

Vergaderjaar 1987–1988 Nr. 51a

19766

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)

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN¹

Vastgesteld 15 december 1987

Het voorbereidend onderzoek gaf aanleiding tot het formuleren van de hierna volgende vragen en opmerkingen.

Vragen en opmerkingen van de C.D.A.-fractie

Algemeen

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij spraken daarbij hun grote waardering uit voor de inzet van de Minister van Financiën bij zijn streven te komen tot een betere administratieve organisatie van het Rijk, een betere controle op en een betere en snellere verantwoording van de uitvoering van de begroting. Deze leden stelden vast dat het hier gaat om de derde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976, terwijl er voor de nabije toekomst nog twee wijzigingen zijn gepland. In dit verband vroegen zij hoe thans de planning terzake is; tevens drongen zij er daarbij op aan dat de volgende voorstellen op een zodanig tijdstip worden aangeboden dat de Eerste Kamer niet wederom onder tijdsdruk moet werken.

Artikel I

De wijzigingen welke worden voorgesteld terzake van artikel 10 van de Comptabiliteitswet 1976 verkregen de instemming van de aan het woord zijnde leden. Ampel is uiteengezet, zowel door de Minister van Financiën als door verschillende leden van de Tweede Kamer, dat de voorgestelde wijzigingen er toe zullen leiden dat de suppletore begrotingen zullen worden ingediend tijdens het dienstjaar waar ze op betrekking hebben, behoudens die welke betrekking hebben op boekhoudkundige mutaties. Tezamen met de voorstellen tot wijziging van de artikelen 84 t/m 86 wordt het budgetrecht van de Staten-Generaal daardoor versterkt. Bij de autorisatie van een nieuwe ontwerp-begroting zijn dan immers de rekeningen van het vorige dienstjaar beschikbaar en is ook de vermoedelijke stand van de begroting van het lopende dienstjaar geautoriseerd. Overigens komt dat niet alleen de autorisatiefunctie van de begroting ten goede doch ook de allocatiefunctie en de managementfunctie.

¹ Samenstelling:

Christiaanse (CDA) voorzitter, Boorsma (CDA), Van Leeuwen (CDA), Simons (PvdA), Tjeenk Willink (PvdA), Zoon (PvdA), Braakman (VVD), Van Graafeiland (VVD), Vis (D66), Barendregt (SGP), De Gaay Fortman (PPR), Mw. Van Leeuwen (PSP), Schuurman (RPF), Mw. Bolding (CPN), Van der Jagt (GPV).

Ondanks de steun voor de wijzigingen wilden de aan het woord zijnde leden niettemin enkele vragen stellen.

a. Lid 3 van artikel 10 zoals voorgesteld heeft blijkens de aanhef betrekking op ramingen van de uitgaven of van de verplichtingen. In de begrotingshoofdstukken die betrekking hebben op de uitgavenzijde van de begroting worden evenwel naast de uitgaven en de verplichtingen ook enkele andere zaken geautoriseerd, en wel met name de maxima tot waartoe garanties mogen worden verleend, geregeld in artikel 5 C.W. 1976. Kan de minister in de eerste plaats aangeven of de geautoriseerde maxima wel eens worden overschreden tijdens de uitvoering? Wil de minister vervolgens aangeven of hij het eens is met de leden van de C.D.A.-fractie dat eventuele wijzigingen in bedoelde maxima moeten worden geautoriseerd via een suppletoire begroting? Is de indruk juist dat er tot op heden geen suppletoire begrotingen voor dat doel zijn ingediend? Is de minister bereid in de zogenaamde vierde wijziging van de onderhavige Wet het aldan gewijzigde artikel 10 – er van uitgaande dat wetsontwerp 19766 wordt aanvaard – alsnog in dier voege te wijzigen dat artikel 10 mede de wijzigingen in de garanties omvat?

b. Het huidige artikel 10 heeft betrekking op wijziging van de begroting, dus zowel van de ramingen van de uitgaven als van de ontvangsten. Na de algemene formulering «wijziging van de begroting» gebezigd in het voorgestelde lid 1 van artikel 10, wordt vervolgens in lid 3 alleen gesproken over wijzigingen van de uitgaven (en van de verplichtingen).

