

Zitting 1974-1975

13 037

Comptabiliteitswet

Nr. 5

Voorlopig verslag

Vastgesteld 12 februari 1975

Inleiding

De bijzondere commissie voor dit wetsontwerp heeft zich eerst afgevraagd hoe breed haar onderzoek diende te zijn. Tot het stellen van deze vraag bestond aanleiding omdat een bijzondere commissie van de Kamer reeds in de jaren 1966–1970 een ontwerp voor een nieuwe Comptabiliteitswet bestudeerde dat in zijn laatste, na vele amenderingen en wijzigingen, tot stand gekomen versie (stuk 7760, nr. 61) vrijwel geheel dezelfde opzet had als het huidige ontwerp. Onze commissie moest dus een keuze doen tussen enerzijds het opnieuw bezien van het gehele wetsontwerp en anderzijds een beperking tot de wijzigingen die Staatssecretaris De Goede nodig oordeelde vergeleken met wetsontwerp 7760, laatste versie.

Voor het eerste alternatief pleitte de omstandigheid dat de Staatssecretaris zelf wijzigingen voorstelt op punten die in de jaren 1966–1970 reeds uitvoerig waren behandeld. De Kamer zou zich onnodig passief opstellen indien deze keuze als uitgangspunt werd aanvaard. Voorts is de betekenis van de overheidsfinanciën op dit moment niet dezelfde als in 1970, terwijl wetsontwerp 7760 zelf op vele punten ontleend was aan – ofschoon ook op enkele principiële punten afwijkend van – de uit 1960 daterende voorstellen van de commissie-Simons. Nu berusten in de in 1970 door de Tweede Kamer aanvaarde opzet, zou dus in vele opzichten gelijk staan met een berusten in een in 1960 voorgestelde opzet.

Tegenover deze argumenten stond voor onze commissie de wenselijkheid op korte termijn de vernieuwingen te realiseren waarover in 1970 en nu nog nog steeds vrijwel overeenstemming bestaat. Een gehele heroverweging op dit moment van de grondregels van de overheidsfinanciën zou minstens zo diep moeten gaan als in de jaren 1960–1970. De hieruit misschien voortvloeiende ingrijpende herzieningen zouden uitvoerig bestudeerd moeten worden in overleg met de Rekenkamer en ten departemente. Onze commissie wil – zoals ook reeds door de vaste commissie voor de rijksuitgaven en door de Rekenkamer is verklaard – een dergelijke vertraging niet veroorzaken. Zij betreurt het integendeel eerder dat het nieuwe wetsontwerp pas 2½ jaar na de verwerping van het vorige is ingediend.

Beperkt onze commissie zich derhalve in beginsel tot de nieuwe voorstellen van de Staatssecretaris, zulks betekent niet dat zij aanvaardt dat andere punten geen aandacht krijgen. Dit verslag bevat derhalve ook paragrafen over onderwerpen waar de Staatssecretaris geen nieuwe voorstellen voor

heeft gedaan zoals de werkingssfeer van de Rekenkamer en de betekenis van de binnenlijnse verplichtingenramingen. Onze commissie zou een eerste reactie van de Staatssecretaris op die punten op prijs stellen en daarbij gaarne de toezegging van nadere studie, eventueel leidend tot nieuwe wetwijzigingen, ontvangen.

De keuze van de aangebrachte wijzigingen

Onze commissie zou gaarne vernemen op welke wijze de Staatssecretaris de door hem aangebrachte wijzigingen verzameld heeft. Is het zijn streven geweest om het toegeven aan de Eerste Kamer wat betreft artikel 20 te 'verstoppen' in een zo groot mogelijk aantal andere kleinere en grotere wijzigingen die binnen een korte termijn voor te bereiden waren? Of betreft het hier (deels) voorstellen die door hem zo gewenst werden geacht dat hij ze zelfs zou hebben gedaan als wetsontwerp 7760 destijds door de Eerste Kamer was aanvaard?

Enkele min of meer voor de hand liggende wijzigingen of aanvullingen zijn door de Staatssecretaris niet aangebracht.

Zo zijn de vaste bedragen voorkomende in de artikelen 11, 16, 38, 42 en 62 van het wetsontwerp alle gelijk aan die welke reeds in 1964 werden voorgesteld en voor een deel zelfs al in 1960 genoemd door de commissie-Simons. Vraagt de slagvaardigheid van het beleid geen aanpassing?

In de tweede plaats trok het de aandacht in de commissie dat het beheer van gelden en de verantwoording daarover uitvoerig geregeld zijn, terwijl de Comptabiliteitswet weinig inzicht geeft in de regels voor het beheer van roerende en onroerende goederen. Slechts voor zaken 'die niet meer nodig zijn voor de Rijksdienst waaronder zij ressorteren' bevat artikel 22 een voorziening.

Tenslotte interesseert het onze commissie of het ontwerp voor een nieuwe Bedrijvenwet zover gereed is dat het – zoals men zou kunnen concluderen uit hetgeen dienaangaande op blz. 40 van de memorie van toelichting rechterkolom, bij artikel 89 wordt medegedeeld – direct na aanvaarding van de nieuwe Comptabiliteitswet kan worden ingediend. Waarom zijn beide ontwerpen niet tegelijk ingediend?

