

Vergaderjaar 1995–1996

24 400 IXB

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 1996

Nr. 27

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 24 mei 1996

In het algemeen overleg van 16 november 1994 met de commissie voor de Rijksuitgaven is naar aanleiding van het rechtmatigheidsonderzoek 1993 van de Algemene Rekenkamer (Kamerstukken II, 1993–1994, 23 825, nrs. 1 en 2) en van mijn brief van 30 augustus 1994 over de financiële verantwoordingen 1994 (Kamerstukken II, 1993–1994, 23 830) gesproken over **een inventarisatie van knelpunten bij de verplichtingenbenadering**. Ik heb toen toegezegd de Kamer hierover nader te informeren. Dat gebeurt in de onderhavige brief.

1. Inleiding

Op 1 januari 1992 is de vierde wijziging van de Comptabiliteitswet (CW) van kracht geworden. Vanaf dat moment moest de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie (gvka) bij de ministeries operationeel zijn. De eisen die aan de verplichtingen-kasadministratie worden gesteld, zijn opgenomen in de artikelen 4 en 23 van de Comptabiliteitswet (CW), in de Regeling Departementale Begrotingsadministratie (RDB) en in de Aanwijzingsregeling verplichtingen=kas 1991.

Zoals bekend zijn de comptabele regels, en de voorschriften over de gvka in het bijzonder, geheel vernieuwd tijdens de operatie comptabel bestel. Als onderdeel van de operatie comptabel bestel zijn de departementale begrotingsadministraties op een nieuwe leest geschoeid.

Op onderdelen is in de afgelopen periode bij verschillende departementen geconstateerd dat de opzet en de werking van de verplichtingen-kasadministratie niet in overeenstemming waren met de regelgeving zoals deze inmiddels was vastgesteld. Bij de rechtmatigheidsonderzoeken van de afgelopen jaren heeft de Algemene Rekenkamer daar ook op gewezen; voor de vastlegging van verplichtingen wordt niet overal precies volgens de regels gehandeld.

Bij verschillende dienstonderdelen van de betrokken ministeries zijn inmiddels zodanige veranderingen van de administratieve organisatie en

met name van de geautomatiseerde systemen aangebracht, dat onvolkomenheden tot het verleden behoren. Bij een enkel departement zullen nog aanpassingen verricht worden; dit gebeurt als herziening van de departementale geautomatiseerde administraties aan de orde is. Daarnaast ben ik na interdepartementaal overleg tot de conclusie gekomen dat het wenselijk is op enkele punten de comptabele regelgeving, waaronder de CW, aan te passen. Daarover wordt u in deze brief geïnformeerd. Het gaat hier overigens om vrij technische veranderingen op financieel-administratief terrein met het doel ondoelmatigheden in de uitvoering van de verplichtingenbenadering tegen te gaan.

2. Verplichtingen=kas voor de kleine verplichtingen

Voor verplichtingen voortvloeiende uit privaatrechtelijke rechtshandelingen – niet zijnde deelnemingen in een naamloze of besloten vennootschap, krediet- of garantieverleningen door het rijk – die regelmatig of in grotere aantallen in een jaar worden aangegaan en gewoonlijk binnen 30 dagen door betaling worden afgewikkeld, geldt verplichting=kas ($v=k$). Dat houdt in dat de kasuitgaven in een jaar tevens als aangegane verplichtingen worden vastgelegd. In het algemeen gaat het hier om kleine verplichtingen. De gedachte achter deze uitzonderingsregeling is de administratieve doelmatigheid te dienen. Als de betaling kort volgt op het aangaan van een verplichting en als het bovendien om een relatief klein bedrag gaat, is de meerwaarde van de verplichtingenbenadering gering.

