

Zitting 1974-1975

13 037

Comptabiliteitswet

Nr. 6

Memorie van antwoord

Ontvangen 29 mei 1975

Inleiding

Dat dit wetsontwerp pas 2 $\frac{1}{2}$ jaar na de verwerping van wetsontwerp 7760 is ingediend, hangt ten dele samen met de kabinetswisseling in mei 1973. De ondergetekende werd toen onder meer belast met de voorbereiding van het nieuwe ontwerp-Comptabiliteitswet, dat in augustus 1974 bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal werd ingediend. Dat eerst op die datum, derhalve ruim een jaar na het optreden van het nieuwe kabinet, dit ontwerp werd ingediend houdt verband met het feit, dat hij meende, een nieuw wetsvoorstel te moeten voorleggen waarin, naast de noodzakelijk gebleken verbeteringen ten opzichte van het vorige ontwerp, tevens een grondslag wordt gelegd voor nieuwere begrotingstechnieken. Om te vermijden dat de Tweede Kamer in haar grotendeels nieuwe samenstelling telkens zou worden verwezen naar de met haar voorgangster alsmede met de Eerste Kamer gewisselde reeks van stukken met betrekking tot wetsontwerp 7760 diende voorts de toelichting te worden herschreven en toegesneden op dit nieuwe wetsontwerp.

De aan het slot van de inleiding gevraagde reactie met betrekking tot onderwerpen, die geen aanleiding hebben gegeven tot het doen van nieuwe voorstellen – het voorlopige verslag noemt in dit verband de werkingssfeer van de Rekenkamer en de betekenis van de binnenlijnse verplichtingenramingen – moge blijken uit hetgeen hierna in de desbetreffende paragrafen wordt uiteengezet. In het algemeen kan nog worden opgemerkt, dat nadere studie van op het terrein van de Comptabiliteitswet liggende onderwerpen nodig zal blijven en tot nieuwe wetswijzigingen zal kunnen leiden.

De keuze van de aangebrachte wijzigingen

Uit het voorgaande moge reeds duidelijk zijn, dat niet de bedoeling heeft voorgezet om de tegemoetkoming aan het bezwaar van de Eerste Kamer tegen het tweede lid van artikel 20 van wetsontwerp 7760 te camoufleren met een zo groot mogelijk aantal wijzigingen van ondergeschikte betekenis. De ondergetekende is daarentegen van mening, dat door de voorgestelde wijzigingen enkele zeer belangrijke facetten van de bestaande of in ontwik-

keling zijnde begrotingsprocedures in de wettelijke regeling worden vastgelegd. Naar alle waarschijnlijkheid zou op kortere of langere termijn althans een deel van deze wijzigingen ook zijn voorgesteld indien wetsontwerp 7760 het Staatsblad zou hebben bereikt.

De vaste bedragen, die op verscheidene plaatsen in het wetsontwerp zijn opgenomen, behoeften naar het voorkwam geen wijziging te ondergaan ten opzichte van die, vermeld in wetsontwerp 7760. Nochtans is een en ander, naar aanleiding van de desbetreffende vraag in het voorlopige verslag, nader overwogen. In de nota van wijzigingen, die deze memorie vergezelt, wordt voorgesteld de bedragen van f 1000, genoemd in artikel 11, tweede lid en artikel 42 te verhogen tot f 2500 en het bedrag van f 100 000, genoemd in artikel 16, vierde lid, onder e, te verhogen tot f 250 000. Het bedrag van f 100 000, opgenomen in het bij nota van wijzigingen (stuk nr. 8) aan artikel 38 van wetsontwerp 7760 toegevoegde tweede lid, is bij amendement gewijzigd in f 10 000. Het in artikel 40 genoemde bedrag van f 100 000 is eveneens bij amendement in het wetsontwerp ingevoegd.

Met betrekking tot artikel 62 zij opgemerkt, dat het daarin genoemde bedrag van f 1000 het karakter draagt van een strafsanctie. In dit licht gezien acht de ondergetekende het bedoelde maximumbedrag ook nu nog adequaat.

Het omvangrijke complex van tot het Rijk behorende roerende en onroerende goederen vertoont een grote verscheidenheid wat aard en bestemming betreft. Ter illustratie diene de volgende opsomming van enkele belangrijke categorieën van deze goederen: gebouwen, landbouwgronden, bossen, wegen, kanalen, schepen, vliegvelden, kunstvoorwerpen, defensiematerieel en researchapparatuur.

Naar de mening van de ondergetekende is het niet goed mogelijk in de Comptabiliteitswet specifieke bepalingen op te nemen met betrekking tot de eisen, waaraan het beheer van dit zo heterogene geheel van materiële activa moet voldoen. De behoefte hieraan is in de praktijk ook niet gebleken. Er moge overigens op worden gewezen dat het ontwerp, naast het in het verslag genoemde artikel 22, verschillende bepalingen bevat welke mede van belang zijn voor bedoeld beheer met inbegrip van de controle daarop: zoals de artikelen 25 eerste lid, 26, 27, 37, 41, 57 tweede lid, 75 en 76. Wat betreft artikel 25, eerste lid, is in de memorie van toelichting onder andere vermeld, dat de administratie ook dienstbaar moet zijn aan het bewaken van rijkseigendommen en dat de te geven voorschriften mede gericht dienen te zijn op het verschaffen van informatie ten behoeve van het te voeren beheer. Dit laatste slaat uiteraard ook op het beheer van goederen. Met verwijzing naar hetgeen in de memorie van toelichting (blz. 29, rechterkolom, eerste alinea) is medegedeeld omtrent het domeinbeheer zij voorts vermeld, dat ingevolge het Koninklijk besluit van 22 maart 1841 (nr. 112) – ter uitvoering van artikel 5 van de wet van 27 december 1840 (Stb. 77) – juncto het Koninklijk besluit van 27 maart 1841 (nr. 91) het financiële (privaatrechtelijke) beheer van de Staatsdomeinen berust bij het Departement van Financiën (Dienst der Domeinen). Het materiële beheer, dat wil zeggen de zorg voor het doen beantwoorden van een onroerend goed aan een blijvende openbare bestemming, berust als regel bij het departement dat het goed in gebruik heeft. Een bijzondere regeling geldt met name voor de staatsbossen c.a., ten aanzien waarvan ingevolge het Koninklijk besluit van 23 december 1897 (nr. 35) zowel het financiële als het materiële beheer berust bij het Departement van Landbouw en Visserij (Staatsbosbeheer). Het beheer van roerende goederen berust bij het departement waaronder deze ressorteren.

Het ligt in de bedoeling, spoedig na aanvaarding van dit wetsontwerp het ontwerp voor een nieuwe Bedrijvenwet in te dienen. Evenals bij de indiening van wetsontwerp 7760 is het minder gewenst geacht, tegelijk met dit wetsontwerp tevens het ontwerp voor een nieuwe Bedrijvenwet in te dienen. De samenhang tussen beide wetten is van dien aard, dat het aanbeveling verdient, het oordeel van de Staten-Generaal af te wachten omtrent in de Comptabiliteitswet vervatte voorstellen, die immers mede bepalend kunnen zijn voor in de Bedrijvenwet op te nemen aanvullende of afwijkende regelingen.

De werkingssfeer van de Rekenkamer

De ondergetekende heeft met belangstelling kennis genomen van het artikel van prof. Stevers over de werkingssfeer van de Rekenkamer. Hij heeft daarin voorshands geen aanleiding gevonden wijziging in het ontwerp aan te brengen. Gaarne wil hij toezeggen dat hij de beschouwingen, die de auteur aan een aantal aspecten van het onderhavige vraagstuk wijdt, nader zal doen bestuderen.

Wat betreft de in het artikel behandelde problemen zou de ondergetekende thans willen volstaan met de opmerking dat, in tegenstelling tot hetgeen door de schrijver wordt gesteld, artikel 81 van het ontwerp wel degelijk een belangrijke uitbreiding van de wettelijke taak van de Rekenkamer ten opzichte van haar huidige taak betekent. In het bijzonder geldt dit met betrekking tot de privaatrechtelijke rechtspersonen, die financiële bijstand van het Rijk ontvangen door verlening van bijdragen, subsidies of garanties. In de Comptabiliteitswet 1927 is omtrent de bevoegdheid van de Rekenkamer ten aanzien van deze rechtspersonen niets bepaald. Het voorgestelde artikel houdt in, dat aan de Rekenkamer in het kader van haar controletaak bevoegdheden worden toegekend indien ten behoeve van het Rijk in het uitoefenen van controlebevoegdheden is voorzien. Hoewel dit laatste reeds thans ten aanzien van een groot aantal gesubsidieerde stichtingen e.d. het geval is, ligt het in het voornemen van de ondergetekende, de Ministers te verzoeken het voorbehouden van eigen controlebevoegdheden alleen dan achterwege te laten wanneer daaraan geen behoefte bestaat, bij voorbeeld wanneer het financiële belang van het Rijk slechts gering is of wanneer de omvang van het subsidie of de bijdrage afhankelijk is van kwantitatieve gegevens.

Bij deze memorie is een bijlage gevoegd waarin een overzicht wordt verstrekt van de lichamen die de commissie-Simons onder de controle van de Rekenkamer had willen brengen. De gevraagde gegevens zijn daarbij vermeld. In een tweede bijlage is een overzicht opgenomen van de werkzaamheden waarmee de Rekenkamer krachtens artikel 57 van de huidige wet is belast en van haar werkzaamheden op basis van niet-wettelijke regelingen of afspraken.