De werkingssfeer van de Rekenkamer

Onder deze titel is in de bundel 'Economie in overleg' een beschouwing opgenomen van de hand van Prof. Th. A. Stevers, waarin het verschijnsel van de zogenaamde 'diffusie' wordt geanalyseerd. Hieronder verstaat Stevers het verschijnsel dat bestuurlijk de grenzen tussen de rijksoverheid en andere instanties in de samenleving (lagere overheid, particuliere bedrijven en instellingen) vervagen. De Comptabiliteitswet van 1927 beoogt in beginsel slechts regels te geven voor het financiële doen en laten van de rijksoverheid in juridische zin en heeft dus – anders dan bij uitzondering – geen betekenis voor bijvoorbeeld de sociale verzekeringsfondsen, de ontvangers van subsidies, de lagere publiekrechtelijke lichamen of bedrijven waarvan de Staat de (vrijwel) enige opdrachtgever is. Het wetsontwerp brengt hierin geen principiële verandering.

Reeds de commissie-Simons (blz. 211 t/m 215) heeft het als onbevredigend ervaren dat de controle door de Rekenkamer en de verantwoording tegenover het parlement niet overal waar het gaat om inkomsten en uitgaven van publieke aard gelijke kracht hebben. Minister Witteveen is destijds echter niet ingegaan op het voorstel van de commissie-Simons om de Rekenkamer hierbij anders dan incidenteel in te schakelen. Op verzoek van het lid Notenboom (zie Handelingen 1969–1970, blz. 3366, linkerkolom) zegde de Minister toe (blz. 3397, linkerkolom) aan de Kamer een lijst te zenden van alle lichamen die de commissie-Simons onder de controle van de Rekenkamer had

willen brengen. Hierbij zou de Minister vermelden op welke wijze bij zo'n lichaam de controle is geregeld, waar de controlevoorschriften zijn neergelegd en aan wie rapport wordt uitgebracht. Kan deze toezegging alsnog – eventueel na de totstandkoming van de nieuwe wet – worden uitgevoerd? Kan daarbij een overzicht worden gegeven van de werkzaamheden die aan de Rekenkamer zijn opgedragen krachtens het huidige artikel 57 (artikel 77 van het wetsontwerp, eerste lid) of op basis van niet wettelijke regelingen of afspraken?

Zou de controlebevoegdheid van de Rekenkamer niet meer afhangen van het juridische maar van het budgettaire criterium en daarmee belangrijk toemenen, tegelijkertijd kan men zich afvragen of de 'rechterlijke' taak van de Rekenkamer in de Comptabiliteitswet niet te veel accent krijgt. Deze taak wordt in een andere publikatie van Stevers (Maandblad Economie, februari 1972, blz. 200 en volgende) gesteld tegenover de taak voortvloeiend uit 'het democratische stelsel' (waarbij de Rekenkamer aan het parlement rapporteert) of uit 'het autoritaire stelsel' (waarbij de Regering geroepen is al of niet actie te nemen). Zijn de bepalingen in par. 3 van hoofdstuk III van het wetsontwerp ten aanzien van de rekenplicht niet in belangrijke mate veranderd? Is een aparte rechtsbedeling naast het wetboek van strafrecht en het ambtenarenrecht nog nodig in een goede organisatie waar de functiescheiding tussen beleidsbepaling, beleidsuitvoering en boekhouding consequent wordt toegepast?

Ten slotte zijn er nog wel enkele taken van de Rekenkamer die op het eerste gezicht niet zonder meer een kosten-baten analyse goed zouden kunnen doorstaan. Onze commissie denkt hierbij aan de plicht (voortvloeiend uit het voorgestelde artikel 67 sub b) om bij elke begrotingsuitgave na te gaan of de schuldvordering niet verjaard was en aan de plicht (artikel 82 tweede lid) om de obligatiestukken van staatsleningen vóór de uitgifte te registreren en te merken.

Het vervallen van het hoofdstuk 'Onvoorziene Uitgaven' (artikel 2)

In de commissie werd erkend dat in de laatste jaren een oneigenlijk gebruik is gemaakt van het bestaan van dit hoofdstuk. Het zou echter een achteruitgang zijn als de met een conjunctureel programma gemoeide uitgaven in het geheel niet meer in de begroting tot uitdrukking zouden komen, zelfs als daarvan bij de begrotingsvoorbereiding wel degelijk een schatting te maken is. Op die manier vermindert het inzicht in het totale budgettaire beleid. Dient de gewoonte om de Staten-Generaal bij gekwantificeerde nota tevoren in te lichten niet tot een wettelijke verplichting te worden gemaakt? Hierbij zou dan nog kunnen worden bepaald dat zulks 'zo mogelijk' geschiedt in of tegelijk met de miljoenennota?

De Staatssecretaris merkt in de toelichting bij dit artikel ten aanzien van bepaalde sociale uitkeringen op dat de splitsing in een structureel deel en een conjunctureel deel nogal arbitrair is en dat ook op die grond samenwerking van de ramingen aanbeveling verdient. Hoewel de commissie begrip heeft voor deze redenering, zitten hierin toch ook gevaren. Het conjuncturele deel van de ramingen zal immers per jaar aanzienlijk variëren, terwijl het structurele deel gelijk blijft of trendmatig verandert. Worden beide elementen in één bedrag samengevoegd, dan wordt het moeilijk of onmogelijk de ramingen van opeenvolgende jaren te vergelijken. Zou dit bezwaar te ondervangen zijn door in de hoofdstukken waar zulke ramingen worden opgenomen toch weer een splitsing te handhaven, hetzij in verschillende artikelen, hetzij in de onderverdeling bij één artikel?

De toelichting op begrotingsartikelen (artikel 4, eerste lid)

Artikel 4, lid 1, van wetsontwerp 7760 zoals aanvaard door de Tweede Kamer, luidde: 'De artikelen worden zodanig omschreven dat zij tezamen een over-

zichtelijk beeld geven van het te voeren beheer'. In de toelichting op dat voorstel werd vermeld dat de commissie-Simons had willen 'bepalen, dat de omschrijving van de begrotingsartikelen tezamen met de toelichting (dit laatste in aanvulling op de tekst van artikel 5, oud, eerste lid) een overzichtelijk beeld dient te geven van het te voeren beheer. Naar het oordeel van de ondergetekende heeft een zodanige bepaling het bezwaar, dat zij de mogelijkheid opent de informaties naar de toelichting te verschuiven. De omschrijving van de artikelen (dat is de tekst van de begrotingswet) behoort echter ook zonder toelichting duidelijk te zijn. Op grond hiervan is de door de commissie voorgestelde wijziging niet overgenomen.'

