

Vergaderjaar 1999–2000

26 974

Wijziging van enkele artikelen van de Comptabiliteitswet houdende onder andere de verdere invoering van het baten-lastenstelsel als begrotingsstelsel bij het Rijk en de invoering van een interne begrotingsreserve (Zevende wijziging van de Comptabiliteitswet)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Met deze Zevende wijziging van de Comptabiliteitswet (CW) wordt in de CW een aantal aanpassingen aangebracht in de comptabele regels die betrekking hebben op het financieel beheer bij het Rijk. Het merendeel van de aanpassingen heeft voornamelijk comptabel-technische betekenis. Er worden oplossingen doorgevoerd voor comptabele en controleproblemen die zich in de praktijk sinds de Zesde wijziging CW (Stb. 1995, 375) blijken voor te doen en waarvoor niet anderszins (bijvoorbeeld in lagere regelgeving) een oplossing kan worden gevonden.

Naast deze relatief beperkte aanpassingen worden met dit wijzigingsvoorstel twee aanpassingen doorgevoerd, waarvan het belang groter is. In de eerste plaats betreft dit het creëren van de mogelijkheid voor gewone dienstonderdelen om onder bepaalde voorwaarden een interne reservering in de saldi-balans vast te leggen, waarmee een budgettaire afdekking van bepaalde toekomstige uitgaven kan worden verzekerd. In de tweede plaats wordt voorgesteld het baten-lastenstelsel als begrotingsstelsel breder beschikbaar te stellen dan voor – zoals thans – alleen agentschappen. Deze bredere beschikbaarstelling van het baten-lastenstelsel – in afwijking van het nog leidende kas-verplichtingenstelsel – beoogt een prikkel te zijn voor een verdere uitbreiding binnen de Rijksdienst van een resultaatgericht beheer. Deze beide wijzigingsvoorstellen worden hierna in het algemeen deel van deze toelichting afzonderlijk toegelicht.

In dit wetsvoorstel zijn geen aanpassingen doorgevoerd die samenhangen met de versnelling van de financiëleverantwoordingsprocedure. Over deze versnelling is in 1997/1998 met de Tweede Kamer overleg gevoerd. Over de wenselijkheid van die versnelling bestaat in grote lijnen geen verschil van mening tussen het kabinet en de Kamer. De reden dat de daartoe wenselijke aanpassingen thans niet worden meegenomen, heeft te maken met het feit dat inmiddels ook ideeën zijn ontwikkeld over een verbetering van de kwaliteit van de financiële verantwoording. Een ambtelijke werkgroep, waarin vertegenwoordigers van de Rekenkamer en van de staf van de Commissie van de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer

waren opgenomen, heeft daarover in het voorjaar van 1998 het rapport *Jaarverslag in de politieke arena* uitgebracht. De aanbevelingen die daarin zijn gedaan, zijn inmiddels ook verwerkt in de nota *Van Beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* die door het kabinet op 19 mei 1999 aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstukken II, 26 573). Kern van die nota is dat de begrotings- en verantwoordingsstukken gericht worden op de begroting van en verantwoording over beleid, prestaties en middelen. De uitwerking van de aanbevelingen van die nota is inmiddels ter hand worden genomen en zal eveneens (moeten) leiden tot aanpassingen van de bepalingen in de CW over de financiële verantwoordingen. Dat is voorzien in een volgende wijziging van de CW. Bij die uitwerking zullen ook de aspecten van de versnelling worden meegenomen. Overigens wordt de versnelling van de financiëleverantwoordingsprocedure in de praktijk al doorgevoerd. De huidige CW-bepalingen staan daaraan ook niet in de weg, omdat de in de CW opgenomen data die in dit verband relevant zijn, alle uiterste data zijn en met de versnelling daarbinnen wordt gebleven.

In dit wetsvoorstel zijn ook geen wijzigingen opgenomen die betrekking hebben op de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer. De Rekenkamer heeft in haar nota *Herbezinning taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer* (Kamerstukken II, 24 479, nrs. 2 en 3) aangedrongen op aanpassing van haar bevoegdheden ten aanzien van de controle op:

- a. de besteding van specifieke uitkeringen door de lagere overheden;
- b. de besteding van Europese gelden in Nederland; en
- c. de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen door instellingen buiten het Rijk die wel tot de publieke sector behoren (zoals de sectoren sociale zekerheid, zorgverzekering en openbaar vervoer).

Inmiddels heb ik de Tweede Kamer met mijn brief van 16 juli 1999 (Kamerstukken II, 24 479, nr. 5) op de hoogte gesteld van het kabinetsstandpunt ter zake. Dat standpunt houdt in:

- a. dat geen uitbreiding van de bevoegdheden van de Rekenkamer zal worden geëntameerd met betrekking tot de specifieke uitkeringen;
- b. dat toekenning van eigenstandige bevoegdheden op EU-terrein aan de Rekenkamer moet worden gezien in samenhang met het tot stand brengen van toereikende nadere ministeriële bevoegdheden op het terrein van de naleving van Europese verplichtingen door decentrale overheden. Daarbij is aangegeven dat thans het voornemen bestaat om één geïntegreerd wetsvoorstel in te dienen waarin parallel aan en gelijktijdig met EU-controlebevoegdheden voor de Algemene Rekenkamer via een algemene regeling passende ministeriële bevoegdheden zullen worden gecreëerd.
- c. dat bij instellingen behorende tot de publieke sector, en dan met name bij rechtspersonen met een wettelijke taak, in overleg met de Rekenkamer gezien zal worden of en hoe concreet aan de wensen van de Rekenkamer vorm kan worden gegeven, mede gezien en rekening houdend met de sectorspecifieke institutionele structuren en verhoudingen die op de betrokken beleidsterreinen (sociale zekerheid, zorgverzekering en openbaar vervoer) bestaan.

De wetswijzigingen die uit dit standpunt voortvloeien zullen derhalve via een van deze Zevende wijziging CW gescheiden wetstraject worden doorgevoerd.

2. Interne begrotingsreserve

De jaarbegroting die binnen het Rijk wordt toegepast, is voor departementen soms aanleiding om creatieve middelen te bedenken waarmee niet-bestede budgetten naar een volgend jaar kunnen worden overge-

heveld. Het overhevelen van niet-bestede budgetten past in beginsel niet binnen het stelsel van jaarbegrotingen. De allocatie van de in een jaar beschikbaar komende middelen vindt plaats door middel van een jaarlijkse begrotingsvastlegging (autorisatie); van een meerjarige begrotingsvaststelling is binnen het Rijk geen sprake.