In de praktijk komt het voor dat dienstonderdelen de uitzonderingsregeling $v=k$ niet volgen, waar dit wel is voorgeschreven. Formeel is dit strijdig met de CW. Daarnaast is het operationaliseren van deze uitzonderingsregel lastig gebleken. Dit geldt met name voor het criterium van 30 dagen. Van tevoren is vaak niet bekend of de betaling binnen 30 dagen zal volgen. Dat heeft ertoe geleid dat de algemene voorschriften voor de kleine verplichtingen op verschillende manieren in departementale bepalingen zijn gegoten. Soms zijn bepaalde kostensoorten aangewezen voor toepassing van $v=k$, soms wordt voor alle verplichtingen beneden een bepaald bedrag de regel $v=k$ gehanteerd.

Voor de beheersing van de overheidsuitgaven zijn de kleine verplichtingen van ondergeschikt belang. Voor een goed beheer is een zorgvuldige behandeling van de kleine verplichtingen wel degelijk van belang. Een goed beheer vergt immers dat ook aangegane verplichtingen van bijvoorbeeld enkele duizenden guldens qua afhandeling goed worden bewaakt. Dat kan op verschillende manieren. Er is bij nader inzien dan ook geen reden om voor te schrijven dat de uitzonderingsregel hier per se gevolgd zou moeten worden. Het is zeer goed denkbaar dat de administratieve organisatie zodanig is opgezet dat het doelmatig is ook kleine verplichtingen individueel vast te leggen. Om dat te bewerkstelligen zal de uitzonderingsbepaling voor deze verplichtingen in de CW, die nu dwingend is voorgeschreven, een facultatief karakter krijgen. Dat betekent aanpassing van de betrokken bepaling in de CW, in casu van artikel 4 lid 6, sub e.

In interdepartementaal overleg was de algemene opinie dat uitvoeringsproblemen met de afbakening van de kleine verplichtingen kunnen worden verminderd door als criterium een grensbedrag te hanteren. Ik ben voornemens, in aansluiting op de praktijk zoals die thans reeds bij een enkel departement bestaat, een grensbedrag van f 30 000,- te hanteren. Dat zal dus inhouden dat voor verplichtingen die kleiner zijn dan f 30 000,- de uitzonderingsregel $v=k$ mag worden gevolgd. Daarvoor is wijziging van de aanwijzingsregeling nodig.

3. Verplichtingen buiten begrotingsverband

Geconstateerd is dat de bepalingen in de RDB over het bijstellen van verplichtingen buiten begrotingsverband een onjuistheid bevatten.

Bij verplichtingen buiten begrotingsverband moet bijvoorbeeld gedacht worden aan verplichtingen die een departement ten behoeve van een ander departement aangaat. Het kenmerk van dergelijke verplichtingen is dat deze niet worden geraamd in de begroting van het ministerie dat de verplichting feitelijk aangaat. Ze worden evenmin opgenomen in de rekening. Wel komen ze tot uitdrukking in de post openstaande verplichtingen op de saldibalans.

Paragraaf 3.2.3. van de RDB vermeldt dat verplichtingen buiten begrotingsverband niet altijd vastgelegd hoeven te worden. Daarop wordt in deze brief verder niet ingegaan. Worden ze wel vastgelegd dan gelden dezelfde regels als bij verplichtingen binnen begrotingsverband. Voor het bijstellen van aangegane verplichtingen buiten begrotingsverband is deze regel in paragraaf 5.8. van de RDB te strikt doorgetrokken. Van een bijstelling is sprake als een aangegane verplichting later hoger of lager blijkt te zijn dan oorspronkelijk is vastgelegd, bijvoorbeeld als gevolg van een indexclausule in een contract.

Uit de «Opbouw openstaande verplichtingen» in paragraaf 5.8. van de RDB kan worden afgeleid dat positieve bijstellingen van in voorgaande jaren aangegane verplichtingen buiten begrotingsverband beschouwd worden als nieuw aangegane verplichtingen. Dat is niet de bedoeling; ze moeten slechts worden vastgelegd. Daarbij bestaat geen onderscheid tussen de administratieve verwerking van positieve en van negatieve bijstellingen. Deze omissie in paragraaf 5.8. van de RDB zal worden rechtgezet.