De Staatssecretaris neemt nu zonder enige argumentatie de formulering van de commissie-Simons weer over. Betekent dit dat hij de bezwaren van Minister Witteveen kan weerleggen? Juist de laatste jaren schijnt de neiging om artikelen zo vaag en kort te omschrijven dat een Minister zo min mogelijk gebonden is toegenomen. De toelichting wordt vaak pas concreet als het parlement daar apart om vraagt. Bovendien is de Minister juridisch niet gebonden aan de toelichting.

Betekent de omschrijving van de verschillende posten waarin een artikel wordt uitgesplitst in de bij elk hoofdstuk behorende (en volgens artikel 4 lid 3 verplichte) staat, in de relatie tussen de Minister van Financiën en elke andere Minister een formele beperking van de beleidsvrijheid?

Overigens doet de gehandhaafde tekst uit wetsontwerp 7760 de vraag rijzen wat eigenlijk bedoeld wordt met een 'het te voeren beheer'. Deze terminologie doet denken aan boekhoudkundige richtlijnen. Het wetsontwerp voorziet aparte bijlagen bij de hoofdstukken inzake de prestatiebegroting. Waar treft het parlement nu eigenlijk gegevens inzake het te voeren beleid?

Prestatiebegroting (artikel 4, vierde lid)

Inzake de prestatiebegroting heeft de Regering een tweetal beperkingen aangebracht: de prestatiebegroting wordt alleen voorgeschreven met betrekking tot uitgaven waarvoor dit mogelijk én van belang is. Het lijkt op zichzelf verstandig beperkingen aan te brengen. Is het echter niet vanzelfsprekend dat de verplichting alleen geldt voor uitgaven waarbij dit mogelijk is? Aan welk criterium denkt de bewindsman precies als hij zegt dat de toevoeging van een prestatiebegroting van belang moet zijn? Kan hij voorbeelden noemen van uitgaven waarbij het belang ontbreekt? Heeft de bewindsman enig idee welk gedeelte van de totale begroting zich, gelet op deze beperkende bepalingen, voor het opmaken van een prestatiebegroting zal lenen? Zou de wet niet een enuntiatieve opsomming moeten geven van hoofdstukken en onderdelen van hoofdstukken waarvoor prestaties moeten worden vermeld?

De memorie van toelichting brengt nog verdere relativeringen aan. Zo wordt daarin meegedeeld, dat de Regering de nabij gelegen resultaten van een bepaalde uitgaaf als de daarmee verbonden prestatie beschouwt. Onze commissie meent echter dat het nut van de prestatiebegroting pas volledig tot zijn recht komt wanneer ook de verderaf gelegen resultaten erbij betrokken worden. Uit de gegeven voorbeelden moet men opmaken, dat de prestatiebegroting in de vorm die de Regering voor ogen staat, niet veel meer zal opleveren dan gegevens over uitgaven per kilometer aangelegde weg, per te bouwen woning, enz. Dit zou een pover resultaat zijn in vergelijking met de te verrichten werkzaamheden.

Blijkens de toelichting gaat het uitsluitend om 'fysieke prestaties'. De voorbeelden doen vermoeden dat voor een aantal, juist de klassieke, onderdelen van de overheidstaak, zoals rechtspraak, buitenlands beleid, adviescolleges, geen prestaties zullen worden vermeld. Of meent de Regering dat ook deze sectoren kunnen worden herleid tot fysieke prestaties: aantallen vonnissen van diverse categorieën, aantallen verdragen, rapporten, adviezen?

Ook zelfs wanneer fysieke prestaties worden vermeld blijft een zekere vaagheid bestaan. Is geen splitsing te maken in begrotingsposten met als criteria:

- a. Beheersfunctie: geen fysieke prestatie.
- b. Fysieke prestatie, door de verantwoordelijke bewindsman rechtstreeks te realiseren.
- c. Fysieke prestaties verwacht als resultaat van een bijdrage aan derden zonder dat de verantwoordelijkheid daarvan bij de bewindsman ligt.
- d. Overdrachtsuitgaven in het kader van herverdeling.

Is de Commissie voor de ontwikkeling van beleidsanalyse (COBA) geraadpleegd over dit voorstel. Zo ja, wat was haar advies?

Blijkens de toelichting zullen de uitvoeringsvoorschriften onder meer regelen in hoeverre de bijlage resultaten van vorige jaren vermeldt. Is dit echter niet minstens even belangrijk als de plannen ten aanzien van voorgenomen activiteiten en moet dat dan niet uit de wet zelf blijken? Eigenlijk moet een prestatiebegroting gevolgd worden door een 'prestatie-voorjaarsnota' en een 'prestatierekening'. Zulks zou dan moeten worden vermeld in artikel 86 en/of artikel 92 van het wetsontwerp.

Kan worden toegelicht wat het verschil is tussen het kasstelsel dat voor de echte begroting geldt en het beginsel van 'kosten in bedrijfseconomische zin' dat voor de prestatiebegroting geldt?

Wat verstaat de bewindsman onder een 'programmabegroting'? Zal deze eventueel te zijner tijd in plaats van of náást het systeem van prestatiebegroting komen? Betekent dit dat de Staatssecretaris in zijn hart de prestatiebegroting als een gepasseerd station beschouwt? Dan zou het twijfelachtig worden of dat begrip wel in de wet geïntroduceerd moet worden.