Op micro-niveau – het niveau van een individueel dienstonderdeel – zijn er soms doelmatigheidsvoordelen te behalen, wanneer zekerheid bestaat over de meerjarige beschikbaarheid van budgetten voor een bepaald beleidsterrein. Die zekerheid kan in eerste instantie vaak via het systeem van de meerjarenramingen worden verkregen. Verder zijn in de loop der tijd een aantal budgettaire instrumenten ontwikkeld, waarmee een beperkte overheveling van budgetten onder bepaalde voorwaarden mogelijk wordt; bijvoorbeeld de afspraken over de eindejaarsmarge en over intertemporele compensatie. Daarnaast biedt de CW de mogelijkheid tot het instellen van een begrotingsfonds, waarmee bepaalde inkomsten of bepaalde budgetten meerjarig voor een bepaald beleidsterrein beschikbaar blijven (bijv. het Fonds Economische Structuurversterking).

In de praktijk blijken deze instrumenten niet altijd voldoende te zijn. De Minister van Financiën wordt dan ook regelmatig geconfronteerd met door vakministers voorgestelde fondsconstructies (niet-zijnde begrotingsfondsen). Dergelijke voorstellen houden meestal in dat een (deel van een) beschikbaar budget in een aparte rechtspersoon (vaak een stichting) wordt ondergebracht, van waaruit in latere jaren de daadwerkelijke bestedingen kunnen gaan plaatsvinden.

Tegen dergelijke fondsconstructies zijn een aantal bezwaren aan te voeren.

- Zo'n constructie is *bestuurlijk niet transparant*. Het gaat om gelden waarvoor een volledige ministeriële verantwoordelijkheid bestaat. Als op deze wijze rijksmiddelen bij een intermediair worden ondergebracht, vindt de uiteindelijke besteding van het geld verhuuld plaats, doordat onvoldoende zichtbaar is dat het om de besteding van rijksmiddelen gaat waarvoor een minister verantwoordelijk is.
- Bij zo'n constructie is sprake van een *beperkte autorisatie* door de Staten-Generaal. Het parlement spreekt zich namelijk wel uit over de overboeking/betaling aan de intermediair, maar niet over de daadwerkelijke besteding van de gelden door die intermediair. Vanuit het oogpunt van het budgetrecht behoren de overgeboekte middelen via de normale begrotingsprocedures tot besteding te worden gebracht en niet via de begroting van een stichting.
- Een dergelijke constructie is meestal ook *ondoelmatig*, omdat het geld een of meer jaren eerder de schatkist verlaat dan het jaar van de daadwerkelijke besteding. Dat brengt voor het Rijk via de begroting van Nationale Schuld (IXA) rentekosten met zich mee. De betrokken intermediair krijgt bovendien (bij een normale rentestructuur) meestal een lagere rente van een bank (of een andere derde) vergoed, dan de rente die het Rijk ervoor moet betalen.
- Een eventuele hogere rente is meestal alleen te realiseren door navenant hogere *risico's* te nemen bij het rentedragend uitzetten van de gelden. Op eventuele risicovolle treasury-activiteiten door een stichting (derde) bestaat in het algemeen van de zijde van het betrokken departement weinig zicht. Als algemene beleidslijn behoort te gelden dat derden die overheidsgelden beheren hiermee geen risicovolle treasury-activiteiten kunnen gaan verrichten.

In een aantal gevallen kunnen dergelijke fondsconstructies door de Minister van Financiën worden afgehouden, doordat na overleg met het betrokken vakdepartement alsnog voor een van de bestaande instrumenten wordt gekozen. Niet in alle situaties bieden de bestaande

instrumenten echter budgettair voldoende soelaas. Indien toch gekozen wordt voor de oprichting van bijvoorbeeld een stichting, waarin het budget wordt ondergebracht, dan stelt de Minister van Financiën soms de – uit doelmatigheid ingegeven – voorwaarde dat de betrokken rechtspersonen de gelden door middel van een (externe) rekening-courantrelatie in 's Rijks schatkist dienen aan te houden. Het bezwaar van de beperkte bestuurlijke transparantie en van de beperking van het budgetrecht wordt daarmee echter niet ondervangen.

De regering is dan ook tot het oordeel gekomen dat het mogelijk moet zijn, dat rijksdiensten in bepaalde situaties binnen de eigen begroting van het betrokken departement via budgettaire besparingen een (meerjarige) reserve bij het Ministerie van Financiën opbouwen. Thans bestaat een dergelijke mogelijkheid in feite alleen buiten de eigen begroting om, namelijk via het bij wet instellen van een begrotingsfonds (artikel 2 CW). De jaarlijkse aparte procedure van begrotingswetsvoorstellen die met een begrotingsfonds samenhangen, wordt echter administratief als bezwaarlijk ervaren, met name als door de omvang of de tijdelijkheid van een reservering het belang ervan beleidsmatig of politiek beperkt is. De weg van het inschakelen van een intermediaire stichting is dan meestal snel ingeslagen.

In het nieuwe vijfde lid van artikel 5 van de CW wordt daarom de mogelijkheid geboden om met voorafgaande instemming van de Minister van Financiën ten laste van een (lopende) begroting intern een begrotingsreserve aan te houden. Het interne karakter van de reserve komt tot uitdrukking doordat de reserve bij het Ministerie van Financiën op Treasuryniveau (niet op departementaal niveau) wordt aangehouden. Voor de instelling van begrotingsreserves zullen een aantal criteria gaan gelden. Verder zullen er aan de vulling van en de onttrekking aan een begrotingsreserve voorwaarden (kunnen) worden gesteld.

In de artikelsgewijze toelichting wordt ingegaan op het beleid dat de Minister van Financiën terzake van die criteria zal voeren. Om met dit nieuwe budgettaire instrument de nodige ervaring op te doen, is het beleidsmatig wenselijk om over de nodige flexibiliteit in de toepassing van de criteria te beschikken. Om die reden worden de criteria niet in de wet vastgelegd, maar wel in de toelichting beschreven. Overigens is het in het algemeen niet gebruikelijk om in de CW beleidsmatig relevante criteria op te nemen. Het ligt overigens niet in het voornemen om deze nieuwe comptabele faciliteit ruimhartig te gaan toepassen. Gedacht wordt aan fondsen die een garantie-karakter dragen of waarmee het budgettair mogelijk wordt unieke kansen te benutten (verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 5, vijfde lid).

Overigens moet het inperken van een ruimhartig gebruik niet als een op zichzelf staand criterium worden beschouwd. De algemene afwegingslijn dient te zijn dat allereerst bekeken wordt of de budgettaire gevolgen van beleidsbeslissingen die kunnen leiden tot fondsvorming niet binnen de normale jaarlijkse begrotingskaders kunnen worden opgevangen, zo nodig met toepassing van het instrument van de eindejaarsmarge. Indien dat onoverkomelijke problemen oplevert, dient bekeken te worden of het instellen van een interne begrotingsreserve dan wel het instellen van een formeel begrotingsfonds in de rede ligt. Als ook die afweging negatief uitvalt, kan fondsvorming bij een andere rechtspersoon dan het Rijk een optie zijn (*parkeerstichting*). Voor deze laatste optie kan in elk geval niet worden gekozen als er sprake is van een volledige ministeriële verantwoordelijkheid voor de besteding van de fondsgelden. Voorkomen moet worden dat het inperken van het ruimhartig gebruik van het instrument *begrotingsreserve* leidt tot een ruimhartig gebruik van het instrument *parkeerstichting*.

