in de loop der tijd sterk aan verandering onderhevig zijn. Anderzijds bestaat de noodzaak van een bepaalde mate van stabiliteit en continuïteit. Genoemde invalshoeken zijn gecombineerd door het onderscheiden van algemene en nader geoperationaliseerde doelstellingen.

### *Autorisatie op het niveau van het begrotingsartikel*

De omvorming van input- tot beleidsgeoriënteerde begrotingen is gepaard gegaan met "grotere" artikelen. Daarmee is ook het aantal begrotingsartikelen afgenomen. De "echte" Rijksbegroting 2000 telde 577 uitgavenartikelen. De voorbeeldbegrotingen 194; een verschil van 383. Dit verschil wordt in de eerste plaats veroorzaakt door het zoveel als mogelijk toerekenen van de uitgaven voor personeel en materieel aan de diverse beleidsdoelstellingen. Dit is goed voor een verschil van 42 artikelen. In de tweede plaats worden verschillende thans nog verplicht voorgeschreven instrumentgerichte artikelen (zoals die voor adviescolleges, garanties, leningen, deelnemingen, subsidies, bijdragen aan agentschappen en zbo's) straks gekoppeld aan de daarmee te bereiken doelstellingen van beleid. Ook dit met als doel de integrale uitgaven aan beleid zichtbaar te maken. Hierdoor treedt een reductie op van 140 artikelen. Veel van al deze informatie blijft overigens in beginsel gewoon zichtbaar als toelichting op de beleidsartikelen. Ook zijn alle administratieve artikelen (als loonbijstelling, prijsbijstelling en onvoorzien) geclusterd. Dit leidt tot een teruggang met 21 artikelen. Voor het overige kan de reductie worden toegeschreven aan het samenvoegen van artikelen met het karakter van een activiteit en/of een operationeel doel die bijdragen aan een "hogere" algemeen doel of aan artikelen waarop geen uitgaven stonden geraamd.

Grotere en minder artikelen dus. In verschillende Algemene Overleggen kwam in dit kader de vraag naar voren of dit alles nu niet juist een inperking van het budgetrecht van de Staten-Generaal betekent. Naar de mening van de regering is dit niet het geval.

Vooropgesteld zij dat de begroting - conform artikel 105 van de Grondwet - jaarlijks vastgesteld blijft worden bij wet. Het parlement is dus volop betrokken bij de besluitvorming hierover. Hierin ligt ook het fundament van het parlementaire budgetrecht. Zoals hiervoor geschreven, verandert wel het karakter van de begrotingswet. In de toelichting zal informatie gaan verdwijnen. Daarbij gaat het in de kern om informatie die voor het Parlement weinig tot geen beleidsrelevantie had, zoals de verplichtingen-kasmatrices en de economische en functionele coderingen. In plaats daarvan ligt in de begroting nieuwe stijl de nadruk op beleidsdoelstellingen (zoveel mogelijk met streefwaarden, een tijdshorizon en doelgroepen) en op prestatiegegevens. Deze geven inzicht in de nagestreefde effecten van beleid, de kosten en kwaliteit van de door de overheid te leveren producten en diensten alsmede in de volume- en prijsgegevens van de (programma)uitgaven. Verder wordt voorzien in toegankelijke informatie over de budgetflexibiliteit en over de veronderstellingen ten aanzien van de effectbereiking, doelmatigheid en de ramingen. Dit alles om de beleidsrelevantie en de toegankelijkheid van de begrotings- en verantwoordingsstukken te vergroten.

Vooraf op het gebied van het concretiseren van doelstellingen en prestatiegegevens zal de komende jaren groei noodzakelijk zijn.

Wijzigingen van de begroting zullen - net zoals thans - in de regel plaats blijven vinden op het niveau van begrotingsartikelen. Volgens de Comptabiliteitswet is dit immers het autorisatieniveau. De Staten-Generaal behouden alle mogelijkheden om daarop invloed uit te oefenen en dus haar budgetrecht te verwezenlijken. Wanneer de Tweede Kamer verschuiving aan wil brengen *tussen* begrotingsartikelen, kan zij daarvoor het instrument van het amendement gebruiken. Een dergelijk amendement zou in het VBTB-tijdperk overigens idealiter in WWW-termen moeten luiden. Welke effecten en/of welke prestaties worden met de extra middelen op het artikel beoogd (en bij een spiegelbeeldige mutatie op een ander artikel: wat hoeft daar wellicht minder te worden gepresteerd)? Verschuivingen *binnen* een artikel kunnen - net zoals dat nu het geval is - worden bereikt door het aannemen van een motie.

Staatsrechtelijk bezien is het amenderen van een wet een "krachtiger" instrument voor het parlement dan het aannemen van een motie. Door een amendement wordt immers een bepaalde situatie juridisch vastgelegd. Dit in tegenstelling tot een motie. Bij amenderingen van begrotingswetten die beogen het uitgavenniveau te *verhogen*, ligt dat evenwel anders. Dit omdat een begrotingswet een machtiging aan de regering behelst tot het doen van uitgaven tot een bepaald maximum (en niet een verplichting inhoudt tot het doen van uitgaven). Het feitelijk niet uitvoeren van zo'n amendement op de begroting of het niet uitvoeren van een motie met zo'n strekking leidt daarmee tot eenzelfde politiek feit, waaraan de Tweede Kamer zelf de (van geval tot geval te bepalen) politieke consequenties zal dienen vast te stellen. Bij amendering van begrotingswetten die beogen het uitgavenniveau te *verlagen* is een amendement wel "krachtiger" dan een motie.

Overigens kan de Tweede Kamer in het uiterste geval ook via het recht van amendement een bestaand begrotingsartikel opsplitsen in meerdere doelen. Daarbij zou de beleidsinhoudelijke invalshoek centraal moeten staan en niet zozeer de budgettaire omvang van artikelen. Dit omdat splitsing uit hoofde van budgettaire omvang tot gevolg kan hebben dat onlosmakelijk samenhangende operationele doelstellingen van elkaar gescheiden worden c.q. los komen te staan van hun gemeenschappelijke algemene doelstelling.

Voorts bestaat de mogelijkheid om - in uitzonderlijke gevallen en op incidentele basis - amendementen in te dienen tot verschuiving van bedragen op artikelonderdelen zonder wijziging van het artikelbedrag en bestaat de mogelijkheid tot het indienen van een amendement tot het invoegen van een nieuw artikelonderdeel.

De zogenoemde Rijksbegrotingsvoorschriften bevatten daartoe - in samenwerking met het Bureau wetgeving van de griffie van de Tweede Kamer en de staf van de Commissie voor de Rijksuitgaven opgestelde - modellen. Het gaat hierbij om bijzondere gevallen c.q. om gevallen op incidentele basis. Een begrotingsartikel is volgens de Comptabiliteitswet immers in beginsel het autorisatieniveau van de begroting.

#### *Autorisatie van beleidsdoelstellingen en prestatiegegevens*

In het algemeen overleg van 9 november 2000 van de Minister van Financiën met de Commissie voor de Rijksuitgaven zijn drie andere mogelijkheden geopperd, waarbij de autorisatie door de Staten-Generaal zou kunnen aansluiten. Als eerste optie is naar voren gebracht dat de *beleidsdoelstellingen en prestatiegegevens* zou moeten kunnen worden geautoriseerd.

Hiertegen bestaan in de ogen van de regering belangrijke bezwaren. Allereerst laten sommige - maatschappelijke zeer relevante - beleidsdoelstellingen zich niet goed kwantificeren; sommige nog niet, sommige nooit. Sturen op de *uitgaven per eenheid effect* (x miljoen voor 1% meer veiligheidsgevoel op straat) is zeer gecompliceerd. In de tweede plaats zij bedacht dat een budget jaarlijks wordt vastgesteld, terwijl het bereiken van doelstellingen meestal meerdere jaren vergt, soms een kabinetsperiode overstijgend. Het autoriseren van doelstellingen zou vervolgens kunnen leiden tot het geforceerd zoeken naar meetbare indicatoren op korte termijn, terwijl het minder meetbare wellicht meer relevante beleid op de langere termijn in de verdrukking raakt. De regering wil ten eerste waken voor deze *performance paradox*. In de derde plaats zij bedacht dat het al dan niet bereiken van een doelstelling vaak ook afhankelijk is van externe factoren; externe factoren die zich niet gemakkelijk laten isoleren. Dit maakt het autoriseren van doelstellingen al snel een arbitraire aangelegenheid.

Wanneer de begroting het primaire aangrijpingspunt voor het vaststellen en wijzigen van doelen zou worden, zou dat aanzienlijke consequenties hebben voor de inrichting van de begroting, maar ook van daarmee samenhangend administraties etc.

Belangrijkste meer principiële tegenargument is evenwel dat van “de dubbele sturing”. Autorisatie blijft altijd een budgettaire component houden. Er zou in de eerste optie daarom altijd sprake zijn van het én autoriseren van doelen én van budget. Dit doet al snel de vraag rijzen wat nu leidend is; het door de Saten-Generaal geautoriseerde budget of het daarmee beoogde beleid. Een concreet voorbeeld: wat te doen wanneer een budget is uitgeput, maar de doelstellingen nog niet zijn bereikt?. Naar de mening van de regering, staat het beleid in de VBTB-begroting voorop, doch vormt het budget daarbij het kader. Het budgetmechanisme dient immers speciaal voor die situaties waar de markt bij de voortbrenging van (quasi-collectieve) goederen faalt. VBTB beoogt een duidelijk verband tot stand te brengen tussen de financiële middelen, de daarmee te verrichten prestaties en de daarmee te bereiken doelen. Dit opdat de begroting meer beleidsmatig en meer toegankelijk wordt. Het wezen van een begroting (kaderstellend in het allocatieproces) verandert hierdoor echter niet.

#### *Autorisatie op artikelonderdeelniveau*

Als tweede optie is gesuggereerd het autoriseren op het niveau van *artikelonderdelen*. Ook hiervan is de regering geen voorstander. In de VBTB-begroting worden in beginsel twee artikelonderdelen onderscheiden; één voor de apparaatsuitgaven en één voor de programmagelden. Om de integrale uitgaven van beleid zichtbaar te maken, werden betreffende – tot dusver gescheiden – posten bijeengebracht. Een en ander aansluitend bij het steeds breder toegepast concept van integraal resultaatgericht management (waarbij vooraf afspraken worden gemaakt over de te bereiken doelen en de daarvoor benodigde middelen, daarover achteraf verantwoording wordt afgelegd en de “uitvoerder” een bepaalde mate van vrijheid heeft bij de inzet van middelen om de gestelde doelstellingen te bereiken). De uitgaven voor apparaat en programma worden op afzonderlijke artikelonderdelen geraamd, om de Staten-Generaal zicht te bieden op de ontwikkeling hiervan. Zowel vooraf in de begroting, als achteraf in de verantwoording. Het onderscheid heeft ten principale een beheersmatige achtergrond. Afzonderlijk autoriseren van de artikelonderdelen *apparaat* en *programma* zou indruisen tegen het juist genoemde concept van resultaatgericht integraal management. Belangrijker evenwel is dat het autoriseren op het niveau van de artikelonderdelen *apparaat* en *programma* de Staten-Generaal geen aanknopingspunt biedt voor het aanbrengen van beleidsmatige begrotingsmutaties.

#### *Autorisatie van operationele doelstellingen*

Als derde mogelijkheid is genoemd het autoriseren op het niveau van *operationele doelstellingen*. Ook deze optie valt naar de mening van de regering niet te prefereren. Daartoe dient kort de achtergrond van de operationele doelstellingen te worden geschetst. In de regeringsnota VBTB, van mei 1999, werd als leidend beginsel voor beleidsartikelen *homogeniteit van beleid* geformuleerd. Bij het verder uitwerken van het VBTB-beleid in het algemeen en de beleidsbegrotingen in het bijzonder, bleek dat veel van dergelijke beleidsdoelstellingen niet goed meetbaar en/of niet goed beïnvloedbaar waren en daarmee geen adequate aanknopingspunten voor allocatie en verantwoording zouden bieden. Niet goed meetbare en/of niet-beïnvloedbare doelstellingen dienen daarom nader te worden geoperationaliseerd in wel-meetbare en -stuurbare doelstellingen. Gedachte is dat de nader geoperationaliseerde doelen een indicatie vormen van respectievelijk een directe bijdrage leveren aan het bereiken van de *hogere* algemene beleidsdoelstelling. Ze staan derhalve in logische verbinding tot elkaar. Zeker in de beginfase van het VBTB-project kunnen de operationele doelstellingen vaak het karakter dragen van *producten of diensten* c.q. van door de rijksoverheid verrichte activiteiten. Dit als beste jaarlijkse indicatie voor het bereiken van de maatschappelijke doelstelling, welke periodiek wordt gevolgd door middel van meer diepgaand evaluatieonderzoek. Autoriseren op het niveau van operationele doelstellingen zou – wanneer dit in oenschouwen genomen wordt - twee gevolgen hebben. Ten eerste zou het wijzigen van een operationele doelstelling altijd consequenties moeten hebben voor de daarmee te bereiken “hogere” algemene doelstelling van beleid. Naar de mening van de regering is het consequent logisch eerst een uitspraak te doen over de uitgaven voor deze algemene beleidsdoelstelling, wat zich vervolgens zou kunnen doorvertalen naar de operationele doelen. In de tweede plaats zou het autoriseren van operationele doelen – zeker in deze fase van het VBTB-proces – snel kunnen leiden tot het

sturen op middelen, instrumenten en organisaties. Dit terwijl de intentie van het VBTB-project juist gelegen is in de idee sturing primair aan te laten grijpen op het niveau van de doelen van het beleidsartikel. De regering zou geen stap terug willen doen, naar een meer activiteiten-gerichte benadering.

Het autoriseren van operationele doelstellingen - een niveau "lager" dan dat van de artikelonderdelen apparaat en programma - heeft ook meer praktische gevolgen, voortvloeiend uit het feit dat er zo vele honderden budgetten dreigen te ontstaan. Deze gevolgen bestaan er bijvoorbeeld uit dat de flexibiliteit van de begroting - en daarmee de slagvaardigheid van de overheid - af kan nemen. Hierbij zij bedacht dat de Staten-Generaal zowel vooraf als eventueel tussentijds en achteraf via de toelichting bij de beleidsartikelen wel degelijk zicht houdt op de programma-uitgaven per operationele doelstelling.

Een ander discussiepunt dan de generieke vraag of het budgetrecht aan zou moeten grijpen bij het niveau van de operationele doelen, is de vraag of sommige nader geoperationaliseerde doelstellingen in wezen geen meetbare en stuurbare algemene doelstellingen van beleid betreffen. Inmiddels zijn soms reeds nadere afspraken gemaakt tussen afzonderlijke vakministers en de betrokken vaste Tweede-Kamercommissies over de precieze indeling van de begroting nieuwe stijl. Bij sommige begrotingen leidt dat c.q. kan dat leiden tot splitsing van artikelen. Deze afspraken kunnen gepaard gaan met nadere afspraken, bijvoorbeeld inzake aanvullende informatie over doelen, prestaties, de inzet van instrumenten, e.d.

Al met al concludeert de regering dat het budgetrecht van de Staten-Generaal door VBTB niet wordt ingeperkt door de autorisatie te handhaven op het niveau van de - in aantal weliswaar aanzienlijk terug te brengen - begrotingsartikelen.

#### **7. Financiële gevolgen van het wetsvoorstel**

De financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor zover die samenhangen met de implementatie van VBTB blijven beperkt tot de extra kosten die de ministeries daarvoor moeten maken. Voor de overige maatschappelijke sectoren zijn er geen directe financiële gevolgen.

De extra kosten die de ministeries moeten maken zijn voornamelijk van informatiekundige aard. Gedacht moet dan worden aan de aanschaf van software (o.a. ERP-pakketten) en de aanpassing van managementinformatiesystemen (aanpassing gericht op prestatie-indicatoren en op optimalisatie van de interne bedrijfsvoering).

Voor de dekking van deze kosten is voor de jaren 2000 tot en met 2005 in totaal fl. 200 mln. extra uitgetrokken (in 2000 en 2001 fl. 50 mln. per jaar en in 2002 t/m 2005 fl. 25 mln. per jaar). Deze bedragen zijn bij Voorjaarsnota 2000 in een aanvullende post van de Rijksbegroting opgenomen. De middelen voor 2000 en 2001 zijn via suppletore begrotingen aan de betrokken departementale begrotingen toegevoegd. De middelen voor de jaren 2002 tot en met 2005 zullen nog aan de departementale begrotingen worden toegevoegd.

oOo

## MEMORIE VAN TOELICHTING ACHTSTE WIJZIGING COMPTABILITEITSWET

### Algemeen deel

#### 1. Inleiding

In 1997 heeft de Algemene Rekenkamer de reikwijdte en inhoud van de door haar gewenste taken en bevoegdheden aan de orde gesteld. Op 11 april 1997 publiceerde zij de notitie *Taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer op het EU-controleterrein*<sup>8</sup> en op 19 november 1997 bracht zij de nota *Herbezinning taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer*<sup>9</sup> ter kennis van de Staten-Generaal en de Minister van Financiën. De Algemene Rekenkamer stelt daarin dat haar huidige wettelijke bevoegdheden onvolkomenheden vertonen die de aandacht van de wetgever verdienen. Deze onvolkomenheden houden volgens de Algemene Rekenkamer hoofdzakelijk verband met een aantal bestuurlijke ontwikkelingen die nog onvoldoende in de regeling van haar bevoegdheden in de Comptabiliteitswet hebben doorgewerkt. Deze ontwikkelingen hebben volgens de Algemene Rekenkamer gemeenschappelijk dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van publieke taken en voor de besteding van publieke middelen steeds meer is komen te liggen bij organen buiten het Rijk, terwijl de desbetreffende minister wel eindverantwoordelijk is gebleven.

De Algemene Rekenkamer heeft drie terreinen aangewezen waarop zij nadere of duidelijkere bevoegdheden wenselijk acht:

1. de besteding van rijksmiddelen (specifieke uitkeringen) door decentrale overheden;
2. de controle op de besteding van EG-gelden in Nederland;
3. de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen door instellingen buiten het Rijk die wel tot de publieke sector behoren (zoals in de sociale zekerheid, de publieke zorgverzekering en het openbaar vervoer).

Op 16 juli 1999 zond de Minister van Financiën een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal met daarin het commentaar van de regering op de visie en de standpunten die de Algemene Rekenkamer over uitbreiding van haar bevoegdheden in bovengenoemde twee stukken heeft geformuleerd.<sup>10</sup> In die brief heeft de regering uiteengezet waarom zij van oordeel is dat de bestaande controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de besteding van (nationale) specifieke-uitkeringsgelden door decentrale overheden toereikend zijn.<sup>11</sup> Artikel 54, tweede lid, en artikel 57, derde lid, van de Comptabiliteitswet bepalen dat de ministers gehouden zijn de Algemene Rekenkamer desgevraagd inlichtingen te verstrekken die zij nodig acht voor haar rechtmatigheids- respectievelijk doelmatigheidsonderzoek. De informatieverschaffing door decentrale overheden aan de ministers is geregeld in het *Besluit financiële verhouding*.<sup>12</sup> In relatie daarmee zal de desbetreffende minister zich op verzoek van de Algemene Rekenkamer, wanneer naar haar oordeel de op het ministerie beschikbare gemeentelijke en provinciale informatie tekortschiet om tot een oordeel te komen over de

<sup>8</sup> Kamerstukken II 1996/97, 24 500, nr. 5.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 1997/98, 24 479, nrs. 2 en 3. Over deze nota voerde de commissie voor de Rijksuitgaven schriftelijk overleg met de Algemene Rekenkamer (Kamerstukken II 1997/98 24 479, nr. 4).

<sup>10</sup> Kamerstukken II 1998/99, 24 479 en 24 500, nr. 5. Over het regeringsstandpunt van 16 juli 1999 voerde de Minister van Financiën op 13 oktober 1999 overleg met de commissie voor de Rijksuitgaven (zie voor het verslag daarvan Kamerstukken II 1999/2000, 24 479 nr. 6).

<sup>11</sup> Op 16 december 1999 zond de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mede namens de Minister van Financiën een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer waarin nogmaals uiteengezet is waarom een uitbreiding van de controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer terzake van specifieke uitkeringen niet past in de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen (Kamerstukken II 1999/2000, 24 479, nr. 10).

<sup>12</sup> In art. 10 van het *Besluit financiële verhouding* zijn bepalingen opgenomen betreffende specifieke uitkeringen. Het derde lid van art. 10 bepaalt: "Het provinciebestuur en het gemeentebestuur verstrekken desgevraagd aan de door Onze minister wie het aangaat daartoe aangewezen ambtenaren van de accountantsdienst, bedoeld in artikel 22 van de Comptabiliteitswet, inlichtingen omtrent de besteding van een specifieke uitkering. De ambtenaren van de accountantsdienst kunnen tevens informatie inwinnen bij de in artikel 217, tweede lid, van de Provinciewet, onderscheidenlijk artikel 213 van de Gemeentewet, bedoelde accountants." Met deze bepalingen wordt vorm gegeven aan het single-auditbeleid.



uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid inzake de specifieke-uitkeringsregeling, tot het gemeente- of provinciebestuur wenden met de vraag om verstrekking van (aanvullende) informatie, waarna de minister deze aan de Algemene Rekenkamer ter beschikking stelt. Verzoeken om nadere informatie dienen uitsluitend via het desbetreffende ministerie te worden geleid. Aangezien de huidige regeling in de Comptabiliteitswet op dit punt volstaat, brengt onderhavig wetsvoorstel daar geen wijziging in.

In de brief van 16 juli 1999 is uiteengezet dat de regering ten aanzien van het bovenstaand als derde genoemde terrein waarop de Algemene Rekenkamer nadere of duidelijkere bevoegdheden wenselijk acht (i.c. onderzoek bij instellingen buiten het Rijk) van oordeel is dat bij een aanpassing van de regeling in artikel 59 van de Comptabiliteitswet in elk geval gezien dient te worden of en op welke wijze meer expliciet het doel en de reikwijdte van de controle door de Algemene Rekenkamer tot uitdrukking kunnen worden gebracht. De regering gaf in haar standpunt van 16 juli 1999 aan dat zij in nader overleg met de Algemene Rekenkamer zal bezien of en hoe concreet aan de wensen van de Algemene Rekenkamer vorm kan worden gegeven, mede gezien en rekening houdend met de sectorspecifieke institutionele structuren en verhoudingen die op de betrokken beleidsterreinen (zoals de sociale zekerheid, de publieke zorgverzekering en het openbaar vervoer) bestaan. Het overleg tussen de Algemene Rekenkamer en de regering hierover is nog lopende. De wetswijzigingen die als uitkomst van dit overleg nodig zullen blijken, zullen via een van deze achtste wijziging gescheiden traject worden doorgevoerd. Dit wetsvoorstel heeft daar dus géén betrekking op.

Onderhavige wijziging van de Comptabiliteitswet betreft de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de besteding van subsidies die ten laste komen van de begroting van de Europese Unie. Over deze wetswijziging is overleg gevoerd met de Algemene Rekenkamer, in welk verband de Minister van Financiën op 6 december 1999 een concept-wetsvoorstel ter advisering aan de Algemene Rekenkamer heeft voorgelegd. Het op 5 april 2000 door de Algemene Rekenkamer uitgebrachte advies<sup>13</sup> alsmede de reactie van het kabinet daarop<sup>14</sup> zijn bij deze memorie van toelichting gevoegd.

## **2. De wensen van de Algemene Rekenkamer**

In de notitie *Taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer op het EU-controleterrein* benadrukt de Algemene Rekenkamer dat haar controlemogelijkheden op EU-terrein beperkter zijn dan die van de Europese Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer constateert dat zij op grond van de huidige Comptabiliteitswet niet over wettelijke bevoegdheden beschikt om zelfstandig onderzoek te verrichten bij decentrale overheden (gemeenten en provincies), bij instellingen en bedrijven (met uitzondering van die vermeld in artikel 59 van de Comptabiliteitswet) en bij natuurlijke personen (zoals agrariërs). De Europese Rekenkamer - zo stelt de Algemene Rekenkamer - is bij de uitoefening van haar controletaak wel bevoegd te controleren tot op het niveau van de uiteindelijke begunstigen in de lidstaat en heeft bijgevolg wel toegang ter plaatse bij alle beheerinstanties en bij alle natuurlijke en rechtspersonen die gelden uit de communautaire begroting ontvangen. De Algemene Rekenkamer vindt het onbevredigend dat zij op Nederlands grondgebied, waar het gaat om onderzoek naar de besteding van EG-gelden, een minder vergaande controlebevoegdheid heeft dan de Europese Rekenkamer. Waar het Europees beleid en middelen betreft, geeft zij de wetgever daarom in overweging haar bevoegdheden aan die van de Europese Rekenkamer gelijk te schakelen, dat wil zeggen dat ook zij de bevoegdheid krijgt te controleren tot op het niveau van de eindbestemming. Dit betekent onder meer dat de Algemene Rekenkamer een eigen bevoegdheid wenst met directe toegang tot onder meer decentrale overheden die EG-gelden besteden.

Toegang tot bijvoorbeeld decentrale overheden zegt de Algemene Rekenkamer nodig te hebben om de wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid voor EU-beleid op het niveau van deze overheden wordt gedragen, volledig in haar onderzoek te kunnen betrekken en daarover verslag te kunnen doen. Nadrukkelijk is dus niet de controle van gemeenten of provincies als zodanig aan de orde, maar gaat het om onderzoek dat erop gericht is om vast te stellen of op adequate wijze vorm is gegeven aan de taken die de regering op grond van de Europese regelgeving heeft ten aanzien van de rechtmatige en doelmatige besteding van EG-geldstromen en de controle en het

<sup>13</sup> Brief van de Algemene Rekenkamer aan de Minister van Financiën d.d. 5 april 2000, kenmerk 342R.

<sup>14</sup> Brief van de Minister van Financiën aan de Algemene Rekenkamer d.d. 15 juni 2000, kenmerk DAR/2000/306M.

toezicht daarop.<sup>15</sup> De Algemene Rekenkamer benadrukt in dat verband te streven naar een nadere bevoegdheid, hetgeen zij principiële onderscheidt van uitbreiding van haar controletaak (die zij ongewijzigd wil laten). Het kan nodig zijn dat de Algemene Rekenkamer ter plaatse de gemeentelijke of provinciale organisatie en administratie onderzoekt teneinde te kunnen vaststellen of is voldaan aan de daaraan te stellen eisen.

Een grotere EU-betrokkenheid wordt door de Algemene Rekenkamer bepleit vanuit enerzijds de strekking en de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid en vanuit anderzijds (versterking van) de samenwerking met de Europese Rekenkamer. Als 'bijkomend voordeel' van het parallel laten lopen van haar bevoegdheden met die van de Europese Rekenkamer noemt de Algemene Rekenkamer in haar notitie *Taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer op het EU-controleterrein* de vergemakkelijking van de totstandbrenging van een EU-controlepiramide, waardoor de Algemene Rekenkamer vaker zou kunnen optreden als 'voorcontroleur' ten behoeve van de Europese Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer stelt in dit verband dat zij zich bij de controle op EG-geldstromen blijft richten op gebruikmaking van bestaande voorcontrole. De Algemene Rekenkamer merkt hierbij terecht op dat dit aansluit bij het beleid van de Nederlandse regering.

Voor de wensen van de Algemene Rekenkamer is tot slot nog het volgende van belang. In haar nota van 19 november 1997 stelt de Algemene Rekenkamer dat op het terrein van de EG-ontvangsten de reikwijdte van haar controlebevoegdheden gelijk is aan die van de Europese Rekenkamer en dat deze reikwijdte afdoende is om het terrein van de eigen middelen af te dekken. De door de Algemene Rekenkamer nagestreefde bevoegdheidenuitbreiding betreft derhalve enkel de uitgaven van de EG (ontvangsten voor Nederland) en niet de eigen middelen (die door Nederland aan de EG moeten worden afgedragen).<sup>16</sup> Onderhavig wetsvoorstel beperkt zich dan ook tot het creëren van onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot de uitgaven van de Europese Unie (de besteding van EG-subsidies) in Nederland.

### 3. Controlebevoegdheden van de rekenkamers in andere EU-lidstaten

Artikel 248, derde lid, EG-Verdrag geeft de Europese Rekenkamer de bevoegdheid controles in de lidstaten te verrichten in samenwerking met de nationale controle instanties of, indien deze laatste niet over de nodige bevoegdheden beschikken, in samenwerking met de bevoegde nationale diensten. De Europese Rekenkamer kan gegeven de aard en de diversiteit van Europese geldstromen en gezien de omvang van het communautaire grondgebied slechts een beperkte controle-intensiteit realiseren. Om het de Europese Rekenkamer in de toekomst mogelijk te maken te kiezen voor een meer systeemgerichte (en daardoor doelmatigere) aanpak, is versterking van de samenwerking met de nationale rekenkamers nodig - wat alleen maar kan bij toereikende bevoegdheden van de nationale rekenkamers.

Op dit moment beschikt reeds een groot aantal van de nationale rekenkamers van de lidstaten van de Europese Unie over bevoegdheden die (nagenoeg) gelijk zijn aan die van de Europese Rekenkamer (met inbegrip van de bevoegdheid om controles ter plaatse, óók bij decentrale overheden, te verrichten). De Algemene Rekenkamer stelt in haar nota van 19 november 1997 dat de reikwijdte van de controlebevoegdheden op het terrein van de EG-uitgaven van haar zusterinstellingen in Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Oostenrijk, Portugal en Zweden<sup>17</sup> al gelijk is aan die van de Europese Rekenkamer.<sup>18</sup> De rekenkamers van deze landen kunnen de besteding van EG-uitgaven dus tot op alle niveaus (van eindbegunstiging) controleren. Ook de

<sup>15</sup> Zie voor een globale beschrijving van de wijze waarop de verantwoordelijkheden voor beheer en controle van EU-geldstromen binnen de EU en Nederland zijn verdeeld: Kamerstukken II 1998/99, 26 264, nr. 1.

<sup>16</sup> De achtergrond van het uitgangspunt dat voor de controle op de EG-ontvangsten (eigen middelen) geen uitbreiding van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer nodig is, is mede gelegen in het feit dat in 1975 bij de Verdragswijziging ter oprichting van de Europese Rekenkamer een verklaring werd aangenomen waarin is gesteld dat de controlerechten van de Europese Rekenkamer ten aanzien van de EG-ontvangsten moeten worden geïnterpreteerd in die zin "dat de controle geen betrekking heeft op materiële verrichtingen in eigenlijke zin die worden weergegeven in de bewijsstukken betreffende de vaststelling; derhalve geschiedt de controle ter plaatse niet bij de belastingplichtige" (*Trb.* 1975, 124).

<sup>17</sup> Volgens informatie van de Algemene Rekenkamer zou men in Zweden thans nog doende zijn om de bevoegdheden van de Zweedse rekenkamer op EU-terrein formeel vast te leggen in een wettelijke regeling.

<sup>18</sup> Begin 1996 verstrekke de Algemene Rekenkamer de Tweede Kamer een globaal overzicht van de bevoegdheden en onderzoeksmogelijkheden van de rekenkamers in de EU-landen (Kamerstukken II 1995/96, 24 500, nr. 3).

rekenkamers van België en Denemarken zouden volgens de Algemene Rekenkamer over bevoegdheden met nagenoeg dezelfde reikwijdte beschikken als de Europese Rekenkamer, met beperkingen op praktisch gezien minder belangrijke terreinen.<sup>19</sup>

De regering heeft in haar standpunt van 16 juli 1999 aangegeven van oordeel te zijn dat Nederland hierbij niet achter kan blijven.<sup>20</sup> Het niet verlenen van nadere bevoegdheden aan de Algemene Rekenkamer op EU-terrein zou de Nederlandse positie in het Europese debat over verbeteringen in beheer en controle - een debat waarin Nederland steeds een actieve rol heeft gespeeld en wil blijven spelen - bij andere lidstaten bepaald niet versterken. Het bestaan van een aansprakelijkheid van de lidstaat Nederland in Europees verband weegt op dit punt zwaarder dan het op nationaal niveau bestaan van gemeentelijke en provinciale autonomie ten opzichte van het Rijk. Het belang van een goed financieel beheer en afdoende controle daarop brengt immers met zich mee dat elke lidstaat zijn deel van de inspanningen op zich moet nemen. De zorgwekkende foutenpercentages die de Europese Rekenkamer elk jaar weer constateert, tonen de noodzaak van substantiële verbeteringen in financieel beheer en controle genoegzaam aan. Toekenning van de bevoegdheid aan de Algemene Rekenkamer om op eigen titel tot op het niveau van de uiteindelijke ontvanger onderzoek te kunnen doen naar de rechtmatigheid en doelmatigheid van de aanwending van EG-subsidies is dienstig aan de door de Nederlandse regering nagestreefde kwaliteit van beheer en controle.

#### 4. Het europeesrechtelijk kader

De Europese Unie is een Unie van lidstaten. In het EG-Verdrag zijn de afzonderlijke decentrale overheden in formele zin dan ook geen partij. In Europese context wordt de regering van een lidstaat aangesproken, wanneer zich in die lidstaat door tekortkomingen in de beheer- en controlesystemen gevallen van fraude en onregelmatigheden voordoen. Deze bijzondere Europeesrechtelijke aansprakelijkheid van de Staat geldt niet alleen voor tekortkomingen die zich voordoen op rijksniveau, maar ook voor tekortkomingen die primair toegeschreven moeten worden aan het niet correct toepassen van het communautaire recht door organen van (territoriaal of functioneel) gedecentraliseerde overheden.

Uit het systeem van het EG-Verdrag en de daarop betrekking hebbende rechtspraak blijkt duidelijk dat de lidstaat aansprakelijk is voor schending van het communautaire recht door alle organen van een lidstaat, zowel door organen van de centrale overheid als door organen van (territoriaal of functioneel) gedecentraliseerde overheden.<sup>21</sup> Bij een procedure wegens niet-nakoming van verplichtingen verband houdende met bepalingen van het EG-Verdrag of daarvan afgeleid communautair recht, is niet relevant welk al dan niet constitutioneel onafhankelijk orgaan oorzaak van de inbreuk is; een lidstaat kan zich ter rechtvaardiging van de niet-nakoming niet ten exceptieve beroepen op bepalingen, praktijken of situaties van zijn nationale rechtsorde. Deze aansprakelijkheid kan ook gelden voor het handelen van een privaatrechtelijk lichaam, indien dat in grote mate door de overheid wordt gecontroleerd; een dergelijk lichaam is volgens het communautaire recht gelijk te stellen met een orgaan van de centrale overheid.

De verantwoordelijkheid van de minister voor de inbreng in de besprekingen van de Raad (die

<sup>19</sup> Het Belgische Rekenhof heeft geen bevoegdheden ten aanzien van natuurlijke personen. De Deense Rekenkamer mist bevoegdheden om controles te verrichten op de besteding van EFRO-gelden bij lagere overheden en op de besteding van onderzoeksgelden bij private organen en natuurlijke personen, tenzij deze gelden via de overheidsbegroting lopen.

<sup>20</sup> Kamerstukken II 1998/99, 24 479 en 24 500, nr. 5.

<sup>21</sup> Een aantal in dit verband illustratieve arresten van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen is:

- zaak 77/69, Commissie t. België (houtbelasting), *Jur.* 1970, blz. 237-248;
- zaken 51-54/71, International Fruit Company NV e.a. t. Produktschap voor groenten en fruit (tafelappelen), *Jur.* 1971, blz. 1107-1126;
- zaak 10/76, Commissie t. Italië (overheidsopdrachten), *Jur.* 1976, blz. 1359-1369;
- zaak 50/76, Amsterdam Bulb BV t. Produktschap voor Siergewassen (bloembollen), *Jur.* 1977, blz. 137-162;
- zaak 163/78, Commissie t. Italië (aërosols), *Jur.* 1979, blz. 771-776;
- zaak 73/81, Commissie t. België (oppervlaktewater), *Jur.* 1982, blz. 189-195;
- zaak 249/81, Commissie t. Ierland ("Buy Irish"-campagne), *Jur.* 1982, blz. 4005-4032;
- zaken 67, 68 en 70/85, Kwekerij Gebroeders Van der Kooy BV e.a. t. Commissie (steunmaatregelen), *Jur.* 1988, blz. 219-280;
- zaak 272/86, Commissie t. Griekenland (olijfolie), *Jur.* 1988, blz. 4875-4905;
- zaak 31/87, Gebroeders Beentjes BV t. Staat der Nederlanden (overheidsopdrachten), *Jur.* 1988, blz. 4635-4664;
- zaak 103/88, Fratelli Costanzo SpA t. Gemeente Milaan (openbare aanbesteding), *Jur.* 1989, blz. 1839-1872.

mede gebaseerd is op informatie over de praktijk van de uitvoering van Europese verplichtingen in Nederland) en voor de uitvoering en naleving van Europeesrechtelijke verplichtingen draagt een bijzonder karakter. De lidstaten zijn gehouden om - nog afgezien van de talloze specifieke verdragsverplichtingen en verplichtingen uit hoofde van secundair gemeenschapsrecht - invulling te geven aan de algemene verplichting krachtens artikel 10 van het EG-Verdrag om doeltreffende maatregelen te treffen ter verzekering van de correcte uitvoering van het EU-beleid (de algemene loyaliteitsverplichting ofwel het beginsel van gemeenschapstrouw).<sup>22</sup> Art. 10 EG-Verdrag is gericht tot de nationale autoriteiten van de lidstaat en schept een vorm van wederzijdse informatie, bijstand en samenwerking tussen de lidstaten en de gemeenschapsinstellingen.

Indien de Europese Commissie van oordeel is dat sprake is van niet-nakoming van een of meer van de op de lidstaten rustende communautaire verplichtingen, brengt zij dienaangaande een advies uit. Wanneer de betrokken lidstaat dit advies niet tijdig opvolgt, kan de Commissie de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (art. 226 EG-Verdrag). De lidstaat is gehouden die maatregelen te nemen, welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof van Justitie. Indien de lidstaat een arrest naar het oordeel van de Commissie niet nakomt, kan de Commissie de zaak opnieuw voor het Hof van Justitie brengen. De Commissie vermeldt daarbij het bedrag van de door de betrokken lidstaat te betalen forfaitaire som of dwangsom die zij in de gegeven omstandigheden passend acht (art. 228 EG-Verdrag). Deze geldstraf wordt berekend aan de hand van vermenigvuldigingscoëfficiënten, waarin onder meer ernst en duur van de inbreuk tot uitdrukking komen. Ook wanneer decentrale bestuursorganen het gemeenschapsrecht niet toepassen (d.w.z. bepalingen van het EG-Verdrag schenden, verordeningen onjuist uitvoeren of in strijd met een richtlijn handelen), wordt de lidstaat aansprakelijk gesteld. De centrale overheid kan zich tegenover de Europese Unie formeel niet beroepen op de eigen constitutionele positie van deze organen. Daarbij moet ook bedacht worden dat het gemeenschapsrecht (in geval van collisie) voorrang heeft op het nationale recht.

##### **5. Financiële aansprakelijkheid van de lidstaat**

Voor de belangrijkste EG-uitgavencategorieën geldt dat de aansprakelijkheid van de regering onder bepaalde omstandigheden kan leiden tot aanspraken die een beslag leggen op rijksmiddelen. Deze financiële aansprakelijkheid voor bijvoorbeeld de terugbetaling van ten onrechte betaalde bedragen toont duidelijk het belang van de regering aan, ook al kan het daarbij gaan om tekortschietend handelen van bijvoorbeeld decentrale overheden. Het Rijk dient voldoende inzicht te hebben of te kunnen verkrijgen in het financiële beheer van EG-subsidies tot op het niveau van de eindbestemming (waaronder decentrale overheden), opdat aannemelijk gemaakt kan worden dat de voorgeschreven beheer- en controleprocedures in Nederland op alle niveaus worden nageleefd.

De toepassing van financiële correcties op het terrein van de structuurfondsen biedt een goed voorbeeld van de financiële aansprakelijkheid van de lidstaat.<sup>23</sup> Voor het opleggen van deze correcties hanteert de Europese Commissie interne richtsnoeren, die aangeven in welke omstandigheden er voor de Commissie grond zou kunnen zijn om te besluiten de lidstaat een korting op zijn structuurfondsbijdrage op te leggen. De kern daarvan is, dat indien een lidstaat zelf een onregelmatigheid of fraudegeval op het spoor komt, hij de Commissie daarvan in kennis stelt, en vervolgens de nodige corrigerende maatregelen neemt, hij de vrijgekomen middelen normaliter - zolang het programma nog loopt - kan gebruiken voor de financiering van een ander nationaal project. Dat is echter niet toegestaan indien niet de lidstaat zelf, maar de Commissie een belangrijk verzuim inzake de naleving van beheer- en controleprocedures constateert. In dat geval wordt de lidstaat gekort met een bedrag ter grootte van de ontdekte onregelmatigheid; het desbetreffende bedrag kan niet binnen de lidstaat worden heringezet, maar wordt door de Commissie teruggetrokken. Wanneer de geconstateerde onregelmatigheid een systematisch karakter vertoont (stelselmatige tekortkoming), kan de op te leggen korting zelfs groter zijn dan

<sup>22</sup> Art. 10 EG-Verdrag luidt: "De lidstaten treffen alle algemene of bijzondere maatregelen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit dit Verdrag of uit handelingen van de instellingen der Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. Zij vergemakkelijken de invulling van haar taak. Zij onthouden zich van alle maatregelen welke de verwezenlijking van de doelstellingen van dit Verdrag in gevaar kunnen brengen." Een schending van alléén art. 10 EG-Verdrag komt in de praktijk niet voor; er is altijd sprake van schending van art. 10 juncto één of meer andere bepalingen.

<sup>23</sup> Juridische basis voor het verrichten van financiële correcties is art. 39 van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de structuurfondsen (PbEG 1999, L 161).

het bedrag dat rechtstreeks met de ontdekte individuele onregelmatigheid is gemoeid (geëxtrapoleerde of forfaitaire korting).

Uit het belang dat het Rijk heeft bij het voorkómen van financiële kortingen volgt (a) dat het Rijk voldoende inzicht dient te hebben of te kunnen verkrijgen in het financiële beheer van EG-subsidies tot op het niveau van de eindbestemming, opdat aannemelijk gemaakt kan worden dat de voorgeschreven beheer- en controleprocedures in Nederland op alle niveaus worden nageleefd, en (b) dat de Algemene Rekenkamer de mogelijkheid moet hebben om zo nodig tot op het niveau van de eindbestemming zelfstandig de juistheid vast te stellen van wat uit de departementale dossiers blijkt.

## **6. De wenselijkheid van nadere ministeriële bevoegdheden**

In Europese context wordt, zoals uiteengezet, de regering van een lidstaat aangesproken wanneer zich in die lidstaat tekortkomingen voordoen. Binnen de nationale verhoudingen beschikken de ministers thans (nog) niet op alle terreinen over afdoende bevoegdheden om op adequate wijze invulling te kunnen geven aan de verplichtingen die de Staat jegens de communautaire instellingen heeft voor de besteding van EG-subsidies door onder meer bestuurorganen in Nederland.<sup>24</sup> Daardoor kunnen de Europese Commissie en het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen de Nederlandse regering aansprakelijk stellen voor de gevolgen van tekortschietend handelen van niet tot de Staat behorende bestuursorganen, zonder dat de regering op dit moment beschikt over in alle opzichten toereikende wettelijke bevoegdheden om op deze bestuursorganen invloed uit te oefenen. Er is derhalve sprake van een spanningsveld tussen de door het communautaire recht bepaalde aansprakelijkheid van de Nederlandse Staat (vertegenwoordigd door de regering) jegens de Europese Gemeenschappen aan de ene kant, en de nationale bevoegdheden van de betrokken ministers aan de andere kant. Juist deze ministeriële bevoegdheden zijn evenwel bepalend voor de staatsrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers tegenover de Staten-Generaal. Als er geen ministeriële bevoegdheden zijn, is ook de ministeriële verantwoordelijkheid jegens de Staten-Generaal beperkt.

De nationaal-staatsrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van derden wordt bepaald door de bevoegdheden die de minister jegens deze derden heeft. Dit zou men de ministeriële verantwoordelijkheid in enge zin kunnen noemen. Daarnaast kunnen de Staten-Generaal de minister aanspreken over de redenen waarom hij of zij niet een wetsvoorstel aanhangig heeft gemaakt om voor zichzelf bevoegdheden te creëren. Dit is dan de ministeriële verantwoordelijkheid in ruime zin. Als de Staten-Generaal en de regering gezamenlijk van oordeel zijn en blijven dat op een bepaald terrein geen ministeriële bevoegdheden nodig of wenselijk zijn (bijvoorbeeld jegens decentrale overheden), dan is er niets waarover de minister zich tegenover de Staten-Generaal zou kunnen verantwoorden.

Naast formele bevoegdheden opgenomen in wet- en regelgeving, beschikt de minister ook over informele beleidsinstrumenten om invloed uit te oefenen. Het gebruik van deze informele instrumenten roept geen juridische verplichtingen in het leven voor degenen tot wie zij gericht zijn, maar hun inzet kan beleidsmatig en politiek wel degelijk van grote betekenis zijn. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het presenteren van voornemens en plannen, het geven van informatie en voorlichting, het interveniëren in maatschappelijke discussies (in nationaal of internationaal verband) en het doen van uitspraken in het openbaar. Uiteraard kan de minister ook over het gebruik van deze informele beïnvloedingsmogelijkheden door de Staten-Generaal ter verantwoording worden geroepen.

Voor een algemene beschrijving van de inhoud en de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid zij verder verwezen naar het regeringsstandpunt *Vertrouwen in verantwoordelijkheid* dat op 17 september 1999 door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer is aangeboden.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Wel kunnen besluiten van gemeente- en provinciebesturen bij koninklijk besluit worden geschorst of vernietigd, wanneer deze met het recht of met het algemeen belang in strijd zijn (Gemeentewet, art. 268; Provinciewet, art. 261). De burgemeester respectievelijk de Commissaris van de Koningin moet, indien een besluit naar zijn of haar oordeel voor vernietiging in aanmerking komt, daarvan mededeling doen aan de betrokken minister (Gemeentewet, art. 273; Provinciewet, art. 266).

<sup>25</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 26 806, nr. 1.

De formulering in het vierde lid van beide nieuwe artikelen maakt duidelijk dat dit wetsvoorstel zich richt op die EG-subsidies voor de besteding waarvan de Nederlandse Staat door de Europese Commissie of het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen aansprakelijk kan worden gesteld. Van belang is dat de op de lidstaat rustende communautaire verplichtingen ten aanzien van beheer, controle en toezicht verschillen van beleidsterrein tot beleidsterrein en van regeling tot regeling. De reikwijdte van deze verplichtingen is conform het bepaalde in het vierde lid van artikel 22a en het vierde lid van artikel 59a bepalend voor de reikwijdte van de bevoegdheden van de minister onderscheidenlijk die van de Algemene Rekenkamer. De desbetreffende verplichtingen zijn uiteenlopend van aard. Het komt ook voor dat de Europese Commissie rechtstreeks (zonder tussenkomst van de Staat) contracten sluit met begunstigen in de lidstaten (zoals bedrijven) zonder dat de desbetreffende sectoriële regelgeving voorziet in nadere verplichtingen van de lidstaat. De centrale overheid staat daar volledig buiten en is op grond van de desbetreffende regelgeving ook niet belast met enige beheer-, controle- of toezichtstaak. Eventuele communautaire aansprakelijkheid betreft alsdan uitsluitend de relatie tussen een instelling van de Gemeenschappen en de gesubsidieerde. Aangezien het de bedoeling van dit wetsvoorstel is om alleen bevoegdheden te creëren indien de Staat door de instellingen van de Europese Gemeenschappen aansprakelijk kan worden gesteld voor een verzuim in de naleving van het communautaire recht, worden voor dergelijke gevallen in dit wetsvoorstel geen bevoegdheden gecreëerd, noch voor de Algemene Rekenkamer noch voor de minister.

Op EU-terrein dient er sprake te zijn van een principiële samenhang tussen een controlebevoegdheid van de Algemene Rekenkamer en die van een minister. De bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer om EG-subsidies te onderzoeken dienen de ministeriële verantwoordelijkheid te volgen. Het zou niet logisch zijn, wanneer de Algemene Rekenkamer de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid zou kunnen onderzoeken (en daarover aan de Staten-Generaal rapporteren) aan de hand van documenten waartoe de minister zelf geen toegang heeft. De Rekenkamer zou tekortkomingen kunnen constateren, die de minister zelf niet kan vaststellen omdat hij of zij eenvoudigweg niet gemachtigd is inzage in de desbetreffende documenten te vorderen. Een tweede reden voor koppeling van controlebevoegdheden van Rekenkamer en ministers is de volgende. Als de controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer zouden worden uitgebreid los van die van de ministers, bestaat het gevaar dat de controle van de Rekenkamer verder gaat dan de ministeriële verantwoordelijkheid reikt.

Gegeven bovenstaande overwegingen, wordt in onderhavig voorstel tot wijziging van de Comptabiliteitswet naast een controlebevoegdheid voor de Algemene Rekenkamer (artikel 59a) tezelfdertijd een parallelle controlebevoegdheid voor de betrokken ministers geformuleerd (artikel 22a). Naast een controlebevoegdheid (informatietoegang) zullen de ministers, zoals is aangegeven in het regeringsstandpunt van 16 juli 1999,<sup>26</sup> nog over andere instrumenten en voorzieningen moeten beschikken ten aanzien van de besteding van EG-subsidies in Nederland. Onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer kunnen immers niet los gezien worden van ministeriële bevoegdheden. Het inmiddels daartoe opgestelde voorstel van Wet toezicht Europese subsidies<sup>27</sup> voorziet in ministeriële bevoegdheden jegens niet tot de Staat behorende bestuursorganen die EG-subsidie ontvangen dan wel belast zijn met beheer-, controle- of toezichtstaken ter uitvoering van ten aanzien van EG-subsidies aan de lidstaat opgelegde communautaire verplichtingen.

Niet alleen op het gebied van beheer, controle en toezicht ten aanzien van EG-subsidies, maar ook op andere terreinen waarop de Staat de naleving van communautaire voorschriften door decentrale overheden wenst te kunnen afdwingen (zoals ten aanzien van de Europese aanbestedingsvoorschriften), kunnen nadere ministeriële bevoegdheden wenselijk zijn. Besluitvorming daarover zal plaatsvinden bij de opstelling van het kabinetsstandpunt over het ICCW<sup>28</sup>-rapport *Communautaire verplichtingen van decentrale overheden* en het ICER<sup>29</sup>-advies *De Europese dimensie van toezicht*. Daarbij zal worden bezien welke ministeriële bevoegdheden op andere terreinen dan EG-subsidies wenselijk en nodig zijn en in welk wettelijk kader de daartoe benodigde regelgeving tot stand kan worden gebracht. Het feit dat onderhavig wetsvoorstel zich

<sup>26</sup> Kamerstukken II 1998/99, 24 479 en 24 500, nr. 5.

<sup>27</sup> Kamerstukken II 2000/2001, 27.572.

<sup>28</sup> ICCW: Interdepartementale Commissie voor Constitutionele aangelegenheden en Wetgevingsbeleid.

<sup>29</sup> ICER: Interdepartementale Commissie voor Europees Recht.

bepert tot enkel EG-subsidies, is gelegen in de door de regering bij de opstelling ervan betachte voortvarendheid.

## **7. Toegang van de Algemene Rekenkamer tot bedrijven, instellingen en natuurlijke personen**

In het bovenstaande is vooral ingegaan op bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer om onderzoek te verrichten bij decentrale overheden die EG-subsidies ontvangen. Daarnaast pleit de Algemene Rekenkamer ook voor toegang tot bedrijven, instellingen en natuurlijke personen die in Nederland EG-subsidies ontvangen. Gegeven het uitgangspunt dat de Algemene Rekenkamer de wijze waarop gestalte wordt gegeven aan de ministeriële verantwoordelijkheid tot op het niveau van de eindbestemming moet kunnen volgen, ligt het eveneens voor de hand de Algemene Rekenkamer een eigenstandige onderzoeksbevoegdheid toe te kennen bij bedrijven, instellingen en natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen en die EG-subsidies ontvangen. Bij natuurlijke personen gaat het in het bijzonder om agrariërs (de huidige Landbouwwet verleent de Algemene Rekenkamer geen toegang tot agrariërs).

Overigens zij opgemerkt dat door de Nederlandse Arbeidsvoorziening gesubsidieerde rechtspersonen de Algemene Rekenkamer thans al toegang moeten geven tot hun boeken en bescheiden (Arbeidsvoorzieningswet 1996, art. 89). Dit is voor de discussie over Europese geldstromen van belang in het kader van de gelden die Nederland ontvangt uit het Europees Sociaal Fonds. Een groot deel van deze gelden wordt besteed door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

De toegang van de Algemene Rekenkamer tot bedrijfsgegevens dient omgeven te zijn met adequate waarborgen van rechtsbescherming. Het mag niet zo zijn dat de Algemene Rekenkamer in haar openbare rapportages bedrijfsgegevens vermeldt als gevolg waarvan bedrijven concurrentienadeel ten opzichte van andere bedrijven ondervinden en eerstbedoelde bedrijven daartegen onvoldoende mogelijkheid tot verweer hebben. Daarom is in het zesde lid van artikel 59a allereerst het veertiende lid van artikel 59 van deze wet van overeenkomstige toepassing verklaard. Daarin is bepaald dat de Algemene Rekenkamer van gegevens en bevindingen die naar hun aard vertrouwelijk zijn, geen melding maakt in een verslag of rapport. Ten tweede heeft de Algemene Rekenkamer laten weten dat zij de door haar gehanteerde procedure voor hoor en wederhoor ten aanzien van de rapportage over onderzoeksbevindingen die het Rijk aangaan overeenkomstig zal toepassen ten aanzien van onderzoeksbevindingen die derden aangaan.<sup>30</sup> Dit wil zeggen dat de Algemene Rekenkamer de in haar verslagen en rapporten op te nemen bevindingen voorafgaand aan vaststelling en publicatie voorlegt aan de betrokkene ter verkrijging van een reactie daarop. Ten derde heeft een gecontroleerde de mogelijkheid zich tot de rechter te wenden via de civiele weg van een kort geding, wanneer betrokkene van mening is dat de Algemene Rekenkamer onrechtmatig heeft gehandeld, bijvoorbeeld omdat de wettelijke norm van artikel 59, veertiende lid, van deze wet is overtreden.

In aanvulling op het bepaalde in het veertiende lid van artikel 59 van deze wet zij opgemerkt dat voor het overige bij gebreke van een specifieke wettelijke geheimhoudingsplicht voor de Algemene Rekenkamer ingevolge het bepaalde in het tweede lid van artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht de in het eerste lid van dat artikel omschreven algemene geheimhoudingsplicht geldt. De Algemene Rekenkamer is als instelling die een bij of krachtens de wet toegekende taak uitoefent (als bedoeld in het tweede lid van artikel 2:5) verplicht tot geheimhouding van gegevens waarvan zij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift haar tot mededeling verplicht of uit haar taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit.

Voor een verdere uitwerking van de procedures voor het omgaan met vertrouwelijke gegevens door de Algemene Rekenkamer en de jegens derden van toepassing zijnde waarborgen van rechtsbescherming zij verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij het zesde en het achtste lid van artikel 59a.

---

<sup>30</sup> Zie brief van de Algemene Rekenkamer aan de Minister van Financiën d.d. 5 april 2000, kenmerk 342R, blz. 12.

## **8. De doelmatigheid van het Nederlandse en het Europese controlebestel**

Het single-auditbeleid<sup>31</sup> en het streven de beheer- en controlelasten zo laag mogelijk te houden leiden er toe, dat het uitgangspunt moet zijn dat de Algemene Rekenkamer niet onnodig werkzaamheden gaat herhalen, die door departementale of andere accountants al zijn verricht. De doelmatigheid van het controlebestel is daar ten zeerste mee gediend. De Algemene Rekenkamer zal derhalve van de uitkomsten en resultaten van door anderen reeds verrichte controle- en reviewwerkzaamheden optimaal gebruik moeten maken. Zij kan daarvan kennis nemen door inzage in de dossiers van de betrokken departementale afdelingen (in het bijzonder de departementale accountantsdienst). Op die wijze zou de Algemene Rekenkamer normaliter voldoende controle-informatie moeten kunnen verkrijgen over de rechtmatigheid en de doelmatigheid van (de uitkomsten van) het op decentraal niveau gevoerde beheer voor wat betreft de uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het zou slechts in uitzonderingssituaties nodig moeten zijn dat de Algemene Rekenkamer daadwerkelijk gebruik maakt van de haar toe te kennen bevoegdheid om zelf op het niveau van de eindbestemming onderzoek te verrichten naar de wijze waarop invulling is gegeven aan de ministeriële verantwoordelijkheid die voor de besteding van EG-subsidies bestaat.

Onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer passen optimaal in het Europese controlebestel, wanneer daardoor de mogelijkheden voor de Europese Rekenkamer worden vergroot om bij haar werkzaamheden systematisch gebruik te maken van c.q. te steunen op reeds verrichte (voor)controles. In dat kader is ook een goede afstemming van de controlewerkzaamheden tussen de Europese Commissie en de lidstaten van belang. Door afstemming van de werkzaamheden van de diverse controle instanties die deel uitmaken van het Europese controlebestel, kunnen nodeloze doublures in de controle worden voorkomen en kan bereikt worden dat de logistieke processen van de te controleren uitvoerende diensten en begunstigde organisaties en bedrijven niet meer dan nodig worden belast door controle-activiteiten. Aldus draagt afstemming van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer en de Europese Rekenkamer bij aan een doelmatig Europees controlebestel.

oOo

---

<sup>31</sup> Het single-auditbeleid behelst dat voor de informatieverstrekking omtrent de besteding van middelen die via specifieke uitkeringen beschikbaar worden gesteld, zo veel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de informatie die daaromtrent in de provinciale en gemeentelijke jaarstukken met de bijbehorende verklaring en het verslag van de provincie-respectievelijk de gemeente-accountant is opgenomen. Op deze wijze wordt geprobeerd de met de uitvoering gemoeide kosten zo veel mogelijk te beperken. Op 8 november 1996 heeft de regering de Tweede Kamer geïnformeerd over de ontwikkelingen inzake het single-auditbeleid, nadat zich daarover de projectgroep Single Audit (de commissie-Griffioen) en in vervolg daarop de in het kader van de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) ingestelde werkgroep Specifieke Uitkeringen (de werkgroep-Pennekamp) hadden gebogen en daarover aanbevelingen hadden gedaan (zie: Kamerstukken II 1996/97, 24 036, nr. 35).



## MEMORIE VAN TOELICHTING ZEVENDE WIJZIGING COMPTABILITEITSWET

### Algemeen

#### 1. Inleiding

Met deze Zevende wijziging van de Comptabiliteitswet (CW) wordt in de CW een aantal aanpassingen aangebracht in de comptabele regels die betrekking hebben op het financieel beheer bij het Rijk. Het merendeel van de aanpassingen heeft voornamelijk comptabel-technische betekenis. Er worden oplossingen doorgevoerd voor comptabele en controleproblemen die zich in de praktijk sinds de Zesde wijziging CW (Stb. 1995, 375) blijken voor te doen en waarvoor niet anderszins (bijvoorbeeld in lagere regelgeving) een oplossing kan worden gevonden.

Naast deze relatief beperkte aanpassingen worden met dit wijzigingsvoorstel twee aanpassingen doorgevoerd, waarvan het belang groter is.

In de eerste plaats betreft dit het creëren van de mogelijkheid voor gewone dienstonderdelen om onder bepaalde voorwaarden een interne reservering in de saldibalans vast te leggen, waarmee een budgettaire afdekking van bepaalde toekomstige uitgaven kan worden verzekerd.

In de tweede plaats wordt voorgesteld het baten-lastenstelsel als begrotingsstelsel breder beschikbaar te stellen dan voor - zoals thans - alleen agentschappen. Deze bredere beschikbaarstelling van het baten-lastenstelsel - in afwijking van het nog leidende kas-verplichtingenstelsel - beoogt een prikkel te zijn voor een verdere uitbreiding binnen de Rijksdienst van een resultaatgericht beheer. Deze beide wijzigingsvoorstellen worden hierna in het algemeen deel van deze toelichting afzonderlijk toegelicht.

In dit wetsvoorstel zijn geen aanpassingen doorgevoerd die samenhangen met de versnelling van de financiëleverantwoordingsprocedure. Over deze versnelling is in 1997/1998 met de Tweede Kamer overleg gevoerd. Over de wenselijkheid van die versnelling bestaat in grote lijnen geen verschil van mening tussen het kabinet en de Kamer. De reden dat de daartoe wenselijke aanpassingen thans niet worden meegenomen, heeft te maken met het feit dat inmiddels ook ideeën zijn ontwikkeld over een verbetering van de kwaliteit van de financiële verantwoording. Een ambtelijke werkgroep, waarin vertegenwoordigers van de Rekenkamer en van de staf van de Commissie van de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer waren opgenomen, heeft daarover in het voorjaar van 1998 het rapport *Jaarverslag in de politieke arena* uitgebracht. De aanbevelingen die daarin zijn gedaan, zijn inmiddels ook verwerkt in de nota *Van Beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* die door het kabinet op 19 mei 1999 aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstukken II, 26.573). Kern van die nota is dat de begrotings- en verantwoordingsstukken gericht worden op de begroting van en verantwoording over beleid, prestaties en middelen. De uitwerking van de aanbevelingen van die nota is inmiddels ter hand worden genomen en zal eveneens (moeten) leiden tot aanpassingen van de bepalingen in de CW over de financiële verantwoordingen. Dat is voorzien in een volgende wijziging van de CW. Bij die uitwerking zullen ook de aspecten van de versnelling worden meegenomen. Overigens wordt de versnelling van de financiëleverantwoordingsprocedure in de praktijk al doorgevoerd. De huidige CW-bepalingen staan daaraan ook niet in de weg, omdat de in de CW opgenomen data die in dit verband relevant zijn, alle uiterste data zijn en met de versnelling daarbinnen wordt gebleven.

In dit wetsvoorstel zijn ook geen wijzigingen opgenomen die betrekking hebben op de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer. De Rekenkamer heeft in haar nota *Herbezinning taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer* (Kamerstukken II, 24.479, nrs. 2 en 3) aangedrongen op aanpassing van haar bevoegdheden ten aanzien van de controle op:

- a. de besteding van specifieke uitkeringen door de lagere overheden;
- b. de besteding van Europese gelden in Nederland; en
- c. de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen door instellingen buiten het Rijk die wel tot de publieke sector behoren (zoals de sectoren sociale zekerheid, zorgverzekering en openbaar vervoer).

Inmiddels heb ik de Tweede Kamer met mijn brief van 16 juli 1999 (Kamerstukken II, 24.479, nr. 5) op de hoogte gesteld van het kabinetsstandpunt ter zake. Dat standpunt houdt in:

- a. dat geen uitbreiding van de bevoegdheden van de Rekenkamer zal worden geëntameerd met betrekking tot de specifieke uitkeringen;

- b. dat toekenning van eigenstandige bevoegdheden op EU-terrein aan de Rekenkamer moet worden gezien in samenhang met het tot stand brengen van toereikende nadere ministeriële bevoegdheden op het terrein van de naleving van Europese verplichtingen door decentrale overheden. Daarbij is aangegeven dat thans het voornemen bestaat om één geïntegreerd wetsvoorstel in te dienen waarin parallel aan en gelijktijdig met EU-controlebevoegdheden voor de Algemene Rekenkamer via een algemene regeling passende ministeriële bevoegdheden zullen worden gecreëerd.
- c. dat bij instellingen behorende tot de publieke sector, en dan met name bij rechtspersonen met een wettelijke taak, in overleg met de Rekenkamer gezien zal worden of en hoe concreet aan de wensen van de Rekenkamer vorm kan worden gegeven, mede gezien en rekening houdend met de sectorspecifieke institutionele structuren en verhoudingen die op de betrokken beleidsterreinen (sociale zekerheid, zorgverzekering en openbaar vervoer) bestaan. De wetswijzigingen die uit dit standpunt voortvloeien zullen derhalve via een van deze Zevende wijziging CW gescheiden wetstraject worden doorgevoerd.

## 2. Interne begrotingsreserve

De jaarbegroting die binnen het Rijk wordt toegepast, is voor departementen soms aanleiding om creatieve middelen te bedenken waarmee niet-bestede budgetten naar een volgend jaar kunnen worden overgeheveld. Het overhevelen van niet-bestede budgetten past in beginsel niet binnen het stelsel van jaarbegrotingen. De allocatie van de in een jaar beschikbaar komende middelen vindt plaats door middel van een jaarlijkse begrotingsvastlegging (autorisatie); van een meerjarige begrotingsvaststelling is binnen het Rijk geen sprake.

Op micro-niveau - het niveau van een individueel dienstonderdeel - zijn er soms doelmatigheidsvoordelen te behalen, wanneer zekerheid bestaat over de meerjarige beschikbaarheid van budgetten voor een bepaald beleidsterrein. Die zekerheid kan in eerste instantie vaak via het systeem van de meerjarenramingen worden verkregen. Verder zijn in de loop der tijd een aantal budgettaire instrumenten ontwikkeld, waarmee een beperkte overheveling van budgetten onder bepaalde voorwaarden mogelijk wordt; bijvoorbeeld de afspraken over de eindejaarsmarge en over intertemporele compensatie. Daarnaast biedt de CW de mogelijkheid tot het instellen van een begrotingsfonds, waarmee bepaalde inkomsten of bepaalde budgetten meerjarig voor een bepaald beleidsterrein beschikbaar blijven (bijv. het Fonds Economische Structuurversterking).

In de praktijk blijken deze instrumenten niet altijd voldoende te zijn. De Minister van Financiën wordt dan ook regelmatig geconfronteerd met door vakministers voorgestelde fondsconstructies (niet-zijnde begrotingsfondsen). Dergelijke voorstellen houden meestal in dat een (deel van een) beschikbaar budget in een aparte rechtspersoon (vaak een stichting) wordt ondergebracht, van waaruit in latere jaren de daadwerkelijke bestedingen kunnen gaan plaatsvinden.

Tegen dergelijke fondsconstructies zijn een aantal bezwaren aan te voeren.

- \* Zo'n constructie is bestuurlijk niet transparant. Het gaat om gelden waarvoor een volledige ministeriële verantwoordelijkheid bestaat. Als op deze wijze rijksmiddelen bij een intermediair worden ondergebracht, vindt de uiteindelijke besteding van het geld verhuuld plaats, doordat onvoldoende zichtbaar is dat het om de besteding van rijksmiddelen gaat waarvoor een minister verantwoordelijk is.
- \* Bij zo'n constructie is sprake van een beperkte autorisatie door de Staten-Generaal. Het parlement spreekt zich namelijk wel uit over de overboeking/betaling aan de intermediair, maar niet over de daadwerkelijke besteding van de gelden door die intermediair. Vanuit het oogpunt van het budgetrecht behoren de overgeboekte middelen via de normale begrotingsprocedures tot besteding te worden gebracht en niet via de begroting van een stichting.
- \* Een dergelijke constructie is meestal ook ondoelmatig, omdat het geld een of meer jaren eerder de schatkist verlaat dan het jaar van de daadwerkelijke besteding. Dat brengt voor het Rijk via de begroting van Nationale Schuld (IXA) rentekosten met zich mee. De betrokken intermediair krijgt bovendien (bij een normale rentestructuur) meestal een lagere rente van een bank (of een andere derde) vergoed, dan de rente die het Rijk ervoor moet betalen.
- \* Een eventuele hogere rente is meestal alleen te realiseren door navenant hogere risico's te nemen bij het rentedragend uitzetten van de gelden. Op eventuele risicovolle treasury-activiteiten door een stichting (derde) bestaat in het algemeen van de zijde van het betrokken departement weinig zicht. Als algemene beleidslijn behoort te gelden dat derden die overheidsmiddelen beheren hiermee geen risicovolle treasury-activiteiten kunnen gaan

verrichten.

In een aantal gevallen kunnen dergelijke fondsconstructies door de Minister van Financiën worden afgehouden, doordat na overleg met het betrokken vakdepartement alsnog voor een van de bestaande instrumenten wordt gekozen. Niet in alle situaties bieden de bestaande instrumenten echter budgettair voldoende soelaas. Indien toch gekozen wordt voor de oprichting van bijvoorbeeld een stichting, waarin het budget wordt ondergebracht, dan stelt de Minister van Financiën soms de - uit doelmatigheid ingegeven - voorwaarde dat de betrokken rechtspersonen de gelden door middel van een (externe) rekening-courantrelatie in 's Rijks schatkist dienen aan te houden. Het bezwaar van de beperkte bestuurlijke transparantie en van de beperking van het budgetrecht wordt daarmee echter niet ondervangen.

De regering is dan ook tot het oordeel gekomen dat het mogelijk moet zijn, dat rijksdiensten in bepaalde situaties binnen de eigen begroting van het betrokken departement via budgettaire besparingen een (meerjarige) reserve bij het Ministerie van Financiën opbouwen. Thans bestaat een dergelijke mogelijkheid in feite alleen buiten de eigen begroting om, namelijk via het bij wet instellen van een begrotingsfonds (artikel 2 CW). De jaarlijkse aparte procedure van begrotingswetsvoorstellen die met een begrotingsfonds samenhangen, wordt echter administratief als bezwaarlijk ervaren, met name als door de omvang of de tijdelijkheid van een reservering het belang ervan beleidsmatig of politiek beperkt is. De weg van het inschakelen van een intermediaire stichting is dan meestal snel ingeslagen.

In het nieuwe vijfde lid van artikel 5 van de CW wordt daarom de mogelijkheid geboden om met voorafgaande instemming van de Minister van Financiën ten laste van een (lopende) begroting intern een begrotingsreserve aan te houden. Het interne karakter van de reserve komt tot uitdrukking doordat de reserve bij het Ministerie van Financiën op Treasury-niveau (niet op departementaal niveau) wordt aangehouden.

Voor de instelling van begrotingsreserves zullen een aantal criteria gaan gelden. Verder zullen er aan de vulling van en de onttrekking aan een begrotingsreserve voorwaarden (kunnen) worden gesteld.

In de artikelsgewijze toelichting wordt ingegaan op het beleid dat de Minister van Financiën terzake van die criteria zal voeren. Om met dit nieuwe budgettaire instrument de nodige ervaring op te doen, is het beleidsmatig wenselijk om over de nodige flexibiliteit in de toepassing van de criteria te beschikken. Om die reden worden de criteria niet in de wet vastgelegd, maar wel in de toelichting beschreven. Overigens is het in het algemeen niet gebruikelijk om in de CW beleidsmatig relevante criteria op te nemen. Het ligt overigens niet in het voornemen om deze nieuwe comptabele faciliteit ruimhartig te gaan toepassen. Gedacht wordt aan fondsen die een garantie-karakter dragen of waarmee het budgettair mogelijk wordt unieke kansen te benutten (verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 5, vijfde lid).

Overigens moet het inperken van een ruimhartig gebruik niet als een op zichzelf staand criterium worden beschouwd. De algemene afwegingslijn dient te zijn dat allereerst bekeken wordt of de budgettaire gevolgen van beleidsbeslissingen die kunnen leiden tot fondsvorming niet binnen de normale jaarlijkse begrotingskaders kunnen worden opgevangen, zo nodig met toepassing van het instrument van de eindejaarsmarge. Indien dat onoverkomelijke problemen oplevert, dient bekeken te worden of het instellen van een interne begrotingsreserve dan wel het instellen van een formeel begrotingsfonds in de rede ligt. Als ook die afweging negatief uitvalt, kan fondsvorming bij een andere rechtspersoon dan het Rijk een optie zijn (*parkeerstichting*). Voor deze laatste optie kan in elk geval niet worden gekozen als er sprake is van een volledige ministeriële verantwoordelijkheid voor de besteding van de fondsgelden. Voorkomen moet worden dat het inperken van het ruimhartig gebruik van het instrument *begrotingsreserve* leidt tot een ruimhartig gebruik van het instrument *parkeerstichting*.

Naast het interne karakter wordt de reserveringsmogelijkheid via de aanpassing van het vierde lid van artikel 4 zodanig vormgegeven, dat de staatsrechtelijke voordelen van autorisatie (budgetrecht) - die een begrotingsfonds kenmerken - behouden blijven, terwijl de administratieve bezwaren van het instellen van een begrotingsfonds worden ondervangen. In artikel 4, vierde lid, wordt namelijk bepaald dat de toevoegingen en de onttrekkingen aan een begrotingsreserve beschouwd worden als uitgaven (betalingen), respectievelijk ontvangsten. Deze geldstromen dienen daarmee normaal over de begroting te lopen, waarmee zowel de toevoegingen als de onttrekkingen aan een reserve op reguliere wijze binnen de autorisatie van de begrotingswetgever

komen. De onttrekkingen zullen plaatsvinden in het jaar dat met de vrijgekomen middelen daadwerkelijk door het Rijk uitgaven aan derden zullen worden gedaan, bijvoorbeeld voor aanschaffingen of voor inkomens- of vermogensoverdrachten (subsidies e.d.). Ook die daadwerkelijke uitgaven worden in dat jaar aan de begrotingswetgever ter autorisatie voorgelegd. In de toelichting bij het begrotingsartikel ten laste waarvan de vulling van de begrotingsreserve zal plaatsvinden, zal moeten blijken welk deel bestemd is voor de vulling van de reserve en welk deel rechtstreeks tot besteding bij derden zal leiden. Ook zal in de toelichting bij dat begrotingsartikel jaarlijks de omvang van de reserve zichtbaar gemaakt moeten worden. In het nieuwe vijfde lid van artikel 5 wordt deze informatievoorziening voorgeschreven.

Die omvang van een begrotingsreserve zal overigens ook tot uitdrukking komen in de departementale saldibalans van het betrokken departement als onderdeel van de departementale financiële verantwoording. De stand van alle begrotingsreserveringen tezamen zal jaarlijks tot uitdrukking komen in de Rijkssaldibalans.

### 3. Agentschappen en diensten die het baten-lastenstelsel voeren

In het oude eerste lid van artikel 70 was geregeld op welke wijze aan een dienstonderdeel de agentschapsstatus kon worden verleend. Deze bepaling is thans vervangen door een voorschrift waarmee wordt beoogd het baten-lastenstelsel breder binnen de rijksdienst beschikbaar te kunnen stellen dan alleen aan agentschappen. Daarmee is het begrip *Agentschap* uit de CW geschrapt. Dat betekent overigens niet dat het agentschap als organisatorische (dienst)onderdeel binnen het Rijk moet verdwijnen. Het begrip Agentschap zal in de lagere regelgeving gehandhaafd kunnen blijven. In de praktijk zullen daardoor twee groepen diensten ontstaan: één groep die het baten-lastenstelsel voert en zich tevens via de naamgeving afficheert als agentschap en één groep die het baten-lastenstelsel voert zonder zich als agentschap te affichereren.

Artikel 4, tweede lid, bevat de basis voor het kas-verplichtingenstelsel als leidend begrotingsstelsel voor de Rijksbegroting. Indien een dienstonderdeel van het Rijk aan een aantal voorwaarden voldoet - onder andere het voortbrengen van meetbare producten of diensten, het beschikken over een goedkeurende (deel)accountantsverklaring, het bestaan van een reële mogelijkheid om aantoonbaar doelmatiger te kunnen werken - bestaat op grond van de (oude) bepalingen in de artikelen 70 tot en met 73 van CW de mogelijkheid om de agentschapsstatus aan te vragen. De agentschapsstatus biedt een dienstonderdeel de mogelijkheid om in de apparaats sfeer (niet in de programmasfeer<sup>32</sup>) een aantal afwijkende beheersregels toe te passen, die een resultaatgerichter en daardoor een doelmatiger bedrijfsvoering dienen te bevorderen. De belangrijkste afwijkende beheersregel betreft het voeren van een baten-lastenstelsel. Bovendien houdt een agentschap een eigen rentedragende rekening-courant aan bij (de Rijkshoofdboekhouding van) het Ministerie van Financiën.

In het rapport *Verder met resultaat; het agentschapsmodel 1991-1997* (Brief van de Minister van Financiën dd. 27 april 1998 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer; niet als kamerstuk verschenen.), waarvan de bevindingen door het kabinet zijn onderschreven, zijn een aantal aanbevelingen gedaan, die in de artikelen 70 tot en met 73 van het onderhavige wetsvoorstel zijn verwerkt. In het rapport wordt geconcludeerd dat het agentschapsmodel de afgelopen jaren zijn waarde nadrukkelijk heeft bewezen. Afgezien van het resultaatgerichter en daardoor doelmatiger werken, kan de agentschapsfiguur ook belangrijke andere doelen dienen. Gedacht moet worden aan het faciliteren van de idee van scheiding van beleid en uitvoering, het op een bepaalde manier positioneren van een organisatie, het katalyseren van reeds beoogde veranderingsprocessen en het bewerkstelligen van een cultuuromslag. Het agentschapsmodel speelt daarmee een belangrijke rol bij het streven naar een resultaatgerichte en meer doelmatige bedrijfsvoering.

Desalniettemin stelt het kabinet in het genoemde rapport voor het baten-lastenstelsel breder beschikbaar te stellen dan voor alleen agentschappen. Dit ter bevordering van een sturingsmodel waarbij afspraken worden gemaakt over prestaties en over daarvoor te maken kosten. Uit de evaluatie bleek dat een aantal diensten die nog geen agentschap zijn, het baten-lastenstelsel voor hun bedrijfsvoering wel van toegevoegde waarde achten, maar dat toch getwijfeld wordt om agentschap te worden. Dit hangt samen met de associatie die de naam *agentschap* op kan

<sup>32</sup> Dus niet in de sfeer van subsidies en inkomens- en vermogensoverdrachten.

roepen. Bij sommige diensten wordt het agentschap vooral gezien als een vorm van verzelfstandiging. Ook bij de ambtelijke en politieke top van ministeries bleek dit beeld soms te leven. De naam *agentschap* kan (te veel) beleidsmatige autonomie suggereren, terwijl het agentschapsmodel in principe alleen betrekking heeft op beheersmatige bevoegdheden.

Het bovenstaande is verklaarbaar. De agentschapsfiguur, bovenal instrument om resultaatgericht en daardoor doelmatiger te kunnen werken, was tevens middel ter voorkoming van een oneigenlijke keuze voor externe verzelfstandiging. Een wijze van bedrijfsvoering en alternatief voor externe verzelfstandiging werd daarmee de exponent van interne verzelfstandiging. Hoewel verklaarbaar, is de drempel die de naam agentschap betekenen kan, ongewenst. Het gaat immers niet om de naam *agentschap*, maar om het werken volgens het concept van resultaatgerichte sturing. Het breder beschikbaar stellen van het baten-lastenstelsel kan een stevige impuls zijn voor een verdere verbreding van het sturen op basis van afspraken over te leveren prestaties en daarvoor te maken kosten. In artikel 70, eerste lid, wordt daarom voorgesteld het baten-lastenstelsel, behalve voor agentschappen, ook beschikbaar te stellen voor rijksdiensten die geen agentschap willen worden, maar voor een resultaatgerichte sturing wel op het baten-lastenstelsel over willen stappen. Met dit voorstel wordt uitvoering gegeven aan de aankondiging in de op 3 maart 1997 naar de Tweede Kamer gezonden nota *Van uitgaven naar kosten* (Kamerstukken II, 1996-1997, nr. 25.257, nr. 1), waarin het kabinet aangaf dat bevorderd zou worden dat (uitvoerende) diensten overstappen op een resultaatgericht besturingsmodel en daartoe gebruik gaan maken van het baten-lastenstelsel. Voor diensten die het baten-lastenstelsel gaan voeren zonder de agentschapstatus aan te nemen, zullen dezelfde voorschriften gelden als voor agentschappen gelden.

De drie genoemde voorwaarden die oorspronkelijk aan agentschappen werden gesteld, dienden als waarborg voor het daadwerkelijk kunnen voeren van resultaatgericht management. In het rapport *Verder met resultaat* worden twee (nauw met elkaar samenhangende) redenen genoemd om deze voorwaarden te preciseren. Deze gepreciseerde voorwaarden zullen niet alleen van toepassing zijn op agentschappen, maar tevens op diensten die het baten-lastenstelsel gaan voeren zonder de agentschapstatus aan te nemen.

In de eerste plaats wordt in het rapport geconstateerd dat de huidige voorwaarden onvoldoende garantie boden voor succesvol resultaatgericht management. Uit de evaluatie van het agentschapsmodel bleek bijvoorbeeld dat alle onderzochte organisaties voldeden aan de voorwaarde van meetbare producten of diensten. De kern van de eerste eis was echter niet zozeer het kunnen meten van producten maar het uitdrukken van deze producten en diensten in volume- en prestatiegegevens en het daaraan toerekenen van kosten. Op dit vlak bleek verbetering mogelijk.

Hoewel het hebben van een goedkeurende accountantsverklaring - de tweede eis - als logische minimum-voorwaarde werd gezien voordat een organisatie agentschap kon worden, - nagenoeg alle organisaties bleken aan deze eis te voldoen -, bleek dit geen garantie te bieden voor een goed financieel beheer in de situatie nadat men agentschap was geworden. De voorwaarde van een goedkeurende verklaring bleek evenmin een garantie te bieden voor het hebben van een administratie en een informatievoorziening, waarmee daadwerkelijk gestuurd kan worden op de grootheden waarop de organisatie later afgerekend wordt.

Ten aanzien van de derde voorwaarde, de reële mogelijkheid om aantoonbaar doelmatiger te werken, wordt in het rapport geconstateerd dat alle organisaties weliswaar adequaat hadden onderbouwd hoe de agentschapstatus tot doelmatiger werken zou kunnen leiden, maar dat de gedachte dat op basis van de toenmalige kengetallen achteraf beoordeeld zou kunnen worden of men daadwerkelijk doelmatiger was gaan werken, niet geheel bleek op te gaan.

In de tweede plaats wordt in het rapport *Verder met resultaat* uiteengezet dat de drie huidige voorwaarden alleen op agentschappen zijn gericht, terwijl bij resultaatgericht management per definitie meerdere actoren betrokken zijn; bijvoorbeeld de departementale top van een ministerie en de afnemers van de producten. Een belangrijk kader waarbinnen deze partijen elkaar treffen, is de zogenoemde planning- and controlcyclus.

Om bovenstaande bezwaren op te heffen, heeft het kabinet besloten de drie huidige eisen te preciseren en bij de beoordeling of een dienst in aanmerking komt voor de agentschapstatus respectievelijk voor het voeren van het baten-lastenstelsel zonder de agentschapstatus in de

toekomst de volgende drie voorwaarden te hanteren.

- *De bedrijfsprocessen van de organisatie zijn beschreven. Dit mondt uit in één of meer producten of diensten. Op basis van een (dan reeds meer of minder gedetailleerd) kostprijsmodel kan men de kosten aan deze producten en diensten toerekenen.*  
De sturing bij resultaatgericht management is gericht op te leveren prestaties en daarvoor te maken kosten. Daartoe dient allereerst systematisch in kaart gebracht te zijn wie wat doet en tot welke producten en diensten dat uiteindelijk leidt. Allereerst dienen de bedrijfsprocessen van de organisatie dus beschreven te zijn. Vervolgens dienen kosten aan de gedefinieerde producten en diensten te worden toegerekend. Dit op basis van een (dan reeds meer of minder verfijnd) kostprijsmodel. Belangrijk aandachtspunt is dat een kostprijsmodel mogelijkheden moet bieden tot een adequate nacalculatie van de kostprijzen (bijvoorbeeld het bepalen en analyseren van bezettingsverschillen, hoeveelheidsverschillen en/of prijsverschillen).
- *Een dienst dient vooraf aan te geven hoe later kan worden beoordeeld of doelmatiger gewerkt wordt. Basisindicator is de kostprijs per product of dienst. In aanvulling hierop dienen één of meer kwaliteitskengetallen te worden vastgesteld.*  
Het oogmerk van het voeren van een baten-lastenstelsel is om volgens het concept van resultaatgericht management (aantoonbaar) doelmatiger te werken. Organisaties dienen bij de aanvraag daarom vooraf aan te geven hoe zijzelf en anderen (later) kunnen beoordelen of men daadwerkelijk doelmatiger is gaan werken of niet. Basisindicator daarbij is de ontwikkeling van de kostprijs per product of dienst. Deze informatie dient (uit hoofde van de Rijksbegrotingsvoorschriften) reeds verplicht opgenomen te worden in de ontwerp-begroting en de financiële verantwoording van agentschappen. Zeker bij overheidsorganisaties dient de kwaliteit van het productieproces en de producten een belangrijk aandachtsveld te zijn. Doelmatigheid wordt dan ook breder opgevat dan alleen de kostprijs per product; bij de aanvraag dienen één of meerdere kwaliteitsindicatoren te worden vastgesteld. Aan deze kwaliteitskengetallen laten zich moeilijk algemene eisen stellen, omdat de te hanteren indicatoren sterk afhankelijk zijn van de specifieke kenmerken van de organisatie, de productieprocessen en de voort te brengen producten. Doelmatiger werken kan tot uitdrukking komen in een lagere kostprijs per product bij een gelijkblijvende kwaliteit of een hogere kwaliteit bij een gelijkblijvende kostprijs.
- *Er dient sprake te zijn van een op resultaat gerichte externe en daarop aansluitende interne planning- and controlcyclus.*  
De uiteindelijk vastgestelde doelmatigheidsindicatoren maken onderdeel uit van de minimum-informatie ten behoeve van de agentschapsaanvraag en de reguliere begrotingscyclus richting Staten-Generaal. Deze informatie zal gebaseerd moeten zijn op de informatie die gebruikt wordt bij de sturing van de dienst door zijn "eigenaar" (het moederdepartement), respectievelijk bij de interne sturing door de leiding van de organisatie. De grootheden die in het kader van de externe sturing worden gebruikt, zullen moeten worden doorvertaald in de systemen van interne sturing en beheersing. Als derde eis wordt daarom gesteld dat de externe en de interne planning- en controlcyclus op gelijksoortige grootheden gericht moeten zijn<sup>33</sup>.  
De derde eis is in belangrijke mate gebaseerd op het rapport *Aansturen op resultaat* (Kamerstukken II, 1996-1997, 25.509, nr. 1). Bij de toets van de interne en externe planning- and controlcyclus dient de aandacht, behalve naar de jaarlijkse (of cyclische) instrumenten, tevens uit te gaan naar de niet-jaarlijkse instrumenten van planning en control. Gedacht moet worden aan audits, heroverwegingen of beleidsevaluaties. Deze verschillende soorten instrumenten vullen elkaar aan.  
Wanneer de rol van "eigenaar" en die van "afnemer" verenigd zijn in één persoon of organisatie, dient bij de planning- en controlcyclus onderscheid gemaakt te worden tussen beide rollen. Dit omdat uit de verschillende rollen een andere informatiebehoefte volgen zal.

Bovenstaande precisering doet beter recht aan de oorspronkelijke gedachte achter de huidige eisen. De voorwaarden zijn niet enkel instellingsvoorwaarden; ook nadat een organisatie agentschap is geworden respectievelijk het baten-lastenstelsel voert zonder de agentschapstatus, zijn het belangrijke waarborgen om daadwerkelijk resultaatgericht management te kunnen voeren.

<sup>33</sup> Uit de tweede eis vloeit automatisch voort dat beide ten minste informatie dienen te bevatten over de kostprijs per product of dienst en de kwaliteit daarvan.

Het hebben van een goedkeurende accountantsverklaring is een logische, maar geen specifieke, minimum-eis voordat een organisatie ten behoeve van een resultaatgericht besturingsmodel op het baten-lastenstelsel overstapt. Bedacht zij dat het nagenoeg onmogelijk is, dat een dienst wél voldoet aan de drie gepreciseerde voorwaarden, maar géén goed financieel beheer heeft. Met andere woorden; het voldoen aan de drie gepreciseerde eisen, vereist een goedkeurende verklaring.

Om die reden is er geen bezwaar tegen om het vereiste van een goedkeurende verklaring te handhaven als toetsingscriterium voor de overgang naar het baten-lastenstelsel.

De Staten-Generaal, het moederministerie, de klanten en de dienst zelf moeten zich ervan kunnen vergewissen dat de informatie waarmee en waarop wordt gestuurd van kwalitatief goed niveau is. Dit in termen van validiteit, tijdigheid en betrouwbaarheid. Dat kan in de eerste plaats door het periodiek doorlichten van de kwaliteit van de administratieve organisatie en de geautomatiseerde systemen die de betreffende kengetallen genereren. Daarnaast toetst de departementale accountant in het kader van de reguliere accountantscontrole onder meer of de opgenomen kengetallen in de financiële verantwoording volledig zijn en wordt door hem bezien of er een administratieve organisatie is, of het kengetal goed berekend is en wordt globaal de opzet van voorkomende administraties bezien. Deze toets is een waarborg voor de volledigheid en juistheid van de kengetallen.

In de nota *Van uitgaven naar kosten* (Kamerstukken II, 1996-1997, 25.257, nr. 1) is aangekondigd om binnen het baten-lastenstelsel voor agentschappen (thans ruimer, namelijk diensten die een baten-lastenstelsel voeren) een leenfaciliteit te introduceren. Aan een leenfaciliteit is behoefte als binnen een gegeven kostenbegroting een tekort in kastermen ontstaat als gevolg van een grote kapitaaluitgave. De leenfaciliteit zal een intern karakter hebben, dat betekent dat de diensten die daarvan gebruikmaken niet lenen bij derden (banken of andere commerciële geldverschaffers), maar intern bij het Ministerie van Financiën (op Treasury-niveau). Hij blijft dus als enige - op grond van artikel 28, eerste lid, CW - bevoegd tot het namens de Staat aangaan van leningsovereenkomsten met derden.

In aanvulling op de leenfaciliteit is in het rapport *Verder met resultaat*, waarvan de bevindingen door het kabinet zijn onderschreven, de introductie van een interne reserveringsfaciliteit voorgesteld. Een reserveringsfaciliteit biedt de mogelijkheid vrijgemaakte of tijdelijk niet-benodigde middelen in de vorm van een deposito intern bij het Ministerie van Financiën (eveneens op Treasury-niveau) te "beleggen". Samen met de leenfaciliteit ontstaat zodoende een baten-lastenstelsel waarbinnen een volwaardige substitutie tussen lopende uitgaven en kapitaaluitgaven plaats kan vinden en prikkels ontstaan voor een doelmatig liquiditeitenbeheer. Dit kan positief uitwerken op de bedrijfsvoering van een agentschap of van een dienst die het baten-lastenstelsel voert.

Over een debet- en creditsaldo dat een dienst bij het Ministerie van Financiën op een leningrekening respectievelijk op een depositorekening aanhoudt, zal door de betrokken dienst rente moeten worden betaald, dan wel zal door het Ministerie van Financiën rente worden vergoed; de te hanteren rentepercentages zullen door de Minister van Financiën marktanalooq worden vastgesteld. Met het oog op de uitvoeringskosten zal aan de leenfaciliteit een ondergrens<sup>34</sup> worden gesteld en zal de reserveringsfaciliteit in een aantal standaardmodaliteiten ter beschikking worden gesteld.

De leen- en de reserveringsfaciliteit worden niet in de Comptabiliteitswet zelf geregeld. Met het oog op de benodigde flexibiliteit in de regelgeving ten aanzien van deze faciliteiten, wordt er de voorkeur aan gegeven een en ander met toepassing van artikel 73 in lagere regelgeving vorm te geven. Dat is inmiddels gebeurd door middel van de Regeling Leen- en Depositofaciliteit Agentschappen 1999, die met ingang van 1 januari 1999 in werking is getreden. Wel wordt in artikel 19 voorzien in een wettelijke basis voor de bevoegdheid van de Minister van Financiën om (intern) leningen te verstrekken en daarbij een rentevergoeding in rekening te brengen.

oOo

<sup>34</sup> In aanvulling op de leenfaciliteit zal voor bedragen onder de te stellen ondergrens op de rekening-courant aan het eind van een jaar een beperkte "roodstand" kunnen worden toegestaan.

## MEMORIE VAN TOELICHTING ZESDE WIJZIGING COMPTABILITEITSWET

### Algemeen deel<sup>35</sup>

#### 1. Inleiding

Het voorliggende wetsvoorstel bevat een aantal wijzigingen van de Comptabiliteitswet (CW) ten opzichte van de tekst zoals die sinds 3 juli 1992 luidt (Stb. 1992, 351). Hoewel het ten opzichte van die versie de eerste wijziging betreft, wordt uit praktische overweging doorgenummerd in aansluiting op de vijf wijzigingen die zijn aangebracht in de CW 1976. Om die reden wordt in het intitulé gesproken over de Zesde wijziging van de CW. De zesde wijziging heeft voornamelijk betrekking op:

- a. de introductie van agentschappen;
- b. de integratie van de begrotingsartikelen "personeel" en "materieel";
- c. een aanpassing van de financiële verantwoordingsprocedure.

Daarnaast worden nog een aantal aparte wijzigingen voorgesteld; sommige van louter redactionele aard, andere om tegemoet te komen aan in de praktijk gebleken problemen en onvolkomenheden.

De wijzigingen onder a. en b. zijn in het heroverwegingsrapport Verder bouwen aan beheer geïnitieerd. Daarover heb ik op 25 juni 1992 een brief aan de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstukken II, 22.300, nr. 39). Op 19 november 1992 heb ik aansluitend een mondeling overleg gevoerd met de Commissie voor de Rijksuitgaven. Voor de nadere aanpassing van de verantwoordingsprocedure (c) is in eerste instantie de aanzet gegeven vanuit de Tweede Kamer bij de behandeling van de Vijfde wijziging van de CW. Op 27 augustus 1992 heb ik in een brief aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 22.770, nr. 1) een aantal nadere gedachten over een verdere stroomlijning van het verantwoordingsproces uiteengezet. Deze zijn in de UCV van 7 september 1992 met de Commissie voor de Rijksuitgaven besproken.

In het onderhavige wetsvoorstel leg ik thans de concrete wetswijzigingen voor die met betrekking tot bovenvermelde onderwerpen in de CW wenselijk of noodzakelijk zijn. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting zal achtereenvolgens in algemene zin nader worden ingegaan op de introductie van agentschappen (par. 2), de integratie van "personeel" en "materieel" (par. 3) en de aanpassing van de verantwoordingsprocedure (par. 4). In de artikelsgewijze toelichting worden de wijzigingen meer in detail besproken.

#### 2. Agentschappen

##### 2.1 Een resultaatgericht besturingsmodel

In de tweede helft van de jaren tachtig is door middel van de operatie comptabel bestel een belangrijke impuls gegeven aan de verbetering van het financiële beheer. Eén van de doelstellingen van de operatie was het op orde brengen van de administratieve organisatie. Deze doelstelling had betrekking op de vastlegging, verwerking en verstrekking van gegevens die nodig zijn om de overheidsorganisatie te besturen. De beschrijving van de administratieve organisatie vormde mede aanleiding tot een bezinning op de verdeling van taken en verantwoordelijkheden binnen departementen. Bij veel departementen bleek de behoefte te bestaan om tot een meer resultaatgericht besturingsmodel te komen. Kenmerken van het meer resultaatgerichte besturingsmodel zijn:

- *meer integraal management*: beleid en beheer liggen in één hand. De manager van een dienstonderdeel is niet alleen verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding, maar ook voor de inzet van middelen om het beleid uit te voeren; hij zal daarop ook worden aangesproken;
- *centrale sturing op hoofdlijnen*: op centraal niveau worden de randvoorwaarden gecreëerd waarbinnen delegatie en mandatering van verantwoordelijkheden in de uitvoeringsfase worden mogelijk gemaakt.
- *afspraken over de producten en de budgettaire randvoorwaarden*: tijdens de beleids- en begrotingsvoorbereiding maakt de centrale leiding duidelijke afspraken met de

<sup>35</sup> Alleen de paragrafen 1 (Inleiding) en 2 (Agentschappen) zijn nog relevant en derhalve opgenomen.



dienstonderdelen over de produktie, over de daarvoor beschikbare middelen alsmede over positieve en negatieve sancties die verbonden zijn aan het al dan niet realiseren van de afgesproken prestaties.

- *systematische verantwoording aan de dienstleiding*: de dienstonderdelen informeren de dienstleiding periodiek tijdens de uitvoering en leggen achteraf door het uitbrengen van de rekening verantwoording af.
- *periodieke doorlichting*: ieder organisatie-onderdeel wordt periodiek onderworpen aan een onderzoek naar de actualiteit van de taken en naar de kwaliteit van de taakvervulling.

Sommige departementen hebben aan dit besturingsmodel vorm gegeven door zelfbeheer en contractmanagement te introduceren. De benaming van de modaliteiten is echter van minder belang. Het gaat erom dat er duidelijkheid bestaat voor de beleids- en beheersverantwoordelijke manager en dat die duidelijkheid op verschillende manieren wordt verkregen.

De bovendepartementale comptabele regelgeving is tot dusver niet wezenlijk aangepast om een meer resultaatgericht besturingsmodel binnen een ambtelijke organisatie mogelijk te maken. Weliswaar kende de CW het fenomeen staatsbedrijf, maar deze comptabele organisatievorm was vooral gericht op overheidsorganisaties met het karakter van een commerciële produktiehuishouding. Inmiddels zijn alle staatsbedrijven geprivatiseerd.

Om een meer resultaatgericht besturingsmodel mogelijk te maken, is er behoefte aan speciale beheersregels. Daarvoor is wijziging van de comptabele regelgeving nodig. Het gaat dan om het toekennen van de bevoegdheid aan een dienstonderdeel om een afwijkend beheer te voeren en verantwoording af te leggen in termen van bedrijfsresultaat. Op dat resultaat (veelal het saldo van lasten en baten) zal door het management van het dienstonderdeel en de centrale departementale leiding worden gestuurd. Het algemene regime van de CW zoals dat nu van kracht is, te weten het verplichtingen-kasstelsel, hoeft dan dus niet meer per se van toepassing te zijn.

De CW voorziet thans niet in dit besturingsmodel. Hierdoor kan de situatie zich voordoen dat, bezien vanuit het gezichtspunt van de ministeriële verantwoordelijkheid, de voorkeur zou moeten uitgaan naar het verrichten van bepaalde taken door het rijk, maar dat bepaalde wensen vanuit de bedrijfsvoering er toe leiden dat gekozen wordt voor externe verzelfstandiging. In dergelijke gevallen zou men dus argumenten van bedrijfsvoering kunnen laten prevaleren boven bestuurlijk-politieke overwegingen. Indien de mogelijkheid van interne verzelfstandiging door middel van het hiervoor beschreven besturingsmodel bestaat, kan in een aantal gevallen daarvoor worden gekozen.

De heroverwegingswerkgroep Beheersregels heeft in het rapport *Verder bouwen aan beheer* (1991) onder meer voorstellen gedaan om - waar mogelijk en met inachtneming van de macro-budgettaire doelstellingen - de bovendepartementale regelgeving te wijzigen om meer resultaatgericht management mogelijk te maken. Eén van de voorstellen betreft het creëren van een nieuwe organisatievorm binnen de rijksoverheid, het agentschap. De regering heeft de voorstellen van de heroverwegingswerkgroep overgenomen en heeft op 25 juni 1992 in de nota *Uitwerking rapport Verder bouwen aan beheer* (Kamerstukken II, 22 300, nr. 39) concrete stappen aangekondigd om de introductie van agentschappen mogelijk te maken. In het mondeling overleg dat naar aanleiding van de nota is gehouden op 19 november 1992 heeft de Commissie voor de Rijksuitgaven de aangekondigde maatregelen onderschreven en aangedrongen op een voortvarende aanpak, teneinde het doelmatig handelen van diensten binnen de rijksoverheid te bevorderen.

## 2.2 *Interne verzelfstandiging: het agentschap*

In het onderhavige wetsvoorstel wordt de nieuwe comptabele organisatievorm van het agentschap geïntroduceerd. Een agentschap is een onderdeel van een ministerie waarvoor een afwijkend beheer wordt gevoerd, met als doel een doelmatiger beheer te realiseren. Een agentschap kan worden beschouwd als een vorm van interne verzelfstandiging. Met een afwijkend beheer wordt bedoeld dat voor een agentschap regels gelden die afwijken van de normale comptabele beheersregels. Daarbij moet vooral gedacht worden aan het begrotingsstelsel; agentschappen hebben de mogelijkheid om in plaats van het verplichtingen-kasstelsel het stelsel van baten en lasten toe te passen. Daarmee hangt samen dat de begrotingsadministratie los zal staan van die van het departement waaronder het agentschap ressorteert (moederdepartement).

Kenmerkend is dat agentschappen meer bevoegdheden - en dus ook meer verantwoordelijkheden - ten aanzien van de bedrijfsvoering hebben dan normale beleidsdirecties.

Vooraf maakt het moederdepartement afspraken met het agentschap over de produkten of diensten die moeten worden voortgebracht, danwel over de activiteiten die moeten worden verricht. Als tegenprestatie voor de productie ontvangen agentschappen (financiële) bijdragen van het moederdepartement en/of van derden. Denkbaar is dat een dergelijke bijdrage bestaat uit een prijs per eenheid produkt of dienst. Achteraf legt het agentschap verantwoording af over het gevoerde beheer. Het ligt in de rede dat hierbij kengetallen en produktiemaatstaven worden gehanteerd. De specifieke bevoegdheden en verantwoordelijkheden dienen bij de instelling duidelijk te worden vastgelegd. Daarbij is sprake van maatwerk binnen bepaalde algemene kaders. De precieze bevoegdheden en verantwoordelijkheden zullen mede afhankelijk zijn van de kenmerken van de desbetreffende dienst.

Omdat deze bevoegdheden en verantwoordelijkheden betrekking hebben op de bedrijfsvoering van een agentschap is het van belang, dat een duidelijk onderscheid gemaakt kan worden tussen de begroting voor apparaatsuitgaven en die voor programma-uitgaven (de beleidsuitgaven). Indien apparaats- en programma-uitgaven moeilijk te scheiden zijn, zal van geval tot geval worden bezien welke uitgaven onder de agentschapstatus vallen. Met de introductie van agentschappen wordt beoogd een beheersvorm te creëren voor die diensten waarvoor externe verzelfstandiging gelet op de gewenste ministeriële verantwoordelijkheid niet aan de orde is. De vraag welke vorm van verzelfstandiging in een concreet geval aan de orde is, is echter niet op voorhand te beantwoorden. Deze vraag wordt primair beheerst door het criterium van de ministeriële verantwoordelijkheid, waarbij politiek-bestuurlijke afwegingen een doorslaggevende rol spelen. Van belang is dat er steeds een goede afweging wordt gemaakt. Duidelijk moet worden aangegeven waarom in een concreet geval een bepaalde vorm van verzelfstandiging wordt gekozen.