Moet bij de prestatiebegroting niet tevens worden gedacht aan de handhaving c.q. bereiking van een macro-economisch evenwicht in de volkshuisvesting? Hoe komt deze evenwichtsfilosofie in de wet naar voren? Is niet bindend voor te schrijven dat de miljoenennota c.q. de macro-economische verkenningen een duidelijk voorschrift geven inzake een diagnose van de realiteit, de prognose op basis van de realiteit en de begroting?

De vraag rijst ook of de prestatiebegroting als machtiging beschouwd moet worden naast de machtiging tot het uitgeven van geld. Heeft de bijlage dan een bindende betekenis in zoverre dat een minister niet om, ondanks inflatie, binnen het begrote bedrag te blijven genoeg mag nemen met minder fysieke eenheden? Mag hij omgekeerd het aantal 'begrote' prestatie-eenheden overschrijden zolang hij binnen het geldbedrag blijft? Of is ten slotte het niet-bereiken van het aantal begrote prestatie-eenheden voor hem tegenover de Minister van Financiën een rechtvaardiging voor het overschrijden van het gevoterde geldbedrag?

Het wetsontwerp schrijft ook voor dat 'de met de prestaties verband houdende middelen' moeten worden vermeld. Moet het begrip 'middelen' hier worden genomen in dezelfde zin als in artikel 1? Kan de samenhang tussen middelen en prestaties zowel in abstracto als met enkele voorbeelden worden toegelicht?

De gegevens worden niet verschaft in de gewone artikelsgewijze toelichting maar in een aparte bijlage. Welk type toelichting resteert nog voor de toelichting, bedoeld in artikel 4, eerste lid, als de voorgenomen activiteiten en de bereikte prestaties in een aparte bijlage vermeld worden? Is de gedachte aan een aparte bijlage te verenigen met het voorschrift dat de toelichting een overzichtelijk beeld moet geven van het te voeren beheer?

De PM-vermelding van ontvangsten uit leningen (artikel 6, tweede lid)

Volgens wetsontwerp 7760 artikel 6, lid 2 worden 'de ontvangsten wegens uitgifte van vaste schuld voor de nog niet verstreken dienstjaren PM vermeld in de staat bedoeld in artikel 4, derde lid', dat wil zeggen in de uitgesplitste en vergelijkende staat. Volgens het nieuwe wetsontwerp worden 'de ontvangsten wegens uitgifte van vaste schuld in de begroting PM vermeld'. Het vergelijkend overzicht zegt dat deze wijziging een aanpassing is aan een eerdere wijziging van artikel 1 van de wet. Hiermee moet bedoeld zijn de

splitsing van de middelenwet in hoofdstuksgewijze middelenwetten. Moet dat zo begrepen worden dat wetsontwerp 7760 per abuis PM vermelding voorschreef in de toelichting in plaats van in de tekst van de middelenwet behorende bij het hoofdstuk Nationale Schuld? Of heeft deze wijziging ook te maken met het nieuwe systeem van jaarlijkse leningwetten? Licht het in dit nieuwe systeem niet voor de hand deze jaarlijkse leningwet te beschouwen als de middelenwet behorende bij hoofdstuk IX A? Zo neen, behoort de Comptabiliteitswet dan niet in artikel 6 en/of in artikel 9 en/of in artikel 39 voor te schrijven dat jaarlijks een dergelijke wet wordt ingediend?

Is overwogen de leningwetten in te bouwen in het begrotingshoofdstuk financiën? Op vele plaatsen autoriseert de begroting het aangeven van verplichtingen. Waarom dan ook niet voor staatsleningen? Het enige verschil tussen het ontstaan van deze en andere verplichtingen is gelegen in de beweegredenen voor het aangaan van de verplichting. Het gaat hier om het liquiditeitsbeheer van het Rijk.

Waarom bestaat eigenlijk behoefte aan de regeling voorgesteld in artikel 33, derde lid, voor conversie?

De voorschriften inzake de inrichting van de begroting (artikel 7)

De Staatssecretaris schrapt weer de plicht tot publikatie in de Staatscourant die in wetsontwerp 7760 was gebracht bij amendement Vondeling-Fransen, zonder hoofdelijke stemming aanvaard. Minister Witteveen had de beslissing destijds aan de Kamer overgelaten al leek hem publikatie voor buitenstaanders niet interessant (Handelingen 69-70, blz. 3417, rechterkolom).

De toelichting suggereert dat het eigenlijk onlogisch was dat publikatie niet werd voorgeschreven met betrekking tot de aanwijzingen van de Minister van Financiën bedoeld in de artikelen 10, 25 en 86. Hoewel de aanwijzingen bedoeld in de artikelen 10 en 86 – maar niet die in artikel 25 – misschien van iets minder belang zijn dan die in artikel 7, had het meer voor de hand gelegen – zo meent onze commissie – dat het nieuwe wetsontwerp de vermeende inconsequentie van de Kamer corrigeerde door ook in de artikelen 10, 25 en 86 publikatie voor te schrijven, dan door schrapping van een voorschrift dat door de Kamer zonder stemming nodig werd geacht. Vreest de Staatssecretaris veel tijdverlies als gevolg van overbodige en lastige vragen van lezers van de Staatscourant?