Naast het interne karakter wordt de reserveringsmogelijkheid via de aanpassing van het vierde lid van artikel 4 zodanig vormgegeven, dat de staatsrechtelijke voordelen van autorisatie (budgetrecht) – die een begrotingsfonds kenmerken – behouden blijven, terwijl de administratieve bezwaren van het instellen van een begrotingsfonds worden ondervangen. In artikel 4, vierde lid, wordt namelijk bepaald dat de toevoegingen en de onttrekkingen aan een begrotingsreserve beschouwd worden als uitgaven (betalingen), respectievelijk ontvangsten. Deze geldstromen dienen daarmee normaal over de begroting te lopen, waarmee zowel de toevoegingen als de onttrekkingen aan een reserve op reguliere wijze binnen de autorisatie van de begrotingswetgever komen. De onttrekkingen zullen plaatsvinden in het jaar dat met de vrijgekomen middelen daadwerkelijk door het Rijk uitgaven aan derden zullen worden gedaan, bijvoorbeeld voor aanschaffingen of voor inkomens- of vermogensoverdrachten (subsidies e.d.). Ook die daadwerkelijke uitgaven worden in dat jaar aan de begrotingswetgever ter autorisatie voorgelegd. In de toelichting bij het begrotingsartikel ten laste waarvan de vulling van de begrotingsreserve zal plaatsvinden, zal moeten blijken welk deel bestemd is voor de vulling van de reserve en welk deel rechtstreeks tot besteding bij derden zal leiden. Ook zal in de toelichting bij dat begrotingsartikel jaarlijks de omvang van de reserve zichtbaar gemaakt moeten worden. In het nieuwe vijfde lid van artikel 5 wordt deze informatievoorziening voorgeschreven.

Die omvang van een begrotingsreserve zal overigens ook tot uitdrukking komen in de departementale saldibalans van het betrokken departement als onderdeel van de departementale financiële verantwoording. De stand van alle begrotingsreserveringen tezamen zal jaarlijks tot uitdrukking komen in de Rijkssaldibalans.

3. Agentschappen en diensten die het baten-lastenstelsel voeren

In het oude eerste lid van artikel 70 was geregeld op welke wijze aan een dienstonderdeel de agentschapsstatus kon worden verleend. Deze bepaling is thans vervangen door een voorschrift waarmee wordt beoogd het baten-lastenstelsel breder binnen de rijksdienst beschikbaar te kunnen stellen dan alleen aan agentschappen. Daarmee is het begrip *Agentschap* uit de CW geschrapt. Dat betekent overigens niet dat het agentschap als organisatorische (dienst)onderdeel binnen het Rijk moet verdwijnen. Het begrip Agentschap zal in de lagere regelgeving gehandhaafd kunnen blijven. In de praktijk zullen daardoor twee groepen diensten ontstaan: één groep die het baten-lastenstelsel voert en zich tevens via de naamgeving afficheert als agentschap en één groep die het baten-lastenstelsel voert zonder zich als agentschap te affichereren.

Artikel 4, tweede lid, bevat de basis voor het kas-verplichtingenstelsel als leidend begrotingsstelsel voor de Rijksbegroting. Indien een dienstonderdeel van het Rijk aan een aantal voorwaarden voldoet – onder andere het voortbrengen van meetbare producten of diensten, het beschikken over een goedkeurende (deel)accountantsverklaring, het bestaan van een reële mogelijkheid om aantoonbaar doelmatiger te kunnen werken – bestaat op grond van de (oude) bepalingen in de artikelen 70 tot en met 73 van CW de mogelijkheid om de agentschapsstatus aan te vragen. De agentschapsstatus biedt een dienstonderdeel de mogelijkheid om in de apparaatssfeer (niet in de programmasfeer¹) een aantal afwijkende beheersregels toe te passen, die een resultaatgerichter en daardoor een doelmatiger bedrijfsvoering dienen te bevorderen. De belangrijkste afwijkende beheersregel betreft het voeren van een baten-lastenstelsel. Bovendien houdt een agentschap een eigen rente-dragende rekening-courant aan bij (de Rijkshoofdboekhouding van) het Ministerie van Financiën.

¹ Dus niet in de sfeer van subsidies en inkomens- en vermogensoverdrachten.

In het rapport *Verder met resultaat; het agentschapsmodel 1991–1997* (Brief van de Minister van Financiën dd. 27 april 1998 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer; niet als kamerstuk verschenen.), waarvan de bevindingen door het kabinet zijn onderschreven, zijn een aantal aanbevelingen gedaan, die in de artikelen 70 tot en met 73 van het onderhavige wetsvoorstel zijn verwerkt. In het rapport wordt geconcludeerd dat het agentschapsmodel de afgelopen jaren zijn waarde nadrukkelijk heeft bewezen. Afgezien van het resultaatgerichter en daardoor doelmatiger werken, kan de agentschapsfiguur ook belangrijke andere doelen dienen. Gedacht moet worden aan het faciliteren van de idee van scheiding van beleid en uitvoering, het op een bepaalde manier positioneren van een organisatie, het katalyseren van reeds beoogde veranderingsprocessen en het bewerkstelligen van een cultuuromslag. Het agentschapsmodel speelt daarmee een belangrijke rol bij het streven naar een resultaatgerichte en meer doelmatige bedrijfsvoering.

Desalniettemin stelt het kabinet in het genoemde rapport voor het baten-lastenstelsel breder beschikbaar te stellen dan voor alleen agentschappen. Dit ter bevordering van een sturingsmodel waarbij afspraken worden gemaakt over prestaties en over daarvoor te maken kosten. Uit de evaluatie bleek dat een aantal diensten die nog geen agentschap zijn, het baten-lastenstelsel voor hun bedrijfsvoering wel van toegevoegde waarde achten, maar dat toch getwijfeld wordt om agentschap te worden. Dit hangt samen met de associatie die de naam *agentschap* op kan roepen. Bij sommige diensten wordt het agentschap vooral gezien als een vorm van verzelfstandiging. Ook bij de ambtelijke en politieke top van ministeries bleek dit beeld soms te leven. De naam *agentschap* kan (te veel) beleidsmatige autonomie suggereren, terwijl het agentschapsmodel in principe alleen betrekking heeft op beheersmatige bevoegdheden.

