

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)

B

ADVIES RAAD VAN STATE**NADER RAPPORT**

Aan de Koningin

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 27 augustus 1986

's-Gravenhage, 27 oktober 1986

Bij Kabinetsmissive van 5 juni 1986, no. 55, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën mede namens de Staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende 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).

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw kabinet van 5 juni 1986, nr. 55, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het bovenvermelde wijzigingsvoorstel rechtstreeks aan de eerste ondergetekende te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 27 augustus 1986, no. WO6.86.0279, mogen wij U hierbij aanbieden. Het advies geeft ons aanleiding tot onderstaande reactie.

1. De Raad van State onderschijft de wenselijkheid te komen tot een verscherping en versnelling van de verantwoordingsprocedure in het kader van het budgetrecht. Gezien het feit dat de tot nu toe gestelde termijnen niet worden gehaald lijkt een verkorting van die termijnen op zichzelf niet het meest voor de hand te liggen, maar de Raad heeft er begrip voor dat de bewindslieden voorstellen de gehele procedure, en dus ook de termijnen te verstrakken.

Dit zal echter alleen tot voldoende resultaat kunnen leiden als de gehele *administratieve organisatie daarop* is ingesteld en toegerust. Terecht wordt in de memorie van toelichting

1. Het lijkt de Raad wenselijk in de memorie van toelichting nader aan te geven wat het kabinet gedaan heeft of voornemens is te doen om de realisatie van de verscherpte procedures ook mogelijk te maken, alsmede welke bedragen daarmee zullen zijn gemoeid.

De ondergetekenden wijzen erop dat in de memorie van toelichting is vermeld dat de te treffen maatregelen zijn opgenomen in de aan de Staten-Generaal gezonden brief van 4 februari 1986, (kamerstukken II, 1985-1986, 19 395, nr. 1) over het *comptabele bestel, de administratie en de financiële informatievoorziening*. Het ontmoet echter geen

(bladzijde 9) gesteld dat in de eerste plaats maatregelen nodig zijn gericht op versterking van de administratieve organisatie van de departementale financiële afdelingen en van de financiële informatievoorziening.

Het lijkt in het licht van het vorenstaand wenselijk dat – al ware het maar globaal in verband met het feit dat de situatie per ministerie verschillend kan liggen – in de memorie van toelichting nader wordt aangegeven wat het kabinet gedaan heeft of voornemens is te doen om de realisatie van de verscherpte procedures ook mogelijk te maken, alsmede welke bedragen daarmee zullen zijn gemoeid.

In de memorie van toelichting noch in de brief van de bewindslieden van Financiën d.d. 20 mei 1986, no. 486-1631 (bijlage 3 van de memorie van toelichting) wordt ter zake een nadere aanduiding gegeven. De bijlage van de memorie van toelichting waarin de financiële gevolgen van het voorstel moeten worden gekwantificeerd, vermeldt alleen PM-bedragen.

Ook al zou het, zoals in de memorie van toelichting (bladzijde 14) wordt gesteld niet mogelijk zijn de invoering van de eerste fase van een geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie los te zien van «de na te streven eindsituatie», dan is daarmee nog niet aangetoond dat het thans niet mogelijk en zinvol zou zijn enige concrete nadere informatie te verschaffen. Het feit dat invoering van een geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie per ministerie «aanzienlijke bedragen» zal vergen en dat een en ander «ook personele consequenties» zal hebben (bladzijde 14) onderstreept deze wenselijkheid.

Overigens vraagt de Raad zich nog af hoe de voorgenomen versterking van de administratieve organisatie van de departementale afdelingen zich verhoudt tot het streven van het kabinet naar verdere privatisering van de accountantscontrole.

In de memorie van toelichting ware over een en andere meer informatie te verschaffen.

2. De Raad vraagt zich af of de in artikel I, onderdeel B, voorgestelde afschaffing van artikel 12 (het artikel dat onder bepaalde voorwaarden een overloop van bedragen naar een volgende begroting mogelijk maakt) niet de praktijk verder in de hand werkt dat op de afzonderlijke ministeries tegen het eind van een

bezwaar de belangrijkste maatregelen op het terrein van de administratieve organisatie die, naast wijziging van enkele comptabele bepalingen waaronder de onderhavige en de aanpassing van de Verrekenbeschikking, nodig zijn om de realisatie van de verscherpte procedures ook mogelijk te maken, in de memorie van toelichting op te nemen. De memorie van toelichting is ter zake aangevuld (algemeen deel, paragraaf 2, onderdeel a, derde alinea).