4. Koppeling van ramingen aan realisaties

Aan artikel 23, vijfde lid van de CW kan worden ontleend dat er een nauwe relatie is tussen het ramings- en realisatieproces. Deze bepaling luidt:

De boeking van de verplichtingen en de uitgaven geschiedt ten laste van een begrotingsartikel in elk geval zodanig, dat aan de bijgehouden administraties onder meer kunnen worden ontleend:

- a. het deel van de raming van de aan te gane verplichtingen dat daadwerkelijk is aangegaan;
- b. het deel van de raming van de uitgaven dat daadwerkelijk tot uitgaven heeft geleid;
- c. per individueel aangegane verplichting het deel dat nog niet tot uitgaven heeft geleid;
- d. het deel van de raming van de uitgaven waarvoor nog geen verplichtingen zijn aangegaan.

Voorts houdt de RDB de mogelijkheid open dat er elke maand een verplichtingen-kasmatrix moet kunnen worden opgesteld.

Bij verschillende ministeries is getracht deze bepalingen te vertalen in de geautomatiseerde financieel-administratieve systemen. Dat heeft er soms toe geleid dat het ramings- en realisatieproces in systeemtechnische zin te zeer verweven zijn.

Zo eisen systemen dat bij het vastleggen van een aangegane verplichting tevens een meerjarige kasraming wordt vastgelegd. Theoretisch bezien is dat een goed uitgangspunt, maar in de praktijk blijkt dit moeilijk werkbaar en/of administratief niet erg doelmatig te zijn. Als

later blijkt dat het betalingspatroon bij de betrokken individuele verplichting afwijkt van de vastgelegde meerjarige kasraming, is aanpassing van het patroon noodzakelijk. Verandert het kaspatroon bij de betrokken verplichting, dan werkt dit vanzelf door op ramingen op het geaggregeerd niveau van een begrotingsartikel.

Vaak is het zo dat ramingen op het gedetailleerde niveau van een individuele verplichting wijzigen, zonder dat dit op geaggregeerd niveau het geval hoeft te zijn. De reden is dat er op een gedetailleerd niveau vaak aan de veilige kant, dat wil zeggen te behoedzaam wordt geraamd. Op een hoger niveau leren ervaringen dat ook rekening gehouden kan worden met meevallende ontwikkelingen, zonder dat deze op het detailniveau van de individuele verplichting geduid kunnen worden. Omdat systemen soms eisen dat ramingen van onderaf worden opgebouwd, ontstaat er een bewerkelijk administratief proces om vanaf het niveau van individuele verplichtingen op de goede meerjarige kasramingen voor het begrotingsartikel uit te komen. Dit is manifest bij wat wel genoemd wordt «het kloppend krijgen van de verplichtingen-kasmatrix in de toelichting bij de begroting». Het nut van meerjarige kasramingen op het niveau van individuele verplichtingen kan dan ook worden betwijfeld. Volstaan zou kunnen worden met ramingen voor begrotingsartikelen of onderdelen daarvan.

De ervaringen leren dat het wenselijk is in de administratie het ramingsproces en het realisatieproces meer uit elkaar te halen, zonder dat de kern van de gvka wordt aangetast. De kern is dat betalingen worden gerelateerd aan aangegane verplichtingen. Dat betekent dat bekend is welke bedragen nog moeten worden betaald op grond van aangegane verplichtingen. Op gezette tijden, bijvoorbeeld maandelijks of in ieder geval enkele keren per jaar, zouden de verplichtingen- en kasramingen via algemene rondes binnen een departement geactualiseerd kunnen worden. Door het maken van verplichtingen- en kasramingen los te koppelen van het aangaan van individuele verplichtingen en van het doen van individuele betalingen, kan worden bereikt dat het gevoel van «administratief werk dat nergens toe dient» wordt weggenomen. Dat kan voor de betrokken departementen een (belangrijke) aanpassing van de geautomatiseerde systemen betekenen.