### *2.3 Voorwaarden voor instelling van een agentschap*

Bij de beoordeling van de mogelijkheid of diensten in aanmerking komen voor de agentschapstatus spelen de volgende aspecten een rol.

Ten eerste dient sprake te zijn van meetbare produkten of diensten zowel ten aanzien van de kwantiteit als ten aanzien van de kwaliteit. Kengetallen spelen hierbij een belangrijke rol. Tijdens de begrotingsvoorbereiding moeten concrete afspraken worden gemaakt over de te bereiken resultaten ("productie" van goederen en diensten) in een jaar en de kosten die daarmee gemoeid zullen zijn. Na afloop van een jaar vindt een confrontatie plaats van de bereikte resultaten (in kwantitatieve en kwalitatieve zin) en de werkelijke kosten met de ingediende begroting en worden verschillen toegelicht. Op deze wijze kan achteraf worden beoordeeld of men de grotere verantwoordelijkheid ook heeft waargemaakt. De reële mogelijkheid voor een dienst om doelmatiger te opereren is een tweede voorwaarde voor het verkrijgen van de agentschapstatus. Zonder een reëel perspectief op een vergroting van de doelmatigheid in kwalitatieve of kwantitatieve zin dient de agentschapstatus niet te worden overwogen.

Een belangrijke randvoorwaarde voor de beoogde meer resultaatgerichte wijze van sturen is dat de administratie en daarmee ook de informatievoorziening van een agentschap voldoet aan de eisen die aan een dergelijk bedrijfsvoeringsconcept worden gesteld. Aan de basis daarvan ligt een goedkeurende accountants(deel)verklaring in de situatie voordat het agentschap wordt ingesteld. Bovendien dient er een reëel perspectief te zijn dat ook na instelling van het agentschap goedkeurende verklaringen zullen (kunnen) worden afgegeven. Tevens moet het toezicht door het moederdepartement op het beheer van het agentschap goed geregeld zijn.

### *2.4 Bevoegdheden van het agentschap*

Jaarlijks zullen met agentschappen afspraken worden gemaakt over de te bereiken (kwantitatieve en kwalitatieve) resultaten. Om de afgesproken resultaten te realiseren worden aan agentschappen ruimere bevoegdheden toegekend bij de inzet van middelen.

Op financieel terrein wordt agentschappen de mogelijkheid geboden te reserveren voor apparaatsuitgaven. Door de reserveringsfaciliteit kan een agentschap flexibel inspelen op eindejaarsproblemen en op eventuele aanpassingen van de planning van het programma. De reserveringsmogelijkheid impliceert onder andere dat niet-bestede apparaatsuitgaven en -ontvangsten beschikbaar blijven voor het bestemde doel.

Een andere bevoegdheid op financieel terrein is de keuzemogelijkheid voor agentschappen om met een verplichtingen-kasstelsel danwel met een stelsel van baten en lasten te werken. Bij de instelling van een agentschap wordt bepaald met welk stelsel een agentschap gaat werken. Is er voor gekozen om volgens het verplichtingen-kasstelsel of het baten-lastenstelsel te gaan administreren, dan worden de begroting en verantwoording ook volgens het gekozen stelsel

ingericht.

Wat de personele middelen betreft is het, zoals overigens voor de gehele rijksdienst wordt voorgesteld, van belang dat de sturing en beheersing worden gericht op het integrale apparaatsbudget. In combinatie met de overige aan agentschappen toegekende bevoegdheden worden hiermee mogelijkheden gecreëerd om een meer doelmatig en flexibel beheer te voeren. Qua organisatie betekent het instellen van een agentschap dat er voor het te voeren beheer een zekere afstand wordt gecreëerd tot het moederdepartement. Hoewel de minister, onder wie een agentschap ressorteert, ten opzichte van de Staten-Generaal ten principale verantwoordelijk is voor het beleid en (de hoofdlijnen van) het beheer van agentschappen, zal er binnen het departement in relatie tot het agentschap sprake zijn van een ander wijze van sturing. Meer dan thans ligt in de praktijk de verantwoordelijkheid voor het beheer bij het hoofd van het agentschap. Verder kan gedacht worden aan het creëren van vrijheid met betrekking tot de gewenste huisvesting en de exploitatievoorzieningen die voor de bedrijfsvoering van het agentschap noodzakelijk zijn. Met name voor agentschappen waar de huisvesting een belangrijke grootheid is waarmee de doelmatigheid van de voortbrengen van de produkten van het agentschap kan worden beïnvloed, ligt dit voor de hand. Ook kunnen opbrengsten uit de verkopen van roerende goederen die tot het apparaat behoren ten goede komen aan de betrokken agentschappen.

### *2.5 Verantwoordelijkheden van het agentschap*

Het complement van het verkrijgen van bevoegdheden is het vooraf aanvaarden van verantwoordelijkheden en het in het licht daarvan achteraf afleggen van verantwoording. Uit de verantwoording moet blijken of de vooraf afgesproken resultaten zijn gerealiseerd en of men daarbij binnen de afgesproken randvoorwaarden is gebleven. Daarom neemt in de verantwoording van een agentschap de volume-informatie, waaronder kengetallen, een belangrijke plaats in. Het ligt in de rede dat de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het agentschap zullen worden ingeperkt als blijkt dat (regelmatig) de vooraf gemaakte afspraken niet na worden gekomen.

Als concerncontroller van een departement behoort de centrale directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) periodiek de van geval tot geval af te spreken informatie te ontvangen. FEZ kan daarmee de ontwikkelingen bij het agentschap volgen. Indien de informatie daartoe aanleiding geeft, zal er overleg plaats vinden over de begrotingsuitvoering. Normaal gesproken richt het zwaartepunt van het overleg tussen FEZ en het agentschap zich op de begrotingsvoorbereiding en op de verantwoording achteraf over een jaar. Voorts dient de controle op het financiële beheer in het kader van artikel 22 CW plaats te vinden. Bij de financiële verantwoording van een agentschap wordt een accountantsrapport uitgebracht met daarin opgenomen een accountantsverklaring. De controle ten behoeve van de Staten-Generaal wordt uitgeoefend door de Algemene Rekenkamer.

Als logische tegenhanger van de vergroting van de bevoegdheden bij de inzet van het apparaatsbudget geldt verder voor alle agentschappen dat er periodiek sprake zal zijn van een kritische doorlichting van de omvang van agentschappen in relatie tot de verrichte taken, alsmede van het algehele functioneren van het agentschap. Een dergelijke evaluatie kan leiden tot een aanpassing van de organisatorische vormgeving van de dienst, waaronder beëindiging van de agentschapstatus.

Omdat een agentschap onderdeel is van de rijksoverheid, vormt de wijze waarop bij agentschappen inhoud wordt gegeven aan het budgetrecht van de Staten-Generaal een belangrijk aandachtspunt. Een eventuele bijdrage van het moederdepartement aan het agentschap wordt opgenomen in een artikel in de staat bij de begrotingswet, conform de huidige gang van zaken bij de overige begrotingsartikelen. In de rekening van het moederdepartement wordt de door het moederdepartement verstrekte bijdrage aan het agentschap opgenomen. Mede gelet op het feit dat een agentschap meer of minder kan uitgeven dan de bijdrage van het moederdepartement worden daarnaast op een aparte plaats in de begrotingswet van het moederdepartement - te weten in een aparte staat gebaseerd op een wetsartikel in het wetslichaam - met betrekking tot het apparaat van een agentschap de totale uitgaven en ontvangsten (bij een verplichtingen-kasstelsel), danwel het totaal van de begrote baten en lasten, het saldo van baten en lasten en het totaal van de begrote kapitaaluitgaven en kapitaalontvangsten (in geval van een stelsel van baten en lasten) vermeld. Zo wordt recht gedaan aan het universaliteitsbeginsel, op grond waarvan de Staten-Generaal alle uitgaven en ontvangsten van het rijk dienen te autoriseren. In de rekening van het moederdepartement komen op een aparte plaats de gerealiseerde apparaatsuitgaven en -ontvangsten (bij een verplichtingen-kasstelsel) danwel de gerealiseerde baten en lasten, het gerealiseerde saldo van baten en lasten

en de gerealiseerde kapitaaluitgaven en -ontvangsten van het agentschap (bij een stelsel van baten en lasten).

De Tweede Kamer wordt van te voren in kennis gesteld van voorstellen tot omvorming van onderdelen van een ministerie tot een agentschap. Bovendien geldt dat de Staten-Generaal zich jaarlijks aan de hand van de begrotingswet van een ministerie uit kunnen spreken over de agentschapsstatus van een onderdeel van het betrokken ministerie. Via deze procedure wordt een nauwe betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de instelling van agentschappen gewaarborgd.

#### *2.6 Agentschappen met een stelsel van baten en lasten en het staatsbedrijf*

Indien voor een onderdeel van het rijk een afwijkend beheer wenselijk is, kan daartoe volgens de huidige CW een staatsbedrijf worden ingesteld. Staatsbedrijven zijn zelfstandige bedrijven, waarvoor een minister verantwoordelijk is, met meestal een commercieel boekhoudstelsel dat van belang is voor de kostprijsbepaling bij het optreden op de markt. De constructie van staatsbedrijven is momenteel geregeld in de Bedrijvenwet. Ieder staatsbedrijf heeft bovendien een eigen instellingswet. De begrotingen en rekeningen van staatsbedrijven zijn - met inachtneming van de bijzondere comptabele voorschriften hiervoor - onderworpen aan het autorisatierecht van de Staten-Generaal. Via corresponderende begrotingsposten op departementale begrotingen zijn staatsbedrijven tevens onderworpen aan de algehele begrotingsnormering, - allocatie en - beheersing.

Met de constructie van agentschappen worden verschillende vormen van afwijkend beheer mogelijk, waaronder vormen die veel lijken op het staatsbedrijf. Door de grotere variatie in keuzemogelijkheden, bieden agentschappen meer mogelijkheden om binnen de rijksoverheid in te spelen op eisen die worden gesteld vanuit de bedrijfsvoering. Mede tegen de achtergrond van het feit dat er thans nog slechts één staatsbedrijf bestaat ('s Rijks Munt), waarvoor het voornemen bestaat dit te privatiseren, bestaat er geen aanleiding de comptabele figuur van het staatsbedrijf te handhaven. In het onderhavige wetsvoorstel wordt daarom voorgesteld artikel 3 van de Comptabiliteitswet (inzake de instelling bij wet van staatsbedrijven) te laten vervallen.

De intrekking van de Bedrijvenwet 1928 is, op grond van artikel IV, vierde lid, en artikel II, tweede lid, van de Wet van 19 december 1991 (Stb. 752), houdende herziening van de Comptabiliteitswet 1976 met uitzondering van de bepalingen inzake de Algemene Rekenkamer (Vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976), inmiddels geëffectueerd bij koninklijk besluit van 15 juni 1994 Stb. 460.

oOo

## MEMORIE VAN TOELICHTING VIJFDE WIJZIGING COMPTABILITEITSWET

### Algemeen deel<sup>36</sup>

#### 1. Inleiding

Met de derde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 (CW76), die op 29 december 1987 in het Staatsblad is verschenen (Stb. 1987, 606) en met de vierde wijziging van de CW76, die op 13 januari 1989 bij de Tweede Kamer is ingediend (Kamerstukken II, 1988-1989, 20.994), is naar ons oordeel een belangrijke basis gelegd voor de verbetering van het comptabele bestel. De vierde wijziging van de CW76 betreft een integrale herziening van de wet met uitzondering van het hoofdstuk over de Algemene Rekenkamer. Dit hoofdstuk wordt met het onderhavige voorstel van wet aangepast (vijfde wijziging CW)<sup>37</sup>.

De derde en de vierde wijziging van de CW zijn gericht op een verbetering van de administratie bij de departementen, een betere presentatie van de begrotingen en op zodanige procedures dat de gewenste informatie tijdig beschikbaar is. Zo is in de derde wijziging van de CW76 een belangrijke versnelling voorgeschreven van de indiening van suppletore begrotingen en van de verantwoordingsprocedure. Ministers leggen thans verantwoording af door de indiening van de departementale rekeningen op de derde dinsdag van september volgend op het jaar waarop de verantwoording betrekking heeft. Met de vierde wijziging van de CW76 is bepaald dat bij deze rekening een saldbalans en een toelichting gevoegd worden. Te zamen vormen deze stukken de jaarlijkse financiële verantwoording van een departement. Bij elke financiële verantwoording wordt gevoegd het rapport van de Algemene Rekenkamer waarin een oordeel over het gevoerde financiële beheer en de verantwoording daarover wordt gegeven.

In een goed functionerend comptabel bestel past ook duidelijkheid over het controlebestel bij het Rijk. Parallel aan de grotere aandacht voor het begrotingsbeheer is in de afgelopen jaren ook de belangstelling voor het controlebestel toegenomen. Dit onderwerp staat centraal in deze vijfde wijziging van de CW. In de afgelopen jaren zijn van verschillende kanten vragen en problemen over het controlebestel naar voren gekomen. Een eerste vraagpunt, dat onder meer bij de parlementaire enquête bouwsubsidies aan de orde is geweest, betreft de relatie tussen de controlewerkzaamheden van de Algemene Rekenkamer, die van de departementale accountantsdiensten en die van de Centrale Accountantsdienst. (Kamerstukken II, 19.623, nr. 30, blz. 294 e.v.). Hierop wordt ingegaan in paragraaf 2. In de tweede plaats is, mede naar aanleiding van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen, de vraag naar voren gekomen of en hoe de Rekenkamer misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen signaleert. Dit vraagstuk komt aan de orde in paragraaf 3 die handelt over de onderzoeken van de Rekenkamer gericht op het gevoerde financiële beheer en op de verantwoording daarover. Een derde punt betreft een probleem dat de Rekenkamer uiteengezet heeft in haar brief van 1 september 1988 aan de minister van Financiën (Kamerstukken II, 1988-1989, 20.800, nr. 2). Zij wees er op dat door gebreken in de administratieve organisatie, maar ook doordat de Rekenkamer soms in onvoldoende mate kan steunen op de bevindingen van departementale accountantsdiensten, het haar in sommige gevallen niet mogelijk is een oordeel te geven over de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten. Paragraaf 4 gaat hier nader op in. Een vierde vraag die betrekking heeft op de betekenis (reikwijdte) van de goedkeuring van de Rijksrekening houdt hiermee nauw verband. Ingevolge artikel 105 van de Grondwet moet de rekening van het Rijk door de Rekenkamer worden goedgekeurd. De goedkeuring komt aan de orde in paragraaf 5, waarbij ook betrokken wordt de reikwijdte van de accountantsverklaring van een departementale accountantsdienst. In de Tweede voortgangsrapportage comptabel bestel (Kamerstukken II, 1988-1989, 19.395, nr. 20) is vermeld dat het kabinet ernaar streeft de discussie over deze punten af te ronden met de vijfde wijziging van de CW. De regering is tot het oordeel gekomen dat daarvoor geen fundamentele wijziging van de CW noodzakelijk is. Weliswaar worden met het onderhavige voorstel van wet de betrokken bepalingen opnieuw geredigeerd, maar de hoofdlijn verandert niet. Volstaan kan worden met het op sommige plaatsen preciseren van de wet en met een nadere

<sup>36</sup> De paragrafen 8 (Deregulering) en 9 (Financiële gevolgen) zijn niet opgenomen.

<sup>37</sup> Met de vierde wijziging is ook de citeertitel van de Comptabiliteitswet gewijzigd van Comptabiliteitswet 1976 in Comptabiliteitswet. In het vervolg van deze memorie wordt, tenzij nadrukkelijk anders blijkt, steeds verwezen naar artikelen van de Comptabiliteitswet zoals deze komt te luiden na de vierde wijziging.

uitleg in de onderhavige memorie van toelichting. Het wetsvoorstel als zodanig heeft dan ook, afgezien van de omzetting van de functie van plaatsvervangend lid in die van lid in buitengewone dienst, geen financiële gevolgen voor de Rijksbegroting.

In het algemene deel van deze memorie van toelichting komen verder de doelmatigheidsonderzoeken van de Rekenkamer in paragraaf 6 aan de orde, terwijl in paragraaf 7 wordt uiteengezet dat de Rekenkamer geen controletaak bij de lagere overheid heeft. De grootste verandering - althans qua omvang van de artikelen - die met het onderhavige voorstel van wet wordt doorgevoerd, betreft de afschaffing van de zogeheten rekenplicht aan de Algemene Rekenkamer van degenen die aan het Rijk toebehorende of toevertrouwde gelden of geldswaardige papieren beheren. Dit komt tot uitdrukking in het vervallen van de artikelen 56 t/m 63 van de CW(76). Dit wordt toegelicht in paragraaf 8, waarin het voorstel van wet wordt gezien vanuit het oogpunt van deregulering. Voorts zij vermeld dat het voorstel van wet enkele wijzigingen bevat van de bepalingen over de samenstelling en de inwendige dienst van de Algemene Rekenkamer (huidige artikelen 45 t/m 55; na vernummering 39 t/m 50). Voor zover aan het voorliggende wetsvoorstel financiële gevolgen zijn verbonden, worden deze behandeld in paragraaf 9.

## **2. Het controlebestel bij het Rijk**

### *2.1 De plaats en taak van de Algemene Rekenkamer*

De plaats van de Algemene Rekenkamer als onafhankelijke controle-instantie bij het Rijk en de taak van de Rekenkamer zijn verankerd in de Grondwet. Volgens artikel 76 van de Grondwet is de Algemene Rekenkamer belast met het onderzoek van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk. De Rekenkamer rapporteert daarover aan de regering en aan de Staten-Generaal. De Staten-Generaal worden daardoor beter in staat gesteld hun toezichhoudende functie op het gevoerde financiële beheer bij het Rijk uit te oefenen. Deze financiële toezichhoudende taak dient in samenhang te worden gezien met het budgetrecht van de Staten-Generaal. De Rekenkamer voert een repressieve controle uit. Om deze functie, die met het onderhavige voorstel van wet niet wordt gewijzigd, door de Rekenkamer te kunnen laten vervullen, bevat de CW - in aansluiting op de Grondwet - bepalingen ter waarborging van de onafhankelijkheid van de Rekenkamer en bepalingen over haar taken en bevoegdheden.

Repressieve controle houdt in dat de Rekenkamer de gevolgen van de (ministeriële) besluitvorming achteraf beoordeelt, dat wil zeggen nadat de (ministeriële) besluitvorming, waaruit financiële consequenties voortvloeien is afgerond. Veelal zal zij daarmee wachten tot uitvoering aan het besluit is gegeven. Er zijn echter situaties denkbaar, dat zij tot beoordeling overgaat, voordat uitvoering aan het besluit is gegeven. Wanneer het duidelijk is dat over een beleidsonderwerp de verantwoordelijke bewindspersoon een beslissing heeft genomen zou op dat moment de Rekenkamer over een aantal financiële aspecten van het beleid een mening kunnen geven, zonder evenwel de beleidsdoelstellingen ter discussie te stellen. Het zou hier dan gaan om een onderzoek van plaatsgevonden besluitvorming, dus achteraf. Zo'n besluit kan dan getoetst worden aan een aantal criteria die bij de financiële besluitvorming van belang zijn.

Wat de bevoegdheden van de Rekenkamer betreft, wordt opgemerkt dat met de eerste wijziging van de CW76 (Stb. 1988, 596) de controlebevoegdheden van de Rekenkamer zijn uitgebreid bij andere rechtspersonen dan de Staat, alsmede bij commanditaire vennootschappen en vennootschappen onder firma. De onafhankelijkheid van de Rekenkamer impliceert dat de Rekenkamer in hoge mate zelf bepaalt op welke wijze zij haar taken verricht. In de afgelopen periode, waarin zoals gezegd meer belangstelling is ontstaan voor het begrotingsbeheer, valt een aktiever optreden van de Rekenkamer waar te nemen. Daar was en is geen wijziging van de Comptabiliteitswet voor nodig.

Wat de taken van de Rekenkamer betreft, valt in het onderhavige voorstel van wet, evenals in de CW(76), het onderzoek van de uitgaven en ontvangsten van het Rijk uiteen in:

- onderzoeken gericht op het gevoerde financiële beheer en op de verantwoording daarover, die uiteindelijk moeten leiden tot de grondwettelijk voorgeschreven goedkeuring van de Rijksrekening, en
- onderzoeken gericht op de doelmatigheid van het beheer en van de organisatie en het functioneren van het Rijk.

Omdat bij de onderzoeken gericht op het gevoerde financiële beheer en de verantwoording de rechtmatigheidsaspecten een grote rol spelen, worden deze onderzoeken ook wel rechtmatigheidsonderzoeken genoemd. Het onderhavige voorstel van wet is zodanig geredigeerd dat het onderscheid van rechtsmatigheids- en doelmatigheidsonderzoeken duidelijker naar voren

komt.

Voor de volledigheid wordt hier opgemerkt dat naast deze rechtmatigheids- en doelmatigheidsonderzoeken die uit de CW voortvloeien, bij de wet ook andere taken aan de Algemene Rekenkamer kunnen worden opgedragen. Daarbij valt te denken aan bepaalde controlewerkzaamheden bij andere rechtspersonen dan het Rijk, waarvan in een wet is bepaald dat deze worden uitgevoerd door de Algemene Rekenkamer. Voorbeelden zijn de controle ingevolge de ABP-wet, de Wet op de Kansspelen en de TNO-wet.

## *2.2 De algemene controletaak van de departementale accountantsdiensten en het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer*

De Algemene Rekenkamer is niet de enige controle instantie bij het Rijk. Ingevolge artikel 22 van de CW is de controle van de administraties opgedragen aan de accountantsdienst van het ministerie. De plaats van de departementale accountantsdienst (DAD) is bij de wet van 31 oktober 1986, Stb. 605, geregeld (Tweede wijziging van de CW76). De taak van deze dienst, die primair een interne functie binnen een departement vervult, is vastgesteld in het Besluit taak DAD (Stb. 1987, 384). De objecten van het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer zijn ook object van controle voor een DAD in het kader van de algemene controletaak. Het verschil tussen de DAD en de Rekenkamer is dat de DAD een interne functie binnen een departement vervult ten behoeve van de minister, terwijl de Rekenkamer een onafhankelijke positie ten opzichte van een minister inneemt. De DAD heeft binnen een departement onder meer tot taak de tekortkomingen in het financiële beheer en in de financiële verslaggeving te signaleren en te adviseren over het opheffen van deze tekortkomingen.

Voor een goed begrip wordt nog vermeld dat de (interne) accountantscontrole van de DAD moet worden onderscheiden van de (interne) controles die de beleidsdirecties en de directies Financieel-economische zaken (FEZ) van de ministeries verrichten. Deze directies zijn verantwoordelijk voor de begrotingsuitvoering. Een goede administratieve organisatie vereist dat daartoe voldoende interne controlematregelen worden getroffen. Uit dien hoofde verrichten deze directies vele controles, zeker wanneer het gaat om de uitvoering van wettelijke regelingen. De interne accountantsdienst (DAD) beoordeelt de wijze waarop deze interne controle door de beleidsdirecties en FEZ is opgezet en wordt uitgevoerd.

De ontwikkeling van de accountantscontrole bij de departementen is van grote invloed geweest op de wijze waarop de Rekenkamer de controle op het financiële beheer en de verslaggeving over dit beheer uitoefent. De plaats van de Rekenkamer in het controlebestel maakt het mogelijk dat de Rekenkamer naar eigen oordeel bij de uitvoering van haar taak gebruik kan maken van de controles die reeds door of vanwege de departementale accountantsdiensten zijn verricht; dit om onnodige duplicering van controlewerkzaamheden te voorkomen. Gezien de plaats van de Rekenkamer in het controlebestel van het Rijk kan de Rekenkamer deze controles als voorcontroles beschouwen. Haar informerende functie voor de Staten-Generaal brengt met zich dat de Rekenkamer in het bijzonder aandacht zal schenken aan financiële en administratieve problemen bij de departementen die niet of nog niet tot een oplossing zijn gekomen en die daarom de aandacht van de Staten-Generaal behoeven.

De Rekenkamer gaat bij haar onderzoek in de eerste plaats na hoe een departementale accountantsdienst tot een bepaald oordeel is gekomen. Opdat zoveel mogelijk gebruik gemaakt kan worden van de resultaten van de door de accountantsdiensten gehouden onderzoeken, worden de controleprogramma's van deze diensten met de Rekenkamer besproken en zal door de Rekenkamer kennis worden genomen van uitgebrachte rapporten en nota's. Wanneer de Rekenkamer dit nodig acht, doet zij aanvullend onderzoek.

Voor deze werkwijze van de Rekenkamer is geen wijziging van de CW nodig. Evenals in de CW(76) is in het onderhavige voorstel van wet opgenomen dat de Rekenkamer bij het uitoefenen van haar taak gebruik kan maken van de resultaten van door anderen verrichte controles, onverminderd haar bevoegdheid tot eigen onderzoek. Wel is voor deze werkwijze nodig dat de werkzaamheden van de departementale accountantsdiensten en die van de Rekenkamer ten behoeve van de rechtmatigheidsonderzoeken in een aantal vaktechnische opzichten onderling op elkaar zijn afgestemd. Van belang is daarbij dat er een open communicatie is tussen deze diensten en de Rekenkamer en dat via interdepartementale samenwerking uniformering tot stand komt via het ontwikkelen van controle-standaards.

## *2.3 De taak van de Centrale Accountantsdienst (CAD) en het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer*

Vanaf zijn oprichting in 1946 heeft de CAD, die onderdeel is van het Directoraat-Generaal van de

Rijksbegroting van het ministerie van Financiën, o.a. als taak toezicht te houden op de administraties die bij de departementen in het kader van de begrotingsuitvoering worden bijgehouden. Via deze werkzaamheden van de CAD wordt de minister van Financiën in staat gesteld zijn wettelijk (artikel 38 CW) voorgeschreven toezichthoudende taak op het terrein van de begrotingsuitvoering bij de departementen te kunnen effectueren en de verantwoordelijkheid ter zake te kunnen dragen. Opgemerkt zij overigens dat deze taak, alsmede de hieronder genoemde overige taken van de CAD, met deze wijziging van de CW geen verandering ondergaan. Toezicht veronderstelt dat anderen - in dit geval de ministers belast met de uitvoering van een begroting - primair verantwoordelijk zijn voor het inrichten en bijhouden van goede administraties en meer in het algemeen voor een goede administratieve organisatie inclusief interne controle met betrekking tot de begrotingsuitvoering. Door de bewust tot stand gebrachte ontwikkeling van de accountantscontrole bij de departementen, is het karakter van de toezichthoudende werkzaamheden van de CAD veranderd; de CAD behoefde steeds minder uitvoerende werkzaamheden zelf te verrichten en kan voor zijn oordeelsvorming steeds meer gebruik maken van de beoordelende en toezichthoudende werkzaamheden die binnen de ministeries worden verricht.

Door deze ontwikkeling ontstond voor de CAD - als centrale dienst - tevens een nieuwe taak, namelijk het coördineren en ondersteunen van de accountantscontrole bij de departementen. Deze taak komt tot uitdrukking in interdepartementale samenwerking op de gebieden vaktechniek, opleiding, werving, voorlichting en controle van geautomatiseerde systemen (Electronic Data Processing Auditing). Bij deze samenwerking speelt het Interdepartementale Overlegorgaan Departementale Accountantsdiensten (IODAD) onder voorzitterschap van de directeur van de CAD een belangrijke rol. In het eerdergenoemde Besluit taak DAD is daarop ingegaan. Namens de Rekenkamer neemt ook een waarnemer aan dit overleg deel. Een derde taakgebied van de CAD, dat, evenals het toezichthoudende en het coördinerende taakgebied, samenhangt met zijn centrale positie bij het Rijk, is het dienstverlenende taakgebied. In dit kader verricht de CAD in opdracht van de minister van Financiën of van andere ministers onderzoeken op administratief en financieel gebied. Dit taakgebied was vanouds een omvangrijk taakgebied maar is - mede in het kader van het streven naar privatisering van overheidstaken - in de laatste jaren aanzienlijk ingekrompen mede om aldus capaciteit voor de -nieuwe - coördinerende taak beschikbaar te krijgen.

### **3. De onderzoeken van het gevoerde financiële beheer en van de verantwoording daarover (rechtmatigheidsonderzoeken)**

#### *3.1 Algemeen*

De Rekenkamer brengt, als onafhankelijke instantie, haar bevindingen en haar oordeel over het gevoerde financiële beheer en de verantwoording daarover ter kennis van de Staten-Generaal. Met de derde wijziging van de CW76, die voorziet in een versnelling van de verantwoordingsprocedure, is reeds bepaald dat de minister van Financiën de hem door de Rekenkamer toegezonden rapporten voegt bij de jaarlijkse rekeningen van de ministeries, de staatsbedrijven en de fondsen die op de derde dinsdag van september, volgend op het jaar waarover verantwoording wordt afgelegd, bij de Staten-Generaal worden ingediend. Thans wordt nadrukkelijk voorgeschreven dat deze rapporten de bevindingen en het oordeel van de Rekenkamer naar aanleiding van de rechtmatigheidsonderzoeken bevatten (artikel 51, vierde lid). Dit laat onverlet dat de Rekenkamer haar resultaten tevens op andere wijze aan de Staten-Generaal kan mededelen.

Mede in het licht van het verschijnsel van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidieregelingen, sociale wetten en belastingwetten, is in de afgelopen jaren de vraag opgekomen hoe, indien de Algemene Rekenkamer en de departementale accountantsdiensten misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen signaleren, dit tot uitdrukking dient te komen in het oordeel van de Rekenkamer en wat in dit verband de reikwijdte van de accountantsverklaring van de DAD is. Daartoe wordt hieronder op de verschillende onderdelen van de onderzoeken van de Rekenkamer van het gevoerde financiële beheer en de verantwoording daarover ingegaan, waarna in paragraaf 5 het oordeel van de Rekenkamer en de accountantsverklaring aan de orde komen. Teneinde het mogelijk te maken dat de Rekenkamer bij haar onderzoeken gebruik kan maken van de resultaten van de controles van de departementale accountantsdiensten, is het van belang, zoals hiervoor al is aangegeven, dat de controles van deze diensten (ten behoeve van de betrokken minister) en de rechtmatigheidsonderzoeken van de Rekenkamer in een aantal vaktechnische opzichten op elkaar zijn afgestemd.



### *3.2 De deugdelijkheid van de financiële verantwoording*

De Rekenkamer beoordeelt het gevoerde financiële beheer en de verantwoording daarover. De bepaling dat de Rekenkamer de jaarlijkse financiële verantwoording van een ministerie beoordeelt, dat wil zeggen beoordeelt of de (periode-)rekening en de daarbij behorende saldbalans en de toelichting het gevoerde begrotingsbeheer deugdelijk (getrouw) weergeven en zijn opgesteld overeenkomstig de daarvoor gegeven voorschriften (artikel 51, derde lid), is als zodanig nieuw. Het oordeel over de verantwoording van het gevoerde financiële beheer heeft betrekking op de gehele verantwoording, dus ook op de daarin opgenomen verplichtingen, waaraan sinds de Vierde wijziging van de CW76 een groter belang wordt toegekend. Bij de beoordeling van de verantwoording gaat de Rekenkamer tevens na of die verantwoording toereikend is om de Staten-Generaal voldoende inzicht te bieden in de uitkomsten van het gevoerde financiële beheer.

### *3.3 Rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten*

Het is voor de Staten-Generaal niet alleen van belang van een onafhankelijke instantie als de Algemene Rekenkamer te vernemen of de verantwoording als verslaggeving deugdelijk is maar ook of de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in overeenstemming zijn met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen. Deze vormen immers grenzen waarbinnen de begrotingsuitvoering zich behoort af te spelen. De Rekenkamer gaat in dit kader na of subsidieregelingen, sociale wetten en belastingwetten goed worden toegepast. Bij deze regelingen, die kenmerkend voor de overheid zijn, speelt de rechtmatigheid van de overdrachtsuitgaven en -ontvangsten een belangrijke rol. Bij de toepassing van regelingen en wetten is een onderscheid te maken tussen de controle van de van derden ontvangen gegevens (het voortraject) en het vervolgens op basis van deze gegevens berekenen en uitbetalen respectievelijk heffen van bedragen.

### *3.4 Misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen*

Bij de controle van de van derden ontvangen gegevens mag in de praktijk niet zonder meer van de juistheid van door derden verstrekte gegevens worden uitgegaan. Een minister is gehouden misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen tegen te gaan teneinde te voorkomen dat bijvoorbeeld ten onrechte subsidie wordt toegekend als gevolg van door derden (al dan niet bewust) onjuist verstrekte gegevens. Het is een minister aan te rekenen als door zijn ministerie geen adequate controlemaatregelen getroffen worden om de opgaven van derden te controleren. Dat geldt ook wanneer geen afdoende sanctie maatregelen getroffen worden bij het constateren van misbruik en wanneer geen voldoende bekendheid aan de maatregelen ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik wordt gegeven (preventieve werking). Ook is een minister gehouden subsidieregelingen zodanig op te zetten of te wijzigen dat misbruik en oneigenlijk gebruik zoveel mogelijk worden uitgesloten. Over deze facetten zal de Rekenkamer zich een oordeel dienen te vormen. De Rekenkamer zal zonodig signaleren dat de uitvoering van regelingen niet goed of effectief te controleren is. De Rekenkamer zal derhalve in het kader van het onderwerp misbruik en oneigenlijk gebruik primair een oordeel geven over het handelen van ministers en niet over het handelen van derden.

De regering is er zich van bewust dat de beoordeling van het beleid dat een minister voert gericht tegen misbruik en oneigenlijk gebruik moeilijk kan zijn. Extensieve controles gecombineerd met hoge straffen bij overtreding van de wet, kunnen soms effectiever zijn dan intensieve controles met lage straffen. De Rekenkamer zal in deze echter zelf de afweging moeten maken wat zij in het kader van de controle van het beheer aanvaardbaar vindt en wat niet.

Overigens wordt opgemerkt dat in het kader van de controle van de verantwoording de Rekenkamer zal nagaan of uit de verantwoording voldoende blijkt dat bij een begrotingspost misbruik en oneigenlijk gebruik een rol kan spelen en dat derhalve - ondanks een bestrijdingsbeleid - onzekerheid blijft bestaan met betrekking tot de (volledige) rechtmatigheid van de gedane uitgaven respectievelijk de verkregen ontvangsten (heffingen). In dit verband wordt opgemerkt dat het voornemen bestaat voortaan in de toelichting bij de geïntegreerde slotwet/rekening op de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik in te gaan.

### **3.5 Ordelijk en controleerbaar financieel beheer**

Voor het oordeel van de Staten-Generaal over het gevoerde beheer door een minister is het ook van belang te vernemen of is zorggedragen voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer. Een goede administratieve organisatie inclusief interne controle is een waarborg dat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten tot stand komen in overeenstemming met wettelijke regelingen en met de vereisten van een doelmatig (zuinig) beheer. In het onderhavige voorstel

van wet is er van uitgegaan dat de Rekenkamer bij het onderzoek van het gevoerde financiële beheer en de verantwoording daarover nagaat of zorggedragen is voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer.

#### **4. Bezwaren van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van het gevoerde financiële beheer en de verantwoording daarover**

Bij haar onderzoek van het gevoerde financiële beheer en de verantwoording daarover kan de Rekenkamer onjuistheden met betrekking tot de rechtmatigheid constateren. Ook kan het voorkomen dat het onderzoek van de Rekenkamer niet tot een redelijke mate van zekerheid ten aanzien van de rechtmatigheid leidt. De onjuistheden kunnen - evenals in de CW(76) -leiden tot bezwaren die de Rekenkamer ter kennis brengt van de betrokken minister. Deze zal er naar moeten streven de bezwaren van de Rekenkamer op te heffen. In het onderhavige voorstel van wet kan ook het ontbreken van een redelijke mate van zekerheid ten aanzien van de rechtmatigheid tot bezwaren leiden. De uiteindelijke afhandeling van deze bezwaren volgt in het voorstel van wet een andere weg dan de afhandeling van de bezwaren die voortvloeien uit onjuistheden in de rechtmatigheidssfeer.

Bezwaren ten aanzien van *onjuistheden* betreffen aanwijsbare onjuistheden met betrekking tot de deugdelijke weergave van (groepen van) posten en/of rechtmatigheid van (groepen van) posten. Een minister kan de bezwaren van de Rekenkamer bijvoorbeeld opheffen door een foutieve aanwijzing op een begrotingsartikel te corrigeren. In bepaalde gevallen - bijvoorbeeld als een subsidie niet overeenkomstig de subsidieregeling is toegekend - zal het veelal niet mogelijk zijn geconstateerde onjuistheden met betrekking tot de rechtmatigheid van bepaalde posten te herstellen. Men kan slechts door het treffen van maatregelen voorkomen dat in de toekomst de geconstateerde fouten opnieuw worden gemaakt. In de aard en omvang van die maatregelen zou de Rekenkamer aanleiding kunnen vinden het bezwaar op te heffen. Heft een minister het bezwaar van de Rekenkamer ten aanzien van de rechtmatigheid niet op, dan zal hij uiteindelijk de Staten-Generaal via een voorstel van wet (een zogeheten indemniteitswet) moeten verzoeken het bezwaar op te heffen. Er kan dan langs formeel-juridische weg een afhandeling van de geconstateerde onjuistheid plaatsvinden. In het onderhavige voorstel van wet is deze indemniteitswetprocedure gehandhaafd (artikel 56, eerste en tweede lid).

Het kan ook voorkomen dat de Rekenkamer geen aanwijsbare onjuistheden met betrekking tot de deugdelijkheid van de financiële verantwoording of de rechtmatigheid van bepaalde posten constateert, maar zich ook geen redelijke mate van zekerheid kan verschaffen dat deze onjuistheden niet voorkomen. De oorzaak hiervan kan gelegen zijn in:

- tekortkomingen in de administratieve organisatie (inclusief interne controle);
- tekortkomingen met betrekking tot de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik bij de uitvoering van wettelijke regelingen;
- tekortkomingen in de (interne) departementale accountantscontrole. De werkwijze van de Rekenkamer gaat er immers vanuit dat gebruik gemaakt kan worden van de controles van de departementale accountantsdiensten. Als dat niet mogelijk is doordat de departementale accountantsdienst bijvoorbeeld niet alle verplichtingen, uitgaven en ontvangsten controleert, zal het voor de Rekenkamer moeilijk, zo niet onmogelijk zijn een oordeel te geven over dat deel van het gevoerde financiële beheer.

Al deze tekortkomingen kunnen volgens het onderhavige voorstel van wet - en dat is een nieuwe bepaling in de CW - leiden tot bezwaren van de Rekenkamer ten aanzien van het financiële beheer. Ook deze bezwaren zal een minister moeten trachten op te heffen. Worden deze bezwaren naar het oordeel van de Rekenkamer niet opgeheven, bijvoorbeeld omdat de Rekenkamer er niet van overtuigd is dat de tekortkomingen in de toekomst niet opnieuw zullen voorkomen, dan kan dit evenwel niet leiden tot een indemniteitswetprocedure; er is namelijk geen strijdigheid van posten met wetten geconstateerd. Het voorstel van wet voorziet erin dat de Rekenkamer van dergelijke gevallen in haar rapport bij de financiële verantwoording eventueel melding maakt en daaromtrent een aantekening plaatst bij de rekening van het Rijk. Bovendien dient de betrokken minister over die aantekening (het gehandhaafde bezwaar) - zo mogelijk in de toelichting bij de geïntegreerde slotwet/rekening -zijn standpunt uiteen te zetten (artikel 56, derde en vierde lid), teneinde te bevorderen dat de Staten-Generaal zich op basis van uitvoerige informatie over het niet-opgeheven bezwaar zullen kunnen uitspreken. Dat kan ertoe leiden dat de Staten-Generaal uitspreken dat zij in de toelichting van begrotingen van daarop volgende jaren geïnformeerd willen worden over de vorderingen die worden gemaakt met bijvoorbeeld het verbeteren van de administratieve organisatie of van de interne (accountants)controle.

## **5 Het eindoordeel bij de jaarlijkse financiële verslaggeving**

### *5.1 Goedkeuring door de Algemene Rekenkamer*

Het onderzoek van het gevoerde financiële beheer en de verantwoording daarover mondt voor ieder departement uit in een oordeel van de Rekenkamer, dat wordt opgenomen in het rapport van de Rekenkamer bij de departementale financiële verantwoording. De verantwoordingen van de ministers en rapporten van de Rekenkamer worden bij de Staten-Generaal ingediend uiterlijk op de derde dinsdag van september volgend op het jaar waarover verantwoording wordt afgelegd. Daarna vindt de formele afronding van de verantwoording plaats door de indiening bij de Staten-Generaal van de door de Rekenkamer goedgekeurde Rijksrekening. Vóór de derde wijziging van de CW76 werd er alleen verantwoording afgelegd via de indiening van (een voorstel van wet tot vaststelling van het slot van) de Rijksrekening. Nu sinds de derde wijziging van de CW76 de Rekenkamer ook een oordeel bij de departementale rekeningen geeft, zullen de Rijksrekening en de daarbij gevoegde beoordeling van de Rekenkamer, uitzonderingen daar gelaten, geen nieuwe informatie voor de Staten-Generaal bevatten. Immers, alle informatie is reeds opgenomen in de afzonderlijke departementale verantwoordingen en in de daarbij gevoegde rapporten van de Rekenkamer. Alleen in uitzonderingsgevallen kunnen zich na het uitbrengen van het rapport bij de financiële verantwoording feiten voordoen die redelijkerwijs niet eerder in het oordeel konden worden betrokken.

Op het eerste gezicht is het opmerkelijk dat de verantwoording van de uitkomsten over het gevoerde financiële beheer door de Rekenkamer, zoals hiervoor is vermeld, moeten worden goedgekeurd en dat blijkbaar niet van afkeuring sprake kan zijn. Volgens de Grondwet moet echter de Rijksrekening door de Rekenkamer worden goedgekeurd. Het destijds door de regering ingediende voorstel tot wijziging van de Grondwet (Kamerstukken II, 1976-1977, 14.226) sprak van een "onderzochte" rekening, zodat de Rekenkamer ook een afkeurend oordeel of een oordeelsonthouding ten behoeve van de Staten-Generaal kon geven. Ten slotte is tijdens de parlementaire behandeling van het voorstel tot wijziging van de Grondwet, mede op aandringen van de Rekenkamer en de Raad van State, toch voor het handhaven van de term goedkeuring gekozen. Daarmee stond voor ogen dat ministers door de Rekenkamer geconstateerde onjuistheden zouden herstellen, zodat de Rijksrekening uiteindelijk goed zou zijn en de Rekenkamer deze kon goedkeuren.

Het herstellen van de onjuistheden wordt zonodig tot stand gebracht via de hiervoor uiteengezette indemniteitswetprocedure. Als een feitelijk herstel niet mogelijk is, dan worden de bezwaren ten aanzien van de rechtmatigheid langs een formeel-juridische weg afgehandeld.

Wanneer bezwaren die voortvloeien uit het ontbreken van een redelijke mate van zekerheid ten aanzien van de rechtmatigheid naar het oordeel van de Rekenkamer niet worden opgeheven, maakt de Rekenkamer - en ook dat is een nieuwe bepaling in dit wetsvoorstel - hiervan melding in haar rapport bij de financiële verantwoording en plaatst zij zo nodig - in het verlengde daarvan - een aantekening bij de Rijksrekening.

Deze aantekeningen vormen een beperking van de goedkeuring van de Rijksrekening. Bij het ontbreken van dergelijke aantekeningen moet de goedkeuring aldus worden opgevat dat een redelijke (maar niet per se absolute) zekerheid wordt verschaft dat de financiële verantwoordingen het gevoerde financiële beheer deugdelijk weergeven en dat de in de verantwoording opgenomen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten voldoen aan de eraan te stellen eisen van rechtmatigheid.

### *5.2 De reikwijdte van de accountantsverklaring van de departementale accountantsdienst.*

In de Tweede voortgangsrapportage comptabel bestel is toegezegd dat in het kader van de vijfde wijziging van de CW een uiteenzetting over de reikwijdte van de accountantsverklaring bij de financiële verantwoording van een departement zal worden gegeven. Duidelijkheid over de reikwijdte is voor de gebruikers van de verklaring, waaronder de Algemene Rekenkamer, van groot belang. Dat geldt voor de Rekenkamer te meer, omdat het oordeel van de Rekenkamer over de financiële verantwoording op dezelfde aspecten betrekking heeft als het oordeel van de DAD. Het ligt daarom naar het oordeel van de regering voor de hand dat de accountantsverklaring van de DAD dezelfde reikwijdte zal hebben als het oordeel van de Rekenkamer bij de jaarlijkse financiële verantwoording van een departement, zij het dat het oordeel van de DAD vanuit een andere functionele positie en verantwoordelijkheid wordt gegeven dan het oordeel van de Rekenkamer. De formulering van de DAD-verklaring zal aansluiten bij wat in het accountantsberoep gebruikelijk is.

De reikwijdte van de accountantsverklaring bij een departementale financiële verantwoording wordt bepaald door de eisen die, gelet op de aard en de functie van een departementale

verantwoording, aan deze verantwoording worden gesteld. Een departementale verantwoording heeft betrekking op een geheel van geldstromen die door rechtsregels (o.a. begrotingswetten) worden beheerst. De eisen die aan een begrotingsverantwoording worden gesteld, hebben, behalve op de getrouwe weergave van de uitkomsten van het gevoerde begrotingsbeheer in de verantwoording, ook betrekking op de rechtmatigheid van de in de verantwoording opgenomen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Als aan deze eisen - met inachtneming van zekere toleranties - is voldaan, kan gesproken worden van een goede (deugdelijke) departementale verantwoording.

Het controle-onderzoek van de DAD, dat zich richt op de vraag of een departementale verantwoording aan de daaraan te stellen eisen voldoet, houdt meer concreet in dat wordt nagegaan:

- of de verantwoording is opgesteld overeenkomstig de inrichtingsvoorschriften die in de Comptabiliteitswet en de daarbij behorende uitvoeringsregelingen zijn vastgelegd en of de verantwoording de uitkomsten van het gevoerde financiële beheer getrouw weergeeft;
- of de in de verantwoording opgenomen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten voldoen aan de daaraan te stellen eisen van rechtmatigheid, d.w.z. dat zij in overeenstemming met de begrotingswetten en met andere wettelijke regelingen - bijvoorbeeld subsidieregelingen, sociale zekerheidswetten en belastingwetten - zijn vastgesteld.

De bevindingen van dit controle-onderzoek en het daarop gebaseerde eindoordeel van de accountant over de verantwoording worden te zamen vastgelegd in een rapport dat aan de betrokken minister wordt uitgebracht. Het in dit rapport (schriftelijk) vastgelegde eindoordeel van de accountant over de verantwoording is de accountantsverklaring.

Met een goedkeurende verklaring geeft de accountant aan dat hij tot het oordeel is gekomen dat de verantwoording aan de hierboven genoemde eisen voldoet. Heeft de accountant een bedenking tegen één of meer bepaalde posten in de verantwoording, dan geeft hij, afhankelijk van het belang van de bedenking, een verklaring met voorbehoud of een afkeurende verklaring af. Een verklaring met voorbehoud geeft aan dat de accountant tot het oordeel is gekomen dat de verantwoording niet in alle opzichten aan de daaraan te stellen eisen voldoet. Een afkeurende verklaring geeft aan dat de verantwoording niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Een bedenking tegen een post in de verantwoording kan zich bijvoorbeeld voordoen als de accountant heeft geconstateerd dat het met betrekking tot deze post vastgestelde beleid ter bestrijding en voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen in onvoldoende mate is uitgevoerd of - de omstandigheden en mogelijkheden in aanmerking nemende - niet als toereikend kan worden aangemerkt.

Ook kan het voorkomen dat de accountant zich via zijn controle geen oordeel kan vormen over het al dan niet juist zijn van één of meer posten in de verantwoording. In dat geval geeft de accountant - afhankelijk van het belang van de onzekerheid - een verklaring met voorbehoud of een verklaring van oordeelonthouding bij de verantwoording.

Aangezien de DAD controleert ten behoeve van de departementsleiding moeten de rapporten en de daarin opgenomen bevindingen, conclusies en aanbevelingen als interne rapporten worden aangemerkt. De accountantsverklaring, opgenomen in het jaarlijks samenvattende accountantsrapport, vervult een functie bij de beslissing van een minister of de intern opgestelde financiële verantwoording van het departement onder zijn verantwoordelijkheid naar "buiten" kan worden gebracht. Afhankelijk van de beheersstructuur en van de behoeften van de leiding van een departement kunnen door de DAD ook in rapporten bij onderdelen van het departement accountantsverklaringen bij de betrokken deelverantwoordingen worden uitgebracht.

De accountantsrapporten van de DAD worden ter beschikking gesteld aan de Algemene Rekenkamer. Zoals hierboven is uiteengezet kan de Algemene Rekenkamer voor haar rapportering aan de Staten-Generaal gebruik maken van de uitkomsten van de controle van de DAD's. Uiteraard zal de Rekenkamer vervolgens in haar rapporten bij de financiële verantwoordingen een eigen oordeel ten behoeve van de Staten-Generaal geven. In het verantwoordings- en controlebestel van het rijk vormen de rapporten bij de financiële verantwoordingen van de onafhankelijke Algemene Rekenkamer een ondersteuning voor de Staten-Generaal bij het nemen van de beslissing over de décharge met betrekking tot het gevoerde financiële beheer van de ministers. Desgewenst kunnen de Staten-Generaal de rapporten van de DAD, waarop de rapportering van de Rekenkamer mede berust, opvragen. In de afgelopen jaren is dit gebeurd. Dit hield mede verband met het feit dat de Algemene Rekenkamer eerst in 1988 - over het begrotingsjaar 1987 - als uitvloeisel van de Derde wijziging van de CW rapporten bij de rekeningen is gaan uitbrengen.

In het kader van het vraagstuk van de reikwijdte van de accountantsverklaring dient behalve aan de vraag naar de eisen waarop de verklaring betrekking heeft, ook aandacht te worden geschonken aan de vraag of een goedkeurende verklaring bij een verantwoording tevens betekent dat bij het betrokken departement een goed, dat wil zeggen een ordelijk en controleerbaar financieel beheer is gevoerd. Deze vraag is niet zonder meer bevestigend te beantwoorden. Het is namelijk mogelijk dat noodzakelijke controles in een systeem niet zijn ingebouwd - of wel zijn ingebouwd maar niet zijn uitgevoerd - terwijl, doordat zich in de betrokken periode geen fouten hebben voorgedaan, de uitkomsten van het systeem in die periode toch goed zijn. Ook kunnen naar aanleiding van de bij de accountantscontrole gesignaleerde onjuistheden belangrijke correcties in de uitkomsten van een systeem zijn aangebracht, zodat dankzij deze controle, die niet tot het systeem behoort, de uitkomsten goed zijn. Ook kan een uit kosten oogpunt ondoelmatig opgezet en werkend systeem toch tot goede uitkomsten leiden. In dit verband is van belang dat in het Besluit taak departementale accountantsdienst is bepaald dat de algemene controletaak van een DAD niet alleen gericht is op het geven van oordelen over verantwoordingen, waarin de uitkomsten van een gevoerd financieel beheer vastliggen, maar ook op het geven van oordelen over de opzet en werking van de financieel-administratieve systemen die aan de verantwoordingen ten grondslag liggen. Op deze wijze wordt direct een oordeel gegeven over het al dan niet voldoen van systemen aan de daaraan uit een oogpunt van controle en doelmatigheid te stellen eisen. Met dit deel van de algemene controletaak vervult een DAD - vooral door de aanbevelingen die gegeven worden ter opheffing van geconstateerde tekortkomingen - een managementondersteunende taak binnen het departement. Bij de beoordeling van financieel-administratieve systemen, waarin gegevens van derden worden verwerkt, dient mede aandacht geschonken te worden aan het "voortraject", dat wil zeggen aan de controle op de gegevens van derden die in het systeem worden ingevoerd. Deze controle beoogt de fouten met betrekking tot de rechtmatigheid van de invoergegevens zoveel mogelijk te elimineren en levert ingeval van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen een bijdrage aan de bestrijding van de ISMO-problematiek. Indien op dit terrein in een bepaald geval - de omstandigheden en mogelijkheden in aanmerking nemende - tekortkomingen worden geconstateerd, kan dit ertoe leiden dat, zoals reeds werd opgemerkt, de accountant een bedenking tegen de verantwoording heeft. Naar het oordeel van de regering kan in het kader van dit wetsvoorstel volstaan worden met de bovenstaande uiteenzetting in hoofdlijnen. Een nadere uitwerking zal worden opgenomen in een Richtlijn reikwijdte departementale accountantsverklaring.

## **6. Onderzoeken gericht op de doelmatigheid van het beheer en van de organisatie en het functioneren van het Rijk (doelmatigheidsonderzoeken)**

De bepalingen over de doelmatigheidsonderzoeken die de Rekenkamer verricht, worden met het onderhavige voorstel van wet inhoudelijk niet gewijzigd. Dat houdt onder meer in dat de formulering "de Rekenkamer wijdt aandacht aan de doelmatigheid" is gehandhaafd. Met deze woorden wordt het facultatieve karakter van deze onderzoeken tot uitdrukking gebracht. Er is geen integraal onderzoek beoogd. Naast het uitvoeren van eigen onderzoeken naar de doelmatigheid is het belangrijk dat de Rekenkamer nagaat of de departementen zelf door middel van evaluerende onderzoeken de doelmatigheid van hun beheer, organisatie en beleid voldoende controleren en bevorderen. Ook kan de Rekenkamer gebruik maken van de resultaten van deze onderzoeken bij haar eigen onderzoek. Een en ander brengt met zich mee dat de Comptabiliteitswet weinig regels over de doelmatigheidsonderzoeken en over de rapportering daarover geeft. Daarmee komt de vrijheid van de Rekenkamer tot uitdrukking om met betrekking tot deze onderzoeken eigen prioriteiten te stellen. Bij de doelmatigheidsonderzoeken zijn de doelstellingen van een beleid als zodanig een gegeven voor de Rekenkamer. Het gaat dus ook hier om een beoordeling achteraf, die aan de Staten-Generaal informatie verschaft ten behoeve van het beoordelen en controleren van het gevoerde regeringsbeleid. Dit betekent evenwel niet dat zij strijdigheid van bepaalde doelstellingen niet zou mogen signaleren, noch dat zij op inmiddels gewijzigde omstandigheden zou mogen wijzen die het (blijven) nastreven van bepaalde doelstellingen in een ander licht stellen. Doelmatigheidsonderzoeken worden, naar het object van onderzoek, ingedeeld in onderzoeken naar de doelmatigheid van de organisatie, van het beheer en van het functioneren van het Rijk. Het onderzoek naar de doelmatigheid van de organisatie richt zich op de gehanteerde structuren, procedures en werkmethoden. Dergelijk onderzoek wordt aangeduid als efficiency-onderzoek. Het gaat hierbij om de relatie tussen de ingezette middelen voor een activiteit en de uitkomsten daarvan, in de vorm van onder andere procedures en werkmethoden. Bij het onderzoek naar de

doelmatigheid van het beheer van personele en materiële middelen komen onder meer de aanwending van deze middelen en de vraag naar de zuinigheid die het Rijk betracht, aan de orde. Het onderzoek van het functioneren wordt ook wel het onderzoek van de beleidsdoelmatigheid genoemd. Onderzoek naar de doelmatigheid van het functioneren van het Rijk, richt zich op de vraag in hoeverre de beleidsdoelen die het Rijk heeft gesteld, worden bereikt en in hoeverre de verwezenlijking van de doelstelling een gevolg is van de inzet van middelen en mensen. Dergelijk onderzoek wordt aangeduid als effectiviteitsonderzoek. Bij dergelijk onderzoek wordt nagegaan of het beleid is gerealiseerd en of het nog aanbeveling verdient de doelstellingen van het beleid na te streven, gelet op eventueel gewijzigde omstandigheden en of onvoorziene gevolgen van het beleid optreden. Voorbeelden van onvoorziene gevolgen zijn hogere uitgaven dan werden geraamd, onevenredige administratieve complicaties, problemen bij de uitvoering van het beleid, alsmede het optreden van onbedoelde en ongewenste neven-effecten van het beleid.

### **7. Onderzoek bij de lagere overheid**

In het onderhavige wetsvoorstel wordt niet voorzien in de controletaak van de Rekenkamer bij de lagere overheid. In het kader van het regeringsbeleid gericht op een verdere bestuurlijke decentralisatie, wordt er naar gestreefd het regime van medebewind (specifieke uitkeringen) meer te laten aansluiten bij het regime van de autonome taken (algemene uitkering en eigen middelen). Verwezen wordt naar de memorie van toelichting bij de nieuwe Gemeentewet (Kamerstukken II, 1985-1986, 19.403). Om deze reden zijn wij met de Rekenkamer van mening dat het niet passend is thans met betrekking tot de controle van de specifieke uitkeringen aan de lagere overheid een lijn uit te zetten die van de decentralisatielijn afwijkt. De controlerende taak van de Rekenkamer zal zich met betrekking tot deze uitkeringen met name richten op de wijze waarop door de betrokken ministers het in de subsidieregeling voorziene toezicht op de naleving daarvan wordt uitgeoefend (controle bij wijze van supervisie), alsmede op de doelmatigheid van de regeling als zodanig. Voor dit toezicht door de betrokken minister geldt als uitgangspunt dat de gemeentelijke jaarstukken (de rekening en het financiële verslag van B&W) met de bijbehorende verklaring en het verslag van de accountant in principe voldoende basis vormen voor het Rijk om de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid en de doelmatigheid van het financiële beheer bij medebewindstaken te kunnen dragen; een uitgangspunt dat volgens de regering evenzeer geldt voor de relatie tussen het Rijk en de provincies. In de komende jaren zal dit principe worden uitgewerkt door aanpassing van de regelgeving. Op die wijze wordt gestreefd naar een doelmatiger (accountants)controle van het geheel van medebewindstaken. In een bijlage bij de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel is ter informatie een brief van de Rekenkamer van 17 maart 1988, nr. 427a R, bijgevoegd, waarin het college zijn standpunt ter zake aan ons meedeelt.

oOo

## MEMORIE VAN TOELICHTING VIERDE WIJZIGING COMPTABILITEITSWET

### Algemeen deel<sup>38</sup>

#### 1. Inleiding

In 1983 heeft de studiegroep Begrotingsruimte in haar zevende rapport, Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven, advies uitgebracht over de beheersing van de collectieve uitgaven. Dit advies is voorafgegaan door een interim-rapportage die is opgenomen in de Miljoenennota 1983. Naar aanleiding van deze advisering heeft de ondergetekende in 1983 een Interdepartementale Werkgroep Herziening Comptabiliteitswet 1976 (IWHCW) ingesteld met de opdracht in aansluiting op de aanbevelingen van de studiegroep Begrotingsruimte voorstellen te doen tot wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 (CW 76). Naar aanleiding van het door deze werkgroep uitgebrachte interim-rapport "Een helder begrotingsstelsel" en mede naar aanleiding van kamermoties gericht op het opheffen van gebreken in de administratieve organisatie van de ministeries en op verbetering van de controle bij de verschillende ministeries heb ik begin 1986 besloten tot wijzigingen in het comptabele bestel, de administratie en de financiële informatievoorziening in de rijksdienst. Met de brief van 4 februari 1986, kenmerk 486-484 (Kamerstukken II, 1985/1986, 19.395) is de Tweede Kamer van deze besluitvorming op de hoogte gesteld. Daarbij is tevens het genoemde interim-rapport van de IWHCW ter kennis van de Staten-Generaal gebracht. Het onderhavige voorstel van wet vormt de uitwerking van deze besluitvorming op hoofdlijnen. Verder zijn in dit wetsvoorstel verwerkt wijzigingen van inhoudelijke aard die in het kader van een door de IWHCW verrichte evaluatie van de CW 76 noodzakelijk c.q. wenselijk bleken. Daarnaast zijn een groot aantal redactionele wijzigingen doorgevoerd, alsmede wijzigingen die voortvloeien uit de gewijzigde Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek (Besluit van de minister-president van 14 februari 1984, nr. 341078).

Nog niet herzien zijn de artikelen (45 tot en met 82) inzake de Algemene Rekenkamer. In overleg met de Rekenkamer wordt daaraan thans gewerkt. Die artikelen worden in een volgend wijzigingsvoorstel van de CW 76 opgenomen. Overigens is de wijziging van artikel 80 bij voorrang aan de orde gesteld in het kader van de eerste wijziging van de CW 76.

Terwille van de leesbaarheid zijn in de onderhavige vierde wijziging van de CW 76 de drie eerdere wijzigingen verwerkt en voor zover noodzakelijk aangepast. Hierdoor omvat het onderhavige wetsvoorstel de integrale tekst van de artikelen 1 tot en met 39 en van de artikelen 83 tot en met 94

Samenvattend kunnen de volgende belangrijke wijzigingen worden aangegeven. Ten eerste is een groter gewicht toegekend aan het ramen, boeken en verantwoorden van verplichtingen. Een eerste aanzet is daartoe gegeven in de derde wijziging van de CW 76. In het onderhavige voorstel is dit verder uitgewerkt, doordat wordt voorgeschreven dat bij elk begrotingsartikel naast de kasuitgaven de aan te gane verplichtingen geraamd dienen te worden, met als complement het boeken en het verantwoorden van de aangegane verplichtingen. Hiermee wordt de wettelijke basis gelegd voor de verdere invoering van de geïntegreerde verplichtingen/kasadministraties bij de departementen.

In de tweede plaats wordt een andere indeling van de begroting en van de memorie van toelichting voorgesteld. Een indeling van de begroting naar onderwerpen van beleid met een aparte presentatie van de apparaatsuitgaven, te zamen met een artikelsgewijze toelichting vanuit cijfermatig en beleidsmatig perspectief zal het inzicht in de begroting vergroten.

Een derde aspect vormt de informatievoorziening aan de Staten-Generaal over de begrotingsuitvoering. Het budgetrecht vereist dat begrotingswijzigingen in beginsel nog in het desbetreffende begrotingsjaar door middel van suppletore begrotingen aan de beide Kamers ter autorisatie worden voorgelegd. De derde wijziging van de CW 76 bevatte daarvoor een eerste aanzet. In het onderhavige wetsvoorstel wordt deze aanzet uitgebouwd. De verplichtingen-kassystematiek en een tijdiger autorisatie van suppletore begrotingen zijn alleen adequaat te realiseren indien is voldaan aan de voorwaarde van een goede administratieve organisatie, een verdere automatisering van het begrotingsproces en een goed functionerende accountantsdienst. Deze veranderingen in de administratieve organisatie zullen aanzienlijke inspanningen op de verschillende ministeries vergen. Het voorstel van wet geeft de te bereiken situatie aan: een

<sup>38</sup> De paragrafen 5 (Staatsbedrijven), 7 (Financiële gevolgen) en 8 (Deregulering) zijn niet opgenomen.

bestel met waarborgen voor een goede beheersing, een ordelijk beheer en een tijdige autorisatie van de begroting (swijzigingen).

In de hierna volgende onderdelen van deze memorie van toelichting zal achtereenvolgens nader aandacht worden besteed aan de verplichtingenbenadering als aanvullend uitgangspunt bij het toegepaste begrotingsstelsel (paragraaf 2), aan de begrotingsindeling en de totstandkoming van de begroting (swijzigingen) (paragraaf 3) en aan het beheer van de begroting (paragraaf 4). Wat het beheer betreft bevat het wetsvoorstel weliswaar geen ingrijpende wijzigingen, maar het lijkt zinvol in deze memorie aan de belangrijkste uitgangspunten en criteria die bij het beheer een rol spelen aandacht te schenken. Vervolgens wordt in de paragrafen 5 en 6 kort ingegaan op de comptabele regelgeving met betrekking tot staatsbedrijven en op comptabele noodwetgeving. Deel B van deze memorie bevat de artikelsgewijze toelichting.

## **2. Visie op uitgaven en ontvangsten**

### *2.1. Het belang van de kas*

Hoewel het huidige begrotingsstelsel gekenschetst kan worden als een gemengd kas-verplichtingenstelsel, ligt in de praktijk de nadruk op de kasuitgaven en -ontvangsten. Gezien het grote belang dat aan het financieringstekort op kasbasis en de financiering ervan wordt gehecht, is dat niet verwonderlijk. Kasramingen en -realisaties sluiten daar op aan. Kascijfers vormen ook een vertrekpunt om de overheidsuitgaven in te passen in macro-economische analyses. Het budgettaire kader, dat telkenjare voor de rijksbegroting wordt opgesteld, luidt in kastermen. Tenslotte vervullen kascijfers een belangrijke functie op micro-niveau: de kasontwikkeling over verschillende jaren geeft een indicatie omtrent het uitvoeringstempo van werken.

### *2.2. De onvolkomenheden van de kasbenadering*

De gegroeide begrotingspraktijk waarin de nadruk op de kas is komen te liggen, kent ook nadelen. Kasuitgaven zijn het sluitstuk van een reeks daaraan voorafgaande beleidsbeslissingen en zijn, omdat deze betrekking hebben op in het verleden aangegane verplichtingen, vaak inflexibel. De macro-economische functie van de begroting komt dan in het gedrang. Voor een goed begrotingsbeheer kan derhalve niet volstaan worden met een kasbewakingssysteem; de beheerstechnische functie van de begroting komt dan onvoldoende uit de verf. Ook de staatsrechtelijke functie van de begroting komt niet tot haar recht, indien bij de autorisatie de nadruk op de kasuitgaven gelegd wordt. Als reeds verplichtingen zijn aangegaan, dient er immers vroeg of laat betaald te worden, ook indien de Staten-Generaal zouden (willen) besluiten de desbetreffende kasuitgaven niet goed te keuren.

### *2.3. Het belang van de verplichtingen*

De bezwaren van een pure kasbenadering kunnen worden ondervangen door fases die aan de betalingen voorafgaan in de beschouwingen te betrekken. De betaling is een van de laatste schakels. Daarvoor liggende momenten zijn onder andere principe-besluitvorming door het kabinet, politieke toezegging, totstandkoming van wet- en regelgeving, totstandkoming van een beleidsprogramma, aangaan van een verplichting en levering. De fase waarop een begroting zich richt, kenmerkt het toegepaste begrotingsstelsel. Vanuit de optiek van beheersing van de uitgaven is het aangaan van een verplichting cruciaal. Als dat is geschied, dan moet er doorgaans vroeg of laat betaald worden. Door naast de kas- ook een verplichtingenbenadering te kiezen komen de verschillende begrotingsfuncties beter uit de verf.

Door aangegane verplichtingen te confronteren met geraamde aan te gane verplichtingen, zullen uitspraken over het kasbeloop in het lopende jaar en in de volgende jaren aan waarde winnen. Dat komt ten goede aan de macro-economische functie van de begroting. Een verplichtingenbenadering kan een bijdrage leveren aan een betere allocatie. Daartoe kan echter niet volstaan worden met enkel het in beschouwing nemen van verplichtingen die in een nieuw begrotingsjaar zullen worden aangegaan. Sommige verplichtingen leiden namelijk tot verplichtingen die noodzakelijkerwijs in volgende jaren aangegaan moeten worden: de zogenaamde complementaire verplichtingen. Voor het nemen van allocatieve beslissingen behoort men ook deze verplichtingen te kennen. Bovendien moet een kabinet ook weten welke ruimte er is om in de toekomst nieuwe verplichtingen aan te gaan.

Het begrotingsbeheer vergt dat uitgaven op verschillende niveau's worden bewaakt. De zorg geldt zowel het totale budget over de jaren heen als het jaarlijkse budget om verplichtingen aan te gaan en het jaarlijkse budget om betalingen te verrichten. Daarnaast houdt een goed beheer in dat aan de administratie ontleend kan worden welk potentieel beslag er op toekomstige (verplichtingen)ruimte gelegd wordt. In de eerste plaats vereist dit een voldoende inzicht in de



beleidsvoornemens van een ministerie, in de tweede plaats betekent dit dat uit de administratie de stadia moeten blijken die aan de totstandkoming van een verplichting voorafgaan, waaronder bij voorbeeld het gedane beroep op een regeling, los van de vraag of dit beroep ook terecht is. Nadat het kabinet zijn beleidsvoornemens heeft vertaald in voorgenomen aan te gane verplichtingen, behoren de Staten-Generaal daarover een oordeel uit te spreken. De gelden kunnen dan nog in een andere richting worden aangewend. De autorisatiefunctie van de begroting heeft dan pas daadwerkelijk inhoud. Het voorstel van wet richt op twee momenten de aandacht: het aangaan van een verplichting en het verrichten van een betaling. Aan de uitgavenkant van de begroting behoren bij elk begrotingsartikel naast de kasuitgaven, de verplichtingen geraamd, geboekt en verantwoord te worden (artikel 4, tweede lid, artikel 23, en artikel 85). Het verschil met de CW 76 is dat verplichtingen voor elk begrotingsartikel worden voorgeschreven en dat niet wordt volstaan met het ramen, boeken en verantwoorden van verplichtingen voor zover deze tot uitgaven in latere jaren leiden.

Hoewel er door het autoriseren van zowel een verplichtingen- als van een kasmaximum belangrijke aangrijpingspunten verkregen worden voor een meer adequaat begrotingsbeheer, moet erop gewezen worden dat het aldus gecreëerde "dubbele slot" in een aantal gevallen een zekere spanning teweeg kan brengen tijdens de begrotingsuitvoering. Deze spanning zal zich kunnen voordoen bij die artikelen waarbij sprake is van een groot tijdsverschil tussen het aangaan van de verplichtingen en het verrichten van de kasbetalingen die uit die verplichtingen voortvloeien. Immers, gegeven een door de begrotingswetgever geautoriseerd niveau van aan te gane verplichtingen en te verrichten kasbetalingen kan zich tijdens de begrotingsuitvoering de noodzaak voordoen dat er in een jaar sneller en dus meer moet worden betaald dan ten tijde van de autorisatie was aangenomen. Om echter de kasversnelling binnen het geautoriseerde kasniveau te kunnen opvangen, zal indien elders binnen de betrokken begroting geen kasvertraging kan worden geëntameerd uiteindelijk compensatie gevonden moeten worden in het beperken van nog aan te gane verplichtingen, zodanig dat daarbij ook voldoende kasgeld vrijkomt. Het kan dus voorkomen dat er door een kasversnelling voorgenomen geautoriseerd programmatisch beleid uitgesteld moet worden.

Een andere mogelijkheid is dat door bepaalde omstandigheden minder verplichtingen kunnen worden aangegaan dan zijn geautoriseerd. Dit kan ertoe leiden dat het begrotingsbedrag, waartoe men gemachtigd is kasbetalingen te verrichten, niet kan worden besteed terwijl het beleidsmatig wenselijk kan zijn elders binnen hetzelfde beleidsterrein activiteiten te intensiveren.

Hoewel binnen een begrotingsartikel, dat veelal een aggregatie is van een groot aantal afzonderlijke transacties, veel "plussen en minnen" kunnen worden opgevangen, kan er in bedoelde gevallen sprake zijn van een beleidsmatig niet adequate begrotingsuitvoering indien rigide regels verhinderen dat begrotingsbedragen worden bijgesteld. Met het genoemde "dubbele slot" zal dan ook - met name in het overleg tussen Financiën en de vakdepartementen - met verantwoorde flexibiliteit moeten worden omgegaan. De wijze waarop met begrotingswijzigingen omgegaan wordt of hoe er in geval van overschrijdingen gecompenseerd wordt, dient naar ons oordeel echter niet in de wet vastgelegd te worden.

#### *2.4. Het juridische begrip verplichting*

In het voorstel is aangesloten bij het juridische begrippenkader (artikel 4, vijfde lid). Daarbij gaat het om verplichtingen om op enig - soms onzeker - moment betalingen te verrichten, waarvan soms ook de hoogte niet geheel vaststaat. De verplichting moet door een wederpartij rechtens afdwingbaar zijn.

Het voordeel van een juridische benadering is dat zolang verplichtingen nog niet juridisch vastliggen, gelden in het licht van gewijzigde omstandigheden, bij voorbeeld bij de vaststelling van een volgende begroting, een andere bestemming kunnen krijgen. Daarnaast biedt het juridische begrip houvast bij de praktische toepassing. In principe dient een aangegane verplichting uit een schriftelijk document te blijken.

Een nadeel is dat een verplichting de afrondende juridische weerslag van een besluitvormingsproces is. Bovendien maken aan te gane verplichtingen vaak onderdeel uit van een beleidsprogramma of van een investeringsprojekt. Hoewel juridisch dan volledige vrijheid bestaat om een verplichting niet aan te gaan, hangt deze soms technisch noodzakelijk samen met verplichtingen die in het verleden zijn aangegaan. Bij verplichtingen die uit wettelijke regelingen voortvloeien, is beïnvloeding van aan te gane verplichtingen vaak pas mogelijk door de desbetreffende regelingen te veranderen. Eigenlijk zouden dan ook de stadia die voorafgaan aan het aangaan van verplichtingen in de beschouwingen moeten worden betrokken. Dat zou echter neer kunnen komen op autorisatie van een beleidsprogramma hetgeen tot een niet gewenste

inflexibiliteit kan leiden. Derhalve wordt vastgehouden aan de juridische invalshoek. De juridische verplichtingenbenadering is evenwel niet bij alle uitgaven zinvol. Bij een aantal uitgavensoorten wordt noch de allocatie, noch de beheersing wezenlijk gediend door uit te gaan van het juridische verplichtingenbegrip. Dat geldt met name voor uitgaven, waarbij de volledige betaling kort volgt op het aangaan van de verplichting en voor uitgaven, zoals salarissen, wachtgelden, huren, pachten, e.d.. In die gevallen is het zinvol met het oog op de administratieve doelmatigheid een andere aanpak toe te passen. Voor deze categorieën uitgaven is in de CW76 (artikel 16, vierde lid) gekozen voor het achterwege laten van de verplichtingenbenadering; volstaan kan worden met de kas. In het onderhavige wetsvoorstel is die lijn in beginsel doorgetrokken, zij het dat wordt voorgesteld in de begroting alsdan als verplichtingenraming de kasraming op te nemen (artikel 4, zesde lid). Deze keuze impliceert dat een verplichtingenraming betrekking heeft op het gehele begrotingsartikel. Indien dat niet het geval is, kan dit de beoordeling van de ramingen bemoeilijken.

### *2.5. Meerjarenramingen*

De beleidsprogramma's komen wel in de meerjarenramingen tot uitdrukking. In de jaren volgend op de begroting zullen immers verplichtingen aangegaan worden die samenhangen met reeds eerder aangegane verplichtingen. Door het opstellen van meerjarenramingen kan daar bij de autorisatie van een begroting rekening mee worden gehouden. Meerjarenramingen behoren namelijk rekening te houden met in komende jaren aan te gane verplichtingen en te verrichten betalingen op grond van beleidsprogramma's die in gang zijn gezet. Dit impliceert dat meerjarenramingen een weergave dienen te zijn van bestaand beleid dat inmiddels is vastgesteld. Ook bij prognoses van de ontwikkelingen van de nationale economie op middellange termijn spelen dergelijke meerjarenramingen een belangrijke rol.

Dit karakter van meerjarenramingen is in het onderhavige voorstel vastgelegd en tevens is de plaats van meerjarenramingen verankerd in het comptabele bestel (artikelen 7 en 8). De financiële weergave van het bestaande en voorgenomen beleid dient steeds in meerjarig perspectief te worden gezien. Evenals voor het opstellen van een begroting is dan ook bepaald dat iedere minister voor zijn terrein meerjarenramingen opstelt (artikel 8, eerste lid). Deze ramingen dienen zowel op verplichtingen- als op kasbasis te worden opgesteld. De minister van Financiën kan tegen deze ramingen evenals tegen de begrotingsramingen bezwaar maken met het oog op het algemene financiële beleid of het doelmatig beheer van 's rijks gelden. Opgemerkt zij overigens dat de meerjarenramingen voor een bepaald jaar ten principale ter discussie staan bij de voorbereiding en vaststelling van de begroting van dat jaar. De meerjarenramingen zullen op artikelniveau in de artikelsgewijze toelichting bij een begrotingswetsvoorstel worden opgenomen (artikel 7).

In de toepassing van meerjarenramingen zit een zekere spanning. Enerzijds behoren ze het zicht op toekomstige budgettaire ontwikkelingen te geven zonder dat deze toekomst daarmee wordt vastgelegd. Anderzijds dienen zij ook niet geheel als vrijblijvende cijferopstellingen te worden gezien. Over een bijstelling van de ramingen zal serieus onderhandeld moeten worden. Om deze spanning te ondervangen worden de kasmeerjarenramingen, voor vier jaren volgend op het begrotingsjaar, uit verschillende lagen opgebouwd. Bij elke volgende laag neemt de mate van binding aan de ramingen af. De genoemde lagen vloeien voort uit de "hardheid" van de achterliggende verplichtingen. Ten grondslag aan de kaslagen in de meerjarenramingen liggen dan achtereenvolgens:

a) de verplichtingen die zijn aangegaan tot en met het lopende begrotingsjaar; b) de verplichtingen die in het eerstkomende begrotingsjaar aangegaan zullen worden; c) de verplichtingen die in de jaren volgend op het eerstkomende begrotingsjaar zullen worden aangegaan.

Bij de besluitvorming over een nieuwe begroting en meerjarenramingen kan het van belang zijn dat bekend is in hoeverre de onder b en c genoemde nog aan te gane verplichtingen een "technisch" noodzakelijke voortzetting vormen van verplichtingen die in een voorafgaand jaar zijn aangegaan of worden aangegaan, ter onderscheiding van verplichtingen die voortvloeien uit expliciete besluiten van het kabinet of van een vakminister in overeenstemming met de minister van Financiën. Aangezien meerjarenramingen zijn gedefinieerd als de ramingen met betrekking tot de vier op het betrokken (begrotings)jaar volgende jaren (artikel 7, onder e), worden alleen de verplichtingen, bedoeld onder c, opgenomen in de verplichtingenmeerjarenramingen van het betrokken begrotingsjaar.

### *2.6. De werkelijkheid achter de cijfers*

Bij de afwegings- en beheersfunctie die een begroting vervult, neemt de geldnoemer een

belangrijke plaats in. Bij de beoordeling van gevoerd en te voeren beleid spelen ook andere factoren een rol. Primair staat de vraag wat met het beleid wordt beoogd of wat het effect is. Effectmeting is een moeilijke zaak. Veelal zal volstaan moeten worden met de produkten of prestaties. Door middel van de prestatiebegroting die met de CW 76 is ingevoerd, is getracht de fysieke prestaties of eindprodukten van de overheidsactiviteiten zichtbaar te maken, de kosten die daarvoor nodig zijn alsmede de relatie tussen de bedoelde prestaties en kosten.

De identificatie van prestaties bleek echter bij vele overheidsdiensten niet goed mogelijk omdat deze vaak zeer complex zijn. In veel gevallen zal men zich moeten beperken tot het meten van activiteiten of van input in volume-grootheden. Ook deze gegevens zijn veelal van belang voor de afweging en het beheer.

Deze andere kijk op de rijksuitgaven, waartoe in de CW 76 een aanzet is gegeven en die in de praktijk geleidelijk verder ontwikkeld zal moeten worden, krijgt in het onderhavige voorstel een volwaardige, zij het aanvullende plaats in de artikelsgewijze toelichting bij een begroting (artikel 7, onder c). Immers, per artikel geven de Staten-Generaal een oordeel over een begroting. Op grond van de huidige CW 76 dienen prestatiegegevens in een bijlage bij de begroting te worden opgenomen.

### **3. De begroting**

#### *3.1. Indeling van de begroting*

Niet alleen door de aandacht sterker dan in het verleden op de verplichtingen te richten komen de functies van de begroting beter uit de verf, ook een andere indeling van de begroting kan daaraan bijdragen. In het onderhavige wetsvoorstel wordt niet meer het te voeren (organisatorische) beheer als grondslag voor een (groep van) begrotingsartikel(en) voorgeschreven, maar het onderwerp van beleid (artikel 5, derde lid). Over de concrete inhoud van een onderwerp van beleid dienen naar ons oordeel de Staten-Generaal een oordeel uit te spreken.

Omdat een ander soort belangstelling uitgaat naar de programma-uitgaven dan naar het overheidsapparaat dat voor de uitvoering van het programma zorgt, wordt voorgesteld de apparaatsuitgaven in een begrotingswet apart te presenteren. Deze uitgaven worden in beginsel per begroting in één artikel personeel en in één artikel materieel samengevoegd (artikel 5, vijfde lid). Op deze wijze verkrijgt een minister een grotere flexibiliteit bij de inzet van mensen en materieel voor de uitvoering van de onderscheiden programma's, hetgeen uit het oogpunt van een bedrijfsmatige aanpak een pluspunt is.

Van de beoogde indeling wordt tevens verwacht dat dooreengenomen de omvang van een begrotingsartikel groter en het aantal artikelen kleiner zal zijn dan thans. Dit komt een evenwichtige beoordeling van de verschillende beleidsterreinen ten goede.

In het wetsvoorstel is een belangrijke plaats toegekend aan de artikelsgewijze toelichting (artikel 7). Het is de bedoeling dat daarin een korte toelichting gegeven wordt bij het gevoerde en te voeren beleid. De cijfermatige gegevens, zoals volumina, meerjarenramingen en realisatiecijfers vinden daar hun plaats. Een aantal specifieke bijlagen, zoals de bijlage met prestatiegegevens, komt daarmee te vervallen.

#### *3.2. Totstandkoming van een begroting en van begrotingswijzigingen*

Aan de totstandkoming van een ontwerp-begroting gaat een lang proces vooraf. Wij achten het niet zinvol dit voorbereidingsproces uitgebreid in de wet op te nemen. De ervaring leert dat dit besluitvormingsproces onder invloed van de budgettaire problemen aan veranderingen onderhevig is. Wel zijn evenals in de CW 76 bepalingen over de indiening van de ontwerp-begrotingen in het voorstel van wet opgenomen (artikel 8).

De totstandkoming van begrotingswijzigingen liet tot voor kort veel te wensen over. Over wijzigingen van een begroting oordeelden de Staten-Generaal vaak nadat de betalingen al waren verricht of op zijn minst nadat de verplichtingen reeds waren aangegaan. Veel begrotingswijzigingen bereikten de Staten-Generaal zelfs pas na afloop van een begrotingsjaar. De wijzigingsprocedure nam bovendien veel tijd in beslag. Hoewel de Staten-Generaal over majeure tussentijdse wijzigingen vroegtijdig, bij voorbeeld door middel van de voorjaarsnota en de miljoenennota (vermoedelijke uitkomsten) worden geïnformeerd, heeft het budgetrecht op die wijze tijdens de uitvoering van een begroting weinig inhoud. Met de derde wijziging van de CW76 is een eerste aanzet gegeven tot een tijdige indiening van suppletore begrotingen bij de Staten-Generaal.

In het comptabele bestel dat voor ogen staat, zullen, naast de mogelijkheid van incidentele suppletore begrotingen die in de loop van het jaar kunnen worden ingediend, in elk geval op twee momenten en zoveel mogelijk gelijktijdig voor alle begrotingen reguliere suppletore begrotingen

worden ingediend (z.g.verzamelontwerpen), te weten uiterlijk op 1 juni van een jaar suppletore begrotingen naar aanleiding van de voorjaarsnota en uiterlijk op 1 december van een jaar suppletore begrotingen samenhangende met de najaarsnota. Aanvullend wordt na afloop van een jaar aan elke departementale rekening een laatste suppletore begroting (z.g. slotwet) gekoppeld die boekhoudkundige en uitvoeringstechnische mutaties kan bevatten. Deze geïntegreerde slotwet/rekening wordt uiterlijk op de derde dinsdag van september van het jaar volgend op het betrokken begrotingsjaar bij de Tweede Kamer ingediend. In artikel 10, tweede lid, is dit thans verwerkt. Een geautomatiseerde gegevensuitwisseling tussen de verschillende ministeries en het ministerie van Financiën is voor de realisatie hiervan een belangrijke voorwaarde. Naast het aanbrenge van begrotingswijzigingen bij wet (suppletore begrotingen) opent de huidige CW 76 nog een tweede mogelijkheid tot het wijzigen van de begroting. Artikel 11 geeft de beherrende minister de bevoegdheid binnen een begrotingshoofdstuk begrotingsbedragen tussen uitgavenartikelen over te schrijven (te verschuiven). Deze ministeriële overschrijving is daarbij aan een aantal beperkingen gebonden. De overschrijvingsmogelijkheid heeft tot doel een aantal minder belangrijke begrotingsmutaties, verhogingen en verlagingen die elkaar per saldo compenseren, zonder inschakeling van de wetgever aan te brengen. Daardoor kan het aantal bij de wet aan te brengen begrotingswijzigingen worden beperkt. Artikel 11-overschrijvingen hebben voornamelijk plaats in de sfeer van de apparaatsuitgaven (personeel en materieel). Met de beoogde concentratie van deze uitgaven op één begrotingsartikel personeel en één begrotingsartikel materieel (zie paragraaf 3.1) zal aan deze overschrijvingsmogelijkheid minder behoefte gaan bestaan. Temeer ook omdat door de invoering van de geïntegreerde slotwet/rekening dit soort begrotingsmutaties eenvoudig achteraf bij wet tot stand kunnen worden gebracht. Om deze redenen is in dit wetsvoorstel de ministeriële overschrijvingsmogelijkheid niet gehandhaafd.

#### **4. Het beheer van een begroting**

##### *4.1. Inleiding*

In de miljoenennota 1987 (blz. 91 e.v.) is een sub-paragraaf opgenomen met de titel "Verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het begrotingsbeheer". Deze sub-paragraaf begint met de volgende passage.

"Voorzover de begrotingsvoorbereiding heeft geleid tot duidelijke afspraken over beschikbare budgetten en prioriteiten, kan in veel gevallen een deel van de begrotingsuitvoering in handen worden gegeven van de afzonderlijke dienstonderdelen. Zowel het ministerie van Financiën als, binnen de departementen, de directies Financieel-Economische Zaken (FEZ) behoeven zich dan niet in detail met het beheer van dat deel van de begroting te bemoeien. Integendeel, gedetailleerde centrale bemoeienis brengt vaak het gevaar met zich dat aan uitvoerders van het beleid elke prikkel ontnomen wordt tot een sober, doelmatig en doeltreffend uitgavenbeheer. Centrale initiatieven moeten veelal niet meer dan richtinggevend en voorwaardenscheppend zijn. Wanneer afzonderlijke diensteenheden aldus belast worden met delen van het begrotingsbeheer, brengt dit zowel verantwoordelijkheden als bevoegdheden met zich mee." Vervolgens wordt nader ingegaan op die verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Tot slot vermeldt de sub-paragraaf dat bij een en ander drie dingen goed in het oog moeten worden gehouden, namelijk dat het gaat om de begrotingsuitvoering, dat de toepassing beperkt lijkt tot apparaatsuitgaven en dat een decentraal begrotingbeheer niet betekent dat alle bemoeienis vanuit centrale coördinatiepunten (FEZ respectievelijk Financiën) vervalt, zulks onverlet de primaire verantwoordelijkheid van de desbetreffende dienstonderdelen voor het begrotingsbeheer. De hiervoor aangehaalde sub-paragraaf van de miljoenennota 1987 bevat een standpuntbepaling ten opzichte van een verscheidenheid aan ontwikkelingen op het gebied van het begrotingsbeheer in ruime zin, zoals invoering van controllers, decentralisatie, mandatering, zelfbeheer, e.d. De kern van de standpuntbepaling is dat dergelijke ontwikkelingen, die gemeenschappelijk hebben dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden (dichter) bij het uitvoerende niveau komen te liggen, nuttig en nodig kunnen zijn, maar zich moeten afspelen binnen de gestelde voorwaarden. Rekening houdend met de grote verschillen in de wijze van beheren, niet alleen tussen maar soms ook binnen ministeries, en met verdere ontwikkelingen daarin zijn ter zake van het beheer in het voorliggende wetsontwerp slechts de meest essentiële onderwerpen opgenomen. Daartoe behoren een duidelijke bevoegdhedenverdeling, aanwijzing van twee centrale dienstonderdelen en algemene boekingsregels. Andere onderwerpen komen in lagere regelgeving aan de orde, dan wel zijn overgelaten aan de betrokken minister. Aldus is een kader ontstaan waarbinnen zowel centrale als decentrale verschijnselen passen.

Afzonderlijk aandacht verdienen in dit verband bedrijfseconomische aspecten. Deze aspecten

kunnen een verschillend gewicht hebben en de vraag is of en op welke wijze zij kunnen worden ingepast in de overwegend budget-georiënteerde huishouding van het Rijk. Het meest kenmerkende onderscheid in dit opzicht tussen een markt-georiënteerde en een budget-georiënteerde huishouding is, dat de omvang van de vraag naar de produktie van de markthuishouding wordt bepaald door de vragers die bereid zijn de prijs te betalen. Als de vraag toeneemt stijgen dus zowel de uitgaven als de inkomsten in ongeveer dezelfde mate. De omvang van de produktie van de budget-huishouding daarentegen wordt bepaald door het beschikbaar gestelde budget. Beheersing van het budget laat niet toe, dat meer wordt uitgegeven dan in het budget is voorzien, omdat de vragers als regel niet of slechts een deel van de prijs van extra produktie betalen.

Tegen deze achtergrond verdient het sterk aanbeveling om, als men aan de marktaspecten veel ruimte wil geven, de desbetreffende overheidsactiviteit te privatiseren danwel op andere wijze in een afzonderlijke rechtspersoon onder te brengen. Wil men niet buiten de Staat der Nederlanden als rechtspersoon treden dan is oprichting van een staatsbedrijf denkbaar, eventueel als tussenfase naar privatisering.

Wil men voor bepaalde dienstonderdelen die opereren op het grensvlak van de budget- en de marktsector vooralsnog echter niet zover gaan, dan hoeft dit niet zonder meer te betekenen dat uitsluitend de voor de rijksbegroting algemeen geldende budgettaire regels moeten worden toegepast. Het is zeer wel denkbaar dat voor dergelijke dienstonderdelen met de minister van Financiën enerzijds beleidsmatige "netto"-afspraken worden gemaakt, dat wil zeggen afspraken over het saldo van uitgaven en ontvangsten, terwijl anderzijds de begrotingstechnische verwerking van die netto-afspraken bruto plaatsvindt overeenkomstig de algemene uitgangspunten van het begrotingsbeheer bij het rijk (zie paragraaf 4.6. van dit algemeen deel van de memorie van toelichting inzake nettoboeken).

Het is overigens ook denkbaar dat men, hoewel werkend binnen de budget-sector, voor de interne bedrijfsvoering behoefte heeft aan een bedrijfseconomisch instrumentarium, bijvoorbeeld een bedrijfsadministratie. Dat is niet verboden, mits ook voldaan blijft worden aan de eisen die de Comptabiliteitswet stelt uit een oogpunt van budget-beheersing. Wel zal men moeten afwegen of de beoogde voordelen van het bedrijfseconomisch instrumentarium opwegen tegen de daarvoor extra uit te geven bedragen.

#### *4.2. Verantwoordelijkheden*

Wat het beheer van een begroting betreft, bevat het onderhavige voorstel geen wezenlijke veranderingen. Iedere minister is verantwoordelijk voor de begroting(en) waarover hij het beheer voert (artikelen 16 en 17). Voor deze begrotingen verricht hij ook de privaatrechtelijke rechtshandelingen (artikel 27, eerste lid). Om redenen van doelmatigheid is echter in beginsel alleen de minister van Financiën bevoegd tot het verrichten van privaatrechtelijke beheershandelingen, zoals het vervreemden van aan de Staat toebehorende roerende en onroerende zaken (artikel 27, tweede lid). Dit geldt ook voor het aangaan van geldleningen ten laste van de Staat (artikel 28, eerste lid). Overigens zij opgemerkt dat thans ook een bepaling over het materiële beheer is opgenomen (artikel 19, derde t/m vijfde lid).

De zorg voor de begrotingszaken en de administratie is opgedragen aan de centrale directie financieel-economische zaken. Ongeacht de organisatiewijze van een ministerie is de directeur van deze directie te allen tijde verantwoordelijk voor deze aangelegenheden binnen een ministerie. Gelet op de centrale positie van de minister van Financiën met betrekking tot de begrotingszaken en de administraties behoeft de benoeming van een directeur de instemming van de minister van Financiën.

#### *4.3. De administratie*

Het onderhavige voorstel van wet zal bij vele onderdelen van de rijksdienst tot aanzienlijke veranderingen in de administraties leiden. Om die administraties beter bruikbaar te maken als financieel beheersingsinstrument, is het een noodzakelijke voorwaarde dat verplichtingen- en uitgavenadministraties kunnen worden gekoppeld, zodanig dat daaruit de openstaande (dat wil zeggen nog niet tot betaling gekomen) verplichtingen kunnen worden afgeleid. Ook dient steeds het deel van de geraamde uitgaven te kunnen worden vastgesteld dat nog vrij besteedbaar is, d.w.z. waarvoor de verplichtingen nog niet daadwerkelijk zijn aangegaan. Met behulp van zo'n geïntegreerde administratie kunnen realistische meerjarige kasprognoses worden opgesteld. Evenzeer is het daarvoor van belang dat de aangegane verplichtingen (realisatie) in het administratieve systeem geconfronteerd kunnen worden met de geraamde aan te gane verplichtingen. Artikel 23, vijfde lid, van het onderhavige wetsvoorstel schrijft een en ander voor.

Daarnaast moet de administratie aan algemene eisen van doelmatigheid, interne controle en controleerbaarheid voldoen (artikel 20, eerste lid). Onder administraties worden verstaan de informatiesystemen ter ondersteuning van de begrotingsvoorbereiding, de begrotingsuitvoering en de financiële verantwoording in ruime zin. Deze administratie vormen tezamen de begrotingsadministratie. Tot de begrotingsadministratie behoren de begrotingsboekhouding, waarin de aangegane verplichtingen, de verrichte betalingen en de verkregen ontvangsten worden vastgelegd, alsmede de standen van de financiële activa en passiva die bij de begrotingsuitvoering een rol spelen. Bovendien behoren hiertoe de begrotingsregistratie waarin de begrotings- en meerjarenramingen worden bijgehouden en de nevenadministraties en overige administraties. De begrotingsboekhouding, de nevenadministraties en overige administraties vormen tezamen met de door de Staten-Generaal goedgekeurde begrotingsbedragen de beheersadministratie, waaruit de financiële verantwoording wordt samengesteld en die aan accountantscontrole wordt onderworpen. Op basis van deze uitgangspunten geeft de minister van Financiën na overleg met de Algemene Rekenkamer voorschriften voor de inrichting van de administraties van de ministeries (artikel 33, eerste lid, onder a).

#### *4.4. Boekingsprincipes*

Voor elk financieel beheer is toepassing van het beginsel van universaliteit of van volledigheid van grote betekenis. Aan de hand van een boekhouding die niet alle (financiële) transacties bevat of waarin ontvangsten zijn afgetrokken van uitgaven, kan geen verantwoording worden opgemaakt die een getrouw beeld van de werkelijkheid verschaft. Dit brengt evenwel niet zonder meer met zich dat dit principe ook in de begrotingsboekhouding integraal toegepast dient te worden. Daarom is evenals in de CW 76 een aantal bepalingen opgenomen dat het mogelijk maakt uitgaven en ontvangsten in de begrotingsboekhouding op rekeningen buiten het begrotingsverband te houden of netto in plaats van bruto op te nemen. De voorgestelde bepalingen creëren in bepaalde situaties de mogelijkheid met betrekking tot de begroting van het beginsel van de universaliteit af te wijken. Ze zijn niet dwingend van karakter. Een dergelijke vrijheid bestaat echter niet als de betrokken uitgave of ontvangst bruto op de begroting is geraamd.

#### *4.5. Rekeningen buiten het begrotingsverband*

Wij onderkennen één reden om uitgaven en ontvangsten op een rekening buiten het begrotingsverband te boeken (artikel 23, tweede lid). Het gaat dan om betalingen die een ministerie ten behoeve van anderen verricht of ontvangsten die ten behoeve van anderen zijn ontvangen. Het betrokken ministerie fungeert hier louter als doorgeefluik. Het is dan in beginsel niet bezwaarlijk dat uitgaven of ontvangsten buiten de oordeelsvorming van de Staten-Generaal vallen en op een rekening buiten het begrotingsverband worden geboekt. Daarbij kan gedacht worden aan onroerend goedbelasting, sociale premies of invoerrechten die de belastingdienst int ten behoeve van respectievelijk de gemeenten, de sociale fondsen en de EG (t.o.v. het Rijk zijn dit andere rechtspersonen, i.c. derden). Ook verrekeningen tussen onderdelen van het Rijk kunnen aanleiding zijn om buiten het begrotingsverband te boeken. Als voorbeeld kunnen genoemd worden betalingen die het ministerie van Buitenlandse Zaken in het buitenland ten behoeve van andere ministeries verricht. Bij die andere ministeries worden deze uitgaven na verrekening uiteraard wel ten laste van de begroting gebracht. Dat geldt overigens ook voor uitgaven en ontvangsten die op een rekening buiten het begrotingsverband zijn geboekt maar waarvan later blijkt dat ze - binnen een bepaalde tijd - niet met een derde of met een ander ministerie verrekend kunnen worden.

Het gevaar is aanwezig dat bij een ruime interpretatie van "ten behoeve van" een uitholling van de functies van de begroting plaatsvindt. Werken of diensten die het rijk uitvoert of laat uitvoeren en waarvan de kosten geheel of ten dele door derden worden betaald of op derden kunnen worden verhaald, zouden dan geheel of ten dele buiten de begroting kunnen worden gehouden. Uitgaven die direct voortvloeien uit de taken van het rijk en niet louter een doorgeef functie van geld of goederen betreffen, behoren ten principale aan het oordeel van de Staten-Generaal onderworpen te worden, ook al worden de uitgaven uiteindelijk door derden vergoed. Voor een goede oordeelsvorming is het wel noodzakelijk dat in de artikelsgewijze toelichting bij een begroting wordt vermeld dat de betrokken uitgave leidt tot extra ontvangsten in hetzelfde en/of in een ander jaar. De aanwijzingsbevoegdheid die de minister van Financiën in artikel 23, tweede lid, wordt gegeven maakt het hem mogelijk aan de hier geschetste beleidslijn ten aanzien van het boeken buiten het begrotingsverband vorm te geven. Opgemerkt zij dat als voordeel van het boeken op een rekening buiten het begrotingsverband wel wordt aangevoerd dat, waar het om vorderingen

gaat, deze gemakkelijker in het oog kunnen worden gehouden. Immers, in tegenstelling tot een gewone begrotingsrekening wordt een rekening buiten begrotingsverband aan het eind van een jaar niet opgeheven. Wij zijn overigens van mening dat dit argument niet bepalend is voor de vraag of uitgaven en ontvangsten buiten het begrotingsverband mogen worden gehouden. Ook voor vorderingen en schulden, die voortvloeien uit binnen het begrotingsverband geboekte uitgaven en ontvangsten behoort een goede bewaking aanwezig te zijn.

#### 4.6. Netto-boeken

Zoals hiervoor gesteld kan aan een administratie, waarin ontvangsten zijn afgetrokken van uitgaven geen getrouw beeld van de werkelijkheid worden ontleend. Ook hier huldigen wij de opvatting dat een oordeelsvorming gebaseerd dient te zijn op cijfers die een zo goed mogelijke weergave vormen van (een raming van) de werkelijkheid. Dat houdt in dat voor bij voorbeeld door het rijk verrichte diensten waarvoor derden betalen, de betalingen aan de ontvangstenkant worden geraamd en geboekt terwijl de volledige uitgaven aan de uitgavenkant zichtbaar zijn (artikel 23, eerste lid). Ook over de prijsstelling voor de dienstverlening van het rijk behoren de Staten-Generaal te kunnen oordelen. Toch kunnen ook hier enkele uitzonderingen wenselijk zijn (artikel 23, vierde lid).

Zo ligt het voor de hand terugbetalingen op in hetzelfde jaar verrichte uitgaven in mindering op die uitgaven te kunnen brengen. Dit kan bij voorbeeld een verrekening betreffen met een in dat jaar verleend voorschot, een correctie op een ten onrechte gedane uitgave of een korting die abusievelijk niet was afgetrokken. In tegenstelling tot de CW 76 kan volgens het onderhavige voorstel van wet de minister van Financiën categorieën van ontvangsten aanwijzen die in mindering kunnen worden geboekt op dienovereenkomstige uitgaven. Gedacht wordt hierbij aan terugbetalingen op in voorgaande jaren verrichte uitgaven. Een voor de hand liggende voorwaarde is dan wel dat de geïntegreerde verplichtingen/kasadministratie voldoet aan de eisen van juistheid en volledigheid. Het gevaar dat in het budget voor dat jaar extra ruimte wordt geschapen, zou dan via een beheersing van de verplichtingen ondervangen kunnen worden. Wat de ontvangstenzijde betreft, beoogt het voorstel van wet op dit punt geen wijziging (los van de categorie-aanwijzing); terugbetalingen van ontvangsten kunnen in mindering worden gebracht op dienovereenkomstige ontvangsten in het zelfde of in een volgend jaar.

Een uitzondering die in de huidige CW 76 is opgenomen (artikel 33, eerste lid), maar in het voorliggende wetsvoorstel niet is overgenomen, betreft ontvangsten die wegens doorberekening van uitgaven in mindering kunnen worden gebracht op die uitgaven voor zover de vermindering door middel van een aftrekpost bij een artikel van de begroting van uitgaven is aangegeven. De toepassing van die aftrekposten heeft ten doel het voorkomen van een dubbele raming van uitgaven bij verrekeningen met anderen en het voorkomen van verhoging van het uitgavniveau door uitgaven, die blijkens de doorberekening geen echte rijksuitgaven zijn. Wij zijn van oordeel dat deze uitzondering op de regel van het bruto-boeken niet noodzakelijk is. Als bijdragen van het ene ministerie aan het andere in een begroting tot uitdrukking moeten komen, dient dit via de ontvangstenkant te geschieden. Voor dubbeltellingen kan via een aparte codering, het totaalbeeld van de Rijksbegroting in de budgettaire nota's van de minister van Financiën gecorrigeerd worden.