Hoewel de Minister van Financiën terecht heeft opgemerkt dat de begrotingen van de ontvangsten een ander karakter hebben dan de uitgaven-begrotingen, is deze leden de beperking van het bedoelde lid 3 tot de uitgavenbegrotingen niet geheel duidelijk. Er van uitgaande dat wijzigingen in tarieven via aparte wet worden geautoriseerd, blijft daar het feit dat de ontvangstenramingen daardoor, alsmede door veranderingen in andere factoren zoals aantallen leerlingen, de olieprijs, etc. kunnen wijzigen. Graag zouden de hier aan het woord zijnde leden de mening van de minister hierover vernemen.

c. onder artikel I sub B wordt voorgesteld om het bestaande artikel 12 te laten vervallen. Het zogenaamde virementsrecht dat een lange budgettaire geschiedenis kent wordt daarmee beëindigd. De leden van de C.D.A.-fractie meenden dat de regering in de afweging een te begrijpen keus heeft gemaakt: de administratie welke speciaal zou moeten worden bijgehouden voor de toepassing van dit artikel is een belasting, welke meer dan opweegt tegen het verlies van enige flexibiliteit.

d. Terzake van de voorstellen tot wijziging van artikel 84 en meer nog van 85 rees bij deze leden wederom de vraag of de artikelen niet naast de uitgaven, de ontvangsten en verplichtingen mede de garantiestellingen respectievelijk de wijzigingen daarin moeten vermelden. Voorts wilden zij vernemen of het niet juister ware om in artikel 84 óók voor te schrijven dat de beherende minister de rekening artikelsgewijze toelicht. Ware het voorts evenzeer juister om in artikel 85 in het eerste lid na deel g zoals voorgesteld in dit wetsontwerp een toelichting van de verschillen voor te schrijven?

De hier aan het woord zijnde leden namen overigens kennis van de recente voorstellen tot wijziging van de begrotingspresentatie en constateerden met waardering dat in de toelichting de nadruk zal vallen op de artikelsgewijze toelichting. Zij waren er op grond van de ervaringen tot op heden niet gerust op dat de rekeningen voldoende de artikelen en de verschillen zullen toelichten.

e. De leden van de fractie van het C.D.A. toonden zich verheugd over de voorstellen tot wijziging van artikel 86 en vooral over de geest van de wijzigingsvoorstellen. Nog wel is de vraag gerezen naar aanleiding van het nieuw voorgestelde artikel 86A naar de zin van de rijksrekening. Tijdens de behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer (zie Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 1987–1988, blz. 9-347) heeft

de heer Van Dis daarover een opmerking gemaakt waarop de minister gereageerd heeft met de opmerking dat de rijksrekening een in hoofdzaak formele zaak is. Wil de minister verduidelijken welke de zin is van het opstellen van een rijksrekening nadat de afzonderlijke rekeningen van begrotingshoofdstukken en fondsen zijn opgesteld? De totaalbedragen worden toch reeds opgesteld ten behoeve van de begrotingsbeelden in de miljoenennota en hoeven toch niet per se via een formele wet te worden opgesteld?

Artikel II

De voorstellen tot wijziging van de Bedrijvenwet 1928 verkregen de instemming van deze leden. Minder tevredenstemmend achtten zij de opmerking in de memorie van toelichting dat met de in voorbereiding zijnde integrale wijziging van de Bedrijvenwet «thans» pas op de plaats wordt gemaakt vanwege de privatisering van enkele staatsbedrijven.

De regering geeft te kennen er thans meer de voorkeur aan te geven om de regels welke ze nodig acht voor het functioneren van de staatsbedrijven of voor de verhouding van de staat tot de geprivatiseerde bedrijven op te nemen in de Comptabiliteitswet en een en ander te regelen bijvoorbeeld via het vierde wijzigingsvoorstel. Wordt dit standpunt mede ingegeven door de overweging dat er na de privatisering van PTT, Staatsvisserijhavenbedrijf en SDUB weinig of geen staatsbedrijven overblijven? Zo ja, is het dan denkbaar dat, op grond van het streven naar verbetering van de doelmatigheid en op grond van het daartoe gekozen instrument van de privatisering waaronder begrepen de verzelfstandiging, er in de toekomst andere organisatiedelen van de departementen worden verzelfstandigd in de vorm van staatsbedrijven ex artikel 88 CW?

Voorts wezen deze leden er op dat reeds meer dan 10 jaar sprake is van een integrale herziening van de Bedrijvenwet; zij waren benieuwd naar de vruchten van dit noeste werk.

Artikel III

De leden van de C.D.A.-fractie namen kennis van het voorstel tot toevoeging van een zesde lid aan artikel 15 van de Wet op de Raad van State. Zij hadden er ook kennis van genomen dat de Raad van State kennelijk zelf instemt met dit wijzigingsvoorstel.