De vraag zou zelfs gesteld kunnen worden of bepaalde basisregels inzake de inrichting van begrotingen niet in de Comptabiliteitswet zelf een plaats moeten krijgen. Te denken valt aan onoverzichtelijke situaties zoals de subsidieverlening via meer dan één begrotingshoofdstuk aan één en dezelfde rechtspersoon. Daarnaast komen bijdragen van het ene hoofdstuk aan het andere voor, om één taak in zijn financiële totaliteit tot uitdrukking te brengen. Dient op zo'n punt de Comptabiliteitswet niet de algemene lijn dan wel een duidelijk criterium te geven? Deze algemene lijn zou dan ook kunnen gelden (door verwijzing of overneming) voor lagere publiekrechtelijke lichamen. De voorschriften voor de inrichting van de gemeentebegroting worden gegeven door de Kroon (artikel 241 van de gemeentewet). Wordt hierbij een zelfde opzet nagestreefd als voor de rijksbegroting? Een zekere uniformiteit maakt administraties beter te beoordelen.

Kan de Staatssecretaris enige exemplaren van de aanwijzingen aan de commissie toezenden?

De meerjarenramingen (artikel 9)

De Staatssecretaris merkt op dat de meerjarenramingen voorzover zij de kabinetsperiode overschrijden gebaseerd kunnen worden op extrapolaties. Ditzelfde zal ook wel moeten geschieden wanneer een kabinet in de maanden voor Prinsjesdag geïnstalleerd wordt en nog niet de tijd had zijn beleids-

keuzen uit te werken. Veel van de meerjarenramingen zullen derhalve in feite geëxtrapoleerde ramingen zijn, waarbij zich de bekende strijdvraag voordoet wat 'ongewijzigd beleid' mag heten. Houdt het voorstel dan eigenlijk meer in dan het vastleggen van wat al gevestigde praktijk is.

Zou de Regering wat uitvoeriger willen motiveren waarom de ramingen altijd een periode van vier jaar moeten bestrijken? Zou dat niet beter opengelaten kunnen worden? Een vierjarenplan stelt hoge eisen, die wellicht in redelijkheid niet aan enig bewindsman of ambtenaar kunnen worden gesteld. Zal de waarde ervan niet grotendeels worden bepaald door de mentaliteit van degene die de raming opstelt? Zal dit niet – hoe dan ook – een dure operatie zijn, die misschien beter selectief kan worden ingevoerd? Zal elk departement niet altijd geëxtrapoleerde ramingen in reserve moeten houden? Wordt het inzicht niet het grootst wanneer zowel de meerjarenramingen gebaseerd op politieke keuze als die gebaseerd op extrapolatie gepubliceerd worden?

De commissie gaat ervan uit – zulks is reeds tijdens de algemene financiële beschouwingen door de Minister bevestigd – dat de aanvaarding door het parlement van de begroting niet betekent een goedkeuring van de meerjarenraming. Het parlement kan door een motie vragen om bijstelling van de ramingen, maar het is in geen geval politiek gebonden aan die ramingen, of er nu een motie is aangenomen (en dan uitgevoerd of niet uitgevoerd), dan wel verworpen, dan wel in het geheel geen aandacht aan besteed. Zou de Staatssecretaris nog eens zijn zienswijze op deze problematiek willen uiteenzetten?

Zijn de individuele bewindslieden zelf gebonden aan deze ramingen? Met andere woorden: moeten zij worden gezien als een beperking van hun beleidsvrijheid, welke beperking de positie van de Minister van Financiën en eventueel ook van de Minister-President (indien formateur) versterkt? Is het wel redelijk de ministers bij de aanvang van een kabinetsperiode te verplichten hun beleid voor deze periode concreet gestalte te geven, ook al zijn zij nog nieuwelingen in het vak?

Ziet onze commissie het goed dat de volgende categorieën van budgettaire beslissingen voor de verdere toekomst dan die van één jaar te onderscheiden zijn:

- a meerjarenplannen goedgekeurd door – althans niet afgewezen door – de beide Kamers;
- b meerjarenplannen vastgesteld door het kabinet, nog niet voorgelegd aan de beide Kamers;
- c binnenlijns geraamde en door beide Kamers goedgekeurde verplichtingen (artikel 16 lid 3);
- d verplichtingen voortvloeiend uit een wet (subsidies, salarissen etc.);
- e potentiële wettelijke verplichtingen (bij voorbeeld de stichting van nieuwe scholen) die niet goed tevoren calculeerbaar zijn;
- f verplichtingen aangegaan buiten binnenlijnse ramingen om, niet gebaseerd op een wet, maar door een Minister onontkoombaar geacht?

De vraag rijst of niet iets meer systeem kan worden gebracht in deze categorieën. Zo zouden de meerjarencijfers aansluitend bij de verplichtingenramingen per hoofdstuk kunnen worden verschaft. Hierbij is de voorgenomen werkwijze van belang. Zullen de meerjarencijfers ook inderdaad vanuit de basis, dat wil zeggen vanuit de afzonderlijke begrotingsposten worden opgebouwd – dit is een zeer zware opgave voor de toch al vaak overbelaste afdelingen comptabiliteit – of van boven worden opgelegd?

De overboeking naar volgende jaren (artikel 12)

Overboeking zal voortaan slechts mogelijk zijn indien schriftelijk een verplichting is aangegaan. Onze commissie ziet dit als een verbetering in de ter-

minologie. Zal overboeking slechts kunnen plaatsvinden indien in de begroting voor het vorige dienstjaar bij het desbetreffende artikel een binnenlijnse machtiging tot het aangaan van verplichtingen was opgenomen of is overboeking in zo'n geval juist overbodig en zal dan bij de slotregularisatie het artikel verminderd kunnen worden met het anders over te boeken bedrag?

De toelichting bevat enige nieuwe opmerkingen over theorie en praktijk van het overboeken. Zo wordt toegegeven dat er tevoren beleidsafspraken worden gemaakt over de omvang van intering of overloop. Komen deze afspraken altijd tot uitdrukking in zogenaamde aanvullende posten in de miljoenennota?