Overigens wordt met betrekking tot de bijdragen die departementen over en weer aan elkaars begrotingen leveren, in aansluiting op hetgeen daarover door de studiegroep Begrotingsruimte in haar zevende rapport inzake de Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven (paragraaf 4.6. Begrotingsconstructies) is vermeld, het volgende opgemerkt. Wij zijn van oordeel dat de budgetten de beleidsverantwoordelijkheid op een beleidsterrein in beginsel steeds in de handen van één verantwoordelijke (coördinerende) minister dienen te worden gelegd. Staatsrechtelijk bezien is het dan de zuiverste oplossing dat alle betrokken begrotingsposten worden opgenomen in de begroting waarover de desbetreffende minister het beheer voert (d.i. de zgn. overdrachtsconstructie). Indien in voorkomende gevallen niet voor een zodanige centralisatie van verantwoordelijkheden wordt gekozen, heeft het - eveneens uit staatsrechtelijk oogpunt - verre de voorkeur voor de zgn. overzichtsconstructie te kiezen en niet voor de bijdrageconstructie. In die benadering geeft de coördinerende minister een overzicht van de uitgaven die het te coördineren beleidsterrein betreffen. Dit overzicht wordt opgemaakt aan de hand van de diverse begrotingsstukken en kan worden opgenomen in de memorie van toelichting bij de begroting van de coördinerende minister; het speelt in het proces van besluitvorming evenwel geen afzonderlijke rol. In deze benadering laat de coördinerende minister zijn invloed gelden zonder formele besluitvormende bevoegdheid in het begrotingsproces, doch via overleg met en overreding van de ambtgenoten die de primaire verantwoordelijkheid voor de uitgaven op hun begroting dragen. Bij

toepassing van de bijdrageconstructie - indien daarvoor wordt gekozen - dient de budgettaire verwerking - zoals hiervoor gesteld - bruto te geschieden.

#### 4.7. Niet geldelijke betalingen en ontvangsten

De keuze voor het verplichtingen/kasstelsel betekent dat in beginsel alleen geldelijke verplichtingen, betalingen en ontvangsten geraamd, geboekt en verantwoord moeten worden. Om een uitholling van de autorisatiefunctie via het vervangen van geldelijke transacties door niet-geldelijke transacties te voorkomen, is in het voorstel van wet een bepaling opgenomen op grond waarvan de minister van Financiën categorieën niet-geldelijke betalingen en ontvangsten kan aanwijzen die als geldelijke betalingen, onderscheidelijk ontvangsten geboekt dienen te worden (artikel 25). Zo ligt het voor de hand dat bij inruil van goederen, bij voorbeeld bij de aankoop van auto's, de op de factuur van de leverancier in mindering gebrachte inruilwaarde als ontvangst (verkoop van een goed) wordt vastgelegd ten gunste van de middelen. Aan de uitgavenkant wordt de volledige prijs van de nieuwe auto opgenomen. Deze lijn doortrekkend zou ook louter ruil van goederen in twee afzonderlijke financiële transacties gesplitst en als zodanig vastgelegd kunnen worden.

### 5. Staatsbedrijven

(Niet opgenomen; niet meer relevant)

### 6. Comptabele noodwetgeving

In tijden van oplopende spanning en oorlog alsmede in andere buitengewone omstandigheden beschikt de minister van Financiën niet over speciale bevoegdheden op comptabel terrein. Op ander financieel terrein, bijvoorbeeld op grond van de Noodwet financieel verkeer, (Stb. 1978, 348) zijn wel speciale bevoegdheden geregeld. Wij hebben het wenselijk geoordeeld in de CW een comptabele noodwetbepaling op te nemen, die grotendeels is ontleend aan genoemde Noodwet. Aangezien geen twee noodsituaties identiek zijn, is het niet mogelijk in de wet concreet aan te geven welke maatregelen in afwijking van de normale comptabele regels moeten worden getroffen. Voorgesteld wordt daarom in de CW een bepaling op te nemen waarmee aan de minister van Financiën bij koninklijk besluit de bevoegdheid kan worden gedelegeerd in geval van oorlog, oorlogsgevaar of andere buitengewone omstandigheden regels te stellen in afwijking van de CW (artikel 93).

De omstandigheden "geval van oorlog, oorlogsgevaar of andere buitengewone omstandigheden" zijn (ook) opgenomen in de verschillende noodwetten op het gebied van de civiele verdediging. Bij "andere buitengewone omstandigheden" wordt niet gedacht aan ontwikkelingen die weliswaar de maatschappij voor grote problemen plaatsen, maar waarbij het overheidsapparaat volgens de normale procedures kan blijven functioneren. Gedacht wordt bijvoorbeeld aan (ernstige) rampen, waarbij er wel vanuit wordt gegaan dat het burgerlijk gezag alsdan nog functioneert. De noodzaak kan daardoor ontstaan tot een andere prioriteitenstelling in het beleid dan die in de lopende begroting vastligt. Bovendien kunnen geldende tijdschema's onder druk van die omstandigheden op korte termijn aanpassing behoeven.

Bij de beantwoording van de vraag, in een concrete noodsituatie, of de minister van Financiën al dan niet van deze bevoegdheid gebruik dient te maken, dient naar ons oordeel in elk geval als uitgangspunt te worden gehanteerd, dat zolang de Staten-Generaal en andere bij de wetgeving betrokken staatsorganen functioneren, budgettaire en comptabele problemen die zich als gevolg van de noodsituatie voordoen, in beginsel volgens de normale procedures worden opgelost. Indien wetgevende organen als gevolg van een noodsituatie niet (tijdig) kunnen functioneren, heeft de regering met een beroep op staatsnoodrecht de bevoegdheid in afwijking van (Grond)wetsbepalingen maatregelen te nemen van inhoudelijke en procedurele aard. In de artikelsgewijze toelichting bij het nieuw in te voegen artikel 93 wordt een indicatie gegeven van de bepalingen van de CW waarop de minister van Financiën zijn daarin gegeven bevoegdheid zou kunnen toepassen.



## **MEMORIES VAN TOELICHTING TWEEDE EN DERDE WIJZIGING COMPTABILITEITSWET**

Opmerking.

Het algemeen deel van de memorie van toelichting bij de Tweede en de Derde wijziging van de Comptabiliteitswet zijn niet meer relevant en daarom niet opgenomen. Zie Kamerstukken 19.431, respectievelijk 19.766.

oOo

## MEMORIE VAN TOELICHTING EERSTE WIJZIGING COMPTABILITEITSWET

### Algemeen deel

#### I. Inleiding

##### 1. Een korte terugblik

Het onderhavige wetsontwerp strekt er toe een partiële wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 (CW 1976) tot stand te brengen. Deze wijziging heeft betrekking op de artikelen 40 en 80<sup>39</sup>. Artikel 40 CW 1976 regelt de machtiging die bij wet vereist is, ingeval de Staat besluit over te gaan tot het oprichten dan wel mede-oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen alsmede wanneer de Staat besluit voor meer dan f 100 000 in een privaatrechtelijke rechtspersoon deel te nemen. Artikel 80 bevat bepalingen inzake de controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot privaatrechtelijke rechtspersonen waarin de Staat deelneemt dan wel waaraan de Staat een financiële bijdrage verleent.

In het kader van het onderzoek naar de steunverlening aan individuele bedrijven, welk onderzoek door een subcommissie van de vaste Commissie voor de Rijksuitgaven (naar haar voorzitter Subcommissie-Van Dijk genoemd) in 1978/1979 is uitgevoerd en waarover door de subcommissie in haar rapport "Steunverlening individuele bedrijven" verslag is uitgebracht (kamerstukken II, 1979/1980 15 306, nrs. 2-3), zijn een tweetal aanbevelingen geformuleerd, die op de artikelen 40 en 80 CW 1976 betrekking hebben. In aanbeveling 4.16 acht de subcommissie het wenselijk "artikel 40 CW 1976 zo te wijzigen dat de verstrekking van risicodragend vermogen door de Staat of voor risico van de Staat gemeld wordt aan de Tweede Kamer, die daarbij het recht heeft binnen een bepaalde termijn een wetsvoorstel dienaangaande te verlangen. De grens van 100 000 gulden die het huidige artikel 40 kent, zou verhoogd kunnen worden tot bijvoorbeeld 1 miljoen. Het afstoten van bedoeld risicodragend vermogen zou eenzelfde procedure vergen als het verwerven ervan. Op deze wijze wordt de parlementaire controle op effectieve wijze versterkt". In aanbeveling 4.17 wordt gesteld dat de controlebevoegdheden die de Rekenkamer krachtens artikel 80 CW 1976 heeft zodanig verruimd dienen te worden "dat zij de bevoegdheid verkrijgt overlegging te vorderen van jaarrekeningen en daarop betrekking hebbende rapporten van hen die deze jaarrekeningen hebben gecontroleerd, ten aanzien van:

- a. ondernemingen die subsidies, garanties of leningen van de Staat of voor risico van de Staat hebben ontvangen;
- b. ondernemingen aan wie door de Staat of voor risico van de Staat risicodragend vermogen is verstrekt. Voorts dient de Rekenkamer, waar zij dit nodig acht, rechtstreeks toegang te kunnen verkrijgen tot en controle te kunnen uitoefenen bij alle privaatrechtelijke lichamen, waaraan, in het kader van het steunverleningsbeleid, publieke middelen zijn toevertrouwd".

Bij de plenaire behandeling van dit rapport door de Tweede Kamer werd aanbeveling 4.17 onderstreept door een motie van de (toenmalige) leden Bolkestein c.s. waarin de regering wordt verzocht artikel 80 CW 1976 in overeenstemming met die aanbeveling aan te passen (kamerstukken II, 1980/1981, 15 306, nr. 11).

Bij brief van 29 juni 1981 van de toenmalige minister van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (kamerstukken II, 1981, 15 306, nr. 16) is als reactie op die motie meegedeeld dat vooruitlopend op de eerder aangekondigde evaluatie van de Comptabiliteitswet 1976 bij voorrang een wetsontwerp tot wijziging van artikel 80 zal worden voorbereid, waarbij ook artikel 40 wordt betrokken. Het onderhavige wetsvoorstel strekt er deels toe die toezegging gestand te doen. Voor een ander deel geeft het wetsvoorstel uitvoering aan de motie van de (toenmalige) leden Van Amelsvoort c.s. die in mei 1976 bij de beraadslaging over de ontwerp-Comptabiliteitswet door de Tweede Kamer is aanvaard (kamerstukken II, 1975/1976, 13 037, nr. 21). In die motie wordt de regering uitgenodigd "te onderzoeken hoe krachtens een algemene regeling een onafhankelijke controle op ontvangsten en uitgaven van publieke aard effectief kan worden gewaarborgd". Een derde motie (maart 1979) die bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is betrokken is die van de (toenmalige) leden Van Zeil c.s. (kamerstukken II, 1978/1979, 15 329, nr. 10). Daarin

<sup>39</sup> De artikelen 40 en 80 van de Comptabiliteitswet 1976 zijn bij de Vierde, respectievelijk de Vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet vernummerd tot de artikelen 29 en 59 en bij de Comptabiliteitswet 2001 vernummerd tot de artikelen 34 en 91.

wordt de regering verzocht bij het onderzoek in het kader van de motie-Van Amelsvoort te betrekken een studie over zodanige wijzigingen van de Comptabiliteitswet dat voor de Rekenkamer voldoende controlemogelijkheden zullen ontstaan bij bedrijven waarin de overheid voor meer dan 50% participeert. De stemming over deze motie is overigens aangehouden. Sinds de aanvaarding van de motie-Van Amelsvoort in mei 1976 heeft de voorbereiding van het wetsvoorstel een aanzienlijk aantal jaren in beslag genomen. In de eerste plaats is dit een gevolg geweest van de weerbarstige materie, in die zin dat uitbreiding van controlebevoegdheden ten behoeve van een staatsrechtelijk orgaan (i.c. de Rekenkamer) bij andere rechtspersonen dan de Staat direct de belangen raakt van die rechtspersonen; zowel interdepartementaal als in relatie met die rechtspersonen gaf dit aanleiding tot langdurige gedachtenwisseling over met name de werkingssfeer, de reikwijdte en de wijze van controle. In de tweede plaats vormden de verschillende kabinetswisselingen sinds die tijd een vertragende factor, met name op momenten dat op politiek niveau beslissingen moesten worden genomen. Tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel is een tijdlang het idee gevolgd om twee afzonderlijke wetsvoorstellen aan het parlement voor te leggen. Een eerste voorstel zou worden beperkt tot een regeling voor een onafhankelijke controle door de Rekenkamer bij z.g. publiekrechtelijke rechtspersonen; die regeling zou een aparte wettelijke status krijgen los van de Comptabiliteitswet. Een tweede voorstel zou een regeling bevatten ten aanzien van privaatrechtelijke rechtspersonen waarmee de Staat een financiële binding heeft in de vorm van een deelneming, dan wel waaraan de Staat uit een oogpunt van steunverlening een lening, subsidie of garantie verstrekt. Uiteindelijk zijn de ondergetekenden tot de conclusie gekomen dat het uit een oogpunt van overzichtelijkheid de voorkeur verdient beide voorstellen te verwerken in één voorstel tot wijziging van de Comptabiliteitswet 1976. Opname in de Comptabiliteitswet ligt daarbij voor de hand omdat in die wet taken en bevoegdheden van de Rekenkamer in hoofdzaak zijn vastgelegd. Ook de Commissie tot voorbereiding van een herziening van de Comptabiliteitswet (Commissie-Simons) ontwierp in 1960 een voorontwerp van wet waarbij controlebevoegdheden van de Rekenkamer zowel bij publiekrechtelijke als privaatrechtelijke rechtspersonen in de Comptabiliteitswet werden opgenomen.<sup>40</sup>

## 2. Uitgebrachte adviezen

Het eerstbedoelde voorstel inzake de controle bij publiekrechtelijke rechtspersonen is in de fase van voorbereiding in de vorm van een voorontwerp van wet voor commentaar voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer, de Sociaal-Economische Raad (SER), de Sociale Verzekeringsraad (SVR) en de Ziekenfondsraad (ZFR). Ten tijde van het uitbrengen van het commentaar door deze organen was dezerzijds inmiddels besloten tot de hiervoor beschreven integratie van beide voorstellen.<sup>41</sup>

In het thans voorliggende wetsvoorstel is, voor zover de commentaren nog relevant waren, daarmee op onderdelen rekening gehouden. Aangezien dit wetsvoorstel, voor zover het publiekrechtelijke rechtspersonen betreft, geen principiële wijzigingen bevat ten opzichte van het eerder aan de SER, de SVR en de ZFR voorgelegde voorontwerp, hebben de ondergetekenden het niet noodzakelijk geoordeeld het onderhavige wetsvoorstel aan die organen voor te leggen. De Algemene Rekenkamer is, gelet op haar betrokkenheid bij de uitvoering van dit wetsvoorstel, wel in de gelegenheid gesteld opnieuw advies uit te brengen. In een bijlage bij deze memorie is dat advies opgenomen alsmede de naar aanleiding daarvan gevoerde correspondentie. Onderstaand wordt op een aantal opmerkingen van de SER, de SVR en ZFR ingegaan. De SER heeft zijn instemming betuigd met de hoofdlijnen van het wetsvoorstel waarover hij advies heeft uitgebracht, welke hoofdlijnen in het thans voorliggende wetsvoorstel zijn overgenomen. Daarbij (blz. 45) komt de raad tot de conclusie dat indien het voorstel kracht van wet krijgt geen behoefte bestaat aan een van het bedrijfsleven losstaand toporgaan in de uitvoering van de sociale verzekering, als voorzien in de adviesaanvraag van 11 juli 1980 (het beheersingsorgaan). De SVR

<sup>40</sup> Zie het Rapport van de commissie tot voorbereiding van een herziening van de Comptabiliteitswet, Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf, 's-Gravenhage 1960, nr. 029737.

<sup>41</sup> Voor de commentaren van deze betrokken organen zie:

- SER-advies Vereenvoudiging uitvoering sociale verzekering, nr. 84/12, dd. 18 mei 1984
- SVR-advies inzake Verhouding Algemene Rekenkamer tot uitvoeringsorganisatie sociale zekerheid, nr. 82/8687, dd. 23 december 1982
- ZFR-advies inzake Ontwerp van Wet controle publiekrechtelijke rechtspersonen, nr. 213/1983 dd. 26 mei 1983
- AR-advies betreffende Wetsontwerp controle publiekrechtelijke rechtspersonen, nr. 167 R/S dd. 24 januari 1983
- AR-advies betreffende Voorontwerp van wet tot wijziging van de artikelen 40 en 80 van de Comptabiliteitswet 1976, nr. 1005 R/S, dd. 18 juni 1984

merkt in zijn advies op (blz. 5/6) dat de regering zich kennelijk van het standpunt van de departementale projectgroep die rapporteerde over de "organisatie van de beheersing van de sociale zekerheid" heeft gedistantieerd.

De projectgroep kwam tot de conclusie dat het niet noodzakelijk is aan de Rekenkamer controletaken ten aanzien van de uitvoeringsorganen te verlenen, maar dat zou kunnen worden volstaan met controle door de Rekenkamer bij het beheersingsorgaan. Dit in tegenstelling tot het onderhavige wetsvoorstel dat wel voorziet in controletaken van de Rekenkamer bij de uitvoeringsorganen sociale zekerheid.

Vooraf zij opgemerkt dat in de adviesaanvraag van 11 juli 1980 aan de SER is gesteld dat het (toenmalige) kabinet zich in een later stadium zou uitspreken over de positie van de Algemene Rekenkamer. Met de adviesaanvraag van 2 augustus 1982 over het voorontwerp van Wet controle publiekrechtelijke rechtspersonen is dat vervolgens gebeurd en werd voorzien in controletaken van de Rekenkamer bij de uitvoeringsorganen sociale zekerheid. Dat de proeve van een voorontwerp van wet organisatie sociale zekerheid op een afwijkend standpunt is gebaseerd, doet daaraan niets af; de proeve is slechts illustratief van karakter en geen door het kabinet geaccordeerd beleidsstuk.

De ondergetekenden wijzen erop dat de controle door de Rekenkamer een ander karakter heeft dan die van het beheersingsorgaan. De Rekenkamer controleert ten behoeve van het parlement. Het beheersingsorgaan houdt toezicht ten behoeve van de minister. De Rekenkamer krijgt met betrekking tot de uitvoeringsorganen sociale zekerheid alleen controlerende bevoegdheden (repressieve controle) terwijl het in het voornemen ligt aan het beheersingsorgaan naast controlerende ook toezichthoudende taken (preventief toezicht, bevoegdheden tot ingrijpen) en typische beheerstaken (coördinatie, initiëren, aanwijzingen geven, signalering aan en advisering van de minister) toe te delen. Tenslotte ligt er het fundamentele verschil dat het beheersingsorgaan een volledige en systematische controle zal uitvoeren, waarop de Rekenkamer bij haar controle voor een belangrijk deel zal (kunnen) steunen. De controle van de Rekenkamer behoeft als een controle bij wijze van supervisie niet altijd allesomvattend te zijn. Er blijft dus gelet op het verschil in functie altijd behoefte aan een controlerend, toezichthoudend en beheersend orgaan, ook als de Rekenkamer de controlerende bevoegdheden krijgt zoals in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld.

De SVR is verder blijken zijn eerder genoemde advies van oordeel dat hij een volkomen controle op de uitvoeringsorganen zou moeten kunnen uitoefenen, die weer zou passen in het grotere geheel van volkomen controle op de uitvoeringsorganisatie door de Rekenkamer. De SVR ondervindt hierbij belemmeringen, doordat naar zijn ervaring hij niet altijd over voldoende bevoegdheden en sanctiemogelijkheden beschikt. In de tweede plaats signaleert de SVR problemen met de door derden gevoerde administraties. Tenslotte ervaart de SVR het ontbreken van rechtstreeks toezicht op de Raden van Arbeid als een probleem.

Vooropgesteld zij, dat eventuele onvolkomenheden in andere wetten er niet toe mogen leiden de controlerende bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer in het kader van het voorliggende ontwerp van wet te beperken. Mede daarom is volgens dit ontwerp een oplossing gekozen voor het vraagstuk van de controle op door derden gevoerde administraties die ondubbelzinnig doet blijken dat de Rekenkamer ook hier volledige controlebevoegdheden bezit (artikel 80, vierde lid). Eenzelfde uitgangspunt geldt ten aanzien van de Raden van Arbeid.

Ten aanzien van de door de SVR ervaren onvoldoende mogelijkheden tot het uitoefenen van volkomen controle en de op dat punt gesignaleerde knelpunten is de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van oordeel, dat de nog in te dienen wetsontwerpen tot wijziging van de Organisatiewet Sociale Verzekering (OSV) en van de Wet op de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid hierop ten principale antwoord zullen moeten geven. Hij ziet geen aanleiding de OSV partiel te wijzigen op grond van de door de SVR gesignaleerde onvolkomenheden.

Langs de weg van bijstelling van de regelgeving op basis van de OSV zou zonodig tegemoet kunnen worden gekomen aan de bezwaren van de SVR ter zake, te meer daar de redactie van artikel 47, eerste lid, van de OSV geen misverstand laat bestaan omtrent de reikwijdte van het toezicht door de SVR: "De Sociale Verzekeringsraad is, voor zover dat toezicht niet aan anderen is opgedragen, belast met het toezicht op de uitvoering van deze wet, op de uitvoering van de wetten, welke in artikel 2, eerste lid, genoemde takken van verzekering regelen (noot: WAO, AAW, ZW, WW), op de organen, welke deze takken van verzekering uitvoeren of administreren, alsmede op de Gemeenschappelijke Medische Dienst. Onze Minister kan te dier zake nadere regelen stellen".

Overigens is de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van mening, dat wat betreft het toezicht van de SVR op de Raden van Arbeid afspraken tussen SVR, SVB en Raden

van Arbeid tot een werkbare oplossing zouden kunnen leiden. Een dergelijke afspraak is op 22 maart 1984 tot stand gekomen.

De Sociaal-Economische Raad heeft in zijn advies een niet geheel duidelijk beeld gegeven van de beoogde positie van de Algemene Rekenkamer. De SER spreekt van controle op een wijze die doet vermoeden dat de Rekenkamer met uitsluiting van anderen met controle-taken zou worden belast ("De Algemene Rekenkamer wordt dan belast met de onafhankelijke comptabele- en doelmatigheidscontrole van de uitvoerende organen sociale zekerheid" - blz. 75).

Aan deze door de SER zelf gegeven interpretatie van de beoogde positie van de Rekenkamer verbindt hij mede de conclusie dat de samenstelling van het toekomstige beheersingsorgaan sociale zekerheid die van een in meerderheid het bedrijfsleven vertegenwoordigend college dient te zijn. Benadrukt zij echter dat de Rekenkamer slechts een controlebevoegdheid krijgt, en deze bevoegdheid uitoefent ten behoeve van het parlement. De Rekenkamer krijgt geen functie in het beheersingsproces van uitvoering van de sociale zekerheid. De verantwoordelijkheid van de SVR voor de uitvoering, zoals neergelegd in de OSV, wordt door dit wetsontwerp geenszins verkleind. Tenslotte zij nog naar aanleiding van het advies van de ZFR het volgende aangetekend. Op grond van artikel 72, tweede lid, van de Ziekenfondswet kan de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur een college instellen dat tot taak heeft toezicht uit te oefenen op het door de Ziekenfondsraad gevoerde beheer. Deze bepaling is sinds de inwerkingtreding van de Ziekenfondswet in feite een dode letter gebleven. Het verschaffen van controlebevoegdheden in het kader van de ziekenfondsverzekeringen aan de Algemene Rekenkamer maakt deze bepaling overbodig. Te gelegener tijd zal bij een wijziging van de Ziekenfondswet deze bepaling dan ook worden ingetrokken.

### **3. Opzet algemeen deel**

Het algemeen deel van de memorie van toelichting is verder als volgt ingedeeld. In hoofdstuk II wordt in algemene zin de wijziging van artikel 40 CW 1976 behandeld. De wijziging van dit artikel behelst met name enerzijds de introductie van een meldingsplicht aan het parlement in spoedeisende gevallen van een voorgenomen (mede-)oprichting door de Staat van een privaatrechtelijke rechtspersoon, anderzijds een meldingsprocedure als standaardprocedure bij het voornemen tot deelneming in een naamloze of besloten vennootschap. In hoofdstuk III wordt de wijziging van artikel 80 besproken. Paragraaf 1 bevat een historische beschouwing gewijd aan de controlebevoegdheden van de Rekenkamer ten aanzien van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen. In paragraaf 2 wordt het huidige artikel 80 besproken, terwijl in paragraaf 3 de nieuwe regeling wordt uiteengezet. Daarin wordt de uitbreiding van de werkingssfeer van de controle door de Rekenkamer tot publiekrechtelijke rechtspersonen besproken en wordt tevens aandacht besteed aan de gewijzigde werkingssfeer met betrekking tot de privaatrechtelijke rechtspersonen. Tevens wordt nader ingegaan op de reikwijdte van de bevoegdheden en op de wijze van controle.

### **II. Wijziging van artikel 40 <sup>42</sup>**

De Sub-commissie-Van Dijk kwam tot haar aanbeveling 4.16 (zie hoofdstuk 1) nadat haar was gebleken, dat de in artikel 40 voorgeschreven wettelijke machtiging voor het verstrekken door de Staat van risicodragend vermogen aan een naamloze of besloten vennootschap in de vorm van een deelneming, een verdragende factor kan vormen. Met name in situaties waarin met het oog op de continuïteit van een onderneming en daarmee met het oog op het werkgelegenheidsaspect een deelneming een spoedeisend karakter draagt, oefent het vereiste van een wettelijke procedure een negatieve invloed uit op de doelmatigheid van het steunverleningsbeleid. Het kan er bovendien toe leiden dat het instrument van de deelneming niet kan worden toegepast, indien een te steunen bedrijf gelet op zijn levensvatbaarheid een snelle ingreep van de zijde van de overheid behoeft. De wijziging van artikel 40, zoals in dit wetsontwerp voorgesteld, beoogt vooral de hier geschetste rigiditeit van het huidige voorschrift door middel van een meldingsprocedure bij het parlement te ondervangen zonder de effectiviteit van de parlementaire controle op de desbetreffende privaatrechtelijke handelingen van de Staat te verminderen. De aanbevelingen van de Subcommissie-Van Dijk zijn daarbij deels overgenomen.

Het huidige artikel 40 bepaalt dat machtiging bij of krachtens de wet is vereist voor oprichting of mede-oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon door de Staat alsmede bij deelneming door de Staat in een dergelijke rechtspersoon indien daarmee een geldelijk belang van meer dan f 100 000 is gemoeid. Met het vereiste van een wettelijke machtiging wordt bereikt dat het

<sup>42</sup> Artikel 29 na de 4e wijziging van de Comptabiliteitswet 1976. Inmiddels bij de Comptabiliteitswet 2001 vernummerd tot artikel 34.

parlement vooraf een oordeel kan uitspreken over de juistheid van het voornemen van de regering om de activiteiten van de betrokken privaatrechtelijke rechtspersoon niet binnen de organisatie van de rijksdienst zelf of bij een bij wet op te richten rechtspersoon onder te brengen. Dat is met name uit een staatsrechtelijk oogpunt wenselijk in die gevallen waarin het activiteiten betreft, waarvan de centrale overheid het tot haar taak rekent daarop uit algemeen belang invloed uit te oefenen (ook wel, maar minder juist, omschreven als activiteiten uit hoofde van staatsbelang). Zij kan alsdan vooraf beoordelen of haar politieke functie ten aanzien van die activiteiten al dan niet wordt aangetast en zo ja of daartoe in voldoende mate nadere voorzieningen zijn getroffen met betrekking tot het toezicht op die privaatrechtelijke rechtspersonen.

Gelet op het vorenstaande kan worden opgemerkt dat deelnemingen door de Staat die uit een oogpunt van steunverlening plaatsvinden eigenlijk niet in artikel 40 thuishoren, omdat met dergelijke deelnemingen slechts op indirecte wijze de behartiging van een overheidsbelang is gemoeid. Het gaat de overheid alsdan immers niet primair om de activiteiten als zodanig die de betrokken ondernemingen verrichten, in casu de goederen die zij voortbrengen of de diensten die zij verlenen, maar veeleer om de indirecte effecten ervan op het sociaal-economische beleid dat de overheid voert (werkgelegenheid, industriële structuur, e.d.).

Uit de ontstaansgeschiedenis van artikel 40 kan ook worden afgeleid dat de wetgever bij de totstandkoming ervan niet zozeer deelnemingen op het oog heeft gehad die overwegend met een financieringsdoel plaatsvinden, dat wil zeggen ter versterking van de vermogenspositie van bedrijven. Uit de memories van toelichting bij het eerste en tweede ontwerp van de Comptabiliteitswet 1976 (kamerstukken II, 1963/1964, 7760 en 1973/1974, 13037) blijkt dat zowel bij oprichting van als bij deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon door de Staat slechts gedacht is aan rechtspersonen waaraan het verzorgen van een publiek belang wordt toevertrouwd.

Het regeringsvoorstel in het eerste ontwerp van de (herziene) Comptabiliteitswet (kamerstukken II, 1963/1964, 7760) beperkte destijds het vereiste van een wettelijke machtiging tot *oprichting* en *mede-oprichting* van een privaatrechtelijke rechtspersoon door de Staat. Daarbij werd toegelicht dat de Staat niet tot een zodanige (mede-)oprichting zal overgaan "dan indien het kiezen van deze vorm van veel gewicht wordt geacht voor de behartiging van het hierdoor te dienen belang". Het leek de regering niet alleen gelet op de met de oprichting gemoeide uitgaven maar ook met het oog op de gekozen rechtsvorm juist dat daartoe dan niet zonder de instemming van de Staten-Generaal zou worden overgegaan. Ten aanzien van het deelnemen in door anderen opgerichte naamloze vennootschappen was de regering (in navolging van de Commissie-Simons) van mening dat een dergelijke machtiging niet noodzakelijk was, omdat dergelijke deelnemingen veelal van geringe betekenis werden geacht. De tekst van het destijds voorgestelde artikel 40 stond bovendien, zo werd gesteld, niet in de weg dat bij belangrijke deelnemingen de machtiging van de wetgever zou worden gevraagd; dit ter beoordeling van de regering die zich bij het achterwege laten van een wettelijke machtiging daarvoor politiek verantwoordelijk weet tegenover het parlement.

Bij amendement-Fransen c.s. (kamerstukken II, 1969/1970, 7760, nr. 36) zijn door de Tweede Kamer ook *deelnemingen* waarmee een geldelijk belang van meer dan f 100 000 is gemoeid, onder de werking van artikel 40 gebracht, omdat, volgens de indieners van het amendement in de daarbij gegeven toelichting, ook langs de weg van deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen de overheid het tot stand komen van die rechtspersonen kan bevorderen (zonder bij de oprichting zelf te zijn betrokken) en bij het wel en wee daarvan betrokken blijven. Met het amendement werd kennelijk beoogd te voorkomen dat via deelneming het vereiste van een wettelijke machtiging bij oprichting of mede-oprichting van een naamloze of een besloten vennootschap zou worden gefrustreerd.

Uit het voorgaande is duidelijk dat de wetgever bij de totstandkoming van het huidige artikel 40 niet heeft gedacht aan deelnemingen door de overheid als vorm van steunverlening ter versterking van de vermogenspositie van een bedrijf. Beoogd is veeleer de eis van wettelijke machtiging slechts voor die deelnemingen te stellen, waarbij het verwerven van zeggenschap in de desbetreffende rechtspersoon van belang is om invloed op het beleid ervan te kunnen uitoefenen. Desalniettemin dwingt de letter van de wettekst voor elke deelneming waarmee een bedrag van f 100 000 of meer is gemoeid, ongeacht het doel dat de overheid ermee nastreeft, een wettelijke machtiging te realiseren.

De ondergetekenden hebben overwogen om ter oplossing van de hierover gesignaleerde problematiek alleen voor deelnemingen met overwegend een financieringsdoel een afzonderlijke regeling te treffen. Uit praktische overweging hebben zij er de voorkeur aan gegeven op dit punt in

het bestaande regime geen wijziging aan te brengen. Daarom strekt in het onderhavige wijzigingsvoorstel de voorgestelde meldingsprocedure zich uit tot alle deelnemingen door de Staat in naamloze en besloten vennootschappen, zij het dat daarbij een ondergrens is ingebouwd van f 1 miljoen en van 50% van het aandelenkapitaal van de desbetreffende rechtspersoon.

In haar hiervoor aangehaalde aanbeveling 4.16 (zie hoofdstuk 1) spreekt de subcommissie-Van Dijk over het verstrekken van *risicodragend vermogen* door de Staat of voor risico van de Staat. Met risicodragend vermogen wordt kennelijk naast deelnemingen ook bedoeld op achtergestelde leningen. Gelet op het doel dat met artikel 40 wordt beoogd zijn de ondergetekenden er geen voorstander van om ook op kredietverlening door de Staat, met uitzondering van verstrekking van converteerbare obligaties, de meldingsprocedure van toepassing te verklaren. Hiermee zou de aandacht te veel gericht worden op de individuele toepassing van kredietverlening. Door aandacht te schenken aan het toegepaste instrumentarium als zodanig (bijvoorbeeld de Regeling Steun Individuele Bedrijven, de Kredietbeschikking Midden- en Kleinbedrijf e.d.), is er in voldoende mate de mogelijkheid het beleid van de verantwoordelijke bewindsman te beoordelen.

Daarnaast kan worden aangevoerd dat er tussen deelnemingen en leningen een principieel verschil bestaat, namelijk een verschil in zeggenschap. Een participant in het aandelenkapitaal van een NV of een BV verkrijgt in tegenstelling tot een leninggever bepaalde zeggenschapsrechten. Aangezien het ontbreken van zeggenschap bij converteerbare obligaties genuanceerder ligt dan bij andere kredietvormen - de mogelijkheid van conversie biedt de mogelijkheid tot het verkrijgen van zeggenschap als aandeelhouder -, is deze kredietvorm in het wetsontwerp wel onder de meldingsplicht gebracht.

Wat betreft de verstrekking van risicodragend vermogen voor risico van de Staat dient gewezen te worden op en rekening gehouden te worden met de zelfstandige rol die de financieringsinstellingen (de Nationale Investeringsbank, de regionale ontwikkelingsmaatschappijen, het Industrieel Garantiefonds) spelen in het besluitvormingsproces dat ter zake plaatsvindt. Een meldingsplicht met betrekking tot risicodragende financieringen van deze instellingen verdraagt zich niet met hun zelfstandigheid. Voor de regionale ontwikkelingsmaatschappijen komt daar als bezwaar bij, dat een meldingsprocedure ingaat tegen het streven in de betrokken regio's naar meer decentralisatie.

In haar aanbeveling 4.16 schrijft de Subcommissie-Van Dijk dat ook het *afstoten* van risicodragend vermogen door de Staat volgens dezelfde procedure zou moeten verlopen als het verwerven ervan.

Ten aanzien van het afstoten van deelnemingen met overwegend een financieringsdoel kan worden opgemerkt dat dit inherent is aan het tijdelijk karakter van dergelijke deelnemingen en dat het afstoten daarvan doorgaans dan ook zal berusten op overeenstemming met alle betrokkenen. De belangrijkste vraag bij afstoten is hoe dit optimaal kan geschieden. Daarbij is van belang dat in dergelijke gevallen de Staat zich bevindt in een onderhandelingspositie met derden. De Staat dient dan te streven naar het verkrijgen van een goede prijs voor de af te stoten deelneming, terwijl de randvoorwaarden zowel voor de Staat als voor derden aanvaardbaar zullen dienen te zijn. Het is duidelijk dat voorkennis in ruime kring een negatieve druk op de prijsvorming kan hebben. Voor een meldingsplicht vooraf zijn de ondergetekenden om die reden dan ook niet geporteerd. Tegen een melding achteraf aan het parlement bestaat evenwel geen bezwaar. In het onderhavige wijzigingsvoorstel is daarin voorzien.

### III. Wijziging van artikel 80<sup>43</sup>

#### 1. Voorstellen Commissie-Simons

In het rapport van de Commissie-Simons is in paragraaf 4 van hoofdstuk XVI aandacht geschonken aan de werkingssfeer van de Rekenkamer (blz. 211 e.v.).

De commissie komt tot de conclusie dat in de nieuwe Comptabiliteitswet de taak van de Rekenkamer op passende wijze dient te worden uitgebreid. Enerzijds ten aanzien van publieke, rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen, waarbij als criterium is gekozen de omstandigheid of deze lichamen al of niet door of vanwege het Rijk, of mede door of vanwege het Rijk, zijn ingesteld. Anderzijds is aandacht geschonken aan de vraag in welke gevallen een privaatrechtelijk lichaam aan toezicht van de Rekenkamer dient te worden onderworpen. Daarbij heeft de commissie de mate van het financiële belang van de Staat beslissend doen zijn. Voor deze categorie lichamen werd voorgesteld toezicht mogelijk te maken in drie gevallen:

<sup>43</sup> Artikel 59 na de 5e wijziging van de Comptabiliteitswet. Inmiddels bij de Comptabiliteitswet 2001 vernummerd tot artikel 91.

1. indien de Staat voor tenminste de helft in het kapitaal heeft deelgenomen waarbij ten aanzien van naamloze vennootschappen de verhouding tot het geplaatste kapitaal bepalend is;
2. indien dekking van ten minste de helft van het nadelig jaarsaldo is toegezegd;
3. indien het Rijk zelf bij de toezegging van bijdragen of subsidies controlebevoegdheden heeft gesteld of bedongen.

Met betrekking tot de vraag op welke wijze dit toezicht dient te worden uitgeoefend, brengt de commissie tot uitdrukking dat dit in het algemeen beperkt zal kunnen blijven tot een zekere supervisie. Met inschakeling van de Rekenkamer werd niet beoogd wijziging te brengen in de bestaande vormen van toezicht op deze instellingen. De Rekenkamer zou echter moeten kunnen nagaan of reeds een externe controle plaatsvindt en zo ja, of deze goed werkt. Zonodig moet zij naar de mening van de commissie aanwijzingen kunnen geven voor de inrichting van nieuwe of de verbetering van bestaande controles. In het voorstel van de commissie werd aan de Rekenkamer de bevoegdheid gegeven (niet de plicht) overlegging te vorderen van jaarrekeningen en controlerapporten door tussenkomst van de betrokken minister. Diens tussenkomst was ook voorgeschreven indien de Rekenkamer vervolgens nadere inlichtingen zou wensen. Pas in laatste instantie, wanneer zij de door haar ontvangen nadere inlichtingen niet bevredigend acht of indien verlangde stukken of inlichtingen niet binnen redelijke termijn worden verstrekt, zou zij de bevoegdheid hebben zelf een onderzoek in te stellen.

In de eerste ontwerp-Comptabiliteitswet (kamerstukken II, 1963/1964, 7760) volgde de regering de Commissie-Simons slechts voor een deel. Met name bestond bezwaar tegen de opvatting dat de door de commissie bedoelde publieke lichamen rijkstaken zouden verrichten. De vraag of een nadere regeling van de controle op de bedoelde openbare rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen nodig is en of, indien daaraan behoefte zou bestaan, hierbij een taak ware te geven aan de Rekenkamer kon naar het oordeel van de regering in het kader van het toenmalige wetsontwerp verder buiten beschouwing worden gelaten.

Ten aanzien van privaatrechtelijke lichamen werd de opvatting van de commissie weersproken dat de hoogte van de financiële deelneming of bijdragen van de Staat een aanwijzing zou geven dat een privaatrechtelijke rechtspersoon een rijkstaak zou verrichten. Voor het overige werd het voorstel met enkele kleine wijzigingen overgenomen.

## 2. Huidige artikel 80 CW 1976

Het huidige artikel 80 is, zoals de Subcommissie-Van Dijk niet ten onrechte in haar rapport opmerkt, ten aanzien van de controlebevoegdheden waarover de Rekenkamer met betrekking tot privaatrechtelijke rechtspersonen<sup>44</sup> beschikt onvolledig en op bepaalde punten merkwaardig inconsistent.

De Rekenkamer kan momenteel met betrekking tot deze rechtspersonen in eerste instantie controle uitoefenen aan de hand van jaarrekeningen en daarop betrekking hebbende controlerapporten die zij door tussenkomst van de minister kan opvragen. Wat betreft deelnemingen is deze bevoegdheid beperkt tot NV's en BV's waarvan de Staat 50% of meer van het aandelenkapitaal bezit. Wat betreft bijdragen, subsidies of garanties (leningen vallen niet onder artikel 80!) die door het Rijk worden verleend, is de bevoegdheid beperkt tot die rechtspersonen waarbij het Rijk zelf controlebevoegdheden heeft voorbehouden. In tweede instantie kan de Rekenkamer naar aanleiding van genoemde stukken nadere inlichtingen bij de betrokken rechtspersonen inwinnen. Betreft het evenwel NV's en BV's waarin voor 50% of meer wordt deelgenomen dan dient deze informatie door tussenkomst van de betrokken minister te worden ingewonnen; deze tussenkomst is niet vereist bij 100%-deelnemingen tenzij een afzonderlijke wettelijke regeling aan een onderzoek ter plaatse in de weg staat. In geval van het verlenen van een bijdrage, een subsidie of een garantie aan andere privaatrechtelijke rechtspersonen dan de hiervoor bedoelde NV's en BV's is direct contact van de Rekenkamer met desbetreffende rechtspersoon toegestaan. Als derde en laatste stap kan de Rekenkamer vervolgens controle ter plaatse bij de rechtspersoon instellen als de gevraagde aanvullende informatie onvolledig is of achterwege is gebleven. Deze bevoegdheid is echter beperkt tot die rechtspersonen waarbij de Rekenkamer in eerdere fase zonder tussenkomst van de minister nadere inlichtingen kan inwinnen.

De onvolledigheid en de inconsistentie van het huidige artikel 80 komen volgens de Subcommissie-Van Dijk vooral naar voren bij de volgende punten:

---

<sup>44</sup> Hieronder vallen: NV's, BV's, stichtingen, (coöperatieve) verenigingen en onderlinge waarborgmaatschappijen.)



- controlebevoegdheden van de Rekenkamer ontbreken bij kredietverlening, ingeval van een minderheidsdeelneming en bij steunverlening voor risico van de Staat door een financieringsinstelling;
- de Rekenkamer beschikt slechts over controlebevoegdheden bij rechtspersonen waaraan een bijdrage, een subsidie of een garantie verleend is, *indien* de minister zich terzake bevoegdheden heeft voorbehouden;
- van rechtspersonen waarin de Staat geen belang of een minderheidsbelang heeft kunnen stukken en nadere informatie door de Rekenkamer zonder tussenkomst van de minister worden verkregen en kan ter plaatse een onderzoek worden ingesteld *indien* aan die rechtspersoon (tevens) een bijdrage, subsidie of garantie is verleend (en daarbij door het Rijk in controlebevoegdheden is voorzien); bij een meerderheidsbelang (niet zijnde een 100%-deelneming) is de tussenkomst van de minister steeds voorgeschreven ook indien van een bijdrage, subsidie of garantie sprake is en is onderzoek ter plaatse niet toegestaan.

Overigens interpreteert de Rekenkamer artikel 80 zodanig dat bij minderheidsdeelneming en bij NV's en BV's waarin niet wordt deelgenomen, indien daaraan (tevens) een bijdrage, subsidie of garantie is verleend, haar geen verdergaande bevoegdheden toekomen dan bij meerderheidsdeelnemingen.

### 3. Nieuwe regeling

#### 3.a. Inleiding

De voorliggende wijziging van artikel 80 omvat enerzijds met betrekking tot privaatrechtelijke rechtspersonen<sup>45</sup> een uitbreiding van de werkingssfeer van de bevoegdheden van de Rekenkamer - een uitbreiding in de lijn van de motie-Bolkestein - anderzijds is daarin tevens een regeling opgenomen met betrekking tot de controlebevoegdheden van de Rekenkamer bij publiekrechtelijke rechtspersonen.

Opgemerkt wordt dat in het huidige artikel 80, en op dat punt beoogt de onderhavige wijziging geen verandering aan te brengen, controlebevoegdheden en geen toezichthoudende bevoegdheden zijn geregeld.

Toezicht omvat controle maar is meer. Toezicht impliceert bijvoorbeeld de mogelijkheid tot het geven van aanwijzingen. Aangezien de Rekenkamer controleert ten behoeve van het parlement is een aanwijzingsbevoegdheid hier niet op haar plaats. Wel is overwogen, met name ten aanzien van publiekrechtelijke rechtspersonen, voor de betrokken minister een aanwijzingsbevoegdheid te creëren met betrekking tot de gecontroleerde rechtspersoon.

Hieraan is echter geen behoefte, gelet op het feit dat in de specifieke wetgeving de verhouding tussen de betrokken minister en de publiekrechtelijke rechtspersoon geregeld is. Overigens vertrouwen de ondergetekenden erop dat tekortkomingen die de Rekenkamer signaleert met betrekking tot bijvoorbeeld het financieel beheer van de gecontroleerde rechtspersoon, voor die rechtspersoon op zich al voldoende aanleiding vormen daaraan op vrijwillige basis door middel van verbeteringen tegemoet te komen.

In de hiernavolgende onderdelen van deze paragraaf zal worden ingegaan op de uitbreiding van de werkingssfeer (onderdelen b en c) en zal tevens aandacht worden geschonken aan de reikwijdte van de controle (onderdeel d) en de wijze van controle door de Rekenkamer (onderdeel e).

#### 3.b. Privaatrechtelijke rechtspersonen

Met de wijziging van artikel 80 ten aanzien van privaatrechtelijke rechtspersonen wordt in de eerste plaats beoogd tegemoet te komen aan de wens van de Tweede Kamer, neergelegd in de motie-Bolkestein, de controlebevoegdheden van de Rekenkamer uit te breiden bij bedrijven die van het Rijk financiële steun verkrijgen. In de tweede plaats wordt beoogd een aantal tekortkomingen in de huidige wettekst, waarop de Subcommissie-Van Dijk heeft gewezen, te elimineren (zie paragraaf 2).

Door middel van de motie-Bolkestein heeft de Tweede Kamer als haar oordeel uitgesproken dat de Rekenkamer de bevoegdheid dient te hebben tot het instellen van een controleonderzoek ter plaatse bij bedrijven die via een door het parlement goedgekeurde departementale begroting financiële steun in de vorm van een deelneming, subsidie, bijdrage, lening of garantie ontvangen,

<sup>45</sup> Ook enkele niet-rechtspersoonlijkheid bezittende categorieën vennootschappen zijn in het nieuwe artikel 80 opgenomen (i.c. vennootschappen onder firma en commanditaire vennootschappen); in het vervolg van deze memorie wordt evenwel over rechtspersonen gesproken.

teneinde te kunnen nagaan of deze financiële steun overeenkomstig de bedoelingen wordt aangewend. Deze motie lijkt geïnspireerd door het zgn. budgettaire beginsel. Dit beginsel is door Prof. Stevers ontwikkeld ter afbakening van de werkingssfeer van de Rekenkamer<sup>46</sup>. Dit beginsel grijpt aan bij financiële stromen als bron van diffusie tussen het rijk en derden buiten de rijksoverheid.

De functie van de Rekenkamer hierbij kan als correlaat van het budgetrecht van het parlement worden gezien. De ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht op een rechtmatige en doelmatige besteding van bijdragen door die derden buiten de rijksoverheid speelt hierin een belangrijke rol.

De ondergetekenden onderschrijven de wenselijkheid van uitbreiding van de controlebevoegdheden van de Rekenkamer met betrekking tot aan bedrijven verleende financiële steun, al zijn zij niet zonder meer de mening toegedaan dat elke financiële betrokkenheid van de Staat bij bedrijven zou moeten leiden tot een bevoegdheid tot controle ter plaatse bij een bedrijf. Naar hun mening zijn de aard en het karakter van de financiële binding bepalend voor de mate waarin uitbreiding aan de controlebevoegdheden van de Rekenkamer moet worden gegeven. Daarbij is het relevant onderscheid te maken tussen enerzijds een financiële betrokkenheid van de Staat die voortvloeit uit een regeling waarbij een subsidie, krediet of garantie wordt verstrekt ten behoeve van een strikt omschreven bestedingsdoel of die gericht is op het goed functioneren van een gezond bedrijfsleven en anderzijds een financiële betrokkenheid die is ontstaan op grond van de omstandigheid dat de vermogenspositie van een bedrijf zodanig tekort schoot dat het bedrijf daardoor onmiddellijk in zijn voortbestaan werd bedreigd. Bij een laatstbedoelde financiële steun is het risico van de Staat zodanig dat een controlebevoegdheid ter plaatse bij een bedrijf gerechtvaardigd is te achten. In het thans voorliggende wetsvoorstel is de bevoegdheid van de Rekenkamer tot controle ter plaatse met deze categorie gesteunde bedrijven uitgebreid.

Typerend voor subsidies, kredieten of garanties die in dit kader worden verleend is dat de financiële middelen toevloeien aan verlieslatende bedrijven die aldus verliezen hebben kunnen financieren of afgedekt hebben gekregen door middelen die geheel of ten dele een zacht karakter hadden. Men denke aan de vorm bijzondere steun, balanssteun, verliesparticipatie, bagl (bijzondere achtergestelde lening) en bagl-bewijs, achtergestelde leningen met rentebijbeschrijving die later in enigerlei vorm omgezet werden in eigen vermogen bij balanssaneringen e.d. Ook nu in meer recente tijden de overheid verliesfinanciering meer en meer van zich afhoudt vindt men toch financieringen die in feite de plaats van het eigen vermogen, dat dan geheel of nagenoeg geheel weg is, innemen.

Daarbij kan er nog op worden gewezen dat de overheid zich er in gevallen van een dergelijke financiering voortdurend van bewust moet zijn dat dit niet leidt tot concurrentievervalsing. In tegenstelling tot hierna nog aan te duiden op een gezond bedrijfsleven in het algemeen gerichte instrumenten - waarop in beginsel iedere ondernemer wel of niet een beroep kan doen - wordt hier het voortbestaan gered van ondernemingen die anders vrijwel zeker in de bestaande vorm en omvang niet zouden zijn voortgezet.

Kenmerkend is derhalve de verlieslatendheid en een gebrek aan eigen of risicodragend vermogen dat een bufferfunctie vervult.

Als voorbeelden van regelingen die in het recente verleden en thans onder de gekozen wettelijke omschrijving van het nieuwe artikel 80, eerste lid, onder c, vallen, kunnen worden genoemd: de Regeling Steun Individuele Bedrijven, de Verliesparticipatie Scheepsbouw (de bagl's) en de Regeling Herstelfinanciering.

De vraag of een tekortschietende vermogenspositie een onderneming onmiddellijk in haar voortbestaan bedreigt, is geenszins van abstracte aard. Er zijn in de praktijk zeer concrete signalen op te vangen wanneer een dergelijke situatie zich dreigt voor te doen. Het meest voorkomende signaal is dat de huisbankier van een dergelijke onderneming voorziet dat discontinuïteit in de nabije toekomst zal gaan optreden en uit dien hoofde weigert verder te financieren of dreigt de kredietverlening te beëindigen. Als een onderneming hiermee geconfronteerd wordt en een beroep doet op de Staat om financiële steun, dan zullen daarover verslagen of rapporten alsmede gevoerde correspondentie in de departementale dossiers te vinden zijn.

Andere signalen die zich kunnen voordoen zijn bij voorbeeld: bodembeslag door de fiscus of deurwaarders met dwangbevelen of faillissementsaanvragen. Voorts zou de aandacht van de Rekenkamer gewekt kunnen worden doordat uit de publiciteit blijkt dat directies of ondernemingsraden aandringen op steunverlening door de overheid, bij voorbeeld doordat deze in

---

<sup>46</sup> Prof. Dr. Th.A. Stevers, De Rekenkamer, Leiden/Antwerpen 1979

contact treden met Tweede-Kamerleden.

Wat zich meer theoretisch benaderd voordoet, valt te omschrijven als een proces waarbij op grond van bedrijfseconomische wetmatigheden niemand meer bereid is als financier op te treden, en beroep wordt gedaan op de Staat om als financier in laatste instantie toch nog een kans te scheppen op continuïteit.

De vergelijking kan getrokken worden met de subsidiëring van de exploitatielasten van culturele of sociale instellingen: die lasten worden geheel of gedeeltelijk niet in de markt terugverdiend en dientengevolge wordt, tenzij er nog een zeer ruime vermogenspositie is, beroep gedaan op publieke middelen. In het wetsontwerp is dan ook door de ondergetekenden gekozen voor een gelijke behandeling van bedrijven en instellingen ten aanzien van de controlebevoegdheden van de Rekenkamer.

Hiervoor is van enige bestaande regelingen aangegeven dat deze aan het gestelde criterium beantwoorden. Naar de mening van ondergetekenden is ook van toekomstige regelingen, of bij individuele gevallen buiten regelingen om, te allen tijde op vrij eenvoudige wijze vast te stellen of daarvoor hetzelfde geldt. Dat kan plaatsvinden bij de totstandkoming van zo'n regeling - wellicht zelfs al bij de voorbereiding ervan - zodat het voor de Rekenkamer bij voorbaat duidelijk is of in het kader van die nieuwe regeling haar bevoegdheden zich uitstrekken tot een controle ter plaatse bij een bedrijf.

Indien, zoals hiervoor onderscheiden, de financiële betrokkenheid van de Staat bij bedrijven voortvloeit uit een regeling waarbij een subsidie, lening of garantie wordt verstrekt ten behoeve van een strikt omschreven bestedingsdoel of die gericht is op het goed functioneren van een gezond bedrijfsleven, dan past het om daaraan minder ver gaande controlebevoegdheden te verbinden teneinde de optimale verwezenlijking van de doelstellingen van de desbetreffende faciliteit niet te frustreren. Het past bovendien in een evenwichtige en praktische uitwerking van de controle de betrokken bedrijven de last van controle ter plaatse te besparen. Daarbij dient te worden opgemerkt dat voor een aantal op concrete bestedingsdoelen gerichte regelingen, door de Staat het overleggen van bescheiden wordt geëist die door de externe accountant zijn geverifieerd of in een aantal gevallen door een departementale accountantsdienst worden geverifieerd. De departementale dossiers geven bij de hierbedoelde financieringen in het algemeen voldoende controlemogelijkheden.

Voorbeelden van zodanige regelingen zijn (generieke) investeringspremieregelingen als WIR en IPR, regelingen gericht op typische objectsubsidies (subsidies ter tegemoetkoming in de kosten van exploitatie van woningen, van het treffen van voorzieningen aan woningen, subsidies ter tegemoetkoming in de kosten van isolatievoorzieningen). Voorts kredietverlening in het kader van de Regeling Bijzondere Financiering welke op aanvullende wijze - indien bancaire financiering niet geheel toereikend is - gericht is op gezonde bedrijven. In die gevallen behoeft de vermogenspositie wellicht versterking omdat risicodragend vermogen onder meer door een heersend emissieklimaat tijdelijk niet op de beurs of elders kan worden gegenereerd maar deze positie schiet niet in die zin tekort dat het voortbestaan van de onderneming op korte termijn in gevaar is.

Inzake de kredietbeschikking midden- en kleinbedrijf geldt eveneens dat deze geen steunregeling is. Voor de vermogensversterkingskredieten, de bijzondere bedrijfskredieten en de bijzondere hypothecaire leningen gelden zodanige criteria dat hier van aanvullende bancaire financiering sprake is. Hetzelfde geldt voor de regelingen die door de Stichting Borgstellingsfonds voor de Landbouw worden uitgevoerd. Er worden immers zodanige eisen aan de aanwezigheid van eigen vermogen gesteld dat geen sprake kan zijn van een voor de continuïteit tekortschietende vermogenspositie.

Bij de hiervoor besproken steunregelingen of individuele steuntoekenningen zijn steundeelnemingen niet ter sprake gebracht. Voor steundeelnemingen zijn in dit wetsvoorstel geen regels opgenomen afwijkend van deelnemingen uit anderen hoofde. In de praktijk is het tot nog toe niet voorgekomen dat door het Rijk is deelgenomen louter uit een oogpunt van steunverlening en los van de toepassing van andere steuninstrumenten (subsidie, lening of garantie). Uit dien hoofde is er geen noodzaak een dergelijke controlebevoegdheid in algemene zin te regelen, omdat de toegang tot het betrokken bedrijf voor de Rekenkamer dan al plaatsvindt in verband met een verleende subsidie, lening of garantie.

Zowel in de motie-Bolkestein als in aanbeveling 4.17 van de Subcommissie-Van Dijk wordt alleen bedoeld op controle ter plaatse bij de bedrijven die de verkregen financiële steun uiteindelijk tot besteding brengen. De vraag kan gesteld worden of het noodzakelijk is een dergelijke controlebevoegdheid te creëren bij een financieringsinstelling, indien deze een lening of garantie onder gehele of gedeeltelijke garantie van de Staat ter beschikking stelt aan een bedrijf, dat door

een tekortschietende vermogenspositie onmiddellijk in zijn voortbestaan wordt bedreigd. Naar de mening van de ondergetekenden niet, omdat in dergelijke situaties een financieringsinstelling een overwegend lijdelijke rol speelt ten aanzien van de besluitvorming. Zo treedt bij voorbeeld de Nationale Investerings Bank (NIB) inzake de verstrekking van werkgelegenheidsgelden op namens de Staat, als lasthebber. De bank handelt dan slechts op instructie van de Staat en dient haar bevindingen omtrent het door haar uitgeoefende beheer en toezicht - bij voorbeeld bestedingscontrole - aan de Staat te rapporteren. Als in dergelijke gevallen aan de NIB om een bancair advies wordt gevraagd, bevindt dit advies zich in de departementale dossiers. Controle met betrekking tot de financieringsinstelling zal in dit geval - naast controle bij departement (fase 1) en bedrijf (fase 3) - beperkt van waarde zijn. Daar komt bij dat controle door de Rekenkamer ter plaatse bij financieringsinstellingen bij cliënten van die instellingen de indruk zou kunnen wekken dat zij geen onafhankelijk opererende instellingen zijn.

In de onderhavige wetswijziging komen de ondergetekenden verder tegemoet aan de kritiek van de Subcommissie-Van Dijk dat ten aanzien van de rechtspersonen bedoeld in het huidige tweede lid van artikel 80 bevoegdheden van de Rekenkamer afhankelijk zijn gemaakt van het voorbehouden zijn van dergelijke bevoegdheden ten behoeve van het Rijk (i.c. de betrokken minister). Dit artikellid heeft in de interpretatie die de Rekenkamer aan dit artikellid geeft, voornamelijk betekenis voor verenigingen en stichtingen. In de thans voorgestelde wettekst is dit ondervangen; ook NV's en BV's zijn in gevallen als in het huidige tweede lid bedoeld, duidelijk(er) binnen de controlesfeer van de Rekenkamer gebracht. In de wettekst van het eerste lid onder d wordt daartoe gesproken van rechtspersonen, commanditaire vennootschappen en vennootschappen onder firma. Verder is het criterium ter zake van het voorbehouden zijn van bevoegdheden ten behoeve van het Rijk niet gehandhaafd. Wel hebben de ondergetekenden het zinvol geoordeeld niet aan elke bijdrage in de vorm van een subsidie, lening (dit is ten opzichte van het huidige tweede lid van artikel 80 een verruiming) of garantie controlebevoegdheden voor de Rekenkamer te koppelen. Als nieuw criterium is thans opgenomen "afdekking of financiering van exploitatielasten". Bij afdekking moet gedacht worden aan een bijdrage in de vorm van een subsidie, terwijl bij financiering sprake is van een bijdrage in de vorm van een lening of garantie. Van afdekking van exploitatielasten is sprake bij subsidiëring van apparaatskosten en subsidiëring geheel of gedeeltelijk van een nadelig exploitatiesaldo, hetgeen vaak bij verenigingen en stichtingen voorkomt, maar ook wel bij NV's en BV's (bij voorbeeld bij regionale ontwikkelingsmaatschappijen). Ook bijdragen aan rechtspersonen voor bepaalde activiteiten die tot de exploitatiesfeer kunnen worden gerekend maar die op de markt niet worden terugverdiend, vallen onder dit criterium. Wanneer aan deze rechtspersonen in het kader van financiering of afdekking van exploitatielasten ook een bijdrage t.b.v. investeringen wordt verstrekt dan heeft deze bijdrage toch in feite sterk het oogmerk, zij het wellicht indirect, de exploitatielasten te verminderen. Daarom zijn in de wettekst in het eerste lid onder d de woorden "gericht op" (afdekking of financiering van exploitatielasten) opgenomen. Onder het genoemde criterium vallen dan ook niet investeringssubsidies, die primair het oogmerk hebben bepaalde bestedingen te bevorderen die op grond van het algemeen belang (economisch beleid, woningbouw, milieubeheer, structuurverbetering van landbouwbedrijven, e.d.) van overheidswege wenselijk worden geacht. Ditzelfde geldt voor objectsubsidies zoals bij voorbeeld isolatiesubsidies, lokatiesubsidies, subsidies in de sfeer van bedrijfsverplaatsing, van arbeidsplaatsverbetering, van de woningbouw e.d.

Zoals hiervoor in dit deel van deze memorie reeds is uiteengezet past het voor dergelijke bijdragen om daaraan minder ver gaande bevoegdheden te verbinden teneinde de optimale verwezenlijking van de doelstellingen van de desbetreffende faciliteiten niet te frustreren. Er is van afgezien de omvang van de subsidie e.d. in de wettekst op te nemen. In gevallen waarin het slechts om relatief gezien geringe bijdragen gaat, achten de ondergetekenden het wijs de uitoefening van controle door de Rekenkamer aan haar eigen inzicht over te laten.

### *3.c. Publiekrechtelijke Rechtspersonen*

De motie-Van Amelsvoort sprak over controle op "ontvangst en uitgaven van publieke aard". Uit de overige tekst van de motie en uit de daaraan voorafgegane discussie blijkt dat hierbij is gedacht aan een verwevenheid met de rijksoverheid, in verband waarmee de regering en het parlement in belangrijke mate verantwoordelijkheid voor deze ontvangsten en uitgaven dragen. In dit verband dienen onder "ontvangst van publieke aard" met name te worden verstaan geldmiddelen verkregen uit heffingen die bij of krachtens de wet zijn ingesteld ter financiering van wettelijk geregelde taken waarvan de uitvoering aan de rechtspersonen is opgedragen. Sociale verzekeringspremies zijn een duidelijk voorbeeld hiervan. In het gewijzigde artikel 80, zoals dit

thans voorligt, zijn deze z.g. publiekrechtelijke rechtspersonen, die geldmiddelen beheren uit heffingen verkregen onder de controle van de Rekenkamer gebracht (artikel 80, eerste lid, onder e.).

Echter voor rechtspersonen waaraan in ruime mate autonomie is toegekend - zoals provincies, gemeenten, waterschappen, openbare lichamen voor beroep en bedrijf - dragen regering en parlement geen directe verantwoordelijkheid. De verleende autonomie houdt in, dat zij binnen het door de Grondwet en de wet gestelde kader een ruime marge hebben de inhoud van hun taak zelf vast te stellen, de prioriteiten te bepalen en de verantwoordelijkheid voor het beleid en de uitvoering, met inbegrip van de financiering te dragen.

Het op democratische wijze functioneren van deze rechtspersonen stond voorop bij de regeling van hun structuur, waarbij de samenstelling en de bevoegdheden van de hoogste gezagsorganen en de voorschriften omtrent de openbaarheid een centrale plaats innemen. Zulks geldt in het bijzonder voor het toezicht op het financiële beheer van de hier bedoelde rechtspersonen. De controlebevoegdheden van de Rekenkamer, zoals in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen, strekken zich daarom niet uit tot de hierbedoelde rechtspersonen (artikel 80, vijftiende lid).

Met betrekking tot de uitvoering van taken in medebewind ligt dit anders. Gebleken is, dat met name ten aanzien van de uitvoering van de sociale zekerheidswetgeving op gemeentelijk niveau veelal geen materiële controle plaatsvindt met betrekking tot de vraag of de betrokken wetgeving juist wordt toegepast. De SER heeft in zijn advies op dit punt ervoor gepleit de gemeenten aan de controle door de Algemene Rekenkamer te onderwerpen.

Gegeven de historisch gegroeide verhoudingen tussen het Rijk en de lagere overheden en gezien het feit dat het medebewind op een breed terrein plaatsvindt, hebben de ondergetekenden in dit wetsvoorstel geen voorziening ter zake opgenomen. Wel is het Kabinet voornemens, dit mede in aansluiting aan een door de Rekenkamer ondernomen studie, nader te laten onderzoeken of het wenselijk is de lagere overheden en met name de gemeenten voor de uitvoering van medebewindstaken aan controle door de Rekenkamer of een daarmee vergelijkbaar orgaan te onderwerpen.

Thans bestaat geen algemene gedragslijn voor het toekennen van controlebevoegdheden aan een onafhankelijke instantie als de Rekenkamer ten aanzien van publiekrechtelijke rechtspersonen. De ondergetekenden zijn met de indieners van de motie-Van Amelsvoort van mening, dat aan een algemene regeling de voorkeur moet worden gegeven boven afzonderlijke regelingen voor de verschillende (groepen van) publiekrechtelijke rechtspersonen. Een algemene regeling bevordert immers dat voor de onderscheiden rechtspersonen zoveel mogelijk uniforme voorschriften zullen gelden. Bovendien zou het alternatief - afzonderlijke regelingen - er toe kunnen leiden dat het aanbrengen van de vereiste wijzigingen in de desbetreffende wetten te lang op zich laat wachten en dat in de toekomst bij het oprichten van nieuwe rechtspersonen met een publiekrechtelijk karakter niet consequent wordt gehandeld met betrekking tot het regelen van de hierbedoelde controle. Uiteraard blijft de mogelijkheid aanwezig om in bepaalde, bestaande of toekomstige gevallen bij wet van de algemene regeling af te wijken, indien daarvoor goede gronden zijn aan te voeren.

Waar bestaande regelingen verder gaande controlebevoegdheden toekennen, blijven deze onverkort gehandhaafd. Het onderhavige wetsvoorstel kan worden beschouwd als een minimumregeling.

De verantwoordelijkheid van de minister tegenover het parlement voor een publiekrechtelijke rechtspersoon heeft ook naar het oordeel van de ondergetekenden als noodzakelijk complement, dat het parlement door een onafhankelijk controleorgaan kan worden ingelicht. Dit inlichten en dus ook de controletaak van het onafhankelijke orgaan, dient betrekking te hebben op het financiële beheer, op de doelmatigheid van dat beheer en van de organisatie en op het functioneren van de publiekrechtelijke rechtspersoon (zie ook onder d.). Aan het parlement wordt daarmee ook de mogelijkheid geboden te beoordelen of de uitvoering van de aan de betrokken rechtspersoon opgedragen taak in overeenstemming is met het algemeen belang en met andere delen van het overheidsbeleid en of ter zake een wetswijziging geboden is.

In ons staatsrechtelijk bestel is de Rekenkamer als hoog college van staat ten behoeve van het parlement belast met de controle op de uitgaven en ontvangsten van het Rijk. Het ligt daarom voor de hand ook de controle op de publiekrechtelijke rechtspersonen als in dit wetsvoorstel voorzien door haar te laten verrichten, te meer omdat de Rekenkamer ook buiten de rijksdienst in enge zin reeds ervaring bezit met controle op uitgaven en ontvangsten van publieke aard. De uitbreiding van de controletaak van de Rekenkamer, die in deze paragraaf aan de orde is, sluit goed aan bij thans reeds door haar vervulde taken.

### 3.d. Reikwijdte van de controle

De reikwijdte van de bevoegdheden - dat wil zeggen de objecten en de aspecten van de controlebevoegdheden - zal in belangrijke mate worden bepaald door de aard van de geldverstrekking door het Rijk en hetgeen daarmee wordt beoogd. Indien de geldverstrekking een meer structureel karakter draagt en gericht is op de financiering van de totale taak van de betrokken rechtspersoon, zal de Rekenkamer zich in beginsel een oordeel moeten kunnen vormen over de rechtmatigheid van het gevoerde financiële beheer (overeenkomstig artikel 66), waarbij tevens aandacht kan worden gewijd aan de doelmatigheid van het beheer, de organisatie en het functioneren van die rechtspersoon (overeenkomstig artikel 74, eerste lid). Gedacht moet hierbij worden aan rechtspersonen waarvan jaarlijks een belangrijk deel van de apparaatskosten wordt vergoed of waaraan is toegezegd dat jaarlijks een eventueel nadelig saldo (deels) zal worden afgedekt. Deze oordeelsvorming wordt eveneens beoogd bij publiekrechtelijke rechtspersonen, die worden gefinancierd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen. Gelet op het vennootschapsrecht kan een dergelijke vergaande controle niet gelden voor ondernemingen waarbij de Staat als aandeelhouder is betrokken, of waarvoor een beperking krachtens wettelijke regeling bestaat. Voor 100%-staatsdeelnemingen geldt in het algemeen de beperking van het vennootschapsrecht niet.

Heeft de geldverstrekking echter een meer beperkt karakter, zoals de in deze memorie onder c besproken financieringen van verlieslatende bedrijven, dan dient ook de controle beperkter van aard te zijn; deze dient zich dan op de rechtmatigheid en op de doelmatigheid van de aanwending van de verstrekte gelden te richten (controle op de naleving van de voorwaarden c.q. of niet in strijd met de voorwaarden is gehandeld). Daarbij kan de controle zich ook uitstrekken tot de door de betrokken rechtspersoon verstrekte informatie op basis waarvan de betrokken minister tot geldverstrekking besloot.

In elk geval zal de oordeelsvorming van de Rekenkamer, mede uit een oogpunt van het gevoerde overheidsbeleid, betrekking kunnen hebben op de aanvaardbaarheid van de geldverstrekking en de daarbij gestelde voorwaarden, op het door de betrokken minister uitgeoefende toezicht en de controle en op de daartoe voorbehouden bevoegdheden. De Rekenkamer controleert immers primair ten behoeve van het parlement het financiële aspect van het door het Rijk gevoerde overheidsbeleid en rapporteert daarover zonodig aan het parlement.

Daaruit vloeit voort dat de betrokken minister aan de hand van een rapportage van de Rekenkamer door het parlement ter verantwoording kan worden geroepen over het ter zake uitgeoefende overheidstoezicht en over de daartoe voorbehouden bevoegdheden. Tegen die achtergrond is de noodzakelijkheid dan wel de wenselijkheid door de ondergetekenden gezien door middel van dit wetsontwerp in de Comptabiliteitswet in algemene zin controlebevoegdheden te regelen die een desbetreffende minister zich dient voor te behouden in situaties waarin deze namens de Staat met een derde een financiële binding aangaat in de vorm van een deelneming, subsidie, lening of garantie. De ondergetekenden zijn daarbij tot het oordeel gekomen dat dit noodzakelijk noch wenselijk is.

Niet noodzakelijk omdat als uitvloeisel van dit wetsontwerp - voor zover althans daarin de controlebevoegdheden van de Rekenkamer verder strekken dan elders bij wet met betrekking tot afzonderlijke rechtspersonen geregelde bevoegdheden - de betrokken minister ook los van een wettelijke plicht zich voortaan bij deelneming, subsidieverlening, kredietverstrekking of garantieverlening tenminste gelijke controlebevoegdheden zal voorbehouden als thans de Rekenkamer verkrijgt, omdat hij anders jegens het parlement zijn politieke verantwoordelijkheid niet kan waarmaken.

Niet wenselijk omdat thans in andere wettelijke regelingen (bijvoorbeeld in ministeriële regelingen) op basis waarvan aan derden financiële middelen beschikbaar kunnen worden gesteld, veelal ten behoeve van de betrokken minister controlebepalingen zijn opgenomen die zijn toegespitst op de aard en omvang van de financiële binding die in het leven wordt geroepen.

Opgemerkt zij nog dat de controle op de doelmatigheid kan worden gezien als een uitvloeisel van de controle op de rechtmatigheid. Op deze wijze ontstaat voor de Algemene Rekenkamer de mogelijkheid de bevindingen uit hoofde van de laatstgenoemde controle en betrekking hebbend op het terrein van de doelmatigheid te benutten. Afhankelijk van de aard en de omvang van de instelling zal de controle op de doelmatigheid in het algemeen een afgeleide zijn van de controle op de rechtmatigheid, zulks mede in verband met het veelal ontbreken van onder meer absolute normen voor de eerstgenoemde controles. Het voorgestelde artikel 80 laat de Rekenkamer de vrijheid gezien de verschillen tussen het beheer, de organisatie en het functioneren van een rechtspersoon en van de rijksdienst, tot het instellen van onderzoeken welke het meest toepasselijk zijn. Vanzelfsprekend zullen de bevoegdheden worden uitgevoerd tegen de

achtergrond van de doelstelling(en) op grond waarvan de geldverstrekking heeft plaatsgevonden en onder handhaving van de in het huidige artikel 80 voorgeschreven drie-fasen-procedure.

### *3.e. Wijze van controle*

Een doelmatige uitvoering van de controle brengt met zich mee dat de Rekenkamer zoveel mogelijk gebruik maakt van de resultaten van reeds door anderen verrichte controles, opdat onnodige doublures in controlewerkzaamheden worden vermeden. Bedoelde controles kunnen o.a. zijn uitgevoerd door externe accountants in opdracht van de betrokken rechtspersoon, door een departementale accountantsdienst ten behoeve van de betrokken minister en door bij of krachtens de wet ingestelde controle-instellingen zoals de SVR en ZFR. Om de resultaten van die controles te kunnen beoordelen zullen ambtenaren van de Rekenkamer via toepassing van de tweede volzin van het zesde lid van artikel 80 inlichtingen over de uitgeoefende controle kunnen vragen. Bedoelde tweede volzin verklaart artikel 67, tweede lid, overeenkomstig van toepassing. Overeenkomstig heeft in dit verband betrekking op de situatie waarin een externe accountant in opdracht van de rechtspersoon met de controle is belast; niet Onze Minister maar die rechtspersoon dient dan te bevorderen dat o.a. de controleprogramma's en de controlebevindingen van die accountant ter beschikking van de Rekenkamer worden gesteld. De controle door de Rekenkamer krijgt zo het karakter van supervisie, hetgeen de doelmatigheid van die controle bevordert. Controle op een rechtspersoon behoeft derhalve niet altijd in te houden controle ter plaatse bij een rechtspersoon.

Deze controle bij wijze van supervisie heeft blijkens het eerdergenoemde advies de instemming van de SER (blz. 47).

In dit verband wordt verder opgemerkt dat de ZFR in zijn advies over het ontwerp van wet controle publiekrechtelijke rechtspersonen als zijn mening naar voren heeft gebracht (blz. 35), dat het supervisie-karakter van de controle door de Rekenkamer vereist dat tussen de verschillende controle instanties goede afspraken worden gemaakt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader te regelen. Hoewel de ondergetekenden de noodzaak van goede werkafspraken erkennen - ook de SVR wijst daarop in zijn advies -, achten zij een algemene maatregel van bestuur een te zware procedure; zodanige afspraken tussen de Rekenkamer en de ZFR en tussen Rekenkamer en andere controle instanties zijn evenzeer procedureel eenvoudiger via collegiaal overleg te maken.

De in het huidige artikel 80 voorgeschreven drie-fasen-procedure is in het wijzigingsvoorstel in essentie gehandhaafd. Deze procedure houdt in dat de Rekenkamer in eerste instantie de jaarrekening van de betrokken rechtspersoon en de daarop betrekking hebbende controlerapporten beoordeelt. Dit geschiedt aan de hand van de ambtelijke dossiers, voor zover deze stukken in die dossiers aanwezig zijn. Uit hoofde van haar controletaak met betrekking tot de uitgaven en ontvangsten van het Rijk heeft de Rekenkamer op grond van artikel 68 reeds toegang tot die dossiers, zodat zij op vrij eenvoudige wijze over de hierbedoelde stukken kan beschikken.

Na bestudering van die stukken, zonodig aangevuld met van de betrokken minister verkregen inlichtingen, zal het in een aantal gevallen mogelijk zijn de controle af te sluiten. Voorzover de stukken bij de betrokken minister zouden ontbreken of verkregen inlichtingen niet bevredigend zijn, kan de Rekenkamer bij de betrokken rechtspersoon overlegging van de stukken vorderen of daarover nadere inlichtingen inwinnen (fase 2), zij het dat bij bedrijven de tussenkomst van de minister gehandhaafd blijft. Met name ten aanzien van gesteunde bedrijven zal bestudering van een en ander moeten leiden tot een oordeel over het door de betrokken minister gevoerde overheidsbeleid ter zake. Uit dien hoofde is de tussenkomst van de minister wenselijk, aangezien het uiteindelijk de minister is die zich over het gevoerde beleid zal dienen te verantwoorden. Gezien het verband dat in het derde lid is gelegd tussen het vragen van inlichtingen door de Rekenkamer over deelnemingen bedoeld in het eerste lid, onder b, en het aandeelhouderschap lijkt het redelijk de desbetreffende inlichtingen in deze gevallen aan de Rekenkamer ook te verstrekken door tussenkomst van de betrokken minister die feitelijk de Staat als aandeelhouder representeert. Het vragen van (nadere) inlichtingen houdt tevens in dat de rekenkamer met medewerking van de rechtspersoon de externe accountant kan verzoeken haar zo volledig mogelijk in te lichten omtrent de bevindingen van de door hem verrichte controle. In de derde fase heeft de Rekenkamer tenslotte de mogelijkheid tot een onderzoek ter plaatse bij een rechtspersoon, in situaties waarin stukken of inlichtingen binnen een redelijke termijn achterwege blijven of verkregen inlichtingen niet bevredigend worden geacht. Een dergelijk onderzoek zal veelal aan de hand van de administratie van de rechtspersoon worden gehouden. Deze derde fase past niet ten aanzien van De Nederlandsche Bank en rechtspersonen die - zonder andere

vormen van steun waaraan controlebevoegdheden zijn verbonden - slechts onder de werking van artikel 80 vallen, omdat de Staat daarin een minderheidsbelang houdt.

oOo



## MEMORIE VAN TOELICHTING COMPTABILITEITSWET 2001

### Artikelsgewijze toelichting

#### **Artikel 1**

In de oude CW was dit ook artikel 1.

Het **eerste lid** bevat de opsomming van de onderdelen waaruit de Rijksbegroting is opgebouwd. De begrotingen van de ministeries worden gedefinieerd als departementale begrotingen.

Toegevoegd is de begroting van koninkrijksrelaties (onderdeel c). De oude CW opende in het tweede lid de mogelijkheid om bij koninklijk besluit (KB) een begroting aan de Rijksbegroting toe te voegen. Daarvan is in het verleden gebruik gemaakt door bij KB de begroting van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken toe te voegen (Stb. 1977, 518, gewijzigd bij Stb. 1998, 290). Thans is het oude tweede lid geschrapt (voor een toelichting: zie aan het eind van de toelichting bij dit artikel) en is deze begroting onder de inmiddels gewijzigde naam (koninkrijksrelaties; Stb. 1999, 174) rechtstreeks als een aparte begroting in de Rijksbegroting opgenomen.

De bepaling thans onder c is zodanig geformuleerd dat de mogelijkheid openstaat om deze begroting te verwerken in de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Overigens worden de apparaatsuitgaven en -ontvangsten die samenhangen met koninkrijksrelaties, reeds in de begroting van dat ministerie opgenomen. De begroting van koninkrijksrelaties omvat alleen de programma-uitgaven en -ontvangsten voor dit beleidsterrein. De samenstelling van de begroting van de hoge colleges van staat en van het Kabinet van de Koning is uitgebreid met de onderdelen inzake de kabinetten van de Gouverneurs van de Nederlandse Antillen en van Aruba.

In de opsomming in het eerste lid zijn de begrotingen van de baten-lastendiensten niet als een afzonderlijke categorie begrotingen opgenomen. Baten-lastendiensten vallen als departementale dienstonderdelen onder een ministerie. De begrotingen van dergelijke diensten maken onderdeel uit van de betrokken departementale begrotingen (categorie a). De totale baten, de totale lasten, het saldo van baten en lasten, de totale kapitaaluitgaven en de totale kapitaalontvangsten blijven in een afzonderlijke begrotingsstaat ter autorisatie opgenomen.

#### **Onderdeel b**

*Onderstaande toelichting bij dit artikel is ontleend aan de toelichting bij de Vijfde wijziging op de CW 2001 (Kamerstukken 32.792, nr. 3)*

Door deze wijzigingen worden de programmabegrotingen Wonen, Wijken en Integratie (WWI) en Jeugd en Gezin (J&G) uit artikel 1 CW geschrapt, alsmede de programmaministers - als beherende ministers van die begrotingen - uit artikel 19a van de CW.

Op grond van artikel II treden deze bepalingen in werking op 1 augustus 2011, waardoor voor het begrotingsjaar 2012 geen begrotingen voor WWI en J&G zullen worden ingediend. Voor de jaren 2010 en 2011 blijven deze begrotingen echter (formeel) doorlopen, omdat het om praktisch administratieve redenen ongewenst is om op een andere datum dan het jaareinde lopende begrotingen, en de daarmee samenhangende boekhouding, af te sluiten. Voor het begrotingsjaar 2010 is voor het beheer van de begrotingen van WWI en J&G in de tweede supplettoire begroting 2010 (Najaarsnota) een wetsbepaling opgenomen, waarin in afwijking van artikel 19a voor het jaar 2010 andere ministers (vanaf 14 oktober 2010) voor het beheer van die begrotingen verantwoordelijk worden gesteld. Voor WWI, Kamerstukken II, 2010/2011, 32.565 - XVIII, nr. 1 en voor J&G, Kamerstukken II, 2010/2011, 32.565 - XVII, nr. 1).

Voor 2011 is een soortgelijke wetsbepaling opgenomen in de incidentele supplettoire begrotingen 2011 (samenhangende met de departementale herindeling) van WWI en J&G (Kamerstukken II, 2010/2011, 32.609-XVIII, nr. 1/2 en 32.609-XVII, nr. 1/2).

#### **Onderdeel d**

*Onderstaande toelichting bij dit artikel is ontleend aan de toelichting bij de Vijfde wijziging op de CW 2001 (Kamerstukken 32.792, nr. 3)*

In dit onderdeel wordt structureel de naamswijziging van *de begroting van het koninklijk huis* in artikel 1 CW doorgevoerd; dat wordt: *de begroting van de Koning*. De afgelopen

jaren is die naamswijziging, vooruitlopend op deze structurele wijziging, jaarlijks ad hoc doorgevoerd in de wet tot vaststelling (of tot wijziging) van die begroting.

### **Onderdelen e, f en h**

*Onderstaande toelichting bij dit artikel is ontleend aan de toelichting bij de Tweede wijziging op de CW 2001 (Kamerstukken 29.833, nr. 3)*

#### De begroting van het Kabinet van de Koning(in)

Tijdens de Tweede-Kamerbehandeling van het wetsvoorstel tot vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Algemene Zaken (III) voor het jaar 2004 (Kamerstukken II, 2003/04, 29.200-III), is een amendement-Kalsbeek aanvaard dat ertoe strekt de begroting van het Kabinet van de Koning(in) te verplaatsen van de begroting van de hoge colleges van staat (begroting II) naar de begroting van Algemene Zaken (begroting III). Een spiegelbeeldig amendement is aanvaard bij de Tweede-Kamerbehandeling inzake de vaststelling van de begrotingsstaat van de hoge colleges van staat, het Kabinet van de Koning(in), het Kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen en het Kabinet van de Gouverneur van Aruba voor het jaar 2004 (Kamerstukken II, 2003/04, 29.200-II, nr. 6).

In het debat met de Tweede Kamer op 1 oktober 2003 heeft de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, (hierna: Minister-President) gevraagd om voldoende tijd om de uitvoering van het amendement zorgvuldig te kunnen voorbereiden respectievelijk om te bezien hoe de *Comptabiliteitswet 2001* daartoe zou moeten worden gewijzigd. Vervolgens heeft de Minister-President bij brief van 18 december 2003 (Kamerstukken II, 2003/04, 29.200-III, nr. 14) aan de Tweede Kamer voorgesteld om, ter uitvoering van het amendement, in het wetslichaam voor begroting III van de rijksbegroting naast de begrotingsstaat voor het Ministerie van Algemene Zaken een afzonderlijke begrotingsstaat voor het Kabinet van de Koning(in) op te nemen. Hiermee wordt expliciet gemaakt dat de verantwoordelijkheid voor het beheer van de begroting van het Kabinet van de Koning(in) berust bij de Minister-President, terwijl het Ministerie van Algemene Zaken en het Kabinet van de Koning(in) ambtelijk gescheiden blijven.

De ambtelijke leiding van het Kabinet van de Koning(in) berust bij de directeur van het Kabinet van de Koning(in).

In de voorgestelde wijziging van artikel 1 van de *Comptabiliteitswet 2001* wordt het Kabinet van de Koning(in) als volgt overgeheveld van begroting II naar begroting III van de rijksbegroting. In artikel 1, lid 1, van de *Comptabiliteitswet 2001* wordt de begroting van het Kabinet van de Koning(in) in onderdeel e afzonderlijk in de opsomming van de onderdelen van de rijksbegroting opgenomen. Tevens wordt een nieuw lid 4 ingevoegd, dat luidt: *In afwijking van het derde lid worden de begrotingsstaten van het Kabinet van de Koning en van de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten vastgesteld bij de wet waarmee de departementale begrotingsstaat van het Ministerie van Algemene Zaken wordt vastgesteld.*

De begrotingswet van het Ministerie van Algemene Zaken (begroting III) zal dus in het vervolg 3 begrotingsstaten bevatten, die van het Ministerie van Algemene Zaken, die van het Kabinet van de Koning(in) en die van de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Bij de eerste suppletore begroting 2004 naar aanleiding van de Voorjaarsnota zijn zowel de begrotingsstaat van de hoge colleges van staat etc. (II) als de begrotingsstaten van Algemene Zaken (III) hiermee in overeenstemming gebracht. Daarbij is rekening gehouden met het beoogde effect van het amendement-Kalsbeek.

#### De begroting van de Staten-Generaal (begroting IIA).

Om de bijzondere positie van de Staten-Generaal als controleur van de regering ook in budgettair opzicht meer gestalte te geven, hebben de voorzitters van de Eerste en de Tweede Kamer aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) te kennen gegeven dat de Kamers voor zichzelf een meer zelfstandige positie, dan thans in de *Comptabiliteitswet 2001* is voorzien, noodzakelijk achten met betrekking tot de eigen begrotingen. In dit verband is gesproken over een zelfstandige begrotingsautoriteit. Om de mogelijkheden hiertoe te onderzoeken is de *Werkgroep zelfstandige begrotingsautoriteit Staten-Generaal* ingesteld. Deze werkgroep, bestaande uit ambtelijke vertegenwoordigers van de beide Kamers en van BZK, heeft onderzocht in hoeverre een zelfstandige

begrotingspositie van de Kamers met betrekking tot de eigen begrotingen vormgegeven kan worden. Het kabinet heeft op basis van de bevindingen van de werkgroep het standpunt ingenomen, dat deze zelfstandige positie in voldoende mate vormgegeven kan worden door via een wijziging van de *Comptabiliteitswet 2001* de begroting van de Staten-Generaal af te splitsen van de begroting van de hoge colleges van staat; derhalve een afsplitsing van hoofdstuk II van de Rijksbegroting. Het kabinet achtte in dit verband een wijziging van de Grondwet niet noodzakelijk noch wenselijk. Verwezen wordt naar de rapportage van de *Werkgroep zelfstandige begrotingsautoriteit Staten-Generaal* (Kamerstukken II, 2000/01, 27.677, nr. 12), de brief van de Minister van BZK van 8 februari 2002 en de brief van de voorzitter van de Tweede Kamer van 13 maart 2002 (Kamerstukken II, 2001/02, 28.336, nr. 10) en de brief van de voorzitter van de Eerste Kamer van 4 april 2002 (Kamerstukken I, 2001/02, 00049, nr. 312<sup>47</sup>).

In materiële zin is de Minister van BZK met de voorzitters van beide Kamers overeengekomen dat, zoals gebruikelijk, de ramingen van de jaarlijkse uitgaven van de beide Kamers door de Kamers zelfstandig kunnen worden vastgesteld. In de praktijk geschiedt de behandeling van de uitgavenramingen in de Kamers op dezelfde wijze als de behandeling van een (begrotings)wet, met dien verstande dat de regering aan de beraadslagingen niet deelneemt en elke Kamer alleen over haar eigen uitgavenraming beraadslaagt. De Minister van BZK heeft toegezegd dat de regering de aldus door de Kamers behandelde uitgavenramingen ook in de toekomst zonder meer zal overnemen in de formele – afgesplitste - begrotingswet van de Staten-Generaal (hoofdstuk IIA van de Rijksbegroting), tenzij dit in strijd is met het algemeen belang. Dit laatste zou zich kunnen voordoen indien er bijzondere overwegingen zijn met betrekking tot het algemene financiële beleid of het doelmatige beheer van 's Rijks gelden, die naar het oordeel van de regering moeten leiden tot een aanpassing van de begrotingsramingen. Die bijzondere overwegingen kunnen de Kamers bij de vaststelling van de begrotingswet IIA betrekken. Dat betekent dat de Minister van BZK de ramingsvoorstellen tegen die achtergrond op hoofdlijnen zal moeten kunnen beoordelen. Indien de Minister van BZK – namens het kabinet – na die beoordeling op hoofdlijnen van mening is dat er sprake is van bovengenoemde bijzondere overwegingen, laat hij dit de beide Kamervoorzitters vóór de indiening van de begrotingswet weten.

Afgezien van de afsplitsing van de begrotingswet van de Staten-Generaal van de begrotingswet van de overige (hoge) colleges van staat (II), is voor deze voorgestelde wijze van begrotingsbehandeling geen wijziging van de *Comptabiliteitswet 2001* nodig.

Op deze wijze is de zelfstandige positie van de Staten-Generaal in begrotingsopzicht gegarandeerd. De positie van de Staten-Generaal is daarmee vergelijkbaar met die van de meeste andere parlementen in Europa.

De aparte begrotingswet van de Staten-Generaal krijgt in de *Comptabiliteitswet 2001* door middel van de wijzigingsvoorstellen in onderdeel A van dit wetsvoorstel als volgt vorm. In het eerste lid van artikel 1 van de *Comptabiliteitswet 2001* wordt de begroting van de Staten-Generaal onder punt f apart in de opsomming van de onderdelen waaruit de Rijksbegroting bestaat, opgenomen. Die begroting zal op grond van het bestaande tweede lid voortaan bestaan uit een begrotingsstaat en een daarbij behorende toelichting. Op grond van het bestaande derde lid wordt die begrotingsstaat bij een afzonderlijke (begrotings)wet (IIA) vastgesteld; dus afzonderlijk van de begroting van de gezamenlijke overige (hoge) colleges van staat (IIB). In de begrotingsstaat van de Staten-Generaal zullen, zoals tot nog toe gebruikelijk, een beperkt aantal begrotingsartikelen worden opgenomen: één voor de Eerste Kamer (het artikel *Wetgeving en controle Eerste Kamer*), drie voor de Tweede Kamer (de artikelen *Uitgaven ten behoeve van leden en oud-leden Tweede Kamer*, *Wetgeving en controle Tweede Kamer* en *Wetgeving en controle Eerste en Tweede Kamer*) en het niet-beleidsartikel *Nominaal en Onvoorzien*.

---

<sup>47</sup> Nummering volgens Officiële Publicaties via [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl).

### De begroting van de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten

In de brief van 18 december 2003 (Kamerstukken II, 2003/04, 29.200-III, nr. 14) is eveneens voorgesteld om voor de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten een afzonderlijke begrotingsstaat in de begrotingswet van het Ministerie van Algemene Zaken (III) op te nemen, aangezien ook voor deze commissie geldt dat zij los staat van de ambtelijke organisatie van het Ministerie van Algemene Zaken. Dit vloeit voort uit de taak die de Commissie heeft op grond van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Wiv 2002). De commissie oefent toezicht uit op de rechtmatigheid van de uitvoering van de Wiv 2002 en van de Wet veiligheidsonderzoeken. De commissie geeft gevraagd en ongevraagd adviezen en informatie aan de betrokken ministers. Ook adviseert de commissie de betrokken ministers gevraagd en ongevraagd bij de behandeling en beoordeling van klachten over de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD). De Commissie is in grote mate onafhankelijk. De commissie, die uit een voorzitter en twee leden bestaat, bepaalt haar eigen werkwijze. Zij rapporteert aan de betrokken ministers (AZ, BZK en Defensie). Het openbare jaarverslag van de commissie wordt gezonden aan beide kamers der Staten-Generaal en aan de betrokken ministers. De benoemingsprocedure van de leden van de commissie onderstreept het onafhankelijke karakter van de commissie. Per vacature wordt een aanbevelingslijst van drie kandidaten opgesteld door de vice-president van de Raad van State, de president van de Hoge Raad en de Nationale ombudsman. De Tweede Kamer der Staten-Generaal doet vervolgens een voordracht van drie kandidaten per vacature. Daaruit maken de betrokken ministers een keuze. De benoeming van de leden van de commissie geschiedt bij koninklijk besluit. De leiding over het ambtelijk apparaat dat de commissie ondersteunt, berust bij de voorzitter van de commissie.

#### **Onderdeel g**

*Onderstaande toelichting bij dit artikel is ontleend aan de toelichting bij de Vijfde wijziging op de CW 2001 (Kamerstukken 32.792, nr. 3)*

De oorspronkelijke begroting van de hoge colleges van staat (II) is het afgelopen decennium opgesplitst in *de begroting van de Staten-Generaal (IIA)* – zie artikel 1, eerste lid, onder f, CW – en *de begroting van de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman, de kanselarij der Nederlandse Orden, het kabinet van de Gouverneur van Aruba, het kabinet van de Gouverneur van Curaçao en het kabinet van de Gouverneur van Sint Maarten (IIB)*, zie artikel 1, eerste lid, onder g, CW, zoals dat onderdeel luidt sinds de Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Stb. 2010, 350).

Thans wordt om praktische reden de lange opsomming in de naam van deze begroting vervangen door de begroting van de overige Hoge Colleges van Staat en de Kabinetten van de Gouverneurs. De bepaling *overige* bij Hoge Colleges van Staat moet worden gezien in relatie tot de Eerste en de Tweede Kamer der Staten-Generaal, die eveneens Hoog College zijn.

#### **Onderdeel i**

*Onderstaande toelichting bij dit artikel is ontleend aan de toelichting bij de Vijfde wijziging op de CW 2001 (Kamerstukken 32.792, nr. 3)*

Voor de motivering van de bepaling in deze onderdelen wordt verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting.

Ook wordt verwezen naar de briefwisseling met de Algemene Rekenkamer, die als bijlage bij deze memorie van toelichting is gevoegd.

Het **tweede lid** definieert een begroting als een begrotingsstaat met een daarbij behorende toelichting. De begrotingsstaat is opgebouwd uit begrotingsartikelen. In artikel 4, eerste lid, wordt voorgeschreven welke gegevens in de begrotingsstaat per begrotingsartikel dienen te worden opgenomen.

In de oude CW was geen expliciete omschrijving van het begrip *begroting* opgenomen. De oude CW bepaalde dat de begrotingen elk afzonderlijk bij de wet worden vastgesteld. Een begrotingswet bestond - en bestaat - uit een beperkt aantal (standaard)wetsartikelen (meestal 4 à 5) en een bijbehorende begrotingsstaat waarin per begrotingsartikel de ramingen voor het

begrotingsjaar van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten worden opgenomen. Op grond van de formulering in een begrotingswet wordt met het vaststellen van de begrotingsstaat de begroting vastgesteld<sup>48</sup>. Vanuit een juridische invalshoek is de begroting derhalve gelijk aan de vastgestelde begrotingsstaat.

Door deze definiëring komt het begrip *begroting* in artikel 105 van de Grondwet overeen met het begrip *begrotingsstaat* in deze wet. Deze vertaalslag is nodig omdat in de bestuurlijk-administratieve praktijk een begroting meer is dan alleen de bij de (begrotings)wet opgenomen staat; de daarbij behorende toelichting is een wezenlijk onderdeel van een begroting (zie de Nota VBTB). Op deze wijze sluit het begrip *begroting* in de CW beter aan bij hetgeen de gebruikers ervan als begroting ervaren. Hierdoor kunnen misverstanden in de praktijk worden voorkomen.

In de belevingswereld van degenen die dagelijks op de ministeries met de begrotingen werken wordt de begrotingsstaat in combinatie met de (memorie van) toelichting gezien als de begroting. De begroting is in de bestuurlijk-administratieve praktijk niet slechts de (voor één jaar vastgestelde) begrotingsstaat, maar vooral ook de daarbij behorende toelichting. Het ligt ook in lijn met het VBTB-gedachtegoed om de departementale begrotingen meer beleidsmatig te maken. Om die reden is een begroting thans gedefinieerd als een begrotingsstaat en een daarbij behorende toelichting. De begrotingsstaat bevat alleen de te autoriseren bedragen voor het desbetreffende begrotingsjaar; de toelichting bevat ook meerjarig de gegevens die nodig zijn om het beleid in meerjarig perspectief te kunnen sturen en beoordelen.

De relaties tussen de verschillende begrippen zoals deze in deze wet worden gelegd zijn als volgt.

- a. Een begrotingswetsvoorstel (A) wordt gevormd door de wetsartikelen (B), de als bijlage bij die wetsartikelen behorende begrotingsstaat (C) en de memorie van toelichting (D).
- b. De memorie van toelichting (D) wordt gevormd door een toelichting bij de wetsartikelen (D1) en een toelichting bij de (begrotingsartikelen zoals opgenomen in de) begrotingsstaat (D2).
- c. Een begrotingswet (E) wordt gevormd door de wetsartikelen (B) en de begrotingsstaat (C). De wetsartikelen regelen in procedurele zin de inhoud van de begrotingsstaat. Zij behoren niet tot de begrotingsstaat en vallen dus ook niet onder het begrip *begroting*.
- d. Een begroting wordt gevormd door de begrotingsstaat (C) en een daarbij behorende toelichting (D2).
- e. De begrotingsstaat (C) wordt bij de wet vastgesteld en - staatsrechtelijk vanzelfsprekend - niet de bij die staat behorende toelichting (D2).

Staatsrechtelijk bezien is een begrotingswet een wet als elke andere wet; daarvoor gelden op grond van de Aanwijzingen voor de regelgeving bepaalde inrichtingsvoorschriften. Elk wetsvoorstel kent een memorie van toelichting, met daarin een algemeen deel, een artikelsgewijze toelichting en eventuele bijlagen bij de memorie van toelichting. Een begrotingswet is bestuurlijk bezien echter bijzonder, al is het maar vanwege het jaarlijks periodieke karakter ervan. Een (artikelsgewijze) toelichting bij de (standaard)wetsartikelen is meestal niet nodig, omdat de tekst van die wetsartikelen op zich duidelijk genoeg is. Alleen in die gevallen waarin een begrotingswetsvoorstel specifieke additionele wetsartikelen bevat is de wenselijkheid van een toelichting bij zo'n wetsartikel evident. Te denken valt aan een tijdelijke afwijking van bepalingen van de CW of additionele wetsbepalingen in de begrotingswetsvoorstellen van begrotingsfondsen op grond van de instellingswet van het fonds.

In het algemeen deel van deze toelichting zijn de hoofdlijnen van VBTB beschreven. De wijzigingen als gevolg van VBTB hebben ten dele betrekking op de opzet van de memorie van toelichting bij een begrotingswet. Zoals uit paragraaf 3 blijkt zal de memorie van toelichting bij een begrotingswet aanzienlijk gaan afwijken van die van andere wetten.

In de Rijksbegrotingsvoorschriften, de voorschriften die de Minister van Financiën op grond van artikel 18, eerste lid CW (oud artikel 15) kan geven, zal de inrichting van de memorie van toelichting van een begrotingswet in nadere regels worden uitgewerkt. Daarbij wordt als algemene lijn gehanteerd dat een zo uniform mogelijke begrotingspresentatie van alle departementale begrotingen wordt gerealiseerd. Ook de vergelijkbaarheid van een departementale begroting van

<sup>48</sup> Het desbetreffende begrotingswetsartikel luidde: *De begroting van de uitgaven (respectievelijk de ontvangsten) van het Ministerie van ..... voor het jaar .... wordt vastgesteld, zoals blijkt uit de bij deze wet behorende begrotingsstaat, onderdeel uitgaven en verplichtingen (respectievelijk ontvangsten).*

jaar op jaar zal zo goed mogelijk worden gewaarborgd. In die voorschriften zal ook nader de plaats worden bepaald van de toelichtingen bij eventuele additionele wetsartikelen.

In lijn met het tweede lid wordt in het **derde lid** bepaald dat de begrotingstaten elk afzonderlijk bij de wet worden vastgesteld.

De bepaling in het **vijfde lid** is door bestuurlijk-administratieve overwegingen ingegeven. Het biedt in afwijking van het bepaalde in het derde lid een minister de mogelijkheid de departementale begrotingsstaat en de begrotingsstaat van een begrotingsfonds waarover hij het beheer voert in één wetsvoorstel op te nemen. Het betreft hier een *kan*-bepaling zodat van geval tot geval daarover beslist kan worden. Het ligt voor de hand dat de Staten-Generaal als mede-begrotingswetgever betrokken zullen worden bij een besluit tot integratie van twee of meer begrotingen in één wetsvoorstel. Overigens betekent een integratie in één wetsvoorstel niet dat de onderscheiden begrotingen worden geïntegreerd. De onderscheiden begrotingen zullen elk in de vorm van een afzonderlijke begrotingsstaat met een daarbijbehorende toelichting afzonderlijk worden gepresenteerd en ter autorisatie worden voorgelegd.

Het oude tweede lid is vervallen. In dat artikellid werd geregeld dat begrotingen door middel van een koninklijk besluit aan de Rijksbegroting kunnen worden toegevoegd. In de praktijk van de afgelopen vijftig jaar is hiervan alleen voor de begroting van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken gebruik gemaakt. Niet alleen in de praktijk is het nut van deze bepaling dus beperkt geweest, in voorkomende gevallen is de toevoeging van een begroting ook via een wijziging van de Comptabiliteitswet te regelen. In spoedeisende gevallen kan bovendien door het indienen van een begrotingswet met betrekking tot de (nieuw) toe te voegen begroting de toevoeging bij wet worden geregeld. Bij zo'n begrotingswet kan dan ook artikel 1 van de CW worden gewijzigd.

## **Artikel 2**

Het oude artikel 2 inzake de begrotingsfondsen is thans opgenomen onder artikel 9. Het oorspronkelijke artikel 3 was reeds bij een eerdere wijziging van de CW vervallen. Via vernummering is het oude artikel 4, eerste tot en met derde lid, thans artikel 2 geworden.

In het artikel zijn twee wijzigingen aangebracht. Er is een nieuw tweede lid ingevoegd, dat het onderscheid introduceert tussen beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen. Het onderscheid tussen deze twee soorten artikelen wordt in de artikelen 5 en 6 uitgewerkt.