Deze leden zagen in dat het vragen van advies over de voorstellen van wet tot wijziging van de begroting van het Rijk een technisch niet te vermijden vertraging zou opleveren, terwijl de praktijk zodanig is gegroeid dat tegenover die vertraging geen voordelen staan: de Raad gaat zelden en dan nog marginaal op deze begrotingswijzigingen in. De vraag kan natuurlijk worden gesteld of de praktijk zo is gegroeid doordat de bedoelde begrotingswijzigingen tot nog toe veel te laat werden ingediend en te veel als hamerstukken zijn gezien en behandeld, zowel door de regering als door de Staten-Generaal.

Voorts vroegen zij de aandacht voor een technisch punt. Onder I wordt gesproken over de hoofdstukken van de begroting, waarbij de voorstellen tot wijzigingen van de Comptabiliteitswet ook betrekking zullen hebben op de fondsen via het ongewijzigde artikel 87 lid 2 C.W. Niet fraai is in dit verband overigens dat de memorie van toelichting soms spreekt over departementale begrotingen, aangezien sommige begrotingshoofdstukken geen betrekking hebben op departementen van algemene dienst (artikel 2 C.W.).

Onder artikel III nu wordt gesproken over de begroting van het Rijk. Aangezien het hier om een wijziging gaat niet van de Comptabiliteitswet doch van de Wet op de Raad van State moet het duidelijk zijn dat de gekozen formulering «begroting van het Rijk» niet alleen betrekking heeft op de begrotingshoofdstukken doch ook op de begrotingen van de

fondsen en de staatsbedrijven. Graag zouden de hier aan het woord zijnde leden van de minister vernemen of de gekozen formulering terzake voldoende duidelijk is.

Overige onderwerpen

1. De leden van de C.D.A.-fractie merkten op dat er in de jaren zeventig grote verwachtingen leefden over de verbetering van het comptabele bestel zoals neergelegd in de Comptabiliteitswet 1976. Ondanks die hoogspannen verwachtingen heeft deze Wet zelf niet de gewenste wijzigingen in het budgettaire beleid en beheer gebracht: op vele plaatsen is de Wet naar de letter en de geest geschonden. De huidige Minister van Financiën heeft met veel toewijding gewerkt aan een verbetering van de zogenaamde budgettaire infrastructuur. Ondanks die inzet verwacht hij dat pas in 1990 de administratieve organisatie voldoende zal zijn ingericht op de in de wetsvoorstellen vastgestelde verplichtingen bijvoorbeeld terzake van de geïntegreerde kas-verplichtingenadministratie.

Bij de behandeling in de Tweede Kamer is door verschillende leden gevraagd waarom de minister denkt dat de versnelling in de procedure terzake van de indiening van de begrotingswijzigingen en rekeningen gerealiseerd kan worden. Daar is o.a. gesproken over de schandpaalfunctie van de vermelding in de Miljoenennota van een departement dat niet op tijd is.

Is er daarnaast ook gedacht aan andere sancties, bijvoorbeeld door artikel 28 lid 2 zodanig te wijzigen dat voorafgaande kredietopening ook wordt gehanteerd daar waar de suppletoire begrotingen niet tijdig zijn ingediend?

2. Vervolgens constateerden deze leden dat in de marge van de behandeling van het voorliggende wetsontwerp in de Tweede Kamer meermalen is vooruitgelopen op de inhoud van de vierde en de vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet. In dat kader zijn ook zaken genoemd die daarbij aan de orde zullen dan wel kunnen komen. In dit verslag vroegen zij reeds eerder aandacht voor de verantwoording van de verleende garanties. Graag zouden deze leden zoals eerder is opgemerkt, nader worden geïnformeerd over de planning ten aanzien van tijdschema's en onderwerpen. Een onderwerp zal daarbij wellicht niet worden genoemd: de Minister van Financiën heeft te kennen gegeven dat een discussie over het werken met een begrotingssysteem van een gewone Dienst en een Kapitaal Dienst pas mogelijk is in 1990. De hier aan het woord zijnde leden hadden er begrip voor dat er reeds zoveel veranderingen worden aangebracht in het comptabele bestel dat een introductie van het bedoelde systeem niet overwogen kan worden voor 1990. Indien evenwel in 1990 een nieuw regeerakkoord wordt opgesteld, waarin het begrip financieringstekort wederom een zo centrale plaats inneemt, en indien dat tekort wordt gedefinieerd volgens het huidige comptabele systeem van één dienst, dan zal ook daarna de bedoelde wijziging niet worden overwogen. De hier aan het woord zijnde leden verzochten daarom de regering in de nabije toekomst over een systeem van een gewone Dienst en een Kapitaaldienst – een systeem dat zij de lagere overheden heeft voorgeschreven – na te denken. In herinnering zij gebracht dat het systeem dat bestond voor 1978 volgens de oude Comptabiliteitswet van 1927 een Buitengewone Dienst kende, en dat bedoeld systeem onder invloed van het Keynesiaanse macro-economische denken is vervangen door het huidige systeem. Naar de mening van deze leden ten onrechte. De minister van Financiën heeft bij de behandeling in de Tweede Kamer reeds opgemerkt een advies van de Studiegroep Begrotingsruimte te vragen. Deze leden hoopten dat de regering tijdig aan dit onderwerp aandacht wil besteden.