Een voetnoot op blz. 18 van de toelichting acht het te overwegen om binnenlijnse posten te betrekken in de plafonduafspraken. Kan dit wat nader worden toegelicht en met een voorbeeld voor wat bij voorbeeld ontwikkelingshulp betreft worden geïllustreerd?

Hoe vaak en hoe snel na de overboeking doet de Minister daarvan mededeling aan de Staten-Generaal?

De financiële gevolgen van wetsontwerpen (artikel 15)

Onze commissie toonde zich gelukkig met dit voorstel. Vrijwel elke fractie kan voorbeelden noemen van wetsontwerpen waar zij zich tegen gekeerd heeft, voornamelijk omdat de Regering de financiële consequenties niet of onvoldoende had toegelicht. Het is toe te juichen dat deze situatie in de toekomst niet meer zal voorkomen. De commissie zou het op prijs stellen als de 'financiële paragraaf' in de toelichting bij wetsontwerpen ook werkelijk altijd een afzonderlijke paragraaf zal zijn, dus niet schuil gaat in andere betogen. Zullen hiertoe richtlijnen worden verstrekt?

De Staatssecretaris deelt overigens mede dat reeds vele jaren vermelding in de toelichting op ontwerpen van de financiële gevolgen intern voorgescreven is. In welk intern voorschrift? Hoeveel jaren bestaat dit voorschrift al? Zal de invoering van een wettelijke verplichting nog enige materiële betekenis hebben?

Geldt dit voorschrift ook voor wetten in materiële zin: algemene maatregelen van bestuur, ministeriële verordeningen? Moet het niet ook gelden voor brieven en nota's die aan de Kamers worden gezonden?

Kan de Staatssecretaris voorbeelden noemen van wetsontwerpen die niet kunnen leiden tot hogere of lagere uitgaven of ontvangsten? Hoe denkt hij in dat verband over de nieuwe Comptabiliteitswet zelf?

Hoe denkt de Staatssecretaris over de gedachte dat niet alleen de financiële gevolgen voor de schatkist maar ook die voor de burgers dienen te worden vermeld?

Op welke wijze zal het parlement de mededeling over de financiële gevolgen later kunnen toetsen aan de werkelijkheid? Verdient het geen aanbeveling voor te schrijven dat periodiek van een bepaalde wettelijke regeling of onderdeel daarvan, wordt medegedeeld hoeveel deze in het laatst afgesloten dienstjaar aan de schatkist gekost heeft?

De verplichtingenramingen (artikel 16)

Bij de voorbereiding en de behandeling van het vorige wetsontwerp is steeds – onder erkenning van de vele voordelen van het kasstelsel – gewezen op het gevaar van uitholling van het budgetrecht. Prof. Pen heeft in het nummer van december 1974 van Openbare Uitgaven om die reden nog eens zijn voorkeur geadstrueerd voor het verplichtingenstelsel. Om zo goed mogelijk het autorisatiekarakter van de begroting te bewaren schrijven beide wetsontwerpen een raming van de aan te gane verplichtingen voor, als onderdeel van het begrotingsontwerp. Een amendement-Franssen om deze ramingen onder te brengen in de toelichting bij de begrotingsontwerpen werd

in 1970 verworpen. Zulks geschiedde eveneens met een amendement-De Goede dat ertoe strekte elke uitzondering op de verplichtingenramingen te verbieden. Aangenomen werd met algemene stemmen een amendement-Kieft, dat de nu opnieuw voorgestelde redactie voor deze uitzondering bevatte.

In het nieuwe wetsontwerp krijgt deze problematiek nieuw reliëf doordat ook meerjarenramingen worden voorgeschreven, echter weer niet als onderdeel van de tekst van de begrotingsontwerpen maar in een bijlage bij de miljoenennota. Mag ervan worden uitgegaan dat de verplichtingenramingen en de meerjarenramingen geheel met elkaar gecoördineerd worden? Is de Staatssecretaris het met Prof. Pen eens dat de verplichtingenramingen geen juridische machtiging geven? Op welke wijze worden de resultaten van het onderzoek bekend dat de Rekenkamer ingevolge het voorgestelde vierde lid van artikel 87 uitvoert van de Staat van geraamde en aangegane verplichtingen? Dient dit onderzoekresultaat niet genoemd te worden in artikel 92, tweede lid?

Voor zover aan de verplichtingenramingen een autorisatiekarakter wordt toegekend, lijken voor hen ook de overige regels inzake de begroting te moeten gelden. Zullen derhalve ook in suppletoire begrotingsontwerpen na afloop van het dienstjaar nog wijzigingen in de verplichtingenramingen kunnen worden opgenomen? Betekent dit dat beslissingen waaruit later kasuitgaven voortvloeien geheel buiten het parlement om kunnen worden genomen?

Bij bepaalde sectoren van de overheidstaak, zoals bij voorbeeld de stadsvernieuwing, tekent zich een neiging af tot het sluiten van zogenaamde 'basisaccorden', waarbij voor een zeer lange termijn (meer dan 20 jaar) financieringsafspraken met gemeenten of andere instanties worden vastgelegd. Zullen deze in de verplichtingenramingen tot uitdrukking komen in zeer hoge, ongespecificeerde bedragen?

Onze commissie zou voorts gaarne vernemen op welk moment een verplichting wordt beschouwd te zijn aangegaan. Waarom worden bij de buitenlijnse PM-raming wegens te verlenen garanties, als bedoeld in artikel 5, niet binnenlijnse verplichtingenramingen voorzien maar een verplichtingenraming in de toelichting, die dan nog slechts hoeft te worden gegeven 'zo mogelijk' zoals ook in de oorspronkelijke wet van artikel 16, derde lid, stond? Wordt de Minister van Financiën elke keer betrokken bij het aangaan van verplichtingen voor een hoger bedrag dan f100000, ook als deze binnenlijns geraamd worden? Is met andere woorden een 'kredietopening' voor verplichtingen vereist? Of moet uit het voorgestelde tweede lid van artikel 28 worden afgeleid dat een dergelijke toestemming in beginsel niet vereist is?