In het derde lid (het oude tweede lid) is de bepaling in de tweede volzin thans niet meer opgenomen. Inhoudelijk is die bepaling, die inhield dat de ramingen van de verplichtingen en de uitgaven in de begroting het karakter van een maximum hebben, opgenomen in het nieuwe eerste lid van artikel 4, onder c en d.

*Ontleend aan de Memorie van toelichting bij de 4e wijziging van de CW 1976 (Kamerstukken 20.994).*

### **Eerste lid**

In dit artikel wordt vastgelegd dat de rijksbegroting een jaarbegroting is en dat als begrotingsjaar het kalenderjaar geldt. Artikel 16 van de huidige CW 1976 bevat een overeenkomstige bepaling. Het begrip dienstjaar is vervangen door het meer eigentijdse begrip begrotingsjaar.

### **Tweede lid**

Nieuw in dit artikellid is de integrale verplichtingenbenadering die in de begroting aan de uitgavenkant moet worden gehanteerd. In samenhang met artikel 5, eerste lid, bepaalt dit lid dat per begrotingsartikel zowel een raming van de (kas)uitgaven als van de verplichtingen moet worden opgenomen. Aan de ontvangstenkant wordt volstaan met een raming per begrotingsartikel van de (kas)ontvangsten. In de CW 1976 (zoals deze luidde voor de Derde wijziging) is, wat de verplichtingen betreft, dit voorschrift in artikel 16, derde en vierde lid, beperkt tot de z.g. binnenlijnse verplichtingen, dat wil zeggen de verplichtingen die in latere jaren dan het begrotingsjaar tot uitgaven zullen leiden en voor zover die verplichtingen niet tot de uitzonderingscategorieën behoren die in die artikelleden zijn opgenomen. Voor de motivering van deze integrale verplichtingenbenadering wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie.

De bepaling in dit artikellid dat de ramingen van de uitgaven en van de verplichtingen het karakter van een maximum hebben, vormt de kern van het budgetrecht. Zonder nadere

autorisatie door de Staten-Generaal is het niet toegestaan deze maxima te overschrijden. Overigens worden de uitgetrokken bedragen bij begrotingsartikelen die betrekking hebben op beleidsprogramma's ook wel als minima opgevat en wel in die zin dat het er om gaat met de beschikbaar gestelde bedragen het beoogde beleid volledig - zij het doelmatig - uit te voeren. In dit verband zijn de bepalingen bij de artikelen 7 en 65 van belang inzake de te verstrekken gegevens over de omvang van de activiteiten, prestaties en effecten die met het beleid worden beoogd. Dergelijke gegevens dienen zowel bij de vaststelling van de begroting als bij de beoordeling achteraf van het gevoerde beleid (dus bij de rekening) een rol te spelen.

#### Derde lid

In artikel 23 worden regels gegeven met betrekking tot het boeken van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. De hoofdregel is dat elke verplichting, elke uitgaaf en elke ontvangst op een begrotingsartikel wordt geboekt binnen het begrotingsverband (zie algemeen deel). Het tweede lid van artikel 23 opent de mogelijkheid om bepaalde categorieën verplichtingen, uitgaven en ontvangsten buiten het begrotingsverband te verantwoorden. Dit houdt in dat dergelijke verplichtingen, uitgaven en ontvangsten niet in de begroting behoeven te worden geraamd en buiten het begrotingsverband kunnen worden geboekt. Met het toepassen van die mogelijkheid dient bij de opstelling van de begrotingsramingen zo goed mogelijk rekening te worden gehouden. De uitzonderingen in artikel 23, vierde lid, op de hoofdregel van het bruto (d.i. niet-gesaldeerd) boeken zijn met betrekking tot het ramen in de begroting opgenomen in het vierde lid van artikel 5.

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 7<sup>e</sup> wijziging van de CW (Kamerstukken 26.974).*

#### Tweede lid

In het tweede lid is de zinsnede "voor zover de daarmee gemoeide gelden niet toebehoren aan derden" toegevoegd. De gelden die het Rijk beheert, kunnen worden verdeeld in eigen (of - de het Rijk - toebehorende gelden) en toevertrouwde gelden. Toevertrouwde gelden zijn gelden die het Rijk voor derden beheert. Dat komt bijvoorbeeld voor in de vorm van inbeslaggenomen gelden (zolang deze gelden nog niet onherroepelijk aan de Staat verbeurd zijn verklaard, kan het Rijk daarover nog niet vrijelijk als eigenaar beschikken). Ook komt het voor dat derden (die juridisch niet tot het Rijk behoren) met publieke middelen publieke taken uitvoeren, waarbij is overeengekomen dat deze middelen tot het moment van besteding in de vorm van een externe rekening-courantrelatie (bancaire relatie) bij het Rijk worden aangehouden. Een voorbeeld hiervan vormt het zogenaamde geïntegreerde middelenbeheer, waarbij de beheerders van de sociale fondsen (het Lisv, de SVB en de Ziekenfondsraad) de uit premies en/of met begrotingsgeld opgebouwde middelen van de verschillende sociale fondsen in 's Rijks schatkist aanhouden. Andere voorbeelden van organisaties met een dergelijke relatie met het Rijk zijn de universiteiten en het Nationaal Restauratiefonds (zie ook artikel 19).

Dergelijke aan derden toebehorende, maar aan het Rijk toevertrouwde gelden behoren niet via de begroting in de allocatie van 's Rijksmiddelen te worden betrokken en daarmee op het moment van uitgeven binnen de autorisatie van de begrotingswetgever te worden gebracht. De toevoeging van de aangehaalde zinsnede wordt wenselijk geoordeeld, omdat de oude formulering van dit artikellid hierover onduidelijkheid liet bestaan.

Het beheer van toevertrouwde gelden vindt op deze wijze weliswaar (op rekeningen) buiten begrotingsverband plaats, maar niet buiten de Rijksadministratie. Het Rijk zal de toevertrouwde gelden als een goed huisvader dienen te beheren; het reguliere controlebestel bij het Rijk is op deze gelden eveneens van toepassing.

### **Artikel 3**

Dit artikel bevat bepalingen uit het oude artikel 4, leden vier tot en met zeven. Inhoudelijk zijn in die bepalingen geen wijzigingen aangebracht.

In het derde lid, onder b, is in samenhang met de gewijzigde bepalingen in artikel 7 over de begroting van *nationale schuld* (IXA) thans opgenomen, dat ten aanzien van de begroting van *nationale schuld* geldt, dat als verplichtingenraming de raming van de uitgaven kan worden opgenomen.

*Ontleend aan de Memorie van toelichting bij de 4e wijziging van de CW 1976 (Kamerstukken 20.994).*

#### Vierde lid

Dit artikellid omschrijft wat als ontvangst, respectievelijk uitgaaf moet worden beschouwd en bepaalt aan welk begrotingsjaar een ontvangst of een uitgaaf moet worden toegerekend. Ten opzichte van artikel 16, tweede lid, van de CW 1976, waarin de geldelijke betalingen en de geldelijke ontvangsten van een jaar als uitgaven en ontvangsten van dat jaar worden aangemerkt, is onder b en c aanvullend opgenomen dat bepaalde niet-geldelijke betalingen en ontvangsten en bepaalde verrekeningen eveneens als uitgaven en ontvangsten van een jaar worden aangemerkt. Het onderhavige artikel spitst zich toe op de begrotingsregistratie waarin de ramingen van de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten worden vastgelegd. De overeenkomstige bepaling die betrekking heeft op het boeken van de gerealiseerde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in de begrotingsboekhouding is opgenomen in de artikelen 24, eerste lid, en 25.

#### Vijfde lid

Uit artikel 4, tweede lid en artikel 5, eerste lid, volgt dat alle aan te gane verplichtingen moeten worden geraamd en dat elk begrotingsartikel aan de uitgavenkant zowel een geraamd verplichtingenbedrag als een geraamd kasbedrag dient te bevatten. Het onderhavige artikellid voegt daaraan toe dat "Als verplichting van een jaar wordt geraamd het bedrag van de verplichting..... die in dat jaar dan wel in een later jaar tot uitgaven leidt of kan leiden". In essentie is deze toevoeging bij de aanpassing van artikel 16, derde lid, in het kader van de Derde wijziging van de CW 1976 (Stb. 1987, 606) al doorgevoerd. De ervaring met artikel 16, derde lid (vóór de Derde wijziging) op het punt van het onderscheid dat werd aangebracht tussen verplichtingen die in het lopende jaar en in volgende jaren tot (kas)uitgaven leiden, heeft geleerd dat zo'n onderscheid moeilijk scherp is te maken. Gekozen is derhalve voor een integrale verplichtingenbenadering, d.w.z. bij alle begrotingsartikelen alle aan te gane verplichtingen ramen. De huidige CW (ook na de Derde wijziging) bevat in artikel 16, zowel in het derde lid ("... tenzij de omvang daarvan niet kan worden bepaald") als het vierde lid, nog een aantal uitzonderingen.

In aansluiting op het bepaalde in het vierde lid wordt in dit lid het begrip verplichtingen gedefinieerd en wordt bepaald tot welk jaar verplichtingen behoren. Voor het verplichtingenbegrip is aangesloten bij het juridische begrip verplichting. Vrijwel steeds betreft het af te geven beschikkingen, zowel in brief- als in andere vorm, en aan te gane verbintenissen. Voorts kunnen verplichtingen rechtstreeks, dus zonder nadere beschikking, voortvloeien uit een verdrag, een wet, een koninklijk besluit of een regeling. Een voorbeeld van een verplichting die rechtstreeks uit de wet voortvloeit is de rijksbijdrage aan het Invaliditeits- en Ouderdomsfonds (art. 40 Liquidatiewet invaliditeitswetten). Een ander (bijzonder) voorbeeld van rechtstreeks uit een wet voortvloeiende verplichtingen vormen de verplichtingen van het Rijk jegens de gemeenten en provincies op grond van de Financiële-Verhoudingswet 1984 en de Provinciewet, waarbij de (geaggregeerde) juridische verplichting van het Rijk inzake de uitkeringen uit het Gemeentefonds, respectievelijk het Provinciefonds voor het desbetreffende uitkeringsjaar aan de gemeenten en provincies gezamenlijk ontstaat met het vaststellen van de jaarlijkse begrotingswet van het Gemeentefonds, respectievelijk het Provinciefonds. Tot een verbintenis dient te worden gerekend elke verbintenis die als zodanig op grond van boek 4 van het Burgerlijk Wetboek moet worden aangemerkt. Voor verbintenissen die uit een contract of overeenkomst voortkomen is het bepaalde in artikel 30 van deze wet van belang.

Een verplichting is door een derde rechtens afdwingbaar. Als verplichtingen worden evenwel ook opgevat verplichtingen ten opzichte van een ander onderdeel van het Rijk, hoewel hier uiteraard geen sprake is van "rechtens" afdwingbaar.

Positieve bijstellingen van in een eerder jaar aangegane verplichtingen worden opgevat als aangegane verplichtingen in het jaar waarin de bijstelling plaatsvindt. Van een bijstelling van een verplichting is sprake wanneer de omvang van een aangegane verplichting verandert als gevolg van bijvoorbeeld een indexclausule in een contract.

De woorden "kan leiden" in de zinsnede "...de verplichting...die in dat jaar dan wel in een later jaar tot uitgaven ... kan leiden." hebben o.m. betrekking op z.g. garantieverplichtingen. Op vele garanties zal immers nooit getrokken worden; deze zullen dus niet altijd tot (kas)uitgaven leiden. In een stelsel waarbij de nadruk op de verplichtingen ligt behoeven deze garanties begrotingstechnisch evenwel geen afzonderlijke behandeling, zoals dit thans in artikel 5 CW 1976 nog wel is voorgeschreven (pm-kasraming). Het bedrag van de aan te gane garanties dient derhalve als verplichting te worden geraamd, terwijl ook de daaruit mogelijk voortvloeiende (kas)uitgaven op grond van ervaringscijfers zo realistisch



mogelijk (meerjarig) moeten worden geraamd. Overigens wordt het wel wenselijk geoordeeld dat voldoende inzicht in de omvang van de garantieverplichtingen bestaat. Om die reden is in artikel 7, onder f, bepaald dat hierover in de artikelsgewijze toelichting bij de begroting cijfermatige informatie dient te worden verstrekt.

Afzonderlijke aandacht verdienen hier de periodieke subsidieverplichtingen die op grond van een wet (in materiële zin) moeten worden aangegaan. Hierop is de hoofdregel van het onderhavige lid van toepassing. Bij dergelijke subsidies is niet of nauwelijks sprake van enige discretionaire bevoegdheid. Het recht op subsidie ligt in de basiswet vast. Als voorbeelden gelden onderwijssubsidies, de individuele huursubsidies, e.d. Indien de subsidiabelen aan de in de basiswet gestelde criteria en voorwaarden voldoen, kan hun de subsidie niet worden onthouden. Toekenning van deze subsidie gebeurt evenwel periodiek (veelal jaarlijks) bij beschikking. Op dat moment ontstaat voor het Rijk juridisch de verplichting. Op grond van het onderhavige lid is voor deze subsidies de datum van de beschikking bepalend voor de vaststelling van het begrotingsjaar. De bedragen van de in het begrotingsjaar af te geven beschikkingen dienen dus als aan te gane verplichtingen geraamd te worden, terwijl op grond van artikel 24, eerste lid, op dezelfde basis het gerealiseerde bedrag aan aangegane verplichtingen moet worden geboekt.

Overigens wordt in de praktijk bij dergelijke subsidies veelal bevoorschot. Bij bevoorschotting is de datum van de beschikking waarbij het voorschot wordt toegezegd, bepalend voor de vaststelling van het begrotingsjaar. In geval geen afzonderlijke voorschotbeschikking wordt afgegeven, kan de datum van de betaling van het voorschot als datum van het aangaan van de voorschotverplichting worden opgevat. Zou met de bevoorschotting bij het ramen van deze subsidieverplichtingen geen rekening worden gehouden, dan gaat dit ten koste van de beheersing van deze uitgaven.

Het (bij)sturen van dergelijke subsidiestromen, waarvoor in principe aanpassing van de desbetreffende basiswetten nodig is, zou dan later dan wenselijk geschieden. In de praktijk worden namelijk de definitieve subsidiebeschikkingen na afloop van het subsidiejaar opgemaakt op basis van de definitieve gegevens die in de subsidiedeclaraties zijn opgenomen (bijvoorbeeld bij onderwijssubsidies op basis van o.a. de leerlingenaantallen over het afgelopen schooljaar). Indien de voorschotverlening op realistische basis plaatsvindt, dan zal - zeker bij grotere aantallen subsidiabelen waarbij de wet van de grote aantallen geldt - het geaggregeerde bedrag aan voorschotten niet aanzienlijk afwijken van het in een later jaar definitief blijvende subsidiebedrag dat wordt toegekend.

#### Zesde lid

Bij z.g. periodieke verplichtingen, die een lange dan wel onbepaalde looptijd hebben (bijv. het aanstellen van ambtenaren, het sluiten van een huurcontract, e.d.) en waarvoor periodiek bedragen moeten worden betaald, zou op basis van de juridische benadering het bedrag van de verplichting over de hele looptijd vastgesteld moeten worden. Vanuit het oogpunt van beheersing levert een dergelijk verplichtingenbedrag weinig relevante informatie op. Omdat deze uitgaven veelal beheerst worden aan de hand van de ontwikkeling van de kasuitgaven is het van meer belang kennis te hebben omtrent de (periodieke) betalingen die als gevolg van de aangegane verplichting in een jaar verschuldigd zijn, alsmede informatie omtrent tussentijdse opzegging van een aan zo'n verplichting ten grondslag liggend contract of beschikking. Uit een oogpunt van beheer is een afzonderlijke verplichtingenbenadering voor dergelijke uitgaven bovendien veelal administratief niet doelmatig. Dit lid bevat daarom uitzonderingen op de hoofdregel die ten aanzien van verplichtingen in het vijfde lid is opgenomen. De bepaling in dit lid schrijft voor dat voor dergelijke verplichtingen als raming de kasraming kan worden opgenomen. Onder a tot en met d zijn uitgavencategorieën opgenomen die in de huidige CW 1976 ook al als uitzondering zijn opgenomen (artikel 16, vierde lid). Onder e wordt de mogelijkheid geboden dat ook andere categorieën verplichtingen onder de werking van deze bepaling worden gebracht. Het ligt in de lijn van het voorgaande dat de minister van Financiën als categorie ter zake aanwijst, bijvoorbeeld apparaatsuitgaven voor goederen en diensten die een duidelijk verbruikskarakter hebben; waar dus de tijd die verstrijkt tussen het aangaan van de verplichting, de betaling en het (economisch) verbruik zeer kort (minder dan een jaar) is (i.c. de pennen en potloden, de dienstreizen, e.d.). Meer investeringsachtige apparaatsuitgaven, zoals automatiseringsapparatuur, voldoen in het algemeen dus niet aan dit uitgangspunt.

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 7<sup>e</sup> wijziging van de CW (Kamerstukken 26.974).*

#### Vijfde lid

De wijziging in artikel 4, vijfde lid, is bedoeld om ook de onderlinge verplichtingen tussen dienstonderdelen - die strikt-juridisch geen verplichtingen zijn - als verplichtingen aan te merken. In de tekst van de memorie van toelichting, zoals deze luidde voor deze wijziging, werd vermeld dat dergelijke afspraken onder het verplichtingenbegrip vallen, maar daarmee wordt een erg ruime interpretatie van het juridische verplichtingenbegrip gegeven. Dergelijke - juridisch gezien - onderlinge afspraken komen steeds vaker voor, omdat binnen het Rijk mede door de invoering van agentschappen steeds vaker dienstonderdelen onderling een opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie aangaan, waarbij tegen betaling onderlinge leveringen en dienstverleningen plaatsvinden. Het is van belang dat duidelijk vastligt, dat ook dergelijke onderlinge afspraken in het kader van de gvka (geïntegreerde verplichtingen/kasadministratie) als verplichtingen moeten worden beschouwd.

Met het oog op het elektronische tijdperk is gekozen voor de algemenere formulering "een op een controleerbare wijze vastgelegde afspraak" in plaats van een "schriftelijke" afspraak. In dit verband wordt ook verwezen naar de wijziging die in artikel 30 CW is doorgevoerd.

#### Artikel 4

Artikel 4 is deels nieuw, deels bevat het een aantal bepalingen uit het oude artikel 5.

Het **eerste lid** geeft aan welke gegevens de begrotingsstaat in elk geval dient te bevatten. Het gaat in een begrotingsstaat om de begrotingsinformatie die relevant is voor de Staten-Generaal om de autorisatiefunctie (het budgetrecht) te kunnen uitoefenen. De informatie in de begrotingsstaat vormt ook het aangrijpingspunt voor eventuele amendering van de begrotingswet door de Tweede Kamer.

De artikelomschrijving (*onderdeel b*) dient zo kort en helder mogelijk te zijn. In de naam van een beleidsartikel komt de beleidsdoelstelling die wordt nagestreefd, tot uitdrukking.

In de *onderdelen c en d* wordt het maximumkarakter van de verplichtingen- en de uitgavenramingen vastgelegd.

In de onderdelen c, d en e komt het begrotingsbeginsel van het bruto ramen (en boeken) tot haar recht. Het **derde lid** bevat een uitzondering daarop. Deze uitzondering was in de oude situatie opgenomen in artikel 5, vierde lid. Deze (technische) uitzondering houdt in dat de geraamde bedragen aan uitgaven en ontvangsten, die in de begrotingsstaat bij een begrotingsartikel worden opgenomen, netto geraamd kunnen worden bij die begrotingsartikelen waarbij het op grond van het bepaalde in artikel 28, vierde lid (oud artikel 23) is toegestaan om verkregen ontvangsten in mindering van gedane uitgaven te boeken, respectievelijk gedane uitgaven in mindering op verkregen ontvangsten te boeken. De begrotingsramingen dienen derhalve op dezelfde basis te worden opgesteld als waarop de realisaties in de boekhouding worden verwerkt. Deze uitzonderingsregel wordt in artikel 53, tweede lid, ook doorgetrokken naar de verantwoording. In de verantwoordingsstaat dient alsdan netto te worden verantwoord.

*Onderdeel e* is evenmin nieuw. Wel nieuw is dat de ontvangsten niet meer in aparte ontvangstenartikelen en in een aparte begrotingsstaat worden opgenomen. Het onderscheid tussen enerzijds uitgaven- en verplichtingenartikelen en anderzijds ontvangstenartikelen is komen te vervallen; een begrotingsartikel in de begrotingsstaat - en overigens ook in de (memorie van) toelichting - bevat zowel informatie over de uitgaven en verplichtingen als over de ontvangsten. Op deze wijze wordt de samenhang tussen de uitgaven en de ontvangsten van een (beleids)artikel in één oogopslag duidelijk.

De begrotingsstaat vormt - als onderdeel van de (begrotings)wet - het formele aangrijpingspunt voor de autorisatie van de begroting door de Staten-Generaal. In het **tweede lid** wordt daartoe bepaald dat de in de begrotingsstaat bij een begrotingsartikel opgenomen (verplichtingen-, uitgaven- en ontvangsten)bedragen de kleinste eenheid vormen. Dit is conform het oude artikel 5, eerste en tweede lid, en de bestaande begrotingspraktijk, waarbij de Staten-Generaal het budgetrecht uitoefenen door middel van het vaststellen van begrotingsbedragen op het niveau van begrotingsartikelen die in de begrotingsstaat zijn opgenomen.

#### Artikel 5

Door middel van de bepalingen in de artikelen 5 en 6 wordt de kern van het VBTB-gedachtegoed, voor de begroting, in de CW vastgelegd. In het algemeen deel van deze wet (paragraaf 2 en 3) is

van dit gedachtegoed een samenvatting opgenomen. Artikel 5 is deels nieuw, deels bevat het bepalingen uit het oude artikel 5 en 7.

Artikel 5 bevat bepalingen over het inzicht dat de toelichting bij een beleidsartikel dient te bieden. Met deze bepalingen wordt het mogelijk om in de toelichting bij een beleidsartikel de vragen "Wat wil de regering bereiken, wat gaat zij daarvoor doen en wat mag dat kosten?" in hun onderlinge samenhang te beantwoorden. Prestatiegegevens, al dan niet verkregen of te verkrijgen uit beleidsevaluatieonderzoek, komen in de nieuwe begrotingsstructuur beter tot uitdrukking c.q. krijgen een meer gestructureerde en meer beleidsrelevante plaats in de begroting.

Op grond van het **eerste lid** dient de toelichting bij een beleidsartikel meerjarig in elk geval inzicht te bieden in de met het beleid samenhangende:

- a. algemene en - indien van toepassing - nader geoperationaliseerde doelstellingen die worden nagestreefd. Hiermee wordt een antwoord gegeven op de vraag "Wat wil de regering bereiken?". Een beleidsartikel begint met een (algemene) beleidsdoelstelling die het gehele beleid op het artikel afdekt. Daarbij gaat het idealiter om maatschappelijke effecten, uitgedrukt in streefwaarden, doelgroep waarop het beleid gericht is en tijdsdimensie waarbinnen de effecten gerealiseerd dienen te zijn. Daar waar (maatschappelijke) effecten van beleid niet altijd goed meetbaar zijn of wel meetbaar zijn maar geen goed aangrijpingspunt voor sturing bieden, wordt de algemene beleidsdoelstelling vertaald in één of meer nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen. Deze beleidsdoelstellingen zijn veelal beter meetbaar en stuurbaar. Ook deze doelstellingen bevatten streefwaarden, een duiding van de doelgroep en de tijdsdimensie waarbinnen de effecten gerealiseerd dienen te worden.
- b. instrumenten die ter bereiking van de doelstellingen worden ingezet. Hiermee wordt een antwoord gegeven op de vraag "wat gaat de regering voor het bereiken van de doelstellingen doen?". Hierbij is een onderscheid te maken naar de beleidsinstrumenten zelf, zoals onder andere subsidies, leningen, voorlichtingsprogramma's, en de activiteiten die door (onderdelen van) het ministerie worden verricht onder meer om de beleidsinstrumenten tot uitvoering te brengen. Soms komen de beleidsinstrumenten en deze activiteiten overeen in die zin dat de inzet van overheidspersoneel en materieel het (soms enige) beleidsinstrument is (bijvoorbeeld bij de voorlichtingsactiviteiten die door het overheidsapparaat zelf worden verricht). Aan de in te zetten instrumenten zijn verplichtingen, uitgaven en ontvangsten verbonden. In de daarvoor beschikbare bedragen dient meerjarig inzicht te worden gegeven. In artikel 5, eerste lid; is daartoe de opsomming onder c tot en met f opgenomen, te weten:
  - c. meerjarig beschikbare bedragen voor het aangaan van verplichtingen;
  - d. meerjarig beschikbare bedragen voor het verrichten van programma-uitgaven;
  - e. meerjarig beschikbare bedragen voor het verrichten van apparaatsuitgaven;
  - f. bedragen die meerjarig aan ontvangsten geraamd zijn.

Door inzicht te geven in de verplichtingen, programma-uitgaven en apparaatsuitgaven kan de vraag "wat mogen de beoogde doelen en de daartoe in te zetten instrumenten kosten?" beantwoord worden.

Onder programma-uitgaven worden de uitgaven verstaan voor financiële en niet-financiële beleidsinstrumenten, zoals onder andere subsidies, leningen, voorlichtingsprogramma's. Onder apparaatsuitgaven worden de uitgaven aan personeel en materieel van (onderdelen van) een ministerie verstaan. Door per beleidsartikel zowel de programma- als de apparaatsuitgaven weer te geven, wordt zicht verkregen op de integrale uitgaven van het beleid. De uitgaven blijven gescheiden binnen een beleidsartikel. Dit om de Tweede Kamer inzicht in de aanwending van deze uitgaven te kunnen geven en de verschuivingen daarin gedurende het jaar. Daarnaast is het onderscheid programma/apparaat nodig om een beeld te kunnen geven over de doelmatigheid van het beleid en meer specifiek bijvoorbeeld de doelmatigheid van de beleidsuitvoering.

De woorden *in elk geval* in de aanhef van het eerste lid geven aan dat de opsomming in dit artikellid een minimumuitgangspositie inhoudt.

In het **tweede lid** wordt bepaald hoe ver in de tijd, zowel terugkijkend als vooruitramend, het meerjarige inzicht in de met het beleid samenhangende bedragen zichtbaar gemaakt moet worden. Wat betreft de vooruitblik is daarbij uitgegaan van de in de oude wet vastliggende periode van de zogenaamde meerjarenramingen, zijnde de ramingen voor de periode van vier jaar die op het begrotingsjaar aansluiten (de periode van jaar t+1 tot en met jaar t+4, waarbij jaar t als het begrotingsjaar geldt). In de oude situatie was deze bepaling opgenomen in artikel 7, onderdeel e,

waarbij tevens het begrip *meerjarenramingen* werd gedefinieerd. De term *meerjarenramingen* wordt in deze nieuwe wet overigens niet meer gebruikt. De meerjarenramingen - opgenomen in de toelichting - maken thans onderdeel uit van de begroting, (maar worden - ten overvloede - niet in de te autoriseren begrotingsstaat (wetsdeel) opgenomen).

Het meerjarig inzicht wordt verdiept als ook (realisatie-)informatie wordt verstrekt over een aantal jaren dat aan het begrotingsjaar voorafgaat. In de onderhavige bepaling is aangesloten bij de gangbare praktijk op basis van de Rijksbegrotingsvoorschriften waarin geactualiseerde begrotingsinformatie over het aan het begrotingsjaar voorafgaande jaar wordt opgenomen (ten tijde van de begrotingsvoorbereiding betreft het informatie over het dan lopende jaar) en realisatie-informatie over het daaraan voorafgaande jaar (jaar t-2). Deze realisatie-informatie is ten tijde van de begrotingsvoorbereiding beschikbaar, omdat het departementale jaarverslag over jaar t-2 tijdens de voorbereiding gereed komt.

In het **derde lid** wordt aangegeven dat in de toelichting bij een beleidsartikel prestatiegegevens opgenomen moeten worden. Prestatiegegevens nemen in de beleidsbegroting een centrale plaats in. Daarbij is het van belang dat prestatiegegevens hun betekenis ontleenen aan de ondersteuning van de besluitvorming, ze zijn geen doel op zichzelf. Het is daarbij belangrijk om het juiste aggregatieniveau te vinden.

Bij het beantwoorden van de vraag naar de doeltreffendheid van beleid dient alleerst nagegaan te worden of het doel überhaupt bereikt is of kan worden (doelbereiking). Het volgen van de algemene en/of nader geoperationaliseerde doelen zal deels plaatsvinden met prestatiegegevens die op een reguliere - aan de jaarlijkse begrotingscyclus gekoppelde - wijze beschikbaar komen. Een volledige toelichting met jaarlijkse gegevens over doelbereiking in begroting en verantwoording zal niet mogelijk zijn. De algemene beleidsdoelstellingen zullen bijvoorbeeld niet altijd in meetbare streefwaarden uitgedrukt kunnen worden. Ook verstrijken soms meerdere jaren tussen het treffen van een beleidsmaatregel en het nagestreefde effect. De vraag of het al dan niet bereiken van de gestelde doelen toe te schrijven valt aan het gevoerde beleid kan in het algemeen nooit beantwoord worden via reguliere prestatiegegevens. Dit omdat de invloed van beleid op maatschappelijke ontwikkelingen moeilijk kan worden geïsoleerd. In aanvulling op de prestatiegegevens over de doelbereiking, die op reguliere wijze beschikbaar komen, kan de mate van doeltreffendheid met kwantitatief en/of kwalitatief beleidsevaluatieonderzoek worden onderzocht. In de begroting nieuwe stijl neemt beleidsevaluatieonderzoek dan ook een meer centrale plaats in. Beseft moet worden dat dergelijk onderzoek in het geval van kwalitatief beleidsevaluatieonderzoek vaak minder harde uitspraken over beleidseffecten mogelijk maakt, dat beleidsevaluatieonderzoek relatief kostbaar is en dat informatie uit ex post evaluatieonderzoek naar de doeltreffendheid van beleid (in het bijzonder de algemene beleidsdoelstellingen) soms pas 5 jaar na de introductie van nieuw beleid beschikbaar komt. Het is van belang een goede mix te vinden tussen jaarlijks op te nemen prestatiegegevens en de inzet van periodiek beleidsevaluatieonderzoek. Voor regels over de periodiciteit van de inzet van reguliere en niet-reguliere evaluatie-instrumenten, alsmede de kwaliteit en de organisatie van de evaluatiefunctie wordt verwezen naar de nadere regels die de Minister van Financiën hieromtrent kan stellen op grond van artikel 38, tweede lid, onder a, van deze wet, in casu de *Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek Rijksoverheid*.

In het verlengde van de doeltreffendheidsvraag (in welke mate is het doel bereikt en in welke mate is dat toe te schrijven aan de ingezette instrumenten) ligt de vraag naar de maatvoering bij de in te zetten/ingezette financiële middelen in relatie tot het te behalen - gehaalde - effect, ofwel de doelmatigheid van beleid. De vraag of het maximale effect tegen minimale uitgaven is gerealiseerd zal - door onder andere lastig te isoleren effecten - in veel gevallen slechts met periodiek (evaluatie)onderzoek zijn vast te stellen. Op reguliere basis is vaak het meest haalbare vast te stellen dat aan alle (organisatorische) voorwaarden voor een doelmatig beleid is voldaan.

Indien zinvol worden de programma-uitgaven en -ontvangsten toegelicht met volume- en prijsgegevens. Dit biedt inzicht in de opbouw van het budget en kan iets zeggen over de terughoudendheid bij de inzet van financiële middelen (als een voorwaarde voor doelmatigheid). In de Rijksbegrotingsvoorschriften zal nadere invulling aan de voorwaarde "indien zinvol" worden gegeven.

Bij volumegegevens (of aantallen) kan gedacht worden aan het verwachte aantal begunstigden van een beleidsmaatregel (bijvoorbeeld het aantal potentiële ontvangers van een subsidie). Bij

prijsgegevens gaat het om een bedrag per eenheid volume, bijvoorbeeld het bedrag per individuele subsidie.

*De apparaatsuitgaven worden waar mogelijk toegelicht aan de hand van doelmatigheidsgegevens over de beleidsontwikkeling, -besturing en -uitvoering van het beleid.* Met doelmatigheid wordt hier het verband bedoeld tussen de ingezette financiële middelen en de geleverde prestaties (diensten/producten) in kwantiteit en kwaliteit. Door de uitgaven of de (kost)prijs van een product of dienst vast te stellen en deze te vergelijken met de uitgaven van eerdere jaren of de (kost)prijs van vergelijkbare producten en/of diensten bij andere organisaties kan inzicht worden verkregen in de ontwikkeling van de (relatieve) doelmatigheid van het productieproces of de organisatie. De kwaliteit van de geleverde prestaties is onlosmakelijk verbonden met de doelmatigheidsambitie. Wanneer een lagere kostprijs gepaard gaat met een navenante daling van de kwaliteit kan er niet worden gesproken van doelmatigheidswinst; er zijn "mindere" producten voor een lagere prijs geproduceerd. Als voor de begrotingscyclus geen (kost)prijzen of uitvoeringskosten en bijbehorende kwaliteitsindicatoren beschikbaar zijn, kan indien zinvol worden teruggevallen op een toelichting van het apparaatsbudget aan de hand van volume- en prijsgegevens (uitgaven per fte). Inzicht in de doelmatigheid van de beleidsontwikkeling, -aansturing en -uitvoering vindt dan uitsluitend plaats aan de hand van de (evaluatie)onderzoeken naar de doelmatigheid van de beleidsontwikkeling, -besturing en -uitvoering.

*Onderdeel c van het derde lid van artikel 5 is bij Tweede nota van wijziging op de CW 2001 opgenomen (Kamerstukken II, 27.849, nr. 9). De toelichting daarbij luidde als volgt.*

Aan artikel 5, derde lid, wordt een onderdeel c toegevoegd. Dit onderdeel bevat de wettelijke basis om in de memorie van toelichting bij de jaarlijkse begrotingswetsvoorstellen, in casu in de toelichting bij de begrotingsstaat, per beleidsartikel informatie op te nemen over de zogenaamde budgetflexibiliteit. Informatie over de budgetflexibiliteit heeft tot doel de Staten-Generaal als mede-begrotingswetgever inzicht te geven in de mate waarin per beleidsartikel – los van het lopende beleid – de kasbudgetten (de geraamde uitgaven) een andere beleidsmatige aanwending zouden kunnen krijgen. Daartoe is het zinvol inzicht te bieden in de mate waarin de budgetten reeds juridisch verplicht of anderszins gebonden zijn. Op grond van de regelgevende bevoegdheid die aan de Minister van Financiën in artikel 18, eerste lid, is toegekend, kan hij in een ministeriële regeling – in casu in de Rijksbegrotingsvoorschriften – aanvullende bepalingen opnemen om het begrip *anderszins gebonden* in te vullen. Hierbij wordt gedacht aan bestuurlijke gebondenheid, dat wil zeggen uitgaven waarover met derden afspraken zijn gemaakt die nog niet in strikte zin juridisch verplicht zijn (bijvoorbeeld convenanten met decentrale overheden), aan complementaire noodzakelijkheid, dat wil zeggen uitgaven die ten opzichte van de initiële verplichting (meestal een investering) technisch noodzakelijk zijn om die initiële verplichting aan haar doel te laten beantwoorden (bijvoorbeeld een weg naar een brug, de munitie voor tanks, e.d.) en aan beleidsmatige gebondenheid, dat wil zeggen uitgaven voortvloeiend uit de toepassing van een formele regeling of uit een beleidsprogramma waarmee de Tweede Kamer heeft ingestemd.

*Onderdeel d van het derde lid van artikel 5 is bij amendement-Van Walssem/Duijkers in de CW 2001 opgenomen (Kamerstukken II, 27.849, nr. 18). De toelichting daarbij luidde als volgt.*

Hiermee wordt de paragraaf "veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming" als algemene bepaling in de wet opgenomen, analoog aan de paragraaf over budgetflexibiliteit.

De bepaling in het **vierde en vijfde lid** inzake de begrotingsreserve is bij de Zevende wijziging in de CW opgenomen. Daarin is geen inhoudelijke wijziging aangebracht.

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 7<sup>e</sup> wijziging van de CW (Kamerstukken 26.974). Paragraaf 2 van het algemeen deel.*

#### **Interne begrotingsreserve**

De jaarbegroting die binnen het Rijk wordt toegepast, is voor departementen soms aanleiding om creatieve middelen te bedenken waarmee niet-bestede budgetten naar een volgend jaar kunnen worden overgeheveld. Het overhevelen van niet-bestede budgetten past in beginsel niet binnen het stelsel van jaarbegrotingen. De allocatie van de in een jaar beschikbaar komende middelen vindt plaats door middel van een jaarlijkse begrotingsvastlegging (autorisatie); van een meerjarige begrotingsvaststelling is binnen het Rijk geen sprake.

Op micro-niveau - het niveau van een individueel dienstonderdeel - zijn er soms doelmatigheidsvoordelen te behalen, wanneer zekerheid bestaat over de meerjarige beschikbaarheid van budgetten voor een bepaald beleidsterrein. Die zekerheid kan in eerste instantie vaak via het systeem van de meerjarenramingen worden verkregen. Verder zijn in de loop der tijd een aantal budgettaire instrumenten ontwikkeld, waarmee een beperkte overheveling van budgetten onder bepaalde voorwaarden mogelijk wordt; bijvoorbeeld de afspraken over de eindejaarsmarge en over intertemporele compensatie. Daarnaast biedt de CW de mogelijkheid tot het instellen van een begrotingsfonds, waarmee bepaalde inkomsten of bepaalde budgetten meerjarig voor een bepaald beleidsterrein beschikbaar blijven (bijv. het Fonds Economische Structuurversterking).

In de praktijk blijken deze instrumenten niet altijd voldoende te zijn. De Minister van Financiën wordt dan ook regelmatig geconfronteerd met door vakministers voorgestelde fondsconstructies (niet-zijnde begrotingsfondsen). Dergelijke voorstellen houden meestal in dat een (deel van een) beschikbaar budget in een aparte rechtspersoon (vaak een stichting) wordt ondergebracht, van waaruit in latere jaren de daadwerkelijke bestedingen kunnen gaan plaatsvinden.

Tegen dergelijke fondsconstructies zijn een aantal bezwaren aan te voeren.

- \* Zo'n constructie is bestuurlijk niet transparant. Het gaat om gelden waarvoor een volledige ministeriële verantwoordelijkheid bestaat. Als op deze wijze rijksmiddelen bij een intermediair worden ondergebracht, vindt de uiteindelijke besteding van het geld verhuld plaats, doordat onvoldoende zichtbaar is dat het om de besteding van rijksmiddelen gaat waarvoor een minister verantwoordelijk is.
- \* Bij zo'n constructie is sprake van een beperkte autorisatie door de Staten-Generaal. Het parlement spreekt zich namelijk wel uit over de overboeking/betaling aan de intermediair, maar niet over de daadwerkelijke besteding van de gelden door die intermediair. Vanuit het oogpunt van het budgetrecht behoren de overgeboekte middelen via de normale begrotingsprocedures tot besteding te worden gebracht en niet via de begroting van een stichting.
- \* Een dergelijke constructie is meestal ook ondoelmatig, omdat het geld een of meer jaren eerder de schatkist verlaat dan het jaar van de daadwerkelijke besteding. Dat brengt voor het Rijk via de begroting van Nationale Schuld (IXA) rentekosten met zich mee. De betrokken intermediair krijgt bovendien (bij een normale rentestructuur) meestal een lagere rente van een bank (of een andere derde) vergoed, dan de rente die het Rijk ervoor moet betalen.
- \* Een eventuele hogere rente is meestal alleen te realiseren door navenant hogere risico's te nemen bij het rentedragend uitzetten van de gelden. Op eventuele risicovolle treasury-activiteiten door een stichting (derde) bestaat in het algemeen van de zijde van het betrokken departement weinig zicht. Als algemene beleidslijn behoort te gelden dat derden die overheidsmiddelen beheren hiermee geen risicovolle treasury-activiteiten kunnen gaan verrichten.

In een aantal gevallen kunnen dergelijke fondsconstructies door de Minister van Financiën worden afgehouden, doordat na overleg met het betrokken vakdepartement alsnog voor een van de bestaande instrumenten wordt gekozen. Niet in alle situaties bieden de bestaande instrumenten echter budgettaire voldoende soelaas. Indien toch gekozen wordt voor de oprichting van bijvoorbeeld een stichting, waarin het budget wordt ondergebracht, dan stelt de Minister van Financiën soms de - uit doelmatigheid ingegeven - voorwaarde dat de betrokken rechtspersonen de gelden door middel van een (externe) rekening-courantrelatie in 's Rijks schatkist dienen aan te houden. Het bezwaar van de beperkte bestuurlijke transparantie en van de beperking van het budgetrecht wordt daarmee echter niet ondervangen.

De regering is dan ook tot het oordeel gekomen dat het mogelijk moet zijn, dat rijksdiensten in bepaalde situaties binnen de eigen begroting van het betrokken departement via budgettaire besparingen een (meerjarige) reserve bij het Ministerie van Financiën opbouwen. Thans bestaat een dergelijke mogelijkheid in feite alleen buiten de eigen begroting om, namelijk via het bij wet instellen van een begrotingsfonds (artikel 2 CW). De jaarlijkse aparte procedure van begrotingswetsvoorstellen die met een begrotingsfonds

samenhangen, wordt echter administratief als bezwaarlijk ervaren, met name als door de omvang of de tijdelijkheid van een reservering het belang ervan beleidsmatig of politiek beperkt is. De weg van het inschakelen van een intermediaire stichting is dan meestal snel ingeslagen.

In het nieuwe vijfde lid van artikel 5 van de CW wordt daarom de mogelijkheid geboden om met voorafgaande instemming van de Minister van Financiën ten laste van een (lopende) begroting intern een begrotingsreserve aan te houden. Het interne karakter van de reserve komt tot uitdrukking doordat de reserve bij het Ministerie van Financiën op Treasury-niveau (niet op departementaal niveau) wordt aangehouden.

Voor de instelling van begrotingsreserves zullen een aantal criteria gaan gelden. Verder zullen er aan de vulling van en de onttrekking aan een begrotingsreserve voorwaarden (kunnen) worden gesteld.

In de artikelsgewijze toelichting wordt ingegaan op het beleid dat de Minister van Financiën terzake van die criteria zal voeren. Om met dit nieuwe budgettaire instrument de nodige ervaring op te doen, is het beleidsmatig wenselijk om over de nodige flexibiliteit in de toepassing van de criteria te beschikken. Om die reden worden de criteria niet in de wet vastgelegd, maar wel in de toelichting beschreven. Overigens is het in het algemeen niet gebruikelijk om in de CW beleidsmatig relevante criteria op te nemen. Het ligt overigens niet in het voornemen om deze nieuwe comptabele faciliteit ruimhartig te gaan toepassen. Gedacht wordt aan fondsen die een garantie-karakter dragen of waarmee het budgettaire mogelijk wordt unieke kansen te benutten (verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 5, vijfde lid).

Overigens moet het inperken van een ruimhartig gebruik niet als een op zichzelf staand criterium worden beschouwd. De algemene afwegingslijn dient te zijn dat allereerst bekeken wordt of de budgettaire gevolgen van beleidsbeslissingen die kunnen leiden tot fondsvorming niet binnen de normale jaarlijkse begrotingskaders kunnen worden opgevangen, zo nodig met toepassing van het instrument van de eindejaarsmarge. Indien dat onoverkomelijke problemen oplevert, dient bekeken te worden of het instellen van een interne begrotingsreserve dan wel het instellen van een formeel begrotingsfonds in de rede ligt. Als ook die afweging negatief uitvalt, kan fondsvorming bij een andere rechtspersoon dan het Rijk een optie zijn (*parkeerstichting*). Voor deze laatste optie kan in elk geval niet worden gekozen als er sprake is van een volledige ministeriële verantwoordelijkheid voor de besteding van de fondsgelden. Voorkomen moet worden dat het inperken van het ruimhartig gebruik van het instrument *begrotingsreserve* leidt tot een ruimhartig gebruik van het instrument *parkeerstichting*.

Naast het interne karakter wordt de reserveringsmogelijkheid via de aanpassing van het vierde lid van artikel 4 zodanig vormgegeven, dat de staatsrechtelijke voordelen van autorisatie (budgetrecht) - die een begrotingsfonds kenmerken - behouden blijven, terwijl de administratieve bezwaren van het instellen van een begrotingsfonds worden ondervangen. In artikel 4, vierde lid, wordt namelijk bepaald dat de toevoegingen en de onttrekkingen aan een begrotingsreserve beschouwd worden als uitgaven (betalingen), respectievelijk ontvangsten. Deze geldstromen dienen daarmee normaal over de begroting te lopen, waarmee zowel de toevoegingen als de onttrekkingen aan een reserve op reguliere wijze binnen de autorisatie van de begrotingswetgever komen. De onttrekkingen zullen plaatsvinden in het jaar dat met de vrijgekomen middelen daadwerkelijk door het Rijk uitgaven aan derden zullen worden gedaan, bijvoorbeeld voor aanschaffingen of voor inkomens- of vermogensoverdrachten (subsidies e.d.). Ook die daadwerkelijke uitgaven worden in dat jaar aan de begrotingswetgever ter autorisatie voorgelegd.

In de toelichting bij het begrotingsartikel ten laste waarvan de vulling van de begrotingsreserve zal plaatsvinden, zal moeten blijken welk deel bestemd is voor de vulling van de reserve en welk deel rechtstreeks tot besteding bij derden zal leiden. Ook zal in de toelichting bij dat begrotingsartikel jaarlijks de omvang van de reserve zichtbaar gemaakt moeten worden. In het nieuwe vijfde lid van artikel 5 wordt deze informatievoorziening voorgeschreven.

Die omvang van een begrotingsreserve zal overigens ook tot uitdrukking komen in de departementale saldibalans van het betrokken departement als onderdeel van de departementale financiële verantwoording. De stand van alle begrotingsreserveringen tezamen zal jaarlijks tot uitdrukking komen in de Rijkssaldibalans.

Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 7<sup>e</sup> wijziging van de CW (Kamerstukken 26.974).

Vijfde lid (nieuw)

5. Een begroting kan, met toestemming van Onze Minister van Financiën, een of meer begrotingsartikelen bevatten ten laste waarvan een begrotingsreserve kan worden aangehouden. De toelichting bij zo'n begrotingsartikel vermeldt de motieven voor het aanhouden van een reserve en geeft inzicht in de omvang van de reserve, alsmede zo mogelijk in de toevoeging en of onttrekking aan de reserve die in het begrotingsjaar worden verwacht.

Met de bepalingen in dit nieuwe vijfde lid van artikel 5 (= artikel 5, vierde en vijfde lid, CW 2001) in het nieuwe artikel 15A (= artikel 18, tweede lid, CW 2001) en in het nieuwe onderdeel d van artikel 4, vierde lid, (= artikel 3, eerste lid, onder d, CW 2001) wordt beoogd de mogelijkheid te creëren dat dienstonderdelen gebruik kunnen maken van een begrotingsreserve<sup>49</sup>. Op grond van de budgetdisciplineregels zoals die binnen het kas-verplichtingenstelsel worden gehanteerd, is het voor een begrotingsbeherende minister (vakminister) niet mogelijk om in een bepaald jaar gevoterde budgetten niet uit te geven en deze als reserve of als spaarsaldo apart te houden om zodoende in een later jaar een extra (grote) uitgave te kunnen doen. De op dit punt knellende comptabel-budgettaire banden worden daarom soms met allerlei ingewikkelde comptabel-juridische constructies doorbroken om zodoende budgetten over een jaargrens heen te tillen. Het kan ertoe leiden dat begrotingsgelden buiten het Rijk worden "geparkeerd" in bestaande of nieuw op te richten privaatrechtelijke rechtspersonen (vooral stichtingen) en publiekrechtelijke rechtspersonen (zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en lagere overheden).

Het gaat hier om rijksmiddelen voor de besteding waarvan de ministeriële verantwoordelijkheid ten volle blijft gelden. Het gaat hier uitdrukkelijk niet om de besteding van rijksmiddelen die samenhangt met de decentralisatie van (de uitvoering van) een beleidsterrein aan een zbo of een lagere overheid; in die situatie is immers sprake van een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid. In het algemeen deel van deze toelichting wordt ingegaan op de overwegingen van de instelling van dit budgettaire instrument.

De voorgestelde constructie biedt de mogelijkheid om in het jaar van reservering de betrokken begroting te belasten door het bedrag bestemd voor de reservering via een verrekening over te boeken naar een reserverekening bij 's Rijks schatkist. De voorafgaande toestemming van de Minister van Financiën is nodig om te toetsen of de beoogde reservering past binnen de afgesproken budgettaire kaders (begrotingsnormering) en of aan de voorwaarden wordt voldaan die gelden voor de instelling van een dergelijke begrotingsreserve.

In artikel 15 A wordt aan de Minister van Financiën de bevoegdheid verleend om criteria en voorwaarden vast te stellen die gehanteerd worden voor het instellen van een reserve en voor de toevoeging en de onttrekking van gelden aan een reserve.

In de praktijk zijn er tot nog toe twee soorten fondsvormingen onderkend, waarvoor de bestaande budgettaire instrumenten tekortschieten, dan wel in ander opzicht niet voldoende mogelijkheden bieden, en waarvoor een begrotingsreservering een oplossing kan bieden. Deze zijn te omschrijven als *unieke-kansen-fondsen* en *garantiefondsen*.

Bij *unieke-kansen-fondsen* wordt beoogd om op een onzeker moment in de toekomst voldoende begrotingsgeld beschikbaar te hebben om "een-unieke-kans-investering" te kunnen doen. Gedacht wordt aan het Museaal Aankoopfonds (OCW), waaruit geput kan worden voor de aankoop van beschermde kunstvoorwerpen op het moment dat de kans op aankoop zich voordoet. Daardoor kan tevens worden voorkomen dat het kunstwerk in buitenlandse handen terecht komt.

Bij *Garantiefondsen* moet vooral gedacht worden aan omvangrijke garantieverleningen, waarbij de wet van de grote aantallen niet opgaat en waarbij een mogelijk beroep op de garantie een majeur budgettair probleem oplevert. In dit verband wordt gedacht aan de garanties die het Ministerie van Economische Zaken verleent in het kader van de garantieregeling voor opkomende (Midden- en Oosteuropese) markten.

Bij beide fondsen gaat het om over de jaren heen sterk fluctuerende kasuitgaven, waarvoor volledige ministeriële verantwoordelijkheid bestaat.

<sup>49</sup> Deze begrotingsreserve heeft betrekking op dienstonderdelen die het kas-verplichtingenstelsel toepassen. Voor de reserveringsfaciliteit (oftewel depositofaciliteit) voor diensten die het baten-lastenstelsel toepassen (zoals agentschappen): zie het algemeen deel van de memorie van toelichting bij Zevende wijziging van de CW.



Dit leidt in ieder geval tot de volgende criteria die een rol zullen spelen bij de beoordeling van eventuele aanvragen voor een begrotingsreserve:

- a. **sterk fluctuerende uitgaven:** het moet gaan om uitgaven die naar hun aard of doel jaarlijks sterk kunnen fluctueren.
- b. **ministeriële verantwoordelijkheid:** de betrokken minister blijft volledig verantwoordelijk voor de (uiteindelijke) besteding van de gelden.
- c. **beperkte omvang:** het moet gaan om een reserve van beperkte omvang, opdat de budgettaire beheersbaarheid gewaarborgd blijft; de omvang van een reserve zal mede afhankelijk zijn van het doel ervan; bij een reservering met een grote omvang dient aan het instellen van een begrotingsfonds de voorkeur te worden gegeven.
- d. **geen algemene (ongespecificeerde) reserves:** er mogen geen ongespecificeerde reserves gevormd worden; elke begrotingsreserve dient daarom in het algemeen aan één specifiek begrotingsartikel te worden gekoppeld.
- e. **aanvraag tijdens begrotingsvoorbereiding:** de toestemming van Financiën kan alleen worden gevraagd en verkregen tijdens de begrotingsvoorbereiding; dat geldt in beginsel zowel voor het openen van als voor stortingen op de reserverekening; op deze wijze kan worden voorkomen dat meevallers in de loop van een begrotingsjaar op dergelijke rekeningen worden weggezet.
- f. **aparte presentatie in de saldibalans:** de begrotingsreserves dienen in een aparte post zichtbaar gemaakt te worden op de departementale saldibalans; de mutaties daarin dienen te worden toegelicht.
- g. **afomingsvoorwaarden:** de Minister van Financiën kan bij de instelling van een begrotingsreserve afomingsvoorwaarden stellen, bijvoorbeeld de voorwaarde dat een reserve als deze niet binnen een bepaalde periode wordt besteed, vrij zal vallen ten gunste van het generale beeld of ten gunste van de Homogene Groep Internationale Samenwerking als de stortingen destijds ten laste van dat budget zijn gebracht. Dergelijke voorwaarden zijn met name gewenst bij garantiefondsen.

De comptabel-technische vormgeving van de begrotingsreserve ziet er als volgt uit.

Na de van de Minister van Financiën verkregen voorafgaande toestemming opent het betrokken departement (directie FEZ) bij de Rijksschatkist (Rijkshoofdboekhouding/RHB) een reserverekening. Die rekening wordt gekoppeld aan een begrotingsartikel. Aanvulling van (storting op) de reserverekening geschiedt door middel van een interne betaling (interne verrekening) ten laste van dat begrotingsartikel. Zodra in een volgend jaar het gereserveerde bedrag geheel of gedeeltelijk wordt aangewend voor een daadwerkelijke besteding, wordt het bedrag vanuit de reserverekening bij de RHB, via wederom een interne verrekening, naar een ontvangstenartikel van de betrokken begroting overgeboekt. Het betrokken departement realiseert op die wijze een (niet-belasting)ontvangst tegenover de voorziene besteding/uitgave.

Bij interne overboekingen naar en van een reserverekening, die op grond van het bepaalde in het nieuwe onderdeel d van het vierde lid van artikel 4 als kasuitgaven dan wel -ontvangsten worden beschouwd, is, wat de kasuitgaven betreft, logischerwijs geen sprake van aangegane verplichtingen; voor deze categorie kasuitgaven geldt de fictie kas=verplichtingen. De Aanwijzingsregeling verplichtingen=kas 1997 zal hiervoor zo nodig worden aangepast.

Wat betreft de budgettaire inpasbaarheid kan worden opgemerkt, dat bij de aanvulling van (storting op) een reserverekening er geen geld de schatkist uitgaat; noch het feitelijk tekort, noch het EMU-tekort wordt derhalve belast. De "uitgave" is wel zogenaamd ijklijn-relevant; het beleidsrelevante tekort wordt derhalve wel belast. In het jaar van daadwerkelijke besteding worden het feitelijke en het EMU-tekort wel belast; het geld verlaat nu immers daadwerkelijk de schatkist. De "terugboeking" is als ontvangst ijklijn-relevant, evenals de te verrichten uitgave. Per saldo is het effect voor het beleidsrelevante tekort in dat jaar dus nihil.

Ook vanuit rechtmatigheidsoptiek biedt deze constructie voordelen. Een overboeking naar zo'n reserverekening belast op grond van de bepaling in artikel 4, vierde lid, onder d, de begroting in het lopende begrotingsjaar en kan dus door het betrokken dienstonderdeel (departement) als een uitgave worden beschouwd. Zodra de reserve wordt aangesproken, komt een bedrag vrij ten gunste van de begroting in het desbetreffende begrotingsjaar.

Voor de dienst (het departement) vormt dat bedrag, wederom op grond van artikel 4, vierde lid, onder d, dan een (niet-belasting)ontvangst.

Tenslotte wordt opgemerkt dat de Minister van Financiën in overleg met de vakministers zal inventariseren bij welke rechtspersonen reserves, opgebouwd met publieke middelen, worden aangehouden. Zo nodig zal hij voorstellen aan het kabinet doen om die reserves in 's Rijks schatkist te doen aanhouden.

## **Artikel 6**

Artikel 6 is deels nieuw, deels bevat het bepalingen uit het oude artikel 5.

VBTB beoogt een beleidsmatige indeling van de begroting. Naast beleidsartikelen kan een begroting een drietal niet-beleidsartikelen bevatten. Het **eerste lid** bevat een in beginsel limitatieve opsomming. Ratio hierachter is dat in een beleidsbegroting zoveel mogelijk uitgaven en ontvangsten in beleidsartikelen toegelicht worden. Op het niet-beleidsartikel *Algemeen* komen alle apparaatsuitgaven die niet aan een specifiek beleidsartikel zijn toe te delen (bijvoorbeeld de uitgaven voor de departementale leiding en stafdiensten). Programma-uitgaven die aantoonbaar een departementsbreed karakter hebben, kunnen eveneens op het artikel *Algemeen* worden geboekt. Het niet-beleidsartikel *Nominaal en onvoorzien* betreft een administratief begrotingsartikel waarin de (voormalige) administratieve artikelen *Onvoorzien*, *Loonbijstelling* en *Prijsbijstelling* geclusterd worden. Voorts kan een departementale begroting ook het niet-beleidsartikel *Geheim* bevatten. In het **vijfde lid** wordt bepaald dat van deze limitatieve opsomming afgeweken kan worden in overeenstemming met de minister van Financiën. Het **tweede en derde lid** inzake het administratieve begrotingsartikel *Nominaal en Onvoorzien* bevat ten opzichte van het oude artikel 5, zevende en achtste lid, geen inhoudelijke wijziging. Er is alleen een redactionele wijziging doorgevoerd.

In het **vierde lid** wordt voor de niet-beleidsartikelen voor zover zinvol geregeld, dat dezelfde begrotingsinformatie in de toelichting wordt verstrekt als voor beleidsartikelen in artikel 5, eerste en tweede lid, wordt voorgeschreven. Het gaat hierbij om een minimumuitgangspositie. Dat laat dus onverlet dat in de toelichting bij het niet-beleidsartikel *Algemeen* bijvoorbeeld algemene en of nader geoperationaliseerde doelstellingen opgenomen kunnen worden. Ook kunnen, indien zinvol, prestatiegegevens als bedoeld in artikel 5, derde lid, in de toelichting bij bepaalde niet-beleidsartikelen worden opgenomen.

*Ontleend aan de Memorie van toelichting bij de 4e wijziging van de CW 1976 (Kamerstukken 20.994)*

### Zesde lid

Het huidige artikel 19, tweede lid, gaat impliciet uit van het bestaan van begrotingsartikelen voor geheime uitgaven; in het onderhavige lid wordt dat geëxpliciteerd. Ten aanzien van de boekhoudkundige verwerking van het aangaan van geheime verplichtingen en van de betaling van geheime uitgaven, wordt opgemerkt dat het uit de aard van deze uitgaven voortvloeit dat deze verwerking met speciale waarborgen omgeven wordt en zo nodig plaatsvindt in afwijking van de wijze waarop andere uitgaven in de administratie worden verwerkt. De betrokkenheid van de Algemene Rekenkamer bij een begrotingsartikel "geheim" is geregeld in artikel 54 lid 3 en 4.

### Zevende, achtste en negende lid

De bepalingen in deze artikelleden hebben betrekking op louter administratieve begrotingsartikelen. In de comptabele praktijk is aan dergelijke begrotingsartikelen behoefte gebleken, met name ten behoeve van de verwerking van de loon- en prijsbijstelling in de begroting. Thans wordt daarin vaak ad hoc voorzien door een van de CW afwijkende wetsbepaling in de desbetreffende (suppletore) begrotingswetten op te nemen. Aan een generale regeling in de CW geven wij evenwel de voorkeur. De behoefte aan deze artikelen vloeit voort uit de wenselijkheid het totaal van de uitgaven van een begroting relatief snel en wetstechnisch doelmatig aan te passen aan het budgettaire totaalbeeld dat in de budgettaire (uitvoerings)nota's wordt bijgehouden.

Ook uit andere hoofde dan loon- en prijsbijstelling kan het wenselijk zijn om dergelijke begrotingsartikelen op te nemen, bijvoorbeeld voor koersverschillen of koersrisico's waarvoor de begroting tijdens de uitvoering aanpassing behoeft. Om te voorkomen dat dergelijke administratieve artikelen een te grote vlucht nemen, kan de minister van

Financiën met toepassing van artikel 8, tweede lid, tegen een zijns inziens te ruim gebruik van dergelijke artikelen bezwaar maken.

Het louter administratieve karakter van deze artikelen wordt tot uitdrukking gebracht in het achtste lid. Daarin ligt besloten dat ten laste van dergelijke artikelen niet rechtstreeks uitgaven mogen worden gedaan. Bij suppletore begrotingswet (bijvoorbeeld de slotwet, bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder c) dienen de bedragen die bij dergelijke artikelen zijn geraamd aan de desbetreffende programma- en apparaatsartikelen te worden toegedeeld. Vanzelfsprekend is het niet de bedoeling dat van deze toedeling een ander gebruik wordt gemaakt (i.c. het doorvoeren van beleidsmatige mutaties) dan in de aard van de bijstellingsartikelen is gelegen. De toedeling aan de verschillende programma- en apparaatsartikelen dient daarom ook in de memorie van toelichting bij de desbetreffende suppletore begroting in voldoende mate te worden verduidelijkt. Besteding van de gelden vindt plaats ten laste van laatst bedoelde artikelen. Gelet op het doel en de aard van deze artikelen is het enerzijds wenselijk en anderzijds niet bezwaarlijk om bij die artikelen een negatief begrotingsbedrag te (kunnen) opnemen.

Omdat aanpassing aan optredende loon- en prijsmutaties voor alle begrotingen van het rijk relevant is, is een uniforme verwerking wenselijk. Daarom is in het negende lid imperatief voorgeschreven dat elke begroting een artikel "loonbijstelling" en een artikel "prijsbijstelling" dient te bevatten, die zo nodig in de ontwerp-begroting pro memorie worden geraamd. Ter toelichting hierbij zij het volgende vermeld.

In de huidige praktijk van de begrotingsvoorbereiding zijn de uitgaven- (en verplichtingen)ramingen in de ontwerp-rijksbegroting, zoals die op de derde dinsdag van september bij de Tweede Kamer wordt ingediend, gebaseerd op een door de minister van Financiën voorgeschreven loon- en prijspeil. Dit peil wordt veelal omstreeks november van het jaar voorafgaand aan de indiening van de ontwerp-begroting in de z.g. Begrotingsaanschrijving vastgelegd. Bijstelling van het begrotingsbeeld in september daaraanvolgend aan de dan te verwachten loon- en prijsontwikkeling gebeurt in de Miljoenennota aan de hand van de gegevens uit de Macro-economische Verkenningen (MEV). In die nota worden daartoe zo nodig (positieve of negatieve) aanvullende posten opgenomen. Op deze wijze wordt het totaal van de ontwerp-begroting macro-economisch aangepast. Veelal in de Voorjaarsnota, tijdens de uitvoering van de rijksbegroting, worden de aanvullende posten aangepast op grond van de dan bekende inzichten (Centraal Economisch Plan) en aan de afzonderlijke begrotingen toegedeeld. De dan inmiddels bij wet vastgestelde begrotingen dienen daartoe bij suppletore begrotingswetten te worden aangepast. Toedeling via suppletore begrotingswetten van de loon- en prijsbijstelling direct aan de begrotingsartikelen die loon- respectievelijk prijsgevoelig zijn, is bezwaarlijk omdat dan de aansluiting wegvalt met de bedragen die in de desbetreffende budgettaire nota per departement zijn vermeld. Bovendien zal het vaak niet mogelijk blijken om de verdeling over de begrotingsartikelen tijdig rond te hebben nu in de CW wordt vastgelegd dat de suppletore begrotingen naar aanleiding van de Voorjaarsnota gelijktijdig met die nota bij de Tweede Kamer moeten worden ingediend (artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a).

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 7<sup>e</sup> wijziging van de CW (Kamerstukken 26.974).*

#### Achtste lid

De oude bepaling in artikel 5, achtste lid, had zowel betrekking op administratieve begrotingsartikelen aan de verplichtingen- en uitgavenkant als aan de ontvangstenkant van een begroting. Administratieve begrotingsartikelen kunnen op grond van het Zevende lid zowel negatieve als positieve ramingen bevatten. Dit wetsartikel is gecreëerd om het mogelijk te maken om tijdelijk tijdens de begrotingsvoorbereiding en de begrotingsuitvoering negatieve ramingen in een begroting op te nemen. Van dergelijke "negatieve" administratieve begrotingsartikelen wordt, wat de uitgaven betreft, bijvoorbeeld gebruikgemaakt om het begrotingstotaal aan te passen aan beleidsmatig afgesproken (taakstellende) bezuinigingen zonder dat op voorhand wordt aangegeven op welke begrotingsartikelen de bezuinigingen zullen worden gerealiseerd. Zodra tijdens de begrotingsuitvoering door de betrokken minister beslist wordt - dan wel uit het verloop van de realisatie blijkt - ten laste van welk (niet-administratieve) begrotingsartikel de bezuinigingen zullen, respectievelijk kunnen, worden gebracht, wordt het budget van het betrokken begrotingsartikel met het bedrag van de bezuiniging verlaagd onder gelijktijdige verlaging van de negatieve raming bij het administratieve begrotingsartikel; dit laatste artikel wordt aldus op nihil gebracht. In de oude bepaling van het achtste lid was om die reden voorgeschreven dat de ramingen van de administratieve begrotingsartikelen in de rekening

(de financiële verantwoording na afloop van het jaar) op nihil dienen uit te komen.

Aan de ontvangstenkant van de begroting speelt het vooraf inboeken van bezuinigingen niet, althans niet via het ramen van negatieve ontvangsten<sup>50</sup>. Wel is er behoefte gebleken aan administratieve ontvangstenartikelen ten laste waarvan bepaalde overboekingen (budgetaanvullingen) naar begrotingsfondsen kunnen plaatsvinden. Zo worden het Gemeente- en het Provinciefonds gevuld doordat uit de algemene middelen budgetten (de algemene uitkeringen aan deze fondsen) beschikbaar worden gesteld. Vóór de laatste wijziging van de Financiële Verhoudingswet in 1997 werden daartoe percentages van bepaalde belastingontvangsten voor het Gemeente- en het Provinciefonds geormerkt. In de begroting van IXB (Ministerie van Financiën) werden als gevolg van die wettelijke regeling niet de totale belastingontvangsten geraamd en verantwoord (bruto), maar slechts de belastingopbrengst na aftrek van de aandelen bestemd voor deze fondsen. De aandelen in de belastingontvangsten die voor beide fondsen bestemd waren, konden zodoende rechtstreeks als ontvangsten van die fondsen worden geraamd en verantwoord. Op deze wijze was er geen sprake van dubbeltellingen en werden toch alle belastingontvangsten in de autorisatie door de begrotingswetgever betrokken.

Sinds de nieuwe Financiële Verhoudingswet 1997 worden de budgetten voor het Gemeente- en het Provinciefonds niet meer bepaald door percentages van bepaalde belastingontvangsten daartoe te oormerken. De totale belastingontvangsten worden in de begroting van IXB geraamd en verantwoord. Zouden thans de beschikbare budgetten voor beide fondsen, zonder correctie op IXB, ook als ontvangsten van die fondsen worden aangemerkt, dan leidt dit tot een te hoge (bruto) belastingverantwoording binnen de totale Rijksbegroting.

Er is daarom behoefte aan een comptabele constructie, waarbij het mogelijk is om niet alleen in de begroting (bij de raming), maar ook in de verantwoording (realisatie) op (administratieve) ontvangstenartikelen in de begrotingen negatieve bedragen te kunnen verantwoorden. Daarmee kan het totaal van de ontvangsten in een begroting en verantwoording worden verlaagd, zonder dat aangegeven kan of hoeft te worden op welke nader gespecificeerde ontvangstenartikelen die verlaging betrekking heeft. Vanzelfsprekend dienen de aldus op een begroting buiten de autorisatie en verantwoording gehouden bedragen ten gunste van een andere begroting van het Rijk alsnog geautoriseerd en verantwoord te worden. De wijziging in het achtste lid van artikel 5 strekt hiertoe. De wijziging is zodanig geformuleerd dat thans alleen administratieve begrotingsartikelen in de verplichtingen- en uitgavensfeer in de rekening (verantwoording) geen negatief bedrag (realisatie) mogen vertonen; aan administratieve ontvangstenartikelen wordt die eis niet meer gesteld, zodat daarop een negatieve realisatie kan worden verantwoord (door een overboeking naar een andere begroting).

## **Artikel 7**

Dit is het oude artikel 6, tweede lid CW.

### **Eerste lid.**

De in dit artikellid bedoelde ramingen in de begroting van Nationale Schuld hebben zowel betrekking op de programma-uitgaven en de programma-ontvangsten als de op apparaatsuitgaven en apparaatsontvangsten die samenhangen met deze begroting. Dit is VBTB-conform. In de oude situatie van vóór de CW 2001 werden de apparaatsuitgaven en –ontvangsten op hoofdstuk IXB (Ministerie van Financiën) opgenomen. Als apparaatsuitgaven gelden onder andere de kosten van het betalingsverkeer met betrekking tot de centrale kassen van 's Rijks schatkist (zie artikel 24, tweede lid), alsmede de kosten van het personeel en het materieel met betrekking tot het beheer van de begroting van Nationale Schuld.

De onder a tot en met h opgesomde categorieën uitgaven en ontvangsten hoeven niet één op één te leiden tot overeenkomstige begrotingsartikelen. Voor de indeling van de begroting van IXA naar beleidsartikelen is conform VBTB de splitsing naar algemene en/of nader geoperationaliseerde doelstellingen leidend.

De uitgaven en ontvangsten die samenhangen met de financieringstransacties die het Ministerie

<sup>50</sup> In de budgettaire praktijk wordt wel gesproken van het realiseren van taakstellende bezuinigingen via het realiseren van hoger dan oorspronkelijk geraamde niet-belastingontvangsten.

van Financiën verricht, werden deels in de begroting van nationale schuld (begroting IXA) verwerkt (te weten de ontvangsten en de uitgaven van de plaatsing, respectievelijk de aflossing van de zogenaamde vaste schuld) en bleven deels daarbuiten (te weten de ontvangsten en de uitgaven van de plaatsing, respectievelijk de aflossing van de zogenaamde vlottende schuld). De vlottende schuld werd op rekeningen buiten begrotingsverband verwerkt. In artikel 7, eerste lid, onder a en b, wordt thans bepaald dat zowel de uitgaven en ontvangsten met betrekking tot de vaste schuld als met betrekking tot de vlottende schuld binnen begrotingsverband - dus in de begroting van nationale schuld - moeten worden opgenomen.

Tot voor kort was het gebruikelijk de grens tussen vaste en vlottende schuld bij twee jaar te leggen. Die termijn sluit niet goed meer aan bij het gebruik op de financiële markten. Een grens van één jaar als onderscheidend criterium is thans meer gebruikelijk. Dit éénjaarscriterium is thans in de onderdelen a en b van het eerste lid opgenomen. Ik heb me afgevraagd of de argumenten die in het verleden zijn gehanteerd om de vlottende schuld geheel buiten begrotingsverband te verwerken en alleen de vaste schuld binnen begrotingsverband, nog steeds als voldoende valabel kunnen worden beschouwd. Die argumenten waren a. het tijdelijke karakter van de vlottendeschuldtransacties, waardoor de begroting onnodig zou worden opgeblazen; b. de afwezigheid van een beleidsmatig karakter van de transacties vanuit de optiek van de allocatie van middelen, waardoor autorisatie via de begroting door de Staten-Generaal materieel geen betekenis heeft; c. het moeilijk kunnen ramen van de transacties, waardoor regelmatig suppletore bijstellingen zouden moeten plaatsvinden.

Ik ben tot de conclusie gekomen dat het uit een oogpunt van budgettaire transparantie de voorkeur verdient ook de uitgaven en ontvangsten die samenhangen met de vlottende schuld, binnen de begroting van IXA op te nemen. Het budgetrecht wordt daardoor weliswaar materieel niet versterkt, maar in formele zin heeft dit wel degelijk positieve betekenis voor de autorisatiefunctie van de begroting van IXA. Er blijven immers minder uitgaven en ontvangsten buiten het (begrotings)zicht van de Staten-Generaal. Aan het argument van het moeilijk kunnen ramen van de transacties kan op twee wijzen tegemoet worden gekomen. In de eerste plaats kan in de ontwerp-begroting met pro-memorieramingen worden gewerkt, waarbij in de toelichting een indicatie van de te verwachten omvang kan worden gegeven. In de slotwet kan vervolgens aan de hand van de realisatie die uit de verantwoording (het jaarverslag) van IXA blijkt de daadwerkelijke begrotingsmutatie worden opgenomen. In de tweede plaats kan een netto-ramingsmethode worden toegepast vanuit de stand van het saldo van de vlottende schuld. De mutatie tussen de stand per 31 december van het voorafgaande jaar en die op 31 december van het begrotingsjaar kan als saldo van de in het begrotingsjaar gerealiseerde begrotingsuitgaven en -ontvangsten met betrekking tot de vlottende schuld in de slotwet worden opgenomen. In onderdeel b is deze nettoramingsmethodiek thans voorgeschreven.

De omschrijving onder a dekt thans ook transacties met afgeleide financiële instrumenten op schuldtitels. Gedacht moet worden aan instrumenten als renteswaps, waarbij leningen met een vaste rente worden omgezet in leningen met een variabele rente. Doelmatig schuldbeheer impliceert de inzet van deze instrumenten. Ze vergroten de flexibiliteit van het gevoerde financieringsbeleid, waardoor doelmatiger op fluctuaties in de financieringsbehoefte kan worden ingespeeld. Daardoor kunnen besparingen op de rentelasten worden gerealiseerd, dan wel mogelijke risico's worden vermeden.

Tot uitgaven en ontvangsten die voortvloeien uit de transacties, bedoeld in a, worden zowel gerekend de hoofdsommen van de aangetrokken leningen (ontvangsten), de aflossing van die hoofdsommen (uitgaven), de rente die over de aangetrokken financieringsmiddelen moet worden betaald en soms wordt ontvangen, maar ook de kosten die met die transacties samenhangen.

De nieuwe bepalingen onder c hebben betrekking op leningstransacties in het kader van het zogenaamde geïntegreerd middelenbeheer van rechtspersonen die collectieve middelen beheren en op leningstransacties met baten-lastendiensten.

De wettelijke basis voor het geïntegreerd middelenbeheer wordt bij de eerstvolgende wijziging van de CW 2001 in een apart hoofdstuk van de CW geregeld. In het onderhavige artikel 7 worden daarvan alleen de begrotingstechnische consequenties voor de begroting van de nationale schuld geregeld. De zinsnede "voor zover die transacties door Onze Minister van Financiën niet worden geraamd op de departementale begroting van het Ministerie van Financiën" heeft tot doel om leningstransacties die door de Minister van Financiën uit een geheel ander oogpunt worden verstrekt dan uit hoofde van het geïntegreerd middelenbeheer, normaal op de begroting van IXB

te verwerken.

Op grond van het bepaalde in onderdeel c wordt de begroting van nationale schuld belast bij de verstrekking van een lening of ontlast bij de aflossing van een lening door de betrokken derde of een baten-lastendienst. Ook de rente en de kosten die uit dergelijke leningstransacties voortvloeien worden tot de hierbedoelde ontvangsten, respectievelijk uitgaven gerekend en moeten binnen het begrotingsverband van IXA worden verwerkt.

Door dergelijke transacties ten laste van de begroting van IXA te brengen vindt op die begroting autorisatie plaats. Dat komt de budgettaire transparantie ten goede. Budgettair-beleidsmatig levert de leningverstrekking ten laste van IXA geen probleem op, omdat dergelijke leningen binnen IXA als niet-relevant voor het uitgavenkader worden aangemerkt (evenals de roodstanden in rekening-courant; zie de toelichting bij het tweede lid).

De bepaling onder d hangt samen met het feit dat de plaatsing en de onttrekking door derden en baten-lastendiensten van collectieve gelden op termijndeposito's of op een rekening-courant bij het Rijk buiten begrotingsverband worden bijgehouden. Dit zijn namelijk door de aard van de transacties veelal tijdelijke transacties (direct opvraagbare tegoeden, c.q. direct aflosbare kredieten). Het boeken buiten begrotingsverband leidt ertoe dat het verstrekken van een rekening-courantkrediet (roodstand) in tegenstelling tot het verstrekken van een vaste lening, geen begrotingsmutatie - en dus ook geen autorisatie door de Staten-Generaal - tot gevolg heeft. Teneinde de kredietverlening via een rekening-courant budgettair transparant te maken en binnen de autorisatie van de Staten-Generaal te brengen is in het tweede lid voorgeschreven, dat jaarlijks in de slotwet van de begroting van de nationale schuld opgenomen moet worden de mutatie van jaar op jaar per 31 december in het totaalsaldo van de rekeningen-courant die derden en baten-lastendiensten bij het Ministerie van Financiën aanhouden.

De uitgaven en ontvangsten aan rente, boete, kosten en provisie, bedoeld onder e, betreffen uitgaven en ontvangsten die samenhangen met vlottendeschuldtransacties als bedoeld onder b, en met de rekeningen-courant die derden en baten-lastendiensten bij het Ministerie van Financiën aanhouden. De rekeningen-courant die derden bij Financiën aanhouden, zijn in het algemeen rekeningen in het kader van het geïntegreerd middelenbeheer. Rente kan ten laste van IXA zowel een uitgave zijn (betaalde rente over creditsaldi op de rekeningen-courant) als een ontvangst (ontvangen rente over debetsaldi; in feite rente over verstrekte kredieten). Dit geldt ook voor boetes, kosten en provisie; die zowel actief als passief in rekening gebracht kunnen worden.

Onderdeel f biedt de basis om bijvoorbeeld de rentebesparing als gevolg van een verlaging van de staatsschuld ten laste van IXA te brengen, in de gevallen dat die rentebesparing op grond van een wettelijke regeling kan worden aangewend ter bekostiging van uitgaven elders op de rijksbegroting. Een voorbeeld hiervan is de rentebesparing die is opgetreden doordat de verkoop van bepaalde staatsdeelnemingen en van bepaalde aardgasvoorraden is aangewend ter verlaging van de staatsschuld onder de gelijktijdige regeling in de instellingswet van het FES<sup>51</sup> dat de daarmee structureel optredende lagere rentelasten beschikbaar komen als middelen ten behoeve van het FES. Overigens is dit bij een Nota van wijziging op de Zevende wijziging van de CW reeds in de de CW opgenomen (kamerstukken II, 1999/2000, 26.974, nr. 7).

Onderdeel g heeft betrekking op de uitgaven en-ontvangsten van het betalingsverkeer met betrekking tot de centrale kassen van 's Rijks schatkist. Gedacht moet worden aan debet- en creditrentecomponenten van de dagsaldi die resteren na de dagelijkse afroaming/verevening, de kosten van het gebruik van (centrale) bankrekeningen, e.d.

Onderdeel h heeft betrekking op de directe apparaatsuitgaven en –ontvangsten (personeel en materieel) die samenhangen met het beheer van de begroting van Nationale Schuld.

### **Tweede lid**

In aansluiting op het bepaalde in het eerste lid, onder b en d, wordt in dit tweede lid bepaald dat de mutaties per 31 december van een jaar in het saldo van de vlottende schuld (onderdeel b van het eerste lid) en in het totaalsaldo van de externe rekeningen-courant en de rekeningen-courant

<sup>51</sup> Wijziging FES-wet (Stb. 2000, 552; Kamerstukken II, 26.842).

van de baten-lastendiensten, in de slotwet worden opgenomen. In deze situatie is dus sprake van een autorisatie achteraf. In de ontwerp-begroting kan voor deze saldi een promemoreraming worden opgenomen.

Met het oog op de administratieve doelmatigheid is de formulering zo gekozen dat elke mutatie (zowel positief als negatief) in de bedoelde saldi wordt meegenomen, dus zowel mutaties die leiden tot een toename van de creditstand (zwart-stand) op de rekeningen-courant als een afname van de creditstand, ook als die afname niet leidt tot kredietverlening (oftewel tot roodstand). Een mutatie in de slotwet in de uitgavenbegroting van de nationale schuld houdt derhalve in, dat in het betrokken jaar per saldo op de rekeningen-courant een afname (intering) van het gezamenlijke tegoed van de betrokken derden en baten-lastendiensten heeft plaatsgevonden. De oorzaak daarvan kan zijn een grotere opname dan inleg van gelden, maar eventueel ook een toename van kredietverstrekking. Een mutatie in de slotwet in de ontvangstenbegroting van de nationale schuld houdt dan in, dat in het betrokken jaar per saldo op de rekeningen-courant een toename van het gezamenlijke tegoed van de betrokken derden en baten-lastendiensten heeft plaatsgevonden. De oorzaak daarvan kan zijn een grotere inleg dan opname van gelden, maar ook een grotere aflossing op eerder verstrekte kredieten dan opname van nieuwe kredieten.

### **Derde lid**

Lid 3 is nieuw en schrijft voor dat de rente op transactiebasis moet worden geraamd. Met de registratie van rente op transactiebasis wordt aangesloten bij de Europese voorschriften van het ESR 1995 (Europees Stelsel van Rekeningen). Het ESR 1995 is de Europese methode om onder meer het EMU-saldo en het geharmoniseerde BNP (Bruto Nationaal Product) als grondslag voor de afdracht van de eigen middelen van de Europese Unie te berekenen. Het ESR 1995 schrijft registratie voor op transactiebasis. Dit houdt in dat het moment waarop de economische waarde tot stand komt bepalend is voor het registratiemoment (boekhoudmoment) en niet het moment van de feitelijke kasbetaling. Ingeval van rente betekent transactiebasis dat rente wordt geregistreerd naar rato van de periode waarin de hoofdsom heeft uitgestaan. De aldus aangegroeide rente moet in iedere verslagperiode worden geregistreerd, ongeacht of deze in die periode werkelijk is betaald of is toegevoegd aan de uitstaande hoofdsom. De rente wordt ook op transactiebasis verwerkt binnen het uitgavenkader. Tot de rentekosten en renteopbrengsten worden ook gerekend de kosten van het disagio onderscheidenlijk de opbrengsten van het agio dat wordt gerealiseerd bij de verkoop (emissie) van staatsschuld. Het gerealiseerde agio en disagio wordt toegerekend naar de looptijd van de lening. Deze toerekening vindt zodanig plaats dat het effectief rendement bij de emissie wordt verantwoord. De rente op transactiebasis is aldus het saldo van de toegerekende rente en het eventueel gerealiseerde agio en disagio.

### **Artikel 8**

Artikel 8 bevat een aantal bepalingen voor de niet-departementale begrotingen van de koning (eerste lid) en van de colleges (tweede lid), bedoeld in artikel 1, onderdeel e tot en met h.

### **Eerste lid**

De eerste volzin van het *eerste lid* van artikel 8 luidt hetzelfde als het eerste lid van het oude artikel 6. Het bepaalt dat de begroting van het koninklijk huis de uitkeringen bevat aan de leden van dat huis. Daaraan is thans toegevoegd dat de begrotingsartikelen waarin de uitkeringen worden opgenomen het karakter hebben van een niet-beleidsartikel. Met deze laatste bepaling wordt bereikt dat de bepalingen in de CW die specifiek betrekking hebben op de beleidsartikelen niet op de begrotingsartikelen van de begroting van het koninklijk huis betrekking hebben. Zo gelden de bepalingen van artikel 5 niet. Ook in de verantwoordings sfeer zijn de bepalingen die betrekking hebben op de beleidsartikelen niet relevant voor de verantwoording over de uitvoering van de begroting van het koninklijk huis.

*Onderstaande toelichting bij dit artikel is ontleend aan de toelichting bij de Vijfde wijziging op de CW 2001 (Kamerstukken 32.792, nr. 3)*

In dit onderdeel wordt structureel de naamswijziging van *de begroting van het koninklijk huis* doorgevoerd; dat wordt: *de begroting van de Koning*.

### **Tweede lid**

Gelet op de bijzondere staatsrechtelijke positie van een aantal hoge colleges (met name de Tweede en de Eerste Kamer van de Staten-Generaal) ligt het niet zonder meer voor de hand om de activiteiten van alle colleges te benaderen vanuit de VBTB-invalshoek, dat wil zeggen vanuit de vraagstelling: Wat willen deze colleges bereiken, wat gaan zij daarvoor doen en wat mag dat kosten? Op grond van de bepaling dat de toepassing van artikel 5 bij bepaalde begrotingsartikelen van de begroting van de colleges geheel of gedeeltelijk achterwege kan blijven, kan rekening worden gehouden met de specifieke positie van elk college. Het is evenwel de bedoeling dat artikel 5 ook zoveel mogelijk op de begroting van de colleges wordt toegepast. Om die reden is voorzien in een extra toets door - naast vanzelfsprekend de begrotingsverantwoordelijke minister, in casu de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - de minister van Financiën. Indien dit artikellid wordt toegepast, ligt het in de rede dat daarvan in de toelichting bij de betrokken begrotingsartikelen een verklaring wordt opgenomen.

### **Artikel 9**

Dit was het oude artikel 2 en betreft de instelling van een begrotingsfonds.

De eerste drie leden van dit artikel zijn ongewijzigd gebleven ten opzichte van de tekst zoals dat artikel luidde na de Zevende wijziging CW (kamerstukken II, 1999/2000, 26.974). Het (oude) vierde lid is vervangen; dit luidde: *De bepalingen van deze wet zijn op een begrotingsfonds van toepassing, voor zover daarvan bij de wet tot instelling van het fonds niet wordt afgeweken.* Deze bepaling is bestuursrechtelijk overbodig; een *lex specialis* (instellingswet) gaat voor een *lex generalis*. Aan het nieuwe artikel 9 is thans een nieuw vierde lid toegevoegd, dat de mogelijkheid biedt om voor bepaalde begrotingsfondsen te kunnen afwijken van de artikel 5 en 6. Voor een aantal begrotingsfondsen, zoals fondsen met een verdeel- of een spaarkarakter (het FES of het AOW-spaarfonds), is bijvoorbeeld het onderscheid beleidsartikel/niet-beleidsartikel niet altijd even zinvol.

*Ontleend aan de Memorie van toelichting bij de CW 1976, artikel 87 (Kamerstukken 13.037).*

#### **Eerste lid**

Door het opnemen van de uitgaven en de ontvangsten van fondsen in afzonderlijke begrotingen wordt de algemene indeling van de begroting doorbroken; aldus wordt het verkrijgen van een duidelijk beeld bemoeilijkt en wel des te meer naar mate het aantal fondsen groter is. Dit kan ertoe leiden, dat de ten laste van de fondsen komende uitgaven in mindere mate aan een kritische beschouwing worden onderworpen. Met name is het gevaar groot dat de uitgaven van een fonds, die in de regel uit speciaal daarvoor aangewezen inkomsten worden gefinancierd, onvoldoende worden betrokken teneinde onderlinge afweging van de verschillende rijksuitgaven zoals deze jaarlijks in het kader van de begrotingsvoorbereiding plaatsvindt. Begrotingsfondsen dienen daarom alleen dan te worden ingesteld, wanneer daarvoor dringende redenen bestaan. Deze kunnen b.v. zijn, dat de Staat een bijzondere taak heeft ten aanzien van gelden, waarop derden aanspraken hebben of dat bepaalde bedragen voor een bepaald doel moeten worden aangewend. De fondsconstructie maakt het daarbij mogelijk eventuele saldi over te hevelen naar een later dienstjaar. Een overschot of tekort aan middelen in een bepaald jaar blijft aldus beschikbaar of moet later worden ingehaald.

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 7<sup>e</sup> wijziging van de CW (Kamerstukken 26.974).*

#### **Eerste lid**

De oude bepaling in het eerste lid legt teveel nadruk op het oormerken van bepaalde ontvangsten voor bepaalde uitgaven. In de praktijk worden begrotingsfondsen ook "gevuld" via een budgetoverheveling, dat wil zeggen via het beschikbaar stellen van bijdragen ten laste van een andere begroting, dan wel ten laste van de algemene middelen. Om die reden is thans het woord *bepaalde vóór ontvangsten en uitgaven* geschrapt. Daardoor is het geen vraag (meer) of bijvoorbeeld een begrotingsfonds als het AOW-spaarfonds wel een begrotingsfonds in de zin van dit artikel 2 van de CW kan zijn, omdat dat fonds geheel wordt gevuld door budgetoverheveling (bijdragen) ten laste van voornamelijk de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Andere fondsen die geheel of gedeeltelijk via budgetoverheveling worden gevuld, zijn het Gemeentefonds en het Provinciefonds (geheel ten laste van de algemene middelen) en het Infrastructuurfonds dat zowel gevuld wordt door middel van budgetoverheveling ten laste van diverse begrotingen als door middel van bijdragen van derden (geoordeelde ontvangsten).



Het Fonds Economische Structuurversterking wordt voornamelijk gevuld door geormerkte inkomsten. Het Diergezondheidsfonds kent in dit opzicht een wat bijzondere constructie. Feitelijk wordt het fonds gevuld uit geormerkte heffingen. Die heffingen worden evenwel formeel als ontvangsten op de begroting van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij verantwoord; via budgetoverheveling worden deze ontvangsten van die begroting naar de begroting van het Diergezondheidsfonds doorgeleid.

### **Artikel 9a**

*Dit artikel is ingevoegd bij de Vijfde wijziging op de CW 2001 (Stb. 2011, 544). De toelichting is ontleend aan de memorie van toelichting; Kamerstukken 32.792, nr. 3)*

Het eerste lid van het ingevoegde artikel 9a bepaalt dat vanaf het begrotingsjaar 2012 van de wettelijke verplichting tot het jaarlijks indienen van een begroting voor het Fes kan worden afgeweken.

Het tweede lid regelt dat, wanneer voor enig begrotingsjaar geen voorstel als bedoeld in het eerste lid wordt ingediend, de ontvangsten en uitgaven van het Fes op nul worden gesteld. Het op nul stellen impliceert de tijdelijke "bevrozing" van de voeding van het fonds. In het regeerakkoord is afgesproken dat het Fes deze regeerperiode niet gevoed wordt. Reeds aangegane verplichtingen worden in het desbetreffende begrotingsjaar verantwoord op de begrotingen van de relevante vakdepartementen en worden dus op die begrotingen budgettair afgewikkeld ten laste van de algemene middelen. Bevrozing heeft daar dus geen betrekking op. De bevrozing heeft dan ook geen consequenties voor reeds aangegane verplichtingen.

Het derde lid van dit artikel zorgt er voor dat de keuze om al dan niet een voorstel van wet als bedoeld in het eerste lid in te dienen een tijdelijk karakter kent. Indien een voorstel van wet als bedoeld in het eerste lid wordt ingediend, vervalt het artikel. De regering is vervolgens weer gehouden om jaarlijks een wetsvoorstel tot vaststelling van de begrotingsstaat voor het Fes in te dienen.

### **Artikel 10 en 11**

Dit zijn de oude artikelen 70 en 71 CW. Deze artikelen bevatten met name een aantal tekstuele wijzigingen die samenhangen met elders in dit wetsvoorstel aangebrachte wijzigingen.

In het **eerste lid van artikel 11** (oud artikel 71) is het tekstdeel *een of meer begrotingsartikelen van het desbetreffende hoofdbeleidsterrein* vervangen door: *een of meer begrotingsartikelen*. Deze bepaling is noodzakelijk om de mogelijkheid te openen dat onderlinge betalingen tussen een baten-lastendienst en het moederdepartement in de begroting - en daarmee ook in de verantwoording - van het moederdepartement worden verwerkt. Op grond van het bepaalde in artikel 31 (artikel 26 oud), eerste lid, worden onderlinge betalingen (verrekeningen) tussen diensten binnen één begroting in het algemeen niet als geldelijke betalingen/ontvangsten verwerkt. Artikel 11, eerste lid, vormt een uitzondering op deze regel. Betalingen tussen baten-lastendiensten en andere ministeries dan het moederdepartement worden op grond van artikel 31, eerste lid, als geldelijke betalingen verwerkt en worden op grond van artikel 3, eerste lid, onder c, ook in de begroting van (zowel de baten-lastendienst als) het betrokken ministerie opgenomen.

Het **tweede en derde lid van artikel 11** zijn ten opzichte van de oude tekst in artikel 71 tekstueel zodanig aangepast dat ook op basis van de nieuwe formulering per baten-lastendienst de totalen van de baten en van de lasten, het saldo van de baten en de lasten en de totalen van de kapitaaluitgaven en van de kapitaalontvangsten in een aparte staat worden opgenomen. Autorisatie vindt derhalve, zoals dat ook in de oude situatie het geval was, plaats per baten-lastendienst op basis van totalen en niet op een lager niveau binnen de begroting van een baten-lastendienst. De bijdrage(n) van het moederdepartement aan een baten-lastendienst of de bijdrage (uitkering) van een baten-lastendienst aan het moederdepartement wordt in de begroting van het betrokken ministerie wel op artikelniveau (bij het betrokken begrotingsartikel) verwerkt en dus ook geautoriseerd.

*Ontleend aan amendement nr. 16 bij de 6e wijziging van de CW (Kamerstukken 23.796).*

#### **Tweede lid, tweede volzin en verder**

Dit amendement beoogt de positie van de Tweede Kamer te versterken bij het instellen van agentschappen door de voorhangprocedure bij het instellen daarvan gelijk te schakelen

aan die bij het oprichten, het mede-oprichten of het doen oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen (artikel 29, eerste en tweede lid CW).

Via een motie kan de Tweede kamer zich in een concreet geval uitspreken tegen een voorgenomen besluit tot het verlenen van de status van agentschap aan een bepaald onderdeel van een ministerie. De bepaling in de laatste volzin is zo geredigeerd, dat zonder een zodanige kameruitspraak binnen de gestelde termijnen, de regering het voorgenomen besluit kan uitvoeren.

*Ontleend aan amendement nr. 20 bij de 6e wijziging van de CW (Kamerstukken 23.796).*

#### Derde lid

Om een besluit tot instellen van een agentschap te kunnen beoordelen is geordende informatie noodzakelijk.

Een agentschap wordt ingesteld om een meer resultaatgerichte sturing van een onderdeel van een departement mogelijk te maken, een sturing gericht op het voortbrengen van de gewenste producten (waaronder begrepen diensten). Die producten moeten door de Kamer beoordeeld kunnen worden op kwaliteit, kwantiteit en effecten. Daartoe is de zogeheten produktinformatie nodig.

*Ontleend aan de Memorie van toelichting bij de 6e wijziging van de CW (Kamerstukken 23.796).*

Dit artikel bevat bepalingen over de instelling van een agentschap. In het eerste lid is aangegeven dat de ministerraad moet instemmen met een besluit tot instelling van een agentschap. Het definitieve besluit tot instelling wordt volgens het tweede lid pas genomen 30 dagen nadat over het voornemen tot instelling van een agentschap een brief aan de Tweede Kamer van de Staten-Generaal is gezonden. Recesdagen zullen daarbij niet worden meegeteld. Hiermee wordt aangesloten bij de voorhangprocedure in artikel 29 van de CW voor het (doen) (mede-)oprichten door de Staat van een privaatrechtelijke rechtspersoon. In die tijd heeft de Tweede Kamer de mogelijkheid op het voornemen tot instelling van een agentschap te reageren. Indien de Tweede Kamer bezwaren heeft tegen de instelling van een concreet agentschap kan zij hieraan bijvoorbeeld via een motie uitdrukking geven.

Bij afwijkende beheersregels kan bijvoorbeeld gedacht worden aan afwijkingen van de bovendepartementale regelgeving met betrekking tot huisvesting en vervreemding van goederen. Omdat het hierbij niet gaat om afwijkingen van bepalingen uit de CW is het niet nodig hiervoor een voorziening in de CW op te nemen. Het ligt in de rede dat in het besluit tot instelling van een agentschap in algemene zin ingegaan wordt op de taken en bevoegdheden van het agentschap. Evenmin als voor andere onderdelen van ministeries is het nodig hiervoor een bepaling in de CW op te nemen.

#### Artikel 12

In de oude CW was dit artikel 8.

In het **eerste lid** is vervallen de zinsnede inzake het insturen van de meerjarenramingen aan de Minister van Financiën gelijktijdig met het insturen van de ontwerp-begroting. Deze expliciete bepaling is niet meer nodig nu op grond van artikel 5, eerste en tweede lid, respectievelijk artikel 6, vierde lid, is bepaald dat het meerjarig inzicht over de periode van de jaren t-2 tot en met t+4 uit de toelichting bij een begrotingsartikel moet blijken.

Ook in het **tweede lid** is de expliciete bepaling inzake het bezwaar maken door de Minister van Financiën tegen de ontwerp-meerjarenramingen om dezelfde reden geschrapt. In het tweede lid is een zinsnede in onderdeel b toegevoegd op grond waarvan de Minister van Financiën ook bezwaar tegen een ontwerp-begroting kan maken voor zover de daarin opgenomen bedragen niet in een redelijke verhouding staan tot de doelstellingen van het beleid dat aan die begroting ten grondslag ligt. Met het herontwerp van de begroting in het kader van VBTB worden de begrotingen meer beleidsmatig en wordt waar mogelijk een direct verband wordt gelegd tussen de doelstellingen van beleid, de daartoe in te zetten instrumenten, de daarmee te leveren prestaties en de daarvoor beschikbare bedragen. Het is daarbij van belang dat de doelstellingen van beleid in een redelijke verhouding staan tot de daarvoor geraamde bedragen. Met de toevoeging in artikel 12 heeft de Minister van Financiën de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen de ontwerp-begroting indien dit niet het geval is.

De overige leden van het oude artikel 8 zijn niet gewijzigd.

*Ontleend aan de Memorie van toelichting bij de 4e wijziging van de CW 1976 (Kamerstukken 20.994).*

In de wet wordt de bestaande praktijk vastgelegd dat met de wetsvoorstellen tevens de meerjarenramingen door de beherende ministers moeten worden ingezonden (eerste lid). De bestaande bezwaarprocedure en de daarbij door de minister van Financiën te hanteren toetsingsgronden zijn ook op de meerjarenramingen van toepassing verklaard (tweede lid). Voorzover in bilateraal overleg geen oplossing wordt gevonden voor bezwaren van de minister van Financiën wordt over deze bezwaren volgens de normaal ter zake geldende procedures in de ministerraad beslist. Een afzonderlijke bepaling daarvoor in dit artikel is niet noodzakelijk.

Overigens hebben de meerjarenramingen, indien daartegen van de zijde van de minister van Financiën geen bezwaren (meer) bestaan, niet het karakter van verkregen rechten. Meerjarenramingen behoren enerzijds zicht op toekomstige ontwikkelingen te geven zonder dat de toekomst daarmee wordt vastgelegd. Zouden er geen meerjarenramingen zijn dan kan er beleid ontwikkeld worden waarvan men de (financiële) afloop niet kent dan wel kan een benodigde beleidswijziging te laat in gang worden gezet. Anderzijds is het ook niet de bedoeling dat meerjarenramingen geheel vrijblijvend van karakter zullen zijn. Als bij voorbeeld in gang gezette meerjarige projecten duurder uitvallen dan was geraamd, zal het totaal van de meerjarenramingen van het desbetreffende ministerie niet zonder meer worden verhoogd. Bij de besluitvorming is immers uitgegaan van lagere uitgaven. Die binden het betrokken vakministerie. Bij vrijblijvende extrapolaties kan dat niet het geval zijn. Hier komt ook de spanning naar voren tussen de verschillende functies van de meerjarenramingen. Met name waar afspraken zijn gebaseerd op specifieke calculaties, waar afspraken zijn gemaakt over de maximale omvang van budgetten of waar taakstellende verlagingen zijn overeengekomen, is een zekere binding aan de ramingen wenselijk. Volledige binding is onmogelijk omdat deze pas ontstaat bij de autorisatie van de begroting van het desbetreffende jaar.

Bij de beschrijving van de procedure waarlangs begrotingswetsvoorstellen tot stand komen, is aangesloten bij de terminologie van de Grondwet zoals die luidt na de herziening in 1983. De procedure blijft inhoudelijk hetzelfde. Vast ligt onder meer dat de minister van Financiën de wetsvoorstellen Ons ter indiening aanbiedt (derde lid) hoewel de vakministers hun begroting contrasigneren.

Evenals de huidige CW bevat het wetsvoorstel geen speciale procedure voor het indienen van de begrotingsvoorstellen met betrekking tot het hoofdstuk van de hoge colleges van staat en het Kabinet van de Koning. Hoewel de overlegsituatie tussen de minister van Binnenlandse Zaken en een hoog college van staat in het kader van de begrotingsvoorbereiding, die moet leiden tot een begrotingsvoorstel voor hoofdstuk II, gelet op de onafhankelijke positie van deze colleges, duidelijk een andere is dan de intradepartementale overlegsituatie die voorafgaat aan de opstelling van een departementaal begrotingshoofdstuk, achten wij het gewenst dat in beide gevallen één lijn wordt aangehouden, in die zin dat aan de hierbedoelde overlegsituaties door de betrokken partijen zelf vorm en inhoud wordt gegeven. De bepalingen in (het eerste en tweede lid van) artikel 8 kunnen dan ook beperkt blijven tot de procedures die gelden tussen de minister van Financiën als coördinerend minister van de gehele Rijksbegroting en de beherende ministers. Er is overigens binnen deze procedures voldoende ruimte aanwezig om, zonodig via (een bijlage bij) de memorie van toelichting bij een begrotingswet, aan de Staten-Generaal duidelijk inzicht te verschaffen in de door de hoge colleges van Staat naar voren gebrachte behoeften voor de zelfstandige uitoefening van hun taken.

De datum van inzending van de ontwerp-begroting (de derde dinsdag van september) vloeit rechtstreeks voort uit de Grondwet (artikel 105, tweede lid jo. artikel 65). Artikel 82 van de Grondwet bepaalt in zijn algemeenheid dat voorstellen van wet kunnen worden ingediend door of vanwege de Koning en door de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Ten aanzien van begrotingswetsvoorstellen ontbreekt het recht van initiatief van de Tweede Kamer. Artikel 105, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat jaarlijks voorstellen van algemene begrotingswetten worden ingediend door of vanwege de Koning. Voorgesteld wordt in het vijfde lid van artikel 8 een regeling op te nemen conform de geldende praktijk betreffende de indiening van de ontwerp-begroting niet "door" de Koning (bij koninklijke boodschap), maar "vanwege" de Koning door de Minister van Financiën (krachtens koninklijke machtiging).

### **Artikel 12a**

*Dit artikel is ingevoegd bij de Tweede wijziging van de CW 2001 via een amendement (Kamerstukken 29.833, nr.*

14). Aan de toelichting bij het amendement is het volgende ontleend.

