

Zitting 1975-1976

13 037

Comptabiliteitswet

Nr. 10

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 16 december 1975

De vragen en nadere betogen, welke de bijzondere commissie voor dit wetsontwerp in haar eindverslag vermeldt, geven aanleiding tot de volgende opmerkingen.

De keuze van de aangebrachte wijzigingen

In het eindverslag wordt met betrekking tot het beheer van roerende goederen gesteld dat de wetgever dient te bevorderen, dat deze goederen door de overheid met dezelfde zorg worden behandeld als de burger voor zijn bezittingen nodig acht en dat om die reden behoefte aan codificatie zou kunnen bestaan. De ondergetekende merkt hierbij op dat eventuele wettelijke voorschriften zijns inziens beperkt zouden moeten blijven tot bepalingen van zeer algemene aard, in hoofdzaak hierop neerkomende dat de roerende goederen van het Rijk op zorgvuldige en efficiënte wijze dienen te worden beheerd. Aan een zodanig voorschrift meent hij slechts weinig waarde te kunnen hechten, daar het immers vanzelfsprekend moet worden geacht dat het beheer aan de genoemde eisen moet beantwoorden. Het lijkt hem niet goed mogelijk meer concrete algemene voorschriften bij de wet te geven welke van reële betekenis zijn voor het beheer van zo uiteenlopende goederen als computers, schrijfmachines, auto's, vliegtuigen, landbouwwerktuigen, muntmateriaal, etc.

In de gevallen dat aan specifieke beheersvoorschriften behoefte bestaat, dienen deze te worden afgestemd op de aard van de desbetreffende goederen, het doel waarvoor zij worden gebruikt, e.d. In de praktijk gebeurt dit ook.

Overigens moge de ondergetekende nog eens wijzen op de in de memorie van antwoord reeds vermelde artikelen 75 en 76. Deze artikelen impliceren dat het beheer van roerende goederen moet voldoen aan eisen van doelmatigheid. Wat betreft het bepaalde in artikel 75, eerste lid, zij in herinnering gebracht dat in de memorie van toelichting is meegedeeld dat met de aanduiding «de doelmatigheid van 's Rijks beheer» wordt beoogd te verduidelijken, dat ook beheer van materieel wordt bedoeld.

Werkingsfeer van de rekenkamer

Naar de mening van de ondergetekende is het niet goed mogelijk één algemeen wettelijk criterium te formuleren ter beantwoording van de vraag, of de Algemene Rekenkamer tot controle bevoegd dient te zijn. In het wets-

ontwerp komt deze opvatting tot uitdrukking in artikel 81, dat de toekenning van bevoegdheid tot controle aan de Rekenkamer regelt met betrekking tot privaatrechtelijke rechtspersonen welke een financiële band met het Rijk bezitten. Zoals uit de bepalingen van dat artikel blijkt, is het bestaan van een zodanige band op zich zelf niet steeds voldoende voor het verkrijgen van controlebevoegdheid; indien er sprake is van deelneming, ontstaat deze bevoegdheid alleen wanneer de Staat voor ten minste de helft in het kapitaal deelneemt, terwijl bij verlening van bijdragen, subsidies of garanties als voorwaarde geldt, dat ten behoeve van het Rijk in het uitoefenen van controlebevoegdheden is voorzien.

De ondergetekende merkt voorts op, dat naar zijn mening een wettelijk criterium als bovenbedoeld tevens gehanteerd zou moeten kunnen worden voor de beantwoording van de vraag, welke bevoegdheden aan de Rekenkamer toekomen. Ook wat dit aspect betreft stuit het vaststellen van een algemeen criterium op moeilijkheden. Zo zal ingevolge artikel 81 de bevoegdheid van de Rekenkamer bij deelneming van de Staat in het kapitaal van een n.v. of een b.v. in het algemeen ruimer zijn wanneer de Staat alle aandelen bezit dan wanneer 50% of een meerderheid van de aandelen in handen van de Staat is.