Onze commissie wil ten slotte geheel los van deze inhoudelijke vragen nog een opmerking maken over de opzet van het nieuwe artikel 16. Dit is het resultaat van een samenvoeging van artikel 15 uit wetsontwerp 7760 met artikel 16. Het gevolg is nu:

- a dat de paragrafen 4 en 5 van hoofdstuk I van de wet beiden uit slechts één artikel bestaan;
- b dat artikel 16 lang en moeilijk te citeren wordt, en
- c dat artikel 16 verschillende onderwerpen behandelt.

Wellicht is artikel 16 weer te splitsen onder henummering van de hele wet tegen het einde van de behandeling in de Tweede Kamer.

Voorziening bij niet tijdige aanvaarding van begrotingshoofdstukken (artikel 20)

De Regering legt zich zonder meer neer bij de bezwaren die de Eerste Kamer in grote meerderheid heeft of had tegen wetsontwerp 7760 op dit onderdeel. Betekent dit dat het kabinet deze bezwaren juist acht of ten minste begrijpelijk?

Nu het gewraakte onderdeel wegvalt blijft een regeling over die aanzienlijk minder soepel is dan de huidige. De regeling van het oorspronkelijke derde lid, nu tweede lid, was in de opzet van wetsontwerp 7760 als uiterste redmiddel bedoeld voor het geval zelfs de Tweede Kamer een hoofdstuk niet vóór 1 januari aanvaard heeft, terwijl de vier-twaalfden regeling van het eerste lid evenmin soulaas biedt bij voorbeeld omdat het om nieuwe uitgaven gaat. Nu zal de zware procedure van toestemming door de Minister van Financiën per geval onder maandelijkse kennisgeving aan de Rekenkamer en aan de Eerste en Tweede Kamer, waarschijnlijk elk jaar in de maanden januari t/m april, intensief moeten worden toegepast. De vier-twaalfden regeling zal immers indien de inflatie zou voortschrijden en naarmate het absolute verschil in uitgaven tussen de oude en nieuwe begroting groter wordt gedurende steeds kortere tijd van nut zijn. Bij de begroting voor 1975 bleek dat de behandeling in de Tweede Kamer van hoofdstuk X (Defensie) moest worden vervoegd om geen stoornis te veroorzaken bij het voorgenomen beleid.

Is het dan niet beter om de procedure maar weer iets soepeler te maken? Dit zou bij voorbeeld al kunnen gebeuren door kennisgeving eens per twee of drie maanden voldoende te achten. Volgens artikel 15 van de huidige Comptabiliteitswet wordt jaarlijks mededeling gedaan aan het parlement.

Als alternatieve versoepeling van de procedure ware te denken aan een uitbouw van de vierde-twaalfden regeling tot een vijf-twaalfden regeling of aan toepassing op de begrotingscijfers van het vorige jaar van een correctiefactor zoals dat ook gebeurt bij de inkomstenbelasting. Moet de breuk overigens worden toegepast op het bedrag genoemd in de initiële begroting voor het vorige jaar, of mogen hier steeds de suppletoir begrote-gelden aan worden toegevoegd of mag zelfs de overloop uit het voor-vorige jaar worden toegevoegd?

Heeft de Staatssecretaris nog overwogen het karakter van 'noodrecht' te accentueren door in de Comptabiliteitswet aan de beide Kamers voor te schrijven dat zij de begrotingshoofdstukken vóór 1 januari vaststellen?

Regeling van aanbesteding (artikel 43)

Dient, nu belangrijke regels op dit punt afkomstig zijn van de Europese Gemeenschappen, niet ook de Nederlandse wet zelf regels te bevatten, bij voorbeeld een opsomming van projecten – aangeduid naar aard en omvang – waarvoor open aanbesteding nodig is? Zou een dergelijke regeling dan niet ook voor de lagere overheid moeten gelden?

De onverenigbaarheden voor leden van de Rekenkamer (artikel 47)

Artikel 47 van wetsontwerp 7760 is gehandhaafd voorzover het onverenigbare betrekkingen betreft, echter met weglating van de woorden 'bezoldigd of onbezoldigd'. Kan de aanduiding 'betrekking' volgens de Staatssecretaris ook op onbezoldigde functies slaan?

Weggelaten is voorts de passage inzake de met een goede vervulling van het ambt onverenigbare handelingen. De in artikel 48 van toepassing verklaarde wet op de rechterlijke organisatie maakt al disciplinaire en andere maatregelen mogelijk in deze situatie. Acht de Staatssecretaris het niet onjuist of althans onpraktisch dat de rechtspositie van de leden van de Rekenkamer, een college met een unieke plaats in ons staatsbestel, voor een deel moet worden aangegeven door verwijzing naar een andere wet?

Inhoudelijk heeft de nieuwe regeling bovendien tot gevolg dat kan worden ingegrepen bij een 'nalaten'. Wordt hiermee niet de weg geopend voor een bemoeienis met de wijze waarop de leden van de Rekenkamer hun bevoegdheden uitoefenen, in het bijzonder de bevoegdheid om van een onderzoek af te zien?

Bij onze commissie rees overigens de vraag waarom in het eerste lid de leeftijdsgrens van dertig jaar wettelijk moet worden voorgeschreven. Zijn er andere staatsambten waarvoor een zo grote graad van rijpheid nodig wordt geacht?