Het bovenstaande is verklaarbaar. De agentschapsfiguur, bovenal instrument om resultaatgerichter en daardoor doelmatiger te kunnen werken, was tevens middel ter voorkoming van een oneigenlijke keuze voor externe verzelfstandiging. Een wijze van bedrijfsvoering en alternatief voor externe verzelfstandiging werd daarmee de exponent van interne verzelfstandiging. Hoewel verklaarbaar, is de drempel die de naam agentschap betekenen kan, ongewenst. Het gaat immers niet om de naam *agentschap*, maar om het werken volgens het concept van resultaatgerichte sturing. Het breder beschikbaar stellen van het baten-lastenstelsel kan een stevige impuls zijn voor een verdere verbreding van het sturen op basis van afspraken over te leveren prestaties en daarvoor te maken kosten. In artikel 70, eerste lid, wordt daarom voorgesteld het baten-lastenstelsel, behalve voor agentschappen, ook beschikbaar te stellen voor rijksdiensten die geen agentschap willen worden, maar voor een resultaatgerichte sturing wel op het baten-lastenstelsel over willen stappen. Met dit voorstel wordt uitvoering gegeven aan de aankondiging in de op 3 maart 1997 naar de Tweede Kamer gezonden nota *Van uitgaven naar kosten* (Kamerstukken II, 1996–1997, nr. 25 257, nr. 1), waarin het kabinet aangaf dat bevorderd zou worden dat (uitvoerende) diensten overstappen op een resultaatgericht besturingsmodel en daartoe gebruik gaan maken van het baten-lastenstelsel. Voor diensten die het baten-lastenstelsel gaan voeren zonder de agentschapstatus aan te nemen, zullen dezelfde voorschriften gelden als voor agentschappen gelden.

De drie genoemde voorwaarden die oorspronkelijk aan agentschappen werden gesteld, dienden als waarborg voor het daadwerkelijk kunnen voeren van resultaatgericht management. In het rapport *Verder met resultaat* worden twee (nauw met elkaar samenhangende) redenen genoemd om deze voorwaarden te preciseren. Deze gepreciseerde voorwaarden zullen niet alleen van toepassing zijn op agentschappen,

maar tevens op diensten die het baten-lastenstelsel gaan voeren zonder de agentschapstatus aan te nemen.

In de eerste plaats wordt in het rapport geconstateerd dat de huidige voorwaarden onvoldoende garantie boden voor succesvol resultaatgericht management. Uit de evaluatie van het agentschapmodel bleek bijvoorbeeld dat alle onderzochte organisaties voldeden aan de voorwaarde van meetbare producten of diensten. De kern van de eerste eis was echter niet zozeer het kunnen meten van producten maar het uitdrukken van deze producten en diensten in volume- en prestatiegegevens en het daaraan toerekenen van kosten. Op dit vlak bleek verbetering mogelijk.

Hoewel het hebben van een goedkeurende accountantsverklaring – de tweede eis – als logische minimum-voorwaarde werd gezien voordat een organisatie agentschap kon worden, – nagenoeg alle organisaties bleken aan deze eis te voldoen –, bleek dit geen garantie te bieden voor een goed financieel beheer in de situatie nadat men agentschap was geworden. De voorwaarde van een goedkeurende verklaring bleek evenmin een garantie te bieden voor het hebben van een administratie en een informatievoorziening, waarmee daadwerkelijk gestuurd kan worden op de grootheden waarop de organisatie later afgerekend wordt.

Ten aanzien van de derde voorwaarde, de reële mogelijkheid om aantoonbaar doelmatiger te werken, wordt in het rapport geconstateerd dat alle organisaties weliswaar adequaat hadden onderbouwd hoe de agentschapstatus tot doelmatiger werken zou kunnen leiden, maar dat de gedachte dat op basis van de toenmalige kengetallen achteraf beoordeeld zou kunnen worden of men daadwerkelijk doelmatiger was gaan werken, niet geheel bleek op te gaan.

In de tweede plaats wordt in het rapport *Verder met resultaat* uiteengezet dat de drie huidige voorwaarden alleen op agentschappen zijn gericht, terwijl bij resultaatgericht management per definitie meerdere actoren betrokken zijn; bijvoorbeeld de departementale top van een ministerie en de afnemers van de producten. Een belangrijk kader waarbinnen deze partijen elkaar treffen, is de zogenoemde planning- and controlcyclus.

Om bovenstaande bezwaren op te heffen, heeft het kabinet besloten de drie huidige eisen te preciseren en bij de beoordeling of een dienst in aanmerking komt voor de agentschapstatus respectievelijk voor het voeren van het baten-lastenstelsel zonder de agentschapstatus in de toekomst de volgende drie voorwaarden te hanteren.

- *De bedrijfsprocessen van de organisatie zijn beschreven. Dit mondt uit in één of meer producten of diensten. Op basis van een (dan reeds meer of minder gedetailleerd) kostprijsmodel kan men de kosten aan deze producten en diensten toerekenen.*

De sturing bij resultaatgericht management is gericht op te leveren prestaties en daarvoor te maken kosten. Daartoe dient allereerst systematisch in kaart gebracht te zijn wie wat doet en tot welke producten en diensten dat uiteindelijk leidt. Allereerst dienen de bedrijfsprocessen van de organisatie dus beschreven te zijn.

Vervolgens dienen kosten aan de gedefinieerde producten en diensten te worden toegerekend. Dit op basis van een (dan reeds meer of minder verfijnd) kostprijsmodel. Belangrijk aandachtspunt is dat een kostprijsmodel mogelijkheden moet bieden tot een adequate nacalculatie van de kostprijzen (bijvoorbeeld het bepalen en analyseren van bezettingsverschillen, hoeveelheidsverschillen en/of prijsverschillen).

- *Een dienst dient vooraf aan te geven hoe later kan worden beoordeeld of doelmatiger gewerkt wordt. Basisindicator is de kostprijs per product of dienst. In aanvulling hierop dienen één of meer kwaliteitskengetallen te worden vastgesteld.*

Het oogmerk van het voeren van een baten-lastenstelsel is om volgens het concept van resultaatgericht management (aantoonbaar) doelmatiger te werken. Organisaties dienen bij de aanvraag daarom vooraf aan te geven hoe zijzelf en anderen (later) kunnen beoordelen of men daadwerkelijk doelmatiger is gaan werken of niet. Basisindicator daarbij is de ontwikkeling van de kostprijs per product of dienst. Deze informatie dient (uit hoofde van de Rijksbegrotingsvoorschriften) reeds verplicht opgenomen te worden in de ontwerp-begroting en de financiële verantwoording van agentschappen. Zeker bij overheidsorganisaties dient de kwaliteit van het productieproces en de producten een belangrijk aandachtsveld te zijn. Doelmatigheid wordt dan ook breder opgevat dan alleen de kostprijs per product; bij de aanvraag dienen één of meerdere kwaliteitsindicatoren te worden vastgesteld. Aan deze kwaliteitskengetallen laten zich moeilijk algemene eisen stellen, omdat de te hanteren indicatoren sterk afhankelijk zijn van de specifieke kenmerken van de organisatie, de productieprocessen en de voort te brengen producten. Doelmatiger werken kan tot uitdrukking komen in een lagere kostprijs per product bij een gelijkblijvende kwaliteit of een hogere kwaliteit bij een gelijkblijvende kostprijs.