Van de volgende in bijlage I van de memorie van toelichting genoemde openbare lichamen wordt de begroting gepubliceerd:

- de Sociaal Economische Raad;
- de Bedrijfslichamen (produktschappen, hoofdbedrijfsschappen en bedrijfsschappen);
- de Kamers van Koophandel en Fabrieken;
- de Havenschappen Delfzijl, Terneuzen en Vlissingen;
- de rijksuniversiteiten en hogescholen;
- het Nederlands Instituut van Registeraccountants;
- de Nederlandse Orde van Advocaten.

Van instellingen als in het eindverslag bedoeld vindt geen publikatie van de begroting plaats.

Voor comptabelen bij lagere publiekrechtelijke lichamen geldt een «tucht-recht» als in artikel 62 voorgesteld niet. Met betrekking tot de vraag waarom het hier dan onmisbaar is, merkt de ondergetekende op, dat hij in de memorie van antwoord niet heeft gesteld, dat hij de rekenplicht voor rijkscomptabelen met de daaraan in artikel 62 verbonden sanctie onmisbaar acht, doch dat het naar zijn oordeel aanbeveling verdient, de rekenplicht in principe te handhaven. Hij wil er in dit verband nog eens op wijzen, dat de Rekenkamer ingevolge artikel 57, eerste lid, ontheffing van de rekenplicht kan verlenen. Hierover is in de memorie van toelichting (blz. 33, tweede kolom) vermeld, dat het wenselijk is in de Comptabiliteitswet een streven naar beperking van de toepassing van het algemeen beginsel van de rekenplicht, daar waar dit zonder bezwaar mogelijk is, tot uitdrukking te brengen. Deze beperking kan – aldus de memorie van toelichting – worden overgelaten aan de Rekenkamer, die zelf het best kan bepalen aan welke voorwaarden dient te worden voldaan.

Ten slotte zij opgemerkt dat bij de toepassing van het bepaalde in artikel 62 van bezwaren, als in het verslag bedoeld, niet is gebleken.

De toelichting op de begrotingsartikelen (artikel 4, 1e lid)

Onder beleid verstaat de ondergetekende het streven naar bepaalde doeleinden. Beheer – als hier bedoeld – betreft de uitvoering van het beoogde beleid in het raam van de beschikbare begrotingsbedragen. Dit laatste brengt mee, dat bij het beheer kan blijken, dat de gestelde geldgrens noopt tot wijziging van het beoogde beleid. Of in zo'n geval gesproken kan worden van beheer dat eindigt en beleid wordt – zoals in de gestelde vraag geschiedt – lijkt twijfelachtig. Beleid en beheer bestaan naast elkaar, al is in de praktijk de grens daartussen niet altijd scherp te trekken.

Prestatiebegroting (artikel 4, vierde lid)

Het ligt in het voornemen steeds realisatiecijfers te verstrekken. Het tijdstip waarop de eerstvolgende begroting wordt opgesteld maakt het echter onmogelijk daarin reeds de realisatiecijfers van de lopende begroting op te nemen.

De begrote prestatieaantallen kunnen niet worden losgekoppeld van de daarvoor begrote kosten. Het aantal begrote prestaties zal dan ook als argument voor een verhoging slechts waarde kunnen hebben voor zover de kosten per prestatie-eenheid door exogene oorzaken zijn overschreden. In het oordeel van de Inspectie der Rijksfinanciën over het realiteitsgehalte van de in het kader van de begrotingsvoorbereiding verstrekte gegevens zullen mede de prestatiegegevens en kosten worden betrokken.

Het onderzoek naar de toepassingsmogelijkheden van de prestatiebegroting geschiedt door bij een aantal dienstonderdelen bij wijze van proef een prestatiebegroting op te zetten. De meeste departementen hebben één of meer dienstonderdelen als zodanig aangewezen. De werkgroepen en de daarvoor ingestelde coördinerende stuurgroep zijn nog niet zo ver gevorderd dat een volledige uitwerking van een prestatiebegroting voor de betreffende dienstonderdelen voorhanden is. Derhalve zijn nog geen concrete voorbeelden van prestatieramingen beschikbaar.