De ondergetekende is van oordeel dat het aanbeveling verdient, de rekenplicht als beginsel te handhaven in verband met de preventieve werking, die ervan uitgaat. Deze preventieve werking, welke een juist beheer van de comptabelen bevordert, wordt vooral bereikt doordat aan de Rekenkamer specifieke bevoegdheden jegens de comptabelen worden toegekend (zie de artikelen 58, 61 en 62 van het ontwerp) en door de in artikel 59 voorgestelde bepaling met betrekking tot de procedure, welke moet worden gevolgd wanneer een rekenplichtige nalatig blijft in het afleggen van zijn verantwoording. In herinnering wordt gebracht, dat de Rekenkamer ingevolge artikel 57, eerste lid, ontheffing van de rekenplicht kan verlenen.

In het stelsel, waarbij de comptabelen rekenplichtig zijn aan de Rekenkamer, past naar de mening van de ondergetekende een sanctie van de Rekenkamer, welke beoogt de hiervoren bedoelde preventieve werking zo volledig mogelijk tot haar recht te doen komen. Een goede functiescheiding bij een dienst, waaraan een comptabele is verbonden, waarborgt op zich zelf nog niet dat de comptabele steeds de voor hem geldende voorschriften zal naleven. Er zij voorts op gewezen, dat de feiten op grond waarvan de Rekenkamer een boete kan opleggen (zie artikel 62) slechts in bepaalde gevallen tot een strafrechtelijke sanctie kunnen leiden.

Het voorschrift van artikel 67 houdt niet in dat de Rekenkamer ten aanzien van elke uitgaaf zelf moet nagaan of de schuldvordering niet was verjaard en of aan de overige in dat artikel gestelde eisen is voldaan. Artikel 68 bepaalt immers, dat de Rekenkamer bij de in artikel 67 bedoelde controle gebruik kan maken van de resultaten van door anderen verrichte controles.

Het registreren en waarmerken van uit te geven schuldbewijzen kan worden gezien als een belangrijk onderdeel van het geheel van maatregelen ten behoeve van de controle van de Algemene Rekenkamer op de Staatsschuld.

Voor wat betreft de aan toonder gestelde staatsobligaties geschiedt de waarmerking door de Algemene Rekenkamer door het doen plaatsen van een droogstempel.

Aangezien met het stempelen tevens wordt voldaan aan een van de eisen, welke door de Vereeniging voor den Effectenhandel worden gesteld aan ter beurze verhandelde effecten, betekent genoemde controlebehandeling geen extra kosten voor het Rijk als geheel.

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

In de memorie van toelichting zijn de bezwaren geschetst tegen het opnemen van een totaalbedrag voor uitgaven in verband met conjuncturele werkloosheid in één begrotingshoofdstuk, vooruitlopend op een later af te spreken verdeling van die uitgaven over verschillende begrotingshoofdstukken. Die bezwaren maken het voorshands onvermijdelijk dat, zolang omtrent de bedoelde verdeling niet is beslist, verwerking in de begroting niet plaatsvindt. Dit kan een stimulans zijn de verdeling over de begrotingshoofdstukken aanstonds of althans zo spoedig mogelijk te bepalen. Indien bij de begrotingsvoorbereiding nog slechts een beslissing over het totaalbedrag is genomen, zal ermee moeten worden volstaan dit bedrag als een zgn. aanvullende post op te nemen in de miljoenennota. Het inzicht in het totale budgettaire beleid wordt op deze wijze niet geschaad.

De verplichting jaarlijks een begroting in te dienen houdt in beginsel in, dat ook uitgaven, die om conjuncturele redenen noodzakelijk worden geacht, daarin worden betrokken. In de praktijk zal echter veelal bij de voorbereiding van een begroting – die immers gemiddeld een vol jaar voor het tijdstip van de desbetreffende uitgaven plaatsvindt – nog geen scherp inzicht in de te verwachten conjuncturele ontwikkeling bestaan. Dit neemt niet weg, dat wordt ingestemd met de in het voorlopig verslag gemaakte opmerking, dat 'zo mogelijk' in de miljoenennota inzicht ware te geven in het voorgenoemen conjuncturele beleid.

Het lijkt niet nodig de gewoonte, werkgelegenheidsprogramma's in afzonderlijke nota's te presenteren, tot een wettelijke verplichting te maken. Ook in geval van andere beslissingen met belangrijke budgettaire gevolgen – bij voorbeeld een revaluatie of devaluatie – is het gebruikelijk de Staten-Generaal door middel van een nota in te lichten.

Het vastleggen van een verplichting voor het ene geval zou aanleiding kunnen geven tot de opvatting, dat in het andere geval een nota achterwege kan blijven. Overigens dient te worden beklemtoond, dat het inzenden van een specifieke nota geen argument mag zijn voor uitstel van het aanbrengen van de daarin aangekondigde begrotingswijzigingen.

Reeds de omstandigheid, dat als conjunctureel aangemerkte uitgaven niet in aanmerking worden genomen bij de gebruikelijke beoordeling van de begroting in het structurele begrotingskader, maakt het wenselijk, conjuncturele begrotingsbedragen duidelijk te onderscheiden van bedragen, die wel in de toetsing aan het structurele kader worden betrokken. Zoals in het voorlopig verslag wordt opgemerkt kan dit geschieden door conjuncturele bedragen in afzonderlijke artikelen op te nemen dan wel door onderverdeling per artikel. Het is gebruikelijk, dat hiervoor aanwijzingen worden gegeven. Voor wat betreft de bedoelde sociale uitkeringen, met name de uitkeringen ingevolge de Wet Werkloosheidsvoorziening, wordt in herinnering gebracht dat bij de voorbereiding van de begroting 1975 is besloten de desbetreffende ramingen in de meerjarenafspraken 1975–1978 geheel als structureel aan te merken (zie Miljoenennota 1975, blz. 47).

De toelichting op de begrotingsartikelen (artikel 4, eerste lid)

Bij nadere overweging is de eis, dat de omschrijving van de begrotingsartikelen op zich zelf een voldoende duidelijk beeld dient te geven van het te

voeren beheer, toch wat te stringent geoordeeld. Ook indien de artikelomschrijving op zich zelf duidelijk is, zal in een aantal gevallen een nadere toelichting en detaillering niet kunnen worden gemist om een beeld te krijgen van de aard en het doel van de beoogde uitgaven. Met name zullen de prestatiegegevens, die ingevolge artikel 4, vierde lid, als bijlage aan de begrotingshoofdstukken zullen worden toegevoegd, de beschikbaar komende informatie over het te voeren beleid kunnen aanvullen. Mede om die reden is thans in het eerste lid voor een ruimere formulering gekozen. De wettelijke binding behoeft hierdoor niet te worden verzwakt, mits ook de artikelomschrijvingen duidelijk zijn en blijven. Het is de ondergetekende niet bekend, dat er een neiging zou bestaan om artikelen vaag te omschrijven ten einde zo min mogelijk gebonden te zijn. In de voorschriften van de Minister van Financiën voor de inrichting van de begroting komt sedert jaar en dag de aanwijzing voor, dat begrotingsartikelen zo duidelijk mogelijk dienen te worden omschreven.

De uitsplitsingen in de toelichtende staat, bedoeld in het derde lid, houden geen binding in van de beherende minister tegenover de Minister van Financiën. Wel zal deze laatste de bedoelde uitsplitsingen betrekken in zijn toezichthoudende taak op de uitvoering van de begroting. Hij zal er bij voorbeeld bezwaar tegen kunnen maken indien op enig onderdeel van een begrotingsartikel aanzienlijk meer wordt uitgegeven dan is geraamd, ook al zou daardoor het totale bedrag van het artikel niet worden overschreden. Een en ander hangt af van de aard van het desbetreffende onderdeel en van de omvang van de overschrijding.

Het te voeren beleid wordt door elke minister in het bijzonder uiteengezet in het algemene gedeelte van de memorie van toelichting en voor een deel ook in de artikelsgewijze toelichting. Het te voeren beheer, de nadere uitwerking van een en ander, moet blijken uit de begrotingsartikelen en uit de verdere toelichtingen en specificaties en uit gegevens op basis van prestaties.

Prestatiebegroting (artikel 4, vierde lid)

Alvorens in te gaan op de vragen en opmerkingen over de prestatiebegroting lijkt het nuttig, de betekenis en de inhoud van de prestatiebegroting aan te geven in het kader van de begrotingsfuncties, die in het algemeen worden onderscheiden.

De prestatiebegroting is gericht op het verschaffen van informatie voor het vervullen van de beheerstechnische of bedrijfseconomische functie, dat wil zeggen voor het bevorderen van de doelmatigheid in de uitvoering van het beleid.

Ten behoeve van de genoemde functie is het van belang, dat inzicht wordt verschaft in hetgeen de onderscheidene organisatie-eenheden van de overheid produceren (de prestaties), de kosten daarvan, de relatie tussen prestaties en kosten alsmede tussen kosten en uitgaven. Opgemerkt zij, dat de uitgaven, die met bepaalde prestaties zijn gemoeid, ook kunnen voorkomen op begrotingsposten betreffende andere organisatie-eenheden dan die, welke de bedoelde prestaties voortbrengen.