- *Er dient sprake te zijn van een op resultaat gerichte externe en daarop aansluitende interne planning- and controlcyclus.* De uiteindelijk vastgestelde doelmatigheidsindicatoren maken onderdeel uit van de minimum-informatie ten behoeve van de agentschapsaanvraag en de reguliere begrotingscyclus richting Staten-Generaal. Deze informatie zal gebaseerd moeten zijn op de informatie die gebruikt wordt bij de sturing van de dienst door zijn «eigenaar» (het moederdepartement), respectievelijk bij de interne sturing door de leiding van de organisatie. De grootheden die in het kader van de externe sturing worden gebruikt, zullen moeten worden doorvertaald in de systemen van interne sturing en beheersing. Als derde eis wordt daarom gesteld dat de externe en de interne planning- en controlcyclus op gelijksoortige grootheden gericht moeten zijn¹. De derde eis is in belangrijke mate gebaseerd op het rapport *Aansturen op resultaat* (Kamerstukken II, 1996–1997, 25 509, nr. 1). Bij de toets van de interne en externe planning- and controlcyclus dient de aandacht, behalve naar de jaarlijkse (of cyclische) instrumenten, tevens uit te gaan naar de niet-jaarlijkse instrumenten van planning en control. Gedacht moet worden aan audits, heroverwegingen of beleidsevaluaties. Deze verschillende soorten instrumenten vullen elkaar aan. Wanneer de rol van «eigenaar» en die van «afnemer» verenigd zijn in één persoon of organisatie, dient bij de planning- en controlcyclus onderscheid gemaakt te worden tussen beide rollen. Dit omdat uit de verschillende rollen een andere informatiebehoefte volgen zal.

Bovenstaande precisering doet beter recht aan de oorspronkelijke gedachte achter de huidige eisen. De voorwaarden zijn niet enkel instellingsvoorwaarden; ook nadat een organisatie agentschap is geworden respectievelijk het baten-lastenstelsel voert zonder de agentschapstatus, zijn het belangrijke waarborgen om daadwerkelijk resultaatgericht management te kunnen voeren.

Het hebben van een goedkeurende accountantsverklaring is een logische, maar geen specifieke, minimum-eis voordat een organisatie ten behoeve van een resultaatgericht besturingsmodel op het baten-lastenstelsel overstapt. Bedacht zij dat het nagenoeg onmogelijk is, dat een dienst wél voldoet aan de drie gepreciseerde voorwaarden, maar géén goed financieel beheer heeft. Met andere woorden; het voldoen aan de drie gepreciseerde eisen, vereist een goedkeurende verklaring.

¹ Uit de tweede eis vloeit automatisch voort dat beide ten minste informatie dienen te bevatten over de kostprijs per product of dienst en de kwaliteit daarvan.

Om die reden is er geen bezwaar tegen om het vereiste van een goedkeurende verklaring te handhaven als toetsingscriterium voor de overgang naar het baten-lastenstelsel.

De Staten-Generaal, het moederministerie, de klanten en de dienst zelf moeten zich ervan kunnen vergewissen dat de informatie waarmee en waarop wordt gestuurd van kwalitatief goed niveau is. Dit in termen van validiteit, tijdigheid en betrouwbaarheid. Dat kan in de eerste plaats door het periodiek doorlichten van de kwaliteit van de administratieve organisatie en de geautomatiseerde systemen die de betreffende kengetallen genereren. Daarnaast toetst de departementale accountant in het kader van de reguliere accountantscontrole onder meer of de opgenomen kengetallen in de financiële verantwoording volledig zijn en wordt door hem bezien of er een administratieve organisatie is, of het kengetal goed berekend is en wordt globaal de opzet van voorkomende administraties bezien. Deze toets is een waarborg voor de volledigheid en juistheid van de kengetallen.

In de nota *Van uitgaven naar kosten* (Kamerstukken II, 1996–1997, 25 257, nr. 1) is aangekondigd om binnen het baten-lastenstelsel voor agentschappen (thans ruimer, namelijk diensten die een baten-lastenstelsel voeren) een leenfaciliteit te introduceren. Aan een leenfaciliteit is behoefte als binnen een gegeven kostenbegroting een tekort in kastermen ontstaat als gevolg van een grote kapitaaluitgave. De leenfaciliteit zal een intern karakter hebben, dat betekent dat de diensten die daarvan gebruikmaken niet lenen bij derden (banken of andere commerciële geldverschaffers), maar intern bij het Ministerie van Financiën (op Treasury-niveau). Hij blijft dus als enige – op grond van artikel 28, eerste lid, CW – bevoegd tot het namens de Staat aangaan van leningsovereenkomsten met derden. In aanvulling op de leenfaciliteit is in het rapport *Verder met resultaat*, waarvan de bevindingen door het kabinet zijn onderschreven, de introductie van een interne reserveringsfaciliteit voorgesteld. Een reserveringsfaciliteit biedt de mogelijkheid vrijgemaakte of tijdelijk niet-benodigde middelen in de vorm van een deposito intern bij het Ministerie van Financiën (eveneens op Treasury-niveau) te «beleggen». Samen met de leenfaciliteit ontstaat zodoende een baten-lastenstelsel waarbinnen een volwaardige substitutie tussen lopende uitgaven en kapitaaluitgaven plaats kan vinden en prikkels ontstaan voor een doelmatig liquiditeitsbeheer. Dit kan positief uitwerken op de bedrijfsvoering van een agentschap of van een dienst die het baten-lastenstelsel voert.

Over een debet- en creditsaldo dat een dienst bij het Ministerie van Financiën op een leningrekening respectievelijk op een depositorekening aanhoudt, zal door de betrokken dienst rente moeten worden betaald, dan wel zal door het Ministerie van Financiën rente worden vergoed; de te hanteren rentepercentages zullen door de Minister van Financiën marktanalooch worden vastgesteld. Met het oog op de uitvoeringskosten zal aan de leenfaciliteit een ondergrens¹ worden gesteld en zal de reserveringsfaciliteit in een aantal standaardmodaliteiten ter beschikking worden gesteld.

De leen- en de reserveringsfaciliteit worden niet in de Comptabiliteitswet zelf geregeld. Met het oog op de benodigde flexibiliteit in de regelgeving ten aanzien van deze faciliteiten, wordt er de voorkeur aan gegeven een ander met toepassing van artikel 73 in lagere regelgeving vorm te geven. Dat is inmiddels gebeurd door middel van de Regeling Leen- en Depositofaciliteit Agentschappen 1999, die met ingang van 1 januari 1999 in werking is getreden. Wel wordt in artikel 19 voorzien in een wettelijke basis voor de bevoegdheid van de Minister van Financiën om (intern)

¹ In aanvulling op de leenfaciliteit zal voor bedragen onder de te stellen ondergrens op de rekening-courant aan het eind van een jaar een beperkte «roodstand» kunnen worden toegestaan.

eningen te verstrekken en daarbij een rentevergoeding in rekening te brengen.