Voor wat betreft de vorm waarin de gegevens worden verstrekt, moet in de praktijk blijken welke het meest doelmatig is. Voorshands wordt gedacht aan de volgende gegevens:

- een korte omschrijving van de taak van het organisatieonderdeel;
- een omschrijving van de prestaties;
- de aantallen prestaties;
- de kosten per prestatie-eenheid;
- de uitgaven voorkomende in het betreffende onderdeel van de begroting;
- een toelichting op belangrijke verschillen tussen de kosten en de geraamde uitgaven.

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

De ondergetekende meent in de memorie van antwoord wel te hebben gereageerd op de kritiek, dat hij een unanieme beslissing van de Kamer, genomen bij de behandeling van het vorige wetsontwerp, zonder toelichting te niet zou doen. Hij heeft reeds in de memorie van toelichting aangegeven op welke gronden hij meende geen publikatieplicht te moeten vastleggen met betrekking tot door de Minister van Financiën op grond van artikel 7 te stellen voorschriften aangaande de inrichting van de begroting. In de memorie van antwoord is een en ander desgevraagd nader uiteengezet en verduidelijkt door het ter inzage verstrekken van de voorschriften voor de inrichting van de begroting zoals die zijn ontworpen op basis van artikel 7 (het betreft hier het tweede gele katern met de modellen 1 t/m 7 in de aan de commissie toegezonden map) en die in hoofdzaak overeenkomen met de thans geldende.

De ondergetekende ziet een duidelijk onderscheid tussen enerzijds beschikkingen en regelingen, die weliswaar in feite slechts voor een beperkte groep betrokkenen van belang zijn doch die in beginsel iedere gegadigde kunnen aangaan zoals bij voorbeeld het Uniform Aanbestedingsreglement, en anderzijds een in wezen interne instructie, gericht tot een onderdeel van het ambtelijk apparaat, zoals die, bedoeld in de artikelen 3, 7, 10, 25 en 86 van het wetsontwerp.

Regelingen als eerst bedoeld behoren openbaar gemaakt te worden, opdat elke gegadigde daarvan kennis kan nemen. Voor de onderhavige instructies, die op ruime schaal onder de direct of indirect daarbij betrokkenen worden verspreid, die op gezette tijden worden gewijzigd en aangevuld, eventueel opnieuw worden vastgesteld wanneer het aantal wijzigingen het geheel

onoverzichtelijk heeft gemaakt, is publikatie in de Staatscourant, afgezien van technische moeilijkheden vanwege te publiceren modellen en formulieren, niet praktisch.

De overboeking naar volgende jaren (artikel 12)

Voorbeelden van te verwachten mutaties in de overloop van betrekkelijk geringe omvang, die niet in aanvullende posten van de miljoenennota plegen te worden verwerkt, zijn onder meer te vinden in de ontwerp-begroting 1976 van Verkeer en Waterstaat. Daarin is bij een aantal artikelen (bij voorbeeld 43, 121, 166) rekening gehouden met een bepaalde besteding in 1976 van onbesteed gebleven bedragen van vorige dienstjaren. In de praktijk blijkt, dat tegenover deze voorgenomen interingen op de overloop – die overigens niet altijd worden gerealiseerd – veelal bij andere begrotingsposten nieuwe overschotten ontstaan, welke echter nog niet in de ontwerp-begroting kunnen worden aangegeven. Door in zodanige gevallen alleen de verwachte interingen op de overloop in een aanvullende post van de miljoenennota te verwerken zou het totaalbeeld ten onrechte worden gecorrigeerd. Aangezien de verwachte intering in de tekst van de desbetreffende begrotingsartikelen wordt vermeld, wordt in genen dele afbreuk gedaan aan de betekenis van de ingediende begroting.

