

Vergaderjaar 1986–1987

19 766
Wijziging van enige artikelen van de Comptabiliteitswet 1976 inzake de Rijksbegroting, de Algemene Rekenkamer, de rijksrekening en de verantwoording aan de wetgevende macht, alsmede van enige artikelen van de Bedrijvenwet 1928 (Stb. 249) (Derde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976)**Nr. 3** **MEMORIE VAN TOELICHTING****I. ALGEMEEN DEEL****1. Inleiding**

Het onderhavige wetsvoorstel vloeit voort uit de toezeggingen die de eerste ondergetekende heeft gedaan in zijn brief van 4 februari 1986, kenmerk 486–484, aan de voorzitter van de Tweede Kamer (kamerstukken II, 1985/1986, 19 395, nr. 1). Uit paragraaf 4 van die brief blijkt welke wijzigingen in de Comptabiliteitswet 1976 (CW) bij voorrang zullen worden gerealiseerd. Deze wijzigingen betreffen:

- het laten vervallen van artikel 12, i.c. het afschaffen van de mogelijkheid de begroting te wijzigen bij Koninklijk besluit (z.g. toevoegingsbesluit);
- het wijzigen van artikel 16, derde lid, zodanig dat niet alleen verplichtingen in de begroting geraamd dienen te worden voor zover die verplichtingen in latere jaren tot betaling leiden, maar dat in beginsel de verplichtingenramingen ook de verplichtingen dienen te bevatten die in het begrotingsjaar zelf tot betaling komen;
- het wijzigen van de artikelen die betrekking hebben op (de versnelling van) de verantwoordingsprocedure, te weten:
 - a. het integreren van de slotregularisatiewetten met de desbetreffende departementale rekeningen (artikelen 10, 84, 85 en 86);
 - b. het versnellen van de bezwaar- en indenniteitsprocedure die door de Rekenkamer in gang kan worden gezet (artikelen 71 en 72).

Daarnaast bevat dit wetsvoorstel een wijziging van artikel 19 van de Bedrijvenwet 1928 (Stb. 249) gericht op de verantwoordingsprocedure met betrekking tot de rekeningen van de staatsbedrijven. Daarmee wordt beoogd de in die wet voorgeschreven procedure af te stemmen op de procedure die voor de departementale rekeningen gaat gelden.

Van deze gelegenheid wordt gebruik gemaakt om tevens – los van de versnelling van de verantwoordingsprocedure – artikel 7, vijfde lid, van de Bedrijvenwet te wijzigen.

Opgemerkt wordt in dit verband dat met de in voorbereiding zijnde integrale wijziging van de Bedrijvenwet thans pas op de plaats wordt gemaakt. De ondergetekenden zijn van oordeel dat de noodzaak van een

integrale wijziging opnieuw dient te worden gezien in het licht van de besluitvorming door het kabinet over de privatisering van de staatsbedrijven (PTT, Staatsvisserijhavenbedrijf en Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf).

Tenslotte wordt opgemerkt dat de overige in de brief van 4 februari 1986 aangekondigde wijzigingen van de CW zullen worden opgenomen in een vierde wijzigingsvoorstel van die wet¹.

In de hierna volgende onderdelen van het algemeen deel van deze memorie wordt ingegaan op de voorstellen tot wijziging van de financiële verantwoordingsprocedure (paragraaf 2). In de paragrafen 3, 4 en 5 wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan aangebrachte redactionele wijzigingen in het wetsvoorstel en aan de financiële gevolgen en de dereguleringsaspecten daarvan. Aansluitend aan het algemeen deel is een artikelsgewijze toelichting opgenomen.

2. Financiële verantwoording

a. Versnelling verantwoordingsprocedure

De financiële verantwoording bij het Rijk vormt het sluitstuk van het begrotingsproces. Financiële verantwoording dient inzicht te verschaffen in het gevoerde financiële beheer dat met de begrotingsuitvoering samenhangt en is er uiteindelijk op gericht te komen tot «décharge-verlening» van degenen die met het financiële beheer zijn belast, door de Staten-Generaal die als medewetgever de begroting (mede) vaststellen.

In het verleden hebben de begrotingsuitvoering en het afleggen van verantwoording daarover doorgaans geen grote aandacht en prioriteit gekregen van de politieke en ambtelijke leiding van de departementen en van de zijde van de Staten-Generaal. De aandacht van alle betrokkenen bij het begrotingsproces concentreerde zich primair op de voorbereiding en de vaststelling van de begroting.

Die mindere aandacht voor uitvoering en verantwoording heeft er in de praktijk toe geleid dat met name de formele (i.c. wettelijke) procedures die gevolgd moeten worden bij de totstandkoming van suppletore begrotingswetten en van de rekeningen aanzienlijk trager verlopen dan de wetgever eertijds voor ogen heeft gestaan. Tekenend voor de ontstane vertraging is dat de rijksrekening 1978 en het bijbehorende voorstel van de Rekenwet 1978 pas in oktober 1985 in de Tweede Kamer konden worden afgehandeld. Het is dan ook terecht dat de Tweede Kamer bij de behandeling van die rijksrekening uitdrukkelijk aandacht heeft gevraagd voor de opgetreden vertragingen en de daardoor opgelopen achterstanden en heeft aangedrongen op snelle maatregelen ter verbetering.

De ondergetekenden zijn eveneens van oordeel dat de thans gegroeide uitvoeringspraktijk ontoelaatbaar is en op korte termijn dient te worden omgebogen. In de hiervoor genoemde brief van 4 februari 1986 zijn de te treffen maatregelen aangegeven. De eerste categorie maatregelen heeft betrekking op de financiële informatievoorziening. In genoemde brief is het parlement medegedeeld dat het kabinet een eindsituatie nastreeft waarin suppletore begrotingen gekoppeld worden aan uitvoeringsnota's van de minister van Financiën. Daarvoor is een geautomatiseerde gegevensuitwisseling tussen de verschillende ministeries en het ministerie van Financiën noodzakelijk. In die situatie worden de in het maandelijks overleg tussen de vakministeries en het ministerie van Financiën afgehandelde wijzigingen van de begrotingsbedragen, voorzien van een toelichting, direct in een geautomatiseerd systeem gebracht. Met behulp van dat systeem kunnen vervolgens grote delen van de uitvoeringsnota's en de betrokken suppletore begrotingen worden geproduceerd. Een plan van aanpak voor een dergelijke geautomatiseerde gegevensuitwisseling is inmiddels in interdepartementaal verband besproken.

¹ Eerste wijziging: wijziging artikelen 40 en 80 CW (kamerstukken II, 1984/1985, 19062);
Tweede wijziging: wijziging artikelen 26, 34 en 43 CW (kamerstukken II, 1985/1986, 19431).

Daarnaast is een verbetering van de interne controlesituatie bij de departementen noodzakelijk. Naar aanleiding van de rapportage van de Interdepartementale Werkgroep Privatiseringsonderzoek Accountantscontrole (rapport-Peschar) heeft het kabinet met een brief dd. 13 juni 1986, (kamerstukken II, 1985-1986, nr. 19 395, nr. 2) het parlement medege-deeld langs welke weg een verbetering van de controlesituatie bereikt kan worden. Een belangrijke plaats is toegekend aan nog op te stellen concrete departementale plannen die zullen ingaan op de omvang en betekenis van de witte vlekken in de controle en de daarmee samenhan-gende financiële en personele gevolgen.

Een derde categorie maatregelen heeft betrekking op het wegwerken van achterstanden bij de controle en bij de totstandkoming en van supple-tore begrotingen en van departementale rekeningen. Maandelijks vindt hierover interdepartementaal overleg plaats. Een geactualiseerd overzicht van de achterstanden is opgenomen in bijlage 16 van de Miljoenennota 1987.

Naast deze maatregelen is voor een versnelling van de verantwoordings-procedure wijziging van comptabele bepalingen noodzakelijk en daartoe strekt het onderhavige wetsvoorstel. Kern van het wetsvoorstel is dat voor elk begrotingshoofdstuk (onderscheidenlijk begrotingsfonds en staatsbedrijf) de volgende stukken gelijktijdig aan de Tweede Kamer zullen worden gezonden:

- het slotregularisatiewetsontwerp (of slotwet);
- de rekening;
- het resultaat van het onderzoek van de Rekenkamer naar de rekening.