Wat de bedragen betreft die met de veranderingen in het comptabele bestel zijn gemoeid, gaat het kabinet er inmiddels vanuit dat het om enkele honderden miljoenen gulden gaat. Daarbij zij aangetekend dat aan deze raming plannen ten grondslag liggen die reeds eerder in gang zijn gezet om de administratieve organisatie in de rijksdienst aan te passen. Dit betekent dat een aanzienlijk deel van dit bedrag reeds in de begroting en de meerjarenramingen begrepen is. Het kabinet heeft besloten aanvullend voor het comptabele bestel voor de periode 1987 tot en met 1990 4 x f 25 miljoen uit te trekken (zie de Miljoenennota 1987, blz. 94). Paragraaf 4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting alsmede de bijlage inzake de financiële gevolgen voor de rijksbegroting zijn dienovereenkomstig aangepast.

Als antwoord op de vraag hoe de voorgenomen versterking van de administratieve organisatie van de departementale afdelingen zich verhoudt tot het streven van het kabinet naar verdere privatisering van de accountantscontrole, wordt opgemerkt dat het uitbesteden van de taak van een departementale accountantsdienst aan de particuliere sector niet betekent dat die taak zelf wordt gewijzigd. Wel zal door de uitbesteding de uitvoering van deze taak anders kunnen worden ingericht.

2. De Raad verzoekt de voorgestelde afschaffing van artikel 12 te heroverwegen.

De ondergetekenden merken op dat er in de memorie van toelichting enige redenen zijn gegeven om artikel 12 CW'76 af te schaffen.

In de eerste plaats moeten voor de toepassing van artikel 12 eisen aan

begrotingsjaar bedragen geforceerd worden uitgegeven teneinde te voorkomen dat restanten ontstaan die (tenzij via de omslachtige procedure van de suppletore begroting) niet meer tot besteding kunnen komen. Een en ander zou kunnen leiden tot een onbedoelde versnelling van uitgaven en tot een verzwakking van het afwegingsmechanisme.

Deze bepaling ware dan ook te heroverwegen. Indien wordt besloten tot handhaving ware aan dit aspect aandacht te besteden in de memorie van toelichting.

de administratie gesteld worden die noch voor de beheersing, noch voor het beheer van de uitgaven nodig zijn. Per individuele verplichting zou een kasraming vastgesteld dienen te worden. Bovendien zou van het artikel 12-stuwmeer een uitputting bijgehouden dienen te worden. Alleen voor artikel 12 dient aldus een ingewikkelde administratie te worden bijgehouden. Ons inziens kan volstaan worden met een geïntegreerde meerjarige verplichtigen-kasadministratie waaruit blijkt welke verplichtingen zijn aangegaan, hoeveel verplichtingen nog zullen worden aangegaan en welke kas-betalingen bij aangegane en nog aan te gane verplichtingen in het lopende en in de komende jaren verricht moeten worden. Als verplichtingen zijn aangegaan zal steeds weer naar het inzicht van het moment een zo goed mogelijke meerjarige kasraming gemaakt moeten worden.

Daarnaast speelt een rol de visie op de begroting, waar meer uitvoerig op is ingegaan in het interim-rapport van de Interdepartementale Werkgroep Herziening Comptabiliteitswet 1976 (IWHCW).

Hoewel beleid vaak meerjarig wordt uitgestippeld, beoogt de jaarlijkse begroting naar het oordeel van het kabinet een ijkpunt te zijn om dat beleid sec ook ten opzichte van andersoortig beleid (allocatie) en daarmee tevens de totalen van de begrotingshoofdstukken te beoordelen. Daarvoor bevat de begroting een tijdsdimensie. Als van dat tijdvak van een jaar wordt afgeweken, is vanwege wellicht gewijzigde omstandigheden en uitgangspunten een hernieuwde beoordeling noodzakelijk. Daarbij is de positie van het parlement in het geding. Dat wil niet zeggen dat de noodzaak van continuering van het beleid niet wordt ingezien, alleen niet op voorhand als enig doorslaggevend en niet meer te herroepen argument.