De prestatiebegroting opent de mogelijkheid tot het maken van vergelijkingen van de kosten van voortbrenging van de prestaties van een bepaalde organisatie-eenheid in de tijd, vergelijking met de kosten van soortgelijke prestaties van andere organisatie-eenheden binnen de overheid alsmede met die van soortgelijke prestaties in de particuliere sector. Op deze wijze kan inzicht worden verkregen in het verband tussen prestaties en kosten.

De prestatiebegroting ontleent haar betekenis niet alleen aan het verschaffen van informatie aan de Staten-Generaal over het gevoerde of te voeren beheer; zij is tevens een beheersinstrument, dat ten dienste staat van de verschillende leidinggevende niveaus binnen een departement. In het kader van deze laatste functie dient het systeem van de prestatiebegroting niet alleen betrekking te hebben op de produkten, die de overheid verlaten, maar mede op de produkten, die de ene organisatie-eenheid levert aan de andere.

Naar aanleiding van de vraag of het niet vanzelfsprekend is dat de verplichting tot het verstrekken van gegevens op basis van het systeem van de prestatiebegroting alleen geldt voor uitgaven waar dit mogelijk is, merkt de ondergetekende op dat zonder de uitdrukkelijke beperking, die in de woorden 'waarvoor dit mogelijk is' ligt besloten, toch wel de gedachte zou kunnen ontstaan dat met betrekking tot alle uitgaven prestatiegegevens zouden moeten worden verstrekt. Zijns inziens is die mogelijkheid echter in een aantal gevallen niet aanwezig als gevolg van de omstandigheid dat de daarop betrekking hebbende prestaties niet kunnen worden gemeten dan wel een grote mate van heterogeniteit vertonen.

De beperking, die in de woorden 'en van belang' tot uitdrukking komt, doelt op gevallen, waarbij wel prestatiegegevens zouden kunnen worden verstrekt, maar waarbij het gaat om zodanig geringe kosten, dat kan worden aangenomen dat de Staten-Generaal niet geïnteresseerd zullen zijn in verdere toelichting dan reeds gebruikelijk is. Voorts meent de ondergetekende, dat de belangstelling van de Staten-Generaal niet in de eerste plaats gericht zal zijn op de prestaties, die het karakter hebben van tussenprodukten, maar op door de overheid geleverde eindprodukten en de daarvoor gemaakte kosten. In dit verband lijkt een weergave van bij voorbeeld prestaties en kosten van de leiding van een departement alsmede van hulpdiensten van minder belang. Bedacht moet evenwel worden, dat de bedoelde kosten ten slotte worden doorberekend aan de eindprodukten. Overigens zal in de praktijk kunnen blijken in welke gevallen de Staten-Generaal prestatiegegevens van belang achten.

De vraag, welk deel van de totale begroting zich voor het opstellen van prestatiegegevens zal lenen, kan pas worden beantwoord wanneer op dit terrein voldoende ervaring is opgedaan. Hierbij dient ook te worden bedacht, dat in de eerste tijd ook de beschikbare, voldoende deskundige mankracht grenzen zal stellen aan de omvang van de toepassing van deze begrotingstechniek. Gezien het vorenstaande heeft de ondergetekende geen behoefte aan de in het voorlopige verslag bedoelde opsomming in de wet.

De prestatiebegroting verschaft informatie over de goederen en diensten die de overheid voortbrengt of doet voortbrengen en de daarmee samenhangende bedrijfseconomische kosten. De gedachte van de commissie richt zich naar het voorkomt meer op de beleidsanalyse. Een belangrijk onderdeel hiervan is de kosten-batenanalyse, die is gericht op het verschaffen van inzicht in de maatschappelijke kosten en baten alsmede kennis van de mate waarin de prestaties bijdragen tot de realisatie van het gestelde doel. De praktische toepassing wordt in het bijzonder gestimuleerd door de Commissie voor de ontwikkeling van beleidsanalyse (COBA). Het feit, dat de beleidsanalyse gericht is op de bevordering van de doelmatigheid van het beleid, zelf en de prestatiebegroting op die van de uitvoering van het beleid, mag, naar het de ondergetekende voorkomt, geen aanleiding geven, de prestatiebegroting zoals die de ondergetekende voor ogen staat, een pover resultaat te noemen. Op het ogenblik is onvoldoende bekend omtrent de prestaties en de daaraan verbonden kosten. Toevoeging van zodanige gegevens betekent een belangrijke aanvulling van de budgettaire informatie.

Bij de mogelijkheid tot toepassing van de prestatiebegroting wordt allereerst gedacht aan die onderdelen van de rijksdienst, waar sprake is van min of meer bedrijfsmatige activiteiten. Er wordt niet in de eerste plaats gedacht aan traditionele overheidsactiviteiten als buitenlands beleid. Ten aanzien van andere in het voorlopig verslag genoemde voorbeelden ware niet aanstonds aan te nemen, dat geen prestaties zouden kunnen worden aangegeven. Ten aanzien van overdrachtsuitgaven, die worden gedaan om elders een bepaalde produktie van goederen of diensten mogelijk te maken (bij voorbeeld onderwijssubsidies) bestaat het voornemen prestatiegegevens te verstrekken. Overdrachtsuitgaven, die ter vrije beschikking komen (bij voorbeeld bijstandsuitgaven en individuele huursubsidies) bieden echter naar het voorkomt geen mogelijkheid prestatiegegevens te vermelden. De ondergetekende is gaarne bereid bij de afpaling van waar wel en waar geen presta-

tiegegevens kunnen worden verstrekt aandacht te besteden aan de in het voorlopig verslag vermelde splitsingscriteria.

Gelet op de raakvlakken tussen prestatiebegroting en beleidsanalyse heeft over het onderhavige wetsartikel ambtelijk overleg plaatsgevonden met het secretariaat van de Commissie voor de ontwikkeling van beleidsanalyse.

De vergelijking tussen resultaten en ramingen is stellig een belangrijk aspect van de prestatiebegroting. Op dit moment kan echter nog geen uitspraak worden gedaan over de jaren waarop deze ncalculatorische informatie betrekking zal hebben. Gestreefd zal moeten worden naar het zo snel mogelijk opleveren van de realisatiecijfers, omdat deze mede een basis vormen voor het opstellen en beoordelen van de volgende begrotingen. Aangezien deze gegevens derhalve reeds in de bijlage bij de begroting zullen worden verstrekt lijkt het niet noodzakelijk in de wet de verplichting op te nemen soortgelijke gegevens te verstrekken in de nota van toelichting bij het ontwerp van wet tot vaststelling van het slot van de rekeningen.

Het verschil tussen het kasstelsel en het beginsel van kosten in bedrijfs-economische zin is, dat bij het eerste de kasuitgaven worden geregistreerd en bij het tweede het verbruik van produktiefactoren. Dit houdt in, dat bij het laatste rekening wordt gehouden met kosten, zoals afschrijving, rente over het geïnvesteerde vermogen, voorraadverbruik.

Over de relatie tussen prestatiebegroting en programmabegroting merkt de ondergetekende op dat deze op elkaar aansluiten. In een programmabegroting immers worden de uitgaven of kosten geclassificeerd volgens programma's, die in nauwe relatie staan met de doeleinden. In het kader van deze programma's zullen prestaties worden voortgebracht, die tot uitdrukking komen in de prestatiebegroting. Bij de eventuele latere invoering van een programmabegroting zal het onder meer nodig zijn de beschikking te hebben over prestatiegegevens. De prestatiebegroting is derhalve mede van betekenis voor de allocatie van produktiemiddelen. De prestatiegegevens zijn niet gericht op het weergeven van de macro-economische betekenis van de begroting. Bij dit laatste staan niet de overheidsprodukten en de kosten centraal, maar de bestedingen. Het macro-economische evenwicht wordt nagestreefd door middel van het te voeren financieel-economisch beleid, waarover beschouwingen worden opgenomen in de nota over de toestand van 's Rijks financiën, zoals dit wordt voorgeschreven in artikel 9, tweede lid.

Aangezien de prestatiegegevens volgens het voorstel deel zullen uitmaken van de toelichting op de begroting, hebben deze gegevens niet het karakter van een machtiging naast de machtiging die in de begrotingsbedragen tot uitdrukking komt. Dit impliceert dat de begrote prestatieaantallen geen bindende betekenis hebben noch in de zin dat geen genoegen zou mogen worden genomen met minder fysieke eenheden noch in de zin dat het begrote aantal niet zou mogen worden overschreden. Wel kan het aantal begrote prestatie-eenheden een argument zijn voor de betrokken minister om – bij voorbeeld in geval van tegenvallende prijsontwikkeling – een verhoging van het gevoteerde geldbedrag te bepleiten. Voor de beslissing hierover gelden de gebruikelijke regels voor overleg met de Minister van Financiën en in het bijzonder de eis van goedkeuring van de verhoging van het geldbedrag door de Staten-Generaal.

De vraag of het begrip 'middelen' in het artikel in dezelfde zin moet worden opgenomen als in artikel 1, beantwoordt de ondergetekende bevestigend. Met de middelen die verband houden met de prestaties wordt bedoeld op de ontvangsten van het Rijk in verband met de gevraagde prijs voor bepaalde goederen en diensten. Als voorbeeld kunnen worden genoemd de retributies voor kentekenbewijzen en de loodsgelden.