Deze stukken dienen uiterlijk de derde dinsdag van september na afloop van het betrokken dienstjaar aan de Staten-Generaal te worden voorgelegd, dus uiterlijk gelijktijdig met de indiening van de ontwerp-begroting van het aankomende dienstjaar (zie artikel I, onderdelen A en H; betreft de artikelen 10 en 86 CW, nieuw).

Om dit te realiseren wordt het wettelijk voorgeschreven tijdschema als volgt aangepast.

De rekening dient uiterlijk op 1 mei na afloop van het dienstjaar door de betrokken afdeling financieel-economische zaken te zijn opgemaakt, door de betrokken departementale accountantsdienst te zijn gecontroleerd en voorzien van het departementale accountantsrapport aan de minister van Financiën te worden gezonden. Deze stuurt de rekening zo nodig voorzien van zijn opmerkingen uiterlijk op 1 juni daaraanvolgend aan de Rekenkamer. Daarbij wordt het rapport van de departementale accountantsdienst meegezonden (artikel 86, tweede lid, CW, nieuw). De rekening wordt daarna door de Rekenkamer onderzocht. Naar aanleiding van dit onderzoek stelt de Rekenkamer (per rekening) een rapport op bevattende het resultaat van haar onderzoek. Dit rapport wordt aan de minister van Financiën en in afschrift aan de desbetreffende minister gezonden.

De nieuwe procedure heeft in de eerste plaats als voordeel, dat de betrokken ministers veel eerder dan thans, namelijk gelijktijdig met de vaststelling van de slotwetten, verantwoording aan het parlement kunnen afleggen over het door hen gevoerde financiële beheer.

Een tweede - staatsrechtelijk - voordeel is dat op deze wijze de verantwoording niet meer door de minister van Financiën wordt afgelegd, zoals thans door middel van de z.g. Rekenwet (de wet tot vaststelling van het slot van de Rijksrekening) geschiedt, maar door de afzonderlijke ministers die de begrotingshoofdstukken beheren; bovendien kan dit veel vaker dan thans ook in persoon de minister zijn die de begroting heeft voorbereid en uitgevoerd.

Een derde voordeel is dat door de per hoofdstuk gesplitste verantwoor-ding, de voortgang van de gehele verantwoordingsprocedure niet meer wordt bepaald door de zwakste («traagste») schakel in die procedure.

Beleidsmatig is van belang dat de nieuwe procedure bevordert dat de Staten-Generaal de beoordeling van een rekening annex slotwet van een

jaar (t) kan betrekken bij de behandeling van de ontwerp-begroting voor het komende jaar (t + 2). Ook de uitvoering van de lopende begroting (jaar t + 1) kan daarbij worden betrokken, omdat in artikel 10, derde lid (nieuw), wordt voorgeschreven dat de suppletore begrotingen naar aanleiding van de Voorjaarsnota eveneens uiterlijk op de derde dinsdag van het lopende jaar bij de Tweede Kamer moeten worden ingediend.

Het stellen van uiterste data in de wet vormt op zich zelf geen garantie dat overschrijding van die data achterwege zal blijven; de huidige praktijk heeft dat aangetoond. Noodzakelijke voorwaarde om overschrijding te voorkomen, is een grotere blijvende aandacht van de leiding van de departementen voor dit sluitstuk van het begrotingsproces. Ter zake zullen door de departementen met betrekking tot hun administratieve organisatie de nodige maatregelen moeten worden genomen.

Overigens verwachten de ondergetekenden dat van de derde dinsdag in september als uiterste indieningsdatum bij de Tweede Kamer van suppletore begrotingen en van de rekeningen een zelfde sanctionerende werking zal kunnen uitgaan als van die datum reeds lang uitgaat met betrekking tot de in te dienen jaarlijkse ontwerp-begroting. In dit verband wijzen zij op de voorgestelde bepaling in artikel 86, zesde lid, waarin wordt voorgeschreven, dat de minister van Financiën in voorkomende gevallen de Tweede Kamer jaarlijks uiterlijk op de derde dinsdag van september een overzicht dient te doen toekomen van op die datum nog ontbrekende stukken. Aan de hand van dat overzicht kan ook de Tweede Kamer zo nodig stappen ondernemen door de in gebreke blijvende ministers ter verantwoording te roepen.

Een onderdeel van de beoogde versnelling van de verantwoordingsprocedure is de afschaffing van de verplichte adviesaanvraag bij de Raad van State over suppletore begrotingsvoorstellen. Het kabinet heeft hiertoe na overleg met de Raad van State besloten. Een bepaling dienaangaande zal worden opgenomen in een binnenkort in te dienen voorstel tot wijziging van de wet op de Raad van State. Deze afschaffing wordt ook in het Rapport onderzoek van de organisatie en de werkwijze der (Tweede) Kamer aanbevolen (zie kamerstukken II, 1985/86, nr. 19 336, blz. 29).

b. Integratie slotwetten en departementale rekeningen

Vanuit het oogpunt van het budgetrecht dienen de Staten-Generaal zich met betrekking tot de uitgaven vooraf uit te kunnen spreken over overschrijding van de oorspronkelijk bij vaststellingswet geautoriseerde begrotingsbedragen. Dit wordt in elk geval mogelijk geacht voor de financiële gevolgen van de beleidswijzigingen die door de betrokken ministers in de loop van het begrotingsjaar aan de Staten-Generaal zijn gemeld, en voor de uitvoeringsmutaties die door de minister van Financiën bij (vroeg) Voorjaarsnota worden meegedeeld. De resterende afwijkingen tussen de (aangepaste) begrotingsbedragen en de uiteindelijke realisaties zijn dan een gevolg van nadere uitvoeringsmutaties en/of van noodzakelijk gebleken boekhoudkundige verschuivingen (zie ook artikelsgewijze toelichting bij artikel 10 CW, nieuw).

In de nieuwe procedure worden deze resterende afwijkingen (de z.g. slotregularisatiewijzigingen of kortweg slotwijzigingen) afgeleid uit de op te maken rekening. Dit kan omdat de rekening, als verantwoordingsstuk, naast de realisatiecijfers tevens de begrotingsbedragen dient te bevatten die bij of krachtens de begrotingswet door de Staten-Generaal zijn gevoteerd.

Het onderhavige wetsvoorstel bepaalt dat in de rekening die resterende afwijkingen door middel van vermelding in een aparte kolom zichtbaar dienen te worden gemaakt (artikel 10, derde lid, in samenhang met de artikelen 85, eerste en 86, vijfde lid). Door de rekening als staat aan de desbetreffende slotwet te koppelen, kunnen die afwijkingen als slotwijziging ter goedkeuring aan de Staten-Generaal worden voorgelegd. De rekening

maakt op deze wijze een integrerend onderdeel van de desbetreffende slotwet uit, maar wordt niet bij die wet vastgesteld; alleen de slotwijzigingen worden wettelijk vastgesteld.

c. Resultaat van het onderzoek naar de rekening door de Rekenkamer

Met de voorgestelde integratie van de slotwet en de rekening wordt beoogd gelijktijdig met de vaststelling door de Staten-Generaal van de laatste begrotingswijzigingen de betrokken minister verantwoording te laten afleggen over de begrotingsuitvoering en over het daarmee samenhangende, gevoerde financiële beheer. Die verantwoording heeft echter slechts reële inhoud indien de Staten-Generaal zich over de juistheid van de rekening een oordeel kunnen vormen. De Rekenkamer vervult hierbij voor de Staten-Generaal een belangrijke functie, omdat zij de rekeningen dient te onderzoeken (artikel 86, tweede lid, nieuw).

Dat onderzoek dient per rekening (van een hoofdstuk, fonds of staatsbedrijf) te leiden tot een rapport inhoudende het resultaat van haar onderzoek, dat in het algemeen gelijktijdig met de desbetreffende slotwet en de rekening bij de Staten-Generaal moet worden ingediend (artikel 86, vijfde lid, nieuw).

d. Rijksrekening en Rekenwet

De procedure met betrekking tot de rijksrekening wordt in het onderhavige wetsvoorstel gehandhaafd. Nadat alle slotwetten zijn vastgesteld, stelt de minister van Financiën de Rijksrekening samen uit de door de Rekenkamer onderzochte rekeningen van de begrotingshoofdstukken. De rijksrekening wordt vervolgens – evenals de rekeningen van de begrotingsfondsen en van de staatsbedrijven – ter goedkeuring aan de Rekenkamer aangeboden. Voor zover de eerder uitgebrachte rapporten van de Rekenkamer bezwaren bevatten die de goedkeuring van de rijksrekening of van een rekening van een begrotingsfonds of staatsbedrijf in de weg zouden staan, dient aan die bezwaren in de slotwet tegemoet te zijn gekomen of dienen via een indenniteitsprocedure die bezwaren te zijn opgeheven.