3. In bijlage 1 van de memorie van toelichting is een overzicht van de financiële gevolgen voor de rijksbegroting gegeven van het onderhavige

wetsvoorstel, conform het bepaalde in artikel 15 C.W. 1976. Daaruit blijkt dat de reeds in de meerjarenramingen opgenomen aanvullende post voor extra uitgaven voor het comptabele bestel met 20 miljoen gulden jaarlijks wordt verhoogd, in totaal over de periode 1987 t/m 1990 met vier keer 20 miljoen gulden. Inmiddels zijn de extra bedragen van het comptabele bestel *nog flink verhoogd*. Hierover wensten de hier aan het woord zijnde leden drie vragen te stellen

Moeten zij uit het stuk concluderen dat in 1987 reeds 20 miljoen extra is uitgegeven of mogen zij er van uitgaan dat met de aanwending is gewacht tot het wetsvoorstel is aangenomen in de Eerste Kamer? Zo dit laatste het geval is zal de raming voor 1987 moeten worden bijgesteld gelet op het moment van behandeling van het wetsvoorstel. In de tweede plaats vroegen deze leden hoe hoog de lasten naar schatting zijn geweest voor de gemeenten en de provincies welke gemoeid waren met de wijziging van de comptabiliteitsvoorschriften voorgeschreven door de Minister van Binnenlandse Zaken. Aangezien deze overige publiekrechtelijke lichamen geen extra geld hebben gekregen voor de invoering ervan vroegen deze leden waarom de departementen de comptabele taken niet uitvoeren met de reeds ter beschikking staande middelen. Dat de vele wijzigingen lasten opleggen in de zin van werkbeslag is duidelijk, doch niet waarom extra financiële middelen moesten worden toegekend als aanvullende post en straks als suppletoire begroting. In de derde plaats vroegen deze leden waarop de ramingen zijn gebaseerd.

Vragen en opmerkingen van de P.v.d.A.-fractie

1. Deze leden verklaarden de noodzaak tot verbeteringen in het comptabele bestel te onderschrijven. Dit wetsvoorstel kan naar hun mening daaraan een bijdrage leveren. Met erkentelijkheid constateerden zij dat het is gelukt al met ingang van het begrotingsjaar 1987 nadere wijzigingen in de rijksbegroting op 1 december bij de Tweede Kamer in te dienen tegelijk met een actuele rapportage over de uitvoering bij de Tweede Kamer in te dienen tegelijk met een actuele rapportage over de uitvoering van de departementale begrotingen in 1987 (najaarsnota).

Zij waren zich bewust dat dit wetsvoorstel wel de wettelijke belemmeringen voor de invoering van een verplichtingen-kasadministratie wegneemt maar dat daarmee nog geen integrale verplichtingen-kasadministratie is gerealiseerd. Over de administratieve organisatie en met name de automatisering van de geïntegreerde verplichtingenkasadministratie bleef bij hen enige zorg bestaan. Zij wezen daarbij als voorbeeld op de uitkomsten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar het MEFIS-systeem bij het Ministerie van Economische Zaken, een van de eerste departementen dat beschikt over een geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie. (Algemene Rekenkamer verslag 1986, blz. 297 e.v.).

De informatie van de Minister van Financiën in zijn brief van 15 juli 1987 aan de Tweede Kamer (19 395 no. 14) over de stand van deze automatisering heeft die zorg niet kunnen wegnemen. De ongerustheid betreft met name het bestaan van verschillende systemen bij de afzonderlijke ministeries. Waaraan ontleent de minister de zekerheid dat door deze automatisering uiterlijk in 1990 (d.w.z. over 2 jaar) een geïntegreerde Verplichtingen-kasadministratie van voldoende kwaliteit voor de rijksdienst als geheel zal bestaan? Beschikt de minister over nadere informatie over het «tijdpad» voor deze automatisering bij de afzonderlijke ministeries, hun onderlinge afstemming en over de verplichtingen die daarvoor ex artikel 16 lid 3 zijn aangegaan?