Het is de ondergetekende niet duidelijk wat wordt bedoeld met «het normale stelsel, waarbij elk jaar met een schone lei wordt begonnen». De geopenbare mogelijkheid, plafondbedragen op verplichtingenbasis weer te geven behoeft geenszins mee te brengen, dat de opzet van de begroting ter zake op andere wijze dan in het algemeen wordt voorgeschreven zou geschieden. Ook nu worden in plafondbedragen soms andere dan buitenlijnse begrotingsbedragen meegeteld (bij voorbeeld de garanties in het kader van de ontwikkelingssamenwerking).

De gemaakte opmerking met betrekking tot de ontwikkelingssamenwerking doelde er slechts op, dat de voorgestelde wijziging van het begrotingsstelsel bepaalde gevolgen kan hebben voor de presentatie van het plafond, in het bijzonder in de overgangsfase. De betrokken minister zal te zijner tijd ter zake een goede oplossing moeten vinden.

Voorziening bij niet-tijdige aanvaarding van begrotingshoofdstukken (artikel 20)

De mogelijkheid, afwijking van het eerste lid (dat is van de vier-twaalfden-regeling) tot uitzonderingen te beperken, is in belangrijke mate afhankelijk van de tijdstippen van vaststelling van de begrotingshoofdstukken. In geval deze tijdstippen na de vierde maand vallen zal bij een relatief groot aantal begrotingsartikelen de behoefte aan afwijking van het eerste lid ontstaan. Dit is met name het geval geweest ten aanzien van een aantal hoofdstukken van de begroting 1975, waarop het genoemde stuk 13 501 betrekking heeft.

Zoals blijkt uit de aan de commissie toegezonden instructie voor de toepassing van artikel 20, tweede lid, zullen de aanvragen om medewerking van de Minister van Financiën in vijfvoud aan deze moeten worden toegezonden. Van de gefiatteerde exemplaren is er een bestemd voor de Eerste Kamer, een voor de Tweede Kamer en een voor de Algemene Rekenkamer. Deze worden per maand verzameld en terstond na afloop daarvan verzonden. Men kan in dezen niet spreken van een bijzondere belasting van de administratie.

De in België gebruikelijke procedure van kredietwetten voor het doen van uitgaven alvorens de desbetreffende begroting is vastgesteld heeft naar het oordeel van de ondergetekende het bezwaar, dat de eigenlijke begrotingsbehandeling in het parlement kan worden vertraagd door de behandeling van de kredietwet, die voorrang moet hebben. Zou het parlement de kredietwet zonder gedegen beoordeling laten passeren, dan zou de regeling materieel weinig verschillen van de hier te lande gebruikelijke procedure. De krediet-

wetten, waarmee in ons land enige malen is gewerkt in de eerste decennia na 1848, waren wetten, waarbij voorlopig begrotingen werden vastgesteld voor een half jaar, hetzij nadat een begroting door één der Kamers was verworpen, hetzij omdat men met een demissionaire minister de begroting niet wilde behandelen. Men sprak dan van een voorlopige vaststelling van de begroting en deed dit op zodanige wijze, dat van de op de begroting voor een vol jaar uitgetrokken bedragen maar over de helft mocht worden beschikt. Na 1920 is het niet meer voorgekomen dat een begroting werd verworpen en zijn ook de kredietwetten uit het staatkundige leven verdwenen. (Zie Oud, Constitutioneel Recht van het Koninkrijk der Nederlanden, 2de druk, blz. 475.) Er lijkt geen reden te bestaan om dit verschijnsel te doen herleven.