Ontslag en disciplinaire maatregelen tegen leden van de Rekenkamer (artikel 48)

Volgens het tweede lid wordt nu ook op de leden van de Algemene Rekenkamer toepasselijk de bepaling betreffende ontslag bij ongeschiktheid voor de functie, anders dan wegens ziekte of gebreken (artikel 12, eerste lid, sub b, van de Wet op de rechterlijke organisatie). Waarom zijn de motieven, die hebben geleid tot het invoeren van de onderhavige ontslaggrond voor de leden van de rechterlijke macht zonder meer ook voor de leden van de Algemene Rekenkamer geldig?

Ingevolge artikel 13, tweede lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie kan voorts op-nonactiefstelling plaatsvinden in verband met vermoedens van ongeschiktheid voor de functie anders dan wegens ziekte of gebreken, hetgeen kan leiden tot gehele of gedeeltelijke inhouding van het salaris. Past deze mogelijkheid in de bijzondere situatie, waarin de geschiktheid voor de functie in het geding is, wel in het geheel van grondwettelijke en wettelijke waarborgen voor de onafhankelijkhe positie van de leden der Rekenkamer? Zou de Staatssecretaris een dergelijke regeling eveneens hebben voorgesteld of verdedigbaar geacht indien zij niet reeds voor de leden van de rechterlijke macht bestond?

Rechtspositie ambtenaren van de Rekenkamer (artikel 56)

De tekstverduidelijking vergeleken met wetsontwerp 7760 maakt het onduidelijk wie nu het personeel op arbeidsovereenkomst aanstelt, bevordert en ontslaat: het college of de Kroon?

Overigens rees de vraag bij onze commissie of het nog wel passend en niet een beetje belachelijk is om de bevoegdheid tot benoemen, bevorderen en ontslaan te laten afhangen van het maximumsalaris van de betrokken ambtenaar. Welke instantie is nu bevoegd voor de bevordering vanuit een lagere rang dan administrateur naar de rang van administrateur (of daarmee gelijkgesteld): het college of de Kroon? Is de verwijzing naar de administrateursrang niet verouderd, nu dergelijke titels in onbruik raken, terwijl geen wettelijke regeling het onmogelijk maakt om voortaan als administrateur aan te duiden de ambtenaren die nu nog adjunct-commies zijn? Waarom wordt het college niet bevoegd gemaakt voor alle ambtenaren?

Vernietiging van stukken (artikel 70)

Waarom wordt hier niet 'overeenstemming met' de Rekenkamer voorgeschreven in plaats van slechts 'overleg'?

Doelmatigheidsonderzoeken (artikel 75)

De Ministers zullen de mededeling van de onderzoeken en die van de resultaten tijdig moeten doen. Wat is de betekenis van deze aanduiding? Moet de Rekenkamer al worden ingelicht voordat een bureau is uitgezocht om met het onderzoek te worden belast? Zullen tussentijdse onderzoekrapporten door de Minister direct na ontvangst in afschrift aan het College moeten worden gezonden?

Op welke gronden kan en mag de Rekenkamer een verzoek als vervat in het tweede lid weigeren? Mag zij adviseren het onderzoek aan derden op te dragen? Zo ja, mag de Rekenkamer dan zelf dat onderzoek ook aan derden uitbesteden? Welke mogelijkheden heeft – en dient naar de mening van de Regering de Rekenkamer te hebben – om werkzaamheden uit te besteden aan derden?

Onderzoeken bij privaatrechtelijke rechtspersonen (artikel 81)

De hier getroffen regeling is een voorbeeld van het eerder in dit verslag gesignaleerde slechts incidenteel in de Comptabiliteitswet erkennen van de diffusie tussen overheid en andere sectoren van de samenleving. Een soms vrij toevallige juridische constructie voor het uitvoeren van een overheids-taak, is in die opzet beslissend voor het al of niet onderworpen zijn aan controle door de Rekenkamer. Waarom is niet voorgesteld, dat ook bij minderheidsdeelnemingen een onderzoek kan worden ingesteld als de directie daartegen geen bezwaar heeft? Kan ten aanzien van mede door de overheid opgerichte stichtingen wel van 'deelneming' gesproken worden? Welk regime geldt voor stichtingen?

Kan nog eens worden toegelicht wat de zin is van de woorden 'door tussenkomst van de Minister' in het eerste en in het derde lid?

Kan de bewindsman voorbeelden noemen van besloten vennootschappen waarbij alle aandelen in handen van de Staat zijn?

Rekenkamercontrole bij wetenschappelijk onderwijs (artikel 96)

Waarom kan categorie n uit artikel 96 van wetsontwerp 7760 vervallen?

Wijziging in de Wet uitgifte schatkistbiljetten

Artikel 97 van wetsontwerp 7760 paste de terminologie van de Wet uitgifte schatkistbiljetten aan de nieuwe Comptabiliteitswet aan. De Staatssecretaris laat deze aanpassing achterwege 'wegens voorgenomen wijziging bij afzonderlijke Wet'. Welke wijziging heeft de bewindsman hier op het oog? Wanneer is het voorstel hiertoe te verwachten? Welk bezwaar heeft het intussen de terminologie aan te passen?

Wijzigingen in de Financiële-Verhoudingswet (artikel 98)

Komen de hier onder c en d alsnog nodig geachte wijzigingen erop neer dat aparte bepalingen worden gecreëerd voor het binnenlijns ramen op de begroting van het Gemeentefonds?

Franssen
Notenboom
W. Scholten
Vellenga
Van het Schip
Koning
Roolvink
Nypels
Janssen
Dolman
Van Dis
Hermes
Van Aardenne
Schouten
Van Amelsvoort
Drees
Honig van den Bossche
Jansen