Het verschil tussen de prestatiebegroting en de toelichting, bedoeld in artikel 4, eerste lid, is van tweeërlei aard. In de eerste plaats heeft de toelichting betrekking op de kasuitgaven, terwijl in de prestatiebegroting de kosten en de prestaties worden opgenomen. In de tweede plaats vindt de toelichting artikelsgewijs plaats, terwijl de prestatiebegroting betrekking heeft op

activiteiten, waarvan de uitgaven kunnen zijn opgenomen onder verschillende artikelen. Aangezien de bijlage, waarin de prestatiegegevens worden opgenomen, deel zal uitmaken van de memorie van toelichting, is de voorgestelde opzet naar het de ondergetekende voorkomt geheel in overeenstemming met het voorschrift van artikel 4, eerste lid, dat artikelomschrijving en toelichting te zamen een overzichtelijk beeld moeten geven van het te voeren beheer.

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

De wijziging, welke in dit lid is aangebracht ten opzichte van wetsontwerp 7760, vloeit inderdaad voort uit het feit, dat ingevolge de eerste nota van wijzigingen bij dat wetsontwerp in de afzonderlijke middelenwetten ook de ramingen zouden worden opgenomen. Verzuimd was, gelijktijdig ook artikel 6, tweede lid bij die wijziging aan te passen.

Wat betreft de vraag of in de Comptabiliteitswet niet moet worden voorgeschreven dat jaarlijks een leningwet moet worden ingediend zij het volgende vermeld. In de memorie van toelichting op de Leningwet 1972/1973 (zitting 1971-1972 - 11 857) is de Kamer toegezegd, dat voor de volgende jaren een jaarlijkse leningwet zou worden overwogen, die tegelijk met de middelenwet zou worden ingediend. Aan deze toezegging is voor de jaren 1974 en 1975 gevolg gegeven. Het komt echter niet gewenst voor te dezer zake een verplichting in de Comptabiliteitswet vast te leggen.

Zoals uit artikel 16, vierde lid blijkt, zijn verplichtingen wegens rente en aflossing van nationale schuld uitgezonderd van het voorschrift tot toevoeging van verplichtingenramingen. De leningwetten behelzen nl. geen limitering van de omvang van de aan te gane leningen en een binnenlijnse raming zou dus zo ruim moeten worden genomen, dat deze daardoor weinig betekenis zou hebben.

Gemeend wordt dat volstaan kan worden met de bepaling van artikel 39, dat voor het aangaan van geldleningen machtiging door de wet is vereist. Zodanige wetten plegen ook andere bepalingen te behelzen dan een machtiging tot het aangaan van leningen. Ook uit dien hoofde lijkt inbouwning van de leningwetten in de begroting niet goed mogelijk.

De regeling voor conversie zou strikt genomen kunnen worden gemist aangezien de voorgeschreven netto-boeking overkomen met de betalingen of ontvangsten, zoals die feitelijk plaatsvinden. Handhaving van een uitdrukkelijke bepaling, zoals opgenomen in artikel 31 (oud), derde lid, leek echter nuttig om misverstanden ter zake (bij voorbeeld toepassing van artikel 35, tweede lid) uit te sluiten.

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

De ondergetekende voldoet gaarne aan het verzoek van de commissie, haar enige exemplaren van de te geven aanwijzingen toe te zenden. Kennisgeving ervan zal naar de ondergetekende verwacht antwoord geven op enkele van de bij de commissie gerezen vragen. Publikatie in de Staatscourant van deze aanwijzingen zou zijns inziens weinig zinvol zijn, aangezien ze alleen voor de direct erbij betrokkenen (bewindslieden en ambtenaren alsmede de Algemene Rekenkamer) van belang zijn en de verspreiding in die kring beter op andere wijze kan blijven geschieden.

Naar de ondergetekende meent, verdient het geen aanbeveling om uitvoeringsvoorschriften als in het verslag bedoeld op te nemen in de Comptabiliteitswet. Zo is het bij voorbeeld moeilijk, een algemeen wettelijk voorschrift op te stellen voor het zichtbaar maken van de totale activiteit, waaraan verschillende ministeries deelnemen. In het ene geval verdient een zgn. moederpost de voorkeur (een totale binnenlijnse post op de begroting met aftrekposten wegens bijdragen van andere begrotingshoofdstukken), in een

ander geval kan beter een totaal beeld worden gegeven in een afzonderlijk overzicht in de memorie van toelichting op het meest er bij betrokken begrotingshoofdstuk of in de miljoenennota. De aard van de uitgaven alsook de mate van verantwoordelijkheid, welke de onderscheidene departementen daarvoor hebben, zal telkens bepalend moeten zijn voor de keuze van de presentatie.

In het kader van de voorbereiding van de herziening van de Gemeentewet is een werkgroep belast met het ontwerpen van een nieuw begrotings- en rekeningmodel voor de gemeenten. Daarin worden, rekening houdend met de eigen positie en structuur van de gemeenten, een economische en een functionele classificatie van de uitgaven en ontvangsten opgenomen, gebaseerd op internationale afspraken, die het mogelijk moeten maken, de bedoelde gegevens te verwerken in de nationale rekeningen. Deze classificaties verzekeren voorts de nationale en internationale vergelijkbaarheid alsook de vergelijkbaarheid met de begroting en de rekening van het Rijk.

De meerjarenramingen (Artikel 9)

De in de memorie van toelichting gemaakte opmerking, dat meerjarenramingen voor zover zij de kabinetsperiode overschrijden kunnen worden gebaseerd op extrapolaties, sluit geenszins uit dat een kabinet de voorkeur kan geven aan het uitwerken van ramingen op basis van bepaalde beleidsveronderstellingen. Ook van de zijde van de Staten-Generaal zou erop kunnen worden aangedrongen de meerjarenramingen zoveel mogelijk te baseren op duidelijke beleidsveronderstellingen. In bepaalde situaties kan het echter onvermijdelijk zijn dat wordt volstaan met extrapolaties.

Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, leek het minder juist ter zake reeds nu een uitgewerkte regeling in de wet vast te leggen. De ondergetekende meent wel, dat het huidige voorstel meer inhoudt dan vastleggen van wat al gevestigde praktijk is. In herinnering wordt gebracht dat, afgezien van enkele intern gebleven meerjarenexercities, de volgende meerjarengegevens aan de Staten-Generaal zijn voorgelegd:

	Meerjarenramingen voor:
Miljoenennota 1969	1970 en 1971; voor circa 60% van de uitgaven en wel deels in de vorm van beleidsafspraken en deels in de vorm van overeengekomen ramingen
Miljoenennota 1970	1971; afspraken respectievelijk overeengekomen ramingen
Nota d.d. 5 maart 1971 (kamerstuk 11 181)	1972 en 1973; ramingen bij ongewijzigd beleid
Nota d.d. 13 april 1972 (kamerstuk 11 781)	1973, 1974 en 1975; ramingen op basis van extrapolatie begroting 1972
Miljoenennota 1973	1974, 1975 en 1976; ramingen op basis van extrapolatie ontwerp-begroting 1973
Miljoenennota 1974	1975, 1976 en 1977; ramingen op basis van extrapolatie ontwerp-begroting 1974
Miljoenennota 1975	1976, 1977 en 1978; afspraken

De praktijk van de laatste jaren kan dus moeilijk als 'gevestigd' worden omschreven.

In de memorie van toelichting zijn als motieven voor de gekozen periode van vier jaar aangevoerd, dat deze enerzijds voldoende lijkt om de voordelen van een afweging op middellange termijn tot hun recht te doen komen en anderzijds niet zo lang, dat zou moeten worden gevreesd dat de realiteit van de ramingen te gering zou zijn. Vanzelfsprekend zou ook een iets langere of iets kortere periode kunnen worden verdedigd. De gekozen periode van vier jaar is echter in overeenstemming met een volledige kabinetsperiode, zodat

bij de vorming van een nieuw kabinet steeds meerjarenramingen beschikbaar zijn voor de gehele periode, waarvoor een nieuw kabinet begrotingen zal moeten opstellen. De periode sluit ook aan bij het in EG-verband genomen tijdvak voor de programmering van de economische politiek in de lidstaten.

Het open laten van de duur van de periode zou telkens aanleiding kunnen geven tot discussies binnen het kabinet of met de Staten-Generaal over de te kiezen periode. Het zou voorts verleidelijk kunnen zijn in bepaalde situaties voor een kortere periode te kiezen uitsluitend om daarna optredende budgettaire problemen nog niet te behoeven op te lossen of zelfs maar te presenteren.

Het is onmiskenbaar dat het opstellen van een meerjarenplan hoge eisen stelt aan de ministers en aan het ambtelijk apparaat. Gemeend wordt dat, gelet op de grote betekenis van de meerjarenplanning voor een goede afweging van het kabinetsbeleid, die hoge eisen ook moeten worden gesteld. Wat het ambtelijk apparaat betreft is een toereikende bezetting noodzakelijk. Dit geldt overigens niet alleen voor het werk aan meerjarenramingen maar voor het geheel van de budgettaire werkzaamheden. Voor zover daarbij nieuwe eisen opkomen, zoals met betrekking tot meerjarenramingen, prestatiebegroting en kosten-baten-analyse, zal de personeelsbezetting zo nodig aan deze eisen moeten worden aangepast. Wat de opstelling van geëxtrapoleerde ramingen betreft, wordt nog opgemerkt dat de desbetreffende becijferingen ter bevordering van uniformiteit voor een groot deel in eerste aanleg bij het Ministerie van Financiën plaatsvinden. Een naast elkaar publiceren van meerjarenafspraken en geëxtrapoleerde ramingen stelt de verschillen in beleidsveronderstellingen uiteraard duidelijk in het licht. In voorafgaande jaren is doorgaans volstaan met het afzonderlijk vermelden van de aangebrachte beleidswijzigingen. Naar de mening van de ondergetekende is dit een van de punten, waarom het, zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt, niet juist lijkt reeds nu een uitgewerkte regeling vast te leggen.