Dit amendement geeft uitdrukking aan de overtuiging dat de Staten-Generaal – als controleur van de regering autonoom haar eigen controlemiddelen kiest en derhalve ook haar eigen begroting opstelt en vaststelt. Daarbij past het dat de regering – als gecontroleerde – de grootst mogelijke terughoudendheid betracht om hierin te interveniëren.

Dit amendement vervangt het op 27 juni 2005 ingediende gewijzigde amendement van de leden Dubbelboer en Mastwijk (TK 2004–2005, 29 833, nr. 10). Mede op grond van het advies dat de Raad van State van 16 september 2005 over genoemd amendement heeft uitgebracht, wordt Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 833, nr. 14 1 in onderhavig amendement niet gekozen voor een plicht voor de regering om de door de beide Kamers van de Staten-Generaal opgestelde ramingen te allen tijde onverkort over te nemen, aangezien dit strijdig wordt geacht met de Grondwet. Dit amendement brengt daarentegen wel nadrukkelijk tot uitdrukking dat afwijking door de regering van de door de beide kamers opgestelde ramingen in beginsel niet aan de orde kan zijn, tenzij een evident zwaarwegende reden zich hiertegen verzet. *Naar het oordeel van de indiener kunnen, bijvoorbeeld, budgettaire afwegingen niet gezien worden als een dergelijke evidente zwaarwegende reden. Algemeen regeringsbeleid kan in deze niet zonder meer een rechtvaardigingsgrond zijn om te treden in de autonomie van de Staten-Generaal ten aanzien van haar controlerende taak ten opzichte van de regering.* De Staten-Generaal dient in haar taak als controleur van de regering, zelf de omvang van de daarvoor benodigde middelen vast te kunnen stellen. Dit amendement is te beschouwen als een stap in het reeds in 2001 door de Tweede Kamer in gang gezette proces te komen tot een zelfstandige begrotingsautoriteit (TK 2000–2001, 27 677, nr. 17). Dit amendement beoogt de Staten-Generaal de maximale budgettaire autonomie te verschaffen, die binnen het kader van de Comptabiliteitswet 2001 en gegeven de huidige grondwettelijke randvoorwaarden mogelijk is.

*Voor een juiste interpretatie van het cursieve tekstdeel van deze toelichting is tijdens het plenaire debat van 19 maart 2008 (Handelingen II, blzz. 65-4638 en 65-4639) het volgende tussen de minister en de indiener van het amendement – het kamerlid Mastwijk – gewisseld.*

**Minister Ter Horst:** (...) De heer Mastwijk zegt dat het hem er niet om gaat de grondwettelijke vrijheid van de regering in te perken. Dat is mooi. Hij zegt ook niet te willen tornen aan de Grondwet en hij stelt geen grondwetswijziging voor. Dat is ook mooi. Verder vraagt hij aan het kabinet om uiterste terughoudendheid te betrachten bij het tornen aan de autonomie die de Tweede Kamer heeft over de eigen begroting. Dat willen wij doen. Ik heb dit tijdens onze gedachtewisseling de vorige keer ook gezegd. Wij willen op dat punt terughoudendheid betrachten. Er is echter een probleem. De heer Mastwijk zegt dat hij niet wil tornen aan de Grondwet, maar dat hij wel de tekst van zijn amendement plus toelichting in de Comptabiliteitswet opgenomen wil hebben. Als dat echter zou gebeuren, betekent dat dat de tekst in de Comptabiliteitswet strijdig is met de Grondwet.

(...)

Het gaat er dus om een zodanige formulering te vinden, dat ook het kabinet vindt dat er geen strijdigheid is met de Grondwet. In zijn amendement gebruikt de heer Mastwijk de termen "niet zonder meer" en "in beginsel". Dat zijn beide termen waarmee het kabinet goed kan leven, omdat zij ook de ruimte aangeven die het kabinet nodig heeft om het voorstel te kunnen doen waarvan het vindt dat het moet kunnen worden gedaan. Er is alleen één zin in de toelichting waarbij die ruimte niet wordt gegeven. Dat is de zin: "Naar het oordeel van de indiener kunnen, bijvoorbeeld, budgettaire afwegingen niet gezien worden als een dergelijke evidente zwaarwegende reden." Als die tekst blijft staan, betekent dit dat de Kamer aan de regering aangeeft dat de regering niet met een dergelijk voorstel mag komen, omdat het naar het oordeel van de Kamer geen evident zwaarwegende reden is. Daar legt de Kamer een beperking op die strijdig is met de Grondwet, omdat de Grondwet aangeeft dat de regering die vrijheid moet hebben. Ik weet het natuurlijk niet, maar stel dat dit niet de bedoeling is van de indiener. Als hij in de mondelinge toelichting die hij nu geeft, zou zeggen dat voor hem de budgettaire afwegingen ook een onderdeel zijn van het algemene regeringsbeleid dat in de volgende zin aan de orde komt, dus dat budgettaire afwegingen gezien kunnen worden als een onderdeel van algemeen regeringsbeleid waarvoor de formulering geldt dat het niet zonder meer een

rechtvaardigingsgrond is om te treden in de autonomie van de Staten-Generaal, heb ik ruimte om te kunnen zeggen dat het niet leidt tot een strijdigheid met de Grondwet. In het andere geval moet ik toch constateren dat dit het geval is. Dan moet ik aanvaarding van het amendement uiteraard ontraden, terwijl ik het aan de Kamer kan overlaten als hij mij die toelichting kan geven.

De heer **Mastwijk** (CDA): Het wordt een spel van nuances, van punten en komma's. Wat de minister zegt, zou ik als volgt willen interpreteren. De minister leest het zo dat de regering niet mag komen met een bepaalde afwijking van de raming. Gelet op de strekking en de omvang van de Comptabiliteitswet zou gelezen moeten worden dat de regering niet zou dienen te komen. Het is een nuance, maar het is een verschil. Misschien kunnen wij elkaar vinden. Ik begrijp best de relatie tussen "budgettaire afwegingen", daarna een punt en dan "Algemeen regeringsbeleid". Als wij in de toelichting achter "evident zwaarwegende redenen" van de punt een puntkomma maken en dan de "A" van "Algemeen regeringsbeleid" vervangen door een "a", dient de tweede zin die begint met "Algemeen regeringsbeleid" als adstructie op het voorgaande. Ik denk dat wij elkaar dan hebben gevonden.

De **voorzitter**: Kan de minister dit zo snel volgen?

Minister **Ter Horst**: Ja, de minister kan dit zo snel volgen. Ik wil ook niet een semantische discussie met de heer Mastwijk aangaan, maar het is wel een beetje gek om algemeen regeringsbeleid als een adstructie van budgettaire afwegingen te zien. Het omgekeerde is het geval. Met de formulering "Algemeen regeringsbeleid kan in deze niet zonder meer een rechtvaardigingsgrond zijn" is niets mis. Als de heer Mastwijk budgettaire afwegingen als een adstructie ziet van algemeen regeringsbeleid, ben ik zijn vrouw. Wij doen toch wel meer dan budgettaire afwegingen maken.

De heer **Mastwijk** (CDA): De redenering van mijn fractie is dat onder algemeen regeringsbeleid wordt verstaan mede het maken van budgettaire afwegingen. Wij zouden de twee zinnen ook kunnen omdraaien en dan kunnen wij elkaar ook vinden. Ik denk dat wij het volstrekt eens zijn, maar dat wij nu in een woordenspel zijn beland. Die kant wil ik absoluut niet op. Ik heb altijd geleerd dat het stenogram onderdeel uitmaakt van hetgeen bij wetgeving is bepaald. Ik zou tegen de minister kunnen zeggen: laten wij aannemen dat wat wij nu hebben gewisseld voor ons, regering en Kamer, voldoende aanleiding is om vast te stellen dat wij absoluut dezelfde kant op willen. Dan is wat mij betreft dit debat ten einde, maar het oordeel is uiteraard aan de minister.

Minister **Ter Horst**: Ik heb de indiener horen zeggen dat wat hem betreft, een budgettaire afweging onderdeel uitmaakt van het algemene regeringsbeleid. Daar ging het mij ook om. Daar kan ik dan ook mee leven. Dat betekent dat ik het oordeel over het amendement aan de Kamer kan laten.

(...).

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

### **Artikel 13**

In de oude CW was dit artikel 9.

Artikel 13 inzake de Miljoenennota bevat twee wijzigingen ten opzichte van de oude tekst. In onderdeel a wordt thans ook voorgeschreven dat in de Miljoenennota beschouwingen gewijd moeten worden aan de budgettaire betekenis van het voorgenomen beleid voor andere onderdelen van de collectieve sector die als budgetdisciplinesector worden aangemerkt. In de praktijk van de afgelopen jaren heeft de ministerraad de zogenaamde budgetdisciplinesector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt en de budgetdisciplinesector Zorg als zodanig aangemerkt.

In onderdeel c is alleen een tekstuele wijziging doorgevoerd: er wordt niet meer gesproken over meerjarenramingen die in de Miljoenennota in een bepaalde mate van samenvoeging worden gepresenteerd, maar van ramingen voor het begrotingsjaar en de vier op het begrotingsjaar aansluitende jaren. De reden hiervan is dat het begrip meerjarenramingen, zijnde de ramingen van de vier op het begrotingsjaar volgende jaren, niet meer in (artikel 12 van) de CW wordt gehanteerd.

Ontleend aan de Memorie van toelichting bij de 4e wijziging van de CW 1976 (Kamerstukken 20.994). Dit artikel treedt in de plaats van artikel 9, tweede lid. Het begrip miljoenennota wordt thans zodanig bekend verondersteld, dat een nadere definiëring daarvan niet noodzakelijk is. De meerjarenramingen, die door de desbetreffende ministers per begrotingsartikel worden opgesteld, worden ter bevordering van het inzicht door de minister van Financiën geaggregeerd (thans o.a. per hoofdstuk naar homogene groepen). Met het oog op die aggregatie is de zinsnede "volgens een door hem te bepalen mate van samenvoeging" onder c opgenomen.

Met het overzicht, bedoeld onder d, worden de z.g. vermoedelijke uitkomsten van het lopende jaar bedoeld; dit zijn de nadere mutaties die in aansluiting op de voorjaarsnotamutaties in de lopende begroting noodzakelijk worden geacht.

#### **Artikel 14**

In de oude CW was dit artikel 10.

Artikel 14 bevat naast enkele redactionele aanpassingen zonder inhoudelijke betekenis als belangrijkste wijziging de introductie in onderdeel c van het **tweede lid** van de derde woensdag van mei als de uiterste datum waarop na afloop van een jaar de slotwetsvoorstellen bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal moeten worden ingediend. Deze datum wordt ook gesteld aan de indiening bij de Tweede Kamer van de door de Rekenkamer onderzochte jaarverslagen (artikel 63) en van de onderzoeksrapporten van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot de jaarverslagen in artikel 84). Met de opname van deze datum in de CW is het versnellingstraject van de financiële verantwoordingen bij het Rijk ook formeel in de wet vastgelegd.

*De laatste volzin van het tweede lid ("Het tweede lid van artikel 63 is van overeenkomstige toepassing") is bij Tweede nota van wijziging op de CW 2001 in dit artikellid opgenomen (Kamerstukken II, 27.849, nr. 9). De toelichting daarbij luidde als volgt.*

Onder punt 7 van deze Nota van wijziging wordt in artikel 63 een uitwijkmogelijkheid geregeld voor de situatie dat de derde woensdag van mei – de jaarlijkse financiëleverantwoordingsdag bij het Rijk – in een recesperiode van de Tweede Kamer der Staten-Generaal zou vallen. Dat is bijvoorbeeld dit jaar – 2002 – het geval in verband met de Tweede-Kamerverkiezingen. Alsdan wordt thans geregeld dat het inzenden van de betrokken documenten – hetgeen met enig ceremonieel vertoon gepaard gaat - zal plaatsvinden op de eerste woensdag na het reces waarop de Tweede Kamer weer bijeenkomt. Omdat de in artikel 14, tweede lid, onder c, genoemde slotwetten tot de documenten behoren die op de derde woensdag van mei worden ingezonden, is het noodzakelijk om in artikel 14 het (nieuwe) tweede lid van artikel 63 van overeenkomstige toepassing te verklaren.

In het **derde lid** wordt aangegeven dat de toelichting bij een ontwerp-begrotingswijziging aan moet sluiten bij de toelichting die op grond van de artikelen 5 en 6 is gegeven bij de desbetreffende ontwerp-begroting. De ontwerp-begroting vormt derhalve het uitgangspunt. Ingeval van beleidswijzigingen en/of nieuw beleid wordt in de toelichting van de ontwerp-begrotingswijziging ingegaan op (de samenhang tussen) de beleidsdoelstellingen, de instrumenten, de daarmee te leveren prestaties en de financiële middelen. In de regel zal dit niet voorkomen. In dat geval staan de budgettaire mutaties voorop.

*Bij Tweede nota van wijziging op de CW 2001 (Kamerstukken II, 27.849, nr. 9) is in eerste aanleg aan artikel 14, derde lid, als laatste volzin toegevoegd: "De aansluiting is niet meerjarig."*

*Bij amendement-Duijkers c.s. (Kamerstukken II, 27.849, nr. 19) is vervolgens het derde lid van artikel 14 zodanig gewijzigd dat deze toevoeging ongedaan is gemaakt (dus wel een meerjarige doorwerking). Bovendien moet op grond van dit amendement de toelichting bij een suppletore begrotingsmutatie VBTB-proof worden gemaakt. Die toelichting bij de Nota van wijziging respectievelijk bij het amendement luiden:*

*Nota van wijziging*

In artikel 15 van het wetsvoorstel is de meerjarige doorwerking van begrotingsmutaties in de Voorjaarsnota niet langer voorgeschreven. In de Vermoedelijke uitkomsten en in de Najaarsnota was de meerjarige doorwerking – ook in de oude CW – niet voorgeschreven. Artikel 14, derde lid, stelt als eis aan de toelichting bij de suppletore begrotingen die samenhangen met de Voorjaarsnota en de Najaarsnota dat deze toelichting moet aansluiten bij de toelichting in de ontwerp-begroting. De toelichting bij de ontwerp-begroting

heeft op grond van het bepaalde in de artikelen 5 en 6 van het wetsvoorstel een meerjarig karakter. In lijn met het bepaalde ten aanzien van de budgettaire uitvoeringsnota's wordt thans bij deze Nota van wijziging zeker gesteld dat de toelichtingen bij de suppletore begrotingen ook geen meerjarig karakter zullen dragen.

*Amendement*

Het ligt in de rede dat de eisen die gesteld worden aan de opzet en presentatiewijze van de begroting ook overeenkomstig van toepassing zijn op suppletore begrotingen. Ook in de suppletore begrotingen dient de Kamer geïnformeerd te worden over de gevolgen die beleidsmatig relevante mutaties hebben voor de bij de oorspronkelijke begroting vastgestelde doelstellingen, streefwaarden en te leveren prestaties. Voorts acht de Kamer het wenselijk, ter ondersteuning van haar autorisatiefunctie, ook in de suppletore begrotingen geïnformeerd te worden over de meerjarige doorwerking van alle voorgestelde mutaties. (*einde toelichting amendement*).

Het vierde lid van het oude artikel 10 inzake de overzichten van niet-tijdig aan de Tweede Kamer gezonden suppletore begrotingen is komen te vervallen. Nu in deze nieuwe CW 2001 de versnelling van de opstelling en de indiening van de (suppletore) begrotingen en van de jaarverslagen geheel is doorgevoerd en binnen de departementen in een jaarlijks terugkerend tijdschema is opgenomen, heeft de dreiging die van deze "zwarte-lijst"-bepaling uitging haar uitwerking gehad.

*Ontleend aan de Memorie van toelichting bij de 4e wijziging van de CW 1976 (Kamerstukken 20.994)*

Eerste lid

Suppletore begrotingswetten komen in beginsel op dezelfde wijze tot stand als de oorspronkelijke begrotingswetten. Echter met dit verschil, dat als gevolg van een wijziging van de Wet op de Raad van State (Stb. 1987, 606), advisering door de Raad van State over deze wetsvoorstellen achterwege kan blijven. Hiermee is beoogd voorstellen tot begrotingswijziging sneller aan de Staten-Generaal voor te leggen. Gelet op de tijdsdruk die mag worden verwacht bij de voorbereiding van suppletore begrotingen nu in de wet uiterste indieningsdata (artikel 10, tweede lid) worden vastgelegd, is voorzien in de mogelijkheid dat ook bij deze begrotingswetsvoorstellen de weg van indiening "vanwege" de Koning kan worden gevolgd.

*Ontleend aan de Memorie van toelichting bij de 6e wijziging van de CW (Kamerstukken 23.796)*

Tweede lid

In de aanhef van het tweede lid is de zinsnede *voor zover het wijzigingen betreft in de ramingen van de verplichtingen of de uitgaven, bedoeld in artikel 4, tweede lid*, komen te vervallen. Hiermee wordt beoogd voor te schrijven, dat ook wijzigingen in de ontvangstenramingen (belastingenontvangsten en niet-belastingontvangsten) in de suppletore begrotingswetsvoorstellen moeten worden verwerkt. Dit is conform de sinds enige jaren bestaande praktijk.

In het tweede lid, onder a en b, is door de toevoeging van de woorden *samenhangend met die* een formele onjuistheid rechtgetrokken. De wijzigingen, bedoeld in artikel 12, betreffen de wijzigingen die zijn opgenomen in de Voorjaarsnota, in de Vermoedelijke Uitkomsten (onderdeel van de Miljoenennota) en in de Najaarsnota. Die wijzigingen worden lang niet altijd op het niveau van een begrotingsartikel gepresenteerd, maar worden vaak tot grotere eenheden geclusterd. De wijzigingen die in de overeenkomstige suppletore begrotingswetsvoorstellen moeten worden opgenomen, moeten - evenals dat in de ontwerp-begroting het geval is - wel degelijk op het niveau van een begrotingsartikel worden gepresenteerd en geautoriseerd. Van de huidige wettekst van artikel 10, tweede lid, in combinatie met de tekst van artikel 12, kan ten onrechte de suggestie uitgaan dat de begrotingsmutaties in een suppletore begroting geclusterd zouden kunnen worden opgenomen.

*Ontleend aan de Memorie van toelichting bij de 4e wijziging van de CW 1976 (Kamerstukken 20.994)*

Tweede lid

Ten opzichte van de doorgevoerde wijzigingen van artikel 10 in de derde wijziging van de CW 1976 (wet van 23 december 1987, Stb. 606) wordt dit artikellid nader gewijzigd. In dit lid wordt thans vorm gegeven aan de door ons nagestreefde eindsituatie waarin, los van de mogelijkheid om incidentele suppletore begrotingen in te dienen, reguliere suppletore

begrotingsvoorstellen in elk geval gekoppeld worden aan de voorjaarsnota, welke voorstellen uiterlijk op 1 juni van het desbetreffende dienstjaar bij de Tweede Kamer moeten zijn ingediend. Een tweede serie reguliere suppletore begrotingen dient vervolgens uiterlijk op 1 december daaraan volgend te worden ingediend. Daarin worden nadere wijzigingen opgenomen die in de loop van het jaar noodzakelijk blijken. In elk geval bevatten die voorstellen de mutaties uit hoofde van de z.g. vermoedelijke uitkomsten, die door de minister van Financiën in de miljoenennota voor het komende jaar worden opgenomen (zie artikel 12, tweede lid, in samenhang met artikel 9, onder d) en de mutaties die in najaarsnota (zie artikel 12, derde lid) worden opgenomen. Aanvullend worden ten slotte na afloop van het jaar de z.g. slotwetten ingediend. Verwezen wordt verder naar paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De woorden "in elk geval" in de aanhef van dit lid geven aan dat ook andere dan de onder a t/m c bedoelde wetsvoorstellen kunnen worden ingediend. Gedacht kan worden aan wijzigingsvoorstellen waartoe incidentele majeure beleidsmaatregelen nopen. Indien dergelijke beleidswijzigingen niet in de (reguliere) suppletore begrotingen, bedoeld onder a, opgenomen kunnen worden, kan via een zogenaamde incidentele suppletore begroting autorisatie aan de Staten-Generaal worden gevraagd. De suppletore begrotingen, bedoeld onder c, worden pas na afloop van een jaar bij de Staten-Generaal ingediend. Het karakter van die begrotingen is anders dan dat van de suppletore begrotingen, bedoeld onder a en b. Deze laatste zullen naast ramingsbijstellingen ook beleidswijzigingen kunnen bevatten. Hiervoor is machtiging vooraf (autorisatie) noodzakelijk. De suppletore begrotingen onder c betreffen regularisatiewetsvoorstellen (machtiging achteraf), ook wel slotwetten genoemd. De daarin opgenomen mutaties betreffen in beginsel slechts mutaties van boekhoudkundige aard, dan wel technische uitvoeringsmutaties, die al dan niet naar aanleiding van controlebevindingen doorgevoerd moeten worden. Autorisatie hiervan na afloop van een jaar is minder bezwaarlijk te achten.

In dit verband valt te denken aan:

- verlaging van het begrotingsbedrag om dat bedrag gelijk aan de realisatie te maken;
- mutaties uit hoofde van loon- en prijsbijstelling aangebracht conform de uitgangspunten
- die de Minister van Financiën hanteert bij de toedeling;
- désalderingen, die nodig zijn omdat ontvangsten niet in mindering van bezwaar mogen worden geboekt op de uitgaven;
- overboekingen tussen artikelen of tussen begrotingen die voortvloeien uit een tijdens de begrotingsuitvoering gebleken noodzaak om verplichtingen en/of uitgaven elders te verantwoorden dan waar deze oorspronkelijk begroot waren bij gelijkblijvende beleidsuitgangspunten;
- mineure kasverschuivingen die het gevolg zijn van een ander betalingstempo van lopende verplichtingen dan eerder geraamd;
- de mutaties die het gevolg zijn van de controlebevindingen van de betrokken controleinstanties.

Een eerdere gedachte, zoals die uit de kamerstukken met betrekking tot de derde wijziging CW 1976 blijkt, te weten het koppelen van suppletore begrotingen aan de voorlopige rekening, is niet in dit wetsvoorstel opgenomen. Uit autorisatie-oogpunt voegt een dergelijke serie suppletore begrotingen op dat moment aan het budgetrecht van de Staten-Generaal weinig toe. De desbetreffende mutaties, voor zover nog niet verwerkt in de suppletore begrotingen, bedoeld onder b van artikel 10, tweede lid, zullen, zoals bij de behandeling in de Tweede Kamer van de derde wijziging CW 1976 is besproken, in de later in het jaar in te dienen slotwetten worden verwerkt.

Zoals wij eerder in het kader van de memorie van antwoord bij de derde wijziging van de CW 1976 opmerkten (Kamerstukken II, 1986/1987, 19.766, nr. 8, blz. 4) is het alleen praktisch werkbaar dat na autorisatie door de Staten-Generaal met de uitvoering van de beleidswijzigingen die in die suppletore begrotingen zijn begrepen, wordt aangevangen, indien in aansluiting op de verkorting van de vóór-parlementaire procedure ook de parlementaire behandeling van die begrotingen aanzienlijk wordt versneld. Concreet zouden naar onze mening de suppletore begrotingen ad a steeds vóór het zomerreces door de Staten-Generaal dienen te zijn behandeld en de suppletore begrotingen ad b vóór medio december.



### **Artikel 15**

Het oude artikel 11 bepaalde dat de overbrenging, geheel of gedeeltelijk, van begrotingsartikelen van een begroting naar een andere begroting in verband met een wijziging van de taakverdeling tussen ministeries bij wet geschiedde. Deze bepaling is niet gehandhaafd. Uit de Comptabiliteitswet, zoals deze nu luidt, is afdoende eenduidig op te maken dat begrotingswijzigingen - dus ook begrotingswijzigingen als gevolg van een wijziging in de taakverdeling tussen ministeries - uitsluitend bij een suppletore begrotingswet kunnen plaatsvinden.

Artikel 15 was in de oude CW artikel 12.

Dit artikel heeft betrekking op de informatievoorziening tijdens het uitvoeringsjaar van een begroting via het zogenaamde notacircuit, te weten de Voorjaarsnota, de Miljoenennota en de Najaarsnota. Naast enkele redactionele wijzigingen zonder inhoudelijke betekenis, zijn de volgende wijzigingen aangebracht.

In alle drie de leden is thans expliciet de nota met naam opgenomen, zodat bij het lezen van de bepalingen van dit artikel direct duidelijk is op welke begrotingsmutaties de bepalingen betrekking hebben.

In het **eerste lid** is de oude tweede volzin vervallen. De bepaling in die volzin hield in dat in de Voorjaarsnota ook de meerjarige doorwerking van het begrotingsbeeld ten tijde van de stand van de Voorjaarsnota moest worden opgenomen. De redenen om deze wettelijke verplichting te schrappen zijn de volgende.

- De meerjarige doorwerking in de Voorjaarsnota is in twee opzichten partieel van aard en daarmee onvolledig. Ten eerste heeft deze alleen betrekking op de begrotingsgefinancierde uitgaven. Ten tweede betreft het slechts de "technische" doorwerking van Voorjaarsnotamutaties. Dit hangt nauw samen met de integratie van de besluitvorming binnen het kabinet over de Voorjaarsnota en de begrotingsvoorbereiding. Mutaties uit hoofde van de begrotingsvoorbereiding die geen betrekking hebben op het uitvoeringsjaar zijn nog voorlopig en daardoor niet in beeld. Deze knip tussen de doorwerking van uitvoeringsmutaties en mutaties die ingaan in het volgende jaar is in de praktijk soms lastig te maken en kan leiden tot arbitraire keuzes. Het integrale begrotingsbeeld voor het jaar na het lopende begrotingsjaar (jaar t+1) wordt eerst gepresenteerd in de Miljoenennota (jaar t+1).
- Mede als gevolg van het partiële karakter van de meerjarige doorwerking wordt daaraan in de praktijk niet in de hoofdtekst van de Voorjaarsnota aandacht geschonken, maar alleen in de zogenaamde Verticale Toelichting die als bijlage aan de nota wordt toegevoegd. De meerjarige doorwerking wordt in de praktijk dus slechts op detailniveau en niet geaggregeerd gepresenteerd. De hier voorgestelde wijziging van de CW leidt dan ook niet tot daadwerkelijk informatieverlies, maar slechts tot het niet meer leveren van gedesaggregeerde en onvolledige informatie.

Verder wordt nog opgemerkt dat het ook niet gebruikelijk is om in de Najaarsnota en in de Voorlopige Rekening een meerjarige doorwerking van de uitvoeringsmutaties op te nemen.

*Bij de Vierde nota van wijziging op de CW 2001 (Kamerstukken II, 27.849, nr. 21) is in artikel 15, eerste lid, de tekst zodanig aangepast dat in de Voorjaarsnota toch weer een meerjarige doorwerking moet worden gepresenteerd. De toelichting daarbij luidde.*

De wijziging in dit onderdeel heeft betrekking op het terugdraaien van de bepaling dat in de Voorjaarsnota geen meerjarige doorwerking hoeft te worden gepresenteerd.

In het **tweede lid** is de zinsnede "in aansluiting op" vervangen door "naast". Op deze wijze wordt recht gedaan aan de huidige praktijk waarin in de Miljoenennota voor het lopende jaar alle wijzigingen worden weergegeven ten opzichte van de stand in de vorige Miljoenennota.

*Ontleend aan de Memorie van toelichting bij de 4e wijziging van de CW 1976 (Kamerstukken 20.994).*

#### Eerste lid

De eerste volzin van dit artikel bevat ten opzichte van het overeenkomstige artikel 14 uit de CW 1976 (na de derde wijziging) alleen een redactionele wijziging. Het begrip voorjaarsnota wordt thans zodanig bekend verondersteld, dat een nadere definiëring daarvan niet noodzakelijk is. De bepaling in de tweede volzin ten aanzien van de meerjarenramingen is als wetsoepaling nieuw, maar heeft niet meer betekenis dan het

vastleggen van de bestaande praktijk waarbij in de voorjaarsnota ook de meerjarige doorwerking van de begrotingsmutaties van het lopende jaar wordt gepresenteerd. Hoewel in het nieuwe begrotingsstelsel meer nadruk op de verplichtingen zal worden gelegd, ligt het niet in de rede in de voorjaarsnota op verplichtingenbasis geaggregeerde begrotingsmutaties op te nemen. Met name niet omdat verplichtingen qua tijdsdimensie een heterogeen karakter dragen, waardoor aan geaggregeerde verplichtingen geen zinvolle betekenis kan worden toegekend. Overigens zullen de suppletore begrotingen naar aanleiding van de voorjaarsnota, die gelijktijdig met die nota aan de Tweede Kamer zullen worden voorgelegd, per begrotingsartikel mutaties zowel op kas- als op verplichtingenbasis bevatten.  
(...).

#### Tweede en derde lid

De wijzigingen, bedoeld in het tweede lid, betreffen de z.g. Vermoedelijke uitkomsten. Jaarlijks wordt hiervan voor het lopende jaar in de miljoenennota van het komende jaar een overzicht opgenomen. In samenhang met de bepaling in artikel 9, onder d, wordt dit in het wetsvoorstel vastgelegd.

In aansluiting op de sinds 1987 ontstane praktijk wordt in het derde lid de z.g. najaarsnota in de CW geïntroduceerd. Sinds de derde wijziging van de CW 1976 dienen uiterlijk op 1 december van een jaar suppletore begrotingsvoorstellen te worden ingediend, die nadere wijzigingen bevatten die in de begroting moeten worden aangebracht. Met de najaarsnota wordt beoogd een samenvattend overzicht van de belangrijkste mutaties uit die suppletore begrotingsvoorstellen aan de Staten-Generaal te presenteren, voor zover die niet reeds bij de vermoedelijke uitkomsten zijn gemeld. Het wordt niet wenselijk geoordeeld voor te schrijven dat in de najaarsnota de meerjarige doorwerking van de wijzigingen in de ramingen dient te worden aangegeven, zoals dat in het eerste lid wel voor de voorjaarsnota gebeurt. Presentatie van de aanpassing van de meerjarenramingen is alleen zinvol, indien in het kabinet daarover gelijktijdig budgettaire besluitvorming plaatsheeft (bijv. over compensaties). Budgettaire besluitvorming door het kabinet vindt echter gewoonlijk (simultaan) in het kader van de voorjaarsnota en de voorbereiding van de nieuwe begroting plaats, terwijl daarnaast de doorwerking van de mutaties die bij vermoedelijke uitkomsten worden gepresenteerd, wordt meegenomen in de miljoenennota waar zij onderdeel van uitmaken.

#### **Artikel 16**

Artikel 16 (oud artikel 13) is niet gewijzigd.

*Ontleend aan de Memorie van toelichting bij de 4e wijziging van de CW 1976 (Kamerstukken 20.994).*

De onderhavige bepaling dat voorstellen (voornemens en toezeggingen) met financiële gevolgen voor het Rijk niet aan de ministerraad of aan de Staten-Generaal worden aangeboden voordat de minister van Financiën daarover zijn oordeel heeft gegeven, is als wetsbepaling nieuw. Thans is dit gebaseerd op een ministerraadsbesluit genomen in 1919. Het heeft echter verre de voorkeur aan deze bevoegdheid een duidelijke wettelijke basis te geven. Het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 8, tweede lid, biedt de minister van Financiën de mogelijkheid eventuele bezwaren kenbaar te maken en deze zonodig in de ministerraad aan de orde te stellen. Op grond van de centrale verantwoordelijkheid die de minister van Financiën voor het budgettaire en het algemene financiële beleid van het Rijk heeft, is dat een noodzakelijke bevoegdheid. Bezwaren tegen een voorstel met het oog op ondoelmatig beheer van rijksmiddelen kunnen, voor zover het voorstel een financiële regeling behelst, verder onder meer ook betrekking hebben op:

- de gecompliceerdheid van subsidieregelingen, waardoor de uitvoerbaarheid en de controlebaarheid worden bemoeilijkt;
- de onvoldoende aandacht die wordt besteed aan de controle-aspecten van subsidieregelingen (onder andere het voorbehouden van controle-bevoegdheden);
- de diversiteit van de voorgeschreven verklaringen/mededelingen/rapporten die de accountants van gesubsidieerde instellingen moeten verstrekken;
- de onvoldoende aandacht bij de uitvoering van de controle voor het naleven van de subsidievoorwaarden.

De onderhavige bepaling houdt mede in dat ministers zonder voorafgaand overleg met de

minister van Financiën geen definitief oordeel mogen geven over ingediende moties en amendementen, waaraan financiële gevolgen voor het Rijk zijn verbonden. Met betrekking tot voorstellen van wet met financiële gevolgen voor het Rijk kan de onderhavige bepaling beperkt worden tot andere voorstellen van wet dan die tot vaststelling of wijziging van de begroting, omdat de bevoegdheid van de minister van Financiën met betrekking tot die voorstellen reeds is geregeld in artikel 8, tweede lid, en in artikel 10, eerste lid. Overigens dient het begrip "voorstellen" ruimer te worden opgevat dan "voorstellen van wet".

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 7<sup>e</sup> wijziging van de CW (Kamerstukken 26.974).*

Het tweede lid (= derde lid in CW 2001) is nieuw. Het komt geregeld voor dat bewindslieden naar aanleiding van door individuele leden van de Staten-Generaal gestelde vragen of gemaakte opmerkingen, toezeggingen doen die gevolgen hebben voor de inrichting en de administratie(s) van alle departementale begrotingen en of departementale financiële verantwoordingen, bijvoorbeeld doordat een coördinerend bewindspersoon toezegt dat voortaan in alle begrotingen expliciet aandacht geschonken zal worden aan onderdelen van zijn beleidsterrein. De Minister van Financiën, die op grond van de onderhavige wet verantwoordelijk is voor de regelgeving ten aanzien van het financieel beheer in brede zin bij het Rijk, moet de mogelijkheid hebben vooraf te beoordelen of dergelijke toezeggingen passen in het beleid dat rijksbreed wordt gevoerd ten aanzien van het financieel beheer in het algemeen en de inrichting van de begroting, van de administraties, van de financiële verantwoordingen, e.d. in het bijzonder.

### **Artikel 17**

Dit was in de oude CW artikel 14.

Dit artikel schreef - en schrijft nog - voor dat schriftelijke voorstellen, voornemens en toezeggingen die in de ministerraad of in een van beide Kamers van de Staten-Generaal aan de orde worden gesteld, dienen te worden voorzien van een toelichting met daarin een afzonderlijk onderdeel waaruit de financiële gevolgen voor het Rijk en voor andere maatschappelijke sectoren blijken. Daarin moet worden aangegeven in hoeverre de financiële gevolgen voor het Rijk meerjarig zijn begrepen in de laatste bij de Tweede Kamer ingediende begroting. Inhoudelijk is dit artikel thans aangepast aan het VBTB-gedachtegoed. Zowel wat de formulering betreft (de opsomming in het eerste lid) als door middel van een verwijzing (het derde lid) wordt daarbij zoveel mogelijk gevraagd om informatie die ook bij beleidsartikelen in de begroting dient te worden gegeven op grond van artikel 5, eerste tot en met derde lid.

In het **eerste lid** wordt de aansluiting tussen de bedoelde voorstellen, voornemens en toezeggingen in dit artikel en de (latere) beleidsbegroting en verantwoording gerealiseerd door in de toelichting in te gaan op doelstellingen die worden beoogd, de instrumenten die ter bereiking van deze doelstellingen worden ingezet en daarmee te leveren prestaties en de financiële gevolgen voor het Rijk.

- a. Bij het aangeven van de doelstelling(en) van het voorstel gaat het er niet alleen om om inzicht te geven in de doelstellingen van het voorstel, maar ook om expliciet aan te geven op welk beleidsartikel en op welke nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen in de begroting het voorstel zich richt. Kortom hoe verhoudt het voorstel zich tot de vraagstelling "wat wil de regering bereiken?" uit de departementale begroting. Het kan voorkomen dat het om een geheel nieuwe algemene beleidsdoelstelling (voor het Rijk) gaat, of dat er een "nieuwe" operationalisatie van een bestaande algemene beleidsdoelstelling aan een begroting moet worden toegevoegd. De doelstelling(en) van het voorstel wordt/worden zoveel mogelijk geconcretiseerd door middel van streefwaarden en het aangeven van een doelgroep en van een tijdsdimensie waarbinnen gestreefd wordt de doelstelling(en) te realiseren.
- b. Bij de instrumenten die worden ingezet om de doelstelling(en) te realiseren wordt eveneens aangesloten op hetgeen in de departementale begroting is opgenomen.
- c. De financiële gevolgen van het voorstel voor het Rijk en waar mogelijk voor andere maatschappelijke sectoren worden meerjarig aangegeven. Hiermee wordt een antwoord gegeven op de vraag wat mogen de beoogde doelen en de daartoe in te zetten instrumenten kosten.

Op grond van artikel 38 CW worden in de *Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek Rijksoverheid* onder meer voorschriften gegeven over de mate waarin en de periodiciteit waarmee algemene en/of nader geoperationaliseerde doelstellingen ex post dienen te worden geëvalueerd op aspecten als doelmatigheid en doeltreffendheid.

In het **tweede lid** wordt het meerjarige karakter van de te verstrekken financiële informatie voorgeschreven. De term *meerjarenramingen* uit de oude bepaling is daarbij overigens niet meer gehandhaafd. Dit hangt samen met het feit dat de meerjarenramingen als begrip in de CW niet meer zijn opgenomen (zie de toelichting bij artikel 5, tweede lid).

In het **derde lid** worden voor zover mogelijk prestatiegegevens gevraagd. Dit sluit aan bij artikel 5, derdelid. Ook schriftelijke voorstellen, voornemens en toezeggingen als bedoeld in dit artikel (17) moeten voor zover *mogelijk* met prestatiegegevens worden toegelicht. Reden van de beperking voor zover *mogelijk* is, dat prestatiegegevens op het moment van het doen van de voorstellen soms (nog) niet voorhanden zijn. Wel is het in elk geval zaak dat als onderdeel van de financiële gevolgen inzicht wordt gegeven in de mogelijkheden en de kosten om de prestatiegegevens betrouwbaar en tijdig in kaart te brengen.

*Ontleend aan de Memorie van toelichting bij de 4e wijziging van de CW 1976 (Kamerstukken 20.994).*

Dit artikel bevat inhoudelijk een gelijke bepaling als is voorgeschreven in artikel 15, eerste en tweede lid, van de huidige CW 1976. Voor een optimale gedachtenwisseling tussen regering en Staten-Generaal over een voorstel e.d. als hier bedoeld, is het van belang dat in de toelichting wordt aangegeven in welke omvang daaraan uitgaven (en ontvangsten) zullen zijn verbonden, gesplitst naar programma- en uitvoeringskosten. Hieraan dient vorm te worden gegeven door het gebruik van een (standaard-)formulier dat op voorstel van de minister van Financiën in 1977 door de ministerraad is vastgesteld. Dit formulier kan geïntegreerd in dan wel als bijlage bij de toelichting worden opgenomen. De voorwaardelijke formulering in het huidige artikel 15, eerste lid, is als zodanig niet overgenomen, omdat dit in de praktijk tot een interpretatie leidde waarbij in geval van budgettair neutrale beleidswijzigingen ten onrechte niet in alle gevallen alle (bruto) financiële gevolgen werden vermeld. Voor de toepassing van dit artikel is het uitdrukkelijk de bedoeling dat de financiële gevolgen in de toelichting worden vermeld, ook indien op grond van compenserende maatregelen die worden getroffen per saldo geen budgettair effect te verwachten valt. Indien een voorstel e.d. geen financiële gevolgen heeft dient dit uitdrukkelijk uit de toelichting te blijken. Zo mogelijk wordt in de toelichting ook ingegaan op de financiële gevolgen voor andere sectoren (burgers, bedrijven, lagere overheden, sociale zekerheid). De ramingen van de financiële gevolgen voor deze sectoren zullen veelal globaal van aard zijn. Het verdient bovendien aanbeveling in de memorie van toelichting bij een voorstel van wet aan te geven of en zo ja op welke wijze en wanneer een (financiële) evaluatie van die wet ter hand zal worden genomen. Het gaat hier vanzelfsprekend om schriftelijke voorstellen, voornemens en toezeggingen waarvan de financiële en budgettaire aspecten afgeleide aspecten vormen van het beoogde beleid dat wordt gevoerd. Met betrekking tot loutere financiële en budgettaire voorstellen en voornemens, zoals begrotingswetsvoorstellen, budgettaire nota's e.d., is toepassing van het standaardformulier niet zinvol.

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 7<sup>e</sup> wijziging van de CW (Kamerstukken 26.974).*

Artikel 14 (= artikel 17 CW 2001)

Schriftelijke voorstellen, voornemens en toezeggingen als bedoeld in artikel 13, eerste lid, bevatten in de toelichting daarbij een afzonderlijk onderdeel, waarin alle financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor andere maatschappelijke sectoren worden vermeld. Daarbij wordt tevens aangegeven in hoeverre de financiële gevolgen voor het Rijk zijn begrepen in de laatste bij de Tweede Kamer ingediende begroting en in de meerjarenramingen, bedoeld in artikel 7, aanhef en onder e.

In de eerste volzin van artikel 14 wordt thans beter tot uitdrukking gebracht, dat het de bedoeling is dat - naast de gevolgen van beleidsvoorstellen, -voornemens, en -toezeggingen voor het Rijk (budgetsector) - ook waar mogelijk de financiële gevolgen voor andere maatschappelijke sectoren in de toelichting bij een voorstel e.d. dienen te worden vermeld. Als andere maatschappelijke sectoren worden onder meer aangemerkt de burgers (particuliere huishoudingen), de bedrijven, de lagere overheden, de zelfstandige bestuursorganen (zbo's), de sociale zekerheidssector en de zorgsector. In het oude artikel 14 kon dit voorschrift slechts worden afgeleid uit de toelichting bij dat artikel. Indien het vermelden van de financiële gevolgen voor andere sectoren niet mogelijk wordt geacht, dient dat in de toelichting bij het betrokken voorstel e.d. te worden gemotiveerd.

## Artikel 18

In dit artikel zijn de bepalingen uit de oude artikelen 15, 15A en 73 samengevoegd. Het betreft de regelgevende bevoegdheid van de Minister van Financiën met betrekking tot o.a. de ontwerp-begroting, de interne begrotingsreserve en de baten-lastendiensten.

*Bij Tweede Nota van wijziging op de CW 2001 (Kamerstukken II, 27.849, nr. 9) is aan artikel 18 het vierde lid toegevoegd. De daarbij gegeven toelichting luidde.*

In de artikelen 18 en 65 van de CW 2001 wordt de bevoegdheid voor de Minister van Financiën geregeld om regels te stellen met betrekking tot de informatie die in de departementale begrotingen, respectievelijk in de departementale jaarverslagen moet worden opgenomen. De daartoe voor de hand liggende ministeriële regeling is de regeling inzake de Rijksbegrotingsvoorschriften. Deze voorschriften worden jaarlijks geactualiseerd. De aanleiding voor deze wetsaanpassing is het ingediende amendement nr. 26 op het voorstel van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kamerstukken II, 2001-2002, 27.426). Bij de bespreking van dat amendement is van de zijde van de regering aangegeven dat de strekking van het amendement zich beter leent voor opname in de Comptabiliteitswet 2001 dan voor opname in de Kaderwet. De regering heeft daarbij toegezegd via een nota van wijziging de strekking van het amendement in de Comptabiliteitswet 2001 te zullen verwerken.

In de Rijksbegrotingsvoorschriften zal als volgt invulling aan het amendement worden gegeven.

Over zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) zal in elk geval de volgende informatie in de begroting en in het jaarverslag moeten worden opgenomen.

#### Ten aanzien van de begroting.

In de verdiepingsbijlage bij de begroting moet worden opgenomen:

- a. een overzicht van alle zbo's en rwt's;
- b. per zbo en rwt: het beleidsartikel waarin het zbo of de rwt is opgenomen met het daarbij behorende begrotingsbedrag (bijvoorbeeld de raming van de bijdrage aan het zbo of de rwt).

#### Ten aanzien van het jaarverslag.

In de verdiepingsbijlage van het jaarverslag moet worden opgenomen:

- a. eveneens een overzicht van alle zbo's en rwt's.
- b. per zbo en rwt: het beleidsartikel waarin het zbo of de rwt is opgenomen met het daarbij behorende gerealiseerde bedrag.
- c. een uiteenzetting waarmee inzicht wordt gegeven in het gebruik van de bevoegdheden die de betrokken minister heeft met betrekking tot de goedkeuring van de tarieven, de goedkeuring van de begroting en de goedkeuring van de jaarrekening en wel voor zover de minister over die bevoegdheden beschikt.
- d. een overzicht waarmee inzicht wordt gegeven in de opbouw van de vermogenspositie van rechtspersoonlijkheid bezittende zbo's en van rwt's.

Door de zbo's en de rwt's in een dergelijk overzicht op te nemen, krijgen zij in de begroting en het jaarverslag een herkenbare plaats. Deze bepalingen moeten ook mede in samenhang worden gezien met artikel 5 van de CW 2001, waar meer in het algemeen wordt gevraagd om een meerjarig inzicht in de te leveren prestaties. Dit inzicht is evenzeer van belang voor de bijdragen aan zbo's en rwt's.

De bovengenoemde bepalingen voor de Rijksbegrotingsvoorschriften zullen gaan gelden met ingang van het begrotingsjaar 2004. Opname van deze gegevens in de begroting voor 2003 is gezien het hiervoor benodigde implementatietraject bij departementen niet realistisch.

Het onderwerp vermogensvorming bij rwt's is aan de orde geweest bij de behandeling van het desbetreffende rapport van de Algemene Rekenkamer (Kamerstukken II, 1999-2000, 27.066). Daarbij is aangegeven dat in de relatie tussen het moederdepartement en een rwt afspraken gemaakt moeten worden over de toegestane hoogte en het gebruiksdoel van het

eigen vermogen en van de voorzieningen. Bij agentschappen/baten-lastendiensten is dit geregeld in de ministeriële Regeling Vermogensvoorschriften baten-Lastendiensten 2001. Hierin wordt de initiële overdracht geregeld van vermogensbestanddelen bij de (interne) verzelfstandiging tot agentschap/baten-lastendienst. Daarnaast regelt dit de toegestane hoogte van het eigen vermogen. Momenteel wordt ook gewerkt aan een ministeriële regeling waarin de initiële overdracht van vermogensbestanddelen bij externe verzelfstandigingen (zbo's en rwt's) wordt geregeld. In deze ministeriële regeling zal worden bepaald dat afspraken tussen het moederdepartement en een rwt moeten worden gemaakt over de vermogenspositie van de rwt. Dit betreft zowel nieuwe rwt's als bestaande rwt's. Gelet op de aard van de relatie en de mate waarin deze tussen de rwt's verschilt, wordt niet gedacht aan een uniforme normstelling, maar aan een checklist van vragen die bij het maken van deze afspraken gehanteerd moet worden. Deze checklist zal eveneens voor de bestaande rwt's gaan gelden.

*Ontleend aan de Memorie van toelichting bij de 4e wijziging van de CW 1976 (Kamerstukken 20.994).*  
In de CW 1976 is met betrekking tot het wetshoofdstuk "De Rijksbegroting" de delegatie van lagere regelgeving aan de minister van Financiën beperkt tot de inrichting van de begroting(swetten) (de artikelen 7 en 10, derde lid). Het wordt wenselijk geoordeeld deze bevoegdheid tot nadere regelgeving te verruimen en wel tot alle onderwerpen die in paragraaf 2 van het onderhavige wetshoofdstuk zijn opgenomen. Daartoe geldt de in dit artikel gegeven opsomming. Deze bevoegdheid biedt de minister van Financiën de mogelijkheid met name in procedurele zin tijdens het proces van begrotingsvoorbereiding en -uitvoering coördinerend en uniformerend op te treden. In de praktijk is deze bevoegdheid door middel van de jaarlijkse Begrotingsaanschrijving en de Rijksbegrotingsvoorschriften al verruimd. Dergelijke nadere regelgeving komt overigens niet tot stand, dan nadat de ambtelijke vertegenwoordigers van de andere ministers - met name de hoofden financieel-economische zaken en in bepaalde gevallen tevens de hoofden van de departementale accountantsdiensten - daarover zijn gehoord.

*Ontleend aan de Memorie van toelichting bij de 6e wijziging van de CW (Kamerstukken 23.796).*  
Artikel 73 geeft aan de minister van Financiën de mogelijkheid voor agentschappen zo nodig nadere regels te stellen, eventueel regels die gelden voor één of enkele agentschappen. Gedacht zou kunnen worden aan specifieke regels voor tarieven die door een agentschap gehanteerd worden.

## **Artikel 19**

Dit was het oude artikel 16.

De volgorde waarin de opsomming van de beherende ministers in het eerste tot en met vijfde lid is opgenomen, is aangepast aan de volgorde van de begrotingen in artikel 1. Bovendien wordt niet meer gesproken over een minister die het beheer voert over een begroting, maar over een minister die verantwoordelijk is voor het beheer van een begroting. Deze nieuwe omschrijving past beter bij de politieke verantwoordelijkheid die een minister heeft voor het beleid dat ten grondslag ligt aan de begroting.

De bepaling in het **derde lid** inhoudende dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk is voor het beheer van de begroting van koninkrijksrelaties is als wetsbepaling nieuw. Dit was tot nog toe geregeld in het koninklijk besluit tot invoeging van de begroting van koninkrijksrelaties in de Rijksbegroting (Stb. 1977; 518; gewijzigd bij Stb. 1998, 290). Het **vijfde lid** van dit artikel bevat twee tekstuele wijzigingen. De naam van de in dat lid genoemde minister is aangepast aan de thans geldende naam (Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). Verder wordt op grond van de in artikel 1, onderdeel e, opgenomen verkorting in dit lid gesproken over (de begroting van) *de colleges*.

*Ontleend aan amendement 15 bij 4e wijziging van de CW 1976 (Kamerstukken 20.994)*

### Tweede lid

Dit amendement dient ertoe om een wettelijke basis te geven aan de afspraken die gemaakt worden over het beheer, dat de minister van Binnenlandse Zaken voert over de begroting van de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet van de Koning. De bijzondere positie die deze colleges in ons staatsrechtelijk bestel innemen, brengt mee dat dit beheer een ander karakter heeft dan het beheer, dat ministers voeren over de begroting van hun

eigen ministerie. Met name zullen met de Hoge Colleges werkafspraken moeten worden gemaakt met betrekking tot de beheersregels, zoals onder meer vastgelegd in artikel 17, eerste, tweede en vierde lid, artikel 18, eerste lid, artikel 19, tweede t/m vierde lid, artikel 20, eerste lid, artikel 21, artikel 22, eerste lid en artikel 27, eerste lid.

*Ontleend aan de toelichting bij de Tweede wijziging op de CW 2001 (Kamerstukken 29.833, nr. 3).*

#### Vierde tot en met zevende lid

In artikel 19 wordt geregeld voor het beheer van welke begrotingen welke minister verantwoordelijk is. Door de wijziging van het aantal begrotingen in artikel 1 is het noodzakelijk in dit artikel te regelen welke ministers verantwoordelijk zijn voor het beheer van de begroting van het Kabinet van de Koning(in), van de Staten-Generaal, van de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en van de overige (hoge) colleges.

In artikel 19, vierde lid is thans verwoord, dat de de Minister-President niet alleen verantwoordelijk is voor het beheer van de begroting van het koninklijk huis, maar ook voor het beheer van de begroting van het Kabinet van de Koning(in) en van de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De verantwoordelijkheid van de Minister-President is volledig. In verband hiermee wordt in de artikelen 19 en 21 bepaald dat de Minister-President verantwoordelijk is voor (het beheer van) de begroting en de bedrijfsvoering bij de beide colleges. Dit komt in de praktijk tot uitdrukking door de ondertekening van de begroting en de verantwoording (jaarverslag) door de Minister-President.

In het nieuwe vijfde lid van artikel 19 is tot uitdrukking gebracht dat de Minister van BZK verantwoordelijk is voor het beheer van de beide begrotingen - die van de Staten-Generaal en die van de overige (hoge) colleges - die, als gevolg van de splitsing van de begroting van de hoge colleges van staat (in artikel 1), zijn ontstaan. Met de wijziging in en de opsplitsing van het vijfde lid van artikel 19 in een vijfde, zesde en zevende lid, wordt overigens geen wijziging beoogd in de bestaande wettelijk geregelde verantwoordelijkheid van de Minister van BZK voor het beheer van de begroting van de Staten-Generaal.

*Ontleend aan de toelichting bij de Vijfde wijziging op de CW 2001 (Kamerstukken 32.792, nr. 3)*

#### Vierde lid

In dit onderdeel wordt structureel de naamswijziging van *de begroting van het koninklijk huis* doorgevoerd; dat wordt: *de begroting van de Koning*.

### **Artikel 20**

Bij de Vierde en de Vijfde wijziging van de CW is de zorg en dus de verantwoordelijkheid van de ministers voor de doelmatigheid van het beleid dat aan de begroting van het betrokken ministerie ten grondslag ligt, alsmede het periodiek onderzoeken daarvan, geëxpliciteerd in het oude artikel 17 CW. *Doelmatigheid* was hierbij als een voor meerdere uitleg vatbaar begrip gehanteerd. Het betrof zowel de zorg voor de doeltreffendheid, de efficiency als de zorg voor de zuinigheid van het beleid.

Aangezien "efficiency" in de praktijk veelal wordt aangeduid met "doelmatigheid" en om aan te sluiten bij het in artikel 5 CW gehanteerde onderscheid tussen doeltreffendheidsgegevens en doelmatigheidsgegevens is ervoor gekozen om het containerbegrip "doelmatigheid" te vervangen door de onderliggende begrippen doeltreffendheid en doelmatigheid. De strekking van de bepaling verandert daardoor niet.

#### *De verantwoordelijkheid voor de doeltreffendheid van het beleid*

De zorg voor doeltreffendheid van beleid dat aan de begroting ten grondslag ligt, richt zich op de mate waarin de ingezette financiële middelen binnen de gestelde periode -via de ingezette instrumenten (de ingezette beleidsinstrumenten zelf en de activiteiten die door (onderdelen van) het ministerie zijn verricht)- bijdragen aan het bereiken van de beoogde (maatschappelijke) effecten, zoals benoemd in de algemene en nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen op de beleidsartikelen van een begroting. Daarbij staan twee vragen centraal: (1) is het beoogde doel bereikt (in feite doelbereiking) en (2) is het bereikt door de door de overheid ingezette instrumenten en daarmee geleverde prestaties (pure doeltreffendheid). In de toelichting bij artikel 5 is al nader ingegaan op de vraag hoe de doelbereiking en de doeltreffendheid gevolgd kunnen worden.

### *De verantwoordelijkheid voor de doelmatigheid van het beleid*

De zorg voor de doelmatigheid van beleid (ook wel kosteneffectiviteit genoemd) dat aan de begroting ten grondslag ligt, betreft de vraag of hetzelfde effect met de inzet van minder financiële middelen en/of prestaties kan c.q. kon worden gerealiseerd c.q. kan er met de bestaande inzet van financiële middelen en/of prestaties meer effect worden behaald? Dit hangt veelal ook samen met de keuze van de beleidsinstrumenten (bijvoorbeeld regelgeving, heffingen, voorlichting, subsidies). Het antwoord op deze vraag zal bijna nooit op reguliere basis geleverd kunnen worden en daarom bijna altijd onderdeel uitmaken van een periodiek beleidsevaluatieonderzoek.

Onvoorwaardelijk verbonden met de doelmatigheid van beleid is de doelmatigheid van de bedrijfsvoering, met name die onderdelen die zich richten op:

- a. de doelmatigheid van de ontwikkeling, aansturing en uitvoering van beleid. Leidend beginsel: de activiteiten c.q. processen worden zodanig ingericht dat de eruit resulterende producten en diensten in verhouding tot de inzet van middelen en de kwaliteitseisen worden geoptimaliseerd.
- b. de betrouwbare terughoudendheid (ook wel zuinigheid) bij de inzet of inkoop van middelen (programma- en apparaat).

In artikel 21 wordt nader ingegaan op de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering.

De eisen van doeltreffendheid en doelmatigheid hebben het karakter van een inspanningsverplichting. De invloed van beleid op maatschappelijke ontwikkelingen laat zich moeilijk isoleren. Ook andere factoren, zoals sociaal-economische ontwikkelingen, spelen bijvoorbeeld een belangrijke rol als het gaat om de vraag in welke mate doelen worden bereikt en het beleid doelmatig is. In de toelichting bij het beleidsartikel kan dat worden geëxpliciteerd.

In het **tweede lid** is de verantwoordelijkheid van de minister vastgelegd voor het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

De bepalingen in het eerste en tweede lid waren voorheen in artikel 17 CW geïntegreerd met de bepalingen die de zorg van de ministers vastleggen voor de doelmatigheid en rechtmatigheid van het financieel beheer en de doelmatigheid van de organisatie van het betrokken ministerie, alsmede het periodiek onderzoeken daarvan. De bepalingen inzake financieel beheer en organisatie zijn echter van een andere orde dan die inzake beleid. Nu met VBTB de prestaties van het overheidshandelen meer centraal staan, is mede omwille van de transparantie gekozen voor een splitsing van het voormalige artikel 17 CW in beleid in het onderhavige artikel en bedrijfsvoering in artikel 21.

Het **derde lid**, waarin wordt voorgeschreven dat de ministers de Algemene Rekenkamer tijdig op de hoogte stellen van de onderzoeken naar het beleid die zij doen instellen en van de resultaten daarvan, is als bepaling overgenomen uit het oude artikel 57, tweede lid.

### **Artikel 21**

Dit was deels het oude artikel 17, eerste lid.

In het **eerste lid** is het begrip "financieel beheer" vervangen door het bredere begrip "bedrijfsvoering". Bij bedrijfsvoering gaat het in wezen om de sturing en de beheersing van de diverse activiteiten c.q. processen die binnen ministeries plaatsvinden in het streven naar de realisatie van beleidsdoelstellingen. Het management kan daarvoor meerdere instrumenten inzetten. Te denken valt aan de inrichting van de organisatie, het opstellen en (toezien op) het naleven van procedures, de planning- en controlcyclus en het uitvoeren van (beleids)evaluaties, visitaties of organisatiedoelstellingen. Aangezien de activiteiten c.q. processen veelal verschillend van aard zijn, zal van geval tot geval een keuze gemaakt moeten worden ten aanzien van de in te zetten instrumenten, de frequentie van de inzet en de daarbij te hanteren normen. Bij de afweging worden de mogelijke risico's, de kans dat deze zich zullen voordoen alsmede de eventuele gevolgen ervan in aanmerking genomen. Een aantal instrumenten, bijvoorbeeld de inrichting van de organisatie, zal altijd toegepast worden.

Voor een aantal thema's is rijksbrede normstelling van toepassing. Dit betreft de wet- en regelgeving waaraan ieder ministerie moet voldoen. Het gaat hierbij ondermeer om de CW waarin normen gesteld worden aan de begrotingscyclus, aan het financieel en materieelbeheer alsmede



aan de ten behoeve van dat beheer bijgehouden administraties. Andere voorbeelden zijn de arbo-wetgeving, de privacy-wetgeving en het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst.

De eis van doelmatigheid in relatie tot de bedrijfsvoering heeft betrekking op de relatie tussen de (kosten van de) inzet van sturings- en beheersingsinstrumenten en de risico's die de organisatie loopt. De bedrijfsvoering wordt zodanig vormgegeven dat deze relatie geoptimaliseerd wordt. Dit is slechts dan mogelijk indien de meest voordelige verhouding tussen prijs, kwaliteit en volume gerealiseerd wordt. De doelmatigheidseis betreft een inspanningsverplichting en beoogt overigens zowel de doelmatige opzet als de doelmatige werking van de bedrijfsvoering.

Zoals in het voorgaande is aangegeven is het begrip "bedrijfsvoering" veelomvattend. Niet alle aspecten worden in de CW uitgewerkt. Er is voor gekozen artikel 21, **tweede lid**, zo te formuleren dat tot de bedrijfsvoering in ieder geval wordt gerekend het financieel en het materieelbeheer alsmede de administraties die ten behoeve van dat beheer worden bijgehouden. In de artikelen 22 tot en met 26 wordt nader op deze thema's ingegaan.

In het **derde lid** wordt aangegeven dat de ministers verantwoordelijk zijn voor het periodiek onderzoeken van de van de bedrijfsvoering. De aanpak ten aanzien van de bedrijfsvoering heeft geen statisch karakter. Niet alleen activiteiten c.q. processen kunnen in de loop van de tijd veranderen, dit geldt ook voor risico-inschattingen, effectiviteit en kosten van de inzet van sturings- en beheersingsinstrumenten. Deze veranderingen zullen van invloed zijn op de (frequentie van) in te zetten instrumenten van sturing en beheersing. Het onderzoek zal veelal betrekking hebben op specifieke activiteiten c.q. processen. Daarnaast is een periodieke herbezinning op de bedrijfsvoering van de organisatie als geheel wenselijk.

Het **vierde lid**, waarin wordt voorgeschreven dat de ministers de Algemene Rekenkamer tijdig op de hoogte stellen van de onderzoeken naar de bedrijfsvoering die zij doen instellen en van de resultaten daarvan, is als bepaling overgenomen uit het oude artikel 57, tweede lid.

*Ontleend aan de toelichting bij de Tweede wijziging op de Cw 2001 (Kamerstukken 29.833, nr. 3).*

#### Vijfde tot en met zevende lid

Artikel 21 regelt de verantwoordelijkheid van de ministers voor de bedrijfsvoering van de organisatie waarmee zij de begroting(en) beheren. In dit artikel zijn voor de bedrijfsvoering soortgelijke wijzigingen doorgevoerd als in artikel 19 voor het begrotingsbeheer.

Met de invoering van het nieuwe vijfde en zesde lid van artikel 21 wordt geen wijziging beoogd in de bestaande wettelijk geregelde verantwoordelijkheid van de Minister van BZK voor de bedrijfsvoering van de Staten-Generaal. De verantwoordelijkheid van de Minister-President voor de bedrijfsvoering van het Kabinet van de Koning(in) en van de Commissie van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten wordt geëxpliciteerd.

#### **Artikel 22**

Dit artikel is grotendeels ontleend aan het oude artikel 17, leden twee tot en met zes.

Het **eerste lid** is nieuw. Waar in artikel 21, eerste juncto tweede lid, de verantwoordelijkheid voor het financieel beheer wordt bepaald, wordt in deze bepaling aangegeven aan welke eisen het financieel beheer moet voldoen. Financieel beheer heeft in dit verband betrekking op het geheel van beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld voor sturing en beheersing van, alsmede de verantwoording over, de financiële transacties en de saldi waarvoor de minister (mede) verantwoordelijkheid draagt.

De eis van rechtmatigheid in relatie tot het financieel beheer houdt in dat de beheershandelingen, in casu de aangegane verplichtingen, de verrichte uitgaven en de ontvangsten, tot stand dienen te komen in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving.

De eis van doelmatigheid in relatie tot het financieel beheer heeft betrekking op de relatie tussen de (kosten van de) inzet van sturings- en beheersingsinstrumenten en de risico's die de organisatie loopt. Het beheer en de daartoe bij te houden administraties worden zodanig vormgegeven dat deze relatie geoptimaliseerd wordt. Dit is slechts dan mogelijk indien de meest voordelige verhouding tussen prijs, kwaliteit en volume gerealiseerd wordt. In tegenstelling tot de rechtmatigheidseis is de doelmatigheidseis als een inspanningsverplichting geformuleerd en beoogt overigens zowel de doelmatige opzet als de doelmatige werking van het financieel beheer.

Aan het financieel beheer worden thans ook de eisen van ordelijkheid en controleerbaarheid gesteld. Deze eisen zijn op zich niet nieuw, maar zijn thans in de wet geëxpliciteerd. In feite zijn deze eisen voorwaarden of waarborgen om aan de eisen van rechtmatigheid en doelmatigheid te kunnen voldoen, of althans om te kunnen vaststellen of een rechtmatig en doelmatig beheer is gevoerd. Onder *ordelijk* wordt verstaan dat het financieel beheer in overeenstemming is met de in de administratieve organisatie vastgelegde procedureregels. Met *controleerbaar* wordt bedoeld dat de uitkomsten van het financieel beheer duidelijk worden vastgelegd, opdat achteraf door de departementale accountantsdienst en door de Rekenkamer de controle efficiënt kan worden uitgevoerd. Dit impliceert dat verplichtingen, uitgaven en ontvangsten op adequate wijze in de administraties worden geregistreerd en dat de achterliggende bescheiden (zoals facturen, subsidie-aanvragen en afrekeningen) beschikbaar zijn.

De overige bepalingen waren voorheen opgenomen in artikel 17, tweede tot en met zesde lid, en zijn inhoudelijk niet gewijzigd.

De benaming van het in het derde lid bedoelde begrotingsartikel is aangepast als gevolg van de nieuwe bepaling in artikel 6, eerste lid, onder c.

Het schrappen van de in het oude vierde en vijfde lid bedoelde intrekking (van de aanwijzing van kasbeheerders) is om bestuursrechtelijke reden gebeurd: een aanwijzingsbevoegdheid impliceert namelijk de bevoegdheid om de aanwijzing in te trekken. Er wordt dus geen wijziging in de bevoegdheden mee beoogd.

Door de wijziging in artikel 1, eerste lid, onder e, kan het vijfde lid compacter geformuleerd worden.

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 4e wijziging van de CW 1976 (kamerstukken 20.994)*

#### Derde lid

Ten aanzien van het beschikken over gelden toegestaan bij een begrotingsartikel "onvoorzien" is in de CW 1976 niets bepaald. Het huidige artikel 85, tweede lid, bepaalt slechts dat ten laste van dat begrotingsartikel gedane uitgaven per soort afzonderlijk in de rekeningen gebracht en omschreven moeten worden. Het wordt thans met het oog op het budgetrecht juist geoordeeld te regelen dat over dergelijke bedragen slechts kan worden beschikt voor zover deze daartoe eerst aan andere begrotingsartikelen bij suppletore wet (toepassing artikel 10) zijn toegevoegd. Daartoe dient de bepaling in het derde lid. Het is derhalve niet meer mogelijk dat rechtstreeks ten laste van een artikel "onvoorzien" uitgaven en verplichtingen worden geboekt. Daarmee komt tevens de ratio van het bepaalde in het huidige artikel 85, tweede lid, te vervallen. De functie van dit begrotingsartikel is daarin gelegen dat het op voorhand enige budgettaire ruimte biedt om beperkte tegenvallers op te vangen.

#### Vierde lid

Het vierde lid is nieuw en heeft zowel betrekking op het, namens de minister en met zijn voorafgaande machtiging, beschikken over de bedragen die in de begroting voor het aangaan van verplichtingen zijn toegestaan, als op het geven van opdrachten tot het verrichten van betalingen aan de rekenplichtige, bedoeld in artikel 19, tweede lid. Een goede administratieve organisatie houdt in dat er functiescheiding bestaat tussen het beheer, de bewaring en de registratie. In het onderhavige geval betekent dit dat in beginsel scheiding wordt aangebracht tussen de volgende functies:

- a. het beschikken over de begrotingsbedragen die voor het aangaan van verplichtingen zijn toegestaan (budgethouder / verplichtingenordonnateur);
- b. het verlenen van opdracht tot het verrichten van de uit de aangegane verplichtingen voortvloeiende betalingen (betalingsordonnateur);
- c. de bewaring van de departementale kassen (waaronder het feitelijk verrichten van uitgaven en ontvangsten) door de rekenplichtige, bedoeld in artikel 19, tweede lid;
- d. de registratie van de beheershandelingen in de departementale administratie.

Scheiding tussen de sub a en b bedoelde functies betekent een versterking van de interne controle, daar waar het er om gaat te voorkomen dat betalingen worden verricht zonder dat daar tegenover een verplichting staat. Of deze functiescheiding inderdaad kan worden doorgevoerd hangt af van de omvang van de betrokken organisatie. In kleinere organisaties zal eerstgenoemde functie (de budgethouder) veelal samengaan met die van het opdracht geven tot betaling (de ordonnateur sub b). Dit behoeft niet altijd een overwegend bezwaar op te leveren. Essentieel is echter de scheiding tussen de sub a en b bedoelde functies

enerzijds en het bewaren sub c anderzijds.

In de CW 1976 is met betrekking tot het aangaan van verplichtingen door budgethouders geen andere bepaling opgenomen dan die in artikel 37, (nieuw artikel 27), met betrekking tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen. Ten aanzien van het verrichten van publiekrechtelijke rechtshandelingen met financiële gevolgen (bijvoorbeeld het afgeven van subsidie-beschikkingen) namens een minister is geen expliciete bepaling in de huidige CW 1976 opgenomen. Budgethouders ontleen hun bevoegdheid tot het aangaan van verplichtingen aan het mandaat dat hen door de desbetreffende minister is verleend om namens hem stukken te ondertekenen (tekeningsbevoegdheid). Deze mandaatverlening is veelal aan een functie in plaats van aan een persoon verbonden.

*Ontleend aan de Memorie van toelichting bij de 6e wijziging van de CW (Kamerstukken 23.796)*

#### Vijfde lid

De invoeging van een nieuw vijfde lid beoogt in het licht van het huidige artikel 16, tweede lid, de hoge colleges van staat en het Kabinet van de Koning een zelfstandige bevoegdheid te geven met betrekking tot de aanwijzing van de zgn. budgethouders. Aangezien de minister van Binnenlandse Zaken als beherende minister van de begroting van de hoge colleges van staat en het Kabinet van de Koning staatsrechtelijk verantwoordelijk is en blijft voor de handelingen van de budgethouders, de kas- en de materieelbeheerders, kunnen de aangewezen personen formeel slechts handelen namens deze minister. Materieel bestaat er overigens op grond van de gemaakte werkafspraken, bedoeld in artikel 16, tweede lid, een zeer grote mate van zelfstandigheid voor de hoge colleges. Verwezen wordt naar Kamerstukken II, 22.348.

#### **Artikel 23**

Dit artikel - voorheen artikel 18 - bevat de zogenaamde vier-twaalfderegelung. Hierin is geen wijziging aangebracht.

*Ontleend aan de Memorie van toelichting bij de 4e wijziging van de CW 1976 (Kamerstukken 20.994)*

Dit artikel dient ter vervanging van artikel 20. In de aanhef van het eerste lid wordt thans gesproken over het niet vóór 1 januari in werking getreden zijn van de vaststellingswet van de begroting, in plaats van het niet vóór die datum bij wet zijn vastgesteld van de begroting. Dit wordt staatsrechtelijk juist geoordeeld. Het criterium dat geldt voor toepassing van dit artikel is enigszins verruimd. Niet meer het gaande houden van de (rijks)dienst is maatgevend, maar het belang van het Rijk. Ter illustratie moge het volgende dienen. Huur van gebouwen en bijdragen aan instellingen dienen vaak aan het begin van een jaar voor het gehele jaar te worden voldaan. Het niet-tijdig betalen zal op zich het gaande houden van de (rijks)dienst niet negatief beïnvloeden, maar kan wel leiden tot een rente- en/of boetebeding, hetgeen niet als een doelmatige aanwending van rijksmiddelen kan worden aangemerkt en is derhalve niet in het belang van het Rijk.

Het verschil in benadering tussen het aangaan van verplichtingen, vooruitlopend op het inwerkingtreden van een begrotingswet na 31 december, en het verrichten van uitgaven (i.c. het doen van kasbetalingen) komt tot uiting in de verschillende regimes die daarvoor onder a, respectievelijk onder b worden aangegeven. Vanuit de optiek van het verplichtingen-/kastelsel, dat thans in de CW zal worden vastgelegd, vloeien kasuitgaven niet alleen voort uit de aangegane verplichtingen, maar kunnen kasuitgaven ook niet verricht worden voorafgaand aan het aangaan van een verplichting. Vanuit die gedachtengang wordt onder a het aangaan van nieuwe verplichtingen op basis van de ingediende ontwerp-begroting beperkt tot vier/twaalfde van het verplichtingenbedrag dat in het voorafgaande jaar is toegestaan, terwijl onder b aan het verrichten van kasuitgaven geen expliciete beperking wordt opgelegd. Hier ligt de beperking in de aangegane verplichtingen. Voor zover verplichtingen in aan het begrotingsjaar voorafgaande jaren zijn aangegaan, kunnen de daaruit voortvloeiende kasuitgaven, mits deze in de nieuwe begroting zijn voorzien, volledig worden afgewikkeld; voor deze verplichtingen heeft de begrotingswetgever al autorisatie verleend. Voor zover kasuitgaven voortvloeien uit in het begrotingsjaar aan te gane verplichtingen kunnen deze, zolang de begroting niet in werking is getreden, niet meer bedragen dan het bedrag dat op basis van het eerste lid, onder a, aan verplichtingen is aangegaan en in de kasuitgaven is voorzien; in voorkomende gevallen aangevuld met het bedrag dat op basis van het tweede lid aan verplichtingen is aangegaan.

## **Artikel 24**

Voorheen was dit artikel 19. Het bevat bepalingen over het kasbeheer. Bij de recente Zevende wijziging (kamerstukken II, 1999/2000, 26.974) is dit artikel ingrijpend gewijzigd. Thans zijn daarin geen verdere wijzigingen aangebracht.

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 7<sup>e</sup> wijziging van de CW (Kamerstukken 26.974).*

### Artikel 19

1. De aan het Rijk toebehorende en toevertrouwde gelden en geldswaardige papieren worden in 's Rijks schatkist gedeponereerd.
2. Onze Minister van Financiën is belast met het beheer van de centrale kassen van 's Rijks schatkist, alsmede met de coördinatie van en het toezicht op het door Onze ministers gevoerde beheer van de departementale kassen.
3. Onze ministers zijn belast met het beheer van de departementale kassen, ieder voorzover dit beheer voortvloeit uit het beheer van de begrotingen en de rekeningen buiten begrotingsverband waarmee hij is belast.
4. In afwijking van het derde lid kan Onze Minister van Financiën bepalen dat bepaalde uitgaven en ontvangsten niet ten laste of ten gunste van de departementale kassen plaatsvinden, maar ten laste of ten gunste van de centrale kassen worden verricht.
5. Onze Minister van Financiën houdt per begroting één of meer rekeningen-courant aan tussen het Ministerie van Financiën en het ministerie van Onze minister die de betrokken begroting beheert.
6. Onze Minister van Financiën kan ten behoeve van een doelmatig en risico-arm kasbeheer aan derden voor zover deze collectieve middelen beheren, toestaan deze middelen in rekening-courant aan te houden bij het Ministerie van Financiën.
7. Over een debet- en een creditstand van een rekening-courant kan door Onze Minister van Financiën een rentevergoeding worden vastgesteld.

### *Algemeen*

Het oude artikel 19 bevatte bepalingen over zowel het kasbeheer als het materieelbeheer bij het Rijk. Thans is hierin een splitsing aangebracht; artikel 19 beperkt zich nu tot het kasbeheer en in artikel 19A zijn de bepalingen over het materieelbeheer opgenomen. Artikel 19 is geherformuleerd in het licht van het nieuwe Besluit Kasbeheer 1998. Met de aanpassingen van de formuleringen inzake het kasbeheer worden geen wijzigingen beoogd in het beleid dat bij het Rijk wordt gevoerd ten aanzien van het kasbeheer (kasbeleid).

Het kasbeleid bij het Rijk wordt gevoerd door de Minister van Financiën als schatkistbeheerder ("treasury"). Dit is onlangs met zoveel woorden vastgelegd in artikel 2 van het Besluit Kasbeheer 1998. Het kasbeleid is erop gericht om het kasbeheer binnen het Rijk doelmatig en rechtmatig te laten plaatsvinden. Het kasbeheer vindt doelmatig plaats als de kosten daarvan worden geminimaliseerd, onder de voorwaarden dat de voortgang en de administratieve afwikkeling van de betalingen verzekerd is. In het algemeen is kostenminimalisatie te realiseren door zo laat mogelijk te betalen en zo vroeg mogelijk te innen. Vanzelfsprekend moet daarbij rekening worden gehouden met gemaakte afspraken en met relevante bepalingen die bijvoorbeeld zijn vastgelegd in subsidieregelingen. Bij het besluitvormingsproces omtrent (toekomstige) betaal- en incassomomenten dienen elementen van het kasbeheer een rol te spelen. In dit verband is het tevens van belang dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat het Rijk (dure) saldi op zijn betaalrekeningen aanhoudt. Van rechtmatigheid bij het kasbeheer is sprake als alle voor het kasbeheer geldende regels in acht worden genomen (onder andere alle comptabele regels rond het kasbeheer, maar ook contractuele bepalingen in overeenkomsten die met derden zijn gesloten, zoals bijvoorbeeld bepalingen inzake uiterste betalingstermijnen). Het kasbeleid van de Minister van Financiën komt tot uitdrukking in enerzijds het beheer dat hij als schatkistbeheerder voert over de centrale kassen behorende tot 's Rijks schatkist (dit zijn de centraal beheerde tegoeden op een aantal daartoe aangewezen bankrekeningen), anderzijds komt dat tot uitdrukking in zijn regievoerende functie met betrekking tot het beheer dat de vakministers voeren over de departementale kassen, die eveneens tot 's Rijks schatkist behoren. Deze taken die de Minister van Financiën in het kader van het kasbeleid verricht, zijn thans in het tweede lid van artikel 19 opgenomen. De regievoerende functie omvat voor een belangrijk deel coördinerende en toezichthoudende taken met betrekking tot de decentraal door de vakministers te verrichten en verrichte kasbeheershandelingen.

### Eerste lid

In de bepaling in het *eerste lid* komt het financieel-organisatorische uitgangspunt van de "eenheid van ('s Rijks) kas" naar voren. Alle geldmiddelen die ambtenaren, dienstonderdelen en - in sporadische gevallen - derden namens het Rijk als goed huisvader

beheren, of het nu eigen Rijksmiddelen zijn (toebehorend) of door derden aan het Rijk (tijdelijk) toevertrouwde middelen, vormen tezamen de inhoud van 's Rijks schatkist. 's Rijks schatkist is de metafoor voor alle chartale en girale tegoeden die het Rijk beheert en over welk beheer door middel van de gevoerde rijksadministraties verantwoording wordt afgelegd.

#### Derde en vierde lid

Het *derde lid* bevat thans de wettelijke basis voor het gedecentraliseerde kasbeheer door ieder van de vakministers. Het *vierde lid* bevat een bevoegdheid voor de Minister van Financiën, waarmee hij door middel van een bepaalde mate van centralisatie invulling kan geven aan de doelmatigheidsdoelstelling voor het kasbeheer. Voor een toelichting op de binnen het Rijk doorgevoerde mate van (de)centralisatie van het kasbeheer wordt verwezen naar de Nota van toelichting bij het Besluit Kasbeheer 1998.

De formulering in het derde lid, luidende *ieder voor zover dit beheer voortvloeit uit het beheer van de begrotingen en de rekeningen buiten begrotingsverband waarmee hij is belast* heeft tot consequentie dat de vakministers belast zijn met het debiteurenbeheer (vorderingenbeheer) en het crediteurenbeheer (betalingenbeheer) dat uit hun begrotingsbeheer voortvloeit. Voor de afbakening van het begrotingsbeheer tussen de verschillende ministers is, gelet op het bepaalde in de artikelen 2 (nieuw) en 16 van de CW, vooral de departementale taakverdeling leidend. De bepaling in het derde lid vormt aldus onder andere de basis voor de heffing en de inning door de Belastingdienst (Minister van Financiën) van de door het Rijk ingestelde belastingen. Deze bepaling sluit echter niet uit dat bij of krachtens de CW of andere specifieke wetten andere ministers of andere organen (bijvoorbeeld zbo's) met de heffing en inning van bepaalde door het Rijk ingestelde heffingen kunnen worden belast.

Overigens hoeft de formulering in het derde lid dat *Onze ministers zijn belast met het beheer van ...* niet zo strikt te worden geïnterpreteerd, dat (delen van de) taken die uit het kasbeheer voortvloeien niet via bijvoorbeeld uitbesteding of inbesteding door derden respectievelijk door departementale organisaties die onder de verantwoordelijkheid van een andere minister vallen, zouden kunnen worden verricht. In voorkomende gevallen worden dergelijke deeltaken echter altijd *namens* de minister die met het kasbeheer is belast verricht (machtigings- of mandaatconstructie)<sup>52</sup>.

#### Vijfde lid

Het nieuwe vijfde en zesde lid zijn ontleend aan het Besluit Kasbeheer 1998. Het vijfde lid bevat de bepaling waarin de Minister van Financiën wordt opgedragen om interne rekeningen-courant aan te houden tussen het Ministerie van Financiën en (diensten van) de andere departementen. Deze bepaling heeft primair een doelmatigheidsachtergrond. Door onderlinge betalingen af te wikkelen via een intern systeem van rekeningen-courant kan worden voorkomen dat onderlinge betalingen via (externe) bankrekeningen moeten worden afgewikkeld.

Op grond van artikel 1, eerste lid, CW omvat de rijksbegroting 24 (deel)begrotingen. Het vijfde lid biedt de basis voor afzonderlijke rekening-courantverhoudingen voor al deze begrotingen met het Ministerie van Financiën. In de praktijk is ook in bijna alle gevallen gebruik van die mogelijkheid gemaakt; alleen voor de begrotingen van het koninklijk huis (I) en de hoge colleges van staat (II) zijn geen afzonderlijke rekeningen-courant geopend. De interne rekeningen-courant worden door het Ministerie van Financiën beheerd; Financiën fungeert op die wijze als interne concernbank binnen het Rijk. De rekeningen-courant zijn in het algemeen op naam gesteld van de Centrale directies FEZ van de departementen.

In een aantal gevallen wordt meer dan één rekening-courant per departementale begroting aangehouden; het betreft enkele (buiten)diensten van het Rijk, zoals de Belastingdienst en het Agentschap van Financiën, met een relatief omvangrijk betalingsverkeer en uit een

<sup>52</sup> Zie ook hetgeen omtrent externe kasbeheerders is uiteengezet in de Nota van toelichting bij het Besluit Kasbeheer 1998 (artikel 5, eerste lid).

oogpunt van informatievoorziening bijzondere geldstromen.

Naast deze rekeningen-courant wordt in elk geval voor elk agentschap een rekening-courant tussen het Ministerie van Financiën en het betrokken ministerie aangehouden. De reden hiervan is dat ten behoeve van de renteberekening over de uitstaande saldi, zichtbaar gemaakt moet worden in welke mate en gedurende welke perioden een agentschap over een positief of negatief rekening-courantsaldo beschikte. Een agentschap mag, in tegenstelling tot gewone dienstonderdelen binnen het Rijk, op grond van de voor agentschappen geldende afwijkende financiële beheersregels namelijk bij het Ministerie van Financiën (intern) lenen en reserveren (leen- en depositofaciliteit). Voor het vergoeden respectievelijk in rekening brengen van een rente over de in rekening-courant uitstaande credit- en debetsaldi wordt thans in het zevende lid van dit artikel de wettelijke basis gelegd.

Per 1 augustus 1999 waren er 51 interne rekeningen-courant tussen het Ministerie van Financiën en andere dienstonderdelen van het Rijk, waarvan 21 met agentschappen.

#### Zesde lid

Het zesde lid verleent de Minister van Financiën de bevoegdheid om ook met bepaalde derden, namelijk derden die collectieve middelen beheren (te denken valt aan zbo's of andere organisaties die bekostigd worden uit rijksbijdragen of uit wettelijke heffingen), een rekening-courantrelatie aan te gaan als daarmee een doelmatig en risico-arm kasbeheer door die derden wordt bevorderd. In tegenstelling tot de rekening-courantrelaties met andere onderdelen van het Rijk gaat het hier om externe rekeningen-courant. Het aanhouden van liquide middelen door derden in de schatkist wordt wel aangeduid met het begrip *geïntegreerd middelenbeheer*. Als daarbij ook wordt voorzien in de mogelijkheid van een rood-stand (debit-stand) van de rekening-courant (eventueel in de vorm van een lening) dan wordt wel gesproken van *bankieren in de schatkist*.

Als algemene beleidslijn geldt dat derden geen geldelijk tegoed bij het Rijk aanhouden; noch bij het Ministerie van Financiën, noch bij een van de andere ministeries. De achterliggende gedachte daarbij is dat het niet primair op de weg van het Rijk ligt om als bankier op te treden; dat is geen publieke taak maar het domein van het commerciële bankwezen. Toch kan het voor een doelmatig en risico-arm beheer van collectieve middelen, voor zover die door derden buiten het Rijk worden beheerd, wenselijk zijn derden de mogelijkheid te bieden een rekening-courant bij het Ministerie van Financiën aan te laten houden. Het Rijk kan als sterke en meest betrouwbare marktpartij via de Agent van Financiën het meest doelmatig op de geld- en kapitaalmarkt opereren. Het kan de al dan niet tijdelijke overtollige liquide collectieve middelen van derden betrekken bij zijn dagelijkse financiële transacties op die markten, waardoor voor de collectieve sector als geheel efficiencyvoordelen ontstaan. Via een rentevergoeding over de op de rekening-courant uitstaande creditsaldi komt dit voordeel geheel of gedeeltelijk aan de betrokken derden ten goede.

Bij het beoordelen van het toestaan van een externe rekening-courantrelatie worden criteria van rechtmatigheid, financiële doelmatigheid en risico-bepierking gehanteerd; ook worden daarbij de (positieve) effecten op het begrotingsbeleid (EMU-saldo) betrokken. Of aan het aanhouden van liquide collectieve middelen door andere overheidsorganen (bijvoorbeeld door zelfstandige bestuursorganen) in de schatkist in bepaalde gevallen wellicht een verplicht karakter moet worden gegeven, wordt thans door de regering nader onderzocht.

Externe rekening-courantrelaties die het Rijk (de schatkist) met derden aangaat, worden contractueel vastgelegd in een rekening-courantovereenkomst. Artikel 7 van het Besluit Kasbeheer 1998 schrijft dit voor. Daarin worden ook de voorwaarden geregeld die daarbij gelden. In geval een rekening-courantrelatie voorziet in de mogelijkheid van het opnemen van een lening (al dan niet in de vorm van een rekening-courantkrediet), zal uit de voorwaarden moeten blijken voor welke doeleinden leningsmiddelen vanuit de schatkist beschikbaar kunnen worden gesteld. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat leningen of kredieten beschikbaar worden gesteld, teneinde de betrokken derde (overheidsorganisatie) daarmee de mogelijkheid te bieden in een bepaalde markt(rente)situatie via rentearbitrage een financieel voordeel te laten behalen. Actief bankieren met middelen uit de schatkist kan

op deze wijze worden voorkomen.

Overigens zullen de taken en bevoegdheden van organisaties die collectieve middelen beheren in het algemeen bij of krachtens de wet zijn geregeld. Daarbij wordt veelal expliciet een leningsbevoegdheid uitgesloten, dan wel ingekaderd en beperkt tot specifieke financieringssituaties. Daarmee zal het actief bankieren door dergelijke overheidsorganisaties veelal reeds afdoende wijze zijn uitgesloten.

Er zijn thans (1 december 1999) ca. 45 externe rekeningen-courant met onder andere de Europese Unie (2), Sociale Fondsen (15), de universiteiten en academische ziekenhuizen (18) en een aantal kleinere organisaties zoals de Stichting Groenfonds, het Nationaal Restauratiefonds en de Stichting Gezondheidszorg voor Dieren.

De formulering van het zesde lid brengt à contrario geredeneerd met zich mee, dat andere ministers niet de bevoegdheid hebben derden toe te staan een geldelijk tegoed op een rekening-courant aan te houden bij hun ministeries ten laste waarvan aan andere derden betalingen worden verricht. Dit sluit evenwel niet de mogelijkheid uit dat derden (bijvoorbeeld afnemers van diensten van het Rijk) aan een ministerie voorschotbetalingen doen, waarmee in de loop van de tijd definitieve betalingen aan dat ministerie worden verrekend. Zo komt het bij het Ministerie van Justitie voor dat notarissen een bedrag in depot geven waarmee later te betalen griffierechten worden verrekend.

#### Zevende lid

Inherent aan het aanhouden van een rekening-courant tussen twee organisaties is, dat op de rekening-courant een debet- (zwart-) of een credit-(rood-)stand zal voorkomen. Over dergelijke saldi kunnen rentevergoedingen worden afgesproken. Dit artikellid regelt de wettelijke basis voor het vergoeden van een creditrente en het in rekening brengen van een debetrente over de saldi op de rekeningen-courant die bij het Ministerie van Financiën worden aangehouden.

Voor gelden die in een externe rekening-courantrelatie worden aangehouden, ligt het vergoeden van een creditrente of het in rekening brengen van een debetrente in elk geval in de rede.

Het vergoeden van rente over saldi die bijgehouden worden op interne rekeningen-courant ligt niet zonder meer in de rede. Bij agentschappen is daarvoor gekozen, omdat het past in het resultaatgerichte sturingsmodel dat bij die organisatievorm wordt toegepast. In dat model past het dat alle kosten en opbrengsten, dus ook de kosten en opbrengsten van het beheer van de financiële middelen, in beeld worden gebracht en worden betrokken bij de beoordeling van het doelmatig functioneren van een agentschap.

Met toepassing van artikel 33, eerste lid, van deze wet kan de Minister van Financiën nadere regels stellen met betrekking tot het gebruik van de interne en externe rekeningen-courant.

#### Vervallen artikelleden

De oude artikelleden 2, 5 en 7 zijn vervallen. Deze hadden betrekking op de persoonlijke ministeriële aanwijzing (en intrekking daarvan) van kasbeheerders (tweede lid), op de afwijkende aanwijzingsprocedure van de kasbeheerders bij de hoge colleges van staat (vijfde lid) en op het doen van mededelingen aan de Rekenkamer over de aanwijzing van kasbeheerders en over de intrekking daarvan. Met de afschaffing van de persoonlijke ministeriële aanwijzing van kasbeheerders wordt overigens niet beoogd de functie van kasbeheerder af te schaffen. Benoeming of aanwijzing van kasbeheerders kan plaatsvinden op de voor het betrokken dienstonderdeel gebruikelijke wijze waarop functionarissen worden benoemd.

Ter toelichting bij de afschaffing van de persoonlijke aanwijzing van kasbeheerders door de ministers wordt verwezen naar hetgeen daaromtrent in de Nota van toelichting bij artikel 5, derde lid van het Besluit Kasbeheer 1998 is uiteengezet.

#### **Artikel 25**

Dit was het oude artikel 19A dat bij de Zevende wijziging al enigszins is aangepast.

Het **eerste lid** is aangepast. Omdat thans uit artikel 21 voortvloeit dat de ministers als onderdeel van de bedrijfsvoering verantwoordelijk zijn voor het materieelbeheer, voor zover dat voortvloeit uit het beheer van de begroting(en), is het niet nodig dit in het onderhavige artikel op te nemen. De eis van rechtmatigheid in relatie tot het materieelbeheer houdt in dat dit beheer overeenkomstig de geldende wet- en regelgeving geschiedt. De eis van doelmatigheid in relatie tot het materieelbeheer heeft betrekking op de relatie tussen de (kosten van de) inzet van sturings- en beheersingsinstrumenten en de risico's die de organisatie loopt. Het beheer wordt zodanig vormgegeven dat deze relatie geoptimaliseerd wordt. Dit is slechts dan mogelijk indien de meest voordelige verhouding tussen prijs, kwaliteit en volume gerealiseerd wordt. Evenals bij het financieel beheer is de eis van doelmatigheid met betrekking tot het materieelbeheer als een inspanningsverplichting geformuleerd en beoogt overigens zowel de doelmatige opzet als de doelmatige werking van het materieelbeheer.

Aan het materieelbeheer worden, evenals aan het financieel beheer, thans ook de eisen van ordelijkheid en controleerbaarheid gesteld. Deze eisen zijn op zich niet nieuw, maar zijn thans in de wet geëxpliciteerd. In feite zijn deze eisen voorwaarden of waarborgen om aan de eisen van rechtmatigheid en doelmatigheid te kunnen voldoen, of althans om te kunnen vaststellen of een rechtmatig en doelmatig beheer is gevoerd. Onder *ordelijk* wordt verstaan dat het materieel beheer in overeenstemming is met de in de administratieve organisatie vastgelegde procedureregels. Met *controleerbaar* wordt bedoeld dat de uitkomsten van het materieelbeheer duidelijk worden vastgelegd, opdat achteraf door de departementale accountantsdienst en door de Rekenkamer de controle efficiënt kan worden uitgevoerd. Dit impliceert dat inventarisaties, aanwezigheidscontroles, storingen en onderhoud e.d. met betrekking tot het materieel op adequate wijze in de administraties worden geregistreerd en dat de achterliggende bescheiden (zoals inventaris- en controlelijsten) beschikbaar zijn.

Het **tweede lid** is, afgezien van de redactionele aanpassing, gelijklopend aan het tweede lid van het oude artikel 19A. Dat geldt ook voor het **vierde lid**, dat afkomstig is uit het derde lid van artikel 19A.

De beperking die in het derde lid is opgenomen en die inhoudt, dat indien bij of krachtens de wet aan andere ministers bepaalde onderdelen van het materieelbeheer zijn toegewezen, dat materieelbeheer dan niet (meer) tot de verantwoordelijkheid van de begrotingsbeherende ministers behoort, is eveneens afkomstig uit het oude artikel 19A. Gedacht moet hier worden aan het materieelbeheer dat samenhangt met het Rijkshuisvestingsbeleid, waarvoor de Minister van VROM zorgdraagt, en het materieelbeheer van het overtollige materieel waarvoor de Minister van Financiën op grond van het vierde lid van dit artikel verantwoordelijk is.

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 7<sup>e</sup> wijziging van de CW (Kamerstukken 26.974).*

Artikel 19A

1. Onze ministers, ieder met betrekking tot de begrotingen waarover hij het beheer voert, dragen zorg voor een rechtmatig en doelmatig materieelbeheer, een en ander voor zover het materieelbeheer niet bij of krachtens de wet aan een of meer van Onze andere ministers is opgedragen.
2. Het materieelbeheer van het Rijk omvat de zorg voor het materieel dat aan het Rijk toebehoort dan wel is toevertrouwd.
3. Onze Minister van Financiën is verantwoordelijk voor het beheer van het overtollige materieel bij het Rijk.

Het eerste lid van artikel 19A (= artikel 25 CW 2001) is overgenomen uit het derde lid van het oude artikel 19. Daarbij is het juridische bepaalde begrip *niet-geldelijke zaken* vervangen door het (bedrijfs)economisch begrip *materieel*; dit in aansluiting op het gebruik van dit begrip in het Besluit materieelbeheer 1996. In het eerste lid zijn tevens de eisen rechtmatigheid en doelmatigheid opgenomen. Deze eisen zijn eveneens overgenomen uit genoemd Besluit. Deze eisen zijn voor het overheidshandelen van een dermate groot belang dat vastlegging in de wet geboden is. De eis van rechtmatigheid houdt in dat het materieelbeheer in overeenstemming dient te worden gevoerd met wettelijke regelingen en met eventuele contractuele afspraken met derden. Een rechtmatig beheer impliceert dat het beheer ordelijk en controleerbaar dient te zijn.

Bij toevertrouwde zaken (het tweede lid) kan gedacht worden aan zaken die nodig zijn voor het functioneren van de dienst (bijvoorbeeld gehuurde of geleasde goederen), maar ook aan in bewaring genomen zaken (bijvoorbeeld in beslag of in consignatie genomen goederen). Voor alle zaken die in het beheer zijn van het Rijk dient als een goed huisvader



te worden zorggedragen.

Het derde lid vervangt het zesde lid van het voormalige artikel 19. Het betreft de domeintaak van de Minister van Financiën voor het overtollig materieel. De formulering *is belast met het beheer* is vervangen door *is verantwoordelijk voor het beheer*, waarmee meer recht wordt gedaan aan de praktijk waarbij de Dienst der Domeinen lang niet in alle gevallen het overtollig materieel (tijdelijk) in fysiek beheer overneemt van de afstotende dienstonderdelen. De verantwoordelijkheid voor het beheer van overtollig materieel houdt beleidsmatig in dat Domeinen verantwoordelijk is voor het proces van afstoting (in gebruikgeving aan andere dienstonderdelen of derden of verkoop) en de daarbij te bedingen voorwaarden (o.a. prijsbepaling bij verkoop).

In het oude vierde lid was de persoonlijke ministeriële aanwijzing (en de intrekking daarvan) voorgeschreven van centrale-voorraadbeheerders. Dit artikellid is thans vervallen. Daarmee is niet beoogd de functie van centrale-voorraadbeheerder af te schaffen. Benoeming of aanwijzing van een centrale-voorraadbeheerder kan plaatsvinden op de voor het betrokken dienstonderdeel gebruikelijke wijze waarop functionarissen worden benoemd.

## **Artikel 26**

Dit was het oude artikel 20.

In artikel 21 CW eerste juncto tweede lid wordt onder meer de verantwoordelijkheid van de ministers geregeld voor de administraties die ten behoeve van het financieel beheer en materieelbeheer worden bijgehouden. Het **eerste lid** van artikel 26 is - deels in aansluiting daarop - qua formulering aangepast .

Naast de reeds in het oude artikel geformuleerde eisen - de administraties dienen inzicht te bieden in het gevoerde beheer en dienen doelmatig en controleerbaar bijgehouden te worden - zijn daar thans, in lijn met de eisen die aan het financieel beheer en materieelbeheer zelf worden gesteld, aan toegevoegd de eisen van rechtmatigheid en ordelijkheid. Evenals bij het financieel beheer en het materieelbeheer is de eis van doelmatigheid geformuleerd als een inspanningsverplichting en beoogt overigens zowel de doelmatige opzet als de doelmatige werking van de administraties.

Voor een toelichting bij de eisen van rechtmatigheid, doelmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 22, eerste lid, en artikel 25, eerste lid.

Het **tweede lid** is in zoverre aangepast dat de eisen die aan de administraties die ten behoeve van het financieel beheer en materieelbeheer worden bijgehouden gesteld zijn ook gesteld worden aan de centrale administratie van 's Rijks schatkist.

*Ontleend aan de Memorie van toelichting bij de 4e wijziging van de CW 1976 (Kamerstukken 20.994).*

### Eerste lid<sup>53</sup>

In dit wetsvoorstel worden in het algemeen onder administraties verstaan informatiesystemen ten behoeve van de begrotingsvoorbereiding, de begrotingsuitvoering en de financiële verantwoording in ruime zin. Deze vallen uiteen in de begrotingsregistratie, de begrotingsboekhouding, de nevenadministraties en de overige administraties. De begrotingsregistratie bevat de begrotings- en meerjarenramingen. In de begrotingsboekhouding worden de aangegane verplichtingen, de verrichte uitgaven, waar zinnig de rechten met het oog op het verkrijgen van ontvangsten en de verkregen ontvangsten, vastgelegd. Ook worden in de begrotingsboekhouding vastgelegd de standen van de financiële activa en passiva die bij de begrotingsuitvoering een rol spelen. De begrotingsboekhouding, de nevenadministraties en overige administraties vormen tezamen met de in de begrotingsregistratie vastgelegde door de Staten-Generaal geautoriseerde begrotingsbedragen, de beheersadministraties. Dit zijn de administraties die in dit artikel worden bedoeld. Deze administraties spelen een belangrijke rol bij het begrotingsbeheer

<sup>53</sup> De gegeven toelichtingen op het begrip '(begrotings)administratie' zijn sinds het verschijnen van de Regeling departementale begrotingsadministratie (A 6.1) niet meer geheel actueel. De in toelichtingen op het begrip '(begrotings)administratie' geïnteresseerde lezer zij daarvoor naar met name hoofdstuk 1 van die regeling verwezen.

gedurende het jaar en bij de afsluiting van de begroting aan het einde van het jaar (verantwoordingsaspect).

Noodzakelijke administraties voor de uitvoering van de ten behoeve van het beheer te verrichten werkzaamheden zijn de met de uitgaven- en ontvangstenboekhouding verbonden nevenadministraties van vorderingen en schulden, die essentieel zijn voor de bewaking van de tijdige afwikkeling van vorderingen en schulden en voor de effectivering van de hieruit voortvloeiende ontvangsten en uitgaven. Tot deze groep van neven administraties behoren ook de voorraad- en inventarisadministraties, die een rol spelen bij het beheer van goederen en de administraties van deelnemingen en waardepapieren. Tot de beheersadministraties van een departement behoren ook de overige administraties waarin uitgaven en ontvangsten worden berekend, bijvoorbeeld:

- de personeels- en salarisadministratie, die o.a. noodzakelijk is voor de berekening en uitbetaling van salarissen etc.;
- de uitkerings- en heffingsadministraties, waarbij gegevens van derden worden verzameld, vastgelegd en met inachtneming van ter zake geldende wettelijke regelingen verwerkt tot betalingen aan derden resp. tot heffingen te vorderen van derden (bijvoorbeeld subsidies, sociale uitkeringen en belastingen).

Het verantwoordingsaspect heeft zowel interne als externe betekenis. Intern zullen in vele gevallen degenen, die bepaalde werkzaamheden verrichten en middelen aanwenden zich over het gebruik van de hen verleende bevoegdheden dienen te verantwoorden tegenover de organen of personen, waaronder zij ressorteren. De externe verantwoordingsplicht vloeit voort uit de bepalingen opgenomen in de artikelen 65 t/m 67 (*t/m 68 na de 6e wijziging CW*) van deze wet. Zie ook artikel 22, vijfde lid, en de toelichting daarbij.

In dit lid is voorgeschreven, dat de administraties moeten voldoen aan de eisen van doelmatigheid en controle. De doelmatigheidseis houdt tweeërlei in, namelijk dat de administratie informatie dient te verschaffen waaraan behoefte bestaat (effectiviteit) en dat dit tegen zo laag mogelijke kosten dient plaats te vinden (efficiency). Effectiviteit houdt ook in dat de informatie in de juiste vorm op het juiste tijdstip wordt verstrekt. De controle-eis t.a.v. de administratie houdt in dat:

- in de administratieve organisatie de noodzakelijke functiescheidingen zijn aangebracht en de nodige interne controlehandelingen zijn voorgeschreven en worden uitgevoerd, waardoor de betrouwbaarheid van de aan de administraties te ontleen informatie wordt gewaarborgd;
- de inrichting van de administraties zodanig moet zijn dat de externe controle effectief en efficiënt kan worden uitgevoerd.

Ter nadere toelichting bij dit lid wordt opgemerkt dat de minister van Binnenlandse Zaken uit hoofde van het beheer dat hij voert over de begroting van de hoge colleges van staat en het Kabinet van de Koning, ook een verantwoordelijkheid heeft voor de administratie die wordt gevoerd bij de verschillende organen waarop die begroting betrekking heeft.