4. Financiële gevolgen

Ingevolge artikel 14 CW dienen de financiële gevolgen voor het Rijk en voor andere maatschappelijke sectoren van een wetsvoorstel in de memorie van toelichting te worden vermeld.

De onderhavige wetswijzigingen leiden in de programma- of beleids sfeer van het Rijk niet tot een entamering, intensivering of beperking van overheidsbeleid waaraan financiële gevolgen zijn verbonden. In de apparaatsfeer van het Rijk zullen de verschillende wijzigingen zowel beperkt kunnen leiden tot bezuinigingen als tot extra uitgaven. Van departement tot departement, zelfs van dienst tot dienst, kan dat echter verschillend uitpakken. Per saldo wordt ervan uitgegaan dat het wetsvoorstel geen budgettaire consequenties heeft en dat de gevolgen ervan binnen de bestaande apparaatsbudgetten zullen kunnen worden opgevangen.

Ook voor andere maatschappelijke sectoren heeft dit wetsvoorstel geen directe financiële gevolgen, omdat de voorgenomen wijzigingen niet op andere sectoren betrekking hebben.

5. Bijlagen¹

Over dit wetsvoorstel is advies uitgebracht door de Algemene Rekenkamer. De Rekenkamer kan zich in grote lijnen met dit wetsvoorstel verenigen. Het advies van de Rekenkamer en de reactie daarop van de ondergetekende zijn opgenomen als bijlage 1 en 3, respectievelijk 2 en 4 bij deze memorie van toelichting.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Als extra dienstverlening aan de lezer wordt elk toegelicht artikel of artikellid, daar waar het zinnig wordt geoordeeld, aan het begin van de betrokken artikelsgewijze toelichting zodanig weergegeven, dat daaruit snel de wijzigingen (aanvullingen en doorhalingen) zijn op te maken. Aanvullingen zijn cursief weergegeven.

Wetsartikel I

Artikel 2

Eerste lid

1. Ten behoeve van een afzonderlijk beheer van ontvangsten en uitgaven van het Rijk kan een begrotingsfonds worden ingesteld.

De oude bepaling in het eerste lid legt teveel nadruk op het oormerken van bepaalde ontvangsten voor bepaalde uitgaven. In de praktijk worden begrotingsfondsen ook «gevuld» via een budgetoverheveling, dat wil zeggen via het beschikbaar stellen van bijdragen ten laste van een andere begroting, dan wel ten laste van de algemene middelen. Om die reden is thans het woord *bepaalde vóór ontvangsten en uitgaven* geschrapt. Daardoor is het geen vraag (meer) of bijvoorbeeld een begrotingsfonds als het AOW-spaarfonds wel een begrotingsfonds in de zin van dit artikel 2 van de CW kan zijn, omdat dat fonds geheel wordt gevuld door budgetoverheveling (bijdragen) ten laste van voornamelijk de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Andere fondsen die geheel of gedeeltelijk via budgetoverheveling worden gevuld, zijn het Gemeentefonds en het Provinciefonds (geheel ten laste

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

van de algemene middelen) en het Infrastructuurfonds dat zowel gevuld wordt door middel van budgetoverheveling ten laste van diverse begrotingen als door middel van bijdragen van derden (geoormerkte ontvangsten).

Het Fonds Economische Structuurversterking wordt voornamelijk gevuld door geoormerkte inkomsten. Het Diergezondheidsfonds kent in dit opzicht een wat bijzondere constructie. Feitelijk wordt het fonds gevuld uit geoormerkte heffingen. Die heffingen worden evenwel formeel als ontvangsten op de begroting van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij verantwoord; via budgetoverheveling worden deze ontvangsten van die begroting naar de begroting van het Diergezondheidsfonds doorgeleid.

Artikel 4

Tweede lid

2. De begrotingen bevatten de ramingen van de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten, *voor zover de daarmee gemoeide gelden niet toebehoren aan derden*. De ramingen van de verplichtingen en van de uitgaven hebben het karakter van een maximum.

In het tweede lid is de zinsnede «voor zover de daarmee gemoeide gelden niet toebehoren aan derden» toegevoegd. De gelden die het Rijk beheert, kunnen worden verdeeld in eigen (of – de het Rijk – toebehorende gelden) en toevertrouwde gelden. Toevertrouwde gelden zijn gelden die het Rijk voor derden beheert. Dat komt bijvoorbeeld voor in de vorm van inbeslaggenomen gelden (zolang deze gelden nog niet onherroepelijk aan de Staat verbeurd zijn verklaard, kan het Rijk daarover nog niet vrijelijk als eigenaar beschikken). Ook komt het voor dat derden (die juridisch niet tot het Rijk behoren) met publieke middelen publieke taken uitvoeren, waarbij is overeengekomen dat deze middelen tot het moment van besteding in de vorm van een externe rekening-courantrelatie (bancaire relatie) bij het Rijk worden aangehouden. Een voorbeeld hiervan vormt het zogenaamde geïntegreerde middelenbeheer, waarbij de beheerders van de sociale fondsen (het Lisv, de SVB en de Ziekenfondsraad) de uit premies en/of met begrotingsgeld opgebouwde middelen van de verschillende sociale fondsen in 's Rijks schatkist aanhouden. Andere voorbeelden van organisaties met een dergelijke relatie met het Rijk zijn de universiteiten en het Nationaal Restauratiefonds (zie ook artikel 19). Dergelijke aan derden toebehorende, maar aan het Rijk toevertrouwde gelden behoren niet via de begroting in de allocatie van 's Rijksmiddelen te worden betrokken en daarmee op het moment van uitgeven binnen de autorisatie van de begrotingswetgever te worden gebracht. De toevoeging van de aangehaalde zinsnede wordt wenselijk geoordeeld, omdat de oude formulering van dit artikellid hierover onduidelijkheid liet bestaan.

Het beheer van toevertrouwde gelden vindt op deze wijze weliswaar (op rekeningen) buiten begrotingsverband plaats, maar niet buiten de Rijksadministratie. Het Rijk zal de toevertrouwde gelden als een goed huisvader dienen te beheren; het reguliere controlebestel bij het Rijk is op deze gelden eveneens van toepassing.

Vierde lid

4. Onder uitgaven en ontvangsten van een jaar worden verstaan:
 - a t/m c: ongewijzigd (alleen in onderdeel c is «artikel 26» gewijzigd in: artikel 26, eerste lid).
 - d. *de toevoegingen en onttrekkingen aan een reserve als bedoeld in artikel 5, vijfde lid.*

Voor een toelichting bij de wijziging van onderdeel d van artikel 4, vierde lid, wordt verwezen naar paragraaf 2 van het algemeen deel van de toelichting en naar de toelichting bij artikel 5, vijfde lid.