In aansluiting aan hetgeen de Minister van Financiën tijdens de algemene financiële beschouwingen over de begroting 1975 heeft opgemerkt over het karakter van de meerjarenramingen (Handelingen Tweede Kamer, vergadering 10 oktober 1974, blz. 418; Handelingen Eerste Kamer, vergadering 17 december 1974, blz. 164) wordt desgevraagd ook te dezer plaatse vermeld, dat de meerjarenafspraken alleen een binding weergeven binnen het kabinet. Voor de Staten-Generaal hebben meerjarenafspraken (evenals ramingen op basis van extrapolaties) een informatief karakter. De Staten-Generaal kunnen in die informatie aanleiding vinden zich over het voorgenomen beleid uit te spreken. Eventueel kunnen door middel van moties bepaalde conclusies tot uitdrukking worden gebracht. Het grote belang, tijdig te onderkennen, tot welke budgettaire gevolgen het voorgenomen beleid voert, maakt het welhaast onmogelijk te veronderstellen, dat de Staten-Generaal in het geheel geen aandacht aan de meerjarenramingen zouden besteden.

Meerjarenafspraken komen tot stand bij kabinetsbeslissing. Alle bewindslieden zijn aan de desbetreffende ramingen gebonden. Dit moet niet worden gezien als een beperking van hun beleidsvrijheid. Beleid is steeds gebonden aan bepaalde kaders. Eén daarvan is het budgettaire kader. Meerjarenafspraken hebben de strekking, dat kader voor een aantal jaren te bepalen, hetgeen de betrokken minister grotere zekerheid geeft de daarbij veronderstelde beleidsvoornemens te kunnen verwezenlijken. Opgemerkt moet worden, dat ook de Minister van Financiën aan de meerjarenafspraken is gebonden, zodat het niet juist lijkt in dit verband van een versterking van diens positie te spreken. Wel kan men zeggen, dat meerjarenafspraken impliceren, dat aan het budgettaire aspect – ook op langere termijn – van de beleidsvoornemens van een kabinet de vereiste aandacht is geschonken.

In de memorie van toelichting is reeds opgemerkt, dat het onder meer voor een pas optredend kabinet moeilijk kan zijn meerjarenramingen (in de zin van afspraken) op te stellen. Ook nieuwe ministers zullen echter hun beleid zo spoedig mogelijk concreet gestalte willen geven. Daarvoor is een meerjarige budgettaire afweging van de verschillende beleidsvoornemens

van een kabinet uitermate wenselijk. Het systeem van de meerjarenramingen zal er – zoals gezegd – ook toe bijdragen, dat reeds ten tijde van de formatie van een nieuw kabinet inzicht bestaat in de budgettaire situatie en in de eventuele ruimte voor nieuwe beleidsvoornemens.

De in het voorlopig verslag gegeven opsomming van budgettaire beslissingen illustreert de samenhang tussen meerjarenplannen (het is niet duidelijk of hiermee bepaalde deelplannen zijn bedoeld) en verschillende soorten verplichtingen. Bij het opstellen van meerjarenramingen moet uiteraard rekening worden gehouden met reeds vaststaande of onvermijdelijk te achten verplichtingen. Verplichtingen voortvloeiende uit een wet kunnen door wetswijziging worden beïnvloed. Met betrekking tot de verplichtingenramingen (de binnenlijnse machtigingen tot het aangaan van verplichtingen) is het reeds gebruikelijk in de Miljoenennota een overzicht te verschaffen van de naar verwachting daaruit voortvloeiende uitgaven (per begrotingshoofdstuk) ten laste van latere jaren.

In de huidige praktijk vormen de ramingen op basis van extrapolatie de *grondslag voor het maken van meerjarenafspraken*. Bij de opstelling wordt niet steeds uitgegaan van de afzonderlijke begrotingsposten.

In sommige gevallen kunnen groepen posten worden bijeen genomen; in andere gevallen zijn de factoren, die bepalend zijn voor de uitkomst van de geëxtrapolerde raming voor onderdelen van een begrotingspost verschillend, zodat becijferingen per onderdeel moeten worden gemaakt. Mede aan de hand van door de afdeling Comptabiliteit of bepaalde beleidsdirecties te verschaffen gegevens worden – zoals hiervoor reeds is opgemerkt – op het Ministerie van Financiën in eerste aanleg de geëxtrapolerde ramingen opgesteld. Deze werkwijze is gekozen aangezien het hierbij in hoofdzaak om een technische exercitie gaat, waaraan hoge eisen van consistentie moeten worden gesteld. Onderzocht wordt, of deze werkzaamheden zich ook lenen voor automatisering.

De overboeking naar volgende jaren (artikel 12)

De commissie veronderstelt ten onrechte een rechtstreeks verband tussen de overboekingen ingevolge dit wetsartikel en de binnenlijnse verplichtingenramingen. De overboeking heeft betrekking op het in enige begroting opgenomen uitgavenbedrag, terwijl de binnenlijnse verplichtingenraming leidt tot op te nemen uitgavenbedragen in een of meer latere begrotingen. De overboeking kan derhalve met inachtneming van artikel 12 toepassing vinden bij alle daarvoor aangewezen begrotingsartikelen, ten aanzien van welke verplichtingen bestaan, die in het voorafgaande jaar niet konden worden gerealiseerd, ongeacht of bij de overeenkomstige artikelen in de voorafgaande begroting al of niet een binnenlijnse machtiging was verleend.

Met betrekking tot het tot uitdrukking brengen in de zgn. aanvullende posten van de miljoenennota van eventuele bij de voorbereiding van de begroting gemaakte beleidsafspraken over de omvang van *intering* (of toeneeming) van overloop bestaan geen vaste regels. In de praktijk van de laatste jaren worden afspraken omtrent mutaties van betrekkelijk geringe omvang (veelal *intering* betreffende) niet in aanvullende posten verwerkt. Daarbij dient bedacht, dat ook zodanige 'afspraken' lang niet altijd worden gerealiseerd.

Voorts ligt het bij een groeiende begroting voor de hand te verwachten, dat de overloop – afgezien van de bedoelde 'afspraken' – een zekere toeneeming zal vertonen, zodat een in totaal gelijkblijvende overloop toch het beste uitgangspunt kan zijn. In geval van verwachte forse mutaties is het echter gebruikelijk een zgn. aanvullende post op te nemen ten einde op die wijze een zo goed mogelijk totaalbeeld van de begroting te verkrijgen.

De voetnoot op blz. 18 van de memorie van toelichting doelt erop, de gedachte plafondatafspraken op verplichtingenbasis weer te geven, dat wil zeggen daarin enerzijds mee te tellen de binnenlijnse posten tot het aangaan

van verplichtingen en anderzijds niet mee te tellen de buitenlijns (als kasuitgaven) geraamde bedragen voor zover zij betalingen op in vorige jaren aangegane verplichtingen betreffen. Bij de in het voorlopig verslag genoemde ontwikkelingshulp zou als overgangsmaatregel (indien de presentatie van het plafond daartoe aanleiding zou geven) aan een zodanige opzet kunnen worden gedacht.

Uit het aan de commissie afzonderlijk toegezonden mapje met ontwerpvoorschriften en modellen moge blijken, dat per begrotingshoofdstuk één maal een overboekingsbesluit tot stand wordt gebracht (model 11) en wel, overeenkomstig het derde lid, binnen twee maanden na de plaatsing van de begrotingswet in het Staatsblad. Terstond na plaatsing van het overboekingsbesluit in het Staatsblad wordt daarvan kennisgegeven aan de beide Kamers der Staten-Generaal (model 12).

De financiële gevolgen van wetsontwerpen (artikel 15)

Het ligt voor de hand dat bij de voorgeschreven vermelding van de financiële gevolgen een toelichting wordt gegeven. Het voorschrift sluit echter niet uit, dat verschil van mening kan bestaan over de vraag of de gegeven toelichting voldoende is. De ondergetekende wil gaarne toezeggen te zullen overwegen of het nodig is, een richtlijn te geven voor het opnemen van de financiële gevolgen in een afzonderlijke paragraaf van de toelichting.

Het bedoelde interne voorschrift is opgenomen in een brief van 11 april 1949 van de Minister van Financiën gericht aan alle ministers. Bij het optreden van een nieuw kabinet is het gebruikelijk dat de Minister van Financiën aan de ambtgenoten en de staatssecretarissen een overzicht doet toekomen van de bestaande regels ter bevordering van een goede samenwerking op financieel terrein. In dat kader wordt steeds uitdrukkelijk de aandacht op het bedoelde voorschrift gevestigd. Laatstelijk is daarbij tevens gevraagd ook de financiële gevolgen op langere termijn aan te geven.