Het gevaar dat de Raad signaleert en dat zou pleiten voor handhaving van artikel 12 weegt volgens het kabinet niet op tegen bovengenoemde redenen om artikel 12 af te schaffen. Het kabinet deelt de opvatting van de meerderheid van de commissie-Simons¹ die in 1960 het motief niet sterk achtte dat door het ontbreken van een toevoegingsmogelijkheid bij de desbetreffende diensten de neiging zou opkomen de begroting steeds, desnoods door minder

¹ Rapport van de Commissie tot voorbereiding van een herziening van de Comptabiliteitswet, 's-Gravenhage, 1960, blz. 99.

doelmatige bestedingen, uit te putten, ook al uit vrees voor besnoeiingen op latere begrotingen. Het rapport van de commissie-Simons vermeldt dat tegen deze neiging het begrotingstoezicht van het eigen departement en dat van het ministerie van Financiën zullen moeten waken.

Het kabinet merkt daarbij op dat een toevoeging aan een begroting van een volgend jaar volgens artikel 12 die ten opzichte van de oorspronkelijke begroting tot extra uitgaven leidt, de budgettaire problemen in dat jaar vergroot. Dat kan tot extra ombuigingen in dat jaar leiden.

Het kabinet onderkent, zoals in de Miljoenennota 1987 uiteengezet is, dat binnen de rijksoverheid gedetailleerde centrale bemoeienis het gevaar met zich brengt dat aan uitvoerders van het beleid elke prikkel ontnomen wordt tot een sober, doelmatig en doeltreffend uitgavenbeheer. Centrale initiatieven moeten veelal niet meer dan richtinggevend en voorwaardescheppend zijn. Een sober en doelmatig uitgavenbeheer zal dan ook naar het oordeel van het kabinet niet bereikt worden door artikel 12 in stand te houden maar door afzonderlijke diensteenheden die uitgaven verrichten, te belasten met verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van het begrotingsbeheer. Voor zover de begrotingsvoorbereiding heeft geleid tot duidelijke afspraken over beschikbare budgetten en prioriteitenstelling moet dit mogelijk zijn.

3. Hoewel het college, zoals opgemerkt in punt 1 hiervoor, begrip heeft voor de voorgestelde verstraking van de termijnen wil het niet nalaten erop te wijzen dat de tijd welke de Rekenkamer volgens artikel 86 in de nieuwe redactie wordt gelaten voor het uitbrengen van haar rapport van het onderzoek van de rekening te krap bemeten lijkt. Immers volgens het tweede lid wordt de rekening – uiterlijk – op 1 juni aan de Algemene Rekenkamer toegezonden, terwijl volgens het derde lid, eerste volzin, de Algemene Rekenkamer haar rapport uiterlijk op 1 september aan de Minister van Financiën moet zenden. Weliswaar is in hetzelfde artikel tevens voorzien in het geval dat de Algemene Rekenkamer haar onderzoek niet voor 1 september heeft afgesloten, doch men moet zich afvragen of de waarschijnlijkheid dat de data 1 juni en 1 september in acht zullen worden genomen zo groot is dat het

3. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad dat in de nieuwe redactie van artikel 86 de tijd die de Rekenkamer wordt gelaten voor het uitbrengen van haar rapport te krap bemeten lijkt, verwijzen de ondergetekenden naar de toelichting bij het nieuwe derde lid van artikel 86 (laatste alinea). Daarin wordt medegedeeld dat de Rekenkamer – uitgaande van een uit controleoptiek goed ingerichte administratieve organisatie bij de departementen en van een goed functionerende accountantsdienst – in het algemeen een periode van 3 maanden voldoende acht om haar onderzoek af te sluiten.

Ter toelichting wordt opgemerkt dat de Rekenkamer in het algemeen haar controle-activiteiten die zij mede ten behoeve van haar onderzoek naar een rekening verricht, reeds zal aanvangen in de loop van het dienstjaar waarop de desbetreffende rekening betrekking heeft. In collegiaal overleg met de betrokken departe-

verantwoord is de hoofdregel daarop af te stemmen. In elk geval ware in de memorie van toelichting hierop nader in te gaan.