Aangezien volgens de nieuwe Grondwet de verantwoording van de uitgaven en ontvangsten van het Rijk niet meer aan de wetgevende macht wordt gedaan (artikel 136 GW, oud), maar aan de Staten-Generaal (artikel 105, derde lid, GW, nieuw), dient de in de huidige CW in artikel 91 opgenomen regeling ter zake te vervallen. Het slot van de rekeningen wordt derhalve niet meer bij wet (de z.g. Rekenwet) vastgesteld. Na goedkeuring van de rijksrekening en van de rekeningen van de begrotingsfondsen en van de staatsbedrijven worden deze door de Rekenkamer aan de regering en aan de Staten-Generaal aangeboden.

3. Redactionele wijzigingen

Naast de inhoudelijke wijzigingen, zoals hiervoor uiteen gezet, die met dit wetsvoorstel in de CW worden aangebracht, zijn de betrokken artikelen, waar nodig, in redactionele zin aangepast. Mede met toepassing van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek, vastgesteld bij besluit van de Minister-President van 14 februari 1984, 341078, zijn o.a. de volgende wijzigingen doorgevoerd:

- a. «ontwerp van wet» is vervangen door: voorstel van wet;
- b. «de Minister» en «iedere Minister» zijn vervangen door «Onze minister», onderscheidenlijk «Onze ministers, ieder met betrekking tot .../voor zover ...»;
- c. «voorschriften» is vervangen door: regels;
- d. overeenkomstig de nieuwe grondwetsbepalingen inzake de wetgeving wordt in voorkomende gevallen niet meer gesproken over het indienen

van een voorstel van wet bij de Tweede Kamer of bij de Staten-Generaal, maar over het zenden van een voorstel van wet aan de Tweede Kamer, dan wel over indienen (zonder meer);

e. in artikelen handelende over de Algemene Rekenkamer wordt steeds de eerste maal gesproken van «Algemene Rekenkamer» en bij herhaling in het zelfde artikel van «Rekenkamer», in tegenstelling tot de huidige wet die alsdan van «Kamer» spreekt, hetgeen verwarring kan opleveren met «Tweede (Eerste) Kamer».

Voor zover de artikelen van de CW die met dit wetsvoorstel niet worden gewijzigd, in vorenstaande zin aanpassing behoeven, zal dit plaatsvinden in het kader van nadere wijzigingen die thans worden voorbereid.

4. Financiële gevolgen

Ingevolge artikel 15 CW 1976 dient bij o.a. een wetsvoorstel aangegeven te worden of het voorstel leidt tot hogere of lagere rijksuitgaven voor het lopende dienstjaar en/of voor de meerjarenramingen. Eventuele financiële gevolgen dienen op grond van een ministerraadsbesluit van 4 augustus 1977 op een daartoe ontworpen standaardformulier te worden vermeld. Als bijlage is dit formulier bij deze memorie gevoegd. Ter toelichting bij de invulling van het formulier wordt het volgende opgemerkt.

Bij de uitwerking van de voornemens in de eerdergenoemde brief van 4 februari 1986 aan de voorzitter van de Tweede Kamer is gebleken, dat de invoering van de eerste fase van een geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie niet los kan worden gezien van de volgende fasen. Bij de opzet van een systeem zal immers veelal rekening gehouden moeten worden met de na te streven eindsituatie. Een afzonderlijke financiële onderbouwing van de aanpassing van de procedures die met dit wijzigingsvoorstel worden doorgevoerd is uit dien hoofde dan ook thans niet goed mogelijk en zinvol.

Voor zover nog geen geïntegreerde verplichtingen-kasadministraties op de departementen aanwezig zijn, zal invoering van die administraties enkele honderden miljoenen guldens vergen. Het zorgdragen voor een adequate administratieve organisatie kan echter worden aangemerkt als onderdeel van het huidige takenpakket van de departementen, zodat niet voor alle kosten additionele middelen beschikbaar hoeven te worden gesteld. Bovendien zal de invoering van een verplichtingen-kasadministratie zo veel mogelijk worden ingepast in zich toch al voordoende ontwikkelingen op dit terrein.

Gelet op de stand van de administratie kan echter niet worden ontkend dat in een aantal gevallen sprake is van een intensivering van taken. De verandering van de administratieve organisatie betekent gedurende een aantal jaren een extra belasting voor een departement. Het kabinet heeft in dit verband besloten om gedurende de periode 1987 tot en met 1990 f 25 miljoen per jaar extra beschikbaar te stellen. Naast financiële heeft de intensivering van taken ook personele consequenties. Het personeel, zowel bij de beleidsafdelingen als bij de financieel-economische afdelingen en bij de departementale accountantsdiensten, zal toegerust moeten worden om de verplichtingen/kasadministratie te kunnen hanteren en ook de kwaliteit dient aanwezig te zijn om de administratief-organisatorische projecten op te zetten en tot een goed einde te brengen.

Afhankelijk van de feitelijke kostenontwikkeling ter zake de komende jaren kan zo nodig een aanpassing van de fasering en van de mate van detaillering noodzakelijk zijn.

De ondergetekenden gaan er vanuit dat invoering van een geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie als zodanig, gelet op de aandrang die daarop ook van de zijde van de Tweede Kamer is uitgeoefend, niet meer ter discussie staat.

5. Dereguleringsaspecten

Het wetsvoorstel is bezien op de criteria die zijn opgenomen in de Aanwijzingen inzake de toetsing van ontwerpen van wet en van algemene maatregelen van bestuur. Het wetsvoorstel ontmoet uit dien hoofde geen bezwaar.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

1. Artikel I, onderdeel A (artikel 10 CW)

Eerste en tweede lid

Deze leden bevatten ten opzichte van de huidige wettekst een aantal redactionele wijzigingen. De bepaling ten aanzien van de tijdige indiening van suppletore begrotingen is in dit wetsvoorstel verwerkt in het derde lid.

Derde lid

Het huidige eerste lid spreekt van het «tijdig» indienen van wijzigingsvoorstellen van de begroting. Met tijdig wordt bedoeld op een zodanig tijdstip, dat de Staten-Generaal een wijzigingsvoorstel kunnen aannemen voordat daaraan uitvoering wordt gegeven (budgetrecht!). In de praktijk is dit meestal niet haalbaar gebleken; suppletore begrotingen worden gewoonlijk na afloop van een dienstjaar bij de Tweede Kamer ingediend. Overigens betekent dit niet dat de Staten-Generaal geen tijdige kennis dragen van begrotingswijzigingen. Over de in de loop van een jaar optredende uitvoeringsmutaties worden zij door middel van de budgettaire nota's van de minister van Financiën geïnformeerd. Vooral de (vroeg) Voorjaarsnota heeft in deze een belangrijke functie.

Met het voorgestelde artikellid wordt beoogd voor de belangrijkste categorie reguliere uitvoeringsmutaties, te weten de Voorjaarsnotamutaties, een tijdige indiening te verzekeren. In onderdeel a van dit artikel wordt daartoe een strakkere tijdslijmiet gehanteerd dan de in het huidige artikel 10 gehanteerde bepaling van tijdige indiening. Voorgeschreven wordt thans dat deze wijzigingen uiterlijk op de derde dinsdag van september van het lopende dienstjaar (dus uiterlijk gelijktijdig met de indiening van de ontwerp-begroting voor het komende dienstjaar) bij wetsvoorstel aan de Tweede Kamer moeten worden voorgelegd.