De voorgestelde wettelijke verplichting geeft naar het voorkomt aan het bestaande voorschrift een krachtige steun. De toegevoegde bepaling, dat moet worden aangegeven in hoeverre de financiële gevolgen reeds begrepen zijn in begroting en meerjarenramingen is erop gericht de materiële betekenis van het voorschrift voor de Staten-Generaal te versterken. Het voorschrift geldt ten aanzien van voorstellen van wet en omvat dus niet mede algemene maatregelen van bestuur en ministeriële beschikkingen. Dergelijke regelingen behoeven immers geen goedkeuring door de Staten-Generaal. Eventuele financiële gevolgen ervan moeten worden voorzien en toegelicht in de ontwerp-begroting, zodat de Staten-Generaal zich langs die weg over de aanvaardbaarheid uitspreken. Pas daarna kunnen de regelingen tot stand komen.

Het is ongetwijfeld van belang, dat ook in brieven of nota's aan de Staten-Generaal voldoende aandacht wordt geschonken aan de eventuele financiële gevolgen van de daarin geschetste mogelijkheden of voornemens. Een wettelijk voorschrift ter zake gaat naar het voorkomt wat ver. Soms zal een scala mogelijkheden worden aangegeven, waarvan een aantal wellicht om heel andere dan budgettaire redenen ter zijde wordt gesteld zodat een uitwerking van de financiële gevolgen niet nodig lijkt. Een en ander ware aan de praktijk over te laten.

Voorbeelden van wetten, waaraan geen budgettaire gevolgen zijn verbonden, zijn naturalisatiewetten en wetten op het gebied van het burgerlijk recht. Hieraan zij toegevoegd, dat het niet de bedoeling van artikel 15 is ook de geringste gevolgen voor de omvang van de ambtelijke arbeid aan te geven. Het vermelden van apparaatskosten ware te beperken tot gevallen waarin deze van wezenlijk belang zijn voor de beoordeling van de voorgestelde regeling, zoals bij wetsontwerpen die leiden tot het aanvangen van omvangrijke nieuwe taken dan wel tot aanzienlijke uitbreiding van bestaande taken. Daarnaast doelt artikel 15 vooral op financiële gevolgen van uit

hoofde van de wet te verrichten investeringen en op verschuldigd wordende bijdragen of uitkeringen. In die zin zijn aan lang niet alle wetsontwerpen financiële gevolgen verbonden.

Wat de nieuwe Comptabiliteitswet zelf betreft, liggen de financiële gevolgen geheel in de sfeer van de apparaatskosten. Op bepaalde punten zullen nieuwe voorstellen (bij voorbeeld de invoering van meerjarenramingen en van de prestatiebegroting) extra mankracht vergen. Op andere punten worden vereenvoudigingen voorgesteld (kasstelsel, kredietopening, verevening), die bijdragen tot besparing. Per saldo zal een en ander toch wel uitmonden in een toeneming van de apparaatskosten. Deze kunnen echter niet vooraf worden gekwantificeerd en zullen trouwens ook achteraf hooguit globaal kunnen worden aangegeven. Daarbij wordt opgemerkt, dat de ontwikkeling van nieuwe budgettaire technieken, als meerjarenramingen en prestatiebegroting, ook zonder wettelijk voorschrift voortgang zou kunnen vinden.

Indien een wetsvoorstel tot belangrijke kosten (of voordelen) voor burgers leidt, ligt het voor de hand aan dat aspect eveneens aandacht te schenken in de memorie van toelichting. In nog weer ruimere zin zal ten aanzien van bepaalde voorstellen een kosten- en batenanalyse nodig zijn. In het kader van de Comptabiliteitswet gaat het echter uitsluitend om de gevolgen voor de rijksbegroting.

Na aanvaarding van een wetsvoorstel zullen de financiële gevolgen ervan in de rijksbegroting en in de meerjarenramingen tot uitdrukking komen. Aan de hand hiervan kunnen in de begroting geraamde en in de memorie van toelichting op een wetsvoorstel voorziene financiële gevolgen met elkaar worden vergeleken. In een later stadium is vergelijking mogelijk met de rekeningcijfers. Indien het gaat om bepaalde wijzigingen in of om onderdelen van wettelijke regelingen zal een vergelijking niet altijd zonder meer mogelijk zijn. Dit geldt ook voor het achteraf vaststellen van de financiële gevolgen. In de gevallen dat daaraan behoefte blijkt te bestaan zullen opgaven kunnen worden verstrekt van de – ten dele op globale wijze bepaalde – werkelijke kosten. Een uitdrukkelijk voorschrift, dat dit jaarlijks voor alle gevallen dient te geschieden, acht de ondergetekende bezwaarlijk met het oog op de omvang van de daaraan verbonden werkzaamheden.

De verplichtingenramingen (artikel 16)

De in het voorlopig verslag onder dit hoofd gemaakte inleidende opmerkingen geven aanleiding nog eens te wijzen op de omstandigheid, dat het verplichtingenstelsel weliswaar het meest geëigend lijkt voor de staatsrechtelijke functie van de begroting, maar onbruikbaar is om de macro-economische functie en de beheerstechnische functie van de begroting goed tot hun recht te doen komen. In de toelichting op artikel 16, tweede lid, is er bij de bespreking van deze beide functies op gewezen, dat het verplichtingenstelsel de activiteiten en de bestedingen in het begrotingsjaar onvoldoende weergeeft. In dit verband moet niet slechts worden gedacht aan de mogelijkheid, dat de uitvoering van contracten en bestellingen zich over een periode van meer dan één jaar uitstrekt, maar ook aan de problematiek van de kwantificering van verplichtingen, die volledig in wettelijke regelingen zijn vastgelegd. Kwantificering is dan veelal slechts mogelijk door het weergeven van de jaarlijks verschuldigd wordende bedragen of van de jaarlijks te verrichten betalingen. Ook een verplichting als die wegens aanstelling van een ambtenaar kan slechts worden gekwantificeerd door middel van het voor salaris c.a. per jaar verschuldigde bedrag. De beperkte mogelijkheden tot hantering van het verplichtingenstelsel komen tot uitdrukking in artikel 16, vierde lid, waarin een aantal uitzonderingen is genoemd op het voorschrift van het derde lid tot het bij de begrotingsartikelen vermelden van ramingen van verplichtingen, voor zoveel deze tot uitgaven in latere jaren dan het begrotings-

jaar zullen leiden. Voor zover verplichtingenramingen dus mogelijk zijn en zij niet onder de uitzonderingsbepalingen van het vierde lid vallen, zullen zij in-gevolge het derde lid in de begroting worden opgenomen.

Het ligt voor de hand, dat in de meerjarenramingen rekening wordt ge-houden met uitgaven, die als gevolg van in eerdere jaren aangegane of aan te gane verplichtingen zullen moeten worden gedaan.

De vraag of verplichtingenramingen een juridische machtiging geven, is in de toelichting op artikel 44 ontkennend beantwoord. Aldaar is geconclu-deerd, dat de bepalingen van de Comptabiliteitswet moeten worden be-schouwd als waarborgen voor een goede en verantwoorde functionering van het overheidsapparaat maar niet de strekking moeten hebben van ver-eisten voor de privaatrechtelijke geldigheid van de handelingen. Begrotings-posten – of deze nu kasuitgaven betreffen of het aangaan van verplichtin-gen (er is op dit punt geen verschil) – behelzen machtiging van politieke aard.

Het resultaat van de controle van de Algemene Rekenkamer op de verslag-legging nopens de geraamde en de aangegane verplichtingen zal kunnen blijken uit de bij het wetsontwerp tot vaststelling van het slot van de rekenin-gen te voegen stukken. Zoals in artikel 92, tweede lid onder a is bedoeld de door de Rekenkamer goedgekeurde rekening, is onder c bedoeld de staat van geraamde en aangegane verplichtingen en het daarop betrekking heb-bende resultaat van het onderzoek door de Rekenkamer.

Ter verduidelijking wordt bij nota van wijzigingen voorgesteld een vermel-ding ter zake toe te voegen (artikelen 91 en 92).

Ook voor verplichtingenramingen geldt de algemene regel, dat begro-tingsramingen maximaal zijn en dat in geval van dreigende overschrijding een begrotingswijziging (suppletore begroting) noodzakelijk is. Wat betreft de vraag of ook in suppletore begrotingsontwerpen na afloop van het dienstjaar nog wijzigingen in de verplichtingenramingen zullen kunnen wor-den opgenomen zij het volgende vermeld.

In artikel 10, eerste lid, is in tegenstelling tot de in deze vraag besloten ge-dachte tot uitdrukking gebracht, dat ontwerpen van wet tot wijziging van de begroting – waaronder dus ook wijzigingen van verplichtingenramingen val-len – tijdig moeten worden ingediend bij de Tweede Kamer. Door het opne-men en in voorkomende gevallen tijdig wijzigen van verplichtingenramin-gen wordt juist voorkomen dat beslissingen die tot uitgaven leiden buiten het parlement om worden genomen.

De bedoelde 'basisakkoorden' zullen in de verplichtingenramingen tot uit-drukking moeten komen, tenzij de omvang van die verplichtingen niet kan worden bepaald (derde lid). Zeker wanneer het om zeer hoge bedragen gaat zullen deze in de wet moeten worden gespecificeerd en van een toelichting voorzien.