Vijfde lid

5. Als verplichting van een jaar wordt geraamd het bedrag van de verplichting die in dat jaar rechtstreeks ontstaat op grond van een verdrag, een wet, een koninklijk besluit, een ministeriële regeling, een beschikking, een verbintenis of *een op een controleerbare wijze vastgelegde afspraak tussen dienstonderdelen* en die in dat jaar dan wel in een later jaar tot uitgaven leidt of kan leiden.

De wijziging in artikel 4, vijfde lid, is bedoeld om ook de onderlinge verplichtingen tussen dienstonderdelen – die strikt-juridisch geen verplichtingen zijn – als verplichtingen aan te merken. In de tekst van de memorie van toelichting, zoals deze luidde voor deze wijziging, werd vermeld dat dergelijke afspraken onder het verplichtingenbegrip vallen, maar daarmee wordt een erg ruime interpretatie van het juridische verplichtingenbegrip gegeven. Dergelijke – juridisch gezien – onderlinge afspraken komen steeds vaker voor, omdat binnen het Rijk mede door de invoering van agentschappen steeds vaker dienstonderdelen onderling een opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie aangaan, waarbij tegen betaling onderlinge leveringen en dienstverleningen plaatsvinden. Het is van belang dat duidelijk vastligt, dat ook dergelijke onderlinge afspraken in het kader van de gvka (geïntegreerde verplichtingen/kasadministratie) als verplichtingen moeten worden beschouwd.

Met het oog op het elektronische tijdperk is gekozen voor de algemenere formulering «een op een controleerbare wijze vastgelegde afspraak» in plaats van een «schriftelijke» afspraak. In dit verband wordt ook verwezen naar de wijziging die in artikel 30 CW is doorgevoerd.

Zesde lid

6. In afwijking van het vijfde lid *kan* als verplichting van een jaar *worden* opgenomen het bedrag dat in dat jaar als uitgaaf wordt geraamd met betrekking tot:
- salarissen, wachtgelden en soortgelijke periodieke verplichtingen;
 - rente van de vaste en van de vlottende schuld;
 - aflossing van de vaste schuld;
 - huren, pachten en soortgelijke periodieke verplichtingen;
 - andere door Onze Minister van Financiën aan te wijzen categorieën verplichtingen.

De wijziging in artikel 4, zesde lid, waarbij de «kan»-constructie in de aanhef van dit artikellid wordt ingevoerd ter vervanging van de imperatieve bepaling in de oude wettekst, is reeds in de brief van 24 mei 1996 van de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer aangekondigd naar aanleiding van de verplichtingenevaluatie bij de departementen (Kamerstukken II, 24 400, IXB, nr. 27). Door deze wijziging ontstaat de mogelijkheid – niet de (administratieve) verplichting – om ten aanzien van de in dit lid opgesomde categorieën (financiële) verplichtingen af te wijken van de strikte verplichtingenbenadering. Indien van die mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, kan de fictie verplichtingen=kas worden toegepast. In de oude situatie was een departement (administratief) verplicht om de fictie verplichtingen=kas toe te passen op de (financiële) verplichtingen, behorende tot de opgesomde categorieën.

Tweede lid

2. Een begrotingsartikel is de kleinste eenheid in een begroting. Het bevat mede een kernachtige omschrijving van het onderwerp waarop het betrekking heeft.

De wijziging in artikel 5, tweede lid, is van ondergeschikt belang en heeft betrekking op de bepaling, dat een begrotingsartikel de kleinste eenheid is in een «begroting» in plaats van een «begrotingswet», zoals de oude tekst luidde. De nieuwe tekst sluit beter aan bij de dagelijkse administratieve en budgettaire praktijk, waarin over begrotingen wordt gesproken en niet over begrotingswetten. Inhoudelijk wordt hiermee geen wijziging beoogd. Een begrotingsartikel vormt de kleinste eenheid van een begroting, die is opgenomen in de begrotingsstaat; de begrotingsstaat maakt onderdeel uit van een begrotingswet. De toelichting bij een begrotingsartikel maakt onderdeel uit van de toelichting bij de begroting en dus ook van de memorie van toelichting bij het voorstel van wet waarin die begroting is begrepen.

Vijfde lid (oud)

Het oude vijfde lid komt te vervallen. Het lidnummer (5) wordt evenwel gebruikt voor een nieuw vijfde lid, dat wat de inhoud betreft geheel losstaat van het vervallen lid. Allereerst wordt het vervallen van het oude vijfde lid toegelicht. Daarna volgt de toelichting bij het nieuwe vijfde lid.

In het vervallen vijfde lid, dat sinds de zesde wijziging in de CW was opgenomen, was als hoofdregel vastgelegd, dat de ramingen voor personeel en materieel van een ministerie – in feite de zogenaamde apparaatsuitgaven – samengevoegd in één begrotingsartikel «personeel en materieel» per hoofdbeleidsterrein dienden te worden opgenomen. In geval de inzet van personeel en materieel op meer dan één hoofdbeleidsterrein betrekking had, kon in afwijking van de hoofdregel ook gekozen worden voor één begrotingsartikel «personeel en materieel» per ministerie, op te nemen in het hoofdbeleidsterrein «algemeen». Dit artikellid schreef aldus impliciet een begrotingsindeling voor die in belangrijke mate gebaseerd was op een indeling naar uitgaven- en ontvangstensoorten. Deze indeling naar uitgaven- en ontvangstensoorten is met de vierde wijziging van de CW in die wet geïntroduceerd. Voor die wetwijziging werd weliswaar eveneens die begrotingsindeling toegepast, maar de basis daarvoor lag in de Rijksbegrotingsvoorschriften en niet in de wet zelf.

De logica van een indeling naar uitgaven- en ontvangstensoorten is in de eerste plaats ingegeven vanuit de opvatting dat een begroting primair een inputbegroting is, waarin via budgettering van de in te zetten financiële middelen de begroting op een beheersmatige (ordelijke en doelmatige) wijze kon worden uitgevoerd (micro-economische functie). Staatsrechtelijk speelde daarbij een rol dat de Staten-Generaal als mede-begrotingswetgever zich op deze wijze over de in te zetten middelen kon uitspreken. In de tweede plaats is de nadruk in de CW op de uitgavensoorten personeel en materieel ingegeven vanuit de wenselijkheid in de begroting het onderscheid zichtbaar te maken tussen enerzijds de uitgaven en ontvangsten (in termen van inkomens- en vermogensoverdrachten) van de beleidsprogramma's die worden uitgevoerd, en anderzijds de uitgaven en ontvangsten voor het organisatorische apparaat in termen van mensen en materieel, benodigd voor de voorbereiding en uitvoering van die beleidsprogramma's.