De woorden «in elk geval» in het onderhavige lid geven aan, dat ook andere dan de onder a en b bedoelde wetsvoorstellen kunnen worden ingediend. Gedacht moet hierbij worden aan wijzigingsvoorstellen, waartoe incidentele majeure beleidsmaatregelen nopen. Hiertoe kunnen incidentele wetsvoorstellen tot wijziging van de begroting worden ingediend. In de praktijk beperkt zich dit tot beleidswijzigingen waartoe in het begin van een dienstjaar wordt besloten. Overigens kunnen deze wijzigingen soms nog bij nota van wijziging in de ontwerp-begroting worden opgenomen. Majeure beleidsmaatregelen waartoe later in een dienstjaar nog zou (kunnen) worde besloten, kunnen worden opgenomen in de wijzigingswetsvoorstellen naar aanleiding van de Voorjaarsnota, zo mogelijk bij nota van wijziging.

De formulering «uiterlijk op» in onderdeel a is gekozen opdat een eerdere indiening mogelijk is. Op termijn zal gestreefd dienen te worden naar een gelijktijdige inzending aan de Tweede Kamer van de Voorjaarsnota en van de daarmee samenhangende wijzigingswetsvoorstellen. Noodzakelijke voorwaarde om dat te bereiken is een verdere automatisering van het begrotingsproces.

Onderdeel b van het onderhavige artikellid heeft betrekking op de z.g. slotregularisatiewetsvoorstellen (slotwetten). Met die voorstellen wordt beoogd de resterende uitvoeringsmutaties en/of noodzakelijk gebleken boekhoudkundige verschuivingen formeel in de begroting te verwerken.

In de Vermoedelijke Uitkomsten (een onderdeel van de Miljoenennota voor het nieuwe dienstjaar) en in de Voorlopige Rekening (Februarinota) die na afloop van het dienstjaar wordt gepubliceerd, wordt van die wijzigingen voor het grootste deel reeds melding gemaakt. Aan de integratie van slotwet en rekening (zie paragraaf 2.b., algemeen deel van de memorie) wordt in dit artikelonderdeel vorm gegeven.

De zinsnede in de aanhef «voor zover het wijzigingen in de ramingen van de uitgaven of van de verplichtingen betreft» impliceert dat wijzigingen in de raming van de ontvangsten niet suppletoir behoeven te worden verwerkt. Dit is niet noodzakelijk, omdat de ontvangstenraming in de begroting immers geen maximum- (noch een minimum-)karakter heeft. Dit laat onverlet dat bij het ontbreken in de oorspronkelijke begroting van een adequaat ontvangstenartikel, waarop bepaalde ontvangsten geboekt moeten worden, de invoeging van zo'n ontvangstenartikel suppletoir dient te worden geregeld.

Vijfde lid

Afgezien van een redactionele aanpassing regels» i.p.v. «voorschriften» is dit lid gelijklopend aan het huidige derde lid.

2. Artikel I, onderdeel B (Artikel 12 CW)

Het huidige artikel 12 opent de mogelijkheid om in de begroting van een jaar geraamde kasbedragen, die aan het eind van dat jaar niet tot besteding blijken te zijn gekomen, door middel van een koninklijk besluit (het z.g. toevoegingsbesluit), aan de begroting van het volgende jaar toe te voegen. Dat beschikbaar gebleven kasbedrag loopt dan dus over naar het volgende jaar (de z.g. overloop). Een van de voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om onbestede kasbedragen te mogen toevoegen aan de begroting van het volgende jaar, is dat aan die kasbedragen een schriftelijke verplichting ten grondslag dient te liggen. Om te beoordelen of gelden voor toevoeging aan een jaar in aanmerking komen, moet onder meer uit de administratie blijken of voor de betrokken verplichting gelden op de begroting van het voorafgaande jaar waren uitgetrokken. Dit stelt eisen aan de administratie die noch voor de beheersing, noch voor het beheer van de uitgaven nodig zijn, maar die de administratie alleen voor de toepassing van artikel 12 ingewikkeld maken. Als verplichtingen zijn aangegaan en er moeten nog betalingen volgen, zal steeds weer naar het inzicht van dat moment een zo goed mogelijke kasraming moeten worden gemaakt. De ondergetekenden zijn van mening, dat het niet nodig is naar de aard van deze bijstelling een onderscheid te maken tussen aanpassing van de begroting via een suppletore begrotingswet en aanpassing via het toevoegingsbesluit.

Er zij nog op gewezen dat via toepassing van artikel 12 vaak bedragen aan de volgende begroting worden toegevoegd die ook in dat jaar weer onbestede zullen blijven. Immers vanuit dat jaar zal weer een overloop naar het daarop volgende jaar plaatsvinden.

3. Artikel I, onderdeel C (artikel 16, derde lid CW)

Artikel 16, derde lid, schrijft voor dat in de begroting van een jaar ramingen moeten worden opgenomen van aan te gane verplichtingen, waarvan de betalingen tot stand komen na dat jaar, de z.g. binnenlijnse verplichtingenramingen. Dit stuit op problemen bij de verwerking in de administratie van verplichtingen, waarvan de eerste betaling in het begrotingsjaar valt en de overige betalingen in de jaren daarna. Blijkt namelijk in de loop van het begrotingsjaar het kaseffect af te wijken van de in de begroting opgenomen kasraming, dan betekent dit eveneens dat een wijziging in de binnenlijnse verplichtingenraming moet worden aangebracht zonder dat sprake is van mutaties in het totaal van de

verplichtingen. Een verbetering in de registratie van verplichtingen kan worden bereikt door de verplichtingen integraal te registreren en het (kunstmatige) onderscheid tussen eerste-jaars-kaseffect en het kaseffect in latere jaren te laten vervallen. De wijziging van artikel 16, derde lid, behelzende het laten vervallen van de huidige zinsnede «voor zover deze tot uitgaven in latere jaren zullen leiden», is hierop gericht.

4. Artikel I, onderdelen D en E (artikelen 71 en 72 CW)

Voor de toelichting bij de redactionele wijzigingen van deze artikelen wordt verwezen naar paragraaf 3, algemeen deel van deze memorie.

Artikelen 71 en 72

De inhoudelijke wijziging in artikel 71, tweede lid, betreft de bekorting met een maand van de termijn die een minister tot zijn beschikking heeft om op een door de Rekenkamer kenbaar gemaakt bezwaar te reageren. Bovendien is de mogelijkheid vervallen dat deze termijn wordt verlengd. Ook de termijn van 3 maanden in het huidige eerste lid van artikel 72 is met een maand bekort. Deze bekorting wordt noodzakelijk geacht om te voorkomen dat de indenniteitsprocedure een vertragende factor zal kunnen vormen in de verantwoordingsprocedure. Daarom zullen indenniteitswetsvoorstellen uiterlijk op de derde dinsdag van september na afloop van een dienstjaar aan de Tweede Kamer moeten worden gezonden. Ook die datum wordt daarom thans in artikel 72, eerste lid, opgenomen.

Om dezelfde reden wordt met het in te voegen nieuwe tweede lid van artikel 72, naast de bestaande regeling waarbij een bezwaar van de Rekenkamer uiteindelijk via een afzonderlijke (indenniteits)wet wordt opgeheven, de mogelijkheid geopend om een bezwaar van de Rekenkamer op te heffen via de wet waarmee de slotregularisatie van een hoofdstuk tot stand wordt gebracht. Gelet op de termijn van 2 maanden (zie eerste lid), waarbinnen een indenniteitswet bij de Tweede Kamer moet zijn ingediend, heeft deze bepaling alleen praktische betekenis, indien de Rekenkamer na medio juli na afloop van een dienstjaar een indenniteitswetprocedure ingang zet. Overigens wordt voor dit punt verwezen naar de als bijlage bij deze memorie van toelichting gevoegde briefwisseling met de Algemene Rekenkamer over een voorontwerp van deze wetswijziging (bijlagen 2a en 2b). Er wordt naar gestreefd de daarin bedoelde overgangperiode, waarin het nieuwe comptabele bestel wordt ingevoerd, in 1990 af te sluiten.

Om geen afbreuk te doen aan het belang dat moet worden gehecht aan de indenniteitswetprocedure wordt bepaald dat ingeval van opname in de slotregularisatiewet dit dient te geschieden in de vorm van een afzonderlijk onderdeel, i.c. een afzonderlijk wetsartikel.