4. In haar brief van 11 april 1986, no. 643R (bijlage 2 van de memorie van toelichting) merkt de Algemene Rekenkamer op dat het gestelde in de memorie van toelichting omtrent de mogelijkheid om, indien haar onderzoek niet vóór 1 september van het jaar volgend op het betrokken dienstjaar is afgesloten, een eventuele indemniteitswetprocedure waartoe het resultaat van het onderzoek aanleiding mocht geven na de derde dinsdag van september in gang te zetten, op gespannen voet staat met het voorgestelde artikel 72, eerste lid. In hun brief van 20 mei 1986 delen de bewindslieden van Financiën aan de President van de Algemene Rekenkamer naar aanleiding hiervan mede dat het om een probleem gaat dat zich slechts in de overgangperiode zal voordoen en dat de in artikel 72, eerste lid, opgenomen datum kan worden opgevat als inhoudende een inspanningsverplichting. Naar de Raad meent moet deze situatie minder wenselijk worden geacht indien over de duur van de overgangperiode niet voldoende zekerheid bestaat. Deze zekerheid lijkt mede gelet op hetgeen in de vorenbedoelde brief van 20 mei 1986 wordt opgemerkt, niet aanwezig. Een nadere mededeling daaromtrent mag naar het oordeel van het college in de memorie van toelichting niet ontbreken.

mentale accountantsdienst kunnen werkafspraken worden gemaakt over de opzet van het controleprogramma dat een accountantsdienst hanteert en over de regelmatige tijdstippen waarop de Rekenkamer over de resultaten van die departementale controles kan beschikken. De Rekenkamer kan dan tijdig vaststellen of eventueel door haar te verrichten aanvullende controle noodzakelijk is.

De ondergetekenden vinden het dan ook alleszins verantwoord de hoofdregel op de data van 1 juni en 1 september af te stemmen.

4. Het bezwaar van de Raad inzake de overgangperiode vloeit voort uit de gedachte dat over de duur van de overgangperiode (bedoeld in de brief van 20 mei 1986 van de ondergetekenden aan de president van de Rekenkamer, onder «*Bij punt 1*»; bijlage 3 bij de memorie van toelichting) niet voldoende zekerheid zou bestaan. Een nadere mededeling daaromtrent mag naar het oordeel van de Raad in de memorie van toelichting niet ontbreken.

De duur van de overgangperiode waarbinnen het nieuwe comptabele bestel wordt ingevoerd, is afhankelijk van de snelheid waarmee de administratieve organisatie kan worden aangepast aan de in te voeren geïntegreerde verplichtingen-/kasadministratie alsmede van het tempo waarin de kwantitatieve en kwalitatieve versterking (zie rapport-Peschar) van de departementale accountantsdiensten worden doorgevoerd. De aanpassing van de administratieve organisatie bij de departementen zal, gelet op de plannen die ter zake thans worden ontwikkeld en op de extra middelen (4 × f25 mln.) die het kabinet daarvoor in de periode 1987 tot en met 1990 heeft uitgetrokken, naar verwachting in 1990 kunnen zijn afgerond. Gelet op het kabinetsstandpunt met betrekking tot het rapport-Peschar (kamerstukken II 1985/86, 19 395 nr. 2) mag worden verwacht dat eveneens binnen die periode het functioneren van de departementale accountantsdiensten voldoende zal zijn verbeterd. In de toelichting bij de artikelen 71 en 72 is hierover een passage opgenomen.

De redactionele kanttekening bij het advies heeft de ondergetekenden geen aanleiding gegeven tot het wijzigen van de memorie van toelichting.

Inmiddels hebben wij een nadere brief, d.d. 23 juni 1986, ontvangen van de Algemene Rekenkamer inzake het onderhavige wetsvoorstel. Zonder nader commentaar onzerzijds voegen wij die brief als bijlage 4 bij de memorie van toelichting.

5. Voor een redactionele kanttekening moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
G. H. Veringa

Wij veroorloven ons thans U in overweging te geven het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting met bijlagen te doen toekomen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

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

De Staatssecretaris van Financiën,
H. E. Koning

**Redactionele kanttekening,
behorende bij het advies no.
W06.86.0279 van de Raad van
State van 27 augustus 1986**

– Op bladzijde 15 van de memorie van toelichting, onder derde lid, ware «(budgetrecht!)», te wijzigen, bij voorbeeld in: Anders zou immers sprake zijn van een aantasting van het budgetrecht.