Qua regelgeving zullen artikel 23, vijfde lid van de CW en de bepaling in de RDB waarin staat dat een ministerie iedere maand inzicht moet kunnen geven in de uitfinanciering van de aangegane verplichtingen, zodanig aangepast worden dat daaruit niet kan worden afgeleid dat meerjarige kas- en verplichtingenramingen op het niveau van individuele verplichtingen moeten worden opgesteld.

5. Bekostiging van onderwijs; niet zijnde lump-sumbekostiging

Een specifiek probleem doet zich voor bij bepaalde bekostiging van het onderwijs. Bij OCenW worden beschikkingen met toezeggingen aan schoolbesturen voor de exploitatie van de betrokken scholen voor een volgend studiejaar verzonden. Deze beschikkingen zijn volgens de CW als de verplichtingen te beschouwen. Het probleem is evenwel dat niet bij alle individuele verplichtingen bedragen bekend zijn. Dit is het geval bij de bekostiging van personele uitgaven van scholen volgens het Formatie Budget Systeem en tot en met 1996 ook voor de huisvestingsverplichtingen in het Primair Onderwijs en (gedeeltelijk) voor de huisvestingsverplichtingen in het Voortgezet Onderwijs. Het gaat hier om bekostiging die niet plaatsvindt via lump-sumbedragen. Wel is op grond van leerlingentellingen bekend wat de totale omvang van de verplich-

tingen is. Het kenmerk van een dergelijke verplichting is dat het bedrag en de begunstigde niet rechtstreeks uit de verplichting blijken.

Volgens de RDB behoort iedere aangegane verplichting afzonderlijk vastgelegd te worden. Dat is hier evenwel niet goed mogelijk; de bedragen zouden volstrekt arbitrair zijn. Het ligt dan ook in de rede dat hier een uitzondering wordt gecreëerd die het mogelijk maakt om één totaalbedrag vast te leggen voor een groep van bij elkaar horende verplichtingen, die op het moment dat de verplichtingen worden aangegaan niet qua bedrag kunnen worden gespecificeerd. Daarvoor zal de minister van OCenW worden toegestaan in afwijking van de RDB niet de individuele verplichtingen te boeken, maar een collectieve verplichting vast te leggen. Bovendien zal in de RDB op de administratieve verwerking van dit soort verplichtingen ingegaan worden.

6. Studiefinanciering

In de geautomatiseerde administratie van OCenW worden de verplichtingen met betrekking tot de betalingen voor studiefinanciering bijgehouden op basis van het uitgangspunt $v=k$. De gerealiseerde uitgaven in jaar t worden tevens vastgelegd als gerealiseerde verplichtingen. Deze praktijk is gebaseerd op de uitzondering zoals die voor salarisbetalingen in artikel 4, lid 6, van de CW bestaat.

Strikt genomen valt studiefinanciering niet onder de uitgaven-categorieën zoals genoemd onder artikel 4, lid 6 a t/m d, van de CW. Ook de Aanwijzingsregeling verplichtingen= kas 1991 is niet van toepassing, omdat geen van de in de aanwijzingsregeling genoemde categorieën betrekking heeft op studiefinanciering.

In vergelijking met andere soortgelijke uitgaven op de rijksbegroting, bijvoorbeeld huursubsidies, ligt een afwijkende benadering of een uitzonderingsbepaling niet in de rede. Het gaat om beschikkingen aan personen, die elders op de rijksbegroting als individuele verplichtingen worden vastgelegd. Het toekennen van studiefinanciering is voor een gehele periode individualiseerbaar. Natuurlijk zijn er onzekere factoren maar die zijn er bij andere posten op de rijksbegroting ook. Aanpassing van de ingewikkelde administratie bij de Informatie Beheer Groep, die de gegevens aan OCenW moet verstrekken, brengt evenwel ook risico's voor de administratieve organisatie met zich. Ik acht het daarom verstandig de verplichtingensystematiek voor studiefinanciering pas in te voeren, wanneer er uit anderen hoofde grote vernieuwingen van het geautomatiseerde systeem aan de orde zijn. Met deze motivering zal voorshands voor studiefinanciering met toepassing van artikel 4, lid 6 sub e, van de CW de benadering verplichtingen= kas worden gehanteerd. Dit betekent dat in de Aanwijzingsregeling verplichtingen= kas de categorie studiefinanciering tijdelijk zal worden toegevoegd.