Het dienstjaar waarin de verantwoording heeft plaatsgevonden van de uitgave, de verplichting of de ontvangst waartegen ingevolge artikel 71 CW het bezwaar van de Rekenkamer zich richt, is bepalend voor de beantwoording van de vraag via welke slotwet, wat het jaar betreft, het desbetreffende bezwaar dient te worden opgeheven.

5. Artikel I, onderdeel F (artikel 84 CW)

Afgezien van de redactionele aanpassing wordt in aansluiting op de wijziging van artikel 16, derde lid, voorgesteld om voor elk dienstjaar ook de rekening van verplichtingen op te maken. De thans in artikel 86, tweede lid, voorgeschreven opgave van geraamde aan te gane en (gerealiseerde) aangegane verplichtingen kan hierdoor vervallen.

6. Artikel I, onderdeel G (artikel 85 CW)

Eerste lid

In dit artikellid wordt voorgesteld in de rekening de verschillende soorten begrotingswijzigingen (bij wet ingevolge artikel 10, bij ministeriële beschikking ingevolge artikel 11 en – in voorkomende gevallen – bij koninklijk besluit ingevolge artikel 13) afzonderlijk te presenteren; dit verhoogt de inzichtelijkheid in de rekening voor degenen die de rekening moeten controleren, goedkeuren en/of beoordelen.

In dit verband wordt opgemerkt dat sub c («de wijzigingen die in de raming zullen zijn aangebracht, nadat een voorstel van wet, bedoeld in artikel 10, eerste lid, wet is geworden») is opgenomen, omdat rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat niet steeds reeds ten tijde van het opmaken van de rekening (voor 1 mei na afloop van het dienstjaar; zie artikel 86, eerste lid, CW, nieuw) bijvoorbeeld de suppletore begroting naar aanleiding van de Voorjaarsnota wet is geworden. Zodra zo'n wet na die datum tot stand komt, kan dit bijvoorbeeld door middel van een voetnoot in de rekening worden vermeld.

Overigens gaan de ondergetekenden er vanuit dat de Staten-Generaal die suppletore begrotingswetsvoorstellen op zijn laatst tenminste gelijktijdig behandelen met de ontwerp-begroting van het daarop volgende jaar. Alleen op die wijze kan worden verzekerd dat die suppletore wetten met betrekking tot de diverse begrotingshoofdstukken ten tijde van het opmaken van de rekeningen het Staatsblad zullen hebben bereikt en dus geen vertragende factor zullen hoeven te vormen bij het opmaken van de rekeningen.

Sub g (de verschillen tussen realisatie en toegestane bedragen) moet in relatie worden gezien met artikel 10, derde lid, aanhef en onder b. In die relatie krijgt de integratie van slotwet en rekening vorm (zie ook paragraaf 2.b., algemeen deel van deze memorie).

7. Artikel I, onderdeel H (artikel 86 CW)

In dit artikel wordt de nieuwe procedure beschreven, en het daarbij te hanteren jaarlijkse tijdschema, volgens welke een rekening uiteindelijk aan de Staten-Generaal moet worden voorgelegd. Voor een toelichting op de hoofdlijn wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie, paragraaf 2.a.

Tweede lid

De intermediaire taak die de minister van Financiën in de verantwoordingsprocedure wordt toebedeeld, is een logisch uitvloeisel van zijn coördinerende en toezichhoudende positie ten aanzien van het financiële beleid in het algemeen en ten aanzien van de voorbereiding en uitvoering van de afzonderlijke hoofdstukken van de begroting in het bijzonder. De toezichhoudende positie is hierbij in de eerste plaats in het geding, omdat de rekeningen en de slotwetten in geïntegreerde vorm aan de Staten-Generaal zullen worden gepresenteerd; de rekeningen zullen immers de laatste begrotingswijzigingen bevatten. Daarnaast geeft de minister van Financiën op grond van artikel 85, derde lid, CW regels voor de inrichting van de rekeningen, op de naleving waarin hij zal moeten (kunnen) toezien.

Voor de beoordeling door de minister van Financiën van de rekening is o.a. het departementale accountantsrapport van belang. Overigens wordt opgemerkt dat de primaire verantwoordelijkheid voor een optimale controle van de rekening (i.c. voor een uit controle-optiek goed ingerichte administratieve organisatie en voor een optimaal functionerende departementale accountantsdienst) ligt bij de betrokken minister.

Derde lid

Het rapport van de Rekenkamer, waarin zij het resultaat van haar onderzoek neerlegt, kan naar gelang van haar bevindingen van inhoud verschillen. Daarin kunnen bijvoorbeeld opmerkingen worden opgenomen over:

- de administratieve organisatie en de interne controle van het betrokken departement;
- de conclusie (verklaring) van hen die de rekening hebben gecontroleerd;
- de resultaten van de aanvullende controle door de Rekenkamer;
- nog tot stand te brengen indemniteitswetten (ex artikel 72 CW);
- nog tot stand te brengen suppletore begrotingswetten.

Indien het onderzoek geen bijzonderheden aan het licht brengt, zal de Rekenkamer in haar rapport kunnen mededelen dat de desbetreffende rekening de goedkeuring van de rijksrekening te zijner tijd niet in de weg zal staan, indien de in de rekening opgenomen verschillen tussen de realisatiecijfers en de reeds (eerder) vastgestelde begrotingsbedragen bij de slotwet worden vastgesteld.

Uit het rapport zou ook kunnen blijken, dat de desbetreffende rekening de goedkeuring van de rijksrekening later wel in de weg zal staan, tenzij bij bepaalde aangegeven begrotingsartikelen de in de rekening opgenomen verschillen tussen realisatiecijfers en reeds (eerder) vastgestelde begrotingsbedragen worden aangepast. Aannemende dat de desbetreffende minister met die aanpassing instemt, verdient het naar het oordeel van de ondergetekenden de voorkeur deze aanpassing bij nota van wijziging in de slotwet annex rekening aan te brengen, opdat de Staten-Generaal kunnen vaststellen dat die hindernis voor de totstandkoming van de Rijksrekening is weggenomen.

Overigens mag worden aangenomen dat alleen bij een bepaalde tijdsdruk een dergelijke opmerking in het rapport zal worden opgenomen, omdat veelal in een eerdere fase de rekening overeenkomstig de aanwijzingen van de Rekenkamer kan worden aangepast. In geval een minister niet tot de door de Rekenkamer noodzakelijke gachte aanpassing van de rekening wenst over te gaan, riskeert hij geconfronteerd te worden met een indemniteitsprocedure.

Rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat de Rekenkamer niet zo tijdig haar rapport over een rekening kan opmaken, dat dit uiterlijk op de derde dinsdag van september aan de Tweede Kamer kan worden overgelegd. Dit zou haar oorzaak kunnen vinden in het feit dat de rekening, in weerwil van de in dit wetsvoorstel opgenomen datum van 1 juni (artikel 86, tweede lid, CW, nieuw), na die datum aan de Rekenkamer voor onderzoek wordt gezonden. Ook zou in bepaalde gevallen het onderzoek meer tijd kunnen vergen dan de (nog) beschikbare periode vanaf 1 juni. In geval een rapport niet op de derde dinsdag van september aan de Tweede Kamer kan worden overgelegd, zal in plaats daarvan een mededeling van de Rekenkamer omtrent de stand van zaken van het onderzoek worden overgelegd. Het rapport zal, zodra het beschikbaar is, door de minister van Financiën aan de Tweede Kamer worden nagezonden.

Het ligt in de rede dat de Tweede Kamer de behandeling van een departementale slotwet en de bijbehorende rekening aanhoudt tot het moment waarop het rapport van de Rekenkamer beschikbaar is. De Rekenkamer heeft de ondergetekenden doen weten dat – uitgaande van een uit controle-optiek goed ingerichte administratieve organisatie bij de departementen en van een goed functionerende accountantsdienst – in het algemeen een periode van 3 maanden voor haar voldoende zal zijn om haar onderzoek af te sluiten.