Naar aanleiding van het gestelde in de laatste alinea moge erop worden gewezen, dat het wetsvoorstel nu juist wel een uitdrukkelijke voorziening behelst voor het geval dat de vastgestelde begroting ontoereikend blijkt, en wel in artikel 10, zulks in tegenstelling tot de huidige wet. Daarnaast wordt door middel van de voorjaarsnota, welke thans eveneens in de wet wordt voorgeschreven, een herzien totaalbeeld van de begroting gegeven. Suppletore begrotingen en voorjaarsnota vullen elkaar aan. Gestreefd moet worden – het woord «tijdig» in artikel 10 accentueert dat – naar eerdere indiening van suppletore begrotingen dan thans het geval is. Ook het kasstelsel met zijn vroege afsluiting van het dienstjaar dwingt op dit punt tot versnelling van de procedure. Voor zover het in dit stelsel niet mogelijk blijkt een suppletore begroting «tijdig», dat wil zeggen niet veel later dan eind augustus, in te dienen en voor zover de parlementaire behandeling niet voldoende snel kan worden voltooid, zal het soms onvermijdelijk zijn met het doen van betalingen vooruit te lopen op de te verkrijgen budgettaire machtiging. Het eindverslag spreekt ter zake van een inconsistentie in het wettelijke systeem. De ondergetekende zou hier veeleer van een onvolkomenheid in de uitvoering van het systeem willen spreken. Deze onvolkomenheid dient zoveel mogelijk te worden beperkt.

Regeling van aanbesteding (artikel 43)

Een uitdrukkelijke bepaling, dat aan de Rekenkamer kennis wordt gegeven van alle gunningen en aangegane overeenkomsten, wordt niet nodig geacht. Hiervoor geldt, hetgeen ten aanzien van artikel 42 is vermeld in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer inzake het wetsontwerp 7760 (nr. 6, bladzijde 17). Oorspronkelijk was aan dat artikel een tweede lid toegevoegd, bepalende, dat van rechtshandelingen met een geldelijk belang boven f 100 000 terstond kennis zou worden gegeven aan de Algemene Rekenkamer. Bij nadere overweging leek deze bepaling evenwel overbodig en is zij geschrapt. Het eerste lid bepaalt immers, dat van rechtshandelingen met een geldelijk belang van f 1000 (thans f 2500) uit geschrifte moet blijken, terwijl de Rekenkamer toegang heeft tot de gehele administratie, waartoe ook behoort de registratie van privaatrechtelijke rechtshandelingen, waaruit uitgaven of ontvangsten voor de Staat kunnen voortvloeien. De Rekenkamer kan voorts op grond van artikel 70 overlegging vorderen van bewijsstukken en dergelijke bescheiden.

Rechtspositie ambtenaren van de Rekenkamer (artikel 56)

De regeling, volgens welke de bevoegdheid tot benoemen en bevorderen afhangt van het maximum salaris van de betrokken ambtenaar, geldt bij de Hoge Colleges van Staat – met uitzondering van de Algemene Rekenkamer – op gelijke wijze als bij de departementen van algemeen bestuur, met dien verstande evenwel, dat de beide Kamers der Staten-Generaal zelf hun ambtenaren benoemen in alle rangen¹ en dat de secretaris van de Raad van State alsmede de ambtenaren van Staat, ongeacht hun ambtelijke rang, worden benoemd bij Koninklijk besluit².

¹ Artikel 16 van het reglement van orde van de Eerste Kamer; artikel 12 van het reglement van orde van de Tweede Kamer.

² Artikel 11 van de Wet op de Raad van State.

Onderzoeken bij privaatrechtelijke rechtspersonen (artikel 81)

In de memorie van antwoord heeft de ondergetekende meegedeeld, dat het in zijn voornemen ligt, de Ministers te verzoeken, het voorbehouden van eigen controlebevoegdheden alleen dan achterwege te laten wanneer daaraan geen behoefte bestaat. Hij wil gaarne toezeggen tevens te zullen verzoeken om in elk geval in bestaande controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot privaatrechtelijke rechtspersonen als in artikel 81 bedoeld, geen wijzigingen te brengen ten nadele van de Rekenkamer.

De Staatssecretaris van Financiën,
A. de Goede