7. Projecten bij Rijkswaterstaat (RWS)

Volledigheidshalve wordt hieronder nog een punt gememoreerd dat reeds is vermeld in het rapport van de interdepartementale werkgroep Financiële Vernieuwing Rijkswaterstaat «Van middelen naar produkten, een nieuwe bedrijfsvoering bij Rijkswaterstaat» van november 1995.

Bij RWS wordt gewerkt met projecten, waarbinnen verplichtingen zijn te onderscheiden. De aangegane verplichtingen worden vastgelegd, maar het maken van meerjarige verplichtingenramingen en daarbijbehorende kasramingen wordt als weinig zinvol ervaren. Dat komt omdat er bij RWS gestuurd wordt op projecten. Ook het beheer grijpt in eerste instantie aan

op projecten. De verdeling van de verplichtingen binnen een project over de verschillende jaren is voor de bedrijfsvoering van ondergeschikt belang. Vaak is al wel de omvang van een project met de meerjarige kasramingen bekend, maar bestaat er nog geen zicht op de spreiding van de verplichtingen over de jaren.

Een programma- of projectbegroting zou hier een oplossing zijn. Bij de totstandkoming van de vierde wijziging van de CW is dit punt onderkend. Omdat een programma of project juridisch niet scherp is af te bakenen, is daar toen niet voor gekozen. Bij het hanteren van de verplichtingenbenadering is de afbakening wel helder. Daarbij kan uiteindelijk langs juridische weg worden bepaald wat als aangegane verplichting moet worden beschouwd. Er is een juridisch afbakeningscriterium.

In wezen betreft het probleem van de projecten bij RWS het verschaffen van de voorgeschreven toelichting bij de begroting, te weten de verplichtingen-kasmatrix. Dit is ook onderkend in het hiervoor genoemde rapport. Naar aanleiding van dit rapport is besloten voor de projecten van RWS in de toelichting bij de begroting de totale uitgaven van een project te presenteren en daarbij aan te geven wat reeds aan verplichtingen is aangegaan en wat er nog aan verplichtingen zal worden aangegaan. Met de begroting wordt autorisatie gevraagd voor de in het betrokken begrotingsjaar aan te gane verplichtingen. In de artikelsgewijze toelichting zal ook de meerjarige kasraming worden gepresenteerd. Voor de projecten kan de verplichtingen-kasmatrix hiermee vervallen. Deze oplossing vereist een aanpassing van of uitzondering op de Geïntegreerde Rijksbegrotingsaanschrijving en -voorschriften en op de betrokken bepalingen in de RDB.

8. Ten slotte

Zoals ik in de inleiding reeds heb aangegeven, zullen er op onderdelen bij departementen nog aanpassingen in de administratieve organisatie plaatsvinden. Een systeemtechnisch omvangrijke wijziging is noodzakelijk bij het ministerie van OCenW voor de verwerking van negatieve bijstellingen van in voorgaande jaren aangegane verplichtingen. Ik acht het doelmatig voor deze aanpassing van de geautomatiseerde administratie een overgangstraject te hanteren. Nagegaan zal worden of deze aanpassing te zijner tijd meegenomen kan worden bij een revisie van de geautomatiseerde administratie van OCenW. Voorshands zal aan de minister van OCenW ontheffing worden verleend van de betrokken bepaling in de RDB. Overigens was dit in de afgelopen jaren ook reeds het geval.

Ik ben voornemens de bovengenoemde technische veranderingen van de CW en van de lagere regelgeving op korte termijn voor te bereiden.

Een afschrift van deze brief stuur ik aan de President van de Algemene Rekenkamer.

De Minister van Financiën,
G. Zalm