Vijfde lid

De formulering «een exemplaar van de rekening» is op praktische gronden gekozen. Los van de situatie dat in voorkomende gevallen de door de Rekenkamer onderzochte rekeningen niet zo tijdig voor de

minister van Financiën beschikbaar zijn dat deze uiterlijk op de derde dinsdag van september aan de Staten-Generaal kunnen worden overgelegd, dienen de onderzochte exemplaren van de rekening bij de minister van Financiën te blijven, omdat hij daaruit te zijner tijd de Rijksrekening moet samenstellen (zie artikel 86A, eerste lid, CW, nieuw). Het exemplaar van de rekening dat bij het wetsvoorstel wordt gevoegd, dient vanzelfsprekend gelijkloidend te zijn aan het exemplaar dat door de Rekenkamer is onderzocht. Vanzelfsprekend dienen in overleg met de Rekenkamer aangebrachte aanpassingen in de rekening in beide exemplaren op gelijke wijze te worden verwerkt.

De exemplaren van de rekening die als staat bij de slotregularisatiewetsvoorstellen worden gevoegd, worden, nadat die voorstellen wet zijn geworden, bij het Kabinet van de Koningin gearhiveerd en kunnen derhalve niet worden gebruikt om daaruit de Rijksrekening samen te stellen.

8. *Artikel I, onderdelen I en J (artikelen 86A, 90 en 91 CW)*

Voor toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.d. van het algemeen deel van deze memorie.

9. *Artikel II, onderdeel A (artikel 7, vijfde lid, Bedrijvenwet 1928)*

Ingevolge artikel 21 van de Bedrijvenwet lopen de geldelijke betrekkingen tussen het rijk en de staatsbedrijven via rekeningen-courant. Ingevolge artikel 7, vijfde lid, van die wet stelt de minister van Financiën jaarlijks het percentage van de rente vast dat o.a. over die rekeningen-courant zal worden berekend. In het kader van de 3e ronde heroverwegingen is o.a. de aanbeveling gedaan de rente over die rekeningen-courant te laten fluctueren met de gemiddelde rente van de banken. Het ligt in de bedoeling deze aanbeveling te verwezenlijken door het rentepercentage te koppelen aan het promessendisconto van De Nederlandsche Bank. De huidige formulering van artikel 7, vijfde lid, lijkt hiermee echter op gespannen voet te staan. Het onderhavige wetsartikel beoogt deze spanning weg te nemen door de bepaling van de rentevaststelling met betrekking tot de rekeningen-courant in artikel 7, vijfde lid, te laten vervallen. Met toepassing van artikel 5 van de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 21 van de Bedrijvenwet 1928, kan vervolgens de koppeling van het rentepercentage aan het promessendisconto worden gerealiseerd.

10. *Artikel II, onderdeel B (artikel 19 Bedrijvenwet)*

Met de wijzigingen die in artikel 19 van de Bedrijvenwet 1928 worden aangebracht, wordt beoogd de bepalingen inzake de rekeningen van staatsbedrijven voor zoveel nodig in overeenstemming te brengen met de hiervoor besproken wijzigingen die in de CW worden aangebracht.

11. *Artikel III*

Op grond van wetsartikel IV zullen de bepalingen van dit wetsvoorstel, zo nodig met terugwerkende kracht, met ingang van 1 januari 1987 in werking treden. De voorgestelde bepaling in wetsartikel III, eerste lid, regelt dat in beginsel met betrekking tot de dienstjaren vóór 1987 de huidige artikelen van de CW ook na 1 januari 1987 van toepassing blijven.

Aanvullend wordt in het tweede lid geregeld dat ten aanzien van de bepalingen die op verplichtingen betrekking hebben ook voor het dienstjaar 1987 de huidige bepalingen van de CW 19 876 gehandhaafd blijven. Deze bepaling is nodig, omdat de hiervoor in de toelichting bij de wijzigingen van artikel 16, derde lid, CW besproken integrale verplichtin-

genregistratie onderdeel uitmaakt van de bij de departementen op te zetten geïntegreerde verplichtingen/kasadministratie, waarvan de eerste fase om praktische redenen niet voor 1 januari 1988 kan worden ingevoerd (zie ook paragraaf 4 van de brief van 4 februari 1986; kamerstukken II, 1985/86, 19 395).

Het derde lid opent de mogelijkheid om voor een of meer begrotingshoofdstukken, begrotingsfondsen of staatsbedrijven voor een of meer oude dienstjaren de nieuwe CW-artikelen van toepassing te verklaren. Op deze wijze kan – afhankelijk van de fase van voorbereiding waarin de diverse suppletore begrotingen en rekeningen met betrekking tot die oude dienstjaren zich op 1 januari 1987 bevinden – gekozen voor een afhandeling van die jaren die het snelste leidt tot goedkeuring van de (rijks)rekeningen door de Algemene Rekenkamer en mitsdien tot de snelste overlegging van die rekeningen aan de Staten-Generaal.

De afhandeling van de oude dienstjaren (tot en met 1986) zal zodanig snel moeten geschieden, dat in het voorjaar van 1988 alle rijksrekeningen en alle rekeningen van de begrotingsfondsen en van de staatsbedrijven door de Rekenkamer moeten kunnen zijn goedgekeurd. Dit is noodzakelijk omdat de Rekenkamer het onderzoek naar de rekeningen over 1987 niet kan afronden, zolang zij de (rijks-)rekeningen over de oude jaren niet heeft kunnen goedkeuren. Alsdan zou de versnelling van de verantwoordingsprocedure die met de voorgestelde wetswijziging wordt beoogd, feitelijk niet met ingang van het dienstjaar 1987 kunnen worden doorgevoerd. Het is dan ook van groot belang dat alle betrokken staatsorganen – departementen, ministerraad, Raad van State, Algemene Rekenkamer en Staten-Generaal – aan een snelle afhandeling van de suppletore begrotingen en/of van de rekeningen over die oude jaren hoge prioriteit geven.

De Minister van Financiën,
H. O. C. R. Ruding

De Staatssecretaris van Financiën,
H. E. Koning

Bijlagen

1. Overzicht van de financiële gevolgen voor de rijksbegroting.
2. Commentaar van de Algemene Rekenkamer op het wetsvoorstel (brief van 11 april 1986, nr. 643R).
3. Reactie bewindslieden van Financiën op commentaar van de Algemene Rekenkamer (brief van 20 mei 1986, nr. 486-1631).
4. Nader commentaar van de Algemene Rekenkamer (brief van 23 juni 1986, nr. 1028R).

BIJLAGE 1

Overzicht van de financiële gevolgen voor de rijksbegroting

1. Behoort bij wetsontwerp: Voorstel van wet tot wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 (Derde wijziging)
2. Beoogde datum van inwerkingtreding/ingang: 1 januari 1987

Financiële gevolgen voor de rijksbegroting (in miljoenen guldens) (alle hoofdstukken gezamenlijk)	Begrotingsjaar X (laatst ingediende begroting)	Meerjarenramingen				
		1987	1988	1989	1990	1991
Uitgaven						
1. Personele en materiële uitgaven						
2. Totaal	25 + PM	25 + PM	25 + PM	25 + PM	PM	
3. Reeds opgenomen in begroting en in meerjarenramingen	5 + PM	5 + PM	5 + PM	5 + PM	PM	
4. Verhoging t.o.v. begroting en meerjarenramingen	20	20	20	20		
Ontvangsten						
1.						
2. Totaal	Nihil	Nihil	Nihil	Nihil	Nihil	
3. Reeds opgenomen in begroting en in meerjarenramingen						
4. Verhoging t.o.v. begroting en meerjarenramingen	Nihil	Nihil	Nihil	Nihil	Nihil	
Toelichting op de raming:	Zie Memorie van toelichting, H. I. Algemeen deel, Par. 4. Financiële gevolgen					

Aan de Minister van Financiën

's-Gravenhage, 11 april 1986

Wij hebben met instemming kennisgenomen van de strekking van het aan ons voor advies toegezonden ontwerp van een voorstel van wet tot wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 (CW) (derde wijziging).

Het versnellen van de verantwoordingsprocedure is in het kader van het budgetrecht van groot belang. Wij willen echter beklemtonen, dat de in de wet gehanteerde systematiek, de genoemde termijnen en het tijdstip van invoering alleen zinvol zijn te realiseren, indien is voldaan aan de voorwaarden van een goede administratieve organisatie, een verdere automatisering van het begrotingsproces en een goed functionerende accountantsdienst. Wij verwachten dat het nog geruime tijd zal vergen alvorens aan deze voorwaarden is voldaan. Wij verwijzen in dit verband naar ons verslag over 1985.