#### Tweede lid

Dit lid komt inhoudelijk overeen met de bepaling in artikel 25, tweede lid, van de huidige CW 1976. De hierbedoelde administratie wordt namens de minister van Financiën gevoerd door de Rijkshoofdboekhouding. Vanzelfsprekend is ook op deze administratie het bepaalde in het eerste lid van het onderhavige artikel 20 van toepassing.

#### **Artikel 27**

Dit was het oude artikel 21.

Het vervallen in het **eerste lid** van de woorden *en de meerjarenramingen* hangt samen met het feit dat in artikel 1, tweede lid, in samenhang met artikel 5 het begrip *begroting* thans zodanig is gedefinieerd, dat daartoe ook de toelichtingen bij de begrotingsartikelen behoren en dat die toelichtingen meerjarige informatie dienen te bevatten over de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten. De meerjarige ramingen zijn derhalve in het begrip begroting begrepen.

Het schrappen van de in het oude vierde lid bedoelde intrekking (van de aanwijzing van de directeur FEZ) is om bestuursrechtelijke reden gebeurd: een aanwijzingsbevoegdheid impliceert namelijk de bevoegdheid om de aanwijzing in te trekken. Er wordt dus geen wijziging in de bevoegdheden mee beoogd.

Voor het overige zijn er in dit artikel geen wijzigingen aangebracht.

*Ontleend aan de Memorie van toelichting bij de 4e wijziging van de CW 1976 (Kamerstukken 20.994).*

#### Eerste lid

Dit artikellid treedt in de plaats van artikel 18, eerste lid. De oude tekst schrijft voor dat bij elk departement van algemeen bestuur een afdeling belast is met de begrotingszaken en de financiële administratie. Voor de hand ligt dat die afdeling belast is met de begrotingszaken en de financiële administratie samenhangende met het beheer van de begroting van het betrokken departement (ministerie). Niet geheel duidelijk blijkt evenwel uit die formulering het organisatorische kader ter zake van de begrotingszaken en de financiële administratie met betrekking tot het beheer van de begrotingen, andere dan die van een ministerie (i.c. de begrotingen, bedoeld in het nieuwe artikel 1, eerste lid met uitzondering van die onder d). De thans voorgestelde tekst "... , ieder met betrekking tot de begrotingen waarover hij het beheer voert, ..." is op dit punt duidelijker. Voor zover in deze wet geregeld wordt welke ministers het beheer voeren over andere begrotingen dan die van een ministerie (zie artikel 16, eerste tot en met derde lid), dan wel voor zover dat in een andere wet is geregeld (bijvoorbeeld de instellingswetten, bedoeld in artikel 2, derde lid, dan ligt het in de rede dat de desbetreffende ministers aan de Centrale directie financieel-economische zaken (FEZ) van het ministerie met de leiding waarvan zij zijn belast de zorg van de begrotingszaken en de daarmee samenhangende administratie zullen opdragen. Omdat bij de meeste ministeries sprake is van Centrale directies FEZ en niet meer van Centrale afdelingen is deze laatste benaming vervangen.

Bij de instelling van begrotingsfondsen komt het voor dat in de desbetreffende instellingswetten meer dan één minister wordt aangewezen die het beheer over de begroting van het betrokken fonds voert. Daarmee wordt beoogd een gedeelde beleidsmatige verantwoordelijkheid te regelen. Er dient echter steeds één eerst-verantwoordelijke minister te zijn voor de procedurele en administratieve kant van het begrotingsbeheer van het fonds. Die minister dient dan ook de zorg voor de begrotingszaken e.d. van het fonds aan "zijn" Centrale directie FEZ op te dragen. Veelal is dit de in de instellingswet met betrekking tot het fonds eerstgenoemde minister. Een uitzondering vormt het Gemeentefonds. Hier is niet de in de instellingswet als eerste genoemde minister, de minister van Binnenlandse Zaken, primair verantwoordelijk voor de procedurele en administratieve kant van het begrotingsbeheer, maar de minister van Financiën.

In de thans voorgestelde tekst wordt verder gesproken over "het opdragen van de zorg voor" in plaats van "het belast zijn met". Hiermee wordt beoogd aan te geven dat niet integraal de begrotingszaken en de daarmee samenhangende administraties door de Centrale directie FEZ behoeven te worden verricht. Decentralisatie van delen van die taak aan beleidsafdelingen van het ministerie is toegestaan. De Centrale directies FEZ vervult evenwel zowel financieel-budgettair beleidsmatig als procedureel met betrekking tot de begrotingen waarvan het beheer aan haar zorg is opgedragen een toetsende en coördinerende rol, ook wel aangeduid als "controllers"-functie. Deze functie houdt mede in dat het hoofd FEZ functionele aanwijzingen kan geven aan de beleidsdirecteuren, bijvoorbeeld ter zake van een rechtmatige en doelmatige besteding van de beschikbare gelden.

Op basis van dit artikellid worden bijvoorbeeld ook de hoge colleges van staat belast met een deel van de taak die de Centrale directie FEZ van het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft met betrekking tot het beheer van de begroting van de hoge colleges van staat en het Kabinet van de Koning. De functies die het hoofd FEZ in de richting van de dienstonderdelen van een departement uitoefent, worden ten opzichte van de hoge colleges van staat en het Kabinet van de Koning, gelet op de specifieke posities van deze colleges in ons staatsbestel op enige afstand uitgeoefend.

In de huidige tekst van dit artikellid wordt gesproken van "de begrotingszaken en de financiële administratie" waarmee de Centrale directie FEZ is belast. Op grond van de praktijk zoals die zich bij de ministeries voordoet, wordt voorgesteld dit thans te verruimen tot "de begrotingszaken en de daarmee samenhangende administraties". Het begrip "financiële administratie" is te eng, omdat daarmee gewoonlijk uitsluitend op de financiële administratie wordt gedoeld die samenhangt met de uitvoering van de begroting, i.c. de administratie van de gerealiseerde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Een niet onbelangrijk onderdeel van de administratie waarvoor de Centrale directie FEZ de centrale verantwoordelijkheid draagt, betreft de begrotingsregistratie (ook meerjarig). Het belang

van deze registratie zal met de invoering van het geïntegreerde verplichtingen-/kasstelsel, dat met de onderhavige wetwijziging wordt ingevoerd, alleen maar groter worden.

*Ontleend aan de Memorie van antwoord aan de Tweede Kamer, punt 66, bij de 4e wijziging van de CW 1976 (Kamerstukken 20.994).*

De gegeven omschrijving beoogt niet het gehele takenpakket van de directie FEZ te omschrijven. De in het wetsvoorstel genoemde taken vormen hiervan kenmerkende onderdelen. Overigens hebben wij er geen probleem mee om het toezichthoudende element in de taken (de controllers-functie) van de directie FEZ ten opzichte van de andere beleidsdirecties binnen een departement, dat overigens al in het Besluit taak Centrale afdeling financieel-economische zaken is uitgewerkt, in de wet op te nemen. In de bijgevoegde Nota van wijziging hebben wij daartoe een tweede volzin aan artikel 21, eerste lid, toegevoegd, waarin tot uitdrukking wordt gebracht dat de zorg voor de begrotingszaken mede omvat het beoordelen van de aan de minister voor te leggen begrotingsvoorstellen en meerjarenramingen en het uitoefenen van toezicht op de uitvoering van de begroting. Hiermee wordt aangesloten bij de taakomschrijving in de artikelsgewijze toelichting. In het Besluit taak Centrale afdeling financieel-economische zaken zijn de taken en bevoegdheden van de directie FEZ uitgewerkt. In artikel 2 van dit Besluit wordt aangegeven dat de directie FEZ in een zo vroeg mogelijk stadium bij de voorbereiding van overheidsactiviteiten dient te worden betrokken om de financieel-economische consequenties ervan te beoordelen. Hiermee is een taakafbakening tussen de taken van de directie FEZ en de beleidsdirecties gegeven, die in overeenstemming is met de toezichthoudende functie van een directie FEZ. Naar onze mening is de positie van de directie FEZ niet gebaat bij een scherpere taakafbakening. Zeker in een tijd waarin bij veel departementen de financiële functie wordt gedecentraliseerd, zou dit alleen maar verstarrend werken. De in het genoemde Besluit opgenomen taken en bevoegdheden vormen dan ook eerder randvoorwaarden bij de eventuele (re)organisatie van de financiële functie, dan dat het Besluit een blauwdruk biedt voor de inrichting van de financiële functie op een departement. Een van deze randvoorwaarden is de mogelijkheid dat de directeur FEZ functionele aanwijzingen aan beleidsdirecteuren kan geven. De commissie vraagt zich af op basis waarvan de directeur FEZ dit kan. Dit is bestuurlijk inherent aan een toezichthoudende functie en behoeft naar ons oordeel dan ook geen verdere wettelijke regeling.

*Ontleend aan de Memorie van toelichting bij de 4e wijziging van de CW 1976 (Kamerstukken 20.994).*

#### Tweede lid

De hier bedoelde mogelijkheid tot afwijking van het bepaalde in het eerste lid is van belang met betrekking tot het beheer van de begroting van het kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en -Arubaanse Zaken. Met dat beheer is de minister voor Nederlands-Antilliaanse en -Arubaanse Zaken belast. Dit beheer is steeds gevoerd door een minister die tevens met de leiding van een ministerie is belast; in opeenvolgende kabinetten betrof dat evenwel niet steeds het zelfde ministerie. In de praktijk is sinds 1978 steeds aan de Centrale directie FEZ van het ministerie van Landbouw en Visserij, daarbij ondersteund door de ambtelijke staf van het kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en -Arubaanse Zaken, de begrotingszaken en de financiële administratie opgedragen. Onze gedachten gaan er niet naar uit op basis van deze bepaling de zorg voor de begrotingszaken en de daarmee samenhangende administraties in enigerlei vorm te privatiseren.

### **Artikel 28**

Dit was het oude artikel 23.

Aangezien er geen afzonderlijke uitgaven- respectievelijk ontvangstenartikelen meer bestaan is in het **vierde lid** de formulering redactioneel aangepast.

*Ontleend aan de Memorie van toelichting bij de 4e wijziging van de CW 1976 (Kamerstukken 20.994).*

#### Eerste lid

Dit artikellid bevat de belangrijkste hoofdregel, het universaliteitsbeginsel, die bij het voeren van de financiële administraties bij het Rijk toegepast moet worden en die ook in de huidige CW 1976 vastligt (artikel 31). Het universaliteitsbeginsel valt in twee onderdelen uiteen. Het eerste onderdeel houdt in dat elke verplichting, uitgaaf en ontvangst binnen het begrotingsverband moet worden geboekt ("Elke verplichting en uitgaaf enerzijds en elke ontvangst anderzijds wordt op een begrotingsartikel ... geboekt"). Het begrip "aangewezen"

is niet gehandhaafd; naar ons oordeel is dit vervat in de formulering "boeken op een begrotingsartikel". In relatie met artikel 4, tweede lid, en met artikel 66<sup>54</sup> impliceert deze bepaling dat elke verplichting, uitgaaf en ontvangst ook in de begroting moet worden geraamd, respectievelijk in de rekening moet worden verantwoord. Het boeken buiten het begrotingsverband moet als uitzondering op deze regel worden beschouwd. Het tweede lid biedt voor die uitzondering de basis. Het tweede in dit artikellid vastgelegde onderdeel is het principe van het bruto-boeken ("Elke verplichting en uitgaaf enerzijds en elke ontvangst anderzijds wordt ... onder de verplichtingen en de uitgaven, onderscheidenlijk de ontvangsten geboekt."). Het z.g. boeken in mindering van bezwaar (het gesaldeerd of netto-boeken van uitgaven en ontvangsten) kan slechts bij wijze van uitzondering worden toegestaan. Het vierde lid biedt daartoe de basis. In samenhang met artikel 5, eerste lid, en met artikel 65 werkt de "bruto"-regel ook weer door naar het ramen in de begroting en het verantwoordt in de rekening. Voor een nadere uiteenzetting over het universaliteitsbeginsel wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie (paragrafen 4.4 t/m 4.6).

#### Tweede lid

Dit artikellid regelt het boeken buiten het begrotingsverband van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Het treedt deels in de plaats van het huidige artikel 34, eerste lid. Het daarin opgenomen criterium voor het boeken buiten het begrotingsverband ("...voor zover ten aanzien daarvan de mogelijkheid bestaat, dat geheel of ten dele verrekening met derden moet plaatsvinden,...") is thans beperkt. Het is in beginsel niet gewenst dat alle categorieën verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die voor verrekening in aanmerking komen, buiten het begrotingsverband kunnen worden geboekt. Daartoe is opgenomen dat van de voor verrekening in aanmerking komende verplichtingen, uitgaven en ontvangsten de minister van Financiën de categorieën moet aanwijzen die buiten het begrotingsverband kunnen worden geboekt. Deze aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Financiën moet waarborgen dat -anders dan de huidige praktijk - het boeken op rekeningen buiten het begrotingsverband zo beperkt mogelijk wordt toegepast.

Aangezien het begrip "derden" in de praktijk onduidelijkheid opleverde, wordt thans gesproken over verrekenen tussen onderdelen van het Rijk (als rechtspersoon) en daarnaast over verrekenen met een derde (natuurlijke of rechtspersoon); het begrip derde dient dus in juridische zin te worden opgevat. Meestal is daarbij sprake van een "driehoeksverhouding". Als categorieën van uitgaven en van ontvangsten die buiten het begrotingsverband zullen worden geboekt, zal de minister van Financiën in elk geval aanwijzen de uitgaven wegens aflossing van vlottende schuld en de ontvangsten wegens uitgifte of belening van zodanig schuld. In de CW 1976 zijn deze categorieën opgenomen in artikel 32, eerste lid. De delegatie van de bevoegdheid aan de minister van Financiën tot nadere regelgeving ter zake van het boeken op rekeningen buiten het begrotingsverband wordt geregeld in artikel 33 (thans in artikel 34, eerste lid). Aan de bepaling in het huidige artikel 34, tweede lid is geen behoefte meer, omdat het begrip "aangewezen" niet meer expliciet in het onderhavige wetsvoorstel wordt gehanteerd. De bepalingen die in de overige leden van het huidige artikel 34 zijn opgenomen, zijn verwerkt in het derde lid van artikel 23.

#### Derde lid

Dit artikellid vervangt de leden 3, 4 en 5 van het huidige artikel 34, zoals die luiden na de Tweede wijziging van de CW 1976 (Stb.1986, 605). De strikte bepaling in het huidige derde lid dat binnen één jaar na afloop van het oorspronkelijke begrotingsjaar alsnog boeking binnen het begrotingsverband moet plaats vinden als verrekening blijkt achterwege te blijven, is niet gehandhaafd. Het vierde lid biedt sinds de Tweede wijziging van de CW 1976 al de mogelijkheid tot uitstel van boeking binnen het begrotingsverband (ten aanzien van de categorieën die daartoe door de minister van Financiën zijn aangewezen). Aangezien het boeken buiten het begrotingsverband op grond van het voorgestelde tweede lid al wordt beperkt tot door de minister van Financiën aangewezen categorieën, is het niet bezwaarlijk in de formulering van het onderhavige derde lid af te zien van het stellen van een termijn (van 1 jaar). Zodra geen verrekening met derden blijkt plaats te vinden, dient alsnog tot boeking binnen het begrotingsverband te worden overgegaan. Het komt ons voor dat controle-instanties er mede op kunnen toezien dat niet onnodig lang posten buiten

<sup>54</sup> Artikel 65 na de 6e wijziging van de CW.

begrotingsverband blijven open staan.

*Ontleend aan de Nota n.a.v. het Eindverslag van de Tweede Kamer bij de 4e wijziging van de CW 1976 (Kamerstukken 20.994).*

Vierde lid

In de memorie van antwoord is aangegeven dat correctie van fouten de meest voorkomende terugbetaling zal zijn die op gedane uitgaven in mindering zal worden gebracht, maar dat er ook sprake kan zijn van terugbetalingen die niet het karakter van correctie op gemaakte fouten hebben. Concreet kan hierbij gedacht worden aan bijvoorbeeld te verkrijgen quantumkortingen, die achteraf (binnen het jaar) worden uitbetaald. Het kenmerkende in beide gevallen is dat het om terugbetalingen dient te gaan. Er is dus steeds sprake van een - ook voor controlerende instanties - evidente band tussen terugbetaling en eerder gedane betaling of verkregen ontvangst. Omdat dit terugbetalingsaspect in het huidige artikel 33 bij nadere overweging beter tot uitdrukking komt dan in het voorliggende wetsvoorstel, menen wij er goed aan te doen - en daarmee de commissie voldoende tegemoet te komen - het aspect van terugbetaling alsnog in de tekst van artikel 23, vierde lid, tot uitdrukking te brengen. Daarmee komt de noodzaak te vervallen in de wet aan de minister van Financiën de bevoegdheid te verlenen categorieën aan te wijzen. In de Nota van wijziging is hieraan uitwerking gegeven.

Uit de tekst van het nieuwe vierde lid, onder a, komt thans duidelijker dan in het huidige artikel 33, onder a, van de CW 1976 tot uitdrukking dat terugontvangsten op door het Rijk verrichte uitgaven slechts in het jaar waarin de uitgaven zijn verricht daarop in mindering gebracht mogen worden. Terugontvangsten op in eerdere jaren verrichte uitgaven dienen dus -onveranderd ten opzichte van de huidige regelgeving - bruto (onder de middelen) te worden geboekt.

De tekst onder b maakt het wel mogelijk - eveneens onveranderd ten opzichte van de huidige regelgeving - dat terugbetalingen door het Rijk op eerder verkregen ontvangsten ook in latere jaren netto worden geboekt met alsdan verkregen ontvangsten op hetzelfde ontvangstenartikel.

*Ontleend aan de Memorie van toelichting bij de 4e wijziging van de CW 1976 (Kamerstukken 20.994).*

Vijfde lid

De bepaling in dit artikellid bevat de norm waaraan de geïntegreerde verplichtingen/kasadministraties bij de rijksoverheid moeten voldoen. Op grond van het bepaalde onder a zullen aan een administratie gegevens moeten kunnen worden ontleend over de nog onbestede verplichtingenruimte. Dat houdt in dat in een administratie de aangegane verplichtingen (realisatie) aan de geraamde aan te gane verplichtingen (begroting) gekoppeld moeten kunnen worden. Hiermee wordt bereikt dat het bijsturen van de kasramingen zowel in het lopende jaar als meerjarig aan waarde wint.

Het bepaalde onder c en d vormt de kern van de meerjarige geïntegreerde verplichtingen/kasadministratie die wordt beoogd. De koppeling van de aangegane verplichtingen aan de daaruit voortvloeiende kasbetalingen moet er toe leiden dat de openstaande (nog te betalen aangegane) verplichtingen kunnen worden vastgesteld, alsmede het deel van de geraamde uitgaven dat nog vrij besteedbaar is, d.w.z. waarvoor de (geraamde) verplichtingen nog niet zijn aangegaan. Deze wijze van administreren zal er o.a. toe kunnen leiden dat de kasramingen van een betere kwaliteit worden.

De woorden "in elk geval" in de aanhef van het artikellid leiden ertoe dat met betrekking tot de buiten begrotingsverband te boeken (categorieën van) uitgaven en verplichtingen in dit wetsvoorstel niet expliciet wordt voorgeschreven dat die administraties de gegevens, bedoeld onder a, b en c, moeten kunnen opleveren. Weliswaar gaan wij daar in het algemeen wel vanuit, maar wij geven er de voorkeur aan dit in lagere regelgeving nader uit te werken. Alsdan kan worden gezien of deze wijze van administreren voor elke op grond van artikel 23, tweede lid, aan te wijzen categorie zinvol is.

*Ontleend aan de Memorie van antwoord, punt 70, aan de Tweede Kamer bij de 4e wijziging van de CW 1976 (Kamerstukken 20.994).*

De commissie stelt voor om de norm voor de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie aan te scherpen om te voorkomen dat per begrotingsartikel een saldo aan openstaande verplichtingen kan worden bepaald door alle uitgaven vanaf een zeker moment te salderen met alle vanaf dat moment aangegane verplichtingen. Een essentieel kenmerk van de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie is de mogelijkheid om betalingen aan de

voorafgaande individuele verplichtingen te relateren. In de concept-Regeling Departementale Begrotingsadministratie is dit voorgeschreven. Wij zijn het met de commissie eens dat dit uit artikel 23, vijfde lid, sub c, niet voldoende blijkt. De door de commissie gedane suggestie hebben wij daarom in de bijgevoegde Nota van wijziging overgenomen.

### **Artikel 29**

Dit was het oude artikel 24.

In het **eerste lid** is de verwijzing aangepast.

*Ontleend aan de Memorie van toelichting bij de 4e wijziging van de CW 1976 (Kamerstukken 20.994).*

#### **Eerste lid**

Voor een toelichting bij dit artikellid verwijzen wij naar de toelichting bij artikel 4, vierde tot en met zesde lid. Materieel wordt in dit artikellid voorgeschreven dat de uitgangspunten die bij het ramen van de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten worden gehanteerd, ook bij het boeken dienen te worden toegepast.

#### **Tweede lid**

Het kan bij uitzondering voorkomen dat pas later blijkt dat een verplichting is aangegaan, bijvoorbeeld pas op het moment waarop de betaling moet plaatsvinden. Wanneer dit blijkt na het sluiten van de boeken van het jaar waarin de verplichting in feite is aangegaan, wordt het niet wenselijk geoordeeld dat de boeken dan alsnog tijdelijk zouden (kunnen) worden heropend. Een dergelijk voorziening is in deze wet dan ook niet getroffen. Uit praktische overweging - mede om vertraging bij het afleggen van verantwoording aan de Staten-Generaal te voorkomen - wordt er de voorkeur aan gegeven dat dergelijke aangegane verplichtingen worden aangewezen en geboekt op een overeenkomstig begrotingsartikel in het dan lopende jaar. Mocht een overeenkomstig begrotingsartikel in voorkomende gevallen ontbreken, bijvoorbeeld omdat het beleid waarop de verplichting betrekking heeft in het lopende jaar niet wordt voortgezet, dan dient via een suppletore begrotingswet in dat jaar alsnog ter zake een voorziening te worden getroffen.

### **Artikel 30**

Dit was het oude artikel 25.

Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

*Ontleend aan de Memorie van toelichting bij de 4e wijziging van de CW 1976 (Kamerstukken 20.994).*

Niet in alle gevallen vinden uitgaven en ontvangsten (geheel) in de vorm van geldelijke transacties plaats. Gedacht moet hier worden aan bijvoorbeeld inruil, schuldvergelijking, e.d. Met het oog op het budgetrecht en op de verantwoording kan het gewenst zijn dat dergelijke transacties uit de begroting en de begrotingsadministratie blijken. De onderhavige bepaling biedt de mogelijkheid daarin te voorzien. In de huidige CW 1976 is dit vrij specifiek geregeld in artikel 35.

### **Artikel 31**

Dit was het oude artikel 26.

Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

*Ontleend aan de Memorie van toelichting bij de 4e wijziging van de CW 1976 (Kamerstukken 20.994).*

Dit artikel vervangt artikel 36, derde lid. Het motief om verrekeningen tussen onderdelen van het Rijk toe te passen is dat - met inachtneming van de administratieve doelmatigheid - ernaar gestreefd moet worden dat de in artikel 1 bedoelde begrotingen en de daarmee samenhangende rekeningen een juist beeld geven van de op de betrokken ministeries betrekking hebbende uitgaven en ontvangsten. Aanleiding tot het doen van onderlinge betalingen kan o.a. zijn het verrichten van werkzaamheden of het doen van betalingen voor bijvoorbeeld een ander ministerie, het vergoeden van onderling aangebrachte schaden e.d. Mede om onnodige dubbel-tellingen te vermijden dienen verrekeningen tussen (dienst)onderdelen, waarvan de begrotingsartikelen tot eenzelfde begroting behoren, niet uit die begroting te blijken en derhalve niet als geldelijke ontvangsten/betalingen te worden geboekt. Daartoe strekt de bijzin in dit artikel. Indien uit hoofde van het beheer dergelijke onderlinge verrekeningen wenselijk zijn, dan kunnen die binnen de administratie van het betrokken ministerie (vaak via een tussenrekening) op afdoende wijze worden verwerkt.

Dergelijke interne verrekeningen dienen in het algemeen tijdig, dat wil zeggen vóór het sluiten van de boeken van een jaar, administratief te worden verwerkt. In het kader van de accountantscontrole kan achteraf worden nagegaan of dergelijke verrekeningen onnodig zijn blijven openstaan en ten laste van een volgend jaar zijn gebracht.

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 7<sup>e</sup> wijziging van de CW (Kamerstukken 26.974).*

Het tweede lid van artikel 26 (= artikel 31 CW 2001) is nieuw. Op grond van het bepaalde in het eerste lid van artikel 26 mogen verrekeningen tussen diensten binnen een ministerie niet over de begroting lopen; dit om onnodige dubbeltellingen te vermijden. Als een dienst wegens levering van goederen of wegens dienstverlening zowel een relatie met externe klanten (afnemers) als met interne klanten (afnemers) heeft, is het administratief niet doelmatig als de verwerking (boeking) van de daarmee samenhangende inkomsten op een verschillende manier moet plaatsvinden. De bepaling in het nieuwe tweede lid biedt een opening voor deze zelfde wijze van boeken. Deze bepaling kan ook worden toegepast bij verrekeningen binnen één (groot) dienstsonderdeel (dus binnen één begrotingsartikel). De beoordeling in concrete gevallen of het aantoonbaar administratief doelmatig is om dergelijke interne verrekeningen als geldelijke betalingen en ontvangsten te boeken komt in eerste instantie het leverende dienstsonderdeel toe. Controle-instanties als de departementale accountantsdienst en de Rekenkamer kunnen daarover echter een - afwijkend - oordeel hebben.

### **Artikel 32**

Dit was het oude artikel 27.

In dit artikel wordt, zoals dat ook in andere artikelen van deze wet is doorgevoerd, niet langer gesproken over “ministers die het beheer voeren over een begroting” of “ministers die zijn belast met het privaatrechtelijk beheer”, maar over “ministers die verantwoordelijk zijn voor het beheer”. Het **derde lid** is alleen redactioneel aangepast.

*Ontleend aan de Memorie van toelichting bij de 4e wijziging van de CW 1976 (Kamerstukken 20.994).*

In dit artikel zijn de huidige artikelen 37 (27, eerste en derde lid) en 38, eerste en derde lid (27, tweede lid) samengebracht. Het eerste lid stelt voorop dat de vakminister bevoegd is tot het verrichten van de privaatrechtelijke rechtshandelingen die uit zijn publieke beheerstaak voortvloeien. De in het vierde lid bedoelde volmachten, met name die van algemene aard, zullen mede gelet op het bepaalde in artikel 31 in beginsel schriftelijk worden verleend. Het moet als uitzondering gelden, ingegeven door bijzondere (spoedeisende) omstandigheden, dat een bijzondere volmacht mondeling door een minister wordt verleend. Het tweede lid beoogt een heldere grondslag te geven aan de bevoegdheden van de minister van Financiën betreffende het domeinbeheer (zoals het privaatrechtelijke beheer vaak wordt aangeduid). Thans wordt deze bevoegdheid ontleend aan een ingewikkeld en handgeschreven koninklijk besluit uit 1841 (Stb. 112), dat gebaseerd is op de wet van 27 december 1840 (Stb. 77), en aan artikel 38. Onder privaatrechtelijk beheer wordt verstaan het verrichten van alle rechtshandelingen die voortvloeien uit de positie van de Staat als eigenaar. Het betreft zowel de uitoefening van rechten (o.a. maatregelen tegen inbreuken op het eigendomsrecht, verkoop van zaken, erfpachtsuitgiften, verpachtingen, verhuringen en alle andere ingebruikgevingen, het aangaan van dadingen en grensregelingen, afkoop van grondrenten, het bevorderen van de afwikkeling van onbeheerde nalatenschappen) als de nakoming van verplichtingen (waaronder de behandeling en de betaling van zakelijke lasten en belastingen). Overigens merken wij op dat met de voorgestelde formulering van het tweede lid geen wijziging in de bestaande praktijk wordt beoogd.

### **Artikel 33**

Dit was het oude artikel 28.

In dit artikel is de bepaling dat voor het sluiten van geldleningen de minister van Financiën machtiging bij de wet behoeft, geschrapt. Deze expliciete bepaling is niet meer nodig, omdat de uitgaven en ontvangsten die voortvloeien uit transacties op de financiële markten ter dekking van de financieringsbehoefte en ter regulering van het schatkistsaldo op grond van het bepaalde in artikel 7, eerste lid, in de begroting van nationale schuld (IXA) worden geraamd en dus door de Staten-Generaal worden geautoriseerd. Het budgetrecht is derhalve op de normale begrotingsrechtelijke wijze volledig op deze geldstromen van toepassing. De oorspronkelijke bepaling leidde ertoe dat jaarlijks in de begrotingswet van de nationale schuld een afzonderlijk



wetsartikel werd opgenomen, dat luidde, dat de Minister van Financiën gemachtigd wordt voor het jaar x geldleningen ten laste van de Staat der Nederlanden aan te gaan ter voorziening in de financieringsbehoefte van de Staat der Nederlanden. Deze aparte wettelijke bepaling hoeft derhalve niet meer in de jaarlijkse begrotingswet van de nationale schuld te worden opgenomen.

### **Artikel 34**

Dit was het oude artikel 29.

Er zijn geen inhoudelijke wijzigingen in aangebracht. Om het artikel beter leesbaar te maken, is een aantal lange artikelleden opgesplitst in meerdere leden.

*Ontleend aan amendement nr. 17 bij de 6e wijziging van de CW; vervanging "14 dagen" door: 30 dagen (Kamerstukken 23.796).*

#### **Eerste lid**

Dit amendement moet in samenhang worden gezien bij amendement 16 (betreffende artikel 70, tweede lid). Het beoogt de voorhangprocedure bij het oprichten, het mede-oprichten of het doen oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen zoveel mogelijk gelijk te schakelen met de voorhangprocedure zoals die gaat gelden bij de instelling van agentschappen.

*Ontleend aan de Memorie van toelichting bij de 6e wijziging van de CW (Kamerstukken 23.796).*

#### **Eerste lid**

Het huidige artikel 29, eerste lid, bepaalt dat voor de oprichting of mede-oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon door de Staat machtiging bij wet is vereist. In spoedeisende gevallen kan oprichting of mede-oprichting, behoudens het bepaalde in het tweede lid van het artikel, zonder machtiging bij de wet plaatsvinden, doch niet eerder dan 30 dagen nadat van het voornemen daartoe schriftelijk mededeling is gedaan aan beide Kamers der Staten-Generaal.

Volgens de toelichting bij dit artikel, zoals dit bij de wet van 8 december 1988 (als artikel 40 overigens) is vastgesteld, wordt met het vereiste van wettelijke machtiging bereikt dat de Staten-Generaal vooraf een oordeel kunnen uitspreken over de juistheid van het voornemen van de regering om de activiteiten van de betrokken privaatrechtelijke rechtspersoon niet binnen de organisatie van de rijksdienst zelf of bij een bij wet op te richten rechtspersoon onder te brengen. Dit wordt met name vanuit staatsrechtelijk oogpunt wenselijk geacht in die gevallen, waar het activiteiten betreft waarvan de centrale overheid het tot haar taak rekent daarop uit algemeen belang invloed uit te oefenen. De Staten-Generaal kunnen alsdan vooraf beoordelen of haar politieke functie ten aanzien van die activiteiten al dan niet wordt aangetast en zo ja of daartoe in voldoende mate nadere voorzieningen zijn getroffen met betrekking tot het toezicht op die privaatrechtelijke rechtspersoon.

De ervaring met verzelfstandigingen van onderdelen van de rijksoverheid, waarbij sprake is van de oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon, leert dat het vereiste van machtiging bij de wet als een te zware, veel tijd vergende procedure wordt ervaren in die gevallen waarin sprake is van beleidsmatig niet-gevoelige en doorgaans kleinere uitvoerende onderdelen van de overheidsorganisatie. In die gevallen kan een wettelijke procedure een ongewenste vertraging van het verzelfstandigingsproces betekenen. Dit leidt ertoe dat ministers in dergelijke gevallen soms kiezen voor een oplossing, waarbij de oprichting van de rechtspersoon niet plaatsvindt door de Staat, maar door derden, bijvoorbeeld door ambtenaren als privé-persoon (een stroman-constructie). Formeel geldt in dergelijke gevallen de vereiste machtiging bij wet niet. Hoewel hier formeel van strijdigheid met artikel 29, eerste lid, geen sprake is, kan wel de vraag worden gesteld of deze handelwijze in een aantal gevallen niet in strijd is met het doel en de geest van het artikel. Immers, financieel is de Staat meestal nauw bij de verzelfstandiging betrokken (via bijvoorbeeld vermogensverschaffing, een exploitatiebijdrage of een exploitatiegarantie, e.d.). Zonder die financiële steun of toezegging zou oprichting materieel vaak in het geheel niet van de grond kunnen komen.

Om deze materiële strijdigheid te ondervangen, is in de thans voorgestelde wijziging van artikel 29 ook het doen oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon door de Staat betrokken. Hiervan is sprake als derden een privaatrechtelijke rechtspersoon oprichten, waarbij het toekomstig functioneren van die rechtspersoon in elk geval voor een aantal jaren zal zijn verzekerd door financiële toezeggingen (waaronder een eventuele afnamegarantie) van de zijde van de Staat.

De voorliggende wijziging van artikel 29 beoogt om met behoud van de bestaande materiële bevoegdheden van de Staten-Generaal en van de overwegingen die daarvoor in de memorie van toelichting bij de wet van 8 december 1988 zijn gebezigd, de procedure voor de oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon te versoepelen door de wettelijke machtiging te vervangen door een zogenaamde "voorhangprocedure". Het nieuwe eerste lid voorziet erin, dat de Staten-Generaal door de betrokken bewindspersoon schriftelijk worden geïnformeerd over elk voornemen tot het oprichten, mede-oprichten of doen oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon. Op grond van het niet gewijzigde tweede lid heeft tenminste eenvijfde deel van het grondwettelijk aantal leden van een van beide Kamers vervolgens 30 dagen (recesdagen niet meegeteld) de tijd om aan de betrokken minister nadere inlichtingen te vragen. Nadat de inlichtingen door de betrokken minister zijn verstrekt, gaat een termijn in van 14 dagen, waarin een van beide Kamers in meerderheid als haar oordeel kan uitspreken dat alsnog een machtiging bij wet noodzakelijk is. Ook dit betreft een ongewijzigde bepaling.

In het wetsvoorstel is tevens vastgelegd, dat de betrokken minister slechts in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad de schriftelijke mededeling aan de beide kamers der Staten-Generaal kan toezenden. Daarmee ontstaat de mogelijkheid dat de ministerraad in bepaalde gevallen een verzelfstandiging beleidsmatig zo belangrijk vindt, dat reeds bij voorbaat geopteerd wordt voor een wettelijke machtiging in plaats van voor de voorhangprocedure.

Met deze voorhangprocedure wordt, zoals gezegd, in de eerste plaats beoogd de verzelfstandiging van beleidsmatig niet-gevoelige en doorgaans kleinere uitvoerende onderdelen van de overheidsorganisatie te versoepelen; daarmee wordt tevens het toepassen van een stroman-constructie ondervangen, met name in die gevallen waarin er ter dege een belang van het Rijk in het geding is. Immers, ook die komen onder de soepelere voorhangprocedure te vallen, waardoor de noodzaak van het inschakelen van bijvoorbeeld een ambtenaar-stroman feitelijk komt te vervallen. In de tweede plaats zullen de Staten-Generaal op deze wijze van veel meer oprichtingen van privaatrechtelijke rechtspersonen dan thans kennis kunnen nemen en daarvan kunnen beoordelen of niet alsnog een wettelijke machtiging geëist moet worden. Dit betekent de facto een uitbreiding van de beïnvloedingsmogelijkheden van de Staten-Generaal in vergelijking met de huidige feitelijke situatie. Er mag overigens vanuit worden gegaan dat ingeval het om grotere verzelfstandigingen gaat, gelet op het belang daarbij van de Staat, van de werknemers, e.d., veelal direct zal worden geopteerd voor een machtigingswetprocedure in plaats van een voorhangprocedure, spoedeisende gevallen wellicht uitgezonderd. Van het spoedeisende karakter zullen dan wel de beide Kamers moeten worden overtuigd, omdat via een meerderheidsuitspraak alsnog een wet kan worden verlangd.

Tenslotte wordt nog opgemerkt dat bij verzelfstandigingen waarbij de voorhangprocedure wordt toegepast door de betrokken minister rekening gehouden moet worden met het feit dat voorafgaand aan de voorhangprocedure overleg met de Rekenkamer gevoerd dient te worden. Immers, de taken en bevoegdheden van dit hoge college van staat zijn daarbij in het geding, omdat vóór verzelfstandiging voor de Rekenkamer een controleplicht geldt op grond van de bepalingen in de artikelen 51 tot en met 57 van de CW, terwijl na verzelfstandiging op grond van artikel 59 nog slechts controlebevoegdheden resteren. Verwezen wordt ook naar het nieuwe tweede lid van artikel 63, dat door middel van het onderhavige wetsvoorstel in de Comptabiliteitswet wordt opgenomen.

*Ontleend aan de Memorie van toelichting bij de 1e wijziging van de CW 1976 (artikel 40) (Kamerstukken 19.062).  
Eerste en tweede lid*

De ondergetekenden wijzen er op dat het de bedoeling is dat de betrokken minister in de schriftelijke mededeling aan de Staten-Generaal wijst op de voorgeschreven termijn van 30 dagen waarbinnen eventuele actie van de zijde van het parlement moet worden ondernomen. Zij achten het bovendien in strijd met het karakter van de onderhavige meldingsprocedure indien een zodanige schriftelijke mededeling - behalve in uitzonderlijke situaties - aan de Staten-Generaal zou worden gedaan tijdens een recesperiode van een van beide Kamers. Tenslotte wordt erop gewezen dat, indien met de oprichting of de mede-oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon door de Staat een publiek belang is gemoeid - hetgeen meestal het geval zal zijn omdat anders de noodzaak van de (mede-)oprichting kan worden betwijfeld - steeds bezien moet worden of het Rijk ten aanzien van het functioneren en het financiële beheer van de rechtspersoon dan ook niet een zekere aansprakelijkheid zal moeten aanvaarden. Die aansprakelijkheid kan in de statuten van de

rechtspersoon of bij overeenkomst worden geregeld.

Een vergaande mate van betrokkenheid en invloed van het rijk op het functioneren en het financiële beheer van de betrokken rechtspersoon zou er ook toe kunnen leiden dat de Staat aansprakelijkheid voor schulden die bij liquidatie van de rechtspersoon resteren, op zich neemt.

Indien een dergelijke situatie zich voordoet verdient het naar de mening van de ondergetekenden de voorkeur de (mede-)oprichting in beginsel slechts na machtiging bij wet te doen plaatsvinden.

De in het tweede lid voorgestelde regeling zal niet alleen gelden voor oprichting en mede-oprichting van rechtspersonen maar ook voor deelnemingen als bedoeld in het derde lid en voor de verstrekking van in aandelen converteerbare leningen (vierde lid).

Dit is met name van belang, omdat bij deelnemingen met overwegend een financieringsdoel en verstrekkingen als in het vierde lid bedoeld veelal spoed moet worden betracht om de continuïteit van de te steunen onderneming veilig te stellen.

Overigens merken de ondergetekenden op dat voor elke deelneming of verstrekking door de Staat steeds een begrotingsvoorziening bij wet moet zijn of worden getroffen. Het budgetrecht van het parlement wordt met de voorgestelde meldingsprocedure in dit artikellid dan ook niet aangetast.

Opgemerkt wordt voorts dat bij de indiening van een ontwerp van een machtigingwet die betrekking heeft op een deelneming rekening zal moeten worden gehouden met de op 25 juni 1981 door de Tweede Kamer aangenomen motie Rienks (Kamerstukken II, zitting 1981, 16 262 nr. 8; Handelingen II, zitting 1981, blz. 158 en 239).

Daarin wordt de regering uitgenodigd bij wetsontwerpen een deelneming volgens artikel 40 van de Comptabiliteitswet 1976 beogende, gesloten of te sluiten overeenkomsten mede bij de wetsvoorstellen te betrekken. De ondergetekenden zijn van oordeel dat aan die motie in het algemeen uitvoering behoort te worden gegeven. De vertrouwelijkheid die ter zake in acht moet worden genomen, zou in individuele gevallen aan het overleggen zonder meer van die overeenkomsten in de weg kunnen staan.

De ondergetekenden zijn voorts van oordeel dat deze stukken betrokken dienen te worden in de mededeling als voorgesteld in het derde lid.

*Ontleend aan amendement nr. 17 bij de 6e wijziging van de CW; vervanging "14 dagen" door: 30 dagen (Kamerstukken 23.796).*

#### Derde lid

Dit amendement moet in samenhang worden gezien bij amendement 16 (betreffende artikel 70, tweede lid). Het beoogt de voorhangprocedure bij het oprichten, het mede-oprichten of het doen oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen zoveel mogelijk gelijk te schakelen met de voorhangprocedure zoals die gaat gelden bij de instelling van agentschappen.

*Ontleend aan de Memorie van toelichting bij de 1e wijziging van de CW 1976 (artikel 40) (Kamerstukken 19.062).*

#### Derde en vierde lid

Ook voor deelneming door de Staat in alsmede voor verstrekking van in aandelen converteerbare leningen door de Staat aan een naamloze of een besloten vennootschap, is in overeenstemming met de aanbeveling ter zake door de Subcommissie Van Dijk een meldingsprocedure voorgesteld.

In overeenstemming met die aanbeveling is tevens het bedrag van f 100 000, waarvan in het huidige artikel 40 sprake is, opgetrokken tot f. 1 mln.

Voor de toepassing van de meldingsprocedure wordt het verder doelmatig geoordeeld dat ook rekening wordt gehouden met het relatieve belang dat de Staat in de desbetreffende vennootschap heeft dan wel door deelneming of verstrekking verkrijgt c.q. zal kunnen verkrijgen. Daarom is als benedengrens een 5% belang opgenomen.

Indien met een deelneming of verstrekking een belang van minder dan f 1 mln. is gemoeid dan wel indien het belang van de Staat in de vennootschap de 5%-grens niet heeft bereikt of zal kunnen bereiken, kan melding achterwege blijven. Dit kan verder tevens in gevallen waarin beoogd wordt het relatieve belang in een vennootschap geen verhoging te laten ondergaan (zie vijfde lid). Overigens zal het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen (Stb. 1977, 427) zodanig worden aangepast dat voor elke deelneming of verstrekking de betrokken minister de machtiging van de minister van Financiën behoeft.

Met "een belang van" - het woord "geldelijk" is weggelaten aangezien dat in relatie tot het genoemde bedrag van f 1 mln. evident is - wordt, uitgaande van vol te storten (bij emissie)

of volgestorte (bij overname) aandelen, niet bedoeld op de nominale of de intrinsieke waarde van het te verwerven pakket effecten, maar op het bedrag van de feitelijke uitgave of bij inbreng in natura op de reële tegenwaarde die met de deelneming is gemoeid. Daarbij moet, indien het niet-volgestorte aandelen betreft, het bedrag worden geteld waarvoor de Staat nog tot bijstorting zou kunnen worden aangesproken.

Een handelwijze waarbij de meldingsplicht wordt ontweken doordat in een relatief korte periode gefaseerd een aandelenpakket wordt verworven waarmee in totaal een belang van f 1 mln. of meer is gemoeid, is in strijd te achten met de geest van de onderhavige regeling. Het spreekt voor zich dat voor een dergelijke handelwijze, waarvan het parlement op grond van het bepaalde in het zesde lid kennis kan nemen, de desbetreffende minister verantwoordelijk is.

In tegenstelling tot de huidige wettekst wordt in deze artikelliden niet gesproken van een privaatrechtelijke rechtspersoon maar van een naamloze of een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid teneinde misverstand uit te sluiten over de beantwoording van de vraag of een bijdrage in het vermogen van bijvoorbeeld een stichting als een deelneming moet worden aangemerkt.

Fusie tussen vennootschappen waarbij de Staat als aandeelhouder is betrokken wordt in dit verband niet beschouwd als een nieuwe deelneming tenzij gelijktijdig een additioneel belang in de nieuwe vennootschap wordt genomen.

De voorgestelde tekst van het vierde lid houdt geen meldingsplicht in van het voornemen om van het conversierecht gebruik te maken.

Opgemerkt wordt dat het niet uitgesloten moet worden geacht dat in bepaalde situaties aan een mededeling aan de Staten-Generaal inzake een voorgenomen deelneming een vertrouwelijk karakter moet worden gegeven.

#### Vijfde lid

Dit lid beoogt een uitzondering te regelen op de meldingsprocedure als bedoeld in het derde en vierde lid. Wanneer een naamloze of besloten vennootschap haar aandelenkapitaal uitbreidt, kan er voor de Staat in verband met zijn zeggenschapspositie als aandeelhouder reden zijn om zijn relatieve belang in die vennootschap daardoor geen verlaging te laten ondergaan. Zo kan het uit een oogpunt van staatsbelang noodzakelijk zijn dat de Staat in een bepaalde vennootschap zijn meerderheidspositie handhaaft. Ook kan wettelijk zijn vastgelegd dat de Staat een bepaald percentage van de aandelen in eigendom zal dienen te hebben. In dergelijke situaties waarin de Staat zijn positie ten opzichte van de overige aandeelhouders wil consolideren, althans niet wil verhogen, wordt melding aan het parlement vooraf niet noodzakelijk geacht.

#### Zesde lid

In dit artikellid wordt bepaald dat in elk geval mededeling achteraf aan de Staten-Generaal dient plaats te vinden van deelnemingen en van verstrekkingen die niet onder de verplichte melding vooraf vallen. Deze bepaling geldt ook voor het vervreemden van deelnemingen en van converteerbare leningen door de Staat. Wat dit laatste betreft wordt overigens verwezen naar het algemeen gedeelte van de toelichting bij dit artikel.

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 7<sup>e</sup> wijziging van de CW (Kamerstukken 26.974).*

#### Eerste lid

1. Het oprichten of mede-oprichten, dan wel het doen oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon door de Staat zal niet eerder plaatsvinden dan 30 dagen, nadat van het voornemen daartoe door Onze betrokken minister, in overeenstemming met het ~~gevoelen~~ oordeel van de ministerraad, schriftelijk mededeling is gedaan aan beide Kamers van de Staten-Generaal. *Het oordeel van de ministerraad wordt door Onze betrokken minister niet gevraagd, dan nadat hij met de Algemene Rekenkamer overleg heeft gevoerd over de voorgenomen rechtshandeling.*

Met het wijzigingsvoorstel wordt beoogd de Rekenkamer vooraf de mogelijkheid te geven de betrokken minister op de hoogte te stellen van haar oordeel over de door de minister met de rechtspersoon overeen te komen toezichts- en controlestructuur ten aanzien van het financieel beheer van de rechtspersoon. Met name zal de Rekenkamer bezien of de beoogde structuur voldoet aan de eisen die daaraan, mede in het licht van artikel 59 CW, moeten worden gesteld. Daarin ligt ook de beperking voor de Rekenkamer. Ik acht het niet juist als de Rekenkamer in het kader van een overleg over het voornemen tot oprichten, mede-oprichten of het doen oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon, zich ook zou gaan uitspreken over bijvoorbeeld de beleidsmatige wenselijkheid van het voornemen

of over de juridische en of bestuurlijke vormgeving ervan (bijvoorbeeld de privaatrechtelijke versus de publiekrechtelijke vormgeving). Dat behoort primair tot de verantwoordelijkheid van de betrokken minister.

Het spreekt voor zich dat het oordeel van de Rekenkamer door de betrokken minister ter kennis wordt gebracht aan de ministerraad en aan de Staten-Generaal.

### **Artikel 35**

Dit was het oude artikel 30.

Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 7<sup>e</sup> wijziging van de CW (Kamerstukken 26.974).*

Artikel 30 dient een aantal doelen. Deze doelen staan bij de voorgestelde wijziging niet ter discussie. Deze doelen zijn:

- a. het bevorderen van de controleerbaarheid van de aangegane verplichtingen ten behoeve van de controle op het gevoerde financieel beheer;
- b. het kunnen beschikken over bewijsmiddelen ten behoeve van eventuele rechtsgedingen;
- c. de controle op de volmacht van de functionaris die de rechtshandeling verricht.

In het oude artikel 30 werd in feite één technische procedure voorgeschreven, waarmee deze doelen kunnen worden bereikt, te weten de schriftelijke vastlegging. Voorgeschreven was namelijk dat van het verrichten namens de Staat van een privaatrechtelijke rechtshandeling met een geldelijk belang uit *geschrifte* moest blijken (tenzij het belang minder was dan een door de Minister van Financiën vast te stellen bedrag). Verder was geregeld dat de Minister van Financiën een bedrag kon vaststellen waarboven het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen namens de Staat slechts bij *schriftelijke overeenkomst* kan plaatsvinden. De nadruk op de schriftelijke vorm waaruit de bedoelde handelingen moeten blijken, staat het toepassen van nieuwe technologische ontwikkelingen, zoals EDI (electronic data interchange; ofwel de elektronische overeenkomsten) in de weg. Om die reden is artikel 30 thans aangepast en algemener geformuleerd, zodat bij het aangaan van juridische verplichtingen op nieuwe ontwikkelingen kan worden ingespeeld. De opsomming van de criteria onder a tot en met c is cumulatief bedoeld.

Overigens neemt de nieuwe formulering van artikel 30 niet weg, dat in de praktijk de schriftelijke vastlegging vaak nog de enige vorm is waarmee voldoende bewijsbaar de rechten en de plichten van de betrokken partijen over en weer kunnen worden vastgelegd. Ook bij de toepassing van EDI-vormen zal het vaak noodzakelijk zijn door middel van schriftelijke raamovereenkomsten voor het Rijk voldoende zekerheid in te bouwen om op te kunnen terugvallen in geval van een mogelijke geschil met de andere partij.

In de praktijk lijkt het verstandig binnen een ministerie vooraf meerdere disciplines (bijvoorbeeld een jurist, de accountant, een IT-specialist) te betrekken bij de vraag in een concrete situatie van niet-schriftelijke vastlegging of er sprake is van een voldoende duidelijke en bewijsbare vastlegging, van voldoende controleerbaarheid en van een voldoende mate van maatschappelijke acceptatie.

### **Artikel 36**

Dit was het oude artikel 31.

Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

*Ontleend aan de Memorie van toelichting bij de CW 1976 (artikel 44) (Kamerstukken 13.037).*

Bij het arrest van de Hoge Raad van 5 oktober 1849 (W. 1058) in de zaak-De Bourbon werd beslist, dat het ontbreken van een begrotingspost de Staat niet kan vrijstellen van de vervulling van door Ministers aangegane verbintenissen. De tekst van de Comptabiliteitswet 1927 kan met betrekking tot dit punt op verschillende wijzen worden geïnterpreteerd. De ondergetekende is van mening, dat aan de mogelijkheid van tweeërlei interpretatie een einde dient te worden gemaakt.

Met het oog op de eisen van het rechtsverkeer en de wenselijkheid, dat de rijksoverheid zo nodig zonder belemmering kan optreden (zo kan het bij voorbeeld nodig zijn dat een minister in geval van een calamiteit ook zonder begrotingspost uitgaven doet of verplichtingen aangaat), wordt voorgesteld, de opvatting welke in het arrest-De Bourbon

werd gehuldigd door een uitdrukkelijke bepaling in de wet te verankeren. Ook in die gevallen, waarin de Comptabiliteitswet of een andere wet een wettelijke machtiging verlangt, dient het bestaan daarvan geen voorwaarde te zijn voor de geldigheid van een aangegane verbintenis. In dit verband zij erop gewezen, dat de medecontractanten van de Staat in het algemeen niet kunnen nagaan of de vereiste begrotingspost of binnenlijnse verplichtingenpost voldoende is voor de dekking van de uit hun overeenkomst voortvloeiende uitgaven. Dit zou slechts dan niet gelden, wanneer de medecontractant weet, dat hij de enige is, die uit een bepaalde begrotingspost betaling ontvangt, of indien hij kan vaststellen, dat de Regering door overeenkomsten met anderen het eventueel door overschrijving gewijzigde begrotingsbedrag heeft overschreden. Wanneer voor het aangaan van geldleningen een wettelijke machtiging vereist is, kunnen derden, wanneer het om kasgeldleningen gaat, niet nagaan, of het in de machtigingwet genoemde maximumbedrag niet wordt overschreden. Hieruit volgt, dat wanneer op grond van het ontbreken van een vereiste wettelijke machtiging nietigheid van de overeenkomst zou moeten worden aangenomen, in het rechtsverkeer moeilijkheden zouden kunnen ontstaan.

Het vorenstaande leidt tot de conclusie, dat alle bepalingen welke de Comptabiliteitswet en op deze gegronde regelingen bevatten nopens het verkrijgen van toestemmingen het doen van mededeling, het beschikbaar zijn van gelden op de begroting enz., wel moeten worden beschouwd als waarborgen voor een goede en verantwoorde functionering van het overheidsapparaat, doch niet de strekking moeten hebben van vereisten voor de privaatrechtelijke geldigheid van de handelingen. In het onderhavige artikel is een bepaling in die geest opgenomen.

### **Artikel 37**

Dit was het oude artikel 32.

Uit de opsomming van de nader bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te regelen onderwerpen, is het materieelbeheer geschrapt. Dit onderwerp is thans opgenomen in artikel 38, waarin aan de Minister van Financiën de bevoegdheid wordt verleend om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen voor het financieel beheer, het materieelbeheer en de administraties die ten behoeve van dat beheer worden bijgehouden. Deze drie onderwerpen - financieel beheer, materieelbeheer en administraties - worden op grond van artikel 21, tweede lid, in elk geval tot de bedrijfsvoering van een ministerie gerekend. Om die reden ligt het in de rede om de juridische uitwerking van deze onderwerpen op eenzelfde niveau van regelgeving op te nemen. Uit de opsomming is eveneens de plaats en taak van de accountantsdiensten geschrapt. Deze bepaling is thans opgenomen in artikel 69.

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 7<sup>e</sup> wijziging van de CW (Kamerstukken 26.974).*

Het voorschrift onder de letter e (oud), dat voor het verlenen van voorschotten bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels moeten worden gesteld, is thans vervallen. Deze afzonderlijk geformuleerde eis van een koninklijk besluit voor dergelijke kasbeheerhandelingen is niet meer noodzakelijk, omdat het kasbeheer van het Rijk inmiddels op een koninklijk besluit is gebaseerd en op basis van artikel 2, derde lid, van dat besluit (Kasbeheer 1998) de Minister van Financiën in lagere regelgeving kan voorzien. Het huidige Besluit verlening voorschotten 1994 zal inhoudelijk wel blijven bestaan, maar (juridisch) worden omgezet in een ministeriële regeling.

### **Artikel 38**

Dit was het oude artikel 33.

Het **eerste lid**, dat aan de Minister van Financiën de bevoegdheid toekende om regels te stellen met betrekking tot "verschillende onderdelen van het financieel beheer", is thans in het licht van de bepaling in artikel 21, tweede lid, over de bedrijfsvoering, verruimd tot het financieel beheer, het materieelbeheer en de administraties die ten behoeve van dat beheer worden bijgehouden.

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 7<sup>e</sup> wijziging van de CW (Kamerstukken 26.974).*

In artikel 33 is de oude gedetailleerde formulering vervangen door de algemene bepaling dat de regels betrekking (dienen te) hebben op het (ruime begrip) financieel beheer (bij het Rijk). Tot het financieel beheer kan worden gerekend, het beheer met betrekking tot de jaarlijkse begrotingsexploitatie (i.c. het beheer "binnen begrotingsverband", omvattende de begrotingsvoorbereiding, -uitvoering en -verantwoording), het beheer (van rekeningen)

“buiten begrotingsverband” en het beheer van de staatsbalans (activa- en passivabeheer). Ook het beheer van interne en externe rekeningen-courant kan hiertoe worden gerekend (zie artikel 19).

Of en in welke mate de verschillende onderdelen van het financieel beheer in de nadere regelgeving van de Minister van Financiën zullen worden betrokken, hangt vooral af van de risico's die in rechtmatigheids- en doelmatigheidsopzicht worden gelopen, wanneer niet tot (meer centrale) regulering wordt overgegaan. Een overzicht van de huidige regelgeving op het terrein van het financieel beheer bij het Rijk is te vinden in het Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid (HAFIR).

De oude bepaling onder de letter b (*het boeken van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten op rekeningen binnen en buiten het begrotingsverband*) vormde de basis voor de RDB, de Regeling departementale begrotingsadministratie) wordt door de nieuwe formulering van artikel 33 afgedekt. Het regelen van onderlinge verrekeningen tussen dienstonderdelen (onder de letter c, oud) alsmede het regelen van buiteninvorderingstellingen (onder letter d, oud), kan thans geschieden op basis van de delegatiebevoegdheid in het Besluit kasbeheer 1998.

Het **tweede lid**, onder a, dat aan de Minister van Financiën de bevoegdheid tot nadere regelgeving gaf inzake de taak bedoeld in het oude artikel 17, eerste lid, tweede volzin is thans aangepast in het licht van de bepalingen in de artikelen 20 en 21.

Op basis hiervan bestaat het voornemen de afspraken tussen de Algemene Rekenkamer, het ministerie van Financiën en de vakministeries over aan evaluatie-instrumenten te stellen kwaliteitseisen (opgenomen in het zogenaemde "Referentiekader") een wettelijke basis te geven. Dit vanuit het besef dat evaluatieonderzoek in de begroting en verantwoording nieuwe stijl een meer prominente rol speelt en gegeven het belang van kwalitatief hoogwaardige begrotings- en verantwoordingsinformatie. Door het referentiekader een wettelijke grondslag te geven, ontstaat er verder meer duidelijkheid over de status van afspraken op dit terrein. In het referentiekader komen onder meer methodologische kwaliteitseisen aan de orde voor valide, betrouwbare en bruikbare (systemen van) reguliere prestatiegegevens en het uitvoeren van evaluatie-onderzoek. Deze kwaliteitseisen vormen een basis voor betrouwbare informatie in de begroting en verantwoording, waaraan op grond van de artikelen 18 en 65 nadere regels gesteld kunnen worden. Hier spelen niet alleen aspecten als betrouwbaarheid, maar ook die van validiteit, actualiteit, relevantie, volledigheid, nauwkeurigheid (en kosten) een rol. Er wordt naar gestreefd om met de Rekenkamer tot een gedeelde opvatting over het referentiekader te komen.

In het onderdeel b van het tweede lid is geen inhoudelijke wijziging aangebracht.

*Ontleend aan de Memorie van toelichting bij de 4e wijziging van de CW 1976 (Kamerstukken 20.994).*

#### Onderdeel b

De bepaling in onderdeel b, waarin aan de minister van Financiën de bevoegdheid wordt verleend regels te stellen met betrekking tot de beschikkingsmacht van de beherende ministers over de bedragen die in de begrotingen zijn toegestaan, is ontleend aan artikel 2, tweede lid, van het Koninklijk besluit van 27 juli 1950 (Stb. K350). Dit besluit wordt op grond van artikel II, vierde lid, van de onderhavige wet ingetrokken. Op instigatie van de Rekenkamer is de hierbedoelde bevoegdheid in deze wet opgenomen. Een aanzet tot toepassing van deze bevoegdheid heeft de eerste ondergetekende inmiddels gegeven met zijn brief van 2 maart 1988, kenmerk 488-852, waarbij hij zijn ambtgenoten meedeelt, dat hij de aanbevelingen uit het rapport van de Interdepartementale werkgroep Administratieve Standaardbepalingen Subsidie- en bijdrageregelingen onderschrijft.

*Ontleend aan de toelichting bij de Nota van wijziging op de Tweede wijziging van de CW 2001 (Kamerstukken 29.833, nr. 6)*

Op 28 april jl. heeft de Staatssecretaris van Cultuur met de Vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Vaste Commissie voor Justitie een algemeen overleg gevoerd over de bekrachtiging van het Unidroit-verdrag. In dat overleg heeft zij een brief aan de Kamer aangekondigd inzake de maatregelen die zullen worden getroffen om verdwijningen van kunstvoorwerpen uit de collectie van Instituut Collectie Nederland tegen te gaan. Onderdeel van dat plan van aanpak zal zijn de vervanging van het koninklijke besluit van 10 december 1984, houdende regeling van de zorg voor objecten van culturele waarde van het Rijk (Stcrt. 1985, 34) door een nieuwe ministeriële regeling inzake het

beheer van rijksmuseale voorwerpen. Het gaat hierbij zowel om de regeling van het beheer van rijksmuseale collecties die aan de (verzelfstandigde) rijksmusea of aan andere zelfstandige instellingen in beheer zijn gegeven als om museale voorwerpen die ter verfraaiing van de werkomgeving in allerlei rijksgebouwen zijn opgesteld.

De bestaande wetgeving op het gebied van het cultuurbeleid leent zich niet goed voor een delegatiebevoegdheid tot lagere regelgeving, omdat die wetgeving zich niet richt op (het beheer van) de museale voorwerpen die in het bezit van het Rijk zijn. De wettelijke basis voor die regeling kan wel worden gevonden in artikel 38, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001), op basis waarvan het materieelbeheer van het Rijk nader kan worden geregeld.

Artikel 38, eerste lid, CW 2001 luidt: "Onze Minister van Financiën stelt regels met betrekking tot het financieel beheer, het materieelbeheer en de administraties die ten behoeve van dat beheer worden bijgehouden". Ten einde de primaire verantwoordelijkheid voor de regeling van het beheer van rijksmuseale voorwerpen bij de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap neer te leggen, is het noodzakelijk aan artikel 38 CW 2001 een nieuw lid toe te voegen waarin, in afwijking van het eerste lid, de verantwoordelijkheid voor het regelen van het materieelbeheer, inclusief de daartoe bij te houden administraties, bij de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wordt gelegd en niet bij de Minister van Financiën.

Met deze verantwoordelijkheidstoewijzing in de CW 2001 voor het materieelbeheer van deze voorwerpen aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wordt aangegeven dat dit specifieke materieelbeheer in eerste instantie wordt beschouwd als een vorm van cultuurbeheer en pas in tweede instantie als een vorm van bedrijfsvoering. De te stellen regels ter zake van het cultuurbeheer gaan daarbij vóór die ter zake van het materieelbeheer als onderdeel van de bedrijfsvoering.

### **Artikel 39 (vervallen)**

*Bij de Eerste wijziging van de CW 2001 is het oorspronkelijke artikel 39 CW 2001 komen te vervallen. De tekst is gedeeltelijk verwerkt in artikel 37.*

Dit was het oude artikel 34.

Het oorspronkelijke tweede lid van artikel 34 vormde de basis voor het Besluit aanbesteding van werken 1973 (Stb. 202). De intrekking van dit besluit is voorzien in de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen (Stb. 1993, 212). De inwerkingtreding van de desbetreffende intrekkingbepaling was tot voor kort nog niet geregeld. Inmiddels is de intrekking geëffectueerd bij het Besluit van 11 juni 2001 (Stb. 2001, 274). Artikel 39 vormt derhalve thans alleen nog de basis voor het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996 (Stb. 24).

*(NB. De juridische basis voor het besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen is bij de eerste wijziging van de CW 2001 verwerkt in artikel 37, onder c).*

### **Artikel 39**

*Bij de Eerste wijziging van de CW 2001 is artikel 40 vernummerd tot artikel 39.*

Dit was het oude artikel 35.

Het toezicht van de minister van Financiën, dat op grond van het tweede lid van de oude tekst, mede omvatte de toetsing aan het algemene financiële beleid, is thans gekoppeld aan de aspecten die in artikel 12, tweede lid, worden bedoeld. Het betreft, naast het algemene financiële beleid, het doelmatig beheer van de geldmiddelen en de (beoordeling van de) vraag of de beschikbare middelen in een redelijke verhouding staan tot de doelstellingen van het beleid dat aan de begroting ten grondslag ligt.

### **Artikel 40**

*Bij de Eerste wijziging van de CW 2001 is artikel 41 vernummerd tot artikel 40.*

Dit was het oude artikel 36.

Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

### **Artikel 41**

*Bij de Eerste wijziging van de CW 2001 is artikel 42 vernummerd tot artikel 41.*



Dit was het oude artikel 37.  
Er zijn geen inhoudelijke wijzigingen in aangebracht.

#### **Artikel 42**

*Bij de Eerste wijziging van de CW 2001 is artikel 43 vernummerd tot artikel 42.*

Dit was het oude artikel 38.  
Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

#### **Artikel 43**

*Dit artikel is ingevoegd bij de Vierde wijziging op de CW 2001 (kamerstukken 30.660).*

De nieuwe artikelen 43, 43a en 43b strekken ertoe dat er een wettelijke basis ontstaat voor een minister inzake de toegang tot gegevens van derden die collectieve middelen ontvangen en uitgeven, alsmede de inzage in de controledossiers en het maken van kopieën van dossierstukken van de door deze derden ter controle ingezette accountants.

#### **Lid 1**

Onder Onze Ministers worden verstaan de ministers die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op en de controle van derden die collectieve middelen ontvangen en uitgeven. Aangezien er op veel beleidsterreinen subsidies (incl. leningen en garanties) worden verstrekt dan wel gelden van derden worden ontvangen en op veel beleidsterreinen rechtspersonen met een wettelijke taak werkzaam zijn, zijn verschillende ministers betrokken bij het toezicht op derden die collectieve middelen ontvangen en uitgeven.

Het begrip rechtspersoon is omschreven in de artikelen 1, 2 en 3 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Met rechtspersonen worden in dat verband zowel publiekrechtelijke rechtspersonen (waaronder provincies en gemeenten) als privaatrechtelijke rechtspersonen (zoals naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid) bedoeld. De bevoegdheden van de verantwoordelijke minister strekken zich voorts uit tot natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen.

De zinsnede "Onverminderd het anders bij wet bepaalde" beoogt aan te geven dat de regeling van de bevoegdheden van ministers in de artikelen 43, 43a en 43b als een *lex generalis* moet worden opgevat. Als in andere specifieke wetten ministeriële bevoegdheden anders zijn geregeld, gelden die anders geregelde bevoegdheden. Zo is bijvoorbeeld in de Zorgverzekeringswet het ministeriële toezicht op de zorgverzekeraars anders, dat wil zeggen meer op afstand geregeld; primair wordt het toezicht uitgeoefend door het College van toezicht op de zorgverzekeringen (CTZ). De onderhavige wetswijzigingen beogen daarin geen wijziging aan te brengen. Overigens betekent dat niet dat deze wetswijzigingen geen gevolgen hebben voor het ministeriële toezicht op het CTZ en het CVZ (College voor zorgverzekering).

De onderhavige wetswijziging richt zich mede op rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden gefinancierd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen. Daarbij gaat het dus om rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). Dit zijn niet alleen publiekrechtelijke rechtspersonen, maar tevens privaatrechtelijke rechtspersonen met een bij of krachtens de wet geregelde taak. De zinsnede "voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen" impliceert dat voorzover deze rechtspersonen eigen, dat wil zeggen niet-wettelijke, taken uitvoeren de bevoegdheden van de minister daarop niet zijn gericht. Dat betekent echter niet dat de minister met gebruikmaking van hem in de artikelen 43, 43a en 43b toegekende bevoegdheden bijvoorbeeld geen kennis zou mogen nemen van gegevens uit de administratie die op niet-wettelijke taken betrekking hebben. Daaraan kan bijvoorbeeld behoefte bestaan ter beoordeling van toegepaste doorberekeningen van bepaalde kostensoorten aan de wettelijke respectievelijk de niet-wettelijke taken van de betrokken rechtspersonen. Het voorgaande impliceert overigens ook niet dat de betrokken rechtspersoon met betrekking tot de wettelijke taak een gescheiden administratie (boekhouding) dient bij te houden. Wel dienen vanzelfsprekend de met de wettelijke taak samenhangende baten (opbrengsten) en lasten (kosten) op aparte (grootboek)rekeningen in de administratie van de rechtspersoon te worden geregistreerd. Voorbeelden van "opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen" zijn collegegelden, premies sociale verzekeringen, tarieven academische ziekenhuizen.

Conform artikel 4:21, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt onder het begrip "subsidie" verstaan elke aanspraak op financiële middelen verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor geleverde goederen of diensten. De verstrekking van leningen en garanties wordt ook geacht onder het begrip "subsidies" te vallen. Dat geldt voorts voor de zogenaamde (lump sum) bekostigingen, bijvoorbeeld van onderwijsinstellingen, alsmede voor subsidies aan decentrale overheden en aan rechtspersonen met een wettelijke taak.

Overeenkomstig artikel 4:21, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht is de onderhavige wetswijziging niet van toepassing op uitkeringen aan provincies of gemeenten, waarvan de bestedingsrichting vooraf is aangegeven en die uitsluitend voor deze publiekrechtelijke rechtspersonen beschikbaar zijn. Ten aanzien van deze specifieke uitkeringen is al in artikel 27 van het Besluit financiële verhouding 2001 bepaald dat het provinciebestuur en het gemeentebestuur aan Onze Minister wie het aangaat de informatie verstrekken zoals die omtrent de toepassing van de regeling van een specifieke uitkering is opgenomen in: (a) de in artikel 190 van de Provinciewet, onderscheidenlijk artikel 186 van de Gemeentewet, genoemde stukken en (b) het in artikel 201, tweede lid, van de Provinciewet, onderscheidenlijk artikel 197, tweede lid, van de Gemeentewet, bedoelde verslag.

Voorts verstrekken het provinciebestuur en het gemeentebestuur desgevraagd inlichtingen omtrent de besteding van een specifieke uitkering aan de door Onze Minister wie het aangaat daartoe aangewezen ambtenaren van de accountantsdienst. De ambtenaren van de accountantsdienst kunnen tevens informatie inwinnen bij de in artikel 217, tweede lid, van de Provinciewet, onderscheidenlijk artikel 213, tweede lid, van de Gemeentewet, bedoelde accountants.

Bij subsidies gaat het niet alleen om subsidies die worden verstrekt door Onze Ministers, maar ook om subsidies die worden verstrekt door de Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of de Europese Commissie op grond van een vastgesteld programma.

Zoals wordt toegelicht in de memorie van toelichting van de 8<sup>e</sup> wijziging van de Comptabiliteitswet (Kamerstukken II 2000/01, 27 571, nr. 3, blz. 5) geldt voor de belangrijkste EU-uitgavencategorieën dat de aansprakelijkheid van de regering onder bepaalde omstandigheden kan leiden tot aanspraken die een beslag leggen op rijksmiddelen. Deze financiële aansprakelijkheid voor bijvoorbeeld de terugbetaling van ten onrechte betaalde bedragen toont duidelijk het belang van de regering aan, ook al kan het daarbij gaan om tekortschietend handelen van bijvoorbeeld decentrale overheden. Het Rijk dient voldoende inzicht te hebben of te kunnen verkrijgen in het financiële beheer van EU-subsidies tot op het niveau van de eindbegunstigde (waaronder decentrale overheden), opdat aannemelijk gemaakt kan worden dat de voorgeschreven beheer- en controleprocedures in Nederland op alle niveaus worden nageleefd. Met de 8<sup>e</sup> wijziging van de Comptabiliteitswet is inmiddels in het huidige artikel 43 van de Comptabiliteitswet 2001 gerealiseerd dat de minister informatie kan opvragen en nader onderzoek kan instellen bij de betrokken natuurlijke personen en rechtspersonen die Europese subsidies ontvangen. Het huidige artikel 43 van de Comptabiliteitswet 2001 voorziet echter nog niet in de inzage in de controledossiers en het maken van kopieën van dossierstukken van de - door de betrokken natuurlijke en rechtspersonen die Europese subsidies ontvangen - ter controle ingezette accountants. Daartoe strekt onderhavige wetswijziging. Mede uit een oogpunt van overzichtelijkheid is ervoor gekozen om het huidige artikel 43 van de Comptabiliteitswet 2001 over de Europese subsidies te integreren in de nieuwe artikelen 43, 43a en 43b van de Comptabiliteitswet 2001.

Voor een verdere toelichting op de bevoegdheden van de minister op het terrein van de naleving van Europeesrechtelijke verplichtingen door EU-gesubsidieerden in Nederland (voor zover deze verplichtingen betrekking hebben op beheer en controle van Europese geldstromen) wordt verwezen naar de parlementaire behandeling van de 8<sup>e</sup> wijziging van de Comptabiliteitswet (Kamerstukken II 2000/01, 27 571, nr. 3, blz. 6 tot 9).

In het eerste lid zijn de woorden "rechtstreeks of middellijk" opgenomen. Met het gebruik van het woord "middellijk" is beoogd om in het geval dat gelden aan bijvoorbeeld een intermediaire autoriteit of instantie worden verleend, maar feitelijk worden besteed door een andere partij, ook controle bij die andere partij (de eindbegunstigde) mogelijk te maken.

Tot slot wordt nog vermeld dat in het eerste lid rekening is gehouden met de situatie dat derden leningen of garanties verstrekken voor rekening en risico van de Staat.

### **Lid 2**

In het kader van toezicht op de rechtmatige en doelmatige besteding van collectieve middelen door derden zal de minister in eerste instantie verantwoordings- en controle-informatie van de betrokken derde beoordelen.

Bij verantwoordingsinformatie kan de minister allereerst kennis nemen van de jaarrekening, het jaarverslag en de overige gegevens die aan de jaarrekening en het jaarverslag zijn toegevoegd. Onder jaarrekening wordt verstaan: de balans en de winst- en verliesrekening (of exploitatierekening) met de toelichting. De jaarrekening geeft volgens normen die in het maatschappelijk verkeer als aanvaardbaar worden beschouwd een zodanig inzicht dat een verantwoord oordeel kan worden gevormd over het vermogen en het resultaat (exploitatiesaldo) en voor zover de aard van de jaarrekening dat toelaat, omtrent de solvabiliteit en liquiditeit van de rechtspersoon (of natuurlijk persoon). In het jaarverslag wordt ingegaan op de toestand op de balansdatum, de gang van zaken gedurende het boekjaar en de verwachte gang van zaken. Voorts kunnen overige gegevens aan de jaarrekening en het jaarverslag worden toegevoegd, zoals een opgave van de gebeurtenissen na balansdatum met belangrijke financiële gevolgen.

Tevens kan de minister kennisnemen van verantwoordingen, gegevens en documenten die nodig zijn voor de definitieve vaststelling van de subsidie (incl. lening of garantie).

Indien de subsidie per boekjaar wordt verstrekt, zal het bij verantwoordingen veelal weer kunnen gaan om de jaarstukken van de betrokken natuurlijke persoon en rechtspersoon. Maar het kan daarbij ook gaan om een specifieke verantwoording waarin de subsidieontvanger aantoont dat de te subsidiëren activiteiten hebben plaatsgevonden overeenkomstig de aan de subsidie verbonden voorwaarden. Deze verantwoording omvat ook de aan de activiteiten verbonden uitgaven en ontvangsten (dan wel baten en lasten, indien een baten-lastenstelsel wordt gevoerd), voor zover deze voor vaststelling van de subsidie van belang zijn. Daarnaast kunnen ook nog andere gegevens worden opgevraagd die voor de definitieve vaststelling van de subsidie van belang zijn. Bijvoorbeeld het aantal bezoekers van een tentoonstelling, het aantal leerlingen van een onderwijsinstelling.

In een informatieprotocol kan door de subsidieverstrekker een nadere toelichting worden gegeven op de te verstrekken verantwoordingsinformatie.

Bij controle-informatie kan de minister kennisnemen van de uitslagen van onderzoeken van accountants die de verantwoordingsinformatie hebben gecontroleerd. Onder het begrip "accountant" worden in deze wetswijziging verstaan registeraccountants, accountant-administratieconsulenten met een wettelijke controlebevoegdheid en accountant-administratieconsulenten zonder een wettelijke controlebevoegdheid.

De verslagen van de onderzoeken van de accountant hebben de vorm van een accountantsrapport, een rapport van bevindingen, een accountantsverklaring bij de jaarrekening, dan wel een specifieke verklaring van de accountant over de naleving van de aan de subsidie verbonden voorwaarden.

In een zogenaamd controleprotocol kan worden aangegeven wat het controleobject is, wat de specifieke aandachtspunten voor de controle zijn, met welke betrouwbaarheid en nauwkeurigheid de controle moet worden uitgevoerd, en op welke wijze er over de bevindingen dient te worden gerapporteerd (inclusief een model voor een goedkeurende accountantsverklaring).

### **Lid 3**

In eerste instantie zal de minister de jaarrekening van de betrokken derde (waarbij ook een financiële verantwoording die een andere vorm heeft dan die van een jaarrekening, als zodanig wordt beschouwd) en de daarop betrekking hebbende verslagen van de onderzoeken van de accountant beoordelen. Na bestudering van die stukken, zo nodig aangevuld met van de betrokken derde verkregen inlichtingen, zal het in veel gevallen mogelijk zijn de controle af te sluiten. Voor zover de door de minister nodig geachte stukken ontbreken of verkregen inlichtingen niet bevredigend zijn, kan de minister bij de betrokken derde overlegging van de stukken vorderen of daarover nadere inlichtingen inwinnen. In laatste instantie heeft de minister ten slotte de mogelijkheid een onderzoek ter plaatse in te stellen, in situaties waarin stukken of inlichtingen binnen een redelijke termijn achterwege blijven of verkregen inlichtingen niet toereikend worden

geacht.

Het feit dat artikel 87, eerste lid van de Comptabiliteitswet 2001 van overeenkomstige toepassing is, impliceert dat de minister, voor zover hij dat nodig acht voor het uitoefenen zijn taak, bevoegd is bij de betrokken derden alle goederen, administraties, documenten en andere informatiedragers op door hem aan te geven wijze te onderzoeken.

#### **Lid 4**

Doel van dit lid is allereerst het formuleren van twee voorwaarden ten aanzien van het gebruik van de bevoegdheden zoals vermeld in het derde lid (in het bijzonder onderzoek ter plaatse). Daarbij is aansluiting gezocht bij twee artikelen van de Algemene wet bestuursrecht, namelijk artikel 5:12 en artikel 5:13. Artikel 5:12 gaat in op het desgevraagd tonen van een legitimatiebewijs en artikel 5:13 geeft aan dat van de bevoegdheden slechts gebruik wordt gemaakt voor zover dat redelijkerwijs voor de uitoefening van de taak nodig is. Op grond van artikel 5:13 dient dus te worden voldaan aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Daarnaast bevat het vierde lid in toevoeging op het derde lid nog twee aanvullende bevoegdheden. Door het van toepassing verklaren van artikel 5:15 van de Algemene wet bestuursrecht ontstaat de bevoegdheid tot het betreden van plaatsen (waaronder gebouwen, woningen, erven en andere terreinen) zonder toestemming van de bewoner. Zo nodig kan deze toegang worden verschaft met behulp van de sterke arm. Deze bevoegdheid is nodig om toch het in het derde lid bedoelde onderzoek ter plaatse uit te voeren ingeval de betrokken natuurlijke persoon of rechtspersoon hieraan niet wil meewerken.

Voorts ontstaat, door het van toepassing verklaren van artikel 5:17, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht de bevoegdheid tot het maken van kopieën van zakelijke gegevens en bescheiden. Daarbij kan het ook gaan om gegevens die op geautomatiseerde wijze op bepaalde informatiedragers (bijv. diskettes) zijn vastgelegd. Indien het maken van kopieën ter plaatse niet mogelijk is, is op grond van artikel 5:17, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht, degene die namens de minister het onderzoek uitvoert, bevoegd deze gegevens, bescheiden of andere informatiedragers gedurende een korte periode mee te nemen tegen een door hem af te geven schriftelijk bewijs.

De bevoegdheid tot het maken van kopieën is nodig ten behoeve van de dossiervorming van degene die het onderzoek uitvoert.

### **Artikel 43a**

#### **Lid 1**

Op grond van dit lid kan de minister de zogenaamde instellingsaccountant verzoeken hem zo volledig mogelijk in te lichten omtrent de uitkomsten en bevindingen van de door de instellingsaccountant verrichte controlewerkzaamheden. Zoals al is toegelicht in het algemeen deel van de memorie van toelichting is het doel van de inzage het vaststellen of door de minister kan worden gesteund op de door de instellingsaccountant verstrekte controle-informatie. Daarom kan een onderzoek worden gedaan naar de door de instellingsaccountant verrichte werkzaamheden. Onder instellingsaccountant wordt verstaan de accountant die fungeert bij de in het eerste lid genoemde rechtspersonen en natuurlijke personen. Dit is veelal een openbare accountant, doch het zou in bepaalde situaties ook kunnen gaan om een gemeentelijke accountant of een interne accountant.

Het geven van inzicht in het werk van de instellingsaccountant geschiedt door middel van het beschikbaar stellen van het controledossier. Dit dossier wordt gedefinieerd als het systematische geheel van documenten en vastleggingen inzake de controlewerkzaamheden die door de instellingsaccountant zijn uitgevoerd. Op grond van de Richtlijnen voor de Accountantscontrole (richtlijn 230, paragraaf 3 en 6) omvat dit dossier een vastlegging van de planning, de aard, het tijdstip van uitvoering en de omvang van de uitgevoerde controlewerkzaamheden, alsmede de resultaten van deze werkzaamheden en de conclusies van aanleiding van de verkregen controle-informatie. Het dossier kan bestaan uit gegevens vastgelegd op papier, film dan wel een elektronisch of ander medium.

Ook het geven van een toelichting op deze informatie valt onder inzage verlenen. De inzage is in het algemeen gerelateerd aan de controle van verantwoordingsinformatie die voor de minister van belang is. Zoals nog wordt toegelicht bij artikel 43b, het eerste en tweede lid, zal de minister de

inzage in de controledossiers van de instellingsaccountant in het algemeen opdragen aan medewerkers die werkzaam zijn bij de departementale auditdienst van zijn ministerie.

In een controleprotocol kan nader worden aangegeven welke informatie benodigd is voor de inzage, alsmede een indicatie van de informatie die naar alle waarschijnlijkheid benodigd zal zijn. Tot de standaardinformatie wordt in ieder geval gerekend:

- a. een analyse van het controleobject;
- b. de opzet van de accountantscontrole te onderscheiden in: planningfase (in ieder geval het controleplan en het werkprogramma), interimcontrolefase en balanscontrolefase;
- c. de bevindingen ter zake van de controle in te delen in: bevindingen met betrekking tot administratieve organisatie en interne controle (onder andere proceduretesten), overige controlebevindingen, het afsluitingsmemorandum, rapportage van de controlebevindingen aan de leiding van de instelling en/of het toezichthoudend orgaan c.q., management letters, de accountantsverklaring en het accountantsverslag.

Ten behoeve van zijn eigen dossier- en oordeelsvorming heeft de medewerker van de departementale auditdienst het recht om genoemde standaardinformatie, alsmede andere noodzakelijke, vooraf niet bekende, informatie, in te zien. De instellingsaccountant draagt er zorg voor dat de medewerker van de departementale auditdienst de gevraagde informatie ontvangt. Voor zover hij dit nodig of wenselijk vindt, verstrekt de instellingsaccountant hierbij additionele informatie om de juiste context te verduidelijken en/of zijn oordeels- en/of meningsvorming aan te geven.

Inzage in het controledossier van de instellingsaccountant zal in het algemeen plaatsvinden in het kader van een door een door een medewerker van de departementale auditdienst uit te voeren 'review' bij de accountant van de instelling. In deze situatie stelt deze medewerker zich in verbinding met de instellingsaccountant en kondigt het voornemen tot inzage aan. Bij het ter inzage vragen van het controledossier wordt in het algemeen de volgende werkwijze voorzien:

- a. de desbetreffende medewerker van de departementale auditdienst stelt de instelling en de instellingsaccountant schriftelijk vooraf in kennis van het voornemen tot inzage in het controledossier, waarbij informatie wordt gegeven over de wettelijke grondslag en over de doelstelling van de inzage;
- b. de instellingsaccountant geeft aan de hand van de door de medewerker van de departementale auditdienst verstrekte informatie (zie a) inzage in het controledossier, waarbij met name aandacht wordt besteed aan de vraag op welke opdracht c.q. (gedeelten van) werkzaamheden de inzage betrekking heeft;
- c. de instellingsaccountant kan de aard van zijn opdracht en de (inherenten) beperkingen daarin schriftelijk aan de departementale auditdienst kenbaar maken;
- d. desgewenst geeft de instellingsaccountant toelichting bij zijn werkzaamheden aan de medewerker van de departementale auditdienst;
- e. de medewerker van de departementale auditdienst zal een schriftelijke vastlegging van de belangrijkste bevindingen naar aanleiding van de inzage voorleggen aan de instellingsaccountant om de feitelijke juistheid daarvan af te stemmen;
- f. daarnaast zal de bedoelde medewerker overwegen ook (delen van) zijn rapportage waarin informatie van de instellingsaccountant wordt opgenomen dan wel wordt verwezen naar informatie van de instellingsaccountant, af te stemmen met de instellingsaccountant;
- g. de instellingsaccountant reageert schriftelijk op de onder e bedoelde vastlegging.

Gevallen en zaken waarin de voorgestelde werkwijze niet voorziet dan wel indien over de uitleg van deze werkwijze verschil van inzicht is gerezen, worden, voor zover relevant, schriftelijk gerapporteerd aan de directeur Coördinatie Auditbeleid Departementen van het Ministerie van Financiën, respectievelijk de directeur Beroepsontwikkeling en reglementering van het Koninklijk NIVRA of de directeur van de Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten (NOvAA). Zij treden vervolgens in overleg met betrokken partijen.

## **Lid 2**

Alhoewel in artikel 10, eerste lid, van de Verordening Gedrags- en Beroepsregels Registeraccountants en de Verordening Gedrags- en Beroepsregels Accountants-Administratieconsulenten wordt bepaald dat de accountant geheimhoudt al hetgeen hem in de uitoefening van zijn beroep als geheim is toevertrouwd of wat daarbij als vertrouwelijke

aangelegenheid te zijner kennis is toevertrouwd voor zover bij of krachtens de wet niet anders wordt vereist, is in de Nederlandse wet- en regelgeving geen specifiek wettelijk geregeld verschoningsrecht voor accountants.

Indien op grond van artikel 43a van de Comptabiliteitwet 2001 door de minister een beroep wordt gedaan op het inzagerecht, is dus sprake van de uitzonderingssituatie zoals bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Verordening Gedrags- en Beroepsregels Registeraccountants en de Verordening Gedrags- en Beroepsregels Accountants-Administratieconsulenten. Op grond van het onderhavige artikel 43a van de Comptabiliteitwet 2001 is dus geen sprake van de geheimhoudingsplicht van de accountant.

### **Lid 3**

Ten behoeve van zijn eigen dossiervorming heeft de medewerker van de departementale auditdienst het recht om genoemde standaardinformatie, zoals toegelicht bij het eerste lid, te verveelvoudigen. Ook heeft hij het recht om andere noodzakelijke, vooraf niet bekende, informatie te verveelvoudigen.

### **Lid 4**

Doel van dit lid is allereerst het formuleren van twee voorwaarden ten aanzien van het gebruik van de bevoegdheden zoals vermeld in het eerste en derde lid. Ook hier is aansluiting gezocht bij twee artikelen van de Algemene wet bestuursrecht, namelijk artikel 5:12 en artikel 5:13. Artikel 5:12 gaat in op het desgevraagd tonen van een legitimatiebewijs en artikel 5:13 geeft aan dat van de bevoegdheden slechts gebruik wordt gemaakt voor zover dat redelijkerwijs voor de uitoefening van de taak nodig is. Zoals al is toegelicht bij het eerste lid is de inzage in het controledossier in het algemeen gerelateerd aan de controle van verantwoordingsinformatie die voor de minister van belang is.

Daarnaast bevat het vierde lid in toevoeging op het eerste en derde lid nog twee aanvullende bevoegdheden. Door het van toepassing verklaren van artikel 5:15 van de Algemene wet bestuursrecht ontstaat de bevoegdheid tot het betreden van plaatsen (waaronder gebouwen, woningen, erven en andere terreinen) zonder toestemming van de bewoner. Zo nodig kan deze toegang worden verschaft met behulp van de sterke arm. Deze bevoegdheid is nodig om toch het in het eerste lid bedoelde review uit te voeren ingeval de betrokken instellingsaccountant hieraan niet wil meewerken. Deze supplementaire bevoegdheid is overigens, mede uit oogpunt van parallelie met artikel 43a, vierde lid, pro forma opgenomen. Er is vooralsnog geen aanleiding om aan te nemen dat instellingsaccountants niet aan het bedoelde review zouden willen meewerken. Voorts ontstaat, door het op overeenkomstige wijze van toepassing verklaren van artikel 5:15, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht, de bevoegdheid om - indien het maken van kopieën ter plaatse niet mogelijk is - de in het derde lid bedoelde stukken gedurende een korte periode mee te nemen tegen een af te geven schriftelijk bewijs.

### **Lid 5**

Het vijfde lid bevat een vrijwaringsbepaling. Accountants die voldoen aan de inzage- en kopieerplicht, als bedoeld in het eerste en derde lid, zouden door hun controlecliënt civielrechtelijk kunnen worden aangesproken voor eventuele schade die daarvan een gevolg is, bijvoorbeeld op grond van een vermeende toerekenbare tekortkoming in de naleving van de wet- en regelgeving. Aangezien de inzage- en kopieerplicht prevaleert boven de geheimhoudingsverplichting is de accountant daarom niet aansprakelijk voor eventuele schade die daarvan een gevolg is.

## **Artikel 43b**

### **Lid 1 en 2**

In dit lid wordt bepaald dat de minister de personen aanwijst die namens hem zijn belast met de uitoefening van de bevoegdheden die in de artikelen 43 en 43a aan de orde komen.

De bevoegdheden tot het opvragen en kennismaken van jaarrekeningen en jaarverslagen (incl. overige gegevens) alsmede van verantwoordingen, gegevens en documenten die nodig zijn voor de subsidievaststelling en van verslagen van de accountants die de genoemde stukken hebben gecontroleerd (artikel 43, tweede lid) zullen in eerste instantie door de desbetreffende minister worden opgedragen aan de ambtenaren die zijn belast met de definitieve vaststelling van de subsidie. Deze ambtenaren zijn ook bevoegd met betrekking tot de genoemde bescheiden bij de

natuurlijke persoon of rechtspersoon nadere inlichtingen in te winnen. Naast de ambtenaren die zijn belast met de definitieve vaststelling van de subsidie, komen voorgaande bevoegdheden ook toe aan ambtenaren die door de minister zijn belast met toezicht- en controletaken.

De bevoegdheden tot het instellen van een nader onderzoek bij de betrokken natuurlijke persoon of rechtspersoon (artikel 43, derde lid), de inzage in de controledossiers van de accountant die de bescheiden van de betrokken natuurlijke persoon of rechtspersoon heeft gecontroleerd (artikel 43a, eerste lid), alsmede het maken van kopieën van dossierstukken (artikel 43a, derde lid) worden door de minister opgedragen aan ambtenaren die werkzaam zijn bij de departementale auditdienst van zijn ministerie. Het is daarbij mogelijk dat de reviewwerkzaamheden worden verricht door een medewerker van de departementale auditdienst, die (nog) geen accountant is. In deze situatie draagt de betrokken accountant, onder wie deze medewerker ressorteert, de eindverantwoordelijkheid voor het uit te voeren review. Deze eindverantwoordelijke accountant dient derhalve te beoordelen of door de desbetreffende medewerker toereikende controle-informatie is verkregen ter onderbouwing van de bevindingen van de uitgevoerde review.

De minister kan in een bijzondere situatie de in artikel 43 en 43a vermelde bevoegdheden ook opdragen aan een openbare accountant, aan een door hem daartoe ingestelde (staats)commissie, alsmede aan openbare accountants die voor deze (staats)commissie werkzaamheden uitvoeren. De bijzondere situatie waarop met name wordt gedoeld betreft de omstandigheid dat er bij de controle op de besteding van overheidsmiddelen door instellingen onregelmatigheden kunnen worden geconstateerd (bijvoorbeeld fraude) dan wel dat er sterke aanwijzingen dan wel vermoedens bestaan dat instellingen onregelmatigheden hebben begaan. Deze situatie kan ertoe leiden dat de minister behoefte heeft aan een nader onderzoek waarbij wordt vastgesteld of deze onregelmatigheden zich inderdaad hebben voorgedaan, zo ja welke, met welke omvang en de oorzaak van de onregelmatigheden. Een dergelijk onderzoek kan veelal worden uitgevoerd door de ambtenaren van het eigen ministerie, waaronder de medewerkers van de departementale auditdienst. Het is evenwel mogelijk dat de (al dan niet vermoede) onregelmatigheden pas aan het licht komen nadat een subsidie is vastgesteld dan wel nadat door de departementale auditdienst bij de instellingsaccountant een review is uitgevoerd. Daarbij kan dan ook de vraag aan de orde komen of de betrokken ambtenaren zich naar behoren van hun taak hebben gekweten. In dat geval bestaat behoefte aan een onafhankelijke derde die het onderzoek namens de minister uitvoert. Daarbij kan worden gedacht aan een openbaar accountantskantoor dan wel een daartoe speciaal ingestelde (staats)commissie. In deze bijzondere situatie handelen openbare accountants, de leden van de onderzoekscommissie en openbare accountants die voor deze (staats)commissie werkzaamheden uitvoeren dus in opdracht van de minister.

Bij wijze van voorbeeld wordt genoemd de commissie-Rekenschap die in 2003 werd ingesteld door de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om onderzoek uit te voeren naar de zogeheten HBO-fraude.

### **Lid 3**

In dit lid wordt het doel van de in de artikelen 43 en 43a vermelde bevoegdheden toegelicht, te weten het vaststellen of door de bedoelde natuurlijke personen en rechtspersonen de bij of krachtens de wet opgelegde verplichtingen aangaande beheer, controle of toezicht ten aanzien van de rechtmatige en doelmatige besteding van collectieve middelen worden nagekomen. Het onderhavige artikel strekt ertoe dat er een wettelijke basis ontstaat voor een minister inzake de toegang tot gegevens van derden die collectieve middelen ontvangen en uitgeven, alsmede de inzage in de controledossiers en het maken van kopieën van dossierstukken van de door deze derden ter controle ingezette accountants.

De in dit artikel vermelde bevoegdheden zijn tevens gericht op nakoming van de bij of krachtens het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aan de lidstaat opgelegde verplichtingen aangaande beheer, controle of toezicht ten aanzien van de rechtmatige en doelmatige besteding van de Europese subsidies als bedoeld in artikel 43, het eerste lid, onder b.

### **Lid 4**

Het onderhavige artikel kent geen bepaling die de bevoegdheden van de minister in de tijd beperkt.

De periode dat de bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend is echter niet uitsluitend beperkt tot

de tijd gedurende welke een bepaalde faciliteit wordt verleend. Controle van een jaar nadat een faciliteit is verleend, kan noodzakelijk en zinvol zijn. Een algemene beperking in de tijd zou in dit verband afbreuk doen aan de mogelijkheden te differentiëren. Daarnaast dient de controle namens de minister binnen een redelijke tijd nadat het betrokken jaar voorbij is plaats te vinden, hoewel omstandigheden denkbaar zijn, dat wel na langer verloop van tijd nog controle plaatsvindt. In combinatie met het criterium "dat de Staat daarbij belang heeft" beogen de woorden "zolang als en over de jaren" een zekere tijdsmarkering aan te geven. Het criterium "dat de Staat daarbij belang heeft" dient te worden gerelateerd aan het in artikel 43b, eerste lid, aangegeven doel van het onderhavige wetsvoorstel, namelijk het vaststellen of door de bedoelde natuurlijke personen en rechtspersonen de bij of krachtens de wet opgelegde verplichtingen aangaande beheer, controle of toezicht ten aanzien van de rechtmatige en doelmatige besteding van collectieve middelen zijn nagekomen.

*De artikelen 44 en 45 tot en met 49a zijn bij de Eerste wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 (Kamerstukken 28.035) in de CW 2001 opgenomen. Het betreft de bepalingen inzake het EMU-saldo van rechtspersonen met een wettelijke taak en inzake het zogenaamde geïntegreerd middelenbeheer van de liquide middelen van zelfstandige bestuursorganen en van rechtspersonen met een wettelijke taak.*

*Artikel 44a is bij de Derde Nota van wijziging op de Comptabiliteitswet 2001 in de CW 2001 opgenomen.*

#### **Artikel 44**

*De toelichting bij dit artikel is ontleend aan de toelichting bij de Eerste wijziging op de CW 2001 (Kamerstukken 28.035, nr. 3)*

Naast de Staat en de openbare lichamen, bedoeld in de Wet financiering decentrale overheden (Stb. 2000, 587), zijn er nog een groot aantal andere rechtspersonen met een publieke taak waarvan de financiële middelen invloed hebben op de hoogte van het aan de lidstaat Nederland toegerekende EMU-saldo. Dit saldo (tekort) thans is genormeerd op 3% van het Bruto Binnenlands Produkt. Over de actuele ontwikkeling van het saldo dient twee maal per jaar door de Minister van Financiën aan de Europese Unie te worden gerapporteerd.

Om de invloed van de verschillende organen/rechtspersonen op de ontwikkeling van het EMU-saldo te kunnen vaststellen, dient een adequate gegevensverstrekking aan de Minister van Financiën te worden gewaarborgd. In de benodigde gegevens van de rechtspersoon de Staat (het Rijk) wordt voorzien op basis van de Rijksbegrotingsvoorschriften. De gegevensverstrekking door de openbare lichamen, bedoeld in de Wet financiering decentrale overheden, ligt vast in de bepaling in artikel 8 van die wet, waarin is voorgeschreven dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld ten aanzien van de verstrekking van gegevens welke nodig zijn voor het toezicht op de naleving van het bepaalde inzake het EMU-saldo.

De onderhavige bepaling in het eerste lid van artikel 44 heeft betrekking op andere rechtspersonen dan de Staat en de openbare lichamen, bedoeld in de Wet financiering decentrale overheden. Het betreft rechtspersonen die op basis het Europees Stelsel van Rekeningen (ESR, thans het stelsel uit 1995) tot de sector overheid worden gerekend. Dit zijn voor een belangrijk deel de rechtspersonen met een publieke taak als bedoeld in artikel 45. De belangrijkste categorie uitzonderingen zijn de rechtspersonen die (bij of krachtens de wet vastgestelde) tarieven hanteren voor geleverde goederen of diensten. Die worden in het ESR tot de marktsector gerekend. Als voorbeeld hiervan geldt het Kadaster.

De regels die in het kader van artikel 44, eerste lid, aan de gegevensverstrekking zullen worden gesteld, zullen in het algemeen dezelfde regels zijn als die in het kader van de Wet financiering decentrale overheden voor het zelfde doel aan de openbare lichamen zullen worden gesteld. Dat houdt onder andere in dat een kwartaalrapportage over het vorderingensaldo per rechtspersoon nodig is. Nader zal nog worden bezien of deze rapportage rechtstreeks aan de Minister van Financiën dient te geschieden of, zoals voor de openbare lichamen is voorzien, aan het CBS.

In het tweede en derde lid wordt bepaald dat bij een dreigende overschrijding van de geldende norm voor het EMU-saldo (3%) van de overheid als gevolg van een ongewenste ontwikkeling van het EMU-saldo van de bovenbedoelde rechtspersonen, er bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld kunnen worden ter beheersing van het EMU-saldo van die rechtspersonen. Met deze bepalingen is aangesloten bij artikel 7 van de Wet financiering decentrale overheden).

Bij de regels die in dit verband gesteld kunnen worden, moet worden gedacht aan regels inzake



een tijdelijke lening- en of investeringsstop. Er moet hierbij niet worden gedacht aan regels die de rechtspersonen kunnen beperken in hun beschikkingsbevoegdheid over hun bancaire tegoeden - waaronder de tegoeden aangehouden bij de schatkist - en termijndeposito's. Concreet aangrijpingspunt is de overschrijding van de norm voor het EMU-saldo van de overheid, zoals is vastgelegd in artikel 104C en het daarop gebaseerde Protocol nr. 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (het Verdrag van Maastricht). Gekozen is voor een geclausuleerde benadering; er kan alleen worden ingegrepen bij een dreigende overschrijding van de EMU-norm die door een ongewenste ontwikkeling van het EMU-saldo van de bedoelde rechtspersonen wordt veroorzaakt. Hiermee wordt recht gedaan aan het "ultimum remedium" karakter van de voorziening: alleen in uitzonderlijke situaties kan worden ingegrepen.

Het vierde lid bevat de bepaling die voorkomt, dat op grond van de definitie van rechtspersonen in het eerste lid, het bepaalde in het tweede lid van toepassing zal zijn op de openbare lichamen, bedoeld in de Wet financiering decentrale overheden (provincies, gemeenten, waterschappen, de politieregio's en lichamen, ingesteld met toepassing van de wet gemeenschappelijke regelingen). Dat is niet nodig, omdat voor die openbare lichamen een overeenkomstige bepaling in de Wet financiering decentrale overheden is geregeld.

#### **Artikel 44a**

*Onderstaande toelichting bij dit artikel is ontleend aan de toelichting bij de Derde nota van wijziging op de CW 2001 (Kamerstukken 27.849, nr. 11)*

In de Nota naar aanleiding van het nader verslag over de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (kamerstukken II, 2001-2002, 27 426, nr. 9) heb ik naar aanleiding van vragen van verschillende leden gemeld dat de regering zich – mede naar aanleiding van de verantwoordingsdebatten 2001 – nog zou beraden over de wijze waarop kan worden voorzien in de informatiebehoefte van een minister met betrekking tot zogenaamde derdengegevens. Het gaat daarbij om derden, zoals zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's), die een betekenisvolle rol spelen bij de realisatie van beleidsdoelstellingen die een minister nastreeft. Aan welke derdengegevens heeft een minister behoefte om zijn of haar verantwoordelijkheid voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen te kunnen dragen. Het gaat hierbij in het bijzonder om informatie die antwoord geeft op de bekende VBTB-vragen (..) (t.a.p., blz. 3). Dat beraad heeft voor ZBO's en RWT's geleid tot deze derde nota van wijziging. Artikel 44a regelt een actieve informatieplicht van deze organisaties en zorgt ervoor dat de minister over die informatie kan beschikken die hij nodig heeft om toezicht uit te kunnen oefenen op de uitvoering van wettelijke taken door de ZBO's en RWT's.