2. Kritiek hadden deze leden op artikel III van het voorliggende wetsvoorstel en de wijze waarop deze wijziging te elfder ure is ingevoegd.

Waar bij de wijziging op de wet van de Raad van State ter aanpassing aan de grondwet (19 890) de vrij principiële vraag naar de omvang van de

hoorplicht over wetten in formele zin in het geding is, gaat het niet aan een deel van die vraag te beantwoorden bij een wijziging van de comptabiliteitswet. Dat ontnemt ook de Eerste Kamer de mogelijkheid een oordeel over deze vraag afzonderlijk te formuleren, tenzij de behandeling van dit wetsvoorstel alsnog wordt aangehouden tot de behandeling van wetsvoorstel 19 890.

In artikel III gaat het om meer dan technische voorstellen tot begrotingswijzigingen waarop bij de grondwetswijziging werd gedoeld. Het motief om de indiening van voorstellen van wet tot wijziging van de begroting te versnellen ligt immers in het beleidsmatig belang van het merendeel van deze wetsvoorstellen. Het doet dan vreemd aan de verplichte advisering van de Raad van State af te schaffen op grond van een grondwetsbepaling waarbij als motief het vaak technischer karakter heeft gegolden.

In haar advies bij wetsvoorstel 19 890 onthoudt de Raad van State zich van een expliciet oordeel over de wijziging. Wel geeft de Raad aan dat de gemiddelde tijd die advisering van de raad over deze voorstellen kost (26 dagen) niet de vaak aanzienlijke vertraging in de indiening van begrotingswijzigingen tot nu kan verklaren. Wellicht zou in overleg met de Raad ook deze gemiddelde termijn nog verder kunnen worden teruggebracht.

Zijn er nieuwe gegevens over deze termijn van adviseering en over het aantal gevallen waarin sprake was van een blanco advies? Overigens lijkt naar de mening van deze leden de vrees niet ongegrond dat met de versnelling van de indiening van supplettoire begrotingswetten het aantal juridische slordigheden zal toenemen en daarmee de wenselijkheid van advisering door de Raad.

Alvorens hun oordeel over dit onderdeel van het wetsvoorstel en vervolgens over het hele voorstel te bepalen zouden zij graag de zienswijze van de minister vernemen.

De leden van de fracties van de V.V.D., D66 en de S.G.P. sloten zich bij deze zienswijze aan.

Vragen en opmerkingen van de V.V.D.-fractie

Deze leden stelden eveneens vast dat met dit wetsvoorstel wordt vooruitgelopen op een meer integraal voorstel dat haar beslag zal krijgen in de vierde wijziging van de comptabiliteitswet. Zij konden zich vinden in deze aanpak omdat hiermee alle verplichtingen die in enig jaar worden aangegaan, ongeacht het moment van betaling, in de administratie zullen worden opgenomen en de versnelde verantwoordingsprocedure reeds in 1988 kan worden toegepast om betrekking te kunnen hebben op het dienstjaar 1987.

Bij het doornemen van de stukken rees bij hen de vraag op welke wijze het kabinet heeft voorzien in de capaciteit die zowel op de ministeries als bij de Algemene Rekenkamer nodig is om te voldoen aan de termijnen die met dit wetsvoorstel gesteld zijn. Met welke personeelsuitbreidingen wordt concreet rekening gehouden? Welke andere gedachten leven er om aan de verplichtingen te voldoen? Zijn die naar genoegen van de desbetreffende verantwoordelijke organen (bijvoorbeeld Algemene Rekenkamer) en welke kosten zijn hiermee gemoeid?

– Vervolgens wensten de hier aan het woord zijnde leden een opmerking te maken naar aanleiding van de amendementen van de commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer (document 19 766 nr. 19), waarbij in de Toelichting «begrotingswijzigingen van boekhoudkundige aard» aan de orde zijn. Het viel deze leden op dat daaronder worden begrepen «mutaties die het gevolg zijn van de controlebevindingen van de departementale accountantsdienst of de Algemene Rekenkamer». Naar het gevoelen van de hier aan het woord zijnde leden kunnen deze mutaties niet bij voorbaat als boekhoudkundige mutaties worden aange-

merkt, nog afgezien van de vraag overigens of dit type onderscheid in wetgeving nu wel zo gelukkig is.

De voorzitter van de commissie,
Christiaanse

De griffier van de commissie,
Sprey