Als moment waarop een verplichting wordt aangegaan is in het algemeen *aan te merken de datum waarop door het sluiten van een contract of het doen van een toezegging een verplichting tot latere betaling ontstaat.*

Tussen de verplichtingenramingen van artikel 16 en de verplichtingen uit hoofde van te verlenen garanties bedoeld in artikel 5 bestaat het grote ver-schil, dat de eerste categorie in ieder geval tot uitgaven in latere jaren leidt, terwijl de tweede categorie slechts de mogelijkheid van latere uitgaven meebrengt, nl. als de garantie effectief wordt. In de toelichting op artikel 5 is vermeld, dat er door de woorden 'zo mogelijk' rekening mee is gehouden dat de gevolgen, welke uit de garanties kunnen voortvloeien, niet in alle ge-vallen kunnen worden gekwantificeerd. Het voorbehoud in artikel 16, 'tenzij de omvang daarvan niet kan worden bepaald', verschilt daarvan materieel niet.

Uit artikel 16, vierde lid onder e, mag niet worden afgeleid dat de Minister van Financiën elke keer wordt betrokken bij het aangaan van verplichtingen voor een hoger bedrag dan het daar aangegevene. Artikel 28, tweede lid, geeft de Minister van Financiën de bevoegdheid bepaalde artikelen van uit-gaaf aan te wijzen ten laste waarvan geen verplichtingen mogen worden

aangegaan voordat hij daarmee heeft ingestemd. De toepassing is geheel aan het inzicht van de Minister overgelaten.

Op zichzelf is er wel iets voor te zeggen het nogal gecompliceerde artikel 16 te splitsen. Voor de hand ligt een splitsing waarbij de leden een en twee als afzonderlijke artikelen zouden worden opgenomen. De omvangrijkste leden drie en vier zouden echter in verband met hun directe samenhang toch bijeen dienen te blijven. Het is twijfelachtig of de bereikte verbetering op zou wegen tegen het bezwaar van een hernummering, die mede tot gevolg zou hebben dat latere raadpleging van de memorie van toelichting en van de daarop aansluitende kamerstukken zou worden bemoeilijkt.

Voorziening bij niet tijdige aanvaarding van begrotingshoofdstukken (artikel 20)

De Regering heeft gemeend, rekening te moeten houden met de bezwaren, die op dit onderdeel van verschillende zijden tegen wetsontwerp 7760 zijn ingebracht, aangezien het haar – afgezien van de vraag, in hoeverre deze bezwaren moesten worden gedeeld – onjuist leek een bepaling voor te stellen, waarvan de grondwettigheid in vrij ruime kring in twijfel wordt getrokken.

De ondergetekende kan niet delen in de mening, dat de thans voorgestelde regeling voor het doen van uitgaven alvorens de desbetreffende begrotingswet het Staatsblad heeft bereikt, minder soepel is dan de huidige. Zij stemt daarmee namelijk geheel overeen behoudens de bepaling, dat van het gebruik, dat zal moeten worden gemaakt van de in het tweede lid vervatte uitzonderingsmogelijkheid, maandelijks mededeling moet worden gedaan aan de Algemene Rekenkamer en aan de Staten-Generaal, terwijl de huidige praktijk is, dat die mededeling eens per jaar in een verzamelopgave geschiedt. Verruiming van de termijn van de mededelingsplicht komt de ondergetekende niet noodzakelijk voor. In de als uitzonderlijk bedoelde gevallen, dat van het eerste lid moet worden afgeweken, moet het mogelijk zijn de toezicht houdende instanties daarvan op redelijk korte termijn op de hoogte te stellen.

De ondergetekende ziet evenmin aanleiding voor een wijziging van de vier twaalfden limiet in een vijf twaalfden limiet, dan wel tot het toepassen van een correctiefactor op de bedragen van de vorige begroting. Een en ander zou weliswaar een zekere verruiming betekenen doch anderzijds geen oplossing bieden voor bij voorbeeld nieuwe uitgaven of uitgaven die aan het begin van het jaar geheel of grotendeels moeten worden gedaan.

De woorden 'het laatstelijk bij de wet vastgestelde hoofdstuk' houden in, dat nader bij aanvullende wet vastgestelde verhogingen en verlagingen meetellen bij de bepaling van het limietbedrag; niet evenwel de bij Koninklijk besluit aan de begroting toegevoegde bedragen.

Een voorschrift inzake de vaststelling door de beide Kamers van de begrotingshoofdstukken vóór 1 januari is niet overwogen. De ondergetekende is ervan overtuigd, dat ook zonder een zodanige beginselverklaring de Kamers er voldoende van doordrongen zijn dat het zeer wenselijk is de begrotingshoofdstukken vóór de genoemde datum af te handelen.

Regeling van aanbesteding (artikel 43)

De richtlijnen 71/304/EEG (de zgn. liberalisatierichtlijn) en 71/305/EEG (de zgn. coördinatierichtlijn) van de Europese Gemeenschappen betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken zijn voor zoveel het de rijksoverheid betreft in de Nederlandse wetgeving opgenomen in het Besluit aanbesteding van werken 1973 (Stb. 202), dat steunt op artikel 33 (oud) en na aanvaarding van het onderhavige wetsontwerp op artikel 43.

De bijlage bij de liberalisatierichtlijn geeft de aard van de werken aan, waarvoor de richtlijnen gelden; artikel 7 van de coördinatierichtlijn bepaalt de omvang van de werken, waarop de richtlijnen van toepassing zijn.

Voor door de rijksoverheid aan te besteden werken, die kwalitatief dan wel kwantitatief niet vallen onder de EG-richtlijnen, bevat het Besluit aanbesteding van werken 1973 in de artikelen 3 t/m 6 nadere regelen omtrent de te volgen procedures.

Een aanpassing van de wetgeving met betrekking tot de lagere overheden aan de EG-richtlijnen is in voorbereiding.

De onverenigbaarheden voor leden van de Rekenkamer (artikel 47)

De vraag of de aanduiding 'betrekking' ook op onbezoldigde functies kan slaan wordt bevestigend beantwoord. Ook indien dit niet zo zou zijn acht de ondergetekende de woorden 'bezoldigd of onbezoldigd' overbodig.

Er is een belangrijke mate van overeenstemming tussen de rechtspositie van de leden van de zittende magistratuur en de leden van de Rekenkamer. Beide worden voor het leven benoemd (artikelen 180, tweede lid en 193, derde lid Grondwet). Het bepaalde ten aanzien van de leden van de rechterlijke macht, met rechtspraak belast, in artikel 180, derde, vierde en vijfde lid Grondwet, is op de leden van de Rekenkamer van toepassing (artikel 193, vierde lid Grondwet).

In beide gevallen zijn de bovengenoemde bepalingen bedoeld als een waarborg voor de onafhankelijkheid van betrokkenen. Het ligt daarom in de rede dat de bepalingen, die een uitwerking zijn van artikel 180, vierde lid en artikel 193, vierde lid Grondwet, ook zoveel mogelijk worden gelijk getrokken. Dat dit geschiedt door het van overeenkomstige toepassing verklaren in de Comptabiliteitswet van bepaalde voorschriften van de Wet op de rechterlijke organisatie, kan de ondergetekende niet onjuist vinden. Het is daarnaast zeker praktischer dan het overschrijven van de letterlijke tekst van deze bepalingen in de Comptabiliteitswet.

Ingrijpen bij een 'nalaten' opent, naar de mening van de ondergetekende, geenszins de weg voor een bemoeienis met de wijze waarop de leden van de Rekenkamer hun bevoegdheden uitoefenen. Het kan hier nimmer gaan om bepaalde handelwijzen die door het college als zodanig voor zijn rekening worden genomen.

Met betrekking tot de in het wetsontwerp neergelegde leeftijdsgrens van dertig jaar kan worden medegedeeld, dat voor het ambt van lid van de Raad van State een nog grotere graad van rijpheid nodig wordt geacht. Artikel 5 van de Wet op de Raad van State stelt aldaar de leeftijdsgrens op vijf en dertig jaar.

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

De motieven die hebben geleid tot het invoeren als ontslaggrond van ongeschiktheid voor de functie anders dan wegens ziekten of gebreken (artikel 12, eerste lid, onder b van de Wet op de rechterlijke organisatie) voor de leden van de rechterlijke macht, zijn naar de mening van de ondergetekende ook geldig voor de leden van de Algemene Rekenkamer, omdat zich ook ten aanzien van een lid van dat college de in de toelichting op de zojuist genoemde bepaling vermelde situatie kan voordoen, dat hij de geschiktheid voor de uitoefening van zijn ambt mist, hetzij als gevolg van een achteraf onjuist gebleken benoeming, hetzij doordat hij de geschiktheid gaandeweg heeft verloren (kamerstuk 10808, no. 3, blz. 22, rechterkolom).

De mogelijkheid dat het op non-actief stellen met toepassing van artikel 13, tweede lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie leidt tot gehele of gedeeltelijke inhouding van het salaris, kan niet als een inbreuk op de grondwettelijke en wettelijke waarborgen voor de onafhankelijke positie van de leden van de Rekenkamer worden aangemerkt, daar de beslissing ter zake niet

bij de administratie, doch bij een daarvan onafhankelijke rechterlijke instantie, te weten de Hoge Raad, berust.

De ondergetekende zou een dergelijke regeling ook verdedigbaar hebben geacht, indien zij niet reeds voor de leden van de rechterlijke macht bestond. De aanleiding tot het voorstel haar voor de leden van de Rekenkamer in te voeren wordt evenwel gevormd door de omstandigheid dat zij sinds 1 oktober 1972 geldt voor een categorie ambtenaren wier rechtspositie ook daarvoor voor die van de leden van de Rekenkamer heeft model gestaan.