Met de regeringsnota "Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording" (VBTB) staan in de begroting de drie www-vragen centraal: "Wat wil de regering bereiken, wat gaat men daarvoor doen en wat gaat dat kosten?". Als tegenhanger gaat het bij de verantwoording om de vragen "heeft de regering bereikt wat zij wilde bereiken, heeft de minister gedaan wat hij daarvoor zou gaan doen en heeft het gekost wat hij dacht dat het zou kosten?" Om vooraf en achteraf inzicht te verkrijgen in de bijdragen die ZBO's en RWT's leveren aan het realiseren van de van rijkswege beoogde beleidsdoelen, heeft de minister van deze organisaties informatie nodig en wel over de door deze organisaties te leveren en geleverde prestaties. Onder prestaties wordt verstaan: informatie over de geleverde producten en diensten, de daaraan verbonden kostprijzen en/of uitvoeringskosten en de kwaliteit. Indien dit niet mogelijk is, kunnen volume- en prijsgegevens worden opgenomen.

De minister heeft deze informatie over prestaties tijdig nodig om mede aan de hand daarvan zijn eigen begroting en departementale jaarverslag te kunnen opstellen. Afhankelijk van de aard van de informatie en van de omstandigheden zal de betrokken minister in overleg met het ZBO of RWT afspraken moeten maken over de vorm waarin en het tijdstip waarop de informatie moet worden aangeboden.

Specifiek voor de verantwoordingsinformatie geldt dat op het moment dat deze informatie voor de minister beschikbaar moet zijn, in veel gevallen de jaarrekening en het jaarverslag van het ZBO of de RWT nog niet voorhanden zullen zijn. Dit heeft tot gevolg dat de informatie die aan de minister wordt verstrekt veelal nog geen gecertificeerde informatie is. Het zal dan vaak nog om voorlopige realisatiecijfers gaan.

Nadrukkelijk wordt in dit verband opgemerkt dat het hier niet gaat over de interne bedrijfsvoering van ZBO's en RWT's. De bepaling schrijft dus niet voor dat deze organisaties hun eigen begroting en verantwoording in "VBTB-termen" op moeten stellen. Een dergelijke bepaling gaat de reikwijdte van de Comptabiliteitswet te buiten.. Het gaat hier om de informatie die een ZBO of RWT aan de betrokken vakminister moet verschaffen over de door hen te leveren en geleverde prestaties van het zelfstandig bestuursorgaan.

#### **Artikel 45**

*Onderstaande toelichting bij dit artikel is ontleend aan de toelichting bij de Eerste wijziging op de CW 2001 (Kamerstukken 28.035. nr. 3)*

Voor een toelichting bij dit artikel wordt ook verwezen naar de paragrafen 3, 4 en 6 van het algemeen deel van de toelichting.

In dit artikel wordt de reikwijdte van de bepalingen in de artikelen 45 tot en met 49a in eerste aanleg afgebakend door de verwijzing in het **eerste en tweede lid** van artikel 45 naar de rechtspersonen als bedoeld in artikel 91, eerste lid, onder d, van de CW 2001. De reikwijdte betreft rechtspersonen die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitvoeren en die daartoe geheel of gedeeltelijk bekostigd worden uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen. Het **derde lid** biedt de mogelijkheid om de reikwijdte nog enigszins uit te breiden. Er zijn namelijk ook een aantal rechtspersonen met een publieke taak die niet bij of krachtens de wet is geregeld. Voorbeelden van deze laatste categorie rechtspersonen zijn de Stichting Groenfonds, de Stichting Marogelden Overheid, de Stichting Joods Humanitair Fonds, de Stichting Rechtsherstel Sinti en Roma. Deze rechtspersonen kunnen op grond van het bepaalde in het derde lid door de Minister van Financiën in overeenstemming met de betrokken vakminister worden aangewezen voor opname op lijst A of lijst B.

Artikel 45 bevat bepalingen ter beperking van de financiële risico's die RWT's lopen bij het uitzetten van hun liquide middelen bij bancaire of andere (financiële) instellingen of bij het beleggen van de liquide middelen. In algemene zin waren voor RWT's nog geen regels gesteld. In artikel 45 wordt onderscheid gemaakt tussen twee categorieën RWT's. Voor een eerste categorie (lijst A) is in het eerste lid de verplichting opgenomen om de liquide middelen aan te houden in 's Rijks schatkist. Op die manier wordt elk risico op hoofdsom- en of renteverlies voorkomen. Bovendien is hiermee voor de betrokken RWT's en het Rijk een doelmatigheidsvoordeel te behalen.

In het **tweede lid** wordt een tweede categorie RWT's (lijst B) onderscheiden waarvoor risicobeperking wordt bereikt door eisen te stellen aan de vormen (producten) waarin de liquide middelen mogen worden uitgezet of belegd. Die eisen zullen door de Minister van Financiën in een ministeriële regeling worden opgenomen. De RWT's die in deze categorie worden opgenomen, zullen door de Minister van Financiën in overeenstemming met de betrokken ministers worden aangewezen. Wat de te stellen eisen aan de producten betreft, zal nauw aangesloten worden bij de regeling die daartoe in het kader van de Wet financiering decentrale overheden is ontworpen (Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden).

In het algemeen deel van de memorie van toelichting is aandacht besteed aan de criteria die worden gehanteerd om tot de indeling van beide lijsten te komen.

De te hanteren financiële omvangscriteria die de eerste maal worden toegepast bij de verdeling van de RWT's over de lijsten A en B zijn de volgende. Deze criteria zijn alternatief ten opzichte van elkaar (of/of):

- a. een totaalbedrag aan inkomsten in het jaar 2000 van NLG 34,0 mln./EUR 14,0 mln. of meer (categorie A);
- b. een totaalbedrag aan liquide middelen en beleggingen op 31 december 2000 van NLG 2,0 mln. of EUR 0,9 mln. of meer (categorie A).

RWT's die onder een van deze criteria blijven, worden ingedeeld in categorie-B.

Met uitzondering van de categoriale uitzonderingen met een bepaalde minimumomvang aan liquide middelen ligt het niet in het voornemen om niet-categorie A-RWT's op vrijwillige basis de mogelijkheid te geven hun liquide middelen in de schatkist aan te houden. De categoriale uitzonderingen die op vrijwillige basis deel willen nemen aan het geïntegreerd middelenbeheer zullen zich daartoe tot de minister van Financiën dienen te wenden met het verzoek om opgenomen te worden op lijst A.

Op grond van het bepaalde in artikel 49a, waarin aan de Minister van Financiën de bevoegdheid is verleend om nadere regels te stellen, zullen de hiervoor uitgezette beleidsmatige keuzes en de daaruit voortvloeiende categorie-indeling A en B in een ministeriële regeling worden opgenomen. Dat geldt ook voor de aanwijzing van de instellingen waarbij en van de producten waarin RWT's hun liquide middelen kunnen vastleggen (tweede lid van artikel 45).

In het **vierde lid** is een bepaling opgenomen die de mogelijkheid biedt om de liquide middelen van een rechtspersoon die zijn verkregen uit private activiteiten buiten het geïntegreerd middelenbeheer te houden. De voorschriften inzake het oneigenlijk kasbeheer, de beperking van risico's van liquidemiddelenbeheer en het verplicht aanhouden van liquide middelen hebben uiteraard in beginsel alleen betrekking op de publieke gelden die een RWT beheert. Voor de eventuele private activiteiten van een RWT en het daarmee samenhangende kasgeldbeheer worden geen wettelijke regels gesteld via de CW 2001.

In dit lid wordt uitgegaan van het op een adequate wijze separaat in de jaarrekening verantwoorden van de niet-collectieve (of private) liquide middelen. Daartoe is in zijn algemeenheid binnen een RWT een adequate administratieve scheiding vereist tussen de inkomsten en uitgaven die samenhangen met enerzijds de publieke activiteiten en anderzijds de private activiteiten. In de wettelijke regeling met betrekking tot een RWT (de zogenaamde instellingswet) kunnen daartoe de nodige voorschriften zijn opgenomen. Indien en zolang er bij een RWT geen sprake is van een adequate (administratieve) scheiding gelden de voorschriften uit de onderhavige wet voor alle liquide middelen. Een adequate scheiding is in dit verband in elk geval een juridische scheiding, waardoor kan worden voorkomen dat verliezen in de beleggings sfeer van de private middelen aangezuiverd moeten worden uit de publieke middelen. Ook zonder juridische scheiding kan er sprake zijn van een adequate scheiding als er een separate verantwoording van de publieke en de private middelen wordt opgesteld. Een separate verantwoording kan worden opgesteld aan de hand van een gescheiden administratie van de private en publieke geldstromen. Voor het doel van het geïntegreerd middelenbeheer kan ook zonder dat een gescheiden administratie wordt gevoerd, een separate verantwoording worden opgesteld aan de hand van een meer globale toedeling van de kosten of uitgaven aan de private activiteiten, bijvoorbeeld doordat de kosten of uitgaven aan de private activiteiten worden toegerekend naar rato van het aandeel van de private ontvangsten in het totaal van de ontvangsten.

De accountant die is belast met de controle van de jaarrekening van de RWT, zal de splitsing van de publieke en de private geldstromen in zijn controle dienen te betrekken. Aan de hand van de uitkomsten van deze controle (accountantsverklaring en de gerapporteerde bevindingen in het accountantsrapport) kan dan worden vastgesteld of de jaarrekening aan de daaraan te stellen eisen voldoet.

*Ontleend aan de toelichting bij de Tweede wijziging van de CW 2001 (Kamerstukken 29.833, nr. 3).*

#### **Vijfde lid**

In de *Eerste wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 (Stb. 2003, 372)* is het zogenaamde geïntegreerd middelenbeheer in de Comptabiliteitswet 2001 opgenomen. Rechtspersonen met een wettelijk geregelde taak en een wettelijk geregelde bekostiging (zogenaamde RWT's) dienen, als zij daartoe bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen, al hun publieke, liquide middelen in de schatkist aan te houden (artikel 45, eerste lid). Hiermee wordt beoogd een doelmatig en risico-arm kasbeheer bij deze RWT's te bevorderen. Dit artikel is bij de *Eerste wijziging* te stringent geformuleerd. De formulering laat geen ruimte om bepaalde publieke liquide middelen van een aangewezen rechtspersoon buiten de schatkist aan te houden. In de praktijk zal daaraan wel behoefte kunnen bestaan.

Hoewel het geïntegreerd middelenbeheer is ingegeven door onder andere de wens te komen tot een meer doelmatig (kas)beheer van publieke middelen door deze middelen – voor zover zij buiten het Rijk worden aangehouden - te bundelen met die van het Rijk waardoor schaalvoordelen kunnen worden bereikt bij het uitzetten en aantrekken van die gelden in de markt, wordt die doelmatigheid niet bevorderd indien relatief kleine hoeveelheden liquide middelen, die bovendien vaak kort in het beheer van een rechtspersoon zijn, verplicht binnen de schatkist moeten worden getrokken. Gedacht moet dan worden aan kleine contante kassen en aan aparte betaalrekeningen waarop slechts een betrekkelijke gering betalingsverkeer plaats heeft. Bij contante kassen is er al de praktische onmogelijkheid om die binnen de schatkist te brengen en aan het omzetten van mutaties op een betaalrekening van een rechtspersoon bij een bank in mutaties op de

rekeningen-courant van de rechtspersoon bij het Rijk (de technische vorm waarin in het algemeen het aanhouden van de liquide middelen van een rechtspersoon in de schatkist vorm gaat krijgen) zijn immers ook administratieve lasten en dus kosten verbonden. In de uitvoeringspraktijk is er, gelet op dit doelmatigheidsmotief, behoefte aan enige souplesse in het maken van afspraken met een rechtspersoon over het aanhouden buiten de schatkist van dergelijke liquide middelen.

Dit wordt thans geregeld in het nieuwe vijfde lid van artikel 45. De Minister van Financiën kan, op verzoek van de betrokken rechtspersoon, besluiten welke liquide middelen van de rechtspersoon buiten het schatkistbankieren kunnen worden gehouden. Daarbij beoordeelt hij of er geen afbreuk wordt gedaan aan een doelmatig of een risico-arm kasbeheer. Zowel de omvang van de middelen als de duur waarin deze buiten de schatkist aangehouden worden, kunnen bij de beoordeling een rol spelen. Voorwaarde om met een verzoek van een rechtspersoon in te stemmen is, dat deze aannemelijk kan maken dat het aanhouden van de betrokken gelden buiten de schatkist noodzakelijk is voor de dagelijkse bedrijfsvoering.

Zo kan het in sommige gevallen voor de bedrijfsvoering doelmatig zijn een rekening in vreemde valuta aan te houden. Steeds zal daarbij beoordeeld worden of niet om andere (oneigenlijke) redenen gelden buiten het schatkistbankieren worden gehouden. Als daarvan naar het oordeel van de Minister van Financiën sprake is, zal hij niet aan het verzoek van een rechtspersoon tegemoet komen.

In dit verband is tevens van belang op welke wijze het geïntegreerd middelenbeheer operationeel wordt uitgevoerd. In de meeste gevallen zal er sprake zijn van een rechtstreekse automatische koppeling tussen de betaalrekeningen, die een instelling (rechtspersoon) bij haar bank aanhoudt, en de rekening-courant van de instelling bij de schatkist. Deze koppeling zorgt ervoor dat de instelling haar liquide middelen in de schatkist aanhoudt. Daar waar geen sprake is van een automatische koppeling zal afroaming en aanvulling van het saldo op een bankrekening van de instelling handmatig tot stand moeten worden gebracht. Hierbij is enige saldovorming buiten de schatkist onvermijdelijk. Het nieuwe vijfde lid van artikel 45 dekt ook deze situatie af.

### **Zevende lid**

Artikel 45, eerste en tweede lid, blijkt bij de *Eerste wijziging van de Comptabiliteitswet 2001* te strikt geformuleerd te zijn. Als groep van rechtspersonen waarop de bepalingen van de artikelen 45 tot en met 49a *Comptabiliteitswet 2001* van toepassing kan zijn, wordt gerefereerd aan de totale groep rechtspersonen, bedoeld in artikel 91, eerste lid, onder d. Door deze verwijzing vallen ook de rechtspersonen die in artikel 91 op grond van het zestiende lid (*thans zeventiende lid*) zijn uitgezonderd van de toepassing van dat artikel onder de werking van het zogenaamde geïntegreerd middelenbeheer van de artikelen 45 tot en met 49a. Het betreft hier de decentrale overheden, de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties en de Kamers van Koophandel. Om dezelfde redenen waarom destijds deze groepen werden uitgezonderd van de toepassing van artikel 91 dienen zij ook niet onder de werking het geïntegreerd middelenbeheer te worden gebracht. Die redenen waren: de ruime mate van autonomie die aan deze publiekrechtelijke rechtspersonen is toegekend en de democratische wijze waarop zij functioneren.

### **Artikel 46**

*Onderstaande toelichting bij dit artikel is ontleend aan de toelichting bij de Eerste wijziging op de CW 2001 (Kamerstukken 28.035. nr. 3)*

Artikel 46 bevat het verbod op oneigenlijk kasbeheer voor de RWT's die op de lijsten A en B voorkomen. Onder oneigenlijk kasbeheer wordt verstaan het actief aantrekken van financiële middelen door een RWT met het doel extra financiële middelen te genereren door de aangetrokken gelden tegen een bepaalde (hogere) rentevergoeding uit te zetten (actief bankieren). In feite houdt dit verbod in dat rentearbitrage niet is toegestaan. Dergelijke activiteiten behoren niet tot de publieke taken van een RWT uit de categorie A en B. In geval een dergelijke activiteit expliciet wel een (onderdeel van de) wettelijke taak van een RWT kan zijn (bijvoorbeeld bij De Nederlandse Bank), zullen die RWT's via de aanwijzingsprocedure van artikel 45 niet in de categorieën A of B worden ingedeeld en is de onderhavige wetswijziging op hen niet van toepassing.

#### **Artikel 47**

*Onderstaande toelichting bij dit artikel is ontleend aan de toelichting bij de Eerste wijziging op de CW 2001 (Kamerstukken 28.035. nr. 3)*

Het toezicht op eventueel actief bankieren, zoals omschreven in artikel 46, door een RWT ligt bij de betrokken minister, dat wil zeggen bij de minister die beleidsmatig verantwoordelijk is voor de betrokken RWT (eerste lid). Dat geldt ook voor het toezicht op het bepaalde in het tweede lid van artikel 45, dat wil zeggen het toezicht op de RWT's op lijst B ten aanzien van de producten waarin zij hun liquide middelen mogen uitzetten.

De beleidsmatig verantwoordelijke minister is in het algemeen de minister die verantwoordelijk is voor de wettelijke regelingen met betrekking tot de RWT. Om dat toezicht zinvol te kunnen uitoefenen heeft de minister minimaal behoefte aan een actieve en - aanvullend - een passieve informatievoorziening door de RWT, alsmede aan een sanctiemogelijkheid in het geval de RWT het verbod tot actief bankieren overtreedt of zijn liquide middelen in niet-toegestane producten uitzet. In het tweede lid wordt daartoe een informatieplicht voor de RWT en een informatiebevoegdheid voor de minister geregeld. De sanctie in het derde lid houdt de mogelijkheid in de RWT in een concreet geval van overtreding van het bepaalde in artikel 45, tweede lid, of artikel de aanwijzing te geven bepaalde financiële transacties te herzien. Een aanwijzing is ook mogelijk wanneer bijvoorbeeld private gelden buiten het geïntegreerd middelenbeheer worden gehouden, terwijl er geen sprake is van een adequate wijze van separaat verantwoorden (zoals bedoeld in artikel 45, vierde lid).

#### **Artikel 48**

*Onderstaande toelichting bij dit artikel is ontleend aan de toelichting bij de Eerste wijziging op de CW 2001 (Kamerstukken 28.035. nr. 3)*

##### *Eerste lid*

Dit artikellid bevat een leenfaciliteit voor RWT's die op grond van artikel 45, eerste lid, verplicht zijn hun liquide middelen aan te houden in de schatkist (categorie-A-RWT's). Het gebruik maken van de leenfaciliteit voor investeringen is niet verplicht. Financieringsmiddelen kunnen ook in de markt worden aangetrokken, maar dat zal in het algemeen op minder gunstige voorwaarden gebeuren.

De bepaling inzake het onverminderd van kracht blijven van in andere wettelijke regelingen gegeven voorschriften heeft met name betrekking op het in een aantal instellings- of aanwijzingswetten geregelde verbod tot het aantrekken van leningen door de betrokken RWT's.

Aanvragen voor een lening dienen altijd via de betrokken verantwoordelijke vakminister te worden ingediend. De vakminister toetst op grond van artikel 48, eerste lid, het verzoek aan financiële criteria: meerjarige budgettaire inpasbaarheid in de begroting van de RWT, noodzakelijkheid van de investering voor de doelmatige uitvoering van de publieke taak (bijvoorbeeld lenen versus huren of leasen), e.d. .Wat deze laatste toets betreft, geldt dat de specifieke regelgeving ten aanzien van een RWT een dergelijk toets niet moet uitsluiten.

De toets op de meerjarige budgettaire inpasbaarheid binnen de begroting van de RWT is van belang, omdat de Minister van Financiën slechts dan een aanvraag van een lening zal honoreren als de betrokken vakminister zich budgettair garant stelt voor het risico dat de RWT zijn aflossings- en renteverplichtingen niet nakomt.

Verder wordt ook verwezen naar paragraaf 4 van het algemeen deel van de toelichting (lenen bij de Minister van Financiën).

##### *Tweede lid*

Het tweede lid verklaart het bepaalde in het eerste lid ten aanzien van de mogelijkheid tot het verkrijgen van leningen van overeenkomstige toepassing op de rechtspersonen, bedoeld in artikel 45, derde, indien op die rechtspersonen het eerste lid van artikel 45 van toepassing is. Dat houdt dus in dat rechtspersonen met een publieke taak, welke taak niet bij of krachtens de wet is geregeld, eveneens de mogelijkheid wordt geboden een lening bij het Ministerie van Financiën te sluiten. Voorwaarde daartoe is dat deze rechtspersonen door de Minister van Financiën zijn aangewezen om ten behoeve van een doelmatig en risico-arm kasbeheer hun liquide middelen rentedragend in de schatkist aan te houden en dat de lening wordt aangewend voor een investering die benodigd is voor de uitvoering van de publieke taak van de betrokken

rechtspersoon.

Indien een rechtspersoon is aangewezen voor de toepassing van het tweede lid van artikel 45 - dat inhoudt dat hij ten behoeve van een doelmatig en risico-arm kasbeheer zijn liquide middelen alleen mag uitzetten in de vorm van producten die voldoen aan door de Minister van Financiën te stellen eisen – dan wordt aan deze rechtspersoon niet de mogelijkheid geboden om bij de Minister van Financiën een lening te sluiten ten behoeve van een investering voor zijn publieke taak. Die rechtspersoon is daarvoor dan aangewezen op een financiële markt.

#### *Derde lid*

In dit artikellid wordt vormgegeven aan de budgettaire garantstelling van het vakdepartement voor een door een RWT aangegane lening bij de schatkist. Er wordt een zeker budgettair automatisme geregeld voor het geval de betrokken RWT zijn rente- en/of aflossingsverplichtingen niet nakomt. In zo'n geval ontstaat er namelijk op de begroting van Nationale Schuld (IXA) een probleem als gevolg van de derving van inkomsten. Om dat probleem te ondervangen, is er een bevoegdheid voor de Minister van Financiën geregeld om de begroting van de betrokken vakminister te belasten voor de bedragen die niet (op tijd) van een RWT worden ontvangen. Alvorens Financiën tot daadwerkelijke belasting van de begroting van het betrokken departement zal overgaan, zal in het algemeen eerst met het departement in overleg worden getreden over de oorzaken van de betalingsachterstand door de RWT.

De garantstelling door de vakminister heeft betrekking op de onderlinge verantwoordelijkheidsverdeling binnen het Rijk en is uitsluitend gericht op het belasten van de begroting van het vakdepartement. De aflossings- en renteverplichting van de rechtspersoon ten opzichte van het Rijk wordt niet aangetast als de interne garantstelling wordt geëffectueerd. De garantstelling heeft geen externe werking in de zin dat de rechtspersoon hier rechten aan kan ontlenen. Het enige effect is dat het toezien op (en desnoods afdwingen van) de naleving van de betalingsverplichting van de rechtspersoon verschuift van de Minister van Financiën naar de beleidsverantwoordelijke minister.

Als er daadwerkelijk gebruik gemaakt moet worden van de garantstelling zal het betalingsprobleem van de betrokken RWT budgettair op de begroting van het vakdepartement zichtbaar worden en zal het departement voor compensatie zorg moeten dragen.

Niet door een RWT betaalde rente en aflossing op een bij de Minister van Financiën gesloten lening (of rekening-courantkrediet; zie artikel 49) kan door het Ministerie van Financiën met het vakdepartement worden afgerekend door middel van toepassing van de Verrekenregeling.

Op grond van de bepaling in dit artikellid ontstaat er op het moment van aangaan van een lening door een RWT bij de Minister van Financiën voor het vakdepartement een uit deze wet voortvloeiende garantieverplichting, die op grond van artikel 4, vijfde lid, van de CW 2001 als verplichting in de begroting moet worden verwerkt. In beginsel vallen deze garanties onder het voorafgaande toezicht van de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF). Dat toezicht zal uitgeoefend moeten worden tijdens de voorbereiding van de te sluiten leningsovereenkomst tussen de RWT en de Minister van Financiën. Dat vereist een tijdige organisatorische afstemming binnen het Ministerie van Financiën. Bij het voorafgaand toezicht van de IRF gaat het erom de eventuele budgettaire consequenties voor het vakdepartement helder in beeld te krijgen.

#### **Artikel 49**

*Onderstaande toelichting bij dit artikel is ontleend aan de toelichting bij de Eerste wijziging op de CW 2001 (Kamerstukken 28.035. nr. 3)*

In aanvulling op de leenfaciliteit voor investeringen is in dit artikel een rekening-courantkredietfaciliteit opgenomen op grond waarvan aan een categorie-A-RWT voor tijdelijke liquiditeitstekorten een roodstand in rekening-courant kan worden toegestaan. Ook voor deze faciliteit zal de betrokken vakminister zich garant moeten stellen voor de daaruit voortvloeiende rente- en aflossingsverplichtingen van de RWT.

#### **Artikel 49a**

*Onderstaande toelichting bij dit artikel is ontleend aan de toelichting bij de Eerste wijziging op de CW 2001 (Kamerstukken 28.035. nr. 3)*

De bevoegdheid om in het kader van het geïntegreerd middelenbeheer nadere regels te kunnen stellen zal worden vormgegeven in een ministeriële regeling van de Minister van Financiën

(voorlopige werktitel: Regeling geïntegreerd middelenbeheer rechtspersonen met een publieke taak). In deze regeling zal zowel de aanwijzing van RWT's als bedoeld in het eerste en tweede lid van artikel 45 worden opgenomen, als de aanwijzing van de instellingen en van de producten, bedoeld in het tweede lid van artikel 45. Ook nadere voorschriften voor de lening- en kredietverstrekking (artikel 48 en 49) en voor de wijze waarop en de voorwaarden waaronder op basis van artikel 45, eerste lid, liquide middelen rentedragend in de schatkist kunnen worden aangehouden, zullen in deze regeling een plaats krijgen.

#### **Artikel 50**

Dit was het oude artikel 64. Dit artikel heeft geen wijziging ondergaan.

#### **Artikel 51**

Dit artikel is deels nieuw, deels betreft het de oude artikelen 65, eerste lid, en 66, eerste lid.

Het **eerste lid** bepaalt de verantwoordingsplicht van de ministers over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering. Daarbij wordt aangegeven aan de hand van welke documenten de verantwoording dient plaats te vinden. Het betreft de departementale jaarverslagen en de niet-departementale jaarverslagen. Hierbij is aangesloten bij de indeling van de Rijksbegroting (in artikel 1, eerste lid). De departementale jaarverslagen zijn de jaarverslagen die betrekking hebben op de (verantwoording over de uitvoering van de) begrotingen van de ministeries. De niet-departementale jaarverslagen zijn de jaarverslagen met betrekking tot de begroting van de Nationale Schuld, van het koninklijk huis, van de (hoge) colleges en van de begrotingsfondsen.

Het onderscheid departementaal/niet-departementaal jaarverslag is van belang in verband met de verantwoording die over de bedrijfsvoering bij een ministerie moet worden afgelegd (artikel 56) en in verband met de bepalingen rond de verantwoording van baten-lastendiensten die alleen in departementale jaarverslagen kan plaatsvinden (artikel 52, tweede lid).

De term *jaarverslag* is nieuw. In de oude wettekst werd gesproken over de financiële verantwoording. Deze bestond uit de rekening van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, voorzien van een toelichting, en uit de saldibalans, eveneens voorzien van een toelichting. In de oude situatie was sprake van louter een verantwoording over de besteding van de beschikbaar gestelde budgetten (input-verantwoording). Met de term *jaarverslag* worden de bredere ambities verwoord die in het kader van het project VBTB door de regering worden nagestreefd. Het jaarverslag beoogt primair een beleidsverantwoording te zijn. Het jaarverslag moet een antwoord geven op de vragen: "Heeft de regering bereikt wat zij heeft beoogd, heeft zij gedaan wat ze daarvoor zou doen en heeft het gekost wat zij dacht dat het zou kosten?".

De bepaling in het **tweede lid**, eerste volzin, die inhoudt dat de ministers over elk jaar een jaarverslag opmaken ten behoeve van de verantwoording, is inhoudelijk ongewijzigd overgenomen uit artikel 65, eerste lid (oud). Hieraan is de bepaling toegevoegd dat de ministers over elk jaar een departementale saldibalans opstellen als sluitstuk van de financiële administratie. Deze saldibalans wordt niet meer opgenomen in het jaarverslag maar wordt wel door de departementale accountantsdienst in samenhang met het departementale jaarverslag gecontroleerd.

#### **Artikel 52**

Dit is deels het oude artikel 65.

In het **eerste lid** is, naar analogie met de begroting, bepaald dat het jaarverslag bestaat uit een een verantwoordingsstaat met een bijbehorende toelichting. De verantwoordingsstaat nieuwe stijl vertoont overeenkomsten met de oude rekening van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten (artikel 65, derde lid, oud). De toelichting bij de staat - en met name bij de beleidsartikelen in die staat - weerspiegelt het VBTB-denken en geeft antwoord op de drie eerdergenoemde vragen: "Heeft de regering bereikt wat zij heeft beoogd, heeft zij gedaan wat ze daarvoor zou doen en heeft het gekost wat zij dacht dat het zou kosten. In de artikelen 54 tot en met 58 zijn de eisen opgenomen die aan de toelichting (nieuwe stijl) worden gesteld.

In het tweede en derde lid wordt in aansluiting op artikel 11, tweede en derde lid, bepaald dat een departementaal jaarverslag voor de baten-lastendiensten die onder een ministerie ressorteren,

één aparte (gezamenlijke) staat bevat met een daarbij behorende toelichting. Daarbij is aangegeven welke financiële totaalcijfers in die staat moeten worden opgenomen.

### **Artikel 53**

Dit artikel sluit aan op de in artikel 4 geregelde begrotingsstaat. Het **eerste lid** regelt de opzet van de verantwoordingsstaat die onderdeel uitmaakt van een jaarverslag. Deze bepaling geldt zowel voor de departementale als de niet-departementale jaarverslagen.

De opzet van de verantwoordingsstaat dient identiek te zijn aan die van de begrotingsstaat. Zowel in artikel 4, eerste lid, als in het onderhavige artikellid is door het gebruik van de woorden *in elk geval* sprake van een minimum-opzet van zowel de begrotingsstaat als de verantwoordingsstaat. Wordt in een begroting per begrotingsartikel meer dan het in artikel 4, eerste lid, voorgeschreven minimum opgenomen, dan dient deze meerdere informatie haar weerslag ook in de verantwoordingsstaat te hebben.

Via de nadere regelgeving van de Minister van Financiën op grond van artikel 65 zal zorggedragen worden voor een zo uniforme mogelijke opzet van alle verantwoordingsstaten die onderdeel uitmaken van de verantwoording van het Rijk.

De bepaling in het **tweede lid** is een technische bepaling in het verlengde van een soortgelijke bepaling in artikel 4, derde lid. Verwezen wordt naar de toelichting bij dat artikellid.

### **Artikel 54**

Dit was het oude artikel 65, vierde lid.

Het jaarverslag is het spiegelbeeld van de begroting. De begrotingsartikelen in het jaarverslag geven inzicht in de realisaties van de plannen zoals die in de begroting zijn gepresenteerd. De structuur van een begrotingsartikel in het jaarverslag is waar mogelijk gelijk aan die in de begroting. Dit artikel moet om die reden in samenhang met de artikelen 5 en 6 van deze wet gelezen worden.

In het **eerste lid** wordt aangegeven dat de toelichting bij een beleidsartikel in elk geval inzicht moet geven in de met het beleid samenhangende:

- a. algemene en - indien van toepassing - nader geoperationaliseerde doelstellingen die worden nagestreefd. Hierbij wordt aangegeven of er in de verantwoordingsperiode wijzigingen in de algemene beleidsdoelstelling dan wel in de nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen hebben plaatsgevonden en in welke mate de (uiteindelijke) streefwaarden, doelgroep en de realisatietermijn bereikt zijn;
- b. instrumenten die feitelijk zijn ingezet om de doelstellingen te realiseren;
- c. meerjarig bedragen van de aangegane verplichtingen, waarbij de verplichtingen van het verslagjaar (t) worden afgezet tegen de oorspronkelijke raming;
- d. meerjarig bedragen van de verrichte programma-uitgaven, waarbij de uitgaven van het verslagjaar (t) worden afgezet tegen de oorspronkelijke raming;
- e. meerjarig bedragen van de verrichte apparaatsuitgaven, waarbij de uitgaven van het verslagjaar (t) worden afgezet tegen de oorspronkelijke raming;
- f. meerjarig bedragen aan gerealiseerde ontvangsten, waarbij de ontvangsten van het verslagjaar (t) worden afgezet tegen de oorspronkelijke raming.

Opmerkelijke verschillen in raming en realisatie worden toegelicht. Bedacht moet hierbij worden dat *opmerkelijk* per beleidsartikel kan verschillen. Bij de interpretatie van de term *opmerkelijke verschillen* is zowel een kwantitatieve als een kwalitatieve, meer beleidsmatige, invalshoek relevant. Er is vanaf gezien criteria te formuleren voor wat als *opmerkelijk verschil* moet worden aangemerkt. Een kwantitatief criterium is altijd arbitrair. Voor de kwalitatieve, meer beleidsmatige, invalshoek is het niet doenlijk om een algemene en concrete lijn te formuleren. Het strikt inkaderen van de term *opmerkelijke verschillen* zou ten koste kunnen gaan van de informatiewaarde van het jaarverslag. Vandaar dat ervoor gekozen is om de term *opmerkelijke verschillen* niet te preciseren. De daadwerkelijk gehanteerde uitgangspunten zullen wel herkenbaar in het jaarverslag tot uitdrukking moeten worden gebracht.

In het **tweede lid** wordt bepaald hoever in de tijd het meerjarige inzicht met betrekking tot de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten zichtbaar gemaakt moet worden. Het gaat hierbij om een terugblik over een periode van vijf jaar (jaar t-4 tot en met jaar t). Op deze wijze worden de meerjarige ontwikkelingen zichtbaar. De nadruk zal evenwel liggen op jaar t.



In het **derde lid** is aangegeven dat de prestatiegegevens die in het desbetreffende begrotingsjaar als streefwaarden danwel raming in de toelichting bij het beleidsartikel zijn opgenomen voor het verantwoordingsjaar in realisatietermen dienen te worden opgenomen. Op alle ambitieniveaus: doeltreffendheid en doelmatigheid (inclusief terughoudendheid bij de inzet van middelen) dienen prestatiegegevens over de realisaties te worden opgenomen. Verwezen wordt naar de in de toelichting bij artikel 5, derde lid, uiteengezette mix van jaarlijks beschikbare prestatiegegevens en het periodieke evaluatieonderzoek. Mochten geen reguliere prestatiegegevens beschikbaar zijn, dan zal zich dat moeten vertalen in de programmering (aankondiging) van een evaluatieonderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het overheidshandelen.

In het **vierde lid** wordt bepaald dat het jaarverslag in de toelichting bij een beleidsartikel ten laste waarvan een meerjarige begrotingsreserve wordt aangehouden, inzicht wordt gegeven in de gerealiseerde omvang van de reserve en in de toevoeging en/of de onttrekking aan de reserve in het verslagjaar.

#### **Vijfde en zesde lid.**

*Zie de toelichting bij artikel 55a.*

#### **Artikel 55**

In dit artikel wordt bepaald dat de toelichting bij een niet-beleidsartikel meerjarig inzicht dient te geven in het bedrag van de aangegane verplichtingen, van de verrichte programma-uitgaven, van de verrichte apparaatsuitgaven en van de gerealiseerde ontvangsten. Voor het verslagjaar wordt ter vergelijking de overeenkomstige begrotingsraming opgenomen. Opmerkelijke verschillen worden toegelicht. De daarbij gehanteerde uitgangspunten zullen herkenbaar in het jaarverslag tot uitdrukking moeten worden gebracht. Het ligt in de rede dat indien prestatiegegevens in een jaar als streefwaarden dan wel als raming in de toelichting bij het niet-beleidsartikel in de begroting zijn opgenomen, dergelijke gegevens voor het verslagjaar in realisatietermen worden opgenomen.

#### **Artikel 55a**

*Dit artikel is ingevoegd bij de wet van 3 juli 2008 (Stb. 2008, 312). Zie kamerstukken 31.327. Aan paragraaf 5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is het volgende met betrekking tot artikel 55a en de leden 5 en 6 van artikel 54 ontleend.*

#### **5. Specifieke uitkeringen van meerdere departementen of met meerjarige verantwoording**

De in de Comptabiliteitswet 2001 voorziene controle- en verantwoordingstructuur met betrekking tot de uitvoering van de Rijksbegroting, inhoudende een jaarlijkse beleidsmatige en financiële verantwoording aan de hand van de (departementale) jaarverslagen (artikelen 51, 54 en 66 van de Comptabiliteitswet 2001), blijkt op gespannen voet te staan met de controle- en verantwoordingsarrangementen die worden geregeld bij interbestuurlijke beleidsuitbesteding, bijvoorbeeld via specifieke uitkeringen.

Bij specifieke uitkeringen is het namelijk in toenemende mate gebruik om de decentrale overheden zich niet jaarlijks over de rechtmatige en doelmatige besteding van de specifieke uitkeringen tegenover de beleidsverantwoordelijke minister te laten verantwoorden, maar meerjaarlijks, bijvoorbeeld na afloop van het project waarvoor de specifieke uitkering is verstrekt. In dergelijke situaties is het niet altijd mogelijk dat de minister zich tegenover de Staten-Generaal jaarlijks verantwoordt over de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de besteding van de betrokken specifieke uitkering. Tevens bestaat in toenemende mate een specifieke uitkering uit middelen van verschillende departementale begrotingen, die gebundeld aan medeoverheden worden toegekend. De gedachte hierachter is dat de decentrale overheden op die wijze meer maatwerk kunnen leveren door in te spelen op specifieke lokale problemen en daardoor slagvaardiger kunnen opereren, dat wil zeggen: het beleid kunnen aanpassen zodra de omstandigheden dat vragen. Eén van de ministers krijgt bij de uitvoering van dergelijke specifieke uitkeringen meestal een eerste verantwoordelijkheid.

De betaling (bevoorschotting) van de gehele uitkering loopt dan ook meestal via zijn departement. Het is bij die uitkeringen daarom doelmatiger dat de eerstverantwoordelijke minister zich tegenover de Staten-Generaal over het beleid en over de rechtmatige en doelmatige besteding van het geld verantwoordt, dan dat elke betrokken minister dat afzonderlijk voor zijn aandeel in de gebundelde specifieke uitkering doet. In de Comptabiliteitswet 2001 wordt om de voorgaande flexibiliteit en de vermindering van de bureaucratische drukte te realiseren een vijfde en zesde lid

toegevoegd aan artikel 54 en een nieuw artikel 55a opgenomen.

### **Artikel 56**

Dit artikel is nieuw en bepaalt in het eerste lid dat in het departementale jaarverslag informatie wordt opgenomen over de bedrijfsvoering in het verslagjaar van het betrokken ministerie. Deze bepaling hangt samen met de bepalingen in artikel 21 waarin de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering is vastgelegd. De informatie zal worden verstrekt in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag, ook wel mededeling over de bedrijfsvoering genoemd. In de mededeling zullen de punten van aandacht die naar voren zijn gekomen bij de uitvoering van de maatregelen om een kwalitatief goede bedrijfsvoering te waarborgen, worden weergegeven. In dit kader zullen ook eventuele tekortkomingen die in de departementale saldibalans zijn opgetreden via deze mededeling worden verantwoord respectievelijk toegelicht. Naast de punten van aandacht wordt tevens aangegeven welke verbeteracties worden opgestart. De reikwijdte van de mededeling over de bedrijfsvoering is gekoppeld aan de binnen het ministerie gevolgde aanpak ten aanzien van de bedrijfsvoering: de processen en daarvoor vastgestelde normen bepalen de betekenis die aan de mededeling kan worden ontleend. De inhoud van de mededeling kan daardoor per ministerie verschillen. In de komende jaren wordt bezien in hoeverre en zo ja, op welke wijze normstelling moet worden ontwikkeld voor het al dan niet melden van aandachtspunten en verbeteracties.

De bepaling in het **tweede lid** dat op de niet-departementale jaarverslagen het eerste lid zoveel mogelijk van toepassing is, houdt in dat voor zover niet-departementale jaarverslagen betrekking hebben op organisaties of organen die niet binnen een ministerie (in brede zin) functioneren, deze organisaties of organen in hun jaarverslag informatie dienen op te nemen over hun bedrijfsvoering. Praktisch heeft deze bepaling alleen betekenis voor de colleges. De uitvoering van de begrotingsfondsen, van de begroting van nationale schuld, van de begroting van koninkrijksrelaties en van de begroting van het koninklijk huis vindt immers plaats binnen departementale organisaties. Informatie over de bedrijfsvoering zal dan worden opgenomen in het jaarverslag van het ministerie waaronder deze organisaties vallen.

Overigens ligt het gelet op de staatsrechtelijke positie niet voor de hand om voor alle colleges bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag op te nemen. Met name wordt dan gedacht aan de beide kamers der Staten-Generaal. Indien hiertoe niet wordt overgegaan dient dat op grond van het bepaalde in dit tweede lid in overeenstemming te geschieden met de Minister van Financiën.

### **Artikel 57**

De bepaling in dit artikel sluit aan op de bepaling in artikel 1, vijfde lid, waarin een minister de mogelijkheid wordt geboden de departementale begroting en de begroting van een begrotingsfonds waarvoor die minister verantwoordelijk is, in één begrotingswetsvoorstel op te nemen. Het ligt in de rede dat in dat geval ook de jaarverslagen van het departement en van het begrotingsfonds in één boekwerk worden gepresenteerd.

De onderhavige bepaling is opgenomen uit een oogpunt van administratieve doelmatigheid. Door een jaarverslag van een begrotingsfonds als bijlage op te nemen bij het betrokken departementale jaarverslag ontstaat één document dat in één procesgang naar respectievelijk de Minister van Financiën, de Algemene Rekenkamer, de drukkerij en de Staten-Generaal kan worden geleid. Er ontstaat echter niet één jaarverslag; het blijven twee jaarverslagen, gebundeld in één boekwerk. De betrokken minister beoordeelt of dat in zijn specifieke situatie daadwerkelijk doelmatiger is.

Hoewel het voor de hand ligt om deze bepaling met betrekking tot een bepaald niet-departementaal jaarverslag toe te passen, indien met betrekking tot de overeenkomstige niet-departementale begroting het bepaalde in artikel 1, vierde lid, is toegepast (in concreto om een niet-departementaal jaarverslag alleen dan als bijlage bij het betrokken departementale jaarverslag op te nemen als de niet-departementale begroting tezamen met de betrokken departementale begroting in één begrotingswet is vastgesteld), is het niet noodzakelijk dat als voorwaarde in de CW voor te schrijven. Het is uiteindelijk aan de betrokken minister te bepalen wat hij, met betrekking tot dit aspect van de presentatie van de begrotingen en de jaarverslagen waarvoor hij verantwoordelijk is, het meest doelmatig acht.

Ook al wordt een niet-departementaal jaarverslag als bijlage opgenomen, het blijft een zelfstandig controle- en verantwoordingsstuk. Alle eisen die bij of krachtens de CW aan niet-departementale

jaarverslagen worden gesteld, blijven onverkort van kracht. Accountantsdiensten en de Rekenkamer zullen ook over zo'n niet-departementaal jaarverslag een afzonderlijk oordeel moeten geven.

### **Artikel 58**

*Tijdens de parlementaire behandeling van de CW 2001 zijn er via nota's van wijziging en via een amendement diverse malen gewijzigde teksten van dit artikel aan de orde geweest. Deze teksten en de daarbij gegeven toelichtingen zijn hieronder alle opgenomen.*

*Tekst van het oorspronkelijke wetsvoorstel en de daarbij gegeven toelichting (Kamerstukken II, 27.849, nrs. 2 en 3).*

### **Artikel 58**

*Een jaarverslag voldoet overigens aan de volgende eisen:*

- a. de erin opgenomen informatie geeft het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering en de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, zoals deze uit de administraties blijken, deugdelijk weer;*
- b. de erin opgenomen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten zijn rechtmatig tot stand gekomen;*
- c. de erin opgenomen baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en de balans van de baten-lastendiensten zijn deugdelijk weergegeven en rechtmatig tot stand gekomen.*

Dit artikel is nieuw en beschrijft in aanvulling op de artikelen 51 tot en met 57 de eisen waaraan het jaarverslag moet voldoen. Deze eisen vormen de normen voor de controle door de departementale accountantsdienst (artikel 66) en het onderzoek door de Algemene Rekenkamer (artikel 82).

Naast de eis van de rechtmatige totstandkoming van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten bevat dit artikel ook de eis dat de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid, de bedrijfsvoering, en de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, zoals deze uit de administraties blijken, deugdelijk wordt weergegeven. Beide eisen waren in de oude CW opgenomen in artikel 51, zij het dat de eisen toen gekoppeld waren aan het onderzoek door de Rekenkamer. In het onderhavige artikel zijn deze eisen geformuleerd als normen waaraan het jaarverslag dient te voldoen. In de artikelen die handelen over de accountantscontrole (artikel 66) en over het onderzoek door de Rekenkamer (artikel 82) worden vervolgens deze eisen als toetsingpunten opgenomen.

Ten aanzien van in het jaarverslag op te nemen informatie is onderscheid te maken tussen financiële en niet-financiële informatie. De financiële informatie betreft de bedragen van de gerealiseerde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die zijn opgenomen in de verantwoordingsstaat (artikel 53) en in de daarbij gegeven toelichtingen (artikelen 54 en 55). De niet-financiële informatie heeft betrekking op de informatie over de uitkomsten van het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering. Daarbij gaat het met name om de in de toelichting bij een begrotingsartikel opgenomen prestatiegegevens en kwalitatieve toelichtingen. Ministeries dienen waarborgen te treffen dat de financiële en de niet-financiële informatie deugdelijk weergegeven wordt. Voor een deugdelijke weergave geldt als leidende beginsel dat een minister de Staten-Generaal informatie verschafft die betrouwbaar is. Omdat de verwachte en gerealiseerde beleidsprestaties soms minder exact en op dezelfde wijze zijn vast te stellen als de daaraan bestede financiële middelen, kan beleidsinformatie soms niet die hoge mate van exactheid hebben als financiële informatie. Daarbij spelen overigens ook factoren mee als tijdigheid en kosten zoals de AR ook aangeeft in haar rapport "Verantwoorden over beleid". In de begroting (en jaarverslag) wordt op een transparante wijze aangegeven welke keuzes aan de totstandkoming van de informatie ten grondslag hebben gelegen. In dat kader is het tevens van belang, zoals ook in de *Regeling Prestatiegegevens en evaluatieonderzoek Rijksoverheid* tot uitdrukking zal komen, dat beleidsinformatie op een ordelijke en controleerbare wijze tot stand komt. Elke minister is hiervoor verantwoordelijk.

*Tekstwijziging van artikel 58 CW 2001, zoals voorgesteld bij de Tweede nota van wijziging (Kamerstukken II, 27.849, nr. 9).*

### **Artikel 58**

*Een jaarverslag voldoet overigens aan de volgende eisen:*

- a. de erin opgenomen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten zijn deugdelijk weergegeven en rechtmatig tot stand gekomen;*
- b. de erin opgenomen baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en de balans*

*van de baten-lastendiensten zijn deugdelijk weergegeven en rechtmatig tot stand gekomen; c. de erin opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering is op een ordelijke en controleerbare wijze tot stand gekomen en is niet strijdig met het beeld dat de informatie, bedoeld onder a en b, weergeeft.*

*Toelichting bij de tekstwijziging van artikel 58 in de Tweede nota van wijziging*

In artikel 58, zoals dat in het voorstel van de CW 2001 is opgenomen, is als eis aan een jaarverslag onder andere opgenomen, dat de informatie die in het jaarverslag wordt opgenomen het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering deugdelijk moet weergeven. De eis van deugdelijke weergave wordt daarnaast ook gesteld aan de financiële informatie (verplichtingen, uitgaven en ontvangsten en baten, lasten, kapitaaluitgaven en – ontvangsten en balansposten van baten-lastendiensten). In de memorie van toelichting bij artikel 58 is opgemerkt, dat de verwachte en gerealiseerde beleidsprestaties soms minder exact en niet<sup>55</sup> op dezelfde wijze zijn vast te stellen als de daaraan bestede financiële middelen. Dat is de reden dat beleidsinformatie soms niet die hoge mate van exactheid kan hebben als de financiële informatie; derhalve zal aan beleidsinformatie in het algemeen een andere betekenis moeten worden toegekend. Dat geldt ook voor de niet-financiële bedrijfsvoeringsinformatie.

Met de normatiek bij de beoordeling van financiële informatie (verplichtingen, uitgaven en ontvangsten) is inmiddels zeer veel ervaring is opgedaan en deze normatiek heeft zich redelijk uitgekristaliseerd. Dat geldt (nog) niet voor de normatiek van niet-financiële informatie. Als voor deze informatie dezelfde normatiek geldt als voor de financiële informatie wordt de minister met een schier onmogelijke opdracht geconfronteerd. De eis van betrouwbaarheid van informatie als zodanig staat buiten kijf; dat is een grondregel van de parlementaire vertrouwensrelatie. Niet-kloppende of niet-betrouwbare informatie zal een minister immers in politieke moeilijkheden brengen. Het gaat er bij het formuleren van de eisen, waaraan het door de accountant en de Algemene Rekenkamer te controleren jaarverslag moet voldoen, om hoe die betrouwbaarheid kan worden vastgesteld.

Bij nadere overweging en mede gelet op de vragen die over de betrouwbaarheid van beleidsinformatie door leden van de Tweede Kamer in het verslag over de CW 2001 (in paragraaf 5 over het Financieel Jaarverslag van het Rijk en bij artikel 66) zijn gesteld, heb ik daarom besloten om in de CW ten aanzien van de niet-financiële beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie de procesnormen van een *ordelijke en controleerbare wijze van totstandkoming* op te nemen, alsmede de productnorm inhoudende dat *de niet-financiële informatie geen strijdig beeld mag opleveren met dat van de financiële informatie*; deze normen komen in de plaats van de productnorm van *deugdelijke weergave*. Dat vormt een voldoende waarborg voor de totstandkoming van de betrouwbare niet-financiële informatie. De norm *deugdelijke weergave* – die in de accountantswereld afkomstig is uit de hoek van de financiële controle – bleek bij operationalisering op veel problemen te stuiten. Het begrippenpaar *ordelijk en controlebaar* was reeds opgenomen in de memorie van toelichting. Omwille van de helderheid in de normstelling worden deze normen thans in de wet zelf opgenomen.

Er speelt hierbij ook nog een belangrijk doelmatigheidsaspect. Het aanleggen van eenzelfde normatiek ten aanzien van niet-financiële informatie als nu geldt ten aanzien van financiële informatie, noopt tot forse investeringen in procedures, mensen, (administratieve) systemen en controles waarvan het beoogde rendement ongewis en marginaal zal zijn. Een dergelijke investering vind ik niet doelmatig.

De aanpassing van artikel 58 bij deze tweede Nota van wijziging heeft consequenties voor de toelichting bij artikel 66, derde lid, zoals die in het voorstel van de CW 2001 is opgenomen. Op grond van de voorgestelde wijziging van artikel 58 zal het onderzoek door de departementale accountantsdienst van de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering een toets omvatten of deze niet-financiële informatie op een ordelijke en controleerbare wijze tot stand is gekomen en niet strijdig is met het beeld dat de in het jaarverslag opgenomen financiële informatie oproept.

<sup>55</sup> Het woordje "niet" is in de memorie van toelichting abusievelijk weggelaten.

*Tekstvoorstel voor artikel 58 conform amendement Van Walsem en de Haan (Kamerstukken II, 27.849, nr. 17)*

Artikel 58

*Een jaarverslag voldoet overigens aan de volgende eisen:*

- a. de erin opgenomen informatie geeft het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering en de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, zoals deze uit de administraties blijken, deugdelijk weer;*
- b. de erin opgenomen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten zijn rechtmatig tot stand gekomen;*
- c. de erin opgenomen baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en de balans van de baten-lastendiensten zijn deugdelijk weergegeven en rechtmatig tot stand gekomen.*

*Toelichting bij het amendement Van Walsem en De Haan*

Het amendement herstelt de oorspronkelijke wettekst. Hiermee wordt in de wet vastgelegd dat de inhoud van niet-financiële informatie betrouwbaar dient te zijn. Deze norm moet gezien worden als wettelijke maximumeis en laat ruimte voor een groeitraject, gezien de complexiteit van de materie en het verschil in normen voor deugdelijkheid van enerzijds financiële en anderzijds niet-financiële informatie in een jaarverslag.

*Tekstwijziging van artikel 58 CW 2001, zoals voorgesteld bij de Vierde nota van wijziging (Kamerstukken II, 27.849, nr. 21).*

Artikel 58<sup>56</sup>

*1. Een jaarverslag voldoet overigens aan de volgende eisen:*

- a. de erin opgenomen financiële informatie is deugdelijk weergegeven en rechtmatig tot stand gekomen;*
  - b. de erin opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering is op een deugdelijke wijze tot stand gekomen;*
  - c. de erin opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering voldoet aan daaraan te stellen kwaliteitsnormen.*
- 2. Tot de financiële informatie wordt gerekend informatie over verplichtingen, uitgaven, ontvangsten, baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten, zoals deze uit de administratie blijken, en de toelichtingen daarbij.*
- 3. De financiële informatie wordt op een duidelijk van de niet-financiële informatie te onderscheiden wijze in het jaarverslag gepresenteerd.*

*Toelichting bij de tekstwijziging van artikel 58 in de Vierde nota van wijziging*

In de Tweede Nota van wijziging was een aanpassing van artikel 58 CW 2001 voorgesteld ten opzichte van het oorspronkelijk ingediende wetsvoorstel. Kern van die wijziging was het aanbrengen van een onderscheid in de eisen waaraan het jaarverslag moet voldoen ten aanzien van enerzijds financiële informatie en van anderzijds niet-financiële informatie (beleidsinformatie). Aan de financiële informatie worden in die nota van wijziging de (product)eisen van deugdelijkheid (betrouwbaarheid) en rechtmatigheid gesteld; aan de beleidsinformatie worden de (proces)eisen van een ordelijke en controleerbare wijze van totstandkoming gesteld, alsmede de (product)eis dat de beleidsinformatie die in het jaarverslag wordt opgenomen geen strijdig beeld mag opleveren met het beeld dat de financiële informatie in het jaarverslag oproept.

De deugdelijkheid van financiële informatie kan door accountants worden gecontroleerd met een zekere mate van betrouwbaarheid (minimaal 95%) en een toegepaste tolerantiegrens (nauwkeurigheid) van 1% van het bedrag waarop de controle betrekking heeft. Een dergelijke kwantitatieve benadering van de deugdelijkheid van beleidsinformatie is niet mogelijk. Een oordeel over de betrouwbaarheid van beleidsinformatie op basis van controle-onderzoek is daarom moeilijk te geven en in elk geval niet met een gelijke mate van nauwkeurigheid of zekerheid als accountants gewoonlijk gewend zijn op grond van hun professionele standaarden te geven. Als dat oordeel toch meegenomen zou moeten worden in de certificerende verklaring (accountantsverklaring) die een accountant moet afgeven bij het jaarverslag, kan het oordeel over de beleidsinformatie op een thans nog tamelijk ongewisse wijze het totaal-oordeel over het jaarverslag (in termen van goedkeuring, beperking, oordeelsonthouding of afkeuring) gaan beïnvloeden, dan wel leiden tot een zodanige redactie van de accountantsverklaring dat daaraan weinig zekerheid valt te ontleen.

<sup>56</sup> Deze tekst van artikel 58 is uiteindelijk de definitieve wettekst geworden.

Om die reden is in de Tweede nota van wijziging een cesuur aangebracht tussen eisen te stellen aan financiële informatie en eisen te stellen aan niet-financiële of beleidsinformatie. Wat dit laatste betreft, gaat het primair over de totstandkoming. Over de (betrouwbaarheid van de) proceseisen ten aanzien van de totstandkoming van de beleidsinformatie kan een accountant wel tot bevindingen komen, maar deze kunnen niet in een accountantsverklaring tot uitdrukking komen.

In het wetgevingsoverleg dat op 15 april 2002 tussen de Minister van Financiën en de Commissie voor de Rijksuitgaven is gehouden, is ook van de zijde de Tweede Kamer erkend dat de versterking van de betrouwbaarheid van beleidsinformatie enerzijds een groeiproces impliceert, maar anderzijds niet met de gebruikelijke accountantsstandaarden benaderd kan worden. Er is naar aanleiding van de discussie een motie-Van Walsem ingediend, waarin wordt overwogen, dat betrouwbare informatie van essentieel belang is voor het inzicht en de controlefunctie van de Tweede Kamer, maar ook dat het normenkader voor niet-financiële informatie aan andere eisen moet voldoen dan het huidige normenkader voor financiële informatie. Op grond van deze overweging wordt de regering verzocht een nieuw normenkader te ontwikkelen voor de deugdelijkheid van de niet-financiële informatie en hieraan een groeitraject te koppelen.

In het wetgevingsoverleg heb ik laten blijken dat deze motie uitvoerbaar, is als dit betekent dat in de wet een onderscheid kan worden aangebracht tussen de betrouwbaarheid van financiële informatie, waarop het gebruikelijke accountantsnormenkader wordt toegepast – en in het verlengde daarvan de rechtmatigheidsnormatiek van de Algemene Rekenkamer – , en de niet-financiële of beleidsinformatie, waarop het in de motie gevraagde, nog verder te ontwikkelen normenkader voor betrouwbaarheid kan worden toegepast. Bij dat aan te brengen onderscheid kan dan duidelijk geregeld worden dat de certificerende verklaring van de accountant en de grondwettelijk geregelde goedkeurende verklaring van de Rekenkamer betrekking hebben op de financiële informatie die in het jaarverslag wordt opgenomen en dat de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie op een andere wijze wordt afgedekt.

In deze richting heb ik daartoe in deze Vierde nota van wijziging de artikelen 58, 66 en 82 gewijzigd.

#### Financiële informatie

In onderdeel a van het eerste lid van artikel 58 wordt voorgescreven dat de financiële informatie opgenomen in het jaarverslag daarin deugdelijk (betrouwbaar) moet zijn weergegeven en rechtmatig tot stand moet zijn gekomen. Wat onder financiële informatie wordt verstaan, wordt in het tweede lid geëxpliciteerd. Deze splitsing komt de leesbaarheid van het artikel ten goede. De in het tweede lid opgenomen baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten hebben – vanzelfsprekend – betrekking op baten-lastendiensten.

In artikel 66 wordt geregeld dat deze financiële informatie onder de reikwijdte van de accountantscontrole valt en dat de accountantsverklaring daarop betrekking heeft. Het oordeel van de Rekenkamer in het rechtmatigheidsonderzoek heeft in artikel 82 een overeenkomstige strekking.

#### Beleidsinformatie: totstandkoming

In onderdeel b van het eerste lid van artikel 58 wordt voorgescreven dat de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering – in brede zin: niet-financiële of beleidsinformatie – moet voldoen aan de eis van een deugdelijke, dat wil zeggen een ordelijke en controleerbare, wijze van totstandkoming. Daarvan is bijvoorbeeld sprake indien kan worden vastgesteld dat er een goede administratieve organisatie rond de beleidsinformatiesystemen is vastgelegd, het evaluatieonderzoek goed is georganiseerd, alle afspraken en beslissingen over de keuze welke prestatiegegevens te presenteren vastliggen en de interne beheersingsmaatregelen terzake goed gewerkt hebben. Ook is het van belang dat er goed toegankelijke onderzoeksdossiers zijn zodat een aansluiting gemaakt kan worden met de in het jaarverslag opgenomen beleidsinformatie. Een goede aansluiting is, naast de getroffen maatregelen die een ordelijke en controleerbare totstandkoming waarborgen, een belangrijke waarborg voor betrouwbare informatie.

Een nadere uitwerking van de eis van deugdelijke totstandkoming maakt onderdeel uit van de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid en van het Referentiekader Mededeling over de Bedrijfsvoering.

In artikel 66 wordt de accountantscontrole met deze eis van deugdelijke totstandkoming van de beleidsinformatie uitgebreid. Deze eis valt niet onder de accountantsverklaring. De controle van deze eis zal wel kunnen leiden tot een opmerking in het rapport van de accountant, respectievelijk in het rechtmatigheidsrapport van de Algemene Rekenkamer.

#### Beleidsinformatie: kwaliteitsnormen

In onderdeel c van het eerste lid van artikel 58 is opgenomen dat de beleidsinformatie inhoudelijk aan daaraan te stellen kwaliteitsnormen zal moeten voldoen. Een van de kwaliteitseisen betreft de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie. Daarbij komen onder andere de vragen aan de orde of de vooraf gestelde doelen zijn gerealiseerd, of de daarvoor geplande activiteiten zijn verricht, de voorgenomen instrumenten zijn ingezet, de beoogde effecten zowel kwantitatief als kwalitatief zijn bereikt en of de doelrealisering gekost heeft hetgeen ervoor was geraamd. Ook is daar de vraag aan de orde naar de (causale) samenhang tussen deze punten. Voor de betrouwbaarheid van deze informatie draagt een minister de verantwoordelijkheid. Om verzekerd te zijn dat de beleidsinformatie betrouwbaar is, zal de minister intern binnen zijn ministerie de nodige organisatorische maatregelen moeten treffen.

Bij de aan de beleidsinformatie te stellen kwaliteitsnormen kan aansluiting worden gezocht bij de de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE). In artikel 5.1. van die regeling wordt bepaald, dat elk ten behoeve van de begroting en de verantwoording gehanteerd evaluatie-instrument dient te voldoen aan de kwaliteitseisen die gelden voor de voor beleidsevaluatie geëigende methoden en technieken van sociaal-wetenschappelijk onderzoek, te weten:

- \* validiteit (van opzet van informatiesystemen of onderzoek, van gevolgtrekkingen);
- \* betrouwbaarheid en nauwkeurigheid (van de in informatiesysteem of onderzoek gebruikte meetmethoden);
- \* bruikbaarheid (van de uitkomsten van systeem of onderzoek)

Verder wordt in artikel 5.2. van de RPE een uitwerking gegeven van de proceseis van ordelijke en controleerbare wijze van totstandkoming.

In feite is via deze regeling – die gebaseerd wordt op artikel 38, tweede lid, onder a, en daarmee direct betrekking heeft op het beleid en de bedrijfsvoering waarvoor de ministers ingevolge de artikelen 20 en 21 verantwoordelijk zijn – al een belangrijke stap gezet op weg naar het in de motie-Van Walsem gevraagde normenkader voor beleidsinformatie.

De regeling voorziet verder in artikel 1.4. in een tussenevaluatie in 2004 en een algehele evaluatie in 2007. Daarmee zijn de concrete tussenstappen in het groeitraject in beeld gebracht. De kwaliteitseisen waaraan in artikel 58, onderdeel c, wordt gerefereerd, zullen via deze evaluaties verder een concrete invulling kunnen krijgen.

Bij de beleidsinformatie wordt - gezien de aard van deze informatie - geen accountantsverklaring afgegeven met betrekking tot de inhoudelijke kwaliteitseisen.

#### Financiële en beleidsinformatie: onderscheiden, maar niet scheiden

Het onderscheid in dit artikel in financiële informatie en beleidsinformatie, zal niet leiden tot een fysieke splitsing van het jaarverslag in twee aparte documenten. Wel is het voor de accountantscontrole van belang dat de informatie in het jaarverslag waarop de accountantsverklaring betrekking heeft, op een duidelijk herkenbare wijze wordt gepresenteerd. Dat is ook voor het oordeel van de Rekenkamer van belang. Daartoe is in het derde lid van artikel 58 bepaald, dat de financiële informatie op een duidelijk van de niet-financiële informatie te onderscheiden wijze in het jaarverslag moet worden gepresenteerd. In de lagere regelgeving – onder andere de Rijksbegrotingsvoorschriften – zullen de verslaggevingstechnische gevolgen van deze informatiescheiding worden uitgewerkt. Als uitgangspunt zal daarbij wel gelden dat de lijn van VBTB – het in samenhang presenteren van beleid, prestaties en middelen - behouden blijft.

## **Artikel 59**

Dit artikel is nieuw en beschrijft de eisen waaraan de departementale saldibalans moet voldoen. Deze eisen vormen de normen voor de controle door de departementale accountantsdienst (artikel 66) en het onderzoek door de Algemene Rekenkamer (artikel 82).

### **Artikel 60**

Dit was deels het oude artikel 67.

De wijzigingen die in dit artikel zijn doorgevoerd, hebben betrekking op de versnelling van de verantwoordingsprocedure; daarover is al eerder met de Tweede Kamer van gedachten gewisseld (kamerstukken II, 1997/1998, 25.396; brieven van de Minister van Financiën van 1-10-1997 en 11-2-1998; brief van de Tweede Kamer van 9-10-1997). In de praktijk is de versnelling sinds het voorjaar van 2000 (met betrekking tot de verantwoording van het jaar 1999) geheel doorgevoerd. In dit artikel wordt thans vastgelegd dat de Minister van Financiën een uiterste datum kan vaststellen, waarop de jaarverslagen met de accountantsrapporten en de bijbehorende ontwerp-slotwetten aan respectievelijk de Minister van Financiën en aan de Algemene Rekenkamer moeten worden ingestuurd. Ook kan hij een uiterste datum vaststellen waarop de controlebevindingen van de accountantsdiensten met betrekking tot de begrotingsartikelen, na afloop van een jaar aan respectievelijk de Minister van Financiën en aan de Algemene Rekenkamer moeten worden ingestuurd. Er is met het oog op de in de praktijk wenselijke flexibiliteit voor gekozen deze data niet (meer) in de wet zelf vast te leggen.

De Minister van Financiën zal de data jaarlijks opnemen in het tijdschema van de begrotingsvoorbereiding dat in de (jaarlijkse) Rijksbegrotingsvoorschriften wordt opgenomen. Het is de bedoeling dat de departementen jaarlijks rond 15 maart de jaarverslagen aan de Minister van Financiën sturen. Deze zal de jaarverslagen, voorzien van zijn eventuele opmerkingen, eind maart doorsturen naar de Rekenkamer. De controlebevindingen zullen eveneens rond eind maart dienen te worden ingestuurd.

De controlebevindingen zullen veelal in deelrapporten van de accountantsdiensten zijn opgenomen. Alsdan volstaat het dat die deelrapporten worden toegezonden. De Rekenkamer en de Minister van Financiën kunnen van deze controlebevindingen gebruikmaken bij de beoordeling van de jaarverslagen en de saldibalansen.

### **Artikel 61**

Dit was deels het oude artikel 66 en deels artikel 67, eerste lid.

In het **eerste lid** wordt bepaald dat de minister van Financiën jaarlijks het Financieel jaarverslag van het Rijk opmaakt. Deze wordt elk jaar tezamen met de departementale en niet-departementale jaarverslagen door de minister van Financiën aangeboden aan de Staten-Generaal. Met het Financieel jaarverslag van het Rijk wordt de verantwoording over de financiële realisaties zoals voorheen was opgenomen in de financiële verantwoording van het Rijk (oud artikel 66 CW) en de uiteenzetting over het in het afgelopen jaar gevoerde financiële beheer en over de resultaten van de accountantscontrole bij het Rijk (oud artikel 68) gebundeld. De minister van Financiën maakt eveneens jaarlijks de saldibalans van het Rijk op. Dit was voorheen opgenomen in artikel 66 CW.

In het **tweede lid** wordt de inhoud van het Financieel jaarverslag van het Rijk beschreven.

- a. Het Financieel jaarverslag van het Rijk schetst een beeld van de opbouw en aanwending van de budgettaire ruimte over het afgelopen jaar. Daarbij wordt op hoofdlijnen aandacht besteed aan de beleidsvoornemens die met de in de Miljoenennota aangekondigde intensiveringen zijn gerealiseerd en de wijze waarop de ombuigingen zijn gerealiseerd. Tevens worden de oorspronkelijke geraamde netto-uitgaven voor alle budgetdisciplinesectoren en de belastingontvangsten afgezet tegen de uiteindelijke dan wel de vermoedelijke realisaties. Tenslotte wordt een beeld geschetst van de ontwikkeling van het EMU-saldo en de EMU-schuld.
- b. Het Financieel jaarverslag van het Rijk blikt terug op bedrijfsvoeringsthema's zoals aangekondigd in de Miljoenennota. Het gaat hier om bedrijfsvoeringsthema's die onder de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën vallen en die voor meerdere ministeries relevant zijn. Een aantal thema's heeft een jaarlijks wederkerend karakter; andere thema's zijn specifiek en hebben betrekking op de ontwikkeling en implementatie van rijksbreed beleid. Door deze verantwoording over de bedrijfsvoering vervalt de brief van de minister van



Financiën inzake het financieel beheer (de zogenoemde 30-juni brief) als afzonderlijk document.

- c. In het Financieel jaarverslag van het Rijk is opgenomen een overzicht van de totale uitgaven en ontvangsten van de rijksbegroting (de rekening van het Rijk). Hiermee komt de *Financiële verantwoording van het Rijk* als zelfstandig document te vervallen. In het Financieel jaarverslag van het Rijk wordt dit totaaloverzicht toegelicht met behulp van de zogenoemde Verticale Toelichting. Deze toelichting bevat een cijfermatig overzicht van de mutaties die zich hebben voorgedaan tussen de stand in de Miljoenennota en de stand in de Slotwet. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de jaarverslagen.
- d. De staatsbalans geeft de grootte en samenstelling van het staatsvermogen weer. Met de opname in het Financieel jaarverslag van het Rijk, maakt de Staatsbalans niet langer onderdeel uit van de Miljoenennota.

In het **derde lid en vierde lid** worden de eisen beschreven waaraan het Financieel jaarverslag van het Rijk respectievelijk de Saldibalans van het Rijk moeten voldoen.

### **Artikel 62**

Het Financieel jaarverslag van het Rijk en de Saldibalans van het Rijk worden net als de jaarverslagen en de departementale saldibalansen voor onderzoek aan de Algemene Rekenkamer aangeboden voordat deze aan de Staten-Generaal worden voorgelegd.

### **Artikel 63**

Dit was deels het oude artikel 68, tweede en derde lid; deels artikel 56, vierde lid..

In dit artikel is met het oog op de versnelling van de verantwoordingsprocedure op een aantal plaatsen de daarin vastgelegde uiterste datumaanduiding (*uiterlijk op 1 september*) vervangen door *de derde woensdag van mei*. Met deze vaste dag wordt verder invulling gegeven aan de controlerende taak van de Staten-Generaal.

Het **derde lid** (*thans vierde lid naar aanleiding van de Tweede en Vierde nota van wijziging op de CW 2001; kamerstukken II, 27.849, nr. 9, respectievelijk nr. 21*) bevat inhoudelijk dezelfde bepaling die in de oude wet in artikel 56, vierde lid, was opgenomen.

In het **eerste lid** is geen uitbreiding gegeven aan de reikwijdte van de dechargeverlening van de ministers door de Staten-Generaal. In het *rapport Jaarverslag in de politieke arena* van een ambtelijke werkgroep, ingesteld door de Commissie voor de Rijksuitgaven is een ruime definitie van dechargeverlening gehanteerd. Daaronder werd door de werkgroep zowel de formele decharge over het door een minister gevoerde financiële beheer verstaan als de materiële decharge over het gevoerde beleid en de kosten daarvan.

Ik acht dat niet opportuun. Materiële "dechargeverlening" over beleid wordt staatsrechtelijk doorlopend verleend op de momenten dat een minister zich in een van beide kamers der Staten-Generaal moet verantwoorden over voorgenomen of uitgevoerd beleid. Zolang een minister daarbij het vertrouwen van de meerderheid van elk der kamers niet verliest, wordt materieel "gedechargeerd". Op deze wijze kan een minister dus ook materieel "gedechargeerd" worden aan de hand van (de behandeling van) een departementaal jaarverslag door de Staten-Generaal. Daarvoor hoeft in de CW niets extra geregeld te worden. Waar het om gaat is dat een minister zich op transparante wijze verantwoordt over het gevoerde beleid. In het algemeen zal dat het geval zijn als het departementaal jaarverslag wordt gepresenteerd op de wijze als elders in deze wet (en in de daarop gebaseerde lagere regelgeving) is voorgeschreven. Het is jaarlijks aan de beide kamers der Staten-Generaal om aan de hand van elk departementaal jaarverslag afzonderlijk te oordelen of de betrokken minister zich op een voldoende transparante wijze heeft verantwoord.

De formele dechargeverlening over het gevoerde financieel beheer dient wel in de CW een wettelijke basis te behouden. Ik hecht er dus aan dat de formele dechargeverlening in de CW gekoppeld blijft aan het financieel beheer. Ik zie dit ook in samenhang met de autorisatiebeslissing rond de begroting. Het verlenen van autorisatie hangt rechtstreeks samen met het budgetrecht van de Staten-Generaal. De nota-VBTB heeft, zoals uitvoerig in een brief aan de Staten-Generaal (kamerstukken II, 2000/2001, 26.573, nr. 49) is toegelicht, onder meer tot doel het budgetrecht van de Kamer te versterken. Deze versterking van het budgetrecht leidt evenwel niet als vanzelfsprekend tot een wijziging van de autorisatiebeslissing. Deze laatste zal

zich primair blijven richten op het ter beschikking stellen van een budget op het niveau van een begrotingsartikel. Vanuit die optiek dient de reikwijdte van de dechargebeslissing te worden gespiegeld aan de reikwijdte van de autorisatiebeslissing; het gaat uiteindelijk bij dechargeverlening om de vraag of een minister het hem toegekende budget op een rechtmatige en doelmatige wijze heeft beheerd.

*Bij Tweede en Vierde nota van wijziging (Kamerstukken II, 27.849, nr. 9, respectievelijk 21) is aan artikel 63 het huidige tweede lid toegevoegd. De toelichtingen daarbij luidden:*

*Tweede nota van wijziging*

Onder punt 7 van deze Nota van wijziging wordt in artikel 63 een uitwijkmogelijkheid geregeld voor de situatie dat de derde woensdag van mei – de jaarlijkse financiëleverantwoordingsdag bij het Rijk – in een recesperiode van de Tweede Kamer der Staten-Generaal zou vallen. Dat is bijvoorbeeld dit jaar – 2002 – het geval in verband met de Tweede-Kamerverkiezingen. Alsdan wordt thans geregeld dat het inzenden van de betrokken documenten – hetgeen met enig ceremonieel vertoon gepaard gaat - zal plaatsvinden op de eerste woensdag na het reces waarop de Tweede Kamer weer bijeenkomt.

*Vierde nota van wijziging*

In dit onderdeel wordt de tekst van artikel 63, tweede lid, zoals dat was opgenomen in de Tweede nota van wijziging aangepast. Het betreft de verplaatsing van de derde woensdag van mei naar de tweede woensdag na de eerste samenkomst van de nieuw gekozen Tweede Kamer, in de situatie dat de derde woensdag van mei in een verkiezingsreces van de Tweede Kamer valt.

#### **Artikel 64**

Dit artikel bevat de procedure volgens welke de beide kamers der Staten-Generaal de dechargeverlening van de ministers voltrekken. Het wordt zinvol geoordeeld deze jaarlijkse procedure in de CW vast te leggen. Omdat de jaarverslagen - in tegenstelling tot de begrotingen - niet in de vorm van wetsvoorstellen aan de Staten-Generaal worden aangeboden, ligt de procedure van parlementaire behandeling van de jaarverslagen nog niet zonder meer (wettelijk) vast. Daarin wordt thans voorzien. Voor een juiste volgtijdelijkheid in de dechargeverleningsprocedure is het van belang dat alle noodzakelijke wettelijke begrotingsprocedures, met name het totstandkomen van de suppletore begrotingswetten, waaronder de slotwet, zijn afgerond voordat tot dechargeverlening van een minister wordt overgegaan. Ook is het van belang dat niet tot dechargeverlening wordt overgegaan voordat de verkering van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer is ontvangen. Daarom is in het **eerste lid** de bepaling opgenomen dat een uitspraak over dechargeverlening door elk van de beide Kamers der Staten-Generaal pas wordt gedaan, nadat deze verklaring is ontvangen en nadat de betrokken Kamer het desbetreffende voorstel van de slotwet en in voorkomende gevallen een voorstel van een indemniteitswet heeft aangenomen. Voor dechargeverlening door de Tweede Kamer is het dus niet nodig dat de betrokken slotwet en een eventuele indemniteitswet op het moment van dechargeverlening reeds door de Eerste Kamer zijn aangenomen.

Bij het vastleggen van de verantwoordingsprocedure door de Staten-Generaal is zoveel mogelijk aangesloten bij de procedure die voor wetsvoorstellen geldt. De formulering hoeft niet zo te worden geïnterpreteerd, dat het doorzenden van de jaarverslagen door de voorzitters van de beide Kamers pakketgewijs zou moeten geschieden. Zodra aan een minister decharge is verleend, kan het desbetreffende jaarverslag, voorzien van de aantekening omtrent de dechargeverlening, door de voorzitter van Tweede Kamer worden doorgestuurd naar de Eerste Kamer, respectievelijk kan de voorzitter van de Eerste Kamer het betrokken jaarverslag aan de Minister van Financiën sturen.

Van de logistiek van de stukken die bij de dechargeverlening een rol spelen, kan het volgende overzicht worden gegeven:

1. de minister van Financiën zendt op de derde woensdag van mei de (departementale) jaarverslagen naar de Tweede Kamer (artikel 63, lid 1);
2. de minister van Financiën zendt met machtiging van de Koningin uiterlijk op de derde woensdag van mei de (departementale) slotwetsvoorstellen naar de Tweede Kamer (artikel 14, lid 2, onder c);

3. de betrokken ministers zenden in voorkomende gevallen (uitzonderingssituaties) een indenniteitswetsvoorstel aan de Tweede Kamer (artikel 89, lid 1);
4. de Minister van Financiën zendt op de derde woensdag van mei het Financieel jaarverslag van het Rijk naar de Staten-Generaal (Eerste en Tweede Kamer) (artikel 63, lid 1);
5. de Rekenkamer zendt op de derde woensdag van mei haar rapporten bij de (departementale) jaarverslagen, haar rapport bij het Financieel jaarverslag en de verklaring van goedkeuring aan de Staten-Generaal (artikel 84, lid 1);

Op deze wijze kan de in artikel 64, tweede en derde lid, beschreven parlementaire procedure beperkt worden tot de (departementale) jaarverslagen. De parlementaire proceduregang voor de slotwetten en voor indenniteitswetten is in algemene zin in de grondwet voor wetsvoorstellen geregeld. De overige stukken die bij de dechargeverlening een rol spelen zijn op grond van de hierboven aangegeven artikelen in het bezit van beide kamers der Staten-Generaal.

#### **Artikel 65**

Dit was het oude artikel 69. De term *financiële verantwoording* is vervangen door de term *jaarverslagen*. Tevens is de regelgevende bevoegdheid van de Minister van Financiën met betrekking tot de departementale saldibalansen geëxpliciteerd.

*Bij Tweede nota van wijziging (Kamerstukken 27.849, nr. 9) is aan artikel 65 het tweede lid toegevoegd. De toelichting daarbij verwees naar de toelichting bij het vierde lid van artikel 18.*

#### **Artikel 66**

Dit was het oude artikel 22, eerste en vijfde lid.

In het eerste tot en met vierde lid wordt de algemene controletaak van de departementale accountantsdienst (DAD) geregeld. Deze taak heeft betrekking op het financieel beheer, het materieelbeheer, de daartoe bijgehouden administraties, de departementale saldibalans en het departementale jaarverslag. De opsomming in het **eerste lid** van de controle-objecten komt grotendeels overeen met die in het oude artikel 22, eerste lid. De jaarverslagen en de departementale saldibalansen zijn daar thans aan toegevoegd.

De DAD verricht zijn controletaak primair ten behoeve van de leiding van het ministerie: de minister en de secretaris-generaal, die verantwoordelijk zijn voor de gang van zaken bij het ministerie. De externe controlefunctie ten behoeve van de Staten-Generaal is opgedragen aan de Algemene Rekenkamer. Het verschil tussen de positie van de DAD en de Rekenkamer is dat de DAD een interne functie binnen een ministerie vervult ten behoeve van de minister, terwijl de Rekenkamer een onafhankelijke positie ten opzichte van een minister inneemt. De taken van de Rekenkamer komen in hoofdstuk VII aan de orde. Opdat de Rekenkamer bij de uitoefening van haar taken gebruik kan maken van de resultaten van de door de DAD verrichte controles, zijn de reikwijdte van de controle van de DAD (artikelen 66 en 67 CW) en de reikwijdte van het onderzoek van de Rekenkamer (art. 82 en 83 CW) op elkaar afgestemd.

In het eerste lid is de controle van het jaarverslag in de plaats gekomen van de controle van de financiële verantwoording van een ministerie. In vergelijking met de traditionele financiële verantwoording bevat het jaarverslag niet alleen een verantwoordingsstaat en een toelichting daarbij, maar wordt in de toelichting tevens verantwoording over de gerealiseerde beleidsresultaten en de feitelijke bedrijfsvoering afgelegd. De jaarlijkse verslaggeving van het ministerie is dus een ruimer controle-object dan voorheen, omdat naast de financiële paragraaf nu ook een beleids- en een bedrijfsvoeringsparagraaf onderdeel uitmaken van de jaarlijkse verantwoording van een ministerie. In het derde lid wordt aangegeven wat de accountantsdienst van het jaarverslag onderzoekt.

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 7<sup>e</sup> wijziging van de CW (Kamerstukken 26.974).*

*Bij de 7<sup>e</sup> wijziging van de CW is in de CW de controle van het materieelbeheer aan de taak van de DAD toegevoegd. De toevoeging vond plaats in onderdeel c van het eerste lid. In de CW 2001 is (de controle van) het materieelbeheer opgenomen in onderdeel a.*

De invoeging van het nieuwe onderdeel c in het eerste lid inzake de controle van het materieelbeheer houdt een opwaardering in van het belang van de controle van het materieelbeheer. De controle van het materieelbeheer vond tot nog toe plaats op grond van de bepalingen die ter zake in het Besluit Taak DAD zijn opgenomen. Bij de Vierde wijziging

van de CW (Stb. 1991, 752) zijn in artikel 19 reeds beheersbepalingen voor het materieelbeheer in de CW opgenomen. Deze zijn thans verwerkt in artikel 19A (=artikel 25 CW 2001).

De invoeging van onderdeel c houdt in dat ook de controle op het gevoerde materieel beheer en de daarvan bijgehouden administraties expliciet in de CW wordt opgenomen. De bijgehouden administraties moeten inzicht geven in het gevoerde materieelbeheer. Er wordt niet voorgeschreven dat over het materieelbeheer jaarlijks een afzonderlijk verantwoordingsverslag moet worden opgesteld, zoals wel op grond van artikel 65 over het financieel beheer een jaarlijkse financiële verantwoording moet worden opgemaakt. Als er echter over het materieelbeheer door een dienstonderdeel een verantwoordingsverslag wordt opgemaakt, dan ligt voor de hand dat dat verslag mede onderdeel uitmaakt van de controle van de departementale accountantsdienst.

De wijziging in artikel 22, eerste lid, tweede volzin hangt samen met de wijziging in artikel 20, tweede lid. Het betreft de invoeging van het woord *centrale vóór administratie*. Het gaat hier om het herstel van een bij de vierde wijziging van de CW ingeslopen onjuistheid. Deze wijziging is in het Besluit Kasbeheer 1998 "aangekondigd".

*Bij de Vierde nota van wijziging op de CW 2001 (Kamerstukken II, 27.849, nr. 21) is het eerste lid van artikel 66 gewijzigd. Onderdeel c is daarbij toegespitst op de financiële informatie in de jaarverslagen en het onderdeel e werd eraan toegevoegd.*

In het **tweede lid** zijn de normen rechtmatigheid, doelmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid opgenomen, waaraan de accountantsdienst het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties dient te toetsen. Die normen worden bij de artikelen 22, 25 en 26 aan de verantwoordelijke ministers opgelegd en het is dus logisch dat deze normen voor de accountantsdienst de toetspunten vormen.

De DAD controleert allereerst of het jaarverslag overeenkomstig de daarvoor gegeven verslaggevingsvoorschriften is opgesteld (**derde lid**). Deze voorschriften zijn opgenomen in hoofdstuk V (De verantwoording van het Rijk) en in de overige comptabele regelgeving, zoals (het onderdeel over de jaarverslagen in) de *Rijksbegrotingsvoorschriften* en de *Regeling departementale begrotingsadministratie*.

Op grond van artikel 58 controleert de DAD voorts of het jaarverslag een deugdelijke weergave is van de ontvangen en bestede financiële middelen. Daartoe wordt vastgesteld of de ontvangen en bestede financiële middelen overeenkomstig de werkelijke gang van zaken, zoals die blijkt uit de administratie, zijn weergegeven in de verantwoordingsstaat die in het jaarverslag wordt opgenomen. In samenhang met deze verantwoordingsstaat wordt voorts gecontroleerd of de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten rechtmatig tot stand zijn gekomen, dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotingswetten en met andere wet- en regelgeving. De controle van het departementale jaarverslag strekt zich in voorkomende gevallen ook uit naar de rechtmatigheid van de baten en lasten, de kapitaalontvangsten en kapitaaluitgaven en de balans per 31 december van de onder het betrokken ministerie ressorterende baten-lastendiensten (zie artikel 58, onder c).

Het onderzoek van de beleidsinformatie zal een toets omvatten, waarbij wordt vastgesteld dat de beleidsinformatie deugdelijk wordt weergegeven in het departementale jaarverslag. Zoals is aangegeven bij de toelichting van artikel 58 behoeft dit niet altijd in te houden dat beleidsinformatie dezelfde hoge mate van exactheid heeft als de financiële informatie. Omdat de minister de gerealiseerde beleidsprestaties soms minder exact kan vaststellen dan de daaraan bestede financiële middelen, kan bij beleidsinformatie sprake zijn van een lagere gradatie van exactheid. De DAD zal dan toetsen of de deugdelijke weergave van de beleidsinformatie voldoet aan de in de begroting (en jaarverslag) vermelde uitgangspunten en of sprake is van een ordelijk en controleerbaar totstandkomingsproces. Om te voorkomen dat bij de gebruiker van de accountantsverklaring de indruk ontstaat dat alle door de DAD gecontroleerde informatie een hoge mate van exactheid heeft, kan de DAD door middel van een toelichtende paragraaf in de accountantsverklaring verwijzen naar de nuancering die in de begroting (en jaarverslag) is opgenomen.

Wat de bedrijfsvoering betreft, controleert de DAD of de informatie over de bedrijfsvoering deugdelijk in het jaarverslag wordt weergegeven. Daarbij zal de DAD vaststellen dat het beeld dat in de bedrijfsvoeringsparagraaf wordt geschetst, in overeenstemming is met de bevindingen van

de DAD met betrekking tot het financieel en materieelbeheer en de ten behoeve daarvan bijgehouden administraties. De DAD kan zich daarbij (mede) baseren op uitgevoerde bedrijfsvoeringsonderzoeken, doorlichtingen en evaluatie-onderzoeken. Bij de uitwerking van de (inhoud van de) mededeling over de bedrijfsvoering zal hieraan nader invulling worden gegeven.

Conform de nieuwe inrichtingsvoorschriften wordt de departementale saldibalans niet in het departementale jaarverslag opgenomen. Aangezien de departementale saldibalans het sluitstuk van de financiële administratie vormt, wordt deze door de DAD in samenhang met de verantwoordingsstaat gecontroleerd. In het **vierde lid** wordt de controletaak met betrekking tot de saldibalans daarom apart van het jaarverslag geregeld. De saldibalans is echter geen zelfstandig controle-object in die zin dat er een afzonderlijke accountantsverklaring bij gegeven moet worden. Tijdens de controle gebleken belangrijke tekortkomingen in de saldibalans zullen door de minister via de mededeling over de bedrijfsvoering in het departementale jaarverslag moeten worden toegelicht.

*Onderstaande toelichting bij dit artikel is ontleend aan de toelichting bij de Vierde wijziging op de CW 2001 (Kamerstukken 31.204, nr. 3)*

#### **Vijfde en zesde lid**

In maart 2005 is door de Minister van Financiën met de Tweede Kamer overleg gevoerd over de uitkomsten van het interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) regeldruk en controletoren en de naar aanleiding daarvan door het kabinet in december 2004 gedane voorstellen. Tijdens het algemeen overleg op 2 en 3 maart 2005 en in de brief van 9 maart 2005 (Kamerstukken II, 2004/05, 29 949 en 29 950, nr. 5) is toegezegd de getrouwbeeldverklaring van de departementale auditdiensten parallel aan de gewijzigde bedrijfsvoeringsparagraaf over het verslagjaar 2006 in te voeren. Dat is gebeurd met de al genoemde tijdelijke wijzigingen via begrotingswetten.

De gewijzigde in steek voor de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag leidt niet tot een aanpassing van de CW 2001. De inhoud van die paragraaf wordt in de Rijksbegrotingsvoorschriften geregeld.

Samengevat komen de wijzigingen in de bedrijfsvoeringsparagraaf en in de accountantsverklaring op het volgende neer.

Over eventuele rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden die de terzake gestelde artikelsgewijze tolerantiegrenzen te boven gaan, zal door de betrokken minister in de bedrijfsvoeringsparagraaf van zijn departementaal jaarverslag worden gerapporteerd. De departementale auditdienst verstrekt bij het aldus opgestelde jaarverslag (en saldibalans) een getrouwbeeldverklaring in plaats van een zogenaamde eisenverklaring. De getrouwbeeldverklaring heeft betrekking op de elementen die onder a tot en met d van het nieuwe zesde lid van artikel 66 in de CW 2001 zijn opgenomen. Daarbij beoordeelt de auditdienst op grond van onderdeel b of de rapportage over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering klopt en op grond van onderdeel d of er in het jaarverslag eventueel sprake is van strijdigheid tussen de gepresenteerde financiële informatie en de opgenomen beleidsinformatie.

Om aan te sluiten bij de in artikel 58 gehanteerde terminologie wordt in lid 6 van artikel 66 gesproken van deugdelijke weergave in plaats van de in accountantskring gebruikelijke formulering van getrouwe weergave. Daarmee wordt echter hetzelfde bedoeld. Het is geen bezwaar dat de accountant in zijn verklaring het begrip getrouwe weergave gebruikt.

De oordeelsvorming van de Rekenkamer blijft ten opzichte van het verleden ongewijzigd.

De reikwijdte van de accountantsverklaring (een verklaring omtrent de financiële informatie in het jaarverslag en de saldibalans), zoals die thans nog in het vijfde lid van artikel 66 is opgenomen, wordt geschrapt. Die reikwijdte komt door dit wetsvoorstel geheel in het zesde lid van artikel 66 te staan.

#### **Artikel 67**

Dit was in de oude CW artikel 22, eerste lid, tweede en derde volzin.

In dit artikel wordt in het **eerste lid** bepaald dat de Minister van Financiën aan de DAD van zijn ministerie het onderzoek opdraagt van de centrale administratie van 's Rijks schatkist, van het Financieel jaarverslag van het Rijk en van de Saldibalans van het Rijk. Het onderzoek naar het

Financieel jaarverslag (eerste lid, onderdeel b) is nieuw en beperkt zich op grond van het bepaalde in het **tweede lid** tot het bepaalde in onderdeel c: onderzocht dient te worden of het in dit verslag opgenomen overzicht van de totale uitgaven en ontvangsten van het Rijk is opgesteld in overeenstemming met de getotaliseerde uitgaven en ontvangsten zoals deze zijn vermeld in de departementale en niet-departementale jaarverslagen. Daarbij maakt de accountantsdienst van het Ministerie van Financiën mede gebruik van de samenvattende accountantsrapporten van de DAD's. Voorts onderzoekt de accountantsdienst van het Ministerie van Financiën of het Financieel jaarverslag van het Rijk overeenkomstig de daarvoor gegeven voorschriften is opgesteld. Aangezien de Saldibalans van het Rijk het sluitstuk vormt van de centrale administratie wordt deze bij het onderzoek betrokken.

Het **derde lid** regelt waartoe het onderzoek dient te leiden: een rapport waarin de belangrijkste bevindingen worden opgenomen alsmede mededelingen omtrent de verantwoording van de centrale administratie van 's Rijks schatkist, omtrent het Financieel jaarverslag van het Rijk en omtrent de Saldibalans van het Rijk. Bij de mededeling omtrent de verantwoording van de centrale administratie van 's Rijks schatkist zal de accountantsdienst een accountantsverklaring overleggen over de opgestelde saldibalans die uit de centrale administratie wordt afgeleid (de zogenaamde saldibalans van de RHB). In de mededeling omtrent het Financieel jaarverslag van het Rijk zal worden aangegeven of het in dit jaarverslag opgenomen overzicht van de totale uitgaven en ontvangsten van het Rijk is opgesteld in overeenstemming met de getotaliseerde uitgaven en ontvangsten zoals deze zijn vermeld in de departementale en niet-departementale jaarverslagen. Voorts zal in de mededeling worden aangegeven of de Saldibalans van het Rijk in overeenstemming is met de getotaliseerde saldi zoals deze zijn vermeld in de departementale en niet-departementale saldibalansen, alsmede of het Financieel jaarverslag van het Rijk en de Saldibalans van het Rijk overeenkomstig de daarvoor gegeven voorschriften zijn opgesteld.

#### **Artikel 68**

Dit was het oude artikel 22, tweede tot en met vierde lid.

Het schrappen van de in het oude lid bedoelde intrekking (van de aanwijzing van de directeur DAD) is om bestuursrechtelijke reden gebeurd: een aanwijzingsbevoegdheid impliceert namelijk de bevoegdheid om de aanwijzing in te trekken. Er wordt dus geen wijziging in de bevoegdheden mee beoogd.

In deze bepalingen zijn overigens geen wijzigingen aangebracht.

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 7<sup>e</sup> wijziging van de CW (Kamerstukken 26.974).*

#### **Derde en vierde lid**

3. In overeenstemming met Onze Minister van Financiën wijzen Onze ministers het hoofd aan van de accountantsdienst van hun ministerie en trekken zij een zodanige aanwijzing in.

4. Onze ministers doen schriftelijk mededeling aan de Rekenkamer van een aanwijzing en een intrekking.

Met de aangebrachte wijziging in het derde lid van artikel 22 wordt beoogd de procedure voor de aanwijzing en de intrekking van de aanwijzing van een hoofd van een departementale accountantsdienst, gelijk te stellen aan die voor het hoofd van een centrale directie financieel-economische zaken van een departement (zie artikel 21, derde lid) (= artikel 27, vierde lid, CW 2001).

De wijziging in het vierde lid vloeit logisch voort uit die in het derde lid.

#### **Artikel 69**

Dit was gedeeltelijk het oude artikel 32, voor zover dat betrekking had op de nadere regelgeving met betrekking tot de departementale accountantsdiensten.

Aan die bepaling is in het **tweede lid** toegevoegd dat bij ministeriële regeling van de Minister van Financiën regels gesteld kunnen worden inzake de accountantsverklaring die de departementale accountantsdiensten afgeven omtrent het jaarverslag en de departementale saldibalans. Met deze bepaling wordt beoogd de gewenste uniformiteit van de door de departementale accountantsdiensten te verstrekken accountantsverklaringen te bevorderen, zodat aan iedere accountantsverklaring omtrent een jaarverslag (en saldibalans) eenzelfde betekenis kan worden toegekend. Dit is mede van belang voor de Algemene Rekenkamer omdat zij bij de uitvoering van haar onderzoek gebruik kan maken van de uitkomsten van de controles van de departementale accountantsdiensten.

In het kader van deze bepaling wordt bij wijze van voorbeeld gerefereerd aan het besluit van de ministerraad van 6 mei 1994. In dit besluit wordt, op voorstel van de minister van Financiën,

bepaald dat de departementale accountantsdiensten een goedkeuringstolerantie van 1% dienen te hanteren. Deze tolerantie geeft bij kwantitatieve controlebevindingen de grens aan waarboven fouten als van materieel belang worden aangemerkt en dientengevolge een goedkeurende accountantsverklaring niet mogelijk is.

Met deze bepaling wordt niet beoogd de reikwijdte van de accountantsverklaring te regelen aangezien dit reeds in artikel 66, lid 6 is geregeld.

#### **Artikel 70**

Dit was het oude artikel 39.

In dit artikel is in het eerste lid toegevoegd dat het koninklijk besluit waarbij de president van de Rekenkamer uit de leden in gewone dienst wordt benoemd, wordt opgesteld op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit betreft de vastlegging van de bestaande praktijk.

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 5e wijziging van de CW (Kamerstukken 21.471).*

Dit artikel regelt de samenstelling van de Algemene Rekenkamer en de benoeming van de leden. De wijzigingen ten opzichte van het huidige artikel 49 zijn van redactionele aard.

#### **Artikel 71**

Dit was het oude artikel 40.

Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 5e wijziging van de CW (Kamerstukken 21.471).*

Het plaatsvervangend lidmaatschap (thans nog geregeld in artikel 45, eerste lid) wordt vervangen door het lidmaatschap in buitengewone dienst. De Rekenkamer heeft daartoe de behoefte kenbaar gemaakt. De bepaling in het eerste lid is nieuw. Het is de bedoeling dat de leden in buitengewone dienst bij specifieke onderzoeken en/of de voorbereiding daarvan kunnen worden betrokken. In die situatie wordt bij de besluitvorming ter zake de omvang van het college tijdelijk uitgebreid. Om die reden wordt tevens geregeld dat de buitengewone leden alsdan over gelijke bevoegdheden beschikken. De behoefte aan tijdelijke uitbreiding is ontstaan door de veranderde aanpak van de werkzaamheden. De leden zijn tegenwoordig meer actief bij de (voorbereiding van) lopende onderzoeken betrokken dan vroeger het geval was. Het buitengewoon lidmaatschap omvat ingevolge het tweede lid tevens het plaatsvervangend lidmaatschap.

#### **Artikel 72**

Dit was het oude artikel 41.

Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

#### **Artikel 73**

Dit was het oude artikel 42.

In het eerste lid is reeds rekening gehouden met het vervallen van de minimumleeftijdsgrens van dertig jaar. Die grens wordt door middel van het wetsvoorstel Opheffing leeftijdsdiscriminatie (kamerstukken II, 1999/2000, 26.880) uit dit artikellid verwijderd. Er zijn overigens geen wijzigingen in aangebracht.

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 5e wijziging van de CW (Kamerstukken 21.471).*

Het nieuwe artikel 42 vervangt het huidige artikel 47. Het bestaande tweede lid is vervallen, omdat het aldaar gestelde niet meer van deze tijd is. Op advies van de Raad van State is in het eerste lid thans het vereiste van Nederlanderschap in de wet vastgelegd.

In het huidige derde lid, nu tweede lid, wordt geen onderscheid (meer) gemaakt tussen de incompatibiliteiten voor de leden in gewone dienst, voor de buitengewone leden en voor de secretaris. Handhaving van de minder strenge eisen die ter zake thans nog voor de plaatsvervangende leden gelden, ligt minder voor de hand nu het buitengewoon lidmaatschap een duidelijk belangrijkere functie wordt. Op grond van de tweede volzin kan in concrete gevallen bij het koninklijke besluit, waarbij een buitengewoon lid wordt benoemd, van de eisen van dit wetsartikel worden afgeweken. De noodzaak hiertoe zou kunnen ontstaan, indien de behoefte zich voordoet om specifieke deskundigheid te verwerven. In aansluiting op het onlangs gewijzigde artikel 7 van de Wet op de Raad van State is aan het onderhavige artikel een vierde lid toegevoegd, waardoor de president wordt verplicht tot openbaarmaking van de nevenfuncties van de leden en de secretaris.

#### **Artikel 74**

Dit was het oude artikel 43.

Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

*Bij Tweede nota van wijziging op de CW 2001 (Kamerstukken II, 27.849, nr. 9) zijn er alsnog een paar juridisch-technische wijzigingen aangebracht. De toelichting daarbij luidde.*

De wijziging van artikel 74, tweede lid, is noodzakelijk, omdat dit artikellid – althans het overeenkomstige artikel 43, tweede lid (vóór de vernummering in het kader van de CW 2001) – met ingang van 1 januari 2002 bij de Aanpassingswet modernisering rechterlijke organisatie (Kamerstukken II, 27.878; Stb. 2001, 584) inmiddels is gewijzigd. Ook hiermee was in het vóór 1 januari 2002 ingediende voorstel van de CW 2001 nog geen rekening gehouden.

*Bij de Wet van 18 oktober 2004 (Stb. 596) is de CW 2001 nader gewijzigd. Aan artikel 74 is een vierde lid toegevoegd. De toelichting bij dat lid luidde:*

Bij de Algemene Rekenkamer doet zich hetzelfde probleem voor als bij de Raad van State. In artikel 74 van de Comptabiliteitswet 2001 wordt, net als in artikel 3a van de Wet op de Raad van State, hoofdstuk 6A Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) (deels) van toepassing verklaard, maar is niet voorzien in een delegatiegrondslag voor het treffen van nadere regels. Het wordt wenselijk geoordeeld de regelingen die gelden voor de Raad van State en de Algemene Rekenkamer ook op dit punt met elkaar in overeenstemming te brengen. Daartoe wordt voorgesteld in artikel 74 van de Comptabiliteitswet 2001 een zelfde delegatiegrondslag op te nemen als in de Wet op de Raad van State. Artikel 77, vierde lid, van de Grondwet biedt hiervoor een voldoende grondslag.

#### **Artikel 75**

Dit was het oude artikel 44.

Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

#### **Artikel 76**

Dit was het oude artikel 45

Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

#### **Artikel 77**

Dit was het oude artikel 46.

Het eerst lid luidde oorspronkelijk: *De president (van de Rekenkamer) oefent het toezicht uit op de werkzaamheden van de Algemene Rekenkamer en op de juiste toepassing van het bij of krachtens dit hoofdstuk bepaalde en van het in het vorige artikel bedoelde reglement van orde.* Dit slotzinsdeel is wegens overbodigheid geschrapt; het wordt immers al gedekt door de formulering *het bij of krachtens dit hoofdstuk bepaalde.* Er zijn overigens geen wijzigingen in aangebracht.

#### **Artikel 78**

Dit was het oude artikel 47.

Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

#### **Artikel 79**

Dit was het oude artikel 48.

Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

#### **Artikel 80**

Dit was het oude artikel 49.

Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 5e wijziging van de CW (Kamerstukken 21.471).*

Het eerste lid van dit artikel vervangt het huidige artikel 55, eerste lid. Het is zodanig geredigeerd dat de benoeming van ambtenaren van de Rekenkamer op overeenkomstige wijze geschiedt als overigens voor de benoeming van rijksambtenaren geldt. Een eventuele wijziging van de regeling voor laatstgenoemden zal nu automatisch door werken voor de ambtenaren van de Rekenkamer. Het tweede lid is nieuw en strekt ertoe mandatering aan de secretaris mogelijk te maken ten aanzien van de aanstelling van ambtenaren. In de



praktijk blijkt aan zo'n bepaling behoefte. Opgemerkt wordt dat onder aanstellen van ambtenaren tevens wordt verstaan het opnieuw bepalen van de salarisschaal (bevordering) en van de binnen de salarisschaal geldende bezoldiging.

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 6e wijziging van de CW (Kamerstukken 23.796).*

#### Tweede lid

Er is in de praktijk behoefte gebleken om niet alleen het aanstellen van ambtenaren bij de Rekenkamer te kunnen mandateren aan de secretaris, maar ook het schorsen en ontslaan. Het tweede lid is hiervoor aangepast.