Gelet op de mogelijkheden die ook de Rekenkamer moet hebben om haar taak op passende wijze te kunnen uitvoeren, komen wij tot de volgende opmerkingen.

1. Wij zijn van mening dat zolang ons onderzoek niet is afgesloten, wij bezwaren moeten kunnen maken, zo nodig resulterend in een procedure als bedoeld in de artikelen 71 en 72 CW. Op grond van de voorgestelde wijziging van het eerste lid van art. 72 CW is dit niet steeds mogelijk, namelijk als wij ons onderzoek door welke oorzaak dan ook, niet voor 1 september van het jaar volgend op het dienstjaar hebben kunnen afsluiten en wij op grond van het derde lid van art. 86 CW (nieuw) de minister van Financiën op die datum een mededeling omtrent de stand van zaken van ons onderzoek hebben gezonden. Volledigheidshalve merken wij nog op dat de toelichting bij het derde lid van art. 86 CW (memorie van toelichting, blz. 21, eerste en tweede alinea) kennelijk uitgaat van onze opvatting terzake en dus op gespannen voet staat met het door u voorgestelde eerste lid van art. 72 CW.

2. Wij achten het onjuist de mogelijkheid te openen een indemniteitswet in de Slotwet op te nemen en wel om de volgende redenen:

– De Comptabiliteitswet kent een bezwarenprocedure die kan leiden tot een indemniteitswet. Wij gebruiken deze alleen als daartoe zwaarwichtige redenen zijn. De betekenis die een dergelijke procedure heeft in het kader van de financiële verantwoording is van dien aard, dat een afzonderlijke wet het meest geëigend is.

– Het opnemen van de indemniteitswet in de Slotwet heeft tot gevolg dat er twee vormen indemniteitswetten kunnen voorkomen, namelijk als afzonderlijke wet en als onderdeel van de Slotwet. Wij achten een dergelijk verschil niet wenselijk.

– Gelet op de bedoeling (memorie van toelichting, blz. 11) de Raad van State niet meer te horen over voorstellen van wet tot wijziging van de begroting, kan zich de eigenaardige situatie voordoen dat over een deel (zijnde de indemniteitswet) van zo'n voorstel van wet (Slotwet) wel het advies van de Raad van State dient te worden gevraagd. Wij vragen ons af op welke wijze u deze problematiek denkt op te lossen.

Op grond van het vorenstaande dringen wij er met klem op aan het tweede lid van artikel 72 CW (nieuw) niet in de wet op te nemen.

3. Voorts zijn wij van mening dat de Slotwet niet door de Tweede Kamer moet kunnen worden aangenomen, zonder dat daarbij is gevoegd de rekening en het resultaat van het daarnaar door de Rekenkamer verrichte onderzoek. In voorkomende gevallen zou de verantwoording aan en de decharge door de Staten-Generaal dan geschieden zonder dat de Rekenkamer in de gelegenheid is geweest de resultaten van haar onderzoek naar de rekening ter kennis te brengen van de Staten-Generaal. Naar onze mening zou het vijfde lid van artikel 86 CW (nieuw) in die zin dienen te worden aangepast.

4. De rekeningen van de begrotingsfondsen en van de Staatsbedrijven dienen ons inziens ook te worden genoemd in artikel 86 A CW (vgl. artikel 73 CW).

5. Voor wat betreft de wijziging van artikel 19 van de Bedrijvenwet 1928 zijn wij van mening dat in het eerste lid het woord «goedkeuring» dient te worden vervangen door «onderzoek». Naar analogie van het eerste lid van artikel 86 CW (nieuw) zou ook hier met de rekening de daarop betrekking hebbende rapporten moeten worden meegezonden; een zodanige aanpassing lijkt ons wenselijk.

Het komt ons voor dat de goedkeuring door de Rekenkamer van de rekeningen van de staatsbedrijven ook in nieuwe opzet in de Bedrijvenwet vermeld dient te blijven. Een aanpassing in die zin achten wij dan ook van belang.

6. Enkele punten, veelal van redactionele aard, zijn reeds onderhands doorgegeven.

Algemene Rekenkamer,
H. H. Koolen, wnd. president
W. v.d. Zanden, secretaris

Aan de president van de Algemene Rekenkamer

's-Gravenhage, 20 mei 1986

Met uw brief zond u ons het advies van uw college over het voorstel van wet tot wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 (derde wijziging), dat wij u met onze brief van 28 februari 1986 voorlegden. Voor dit advies zeggen wij u dank.

Het advies geeft ons aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Bij de tweede alinea

U beklemtoont dat de in de wet gehanteerde systematiek, de genoemde termijnen en het tijdstip van invoering alleen zinvol zijn te realiseren indien is voldaan aan de voorwaarden van een goede administratieve organisatie, een verdere automatisering van het begrotingsproces en een goed functionerende accountantsdienst.

Wij erkennen dat deze voorwaarden van groot belang zijn voor een optimaal zinvolle controle door de Rekenkamer van de departementale rekeningen. In het kader van het beleid dat wij thans ontwikkelen ten aanzien van de verbetering van het z.g. comptabele bestel krijgen deze aspecten ruime aandacht. Een aantal hoofdlijnen van dit beleid is bij brief van 4 februari 1986 aan de Tweede Kamer meegedeeld (kamerstukken II, 1985/86, 19 395). Uit de brief blijkt dat het kabinet inschat dat een volledige implementatie van het voorgenomen beleid meer tijd zal vergen dan de periode tot 1988, het beoogde jaar waarin de versnelde verantwoording van de begrotingsuitvoering voor het eerst (met betrekking tot het dienstjaar 1987) zal worden toegepast.

Naar ons oordeel verdient het aanbeveling dat de Rekenkamer bij haar controlebeleid rekening houdt met de verbeteringen die de komende jaren in het comptabele bestel zullen worden aangebracht. Met andere woorden, optimalisering van de controle zou in onze opvatting de komende jaren gelijk op kunnen gaan met de uitvoering van beleid dat het kabinet voert ter zake van het comptabele bestel. Hoewel het op zich wenselijk is dat die situatie zo snel mogelijk wordt bereikt, achten wij het – uitgaande van de thans bestaande niet-optimale controlesituatie – niet realistisch dat bij de inwerkingtreding in 1988 van de eerste fase van het nieuwe comptabele bestel reeds een optimale controle mogelijk zou zijn.

Bij punt 1

Inleidend merken wij op dat een idemniteitswet kan voortvloeien uit de controle die op grond van de artikelen 65, 66 en 67 CW door de Rekenkamer wordt uitgeoefend (artikel 71 CW). In de eindsituatie die ons met betrekking tot het nieuwe comptabele bestel voor ogen staat, zal het zo zijn dat de Rekenkamer met die controle een aanvang kan nemen veel eerder dan het moment waarop zij op grond van artikel 86, tweede lid (nieuw) het onderzoek naar de rekening kan beginnen. In die situatie kan ervan worden uitgegaan dat een eventuele idemniteitswetprocedure nog in dan wel kort na afloop van een dienstjaar in gang kan worden gezet. De datum van 1 september na afloop van een dienstjaar zal dan geen probleem hoeven op te leveren.

Het door u geschetste probleem bij punt 1 van uw brief kan zich evenwel voordoen in de overgangperiode, waarin het nieuwe comptabele bestel wordt ingevoerd. De in artikel 72, eerste lid (nieuw) opgenomen datum van de derde dinsdag van september, waarop uiterlijk een eventuele idemniteitswet bij de Tweede Kamer moet zijn ingediend, kan worden opgevat als een inspanningsverplichting voor alle organen die op enigerlei wijze bij de totstandkoming van zo'n wetsvoorstel zijn betrokken. Inherent aan zo'n inspanningsverplichting is dat niet in alle gevallen het beoogde

resultaat zal worden bereikt. Vandaar dat in artikel 86, derde lid, expliciet met de mogelijkheid rekening wordt gehouden dat het onderzoek van de Rekenkamer op 1 september van het jaar volgend op het betrokken dienstjaar nog niet is afgerond. Overigens geldt in zijn algemeenheid dat overschrijding van in de wet opgenomen termijnen tot een oordeel kan leiden van het parlement.

U merkt terecht op dat uit de memorie van toelichting bij dit artikellid blijkt dat in voorkomende gevallen ook na die datum en dus ook na de derde dinsdag van september een indenniteitswetprocedure in gang kan worden gezet, indien het onderzoek van de Rekenkamer daar na die datum toe leidt.