Rechtspositie ambtenaren van de Rekenkamer (artikel 56)

Van een onduidelijkheid als gevolg van de weglating van de in artikel 56 van het wetsontwerp 7760 voorkomende woorden 'zomede haar overig personeel' kan niet worden gesproken, omdat blijkens de toelichting met de wijziging ten opzichte van artikel 45 (oud), derde en vierde lid, wordt beoogd op dit punt voor de Rekenkamer een overeenkomstige regeling in te voeren als bij de departementen geldt. Deze houdt in, dat benoeming door de Kroon alleen plaatsvindt, indien het aan het ambt verbonden maximumsalaris gelijk is aan of hoger is dan het maximumsalaris van administrateur. Hieruit volgt, dat in alle overige gevallen (bij het in dienst nemen van personeel of arbeidsovereenkomst dus ongeacht het salaris) geen Koninklijk besluit is vereist.

De regeling volgens welke de bevoegdheid tot benoemen, bevorderen en ontslaan afhangt van het maximumsalaris van de betrokken ambtenaar geldt in de rijksdienst algemeen over de gehele lijn: zie artikel 7, eerste lid van het Algemeen Rijksambtenarenreglement.

Er is naar de mening van de ondergetekende geen reden voor de ambtenaren van de Rekenkamer hiervan af te wijken. De bevoegdheid tot bevordering vanuit een lagere rang dan administrateur naar de rang van administrateur (of daarmee gelijk gesteld) berust bij de Kroon; onder het woord 'functie' in het eerste lid dient immers te worden verstaan de functie waarin wordt benoemd of waartoe wordt bevorderd.

De departementale rangindeling is bij de overheid algemeen gebruikelijk, ook bij de lagere publiekrechtelijke lichamen vindt men haar, zodat de verwijzing naar de administrateursrang niet als verouderd kan worden beschouwd. Bovendien komt verwijzing naar de ambtelijke rangindeling ook elders in de wetgeving voor (zie artikel 1 van de Wet Financieel Statuut van het Koninklijk Huis). Bevoegdheid van de Rekenkamer voor alle ambtenaren zou een niet te motiveren uitzondering op de in bovengenoemd artikel 7 ARAR neergelegde regel betekenen.

Vernietiging van stukken (artikel 70)

Het zou staatsrechtelijk onjuist zijn, de Algemene Rekenkamer in het beleid te betrekken door overeenstemming met de Rekenkamer voor te schrijven bij de voordracht voor de hierbedoelde algemene maatregel van bestuur. De Rekenkamer treedt hierbij op als adviserende instantie.

Doelmatigheidsonderzoeken (artikel 75)

Het voorschrift in artikel 75 derde lid, dat een minister de Rekenkamer tijdig op de hoogte houdt van doelmatigheidsonderzoeken die hij bij zijn departement doet instellen, brengt naar de mening van de ondergetekende mee dat de Rekenkamer moet worden ingelicht zo spoedig mogelijk nadat omtrent het te verrichten onderzoek een beslissing is genomen en de opdracht daartoe – als regel na overleg met het bureau dat met de uitvoering zal worden belast – is geformuleerd. Ook over de resultaten van een onderzoek dient tij-

dig aan de Rekenkamer mededeling te worden gedaan. Naar het oordeel van de ondergetekende impliceert dit niet dat deze mededeling direct na het uitbrengen van het rapport zal moeten plaatsvinden. Het zal als regel aanbeveling verdienen hiermee te wachten totdat de Minister met betrekking tot de gerapporteerde bevindingen en de gedane voorstellen een beslissing heeft genomen. Mededeling aan de Rekenkamer van aan een minister gegeven adviezen als hierbedoeld voordat de bewindsman ter zake heeft beslist, lijkt de ondergetekende in het algemeen minder gewenst. De door hem voorgestane procedure komt erop neer dat de resultaten van het onderzoek en de beslissing van de Minister als regel gelijktijdig ter kennis van de Rekenkamer worden gebracht.

Informatie van de Rekenkamer over tussentijdse rapportering zal, naar het oordeel van de ondergetekende, alleen moeten plaatsvinden indien de betrokken Minister op grond van deze rapportering beslissingen neemt waarvan mededeling op korte termijn aan de Rekenkamer van belang te achten is in verband met het haar opgedragen toezicht op de doelmatigheid.

Het behoort naar het voorkomt tot de prudentie van de Rekenkamer om te beslissen over een verzoek als vervat in het tweede lid. Gelet op de onafhankelijke positie van de Kamer in ons staatsbestel en de haar bij de wet opgedragen taak zal slechts zij zelf kunnen beoordelen of met de inwilliging van een verzoek als hierbedoeld geen afbreuk wordt gedaan aan een optimaal functioneren van dit Hoge College van Staat. De ondergetekende is van mening dat de Rekenkamer mag adviseren het onderzoek aan derden op te dragen. De vraag of de Rekenkamer dat onderzoek ook zelf aan derden mag uitbesteden, meent de ondergetekende in beginsel bevestigend te kunnen beantwoorden.

Indien de Rekenkamer zulks in bijzondere gevallen noodzakelijk acht voor een juiste vervulling van haar taak, kan zij bepaalde werkzaamheden door derden doen verrichten. Uiteraard zullen voor de kosten, verbonden aan de uit te besteden werkzaamheden, begrotingsgeldten beschikbaar moeten zijn.

Onderzoeken bij privaatrechtelijke rechtspersonen (artikel 81)

De vraag, waarom niet is voorgesteld dat ook bij minderheidsdeelnemingen een onderzoek door de Rekenkamer kan worden ingesteld als de directie daartegen geen bezwaar heeft, suggereert dat de Rekenkamer ingevolge de in het ontwerp voorgestelde bepaling wél tot eigen onderzoek bevoegd zou zijn met betrekking tot meerderheidsdeelnemingen. Zoals uit het vijfde lid blijkt is dit echter niet het geval.

De ondergetekende is van mening dat bij mede door de overheid opgerichte stichtingen niet van deelneming kan worden gesproken. In voorkomend geval zal met betrekking tot stichtingen artikel 81, tweede lid van toepassing kunnen zijn.

Voor het overleggen van de in het eerste lid bedoelde stukken is de tussenkomst van de betrokken Minister voorgeschreven om doelmatigheidsredenen. De Minister is dan namelijk in de gelegenheid om eventueel aanvullende informatie, waarover hij beschikt als vertegenwoordiger van de Staat/aandeelhouder, aan de Rekenkamer te verstrekken bij de toezending van de jaarrekening en het controlerapport. Hierdoor kan het vragen van nadere inlichtingen door de Rekenkamer als bedoeld in het derde lid in bepaalde gevallen achterwege blijven.

Het voorschrift in het derde lid dat de daarin bedoelde inlichtingen door tussenkomst van de betrokken Minister zullen dienen te geschieden, steunt op de overweging dat het onjuist moet worden geacht dat aan de Staat als aandeelhouder, via een controle-orgaan van de Staat, verdergaande bevoegdheden worden toegekend dan aan andere aandeelhouders toekomen.

Als voorbeeld van een besloten vennootschap waarvan de Staat alle aandelen bezit, kan worden genoemd de BV Beleggings- en Garantiemaatschappij voor Duplicaten van Buitenlandse Effecten.

Rekenkamercontrole bij wetenschappelijk onderwijs (artikel 96)

De bepalingen in de Wet op het wetenschappelijk onderwijs (Stb. 1960, 559), welke een beperking inhielden voor de controlebevoegdheid van de Algemene Rekenkamer, zijn bij de wet van 30 september 1970 (Stb. 494) zodanig gewijzigd, dat de Rekenkamer volledige vrijheid van controle heeft bij de instellingen van wetenschappelijk onderwijs. Het bepaalde in artikel 96, sub n, van wetsontwerp 7760 zoals dit luidde na aanvaarding door de Tweede Kamer (stuk nr. 61) behoeft derhalve niet opnieuw te worden opgenomen.

Wijziging in de wet uitgifte schatkistbiljetten (artikel 97)

Bij de Kamer is ingediend een ontwerp-wet schatkistpapier (kamerstuk 13 372) ter vervanging van de oude wetten op de schatkistbiljetten (wet van 4 april 1870, Stb. 62) en op de schatkistpromessen (wet van 5 december 1881, Stb. 185). In dit ontwerp is artikel 1 van de wet van 4 april 1870 vervangen door artikel 4 luidende:

'Schatkistpapier kan door of namens Onze Minister worden uitgegeven, voor zover de uitgifte en belening ervan bij de wet is toegestaan.'

Wijzigingen in de Financiële-Verhoudingswet (artikel 98)

Zoals in de toelichting op artikel 98 (blz. 43) is medegedeeld, ligt het om de aldaar vermelde redenen niet in de bedoeling, in de Gemeentefondsbegroting een binnenlijnse raming van het uitkeringsbedrag op te nemen. Het uitkeringsbedrag, waarop de gezamenlijke gemeenten ingevolge de Financiële-Verhoudingswet 1960 recht verkrijgen, zal in de begroting worden vermeld in een afzonderlijk romeins genummerd artikel.

De Staatssecretaris van Financiën,
A. de Goede