#### **Artikel 81**

Dit was het oude artikel 50.

Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

#### **Artikel 82**

Dit was het oude artikel 51.

De onderzoekstaak van de Algemene Rekenkamer is bijna één op één geformuleerd met de controletaak van de departementale accountantsdiensten (DAD). Hetgeen in de toelichting bij artikel 66 is uiteengezet voor de controle van de DAD geldt overeenkomstig voor het onderzoek van de Rekenkamer. Verschil is gemaakt met betrekking tot de toetsing van de eis van doelmatigheid waaraan het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties moeten voldoen. Voor de Rekenkamer is deze eis niet in het tweede lid van artikel 82 opgenomen, maar in artikel 85. De reden om het aspect van doelmatigheid niet in het tweede lid mee te nemen - zoals dat wel in artikel 66, tweede lid, voor de controle van de departementale accountantsdienst is gedaan - is dat het doelmatigheidsonderzoek van de Rekenkamer geen verplicht jaarlijkse taak is, terwijl dat met betrekking tot de controle van de rechtmatigheid, de ordelijkheid en de controleerbaarheid wel het geval is.

Overigens is het wezenlijke verschil in beide onderzoeken de verschillende functies die de onderzoeken hebben. De controle van de DAD heeft een interne functie ten behoeve van de betrokken minister, het onderzoek van de Rekenkamer heeft primair een externe functie: de Rekenkamer controleert onafhankelijk ten behoeve van de Staten-Generaal. Dit verschil infunctie komt tot uitdrukking in het vijfde lid van artikel 66, respectievelijk het eerste lid van artikel 84.

Zoals is aangegeven in artikel 86 kan de Rekenkamer bij het uitoefenen van haar taken gebruik maken van door anderen verrichte controles, onverminderd haar bevoegdheid tot eigen onderzoek. Het beleid van de Rekenkamer is er immers op gericht zo min mogelijk controlewerkzaamheden van met name de DAD's te dupliceren. Daartoe gaat de Rekenkamer na op welke wijze de DAD tot een bepaald oordeel is gekomen door onder andere de controleprogramma's van de DAD met de DAD te bespreken. Wanneer de Rekenkamer dit nodig acht, doet zij aanvullend onderzoek.

Voorts brengt de informerende functie voor de Staten-Generaal met zich mee dat de Rekenkamer in haar rapportages aandacht kan schenken aan problemen die op de ministeries nog niet tot een oplossing zijn gekomen, alsmede aan eerdere toezeggingen (ter verbetering van geconstateerde tekortkomingen) die nog niet door de ministeries zijn nagekomen. Bovendien kan de Rekenkamer in haar rapporten inzake het uitgevoerde rechtmatigheidsonderzoek horizontale (rijksbrede) thema's belichten.

*Bij de Vierde nota van wijziging op de CW 2001 (Kamerstukken II, 28.849, nr. 21) zijn in artikel 82, eerste en derde lid, een aantal aanpassingen voorgesteld. De aanpassingen in het derde lid, zijn uiteindelijk niet doorgevoerd, omdat de Tweede Kamer deze bij amendement-Van Walsem c.s. (Kamerstukken I, 27.849, nr. 23) heeft teruggedraaid. Voor een toelichting bij de aanpassing van artikel 82, eerste lid, wordt verwezen naar de toelichting in de Vierde nota van wijziging bij artikel 66. Die toelichting is opgenomen aan het eind van de toelichting bij artikel 66.*

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 5e wijziging van de CW (Kamerstukken 21.471).*

Dit artikel - dat de huidige artikelen 65 en 66 vervangt - heeft betrekking op het onderzoek van de Rekenkamer, dat zich richt op de beoordeling van het gevoerde financiële beheer bij de ministeries en de fondsen en op de beoordeling van verantwoordingen die jaarlijks over het gevoerde beheer worden opgesteld. Dit onderzoek wordt ook wel het rechtmatigheidsonderzoek van de Rekenkamer genoemd. Bij dit onderzoek komen echter

ook andere criteria - namelijk criteria van deugdelijkheid - aan de orde. Deze criteria zijn vaak in wettelijke regelingen geformaliseerd zodat het rechtmatigheidsaspect bij dit onderzoek toch wel overheersend is.

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 6e wijziging van de CW (Kamerstukken 23.796).*

#### Eerste lid

In het eerste lid wordt thans voorgesteld de tekst onder b daaraan toe te voegen. Hiermee wordt bereikt dat het wettelijk gedefiniëerde controle-object van de Rekenkamer en van de departementale accountantsdienst (zie artikel 22, eerste lid) beter op elkaar aansluiten. De wijzigingen in het tweede, derde en vierde lid van dit artikel betreffen redactionele wijzigingen (vervanging van de term "beoordeelt" door "onderzoekt").

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 5e wijziging van de CW (Kamerstukken 21.471).*

Nieuw is dat behalve het financiële beheer ook de financiële verantwoordingen daarover object van onderzoek zijn. Door het gebruik van de term financieel beheer - in plaats van uitgaven en ontvangsten - wordt aangegeven dat de Rekenkamer bij haar onderzoek niet zonder meer alle individuele posten controleert, maar zich richt op de opzet en werking van de beheerssystemen die aan de uitgaven en ontvangsten van het rijk ten grondslag liggen. Op grond van een als goed beoordeeld systeem van administratieve organisatie en interne (accountants)controle wordt veelal steekproefsgewijs gecontroleerd of dit systeem (onder andere ten aanzien van de criteria) goed heeft gewerkt zodat de uitgaven en ontvangsten aan de daaraan te stellen eisen voldoen.

#### Tweede lid

In dit lid worden de criteria voor de beoordeling van het financiële beheer gegeven. De uitkomsten van het beheer (de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten) dienen te voldoen aan de daaraan te stellen eisen van rechtmatigheid in de zin van het in overeenstemming zijn met begrotingswetten en overige wettelijke regelingen. Aan deze eisen kan alleen worden voldaan als zorggedragen wordt voor een ordelijk en controleerbaar beheer. Een specifieke eis van rechtmatigheid bij de overheid is de begrotingsrechtmatigheid. Dit houdt in dat verplichtingen en uitgaven dienen te passen binnen de begroting, waarbij de omschrijving van de begrotingsartikelen en de toereikendheid van de begrotingsbedragen alsmede het dienstjaar van belang zijn.

De rechtmatigheidscontrole houdt ook in het nagaan of de regels die zijn gesteld om te waarborgen dat bij de uitgaven voldoende zuinigheid wordt betracht (aanvraag offertes, concurrentiestelling e.d.) worden nageleefd. Dit aspect van de rechtmatigheid wordt ook wel als "kleine" doelmatigheid aangeduid.

Bij de ontvangsten gaat het dan om de vraag of de beheersregels met betrekking tot de tijdige en volledige inning en verantwoording van ontvangsten worden nageleefd.

#### Derde lid

De eis van deugdelijke weergave houdt in dat de verantwoording een waarheidsgetrouw en toereikend inzicht biedt in de uitkomsten van het gevoerde begrotingsbeheer gedurende het verslagjaar, dat wil zeggen dat:

- in de rekening van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten de begrotingsbedragen en de realisatiecijfers juist en volledig zijn weergegeven en - gegeven de voorgeschreven rubricering naar begrotingsartikelen - op de juiste begrotingsartikelen zijn verantwoord;
- de saldibalans de financiële posten, die naar het volgende jaar moeten worden overgebracht juist en volledig weergeeft;
- de gegeven toelichting bij en specificatie van in de rekening en saldibalans opgenomen posten juist en toereikend is.

#### Vierde lid

De onderzoeken van de Rekenkamer monden uit in bevindingen. Deze oordelen hebben betrekking op onderdelen van het beheer of op onderdelen van de verantwoordingsverslaggeving. Op basis van de deeloordelen wordt een eindoordeel gevormd over het beheer en de verantwoording daarover. Dit eindoordeel vat de strekkingen van de deeloordelen samen in een nieuw - concluderend - totaaloordeel. In haar rapport bij de financiële verantwoording zal de Rekenkamer melding maken zowel van bezwaren tegen verplichtingen, uitgaven of ontvangsten als van bezwaren die voortvloeien

uit het ontbreken van redelijke zekerheid, voorzover de bezwaren nog niet zijn opgeheven. De strekking van het eindoordeel kan goedkeurend zijn dan wel goedkeurend met beperkingen (aantekeningen). Gelet op de terminologie gebruikt in de Grondwet kan er geen sprake zijn van een oordeel met een afkeurende strekking. De aantekeningen kunnen betrekking hebben op bezwaren van de Rekenkamer op grond van het bepaalde in artikel 55. Dergelijke aantekeningen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op een (op onderdelen) tekortschietende administratieve organisatie of interne (accountants)controle. Aantekeningen, puur met betrekking tot de rechtmatigheid (strijdigheid met begrotingswetten of andere wettelijke regelingen; zie artikel 56, eerste lid), zijn denkbaar in situaties waarin een eventuele indemniteitswetprocedure nog niet geheel is afgerond.

### **Artikel 83**

Dit was het oude artikel 52.

Ook bij dit artikel geldt - zoals bij artikel 82 is opgemerkt - dat de onderzoekstaak van de Rekenkamer ten aanzien van de centrale administratie van 's Rijks schatkist, het Financieel jaarverslag van het Rijk en de Saldibalans van het Rijk om dezelfde reden één op één geformuleerd is met de controletaak van de DAD in artikel 67.

Ten behoeve van de grondwettelijk voorgeschreven verklaring van goedkeuring onderzoekt de Rekenkamer de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk, die onderdeel uitmaakt van het Financieel jaarverslag van het Rijk. Dit onderzoek houdt in dat nagegaan wordt of de gepresenteerde cijfers aansluiten op de cijfers die in de departementale jaarverslagen zijn opgenomen. De overige onderdelen van het Financieel jaarverslag van het Rijk hebben een beleidsmatig karakter en worden niet door de Rekenkamer onderzocht.

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 6e wijziging van de CW (Kamerstukken 23.796).*

De wijzigingen, voorgesteld in dit artikel, zijn deels van redactionele aard. Wat betreft de bepaling onder b van de oude tekst, die inhield dat de Rekenkamer dient te onderzoeken of alle begrotingswijzigingswetsvoorstellen wet zijn geworden, wordt opgemerkt dat dat onderzoek reeds voortvloeit uit de bepalingen van artikel 51. Via de bepaling in het onderhavige artikel dat de rekening en de saldibalans van het Rijk dienen aan te sluiten op de departementale financiële verantwoordingen, bedoeld in artikel 51, worden de resultaten van het onderzoek ex artikel 51 automatisch betrokken bij het onderzoek ex artikel 52 en is dus aan een afzonderlijke bepaling geen behoefte. Bovendien wordt opgemerkt dat de oude tekst onder b niet meer spoort met de bepaling die thans in het vierde lid van artikel 67 wordt opgenomen, welke bepaling er vanuit gaat dat de slotwetten pas na het onderzoek, bedoeld in artikel 52, zullen worden vastgesteld.

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 5e wijziging van de CW (Kamerstukken 21.471).*

Dit artikel is nieuw en bevat bepalingen inzake de controle op de samenstelling van de rijksrekening en de daarbij behorende saldibalans. De rekening van het rijk en de daarop aansluitende saldibalans worden samengesteld uit de financiële verantwoordingen van de ministeries (inclusief de Rijkshoofdboekhouding) en van de begrotingsfondsen, waaruit dus de getrapte rekening-structuur van het rijk blijkt.

### **Artikel 84**

Dit was het oude artikel 68, eerste lid.

In de oude bepaling was sprake van een "mededeling omtrent de stand van haar onderzoek" wanneer de Rekenkamer op de datum van (toen) 1 september haar onderzoek naar een financiële verantwoording nog niet had afgesloten. Thans wordt gesproken over een "voorlopig rapport over de stand van het betrokken onderzoek". De formulering "voorlopig rapport" sluit beter aan bij de praktijk, waarin de Rekenkamer al zoveel mogelijk relevante bevindingen in "de mededeling" opneemt.

*Bij Tweede nota van wijziging op de CW 2001 (Kamerstukken II, 27.849) is aan artikel 84, eerste lid, de tweede volzin toegevoegd ("Het tweede lid van artikel 63 is van overeenkomstige toepassing."). Voor de toelichting bij deze toevoeging wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 14, tweede lid, waarin die volzin eveneens is opgenomen.*

### **Artikel 85**

Dit was het oude artikel 57, eerste lid.

In de oude tekst werd gesproken over het *aandacht wijden aan* de doelmatigheid. Daarmee werd volgens de toelichting beoogd aan te geven dat geen integraal, in de zin van door de Rekenkamer zelf uit te voeren, onderzoek werd bedoeld. Thans wordt de meer gebruikelijke term *onderzoeken* gebruikt, zonder dat daarmee beoogd wordt dat thans wel op integrale wijze aandacht aan de doelmatigheid besteed moet worden. Ook op het doelmatigheidsonderzoek is onder andere de bepaling in artikel 86, eerste lid, van toepassing, dat de Rekenkamer gebruik kan maken van de resultaten van door anderen verrichte controles. De bepalingen in het oude artikel 57, tweede lid, inzake het tijdig op de hoogte stellen van de Rekenkamer door de ministers van doelmatigheidsonderzoeken die zij doen instellen en van de resultaten daarvan, is thans geregeld in artikel 21, vierde lid.

De overige wijzigingen in dit artikel hangen samen met het loslaten van de containerbegrippen "doelmatigheid" respectievelijk "beheer". Er zijn geen wijzigingen aangebracht in de reikwijdte van het doelmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij de artikelen 20 en 21.

### **Artikel 86**

Dit was het oude artikel 53.

Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 5e wijziging van de CW (Kamerstukken 21.471).*

Dit artikel vervangt het huidige artikel 67.

#### Eerste lid

Bij de uitoefening van haar taak kan de Algemene Rekenkamer op doelmatigheidsgronden gebruik maken van de resultaten van de reeds verrichte voor-controles, teneinde doublures te voorkomen. Toch moet de Rekenkamer haar eigen verantwoordelijkheid voor een goede taakuitoefening volledig kunnen dragen. Daarvoor is nodig dat de Rekenkamer de bevoegdheid tot eigen onderzoek blijft behouden.

#### Tweede lid

In het huidige artikel is voorgeschreven dat de ministers overlegging van controleprogramma's bevorderen, dit met het oog op de mogelijkheid dat de controle geschiedt door een accountant in het vrije beroep en de opdracht is gegeven door een ander dan de minister. De bedoeling van de nu voorgestelde wettekst (waarin niet meer wordt gesproken van "bevorderen" maar van "verstrekken") is de verplichting tot het overleggen van controleprogramma's ook te laten gelden, indien bovenbedoelde mogelijkheid zich voordoet. In dat geval zal de bevoegdheid tot het opvragen van controleprogramma's ten behoeve van de Rekenkamer bij de opdrachtverlening c.q. subsidieverstrekking dienen te zijn overeengekomen. De ministers dienen hiervoor zorg te dragen.

De omvang van de te verrichten controlewerkzaamheden en de eis tot tijdigheid van de indiening van de financiële verantwoording en het geven van een oordeel daarover maken het ook voor de Rekenkamer noodzakelijk haar (aanvullende) controlewerkzaamheden zoveel mogelijk reeds gedurende het begrotingsjaar te verrichten. Het is derhalve van belang dat de Rekenkamer in staat wordt gesteld zich tussentijds reeds een oordeel te vormen betreffende de voortgang en de resultaten van de verrichte voor-controle alsmede de daarmee verband houdende problemen opdat zij zich tijdig kan beraden omtrent de aard en de omvang van de door haar zelf te verrichten aanvullende werkzaamheden. Bovenbedoelde verplichting van de ministers strekt zich dus ook uit tot het verstrekken van tussentijdse inlichtingen inzake de voortgang en de resultaten van de controle. Op basis van het tweede deel van het tweede lid kan de Rekenkamer om inzage in de controledossiers verzoeken.

Het ligt voor de hand dat het aan de Algemene Rekenkamer - zij het na overleg met de betrokken minister - wordt overgelaten te bepalen in welke vorm en binnen welke tijd de in dit lid bedoelde inlichtingen worden verstrekt. Veelal zal deze informatieverstrekking bilateraal op ambtelijk niveau plaats vinden tussen Algemene Rekenkamer en departementale accountantsdienst.

*Het derde lid is toegevoegd bij de Derde wijziging van CW 2001 (Kamerstukken 30.660).*

Het nieuwe **derde lid** van artikel 86 heeft betrekking op de situatie dat een minister een gedeelte van de controle van zijn ministerie heeft uitbesteed aan een openbare accountant of de situatie dat de minister een openbare accountant verzoekt om namens hem bij instellingen controles uit te voeren dan wel namens hem bij instellingsaccountants reviews uit te voeren. Ook in deze gevallen is het de Algemene Rekenkamer dan toegestaan de controledossiers van de openbare accountant in te zien en kopieën van dossierstukken te maken.

Op grond van het nieuwe zesde lid van artikel 91 en het nieuwe vierde lid van artikel 92 is de Algemene Rekenkamer overigens gerechtigd zelf reviews bij (instellings)accountants uit te voeren. Maar uit een oogpunt van doelmatigheid kan zij ook steunen op uitgevoerde reviews door de departementale auditdienst of een door de minister aangewezen openbare accountant.

### **Artikel 87**

Dit was het oude artikel 54.

Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 5e wijziging van de CW (Kamerstukken 21.471).*

Het artikel vervangt de huidige artikelen 68, 69, eerste lid, en 70. De tekst is gemoderniseerd en aangepast aan de terminologie van de vierde wijziging. Waar in dit artikel sprake is van de (Algemene) Rekenkamer worden daarmee niet alleen haar leden maar ook haar ambtenaren en de door haar ingehuurde deskundigen bedoeld. Een zelfde gedragslijn is sinds de vierde wijziging ook doorgevoerd met betrekking tot de ministers; niet meer aan ambtenaren worden rechten en plichten toegekend c.q. opgelegd, maar aan de staatsrechtelijk verantwoordelijke ministers. Namens de betrokken minister zijn de aan hem ondergeschikte ambtenaren of de door of namens hem ingehuurde externe deskundigen gehouden aan de Rekenkamer de gevraagde inlichtingen te verschaffen. "Op door haar aan te geven wijze", in het eerste lid, onder c, houdt ook in dat de Rekenkamer de bevoegdheid heeft te vorderen dat de administraties, documenten en andere informatiedragers worden overhandigd aan haar ambtenaren of de door haar ingehuurde deskundigen (het huidige artikel 68, derde lid) en dat documenten en informatiedragers aan haar op eerste vordering worden gezonden (het huidige artikel 69, eerste lid). Deze bepaling houdt mede in, dat de Rekenkamer rechtstreeks toegang verkrijgt tot geautomatiseerde systemen.

Op grond van deze bepaling kan de Rekenkamer, indien zij daaraan behoefte heeft, ook overzichten opvragen als thans nog bedoeld in het huidige artikel 64. Om die reden is dit laatstbedoelde artikel als zodanig in het onderhavige wetsvoorstel niet gehandhaafd.

*Ontleend aan 3e nota van wijziging dd 4-11-1991 bij de 5e wijziging van de CW (Kamerstukken 21.471).*

Het nieuw geformuleerde derde lid van artikel 54 beoogt de huidige praktijk met betrekking tot geheime uitgaven en ontvangsten een wettelijke basis te bieden. Het onderzoek naar uitgaven en ontvangsten, geboekt op een begrotingsartikel "geheim" (zie artikel 5, zesde lid, van de Comptabiliteitswet na de Vierde wijziging van die wet; kamerstukken 20.994), dient door de president in persoon te worden verricht. Bij afwezigheid of ontstentenis van de president kan dat onderzoek, in afwijking van het bepaalde in artikel 46, derde lid, niet door een ander lid van het college worden overgenomen. Vanzelfsprekend gebiedt de vereiste geheimhouding ook dat daarover, in tegenstelling tot het bepaalde in artikel 46, tweede lid, geen mededelingen in een vergadering van het college worden gedaan. Het vierde lid beperkt de mogelijkheid voor de president om mededelingen naar buiten te brengen tot de ministers in persoon, ieder voor zover het hem of haar aangaat. Mededelingen over deze uitgaven en ontvangsten aan derden, en dus ook aan de kamers der Staten-Generaal, kunnen door hem niet worden gedaan. De leden van de Vaste commissie voor de Inlichtingen-en Veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer kunnen vertrouwelijk door de betrokken bewindspersonen worden ingelicht.

### **Artikel 88**

Dit was het oude artikel 55.

Er zijn, afgezien van een redactionele aanpassing (*Onze daarbij betrokken minister* is gewijzigd in *Onze betrokken Minister*), geen wijzigingen in aangebracht.

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 5e wijziging van de CW (Kamerstukken 21.471).*

Dit artikel vervangt het huidige artikel 71. In het eerste lid wordt de terminologie gevolgd van artikel 51, waarin niet meer sprake is van controle op uitgaven en ontvangsten maar van onderzoek van het gevoerde financiële beheer en de jaarlijkse verantwoording daarover. Het gaat hier om de bezwaren die kunnen rijzen op grond van de bevindingen van het onderzoek naar de rechtmatigheid van het financiële beheer en de verantwoording daarover, maar ook bijvoorbeeld om bezwaren die betrekking hebben op een tekortschietende administratieve organisatie of interne (accountants)controle. Het tweede en derde lid zijn inhoudelijk niet gewijzigd ten opzichte van de bij Derde wijziging van de CW76 doorgevoerde aanpassing.

### **Artikel 89**

Dit was het oude artikel 56.

Het **derde lid** bevat een gewijzigde artikelverwijzing en een tekstuele wijziging die samenhangt met de vervanging van het begrip *Financiële verantwoording van het Rijk* door het begrip *Financieel jaarverslag van het Rijk*.

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 5e wijziging van de CW (Kamerstukken 21.471).*

Dit artikel vervangt het huidige artikel 72 en betreft o.a. de indemniteitswetprocedure. Onderscheid wordt thans gemaakt tussen enerzijds strikte rechtmatigheidsbezwaren (eerste en tweede lid) en anderzijds overige bezwaren op grond van het onderzoek van het gevoerde financiële beheer en de jaarlijkse verantwoording daarover (derde en vierde lid).

#### Eerste en tweede lid

Met de zinsnede in het eerste lid "...niet in overeenstemming zijn met de begrotingswet of met andere wettelijke regelingen" wordt beoogd aan te geven, dat een indemniteitswet een functie heeft in het kader van de rechtmatigheidscontrole door de Rekenkamer. Zo'n wet dient er toe om - in de ogen van de Rekenkamer - niet-rechtmatige zaken via een wettelijke procedure achteraf af te handelen, waardoor een formeel beletsel wordt weggenomen dat een latere goedkeuring van de rijksrekening door de Rekenkamer in de weg staat. In de tekst is in overeenstemming met de bepaling in het huidige artikel 71 tot uitdrukking gebracht dat de in dit lid bedoelde indemniteitswetten kunnen worden toegepast bij bezwaren tegen *bepaalde* verplichtingen, uitgaven of ontvangsten. Dit sluit overigens de gegroeide praktijk niet uit waarin de Rekenkamer bezwaar maakt tegen bepaalde groepen van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, voor zover dit puur rechtsmatigheidsbezwaren zijn.

#### Derde en vierde lid

Vaak zullen bezwaren tegen groepen van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten hun grond vinden in bijvoorbeeld een tekortschietende administratieve organisatie of interne (accountants)controle of in een ontoereikend beleid dat wordt gevoerd met betrekking tot voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelgeving. Er bestaat dan onvoldoende zekerheid met betrekking tot de rechtmatigheid van een bepaalde groep posten. Een indemniteitswet vormt voor het wegnemen van dergelijke bezwaren geen goed middel, omdat geen strijdigheid met wettelijke regelingen is geconstateerd. Via toezeggingen om de administratieve organisatie of de interne accountantscontrole te verbeteren, kunnen de bezwaren worden weggenomen. Indien die toezeggingen uitblijven of de Rekenkamer onvoldoende vertrouwen schenken, worden die bezwaren vermeld in het rapport bij de rekening bedoeld in artikel 67, tweede lid. Van een dergelijk bezwaar kan de Rekenkamer door middel van een aantekening ook melding maken bij de Rijksrekening. Ter informatie van de Staten-Generaal zal ook de betrokken minister zijn standpunt terzake van een bezwaar als hier bedoeld uiteen dienen te zetten. In het vierde lid wordt daartoe voorgeschreven dat dit zo mogelijk in de memorie van toelichting bij de desbetreffende geïntegreerde slotwet/rekening zal geschieden. Indien dit niet (meer) mogelijk is - in de praktijk is er de tijdsdruk van de derde dinsdag van september als uiterste datum waarop dat wetsvoorstel bij de Tweede Kamer moet worden ingediend - zal het standpunt zo spoedig mogelijk worden nagezonden. Indien tijdens de parlementaire behandeling van de betrokken slotwet/rekening een van beide kamers der Staten-Generaal, bijvoorbeeld door middel van een motie, laat blijken het standpunt van de Rekenkamer terzake van een hierbedoeld bezwaar te delen, ligt het in de rede dat de betrokken minister daarna aan de Staten-Generaal meldt hoe hij aan de uitvoering van die motie gevolg geeft. Hieraan kan jaarlijks aandacht worden besteed bij de ontwerp-begroting in de bijlage inzake de

aanvaarde moties en gedane toezeggingen.

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 6e wijziging van de CW (Kamerstukken 23.796).*

#### Vierde lid

In het vierde lid is de bepaling geschrapt, die inhield dat een minister zo mogelijk in de toelichting bij een slotwet ingaat op bezwaren van de Rekenkamer met betrekking tot de administratieve organisatie en accountantscontrole van een ministerie. De reden hiervan is dat in het onderhavige wetsvoorstel de geïntegreerde slotwet/rekening komt te vervallen en wordt vervangen door twee afzonderlijke stukken, te weten een slotwet als (laatste) begrotingswijziging en de financiële verantwoording als verantwoordingsdocument. In plaats van een toelichting bij de slotwet wordt voorgesteld de betrokken minister zijn standpunt met betrekking tot de bezwaren van de Rekenkamer uiteen te laten zetten in een (aanvullende) toelichting bij de financiële verantwoording. Er wordt in dit verband gesproken over een aanvullende toelichting, omdat niet zeker is of in de praktijk dit standpunt tijdig, dat wil zeggen vóór uiterlijk 1 september na afloop van het jaar, in de oorspronkelijke toelichting kan worden verwerkt. Een aanvullende toelichting kan na 1 september aan de Staten-Generaal worden nagezonden.

#### **Artikel 90**

Dit was het oude artikel 58.

Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 5e wijziging van de CW (Kamerstukken 21.471).*

Dit artikel vervangt het huidige artikel 74, tweede lid. Het laten vervallen van de beperking tot doelmatigheidsonderzoeken is een vastlegging van de praktijk. Het artikel omvat thans in principe alle typen onderzoeken binnen het taakgebied van de Rekenkamer als rechtmatigheid, financieel beheer, informatievoorziening aan de Staten-Generaal, doelmatigheid en doeltreffendheid. Het artikel waarborgt dat de Rekenkamer altijd vanuit haar eigen onafhankelijke positie kan beoordelen of zij aan een verzoek van de Staten-Generaal tot het doen van onderzoek op welk gebied dan ook tegemoet kan komen.

#### **Artikel 91**

Dit was het oude artikel 59

*Het derde en vierde lid is het meest recent gewijzigd bij de Derde wijziging van de CW 2001 (Kamerstukken 30.660).*

#### **Lid 3 en 4**

In de nota Hervorming van het toezicht op de financiële marktsector<sup>57</sup> is aangekondigd dat de toegang van de Algemene Rekenkamer bij De Nederlandsche Bank N.V. (DNB) zal worden aangepast. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet hierin.

Onder de Comptabiliteitswet 2001, zoals die wet luidde vóór deze wijziging, had de Algemene Rekenkamer bij de gefuseerde DNB slechts toegang tot de taken van de (voormalige) Pensioen- en Verzekeringkamer (PVK). Bij de Fusiewet is bepaald dat DNB voortaan alle taken en bevoegdheden uitoefent die bij of krachtens enige wet aan de PVK zijn toegekend. Sedert de inwerkingtreding van de Fusiewet maken deze taken deel uit van de nationale taken van DNB.

Het onderhavige wetsvoorstel zorgt er voorts voor dat de Algemene Rekenkamer, voorafgaand aan het onderzoek ter plaatse, rechtstreeks bij DNB kan verzoeken om bescheiden en inlichtingen. Onder de Comptabiliteitswet 2001, zoals die wet luidde vóór deze wijziging, was dit slechts mogelijk door tussenkomst van de Minister van Financiën.

In de hiervoor genoemde nota is aangekondigd dat het sectorale toezichtmodel wordt vervangen door een functioneel toezichtmodel. Dit houdt in dat DNB verantwoordelijk is voor het prudentieel toezicht en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) voor het gedragstoezicht. De Algemene Rekenkamer kan bij de AFM reeds inlichtingen inwinnen en onderzoeken ter plaatse instellen. De toegang tot DNB zal door middel van het onderhavige wetsvoorstel op vergelijkbare wijze worden geregeld.

De taken van DNB kunnen in twee categorieën worden verdeeld:

<sup>57</sup> Kamerstukken II 2001/02, 28 122, nr.2.

1. taken die het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: het Verdrag) opdraagt aan het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB);
2. overige, hierna te noemen, nationale taken.

#### *ESCB-taken*

Bij de uitvoering van de ESCB-taken, waaronder de monetaire taken, is DNB onafhankelijk op grond van artikel 108 van het Verdrag. Het Verdrag en de ESCB-statuten (hierna: het protocol) voorzien in waarborgen voor deze onafhankelijkheid van de participerende centrale banken. Bijgevolg kan de Algemene Rekenkamer hier geen onderzoek doen.

Het hoofddoel van het ESCB is het handhaven van de prijsstabiliteit. Deze doelstelling is voor DNB opgenomen in artikel 2 Bankwet 1998. De door het ESCB uit te voeren fundamentele taken zijn opgenomen in artikel 105, tweede lid, van het Verdrag en bestaan uit: het bepalen en ten uitvoer leggen van het monetair beleid van het eurogebied, het verrichten van valutamarktoperaties in overeenstemming met de bepalingen van artikel 111 van het Verdrag, het aanhouden en beheren van de officiële externe reserves van de lidstaten en het bevorderen van een goede werking van het betalingsverkeer. DNB draagt in het kader van het ESCB bij aan de vervulling van deze taken. Deze doelstelling en taken zijn opgenomen in de artikelen 2 en 3 van de Bankwet 1998. Ook draagt DNB in het kader van het ESCB bij aan een goede beleidsvoering van de bevoegde autoriteiten ten aanzien van het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen en de stabiliteit van het financiële stelsel en staat DNB de Europese Centrale Bank bij bij het verzamelen van statistische gegevens, teneinde de taken van het ESCB te kunnen vervullen. Deze rol in het kader van het ESCB raakt het toezicht op de financiële markten maar laat het nationale karakter van dat toezicht onverlet.

#### *Nationale taken*

De nationale taken hebben betrekking op:

- a. de taken tot uitoefening van toezicht op de financiële markten op de voet van de daarvoor geldende wettelijke regelingen;
- b. de taken en werkzaamheden die ingevolge artikel 4, vierde lid, alsmede artikel 9, aanhef en onderdeel c, van de Bankwet 1998 bij koninklijk besluit worden uitgevoerd.

Ten aanzien van de in onderdeel a genoemde taken, de uitoefening van toezicht op financiële markten, legt DNB jaarlijks een begroting ter instemming voor aan de Minister van Financiën terwijl DNB hierover ook jaarlijks verantwoording aflegt aan dezelfde minister. Onder deze taken vallen onder meer alle taken en bevoegdheden die eerder bij of krachtens enige wet aan de PVK waren toegekend. Tevens vallen hieronder de van het toezicht op financiële markten deel uitmakende statistische werkzaamheden. Een belangrijke component wordt ook gevormd door het voorstel van de Wet op het financieel toezicht waarin onder meer het prudentieel toezicht op financiële ondernemingen en het toezicht op financiële infrastructurele voorzieningen (waaronder die voor het betalingsverkeer) zal worden geregeld.

Onder de in onderdeel b genoemde taken en werkzaamheden vallen de activiteiten die DNB ingevolge een koninklijk besluit uitvoert. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de werkzaamheden die worden verricht op het gebied van export- en importgaranties.<sup>58</sup>

Ten aanzien van de door de Algemene Rekenkamer te verkrijgen toegang tot de door DNB uit te oefenen toezichttaken is nog het volgende van belang.

De geheimhoudingsplicht die op grond van Europese regelgeving<sup>59</sup>, en geïmplementeerd in nationale wetgeving, op DNB rust legt beperkingen op aan de onderzoeksbevoegdheden die de Algemene Rekenkamer heeft op grond van de CW 2001. Op de geheimhoudingsplicht geven de richtlijnen verschillende limitatieve uitzonderingsmogelijkheden. Daarbij kan worden gedacht aan de verstrekking door DNB van vertrouwelijke gegevens aan financieel toezichthouders in andere EU-lidstaten of aan (nationale) justitiële autoriteiten. Deze uitzonderingsmogelijkheden zijn ook in de wet vastgelegd. Daarnaast bieden de richtlijnen de ruimte om gegevens die in samengevatte

<sup>58</sup> Besluit van 9 mei 1986, Stb. 1986, 271, tot uitvoering van artikel 21 van de Bankwet 1948, zoals dit besluit is gewijzigd bij het Besluit van 21 mei 1992, Stb. 1992, 265.

<sup>59</sup> Zie bijvoorbeeld richtlijn 92/49/EEG (Pbl. L-311, 14 november 1997), richtlijn 95/26/EG (Pbl. L-168, 18 juli 1995), richtlijn 2002/12 (Pbl. L-126, 26 mei 2000), richtlijn 2000/64/EG (Pbl. L-290, 17 november 2000), richtlijn 2002/83 (Pbl. L-345, 19 december 2002) en richtlijn 2002/93/EG (Pbl. L-009, 15 januari 2003).



of geaggregeerde vorm zijn weergegeven en die niet herleidbaar zijn tot een individuele persoon of onderneming, bekend te maken. De geheimhoudingsplicht inzake de financiële marktsector is in Nederlandse wetgeving voor het eerst neergelegd in artikel 44 van de Wet op het schadeverzekeringsbedrijf uit 1964. In de Wet toezicht kredietwezen (Wtk) van 1978 was een geheimhoudingsbepaling opgenomen van gelijke strekking. Zie voor een toelichting op het tweede lid van dat artikel Kamerstukken II 1970/71, 11 069, nr. 3.<sup>60</sup> Dat artikel heeft mede als basis gediend voor artikel 64 van de Wtk 1992. Zie voor een toelichting hierop Kamerstukken II 1991/92, 22 665, nr. 3, paragraaf 5.8. Artikel 64 Wtk 1992 is vervolgens leidend geweest voor de overige sectorale bepalingen: artikel 24 van de Wet toezicht beleggingsinstellingen, artikel 31 van de Wet toezicht effectenverkeer 1995, artikel 87 van de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf en artikel 182 van de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993. Die artikelen zijn ter gelegenheid van de Informatie-uitwisselingswet aangepast. Zie voor een toelichting op deze wet Kamerstukken II 1992/93, 23 170, nrs. 3, paragraaf 5, onder c, en 6. Het eerste en tweede lid van de betreffende geheimhoudingsbepalingen uit de sectorale toezichtwetten zijn samengebracht in het eerste lid van artikel 1:72 van het voorstel voor de Wet op het financieel toezicht. Dit artikel is als volgt samen te vatten: In afwijking van de geheimhoudingsplicht kan de toezichthouder met gebruikmaking van vertrouwelijke gegevens of inlichtingen verkregen bij de uitvoering van zijn taak op grond van deze wet, mededelingen doen, indien deze niet kunnen worden herleid tot afzonderlijke personen of ondernemingen. DNB is derhalve bevoegd dergelijke gegevens aan de Algemene Rekenkamer te verstrekken.

Voorwaarde voor een effectief toezicht is dat de onder toezicht staande ondernemingen zonder terughoudendheid inlichtingen en stukken over bijvoorbeeld bedrijfsvoering aan de toezichthouder verstrekken.<sup>61</sup> Ondernemingen zullen slechts onder de voorwaarde van vertrouwelijkheid bereid zijn om dergelijke noodzakelijke bedrijfsgegevens over te leggen aan de toezichthouder. Die vertrouwelijkheid wordt gewaarborgd door de regels inzake de geheimhoudingsplicht. Op de AFM zijn vergelijkbare geheimhoudingsbepalingen van toepassing.

*Het zesde is ingevoegd bij de Derde wijziging van de CW 2001 (Kamerstukken 30.660).*

#### **Lid 6**

Voor de Algemene Rekenkamer is het recht van toegang tot informatie van derden die collectieve middelen ontvangen en uitgeven reeds geregeld in artikel 91, evenwel zonder het recht van inzage in de dossiers van de door deze derden ter controle ingezette accountants. Aangezien de Algemene Rekenkamer door het ontbreken van een wettelijke basis op dezelfde problemen stuit als de departementale auditdiensten bij het inzien van controledossiers en kopiëren van dossierstukken van instellingsaccountant, worden het inzage- en kopieerrecht bij de onderhavige wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 ook voor haar in het nieuwe zesde lid van artikel 91 wettelijk geregeld.

#### **Artikel 92**

*Dit artikel is bij de Achtste wijziging van de Comptabiliteitswet (Stb. 2002, 39) als artikel 59a opgenomen in de Comptabiliteitswet. Bij de daarop volgende algehele herziening van de Comptabiliteitswet in 2002 is dit artikel 92 van de Comptabiliteitswet 2001 geworden.*

*Het betreft het toekennen van controlebevoegdheden aan de Algemene Rekenkamer bij rechtspersonen en bepaalde natuurlijke personen die Europese subsidies ontvangen.*

*De artikelsgewijze toelichting bij het oorspronkelijke artikel 59a luidde (zie kamerstukken II, 2000/2001, 27.571).*

#### **Artikel 59a (Achtste wijziging CW)**

##### **Eerste lid**

Doel van deze bepaling is de Algemene Rekenkamer in algemene termen bevoegdheden toe te kennen om zelfstandig (op eigen gezag) en rechtstreeks (zonder tussenkomst van de minister) onderzoek te doen naar de rechtmatige en doelmatige besteding van EG-subsidies tot op het niveau van de genoemde categorieën van niet tot de Staat als rechtspersoon behorende derden. De vraag of en zo ja met welke regelmaat de Algemene Rekenkamer de in dit lid omschreven derden aan haar onderzoek zal onderwerpen is ter beoordeling aan de Algemene Rekenkamer.

<sup>60</sup> Blz. 19 t.a.v. het oorspronkelijke artikel 12, vijfde lid, en blz. 21 t.a.v. het oorspronkelijke artikel 20.

<sup>61</sup> Kamerstukken II, 1995/96, 24 456, nr.3, p. 3.

Het begrip rechtspersoon is omschreven in de artikelen 1, 2 en 3 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Met rechtspersonen worden in dat verband zowel publiekrechtelijke rechtspersonen (waaronder provincies en gemeenten) als privaatrechtelijke rechtspersonen (zoals naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid) bedoeld. De uitzonderingsbepaling opgenomen in artikel 59, zestiende lid, van deze wet geldt hier niet.

Anders dan ten aanzien van artikel 59 van deze wet (bij de formulering waarvan verder overigens zoveel mogelijk aansluiting is gezocht), strekken de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer zich hier ook uit tot natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen. Zulks is nodig omdat ook bevoegdheden bij bijvoorbeeld agrariërs worden beoogd (deze vormen een belangrijke categorie van eindbegunstigden). Ook de Europese Rekenkamer heeft de bevoegdheid om bij agrariërs controles te verrichten.

Overeenkomstig artikel 4:21, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt onder het begrip 'subsidie' verstaan elke aanspraak op financiële middelen verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor geleverde goederen of diensten. Verder is aansluiting gezocht bij artikel 4:23, derde lid, onder b, van de Algemene wet bestuursrecht, dat ziet op rechtstreeks door een instelling van de Europese Gemeenschappen verstrekte subsidies. De verstrekking van leningen en garanties wordt ook geacht te vallen onder het begrip subsidies.

In dit lid zijn de woorden 'rechtstreeks of middellijk' opgenomen. Met het gebruik van het woord 'middellijk' is beoogd om in het geval dat gelden aan bijvoorbeeld een intermediaire autoriteit of instantie worden verleend, maar feitelijk worden besteed door een andere partij, ook controle bij die andere partij (de eindbegunstigde) mogelijk te maken.

#### **Tweede en derde lid**

De formulering van deze twee leden is zoveel mogelijk analoog aan die van de overeenkomstige bepalingen in artikel 59 van deze wet. Dit betekent dat ten aanzien van de wijze van controleren de 'drie-fasen-procedure' van dat artikel is overgenomen. Deze procedure houdt in dat de Algemene Rekenkamer in eerste instantie de jaarrekening van de betrokken derde (waarbij ook een financiële verantwoording die een andere vorm heeft dan die van een jaarrekening als zodanig wordt beschouwd) en de daarop betrekking hebbende controlerapporten beoordeelt. Dit geschiedt aan de hand van de departementale dossiers, voor zover deze stukken in die dossiers aanwezig zijn (fase 1). Na bestudering van die stukken, zo nodig aangevuld met van de betrokken minister verkregen inlichtingen, zal het in veel gevallen mogelijk zijn de controle af te sluiten. Voor zover de door de Algemene Rekenkamer nodig geachte stukken bij de betrokken minister ontbreken of verkregen inlichtingen niet bevredigend zijn, kan de Algemene Rekenkamer bij de betrokken derde overlegging van de stukken vorderen of daarover nadere inlichtingen inwinnen (fase 2). Het vragen van (nadere) inlichtingen houdt tevens in dat de Algemene Rekenkamer met medewerking van de betrokken derde de externe accountant kan verzoeken haar zo volledig mogelijk in te lichten omtrent de uitkomsten en bevindingen van de door hem verrichte controlewerkzaamheden. In laatste instantie heeft de Algemene Rekenkamer ten slotte de mogelijkheid een onderzoek ter plaatse in te stellen, in situaties waarin stukken of inlichtingen binnen een redelijke termijn achterwege blijven of verkregen inlichtingen niet toereikend worden geacht (fase 3).

Voor een verdere toelichting zij verwezen naar de toelichting bij de overeenkomstige leden van artikel 59 van deze wet.

Artikel 54, eerste lid, van deze wet is van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit betekent dat aan de Algemene Rekenkamer alle informatie moet worden verschaft die zij ten behoeve van haar onderzoek nodig heeft (ingevolge artikel 22a van deze wet geldt dit eveneens voor de minister). Tot die informatie behoort zonder uitzondering ook de informatie die naar haar aard of naar opvatting van de gecontroleerde vertrouwelijk is. Over de vraag of vertrouwelijk aan de Rekenkamer verstrekte informatie in rapporten of verslagen wordt opgenomen, op welke wijze dat gebeurt en hoe daarover met de gecontroleerde en de minister wordt gecommuniceerd wordt ingegaan bij de toelichting bij het zesde

lid van dit artikel (zie verder ook het algemeen gedeelte van deze memorie van toelichting).

In het tweede en derde lid wordt gesproken over 'Onze Minister wie het aangaat'. Aangezien er op vele beleidsterreinen EG-subsidies worden verstrekt, zijn meerdere ministers betrokken bij het beheer, controle en toezicht ten aanzien van EG-subsidies. Aanknopingspunt in dezen zal dan ook moeten zijn, dat de minister wie het aangaat de minister is die in nationaal verband verantwoordelijk is op het beleidsterrein ten aanzien waarvan de EG-subsidie is verstrekt. In voorkomende gevallen kunnen dit ook meerdere ministers zijn.

De Algemene Rekenkamer en de betrokken ministers dienen zodanig gebruik te maken van de in dit wetsvoorstel geformuleerde bevoegdheden, dat de met de uitvoering gemoeide kosten en de beheer- en controlelasten voor de gecontroleerde derden zo veel mogelijk worden beperkt. Dit betekent onder meer dat ter verkrijging van informatie over de besteding van EG-subsidies door derden zoveel mogelijk gebruik zal worden gemaakt van de bestaande departementale dossiers daarover en van de reeds beschikbare jaarstukken van deze derden (inclusief de daarop betrekking hebbende controlerapporten). Indien mogelijk, dient verder te worden aangesloten bij de informatie die de gecontroleerde derde al bij de betrokken instelling van de Gemeenschappen heeft moeten aanleveren om in aanmerking te komen voor de gevraagde EG-subsidie. Een onderzoek ter plaatse zal alleen dan worden ingesteld indien de departementale dossiers, de opgestelde jaarstukken en de nader van de betrokken derde verkregen stukken en inlichtingen onbevredigend zijn. Een dergelijk terughoudend gebruik van het instrument onderzoek ter plaatse draagt bij aan zo laag mogelijke administratieve lasten.

*Het vierde is ingevoegd bij de Derde wijziging van de CW 2001 (Kamerstukken 30.660).*

#### **Vierde lid**

Voor de Algemene Rekenkamer is het recht van toegang tot informatie van derden die Europese subsidies ontvangen reeds geregeld in artikel 92 evenwel zonder het recht van inzage in de dossiers van de door deze derden ter controle ingezette accountants. Het inzage- en kopieerrecht worden bij de onderhavige wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 daarom nu ook voor haar wettelijk geregeld.

#### **Vierde lid** (sinds Derde wijziging CW 2001 vijfde lid)

In dit lid wordt het doel van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer omschreven als oordeelsvorming over het beleid dat de betrokken ministers voeren ter nakoming van de bij of krachtens de oprichtingsverdragen van de Europese Gemeenschappen aan de lidstaat Nederland opgelegde verplichtingen aangaande beheer, controle of toezicht ten aanzien van EG-subsidies. De Algemene Rekenkamer heeft ook zelf aangegeven dat het haar gaat om onderzoek naar het handelen van de ministers en niet om controle van bijvoorbeeld gemeenten of provincies als zodanig. De Algemene Rekenkamer heeft daarbij aangedrongen op een nadere *bevoegdheid* (binnen haar bestaande controletaak) en niet gevraagd om een nieuwe controletaak.

In dit lid wordt gesproken over verplichtingen die bij of krachtens de oprichtingsverdragen van de Europese Gemeenschappen op de Staat rusten. Daaronder vallen verplichtingen voortvloeiend uit het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, het Verdrag tot oprichting van de Europese (Economische) Gemeenschap en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, de wijzigingen van deze verdragen, alsmede de eraan gehechte bijlagen, overeenkomsten en protocollen, en de op grond van deze verdragen door de instellingen van de Europese Gemeenschappen vastgestelde verordeningen, richtlijnen en beschikkingen.

De formulering in dit lid maakt duidelijk dat dit wetsvoorstel zich richt op die EG-subsidies voor de besteding waarvan de Nederlandse Staat door de Europese Commissie of het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen aansprakelijk kan worden gesteld. Het gaat er daarbij om dat de Nederlandse Staat aansprakelijk is, indien zich in Nederland door tekortkomingen in beheer en controle gevallen van fraude en onregelmatigheden voordoen, niet alleen indien deze tekortkomingen zich voordoen op rijksniveau, maar ook indien deze toegeschreven moeten worden aan het niet correct toepassen van het communautaire recht door bestuursorganen die niet tot de Staat behoren. De centrale overheid kan zich bij een niet correcte uitvoering of handhaving van het communautaire recht door bestuursorganen

niet vrijpleiten door een beroep te doen op de autonomie van deze bestuursorganen. Voor de naleving van communautaire verplichtingen door niet-bestuursorganen die zonder tussenkomst van de Staat rechtstreeks van de Commissie subsidies ontvangen, is de Staat alleen aansprakelijk indien in de desbetreffende communautaire regelgeving nadere op de lidstaat rustende verplichtingen zijn geformuleerd.

Van belang is dat de op de lidstaat rustende communautaire verplichtingen ten aanzien van beheer, controle en toezicht verschillen van beleidsterrein tot beleidsterrein en van regeling tot regeling. De reikwijdte van deze verplichtingen is conform het bepaalde in dit lid bepalend voor de reikwijdte van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer (en conform het bepaalde in het vierde lid van artikel 22a eveneens voor de minister wie het aangaat). De desbetreffende verplichtingen zijn uiteenlopend van aard. Zo kan aan een lidstaat zijn opgedragen om ten aanzien van EG-subsidies die zonder tussenkomst van de centrale overheid rechtstreeks aan derden worden uitbetaald, afhankelijk van de daarbij van toepassing zijnde sectoriële regelgeving, controles te verrichten, maatregelen te nemen ter voorkoming en bestrijding van onregelmatigheden, of bepaalde informatie te verstrekken aan de Europese Commissie. Voorts kan op bepaalde terreinen de minister belast zijn met de aanwijzing van de binnen Nederland met de uitvoering van de desbetreffende communautaire acties belaste diensten of organen, of is de minister verantwoordelijk voor de indiening van een nationaal plan of een nationale aanvraag bij de Commissie. Vaak heeft de centrale overheid zitting in een beheer- of ander comité. Al met al leidt de diversiteit van de desbetreffende voorschriften tot uiteenlopende verplichtingen van de lidstaat. Met deze diversiteit is in dit artikel (en in artikel 22a) rekening gehouden.

Onder meer de regelgeving betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, de regelgeving inzake de toekenning van subsidies uit de structuurfondsen en de regelgeving ten aanzien van bijstandsverlening op het gebied van transeuropese netwerken bevatten belangrijke voorschriften betreffende door de lidstaat te nemen controlemaatregelen, te treffen voorzieningen gericht op het voorkomen en bestrijden van onregelmatigheden, en verplichtingen inzake het verstrekken van bepaalde informatie aan de Commissie. Ten aanzien van deze subsidies is dan ook duidelijk sprake van aansprakelijkheid van de Staat.

Het komt echter ook voor dat bedrijven en instellingen door de Europese Commissie via een aankondiging in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen worden uitgenodigd om rechtstreeks (zonder tussenkomst van de Staat) bij haar een aanvraag voor financiële steun in te dienen. De desbetreffende sectoriële regelgeving voorziet daarbij vaak niet in nadere verplichtingen van de Staat. De Commissie sluit alsdan rechtstreeks contracten (overeenkomsten) met begunstigen in de lidstaten. Eventuele communautaire aansprakelijkheid betreft dan uitsluitend de relatie tussen een instelling van de Gemeenschappen en de gesubsidieerde (bijvoorbeeld een bedrijf). Een voorbeeld van een communautaire geldstroom waarvoor dit geldt, zijn de subsidies die de Europese Commissie verstrekt in het kader van het vijfde Kaderprogramma van de Europese Gemeenschap voor activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie.<sup>62</sup> De minister kan zich tegenover de Staten-Generaal moeilijk verantwoorden over de uitvoering van een bilateraal contract voor onderzoek en technologische ontwikkeling dat is afgesloten tussen de Europese Commissie en een Nederlandse onderneming. De centrale overheid staat daar volledig buiten en is op grond van de desbetreffende regelgeving ook niet belast met enige beheer-, controle- of toezichtstaak. Aangezien het de bedoeling van dit wetsvoorstel is om alleen bevoegdheden te creëren indien de Staat door de instellingen van de Europese Gemeenschappen aansprakelijk kan worden gesteld voor een verzuim in de naleving van het communautaire recht, worden voor dergelijke gevallen in dit wetsvoorstel geen bevoegdheden gecreëerd, noch voor de Algemene Rekenkamer noch voor de minister.

De controle op de besteding van de in de vorige alinea bedoelde gelden valt onder de controletaak van de Europese Rekenkamer. Het kan wenselijk zijn dat de Algemene Rekenkamer de controle in die gevallen in samenwerking met de Europese Rekenkamer

<sup>62</sup> Besluit nr. 182/1999/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 december 1998 betreffende het vijfde Kaderprogramma van de Europese Gemeenschap voor activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie (1998-2002) (PbEG nr. L 26 van 1 februari 1999).

uitoefent. Aangezien dit wetsvoorstel geen bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer terzake creëert, zal het dan moeten gaan om een optreden van de Algemene Rekenkamer namens en ten behoeve van de Europese Rekenkamer. Een eigenstandig optreden van de Algemene Rekenkamer leidend tot rapportage aan de Staten-Generaal is hier niet passend. Ook de Algemene Rekenkamer zelf heeft aangegeven haar onderzoek te willen richten op het handelen van ministers en niet op het handelen van bijvoorbeeld decentrale bestuursorganen als zodanig.<sup>63</sup> In de gevallen dat de Algemene Rekenkamer geen zelfstandige (eigen) controlebevoegdheden heeft, kan zij desgewenst toch controles verrichten, maar dan op grond van de bevoegdheden van en rapporterend aan de Europese Rekenkamer. Opgemerkt zij overigens dat de Algemene Rekenkamer eerder heeft aangegeven niet een van de Europese Rekenkamer afgeleide bevoegdheid te wensen.<sup>64</sup> In dat licht valt dus niet te verwachten dat zij in de praktijk veelvuldig zal gaan optreden namens de Europese Rekenkamer.

**Vijfde lid** (sinds Derde wijziging CW 2001 zesde lid)

Het bepaalde in het vijfde lid komt overeen met het bepaalde in het eerste zinsdeel van het zesde lid van artikel 59 van deze wet. Derhalve zij verwezen naar de toelichting daarbij.

**Zesde lid** (sinds Derde wijziging CW 2001 zevende lid)

Ten algemene zij allereerst verwezen naar de toelichting bij de genoemde leden van artikel 59 van deze wet.

Het vierde lid van artikel 59 van deze wet is van overeenkomstige toepassing verklaard om te bewerkstelligen dat het vorderen van bescheiden en het inwinnen van nadere inlichtingen, bedoeld in het derde lid, ten aanzien van De Nederlandsche Bank NV geschiedt door tussenkomst van de minister en dat het vorderen van bescheiden van De Nederlandsche Bank NV uitsluitend betrekking heeft op de jaarrekeningen en rapporten, bedoeld in het tweede lid.

Voor het omgaan met vertrouwelijke gegevens en bevindingen is aangegeven dat het bepaalde in het veertiende lid van artikel 59 van deze wet van overeenkomstige toepassing is. Daarin is bepaald dat de Algemene Rekenkamer van gegevens en bevindingen die naar hun aard vertrouwelijk zijn, geen melding maakt in een verslag of rapport. De wijze van rapporteren zal zodanig moeten zijn, dat gegevens en bevindingen niet te herleiden zijn tot individuele provincies, gemeenten, bedrijven of personen. Dat is ook logisch tegen de achtergrond dat de Algemene Rekenkamer ingevolge het bepaalde in het vierde lid rapporteert over het handelen van de minister (c.q. het gebruik dat deze heeft gemaakt van zijn of haar bevoegdheden) en niet over het handelen van het betrokken decentrale bestuursorgaan, bedrijf of persoon als zodanig. Het controle-object van de Algemene Rekenkamer is en blijft het handelen van de minister.

Er mag van uitgegaan worden dat de Algemene Rekenkamer de door haar gehanteerde procedure voor hoor en wederhoor ten aanzien van de rapportage over onderzoeksbevindingen die het Rijk aangaan overeenkomstig zal toepassen ten aanzien van onderzoeksbevindingen die derden aangaan. Dit wil zeggen dat de Algemene Rekenkamer de in haar verslagen en rapporten op te nemen bevindingen voorafgaand aan vaststelling en publicatie voorlegt aan de betrokken derde ter verkrijging van een reactie daarop. In haar reactie op het haar voor advies voorgelegde concept van deze wetswijziging heeft de Algemene Rekenkamer aangegeven dat de assumptie dat zij de ten aanzien van het Rijk gehanteerde procedure voor hoor en wederhoor overeenkomstig zal toepassen ten opzichte van derden, juist is. Daarbij heeft zij aangegeven dat een en ander onverkort geldt voor haar publicatiebeleid en meer in het bijzonder voor de vraag of en op welke wijze zij vertrouwelijke gegevens in haar publicaties opneemt.<sup>65</sup>

<sup>63</sup> Zie: Kamerstukken II 1996/97, 24 500, nr. 5, Kamerstukken II 1997/98, 24 479, nrs. 2 en 3, de brief van de Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer d.d. 12 maart 1998, kenmerk 314R/S (Kamerstukken II 1997/98, 24 479, nr. 4) en de brief van de Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer d.d. 7 oktober 1999, kenmerk 830R. De Algemene Rekenkamer heeft aangedrongen op een nadere bevoegdheid binnen haar bestaande controletaak; zij heeft niet gevraagd om een nieuwe controletaak.

<sup>64</sup> Zie vorige voetnoot.

<sup>65</sup> Brief van de Algemene Rekenkamer aan de Minister van Financiën d.d. 5 april 2000, kenmerk 342R, blz. 12.

Over de vraag of en op welke wijze zij vertrouwelijke gegevens in haar verslagen en rapporten opneemt, voert de Algemene Rekenkamer overleg met de gecontroleerde en met de desbetreffende minister. Verwacht mag worden dat de Algemene Rekenkamer een afweging maakt tussen enerzijds de rechtstreekse gevolgen die de publicatie van haar bevindingen voor een of meer belanghebbenden kan hebben en anderzijds de met de publicatie van het desbetreffende verslag of rapport te dienen doelen. Uitgangspunt daarbij dient te zijn dat de Algemene Rekenkamer in openbare verslagen en rapporten geen vertrouwelijke bedrijfsgegevens of anderszins commercieel gevoelige informatie vermeldt, wanneer het betrokken bedrijf als gevolg daarvan concurrentienadeel ten opzichte van andere bedrijven zou kunnen ondervinden. Bij gelegenheid van de behandeling van het rapport *Financiële relaties met grote ondernemingen* heeft de Algemene Rekenkamer kenbaar gemaakt bij haar besluitvorming onder meer de objectieve criteria te hanteren die zijn vastgelegd in de Wet openbaarheid van bestuur.<sup>66</sup> Als vertrouwelijk beschouwt de Rekenkamer in elk geval gegevens die de persoonlijke levenssfeer betreffen en bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk zijn meegedeeld.<sup>67</sup> De Rekenkamer heeft daarbij aangegeven dat er sprake is van bedrijfs- en fabricagegegevens indien en voor zover uit die gegevens wetenswaardigheden kunnen worden gelezen of afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering of het productieproces, dan wel met betrekking tot de afzet van de producten of de kring van afnemers en leveranciers. Ook als bedrijfs- en fabricagegegevens niet langer door het bedrijf zelf of een rechtsopvolger worden uitgebaat, bijvoorbeeld na faillissement, behouden zij hun vertrouwelijkheid zolang zij op zichzelf een objectieve economische waarde hebben.

De gecontroleerde (bijvoorbeeld een bedrijf) kan voorafgaand aan publicatie eventuele bezwaren niet alleen kenbaar maken aan de Algemene Rekenkamer, maar ook aan de betrokken minister. De minister kan deze bezwaren dan betrekken in het overleg dat hij of zij met de Algemene Rekenkamer voert (hoor en wederhoor).

**Zevende lid** (sinds Derde wijziging CW 2001 achtste lid)

Het EG-Verdrag bepaalt dat de Europese Rekenkamer de wettigheid en de regelmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van de Gemeenschap onderzoekt, en tevens nagaat of een goed financieel beheer werd gevoerd.<sup>68</sup> Zoveel mogelijk zal verzekerd dienen te worden dat de Algemene Rekenkamer niet op grond van een eigen interpretatie van de Europese regelgeving tot de conclusie komt dat bepaalde uitgaven rechtmatig of onrechtmatig zijn, terwijl de Europese Rekenkamer op grond van haar interpretatie van de regels tot tegenovergestelde conclusies komt. Daarom moeten over het rechtmatigheidsbegrip c.q. de materiële normen inzake de interpretatie van Europese regelgeving ten minste goede afspraken moeten worden gemaakt tussen de Algemene Rekenkamer en de andere nationale rekenkamers aan de ene kant en de Europese Rekenkamer aan de andere kant. Deze afspraken moeten leiden tot eenduidige normen, zij moeten transparant zijn en zij dienen bekend te worden gemaakt aan in elk geval de betrokken departementen. Daarbij moet de interpretatie van de Europese Rekenkamer uiteindelijk leidend zijn, althans voor wat betreft de Algemene Rekenkamer en de andere nationale rekenkamers.<sup>69</sup> Hiermee wordt beoogd te bewerkstelligen, dat de Algemene Rekenkamer gebonden is aan dezelfde Europese rechtmatigheidsnormatiek waaraan ook de Europese Rekenkamer zich gebonden acht. Dit tast de eigen verantwoordelijkheid van de Algemene Rekenkamer om in overleg met de Europese Rekenkamer te komen tot afspraken over de gewenste controlemethodologie niet aan. Waar het om gaat, is dat gewaarborgd wordt dat sprake is van een eenvormige interpretatie van de Europese regelgeving aan de hand van duidelijke en eenduidige criteria die uniform gelden voor alle nationale rekenkamers. Daardoor

<sup>66</sup> Kamerstukken II 1996/97, 25 080, nr. 4. Zie ook Kamerstukken II 1999/2000, 26 248, nr. 11.

<sup>67</sup> De gegevens moeten vertrouwelijk zijn meegedeeld of althans zijn verstrekt in een contact dat het betrokken bedrijf redelijkerwijs als vertrouwelijk mocht beschouwen. Bedrijfs- en fabricagegegevens die door het betrokken bedrijf openbaar zijn gemaakt, of waarvan het betrokken bedrijf heeft toegestaan dat ze openbaar worden gemaakt, zijn daarmee niet meer naar hun aard vertrouwelijk.

<sup>68</sup> EG-Verdrag, art. 248. De Europese Rekenkamer verricht dezelfde taak met betrekking tot de beide andere Gemeenschappen (EGKS-Verdrag, art. 45C, en Euratom-Verdrag, art. 160C).

<sup>69</sup> Het spreekt voor zich dat in de institutionele verhoudingen op Europees niveau het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen de uniforme interpretatie van de communautaire regelgeving bewaakt. Deze instelling is dus uiteindelijk bepalend voor de interpretatie daarvan.

moeten kwaliteitsverschillen in aanpak tussen de nationale rekenkamers zoveel mogelijk voorkomen worden.

**Achtste lid** (sinds Derde wijziging CW 2001 negende lid)

Doel van dit lid is het formuleren van nadere waarborgen van rechtsbescherming ten aanzien van het gebruik van de bevoegdheid vermeld in het derde lid (in het bijzonder onderzoek ter plaatse). Daarbij is aansluiting gezocht bij een viertal artikelen uit de Algemene wet bestuursrecht. Deze artikelen zien op achtereenvolgens de plicht tot het overleggen van een legitimatiebewijs, het gebruik dat van bevoegdheden moet worden gemaakt, de bevoegdheid tot het betreden van plaatsen (waaronder gebouwen, woningen, erven en andere terreinen), en de bevoegdheid tot het inzien van gegevens en bescheiden en het maken van kopieën daarvan.

Verwacht mag worden dat de Algemene Rekenkamer bij het betreden van plaatsen aan de betrokkene mededeling doet van het doel van die betreding. Overigens zij opgemerkt dat binnentreden als zodanig geen besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Bijgevolg is tegen binnentreden geen bezwaar of beroep mogelijk. Wel bestaat er toegang tot de rechter via de weg van een kort geding, waarbij de betrokkene aanvoert dat het binnentreden jegens hem onrechtmatig is.

De uitbreiding van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer zal in de praktijk - gegeven de omvang van de desbetreffende geldstromen - voor een belangrijk deel betrekking hebben op de controle van agrariërs die communautaire landbouwsubsidies ontvangen. De te controleren bedrijfsadministratie bevindt zich daarbij veelal in een woonhuis. Uiteraard mag ervan worden uitgegaan dat de desbetreffende agrariërs de Algemene Rekenkamer, gegeven het bepaalde in deze wet, toegang zullen verlenen tot hun woning. Het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner blijft buiten de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer vallen. Uitgangspunt is immers dat die bevoegdheid slechts in uitzonderingsgevallen dient te bestaan (vergelijk artikel 12, eerste lid, van de Grondwet).<sup>70</sup> Mocht de Algemene Rekenkamer in de praktijk stuiten op een weigering een woning te mogen betreden, dan kan zij de desbetreffende minister daarvan in kennis stellen en deze vragen (alsnog) de verlangde informatie bij de betrokkene op te vragen. Mocht de Algemene Rekenkamer in voorkomend geval stuiten op (een vermoeden van) een strafbaar feit, dan dient zij de aangewezen justitiële autoriteiten daarvan op de hoogte te stellen, zodat deze op grond van hun bevoegdheden kunnen bezien welke nadere actie geboden is.

### **Artikel 93**

Dit was het oude artikel 60.

Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

*Ontleend aan de Eerste nota van wijziging dd. 30-1-1991 bij de 5e wijziging van de CW (Kamerstukken 21.471).*

Ter toelichting bij de invoering van het nieuwe artikel 60 geldt het volgende. In artikel 59 (oud artikel 80) zijn de controlebevoegdheden van de Rekenkamer bij derden geregeld, onder meer voor zover overheidsbeleid door derden wordt uitgevoerd en deze derden daartoe financieel door het Rijk in staat worden gesteld. De door deze derden gevoerde administraties kunnen dan in het algemeen niet als rijksadministraties worden beschouwd. Een aparte wettelijke bevoegdheid voor een controle door de Rekenkamer van die administraties ter plaatse bij die derden was daartoe noodzakelijk.

De onderhavige bepaling heeft daarentegen betrekking op de uitbesteding van de administraties, bedoeld in artikel 20. Op grond van artikel 21 is met de zorg voor die administraties de Centrale directie FEZ van een departement belast. Decentralisatie (binnen het Rijk, i.c. aan beleidsafdelingen) is daarbij niet uitgesloten. Het tweede lid van artikel 21 sluit ook uitbesteding aan een derde (buiten het Rijk) niet uit; de memorie van toelichting bij dat artikellid geeft slechts aan dat privatisering van deze FEZ-taak niet wordt overwogen. Bij eventuele uitbesteding van dergelijke administraties dient echter - in tegenstelling tot privatisering - een door een derde gevoerde administratie als rijksadministratie te worden beschouwd. Toch kunnen daarbij desalniettemin problemen ontstaan rond de vraag hoever de bevoegdheden van de Rekenkamer zich uitstrekken, met

<sup>70</sup> Zie ook de Algemene wet op het binnentreden (artikel 2 e.v.) en de Wet op de economische delicten (artikel 20).

name als die derde een zelfstandige rechtspersoon is (administratiekantoor, stichting, o.i.d.). Om onzekerheid rond de bevoegdheden van de Rekenkamer ter zake bij voorbaat weg te nemen, wordt de invoeging van het thans voorgestelde artikel alsnog wenselijk geoordeeld.

In het in te voegen artikel is niet betrokken de (wellicht theoretische) mogelijkheid van uitbesteding van de zorg voor de begrotingszaken (de "controllers"-functie van FEZ); immers, dat betreft de toetsende en coördinerende rol van FEZ die zich niet voor uitbesteding leent. Uitbesteding van zowel de zorg voor de begrotingszaken als de zorg voor de daarmee samenhangende administraties zou bovendien in strijd zijn met artikel 21, eerste lid.

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 6e wijziging van de CW (Kamerstukken 23.796).*

Met het schrappen van de woorden "met toepassing van artikel 21, tweede lid," wordt beoogd de onzekerheid weg te nemen die van deze zinsnede het gevolg kan zijn. In de oude tekst van artikel 60 zou gelezen kunnen worden, dat de daarin opgenomen bepaling alleen zou gelden voor financiële administraties die zijn uitbesteed. Een zodanige beperking heeft bij de introductie van artikel 60 bij de vijfde wijziging van de CW niet voor ogen gestaan. Ook toegang van de Rekenkamer tot informatiebestanden die derden namens het Rijks beheren, dient verzekerd te zijn omdat dat bijvoorbeeld bij doelmatigheidsonderzoeken van belang kan zijn.

#### **Artikel 94**

Dit was het oude artikel 61.

Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 5e wijziging van de CW (Kamerstukken 21.471).*

Dit artikel vervangt het huidige artikel 75. De leden van artikel 61 zijn thans ruimer geformuleerd dan de overeenkomstige leden van het huidige artikel 75. Het wordt geheel aan het oordeel van de Rekenkamer overgelaten, welke opmerkingen en bedenkingen zij van belang acht om mededeling van te doen.

#### **Artikel 95**

Dit was het oude artikel 62.

Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 5e wijziging van de CW (Kamerstukken 21.471).*

De bepaling in het eerste lid van artikel 62 (het huidige artikel 82, eerste lid) dient niet zo strikt te worden geïnterpreteerd, dat de Rekenkamer steeds in elk jaarverslag alle werkzaamheden aan de orde dient te stellen. De omvang en het stadium waarin bepaalde werkzaamheden verkeren, zullen veelal bepalend zijn voor de vraag of in een bepaald jaarverslag vermelding ervan wenselijk is. De Rekenkamer wordt de vrijheid gelaten de mate te bepalen waarin over de verschillende werkzaamheden verslag wordt gedaan. Het tweede lid is nieuw. Het biedt de basis voor de in de praktijk gebleken behoefte over bepaalde controle-onderzoeken afzonderlijk te rapporteren. Het is aan de Rekenkamer te bepalen welke onderzoeken voor afzonderlijke rapportage in aanmerking komen. Het huidige artikel 82, tweede lid, inhoudende dat in het verslag mededeling wordt gedaan van bij een onderzoek gebleken gegevens die voor de beoordeling door de Staten-Generaal van het gevoerde beleid nuttig kunnen zijn, is niet overgenomen, omdat die bepaling gelet op de taak en de positie van de Rekenkamer in ons staatsbestel te vanzelfsprekend is.

#### **Artikel 96**

Dit was het oude artikel 63.

In het eerste lid is een redactionele aanpassing doorgevoerd: "taken en of bevoegdheden" is vervangen door "taken of bevoegdheden" zonder dat daarmee een wijziging van de inhoud van het artikellid wordt beoogd. Er zijn overigens geen wijzigingen in aangebracht.

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 5e wijziging van de CW (Kamerstukken 21.471).*

Dit artikel (tweede lid) betreft enerzijds een vervanging van het huidige artikel 35, anderzijds (eerste lid) behelst het een uitbreiding, in die zin dat niet alleen over lagere regelgeving ingevolge de CW vooraf overleg met de Rekenkamer dient te worden gevoerd (tweede lid), maar ook over andere regelgeving, voor zover die regelgeving betrekking heeft op taken en



of bevoegdheden van de Rekenkamer. Thans wordt duidelijker naar voren gebracht de verantwoordelijkheid die andere ministers ter zake hebben. Tevens vervangt het derde lid van dit artikel het huidige artikel 78.

*Ontleend aan de memorie van antwoord, punt 39, van de 5e wijziging van de CW (Kamerstukken 21.471).*

#### Eerste lid

De leden van de PvdA-fractie menen dat de bepalingen in artikel 62 (=artikel 63, nieuw), eerste en derde lid, tot een uiteenlopende interpretatie en mogelijke versnippering van de taak van de Rekenkamer zouden kunnen leiden. Zij geven er de voorkeur aan dat de taken van de Rekenkamer in hoofdzaak in de CW zijn, respectievelijk worden vastgelegd. In dit verband vragen zij de regering het eerste en het derde lid nog eens op hun opportuniteit te toetsen, subsidiair de mede-verantwoordelijkheid van de minister van Financiën hieraan toe te voegen.

Het gevaar van uiteenlopende interpretatie van de bepalingen in artikel 62 (=artikel 63, nieuw), eerste en derde lid, is naar onze opvatting niet aanwezig, omdat het derde lid moet worden gezien als een logisch sluitstuk van hetgeen in het eerste en tweede lid is bepaald. Ten aanzien van een mogelijke versnippering van de taak van de Rekenkamer merken wij het volgende op. In artikel 76 van de Grondwet is de taak van de Rekenkamer vastgelegd betreffende het onderzoek van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk. Ingevolge artikel 78, tweede lid, van de Grondwet kunnen bij wet evenwel ook andere taken aan de Rekenkamer worden opgedragen. Als voorbeeld noemen wij de in de Algemene Burgerlijke Pensioenwet opgenomen taak van de Rekenkamer met betrekking tot de controle van de jaarrekening van het ABP-fonds (zie voor meer voorbeelden het overzicht in de bijlage bij deze memorie van antwoord). Door de bepalingen inzake de controle in de betrokken bijzondere wet op te nemen, kunnen deze bepalingen worden toegesneden op het specifieke karakter van de te controleren instelling. Tevens blijkt dan ook uit de bijzondere wet zelf dat ter zake controle door de Rekenkamer plaatsvindt, hetgeen naar onze mening de overzichtelijkheid ten goede komt. Een en ander leidt naar onze mening niet tot onaanvaardbare versnippering van de taak van de Rekenkamer (zie ook het antwoord bij punt 4).

De subsidiair gestelde vraag inzake het toevoegen aan het eerste en derde lid van de medeverantwoordelijkheid van de minister van Financiën beantwoorden wij positief, in de zin dat bij het te voeren overleg tevens de minister van Financiën dient te worden betrokken. Het eerste lid zal dienovereenkomstig worden aangepast (zie de bijgevoegde Nota van wijziging).

*Ontleend aan de memorie van toelichting bij de 6e wijziging van de CW (Kamerstukken 23.796).*

#### Tweede lid

Het voorgestelde tweede lid voorziet onder meer in overleg tussen de betrokken minister en de Rekenkamer in de gevallen, waarin de Staat op grond van het voorgestelde artikel 29, eerste lid, besluit tot het oprichten, mede-oprichten of het doen oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon. Omdat voor een dergelijke oprichting, in tegenstelling tot de oude regeling, in beginsel geen wettelijke machtiging is vereist, zou daarvoor op grond van het voorgestelde eerste lid van artikel 63 geen overleg met de Rekenkamer (meer) behoeven te worden gevoerd. Dit wordt niet wenselijk geacht. Daarom wordt in het tweede lid voorgesteld voor dergelijke situaties het eerste lid van overeenkomstige toepassing te verklaren. Het is namelijk van belang dat de Rekenkamer door voorafgaand overleg de mogelijkheid wordt geboden te beoordelen of de controlestructuur met betrekking tot de rechtspersoon geen lacunes zal bevatten. Ook wordt de Rekenkamer hierdoor de mogelijkheid geboden te beoordelen of de rechtspersoon aan een van de criteria in artikel 59 voldoet.

Deze aanvullende bepaling in het tweede lid van artikel 63 brengt met zich, dat indien de Rekenkamer taken en of bevoegdheden krijgt op grond van artikel 59, voorafgaand overleg met haar gevoerd dient te worden. Dat geldt overigens ook op grond van het eerste lid van artikel 63.

De betrokken minister kan de resultaten van het overleg met de Rekenkamer opnemen in zijn schriftelijke mededeling ex artikel 29, eerste lid, aan de Staten-Generaal over een voorgenomen oprichting.

Overigens wordt nog opgemerkt, dat het voor de toepassing van artikel 63 niet van belang is of de oprichting van een rechtspersoon al dan niet plaatsvindt in het kader van een externe verzelfstandiging. Voorafgaand overleg is dus steeds geboden.

*Ontleend aan de Eerste nota van wijziging dd. 30-1-1991, onderdeel n, bij de 5e wijziging van de CW (Kamerstukken 21.471).*

#### Derde lid

Ter toelichting bij de wijziging van het derde lid van artikel 63 (na vernummering) geldt het volgende.

De thans in te voegen uitzonderingsbepaling heeft betrekking op de Rijksbegrotingsvoorschriften. Abusievelijk zijn deze voorschriften door de verruimde formulering van de bepaling in artikel 63 (na vernummering) onder de voorafgaande advisering door de Rekenkamer komen te vallen. In de huidige CW worden deze voorschriften (en de jaarlijkse wijzigingen daarin) ook niet vooraf aan de Rekenkamer ter advisering voorgelegd. Continuering van de bestaande praktijk is gewenst. Deze praktijk houdt tevens in dat in voorkomende gevallen de Rekenkamer de minister van Financiën op de hoogte stelt van problemen, waarop zij bij haar werkzaamheden stuit als gevolg van bepalingen in die voorschriften. In overleg wordt dan tot een oplossing van die problemen gekomen.

#### Artikel 97

Dit artikel vervangt de oude artikelen 74 en 74a. Er zijn geen inhoudelijke wijzigingen in aangebracht. Wel is de tekst van artikel 74a thans opgenomen in het eerste lid van artikel 97 (oud 74) artikel. Op deze wijze ligt duidelijker vast, dat de bevoegdheid van de Minister van Financiën om regels te kunnen stellen in afwijking van de CW en van de instellingswetten van begrotingsfondsen (de wetten, bedoeld in artikel 9, tweede lid) is beperkt tot de situaties waarin sprake is van buitengewone omstandigheden.

Naar aanleiding van een opmerking van de Rekenkamer wordt bij deze artikelen de volgende aanvullende toelichting gegeven.

De hier bedoelde bepalingen hebben betrekking op buitengewone omstandigheden als bedoeld in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, waarbij de inwendige of uitwendige veiligheid van het Rijk in het geding is. Artikel 103 van de Grondwet (GW) geeft aan welke bevoegdheid de wetgever heeft aangaande uitzonderingsbepalingen. Tot op zekere (beperkte) hoogte mogen daarbij bepalingen van de GW opzij worden gezet. Dat geldt niet voor de bepalingen inzake de AR. De GW bepaalt echter alleen dat de AR de uitgaven en ontvangsten van het Rijk onderzoekt en dat zij de Rijksrekening goedkeurt. De afwijkende regels die de Minister van Financiën op grond van artikel 98 kan stellen, zullen daarom geen betrekking kunnen hebben op de inhoud/aard van deze twee taken. Dat sluit mijns inziens niet uit dat wel van de regels in de CW kan worden afgeweken, voor zover die regels bijvoorbeeld betrekking hebben op de wijze waarop de AR die taken dient uit te voeren, op de bevoegdheden die zij daarbij tot haar beschikking heeft, op de uiterste data die daarbij gerespecteerd moeten worden, e.d. Bepaald zou bijvoorbeeld kunnen worden dat de AR het bedoelde onderzoek en de goedkeuring van de Rijksrekening uitvoert, nadat de uitzonderingstoestand is afgelopen.

*Ontleend aan de Memorie van toelichting bij Invoeringswet Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Kamerstukken 23.791)*

Het nieuwe artikel 74 bevat de standaardbepaling met de geharmoniseerde terminologie voor buitengewone omstandigheden en de geharmoniseerde procedure voor inwerkingstelling van het nieuwe artikel 74a waarin de bovenbedoelde buitengewone bevoegdheid van de Minister van Financiën is opgenomen.

*Ontleend aan artikel 93 van de memorie van toelichting bij de 4e wijziging van de CW 1976 (Kamerstukken 20.994)*

In tijden van oorlog, oorlogsgevaar of andere buitengewone omstandigheden kunnen zich de volgende budgettaire problemen voordoen:

- een sterke stijging van bepaalde uitgavencategorieën; dit kan leiden tot overschrijding dan wel onderuitputting van de ramingen bij artikelen of in begrotingen, waardoor verschuivingen binnen respectievelijk tussen begrotingen noodzakelijk kunnen zijn;
- een tekortschieten van middelen.

Deze problemen dienen eerst binnen het bestaande financiële kader, i.c. met behulp van de CW, te worden opgelost voordat de minister van Financiën een beroep doet op artikel 14 van de Noodwet Financieel Verkeer, teneinde 's Rijks schatkist tijdelijk te versterken door middel van kredieten of voorschotten van de Nederlandsche Bank.

De CW biedt mogelijkheden om aan bovenstaande problemen het hoofd te bieden zoals:

- een verscherpte toepassing van het voorafgaand toezicht ex art. 36, tweede lid, waardoor prioriteit kan worden gegeven aan uitgaven die direct het gevolg zijn van de noodsituatie;
- een verplichtingenblokkade of kasplafond;
- een minder vergaande detaillering van de begroting;
- het opvoeren van reserveposten voor noodsituaties;
- een ruime gebruikmaking van suppletore begrotingen, waardoor verschuivingen tussen beleidsvelden of begrotingen mogelijk zijn.

Essentieel hierbij is dat de Staten-Generaal en andere bij de wetgeving betrokken staatsorganen functioneren. Wij zijn van mening, dat zolang dit het geval is budgettaire maatregelen, ook in tijden van oplopende spanning en van crisis, conform de normale procedures genomen moeten worden. Toch kan dan het bestaan van een comptabele of budgettaire noodwetregel nuttig zijn om zo nodig op zeer korte termijn op reeds wettelijk geregelde wijze maatregelen te kunnen nemen die afwijken van de normale bij of krachtens de wet gegeven voorschriften. Vooral bij een langdurige noodsituatie kunnen de bepalingen van de CW als klemmend worden ervaren, zodat afwijking hiervan wenselijk zou kunnen zijn.

In de eerste plaats zal moeten kunnen worden afgeweken van in de wet vermelde uiterste data en gestelde termijnen.

De CW bevat data/termijnen in de volgende artikelen:

- 8 - indiening begrotingsontwerpen door vakministers bij minister van Financiën;
- 9 - indiening miljoenennota bij de Staten-Generaal;
- 10 - indiening suppletore begrotingen bij de Tweede Kamer;
- 12 - indiening voorjaarsnota en de najaarsnota bij de Staten-Generaal;
- 56 - procedure indenniteitswet;
- 62 - uitbrengen jaarverslag Algemene Rekenkamer;
- 64 - indiening voorlopige rekening bij de Staten-Generaal;
- 65 - zending van de financiële verantwoording aan Onze Minister van Financiën;
- 67 - zending door de Minister van Financiën de financiële verantwoordingen aan de Algemene Rekenkamer;
- 68 - zending onderzoeksrapporten Algemene Rekenkamer aan de Staten-Generaal, alsmede aan de betrokken ministers.

Opgemerkt wordt dat op grond van artikel 105, tweede lid, van de Grondwet het in elk geval niet is toegestaan af te wijken van de indieningsdatum van de oorspronkelijke begroting voor enig jaar bij de Staten-Generaal.

Andere artikelen van de CW waarvan afgeweken zou moeten kunnen worden zijn bijvoorbeeld:

- 1, 4 t/m 7: De bepalingen over de indeling van de rijksbegroting, de indeling per begroting en de specificatie in de artikelsgewijze toelichting zijn niet in de Grondwet voorgeschreven. Globalisering van de begroting zou nodig of wenselijk kunnen zijn, mede met het oog op mogelijke verschuivingen tussen uitgavengroepen en eventueel ook tussen departementen en het ontstaan van andersoortige uitgaven.
- 8 en 10: De minister van Financiën zou de bevoegdheid moeten kunnen krijgen zo nodig het begrotingsontwerp voor een departement op te stellen. Dit zou ook moeten gelden voor suppletore begrotingen.
- 9: De voorgeschreven inhoud van de miljoenennota zou kunnen worden beperkt.
- 20: De centrale administratie van 's Rijks schatkist is wellicht niet onder alle omstandigheden uitvoerbaar.
- 28: De eis van wettelijke machtiging voor het aangaan van geldleningen door het Rijk moet kunnen worden opgeschort (De Noodwet financieel verkeer voorziet in een eigen regeling in artikel 14).

**Artikelen 98 tot en met 109** zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2001 (Stb. 202, 413).  
Uitgewerkt.

## Artikel 109

Dit artikel is in oktober 2010 ingevoegd bij de Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Stb. 2010, 350).

#### **Artikel 110**

Dit was het oude artikel 75 inzake de citeertitel. Aan de naam *Comptabiliteitswet* is het jaartal 2001 toegevoegd, zijnde het jaar waarin deze nieuwe Comptabiliteitswet in werking treedt. Deze nieuwe Comptabiliteitswet is overigens voor het eerst pas op het begrotingsjaar 2002 van toepassing (zie artikel 111, eerste lid).

#### **Artikel 111**

Dit wetsartikel regelt de inwerkingtreding (leden 1 en 2), de intrekking van de CW, zoals die luidt na de Achtste wijziging CW (lid 3), de geldigheid van de oude CW (lid 4) en een overgangsbepaling (lid 5).

Het **eerste lid** houdt in dat bij de voorbereiding van de begroting voor het jaar 2002, die in het jaar 2001 plaatsvindt, uitgegaan dient te worden van de bepalingen van de nieuwe wet.

*Ontleend aan de 2<sup>e</sup> nota van wijziging op de CW 2001 (Kamerstukken 27.849, nr.9)*

De tekst van artikel 111, eerste lid, is aangepast in verband met de inwerkingtreding van de Tijdelijke referendumwet (Stb. 2001, 388)

In het **tweede lid** is ervan uitgegaan dat de Achtste wijziging van de CW (kamerstukken II, 2000/2001, 27.571), die op 2 januari 2001 bij de Tweede Kamer is ingediend, eerder het Staatsblad bereikt dan de onderhavige CW 2001.

Het **derde lid** brengt met zich mee dat de financiële verantwoording over het jaar 2001 - die in het begin van het jaar 2002 zal worden opgemaakt - plaatsvindt op basis van de bepalingen van de CW zoals die luiden vóór de inwerkingtreding van de onderhavige wijzigingswet.

Aan de overgangsbepaling in het **vierde lid** is behoefte, omdat de artikelindeling van de begroting 2002 en volgende jaren aanzienlijk zal afwijken van die van de voorafgaande jaren. Waar de nieuwe wettelijke bepalingen voorschrijven dat op artikelniveau in de toelichting gegevens gepresenteerd moeten worden over jaren vóór 2002 zullen die gegevens op het aggregatieniveau van een nieuw begrotingsartikel niet altijd voor handen zijn en ook niet altijd zonder aanzienlijke inspanningen te reconstrueren zijn. Om die reden wordt in dit artikellid geregeld dat de Minister van Financiën in de Rijksbegrotingsvoorschriften kan regelen dat alsdan andere informatie in die overgangsjaren hoeft te worden verstrekt.

DE MINISTER VAN FINANCIEN,

## **MEMORIE VAN TOELICHTING EERSTE WIJZIGING VAN DE COMPTABILITEITSWET 2001**

### **Toelichting bij de overgangsbepalingen**

#### **Artikel II**

In dit artikel zijn een aantal overgangsbepalingen opgenomen.

Op basis van het bepaalde in het eerste lid is er gedurende zes maanden na de inwerkingtreding van deze wet geen sprake van een overtreding van de wet als de aangewezen RWT's hun liquide middelen nog niet overeenkomstig de bepalingen van artikel 45, eerste en tweede lid, in overleg met de Minister van Financiën hebben ondergebracht in de schatkist, respectievelijk nog niet hebben omgezet in aangewezen (beleggings)producten bij aangewezen instellingen. Dit biedt de mogelijkheid om in die periode van zes maanden de betrokken RWT's bij de beoogde ministeriële regeling aan te wijzen. Ook kunnen de andere bij ministeriële regeling vast te stellen bepalingen in die periode worden geformaliseerd. Tenslotte biedt deze periode voor de betrokken RWT's de ruimte om zich aan te melden bij de minister onder wiens beleidsmatige toezicht zij vallen. Er kunnen dan afspraken gemaakt worden over met name het tijdschema waarbinnen, zoveel mogelijk boetevrij, de liquide middelen kunnen worden omgezet in rekening-courantsaldi bij de schatkist dan wel in aangewezen producten bij aangewezen instellingen. Het tweede lid biedt voor het maken van dergelijke afspraken nogmaals een periode van zes maanden. Met de mogelijkheid in het derde lid om zo nodig door de Minister van Financiën voor individuele RWT's de periode van in totaal twaalf maanden op grond van het eerste en tweede lid, te verlengen, wordt beoogd te kunnen voorkomen dat bepaalde beleggingen geforceerd moeten worden afgebouwd. Ondoelmatigheden als gevolg van bijvoorbeeld koersverlies kunnen daarmee worden voorkomen.

Het vierde lid bevat een sanctiebepaling voor de gevallen waarin RWT's onwillig zouden zijn de onderhavige wettelijke bepalingen na te leven.

De overgangsbepaling in het vijfde lid sluit aan bij de bepaling in artikel 45, vierde lid, inzake de scheiding tussen de private en de publieke middelen die een RWT in beheer heeft. De overgangsbepaling regelt dat gedurende de overgangstermijn de private middelen van een RWT buiten het geïntegreerd middelenbeheer kunnen worden gehouden ook als dan nog geen sprake is van een adequate scheiding tussen de beide soorten liquide middelen. Bij de vaststelling van de periode van maximaal 18 maanden wordt uitgegaan van inwerkingtreding van de wet tussen 1 juli 2002 en 1 januari 2003. In dat geval zal dus pas met ingang van de jaarrekening over 2004 op een adequate wijze de scheiding tussen private en publieke middelen moeten worden verantwoord. Indien de inwerkingtreding later plaatsvindt, kan met toepassing van de inwerkingstredingsbepaling in artikel IV zo nodig de periode van 18 maanden worden verlengd.

oOo

## MEMORIE VAN TOELICHTING COMPTABILITEITSWET 2001

### Bijlage 1

#### A. Conversietabel 1

Overzicht van de artikelen van de Comptabiliteitswet 2001, van de daarin opgenomen onderwerpen en van de plaatsing van de vergelijkbare bepalingen in de Comptabiliteitswet, zoals deze luidt na de 8 <sup>e</sup> wijziging (kamerstukken II, 2000/2001, 27.571)		
Artikel(lid)-nummers CW 2001	Onderwerp	Artikel(lid)nummers CW na 8 <sup>e</sup> wijziging
	<b>Hoofdstuk 1: De begroting van het Rijk</b>	
	<b>Par. 1: De inrichting van de begroting en het begrotingsstelsel</b>	
1	Samenstelling Rijksbegroting	1
2.1	Begrotingsjaar	4.1
2.2	Beleidsartikelen/niet-beleidsartikelen	-
2.3	Verplichtingen-kasstelsel	4.2
2.4	Ramingen buiten begrotingsverband	4.3
3.1	Definitie uitgaven en ontvangsten	4.4
3.2	Definitie verplichtingen	4.5
3.3	Verplichtingen=kas	4.6
3.4	Mededeling aan Algemene Rekenkamer	4.7
4	Begrotingsstaat en begrotingsartikel	5
5.1-3	De toelichting per beleidsartikel	-
5.4-5	Begrotingsreserve	5.5
6	Niet-beleidsartikelen	5.6-9
7	Begroting van nationale schuld	6.2-3
8.1	Begroting van het koninklijk huis	6.1
8.2	Toepassing beleidsartikel op de begroting van Hoge Colleges	-
9	Begrotingsfondsen	2
	<b>Par. 2: De baten-lastendiensten</b>	
10	Baten-lastendiensten: de instelling (procedure)	70
11	Baten-lastendiensten: betalingen en ramingen	71
	<b>Par. 3: Het tijdschema van de begroting</b>	
12	De ontwerp-begroting: inzending aan Financiën en aande Tweede Kamer	8
13	De Miljoenennota	9
	<b>Par. 4: Het wijzigen van de begroting</b>	
14	Suppletore begrotingen	10
15	Voorjaarsnota, Vermoedelijke uitkomsten, Najaarsnota	12
	<b>Par. 5: Beleidsvoornemens met financiële gevolgen</b>	
16	Positie Minister van Financiën m.b.t. voorstellen, voornemens en toezeggingen met financiële gevolgen voor het Rijk	13
17	Toelichting bij doelstellingen, instrumenten en financiële gevolgen van voorstellen, voornemens en toezeggingen in ministerraad en staten-generaal	14
	<b>Par. 6: Nadere regelgeving</b>	
18.1	Inzake de rijksbegroting	15
	Inzake de toelichting bij beleidsmatige en financiële gevolgen van voorstellen, voornemens en toezeggingen ex artikel 17.1	15
18.2	Inzake criteria begrotingsreserve	15a
18.3	Inzake baten-lastendiensten	73
	<b>Hoofdstuk II: Het begrotingsbeheer en de bedrijfsvoering van het Rijk</b>	
	<b>Par. 1: Het begrotingsbeheer</b>	
19	Aanwijzing van begrotingsbeherende ministers	16
	<b>Par. 2: Het beleid</b>	
20	Ministeriële verantwoordelijkheid voor doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid	-
	<b>Par. 3: De bedrijfsvoering</b>	
21	Ministeriële verantwoordelijkheid voor de doelmatigheid van de bedrijfsvoering; definitie van bedrijfsvoering	17.1
	<b>Par. 3.1: Het financieel beheer</b>	
22.1.	Normen: rechtmatigheid, doelmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid	-
22.2	Beschikken over het verplichtingenbudget	17.2
22.3	Beschikken over <i>Nominaal en onvoorzien</i>	17.3
22.4	Aanwijzing kasbeheerders bij de ministeries	17.4
22.5	Aanwijzing kasbeheerders bij Hoge Colleges van Staat	17.5
22.6	Mededeling aan Algemene Rekenkamer	17.6

Artikel(lid)-nummers CW 2001	Onderwerp	Artikel(lid)nummers CW na 8 <sup>e</sup> wijziging
23	Beschikken over begrotingsbedragen indien de begroting niet tijdig is vastgesteld.	18
24	Kasbeheer	19
	<b>Par. 3.2: Het materieelbeheer</b>	
25.1	Normen: rechtmatigheid, doelmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid	19A1
25.2-3	Ministeriële verantwoordelijkheid voor materieelbeheer	19A.2
25.4	Verantwoordelijkheid Minister van Financiën voor overtollig materieel	19A.3
	<b>Paragraaf 3.3: De administratie van het Rijk</b>	
26.1	Normen: rechtmatigheid, doelmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid	20.1
26.2	Verantwoordelijkheid Minister van Financiën voor centrale administratie bij het Rijk	20.2
27.1-3	Taak directie FEZ: zorg voor de begrotingszaken	21.1-2
27.4	Aanwijzing directeur FEZ	21.3
27.5	Mededeling an Algemene Rekenkamer	21.4
	<b>Paragraaf 4: De boeking van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten</b>	
28.1	Bruto boeken (desalderen) binnen begrotingsverband	23.1
28.2-3	Boeken buiten begrotingsverband	23.2-3
28.4	Uitzonderingen op bruto-boekenregel (salderen)	23.4
28.5	Relatie verplichtingen/kasadministraties	23.5
28.6	Mededeling aan Algemene Rekenkamer	23.6
29	Bepaling begrotingsjaar voor verplichtingen, uitgaven en ontvangsten	24
30	Boeken van niet-geldelijke betalingen en ontvangsten	25
31	Boeken van onderlinge verrekeningen binnen het Rijk	26
	<b>Paragraaf 5: Het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen en het privaatrechtelijke beheer</b>	
32.1	Privaatrechtelijke rechtshandelingen namens de Staat	27.1
32.2	Privaatrechtelijk beheer door Minister van Financiën	27.2
32.3	Privaatrechtelijke rechtshandelingen bij de Hoge Colleges	27.3
32.4	Privaatrechtelijke rechtshandelingen met bijzondere of algemene volmacht.	
33.1	Sluiten van geldleningen door de Staat	28
34	Oprichting van en deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersonen door de Staat	29
35	Privaatrechtelijke rechtshandelingen met een geldelijk belang	30
36	Geldigheid van privaatrechtelijke rechtshandelingen bij niet-naleving van de CW-bepalingen	31
	<b>Paragraaf 6: Nadere regelgeving</b>	
37	inzake de taak directies FEZ en het kasbeheer	32
38	inzake financieel beheer, materieelbeheer en administraties	33
39	inzake privaatrechtelijke rechtshandelingen en aanbesteding van werken	34
	<b>Hoofdstuk III: Het toezicht van Onze Ministers</b>	
	<b>Paragraaf 1: Het toezicht van Onze Minister van Financiën op de uitvoering van de begroting</b>	
40	Toezicht op de uitvoering van de begroting	35
41.1	Gegevensverstrekking t.b.v. het toezicht	36.1
41.2	Voorafgaand toezicht op bepaalde verplichtingen	36.2
42.1	Toezicht op de administraties	37.1
42.2	Toezicht op de controle	37.2
43.1	Verstrekken van inlichtingen door vakministers	38.1
43.2	Toegang tot of inzageverlening in de administratie	38.2
43.3	Aanwijzing toezichthoudende ambtenaren	38.3
	<b>Paragraaf 2: Het toezicht op derden die collectieve middelen ontvangen en uitgeven</b>	
44	Toezicht door vakministers op lagere overheden en bedrijven voor zover die Europese subsidies ontvangen	22a
	<b>Hoofdstuk IV: gereserveerd</b>	
45	<i>Gereserveerd</i>	
46	<i>Gereserveerd</i>	
47	<i>Gereserveerd</i>	
48	<i>Gereserveerd</i>	
49	<i>Gereserveerd</i>	
	<b>Hoofdstuk V: De verantwoording van het Rijk</b>	
50	De Voorlopige Rekening	64
51	Verantwoording afleggen door de ministers aan de hand van jaarverslagen	65.1-2
52	Inrichting jaarverslag	65.2
53	Inrichting verantwoordingsstaat	65.3
54	Toelichting per beleidsartikel	65.4

Artikel(lid)-nummers CW 2001	Onderwerp	Artikel(lid)nummers CW na 8 <sup>e</sup> wijziging
55	Toelichting per niet-beleidsartikel	-
56	Informatie over de bedrijfsvoering in het jaarverslag	-
57.1	Het jaarverslag van de begroting van het koninklijk huis	-
57.2	Jaarverslag van begrotingsfondsen	-
58	Eisen aan het jaarverslag	-
59	Eisen aan de departementale saldibalans	-
60.1	Toezening jaarstukken door vakministers aan Minister van Financiën	65.5
60.2	Toezening departementale jaarstukken door Minister van Financiën aan Rekenkamer	67.1
60.3	Toezening controlebevindingen per begrotingsartikel door vakministers aan Rekenkamer en Minister van Financiën	-
61	Financieel Jaarverslag en Saldibalans van het Rijk	66
62	Toezening Financieel Jaarverslag van het Rijk en Saldibalans van het Rijk door Minister van Financiën aan Rekenkamer	67.1
63	Toezening jaarstukken e.d. aan Staten-Generaal	68.2-3
64	Dechargeverlening door Staten-Generaal	-
65	Nadere regelgeving inzake jaarverslagen en departementale saldibalansen	69
	<b>Hoofdstuk VI: De accountantscontrole bij het Rijk</b>	
66	Accountantscontrole bij de departementen (de DAD)	22.1-2
67	Accountantscontrole bij 's Rijks schatkist	22.1
68.1	Controle door anderen dan de DAD	22.2
68.2	Aanwijzing van het hoofd DAD	22.3
68.3	Mededeling aan Rekenkamer inzake aanwijzing hoofd DAD	22.4
69	Nadere regelgeving inzake plaats en taak van de DAD en inzake de accountantsverklaring	
	<b>Hoofdstuk VII: De Algemene Rekenkamer</b>	
	<b>Paragraaf 1: De samenstelling en de inwendige dienst</b>	
70	Samenstelling	39
71	Leden in buitengewone dienst	40
72	De secretaris	41
73	Eisen te stellen aan de leden en de secretaris	42
74	Ontslag	43
75	Eed, verklaring of belofte	44
76	Reglement van orde	45
77	De president	46
78	Besluiten nemen	47
79	Persoonlijke betrokkenheid van leden en secretaris bij bepaalde onderwerpen van beraad	48
80	Aanstelling en ontslag van ambtenaren van de Rekenkamer	49
81	Instructies voor de secretaris en de ambtenaren	50
	<b>Paragraaf 2: Het rechtmatigheids- en doelmatigheidsonderzoek</b>	
82	Het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek van de departementale jaarstukken	51
83	Het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek van de centrale administratie, het Financieel Jaarverslag en de Saldibalans van het Rijk	52, 67.3-4
84	Toezening door de Rekenkamer van rapporten en de verklaring van goedkeuring aan de Koningin en de Staten-Generaal	68.1
85	Het doelmatigheidsonderzoek	57
86	Bevoegdheden van de Rekenkamer (1)	53
87.1-2	Bevoegdheden van de Rekenkamer (2)	54.1-2
87.3-5	Onderzoek naar begrotingsartikelen <i>geheim</i>	54.3-5
88	Bezwaarprocedure	55
89.1-2	Bezwaren leidende tot een Indemniteitswetprocedure	56.1-2
89.3-4	Bezwaren leidende tot vermelding in een rapport van de Rekenkamer	56.3-4
	<b>Paragraaf 3: De overige taken en bevoegdheden</b>	
90	Onderzoeken door de Rekenkamer op verzoek van de Eerste of Tweede Kamer	58
91	Controlebevoegdheden van de Rekenkamer bij bedrijven en instellingen die collectieve middelen ontvangen	59
92	Controlebevoegdheden van de Rekenkamer bij lagere overheden, bedrijven en instellingen voor zover die Europese subsidies ontvangen	59a
93	Bevoegdheden Rekenkamer in geval van uitbesteding van de administratie die onder haar controle valt	60
94	Mededelingen van de Rekenkamer aan vakministers, de minister van Financiën en de Staten-Generaal naar aanleiding van een controle	61
95	Toezening door de Rekenkamer van rapporten aan de Koningin en de Staten-Generaal	62



Artikel(lid)-nummers CW 2001	Onderwerp	Artikel(lid)nummers CW na 8 <sup>e</sup> wijziging
96	Voorafgaand overleg voeren tussen ministers en de Rekenkamer over taken en bevoegdheden van de Rekenkamer en over comptabele regelgeving	63
97	<b>Hoofdstuk VIII: Comptabele noodwetgeving</b> Comptabele noodwetgeving	74/74a
98-109	<b>Hoofdstuk IX: Overgangs- en slotbepalingen</b> Aanpassing andere wetten	
110	Citeertitel	75
111	Inwerkingtreding en andere (overgangs)bepalingen	

#### B. Conversietabel 2

Overzicht van de artikelen van de Comptabiliteitswet, zoals deze luidt na de 8 <sup>e</sup> wijziging (kamerstukken II, 2000/2001, 27.571), die niet (meer) in de CW 2001 zijn opgenomen met vermelding van de onderwerpen.	
Artikel(lid)-nummers CW na 8 <sup>e</sup> wijziging	Onderwerp
5.3	Hoofdbeleidsterreinen in de begroting
7, onder f	Garantie-overzichten en overzichten van <i>grote projecten</i> in de memorie van toelichting bij een begroting
7, onder g	Economische en functionele classificaties in de memorie van toelichting bij een begroting
9, onder f	Staatsbalans in de Miljoenennota
10.4	"zwarte lijst" inzake suppletore begrotingen
11	Begrotingswijzigingen als gevolg van een wijziging van de taakverdeling tussen departementen
28.2	Schenkingen door de Staat

oOo