Bij punt 2

In aansluiting bij onze inleidende opmerking bij punt 1 kan worden gesteld dat, gelet op de in artikel 72, eerste lid opgenomen termijn van maximaal 3 maanden, in het algemeen het voorstel in artikel 72, tweede lid (nieuw) om de mogelijkheid te openen de indenniteitswet met de slotwet te integreren, feitelijk geen betekenis zal hebben, omdat die drie-maandstermijn zal zijn beëindigd voor het bereiken van de datum van de derde dinsdag van september na afloop van het dienstjaar, de datum waarop de slotwet uiterlijk moet worden ingediend. Alsdan zal dus een afzonderlijke indenniteitswet moeten worden ingediend. Bij nadere overweging van artikel 72, eerste lid, lijkt het ons met het oog op de versnelling van de verantwoordingsprocedure wenselijk en haalbaar de termijn van 3 maanden met 1 maand te bekorten. Het wetsvoorstel zal ter zake worden aangepast.

In de praktijk zal het zich wellicht laten aanzien dat in de overgangperiode naar het nieuwe comptabele bestel van de in artikel 72, tweede lid (nieuw) gecreëerde mogelijkheid gebruik zal worden gemaakt. De door u aangedragen argumenten tegen het openen van die mogelijkheid zijn voor ons niet zodanig zwaarwegend dat dit ons tot een herziening van ons standpunt ter zake brengt. De bijdrage aan de versnelling van de verantwoordingsprocedure, die ons voorstel in de overgangperiode levert, weegt voor ons zwaarder.

Wij merken daarbij verder op dat het kunnen voorkomen van twee vormen van indenniteitswetten, namelijk als afzonderlijke wet en als afzonderlijk onderdeel (i.c. een apart wetsartikel) van de slotwet, formeel-juridisch noch materieel naar onze overtuiging de waarde van de inhoud van een indenniteitswet zal aantasten. In de nieuw voorgestelde verantwoordingsprocedure ligt namelijk een gelijktijdige behandeling door het parlement van een departementale rekening, de daarmee samenhangende slotwet en een eventuele (afzonderlijke) indenniteitswet zozeer voor de hand dat het door u benadrukte verschil materieel geen betekenis heeft.

Met betrekking tot uw opmerking over de eigenaardige situatie die zich kan voordoen dat over een deel (zijnde de indenniteitswet) van een slotwet wel het advies van de Raad van State dient te worden gevraagd en over het suppletore begrotingsdeel niet, merken wij op dat het uitschakelen van de Raad van State met betrekking tot suppletore begrotingswetten (waaronder de slotwet) niet imperatief maar facultatief zal worden geregeld. Het ligt uitdrukkelijk in de bedoeling over een indenniteitswet, ook als deze in een slotwet is opgenomen, steeds het advies van de Raad van State te vragen.

Bij punt 3

U bent van mening dat de slotwet niet door de Tweede Kamer moet kunnen worden aangenomen, zonder dat daarbij is gevoegd de rekening en het resultaat van het daarnaar door de Rekenkamer verrichte onderzoek.

Dit ligt naar onze mening zozeer in de lijn der verwachting – in de voorlaatste alinea van de toelichting bij artikel 86, derde lid, wordt dat ook opgemerkt – dat het opnemen van een bepaling ter zake de ondergetekenden overbodig voorkomt. De zin van het nazenden aan de Tweede

Kamer van het resultaat van het onderzoek van de Rekenkamer, zoals voorgeschreven in het vijfde lid van artikel 86 (nieuw), ontbreekt dan immers.

Overigens zijn wij van oordeel dat na de indiening van een wetsvoorstel de behandeling ervan door de Tweede Kamer primair een zaak van orde is van de Tweede Kamer. Een regeling die op die behandeling ingrijpt, zou – indien de behoefte daartoe wordt gevoeld – naar ons oordeel dan ook eerder opgenomen dienen te worden in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

Bij punt 4

Het noemen van de rekeningen van de begrotingsfondsen en van de staatsbedrijven in artikel 86A wordt niet nodig geoordeeld, omdat de regeling die in artikel 86A wordt voorgeschreven voor de rekeningen van de hoofdstukken voor de begrotingsfondsen geldt via toepassing van (het bestaande) artikel 87, tweede lid, tweede volzin, en voor de rekeningen van de staatsbedrijven via toepassing van (het bestaande) artikel 2 van de Bedrijvenwet. Artikel 73 zal in het kader van de in voorbereiding zijnde 4e wijziging van de CW 1976 overeenkomstig worden aangepast.

Bij punt 5

Uw opvatting met betrekking tot het vervangen van het woord «goedkeuring» door «onderzoek» in het eerste lid van artikel 19 van de Bedrijvenwet is juist. Ook de wenselijkheid om naar analogie van het eerste lid van artikel 86 (nieuw) in artikel 19, eerste lid, voor te schrijven dat met de rekening de daarop betrekking hebbende rapporten van hen die de rekening hebben gecontroleerd, aan de Rekenkamer dienen te worden toegezonden, wordt onderschreven. Het wetsvoorstel zal op deze punten worden aangepast.

Het komt u verder voor dat de goedkeuring door de Rekenkamer van de rekeningen van de staatsbedrijven in de nieuwe opzet in de Bedrijvenwet vermeld dient te blijven. Aangezien deze nieuwe opzet, wat de juridische structuur betreft, een voorlopige opzet is, wordt uw voorstel niet overgenomen. De vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976, die in paragraaf 1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt aangekondigd, zal naar het zich thans laat aanzien, mede een integratie inhouden van de Comptabiliteitswet en de Bedrijvenwet, voor zover deze laatste wet dan nog relevant wordt geoordeeld in het licht van de stand van de besluitvorming over de privatisering van staatsbedrijven.

De Minister van Financiën,
H. O. C. R. Ruding

De Staatssecretaris van Financiën,
H. E. Koning

Aan de Minister en de Staatssecretaris van Financiën

's-Gravenhage, 23 juni 1986

In uw brief stelt u dat de door ons genoemde voorwaarden voor een goede administratieve organisatie, een verdere automatisering van het begrotingsproces en een goed functionerende accountantsdienst van groot belang zijn voor een optimaal zinvolle controle door de Rekenkamer van de departementale rekeningen. Wij beoogden met onze uitspraak echter niet uitsluitend de omstandigheden aan te geven voor een optimale controle onzerzijds, maar hebben tot uitdrukking willen brengen dat – zolang de evenbedoelde voorwaarden bij de ministeries nog niet vervuld zijn – aan de invoering van de nieuwe verantwoordingsprocedure niet de verwachting mag worden verbonden dat zij al met ingang van 1987 effectief zal zijn.

U deelt ons voorts mede dat u onze argumenten tegen het openen van de mogelijkheid een indemniteitswet in de Slotwet op te nemen niet zo zwaarwegend acht dat dit u tot een herziening van uw standpunt brengt. De bijdrage aan de versnelling van de verantwoording die uw voorstel volgens u realiseert, weegt voor u zwaarder. Uw argument overtuigt ons echter niet. De indemniteitswet is een instrument, dat een minister verplicht is te gebruiken om een bezwaar van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot bepaalde uitgaven en ontvangsten, waarover uiteindelijk geen regeling naar genoegen van het College kan worden getroffen, aan de Staten-Generaal voor te leggen ten einde dat bezwaar bij wet te doen opheffen. Een belangrijk sanctiemiddel dat alleen om zwaarwichtige redenen wordt gehanteerd en dat daarom naar onze mening afzonderlijke presentatie verdient. Een afzonderlijke indemniteitswet en slotwet zullen naar onze mening overigens niet of nauwelijks meer tijd vergen dan een gecombineerde slotwet/indemniteitswet.

Op grond van het vorenstaande blijven wij van mening dat dit bijzondere instrument niet dient te worden geïntegreerd in jaarlijks terugkerende voorstellen van begrotingswijzigingen.

Van uw overige reacties op onze opvattingen hebben wij kennis genomen. Hoewel deze niet steeds tegemoet komen aan onze bezwaren laten wij deze thans verder buiten beschouwing.

Algemene Rekenkamer,
F. G. Kordes, president
W. van der Zanden, secretaris