Hoewel in de wet alleen de uitgavensoorten personeel en materieel (apparaatsuitgaven¹) werden genoemd, is de logische consequentie van

¹ Een derde uitgavensoort, te weten huisvesting (huur), was in de CW als zodanig niet genoemd, omdat deze uitgavensoort, gelet op het geldende rijkshuisvestingsbeleid, alleen bij VROM (RGD) voorkwam.

de inputbenadering dat als uitgavensoorten van de beleidsprogramma's subsidies, leningen, deelnemingen en investeringsuitgaven (grote projecten) in de begroting worden opgenomen. Dat is thans in lagere regelgeving voorgeschreven (de Rijksbegrotingsvoorschriften).

De indeling naar uitgavensoorten die op grond van de bepaling in artikel 5, vijfde lid, moest worden toegepast, vormde een belemmering voor dienstonderdelen die op grond van doelmatigheidsoverwegingen een begrotingsindeling willen (kunnen) toepassen, waarmee beter op output of effecten (dus op resultaat) kan worden gestuurd. Met name dienstonderdelen die producten of diensten leveren – aan derden zowel als aan tweeden (andere rijksdiensten) – is een begrotingsindeling naar kostenplaatsen (beter: naar uitgavenplaatsen) meer geschikt als sturingsinstrument. Bij een dergelijke indeling worden uitgavenbudgetten aan de voort te brengen producten en diensten (output) gekoppeld. Aldus is beter zichtbaar te maken wat de productie mag kosten (begroting) dan wel heeft gekost (verantwoording). Ook doelmatigheidsverbeteringen kunnen op die wijze beter in beeld worden gebracht.

Om ten aanzien van de begrotingsindeling een grotere flexibiliteit mogelijk te maken, is besloten om – evenals dat in de oude CW's (1976 en 1927) het geval was – niet meer in de CW zelf voor te schrijven op welke wijze de rijksbegroting (uniform) moet worden ingedeeld. Met toepassing van artikel 15 van de CW zal de Minister van Financiën in de Rijksbegrotingsvoorschriften regels geven, die enerzijds een voldoende uniformering van de indeling van de rijksbegroting zullen bewerkstelligen, maar die anderzijds voldoende ruimte bieden om bij dienstonderdelen die een meer bedrijfsmatig (begrotings)beheer voorstaan, een daaraan aangepaste begrotingsindeling mogelijk te maken, bijvoorbeeld gebaseerd op uitgavenplaatsen. Op experimentele basis, met een daartoe in de begrotingswet geregelde «onthefving», wordt onder andere door Rijkswaterstaat al met een afwijkende begrotingsindeling gewerkt.

Een verdergaande mogelijkheid tot een bedrijfsmatiger begrotingsbeheer is mogelijk door niet alleen te kiezen voor een afwijkende begrotingsindeling, maar ook voor een afwijkend begrotingsstelsel, te weten het baten-lastenstelsel in plaats van het vigerende verplichtingen-kasstelsel. Daarvan is onder andere bij agentschappen sprake. Verwezen wordt hiervoor verder naar de artikelen 70 tot en met 73.

Vijfde lid (nieuw)

5. *Een begroting kan, met toestemming van Onze Minister van Financiën, een of meer begrotingsartikelen bevatten ten laste waarvan een begrotingsreserve kan worden aangehouden. De toelichting bij zo'n begrotingsartikel vermeldt de motieven voor het aanhouden van een reserve en geeft inzicht in de omvang van de reserve, alsmede zo mogelijk in de toevoeging en of onttrekking aan de reserve die in het begrotingsjaar worden verwacht.*

Met de bepalingen in dit nieuwe vijfde lid van artikel 5, in het nieuwe artikel 15A en in het nieuwe onderdeel d van artikel 4, vierde lid, wordt beoogd de mogelijkheid te creëren dat dienstonderdelen gebruik kunnen maken van een begrotingsreserve¹. Op grond van de budgetdiscipline-regels zoals die binnen het kas-verplichtingenstelsel worden gehanteerd, is het voor een begrotingsbeherende minister (vakminister) niet mogelijk om in een bepaald jaar gevoteerde budgetten niet uit te geven en deze als reserve of als spaarsaldo apart te houden om zodoende in een later jaar een extra (grote) uitgave te kunnen doen. De op dit punt knellende comptabel-budgettaire banden worden daarom soms met allerlei ingewikkelde comptabel-juridische constructies doorbroken om zodoende

¹ Deze begrotingsreserve heeft betrekking op dienstonderdelen die het kas-verplichtingenstelsel toepassen. Voor de reserveringsfaciliteit (oftewel depositofaciliteit) voor diensten die het baten-lastenstelsel toepassen (zoals agentschappen): zie de toelichting bij de artikelen 70 t/m 73.

budgetten over een jaargrens heen te tillen. Het kan ertoe leiden dat begrotingsgelden buiten het Rijk worden «geparkeerd» in bestaande of nieuw op te richten privaatrechtelijke rechtspersonen (vooral stichtingen) en publiekrechtelijke rechtspersonen (zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en lagere overheden).

Het gaat hier om rijks gelden voor de besteding waarvan de ministeriële verantwoordelijkheid ten volle blijft gelden. Het gaat hier uitdrukkelijk niet om de besteding van rijks gelden die samenhangt met de decentralisatie van (de uitvoering van) een beleidsterrein aan een zbo of een lagere overheid; in die situatie is immers sprake van een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid. In het algemeen deel van deze toelichting wordt ingegaan op de overwegingen van de instelling van dit budgettaire instrument.

De voorgestelde constructie biedt de mogelijkheid om in het jaar van reservering de betrokken begroting te belasten door het bedrag bestemd voor de reservering via een verrekening over te boeken naar een reserverekening bij 's Rijks schatkist. De voorafgaande toestemming van de Minister van Financiën is nodig om te toetsen of de beoogde reservering past binnen de afgesproken budgettaire kaders (begrotingsnormering) en of aan de voorwaarden wordt voldaan die gelden voor de instelling van een dergelijke begrotingsreserve.

In artikel 15 A wordt aan de Minister van Financiën de bevoegdheid verleend om criteria en voorwaarden vast te stellen die gehanteerd worden voor het instellen van een reserve en voor de toevoeging en de onttrekking van gelden aan een reserve.

In de praktijk zijn er tot nog toe twee soorten fondsvormingen onderkend, waarvoor de bestaande budgettaire instrumenten tekortschieten, dan wel in ander opzicht niet voldoende mogelijkheden bieden, en waarvoor een begrotingsreservering een oplossing kan bieden. Deze zijn te omschrijven als *unieke-kansen-fondsen* en *garantiefondsen*.

Bij *unieke-kansen-fondsen* wordt beoogd om op een onzeker moment in de toekomst voldoende begrotingsgeld beschikbaar te hebben om «een-unieke-kans-investering» te kunnen doen. Gedacht wordt aan het Museaal Aankoopfonds (OCW), waaruit geput kan worden voor de aankoop van beschermde kunstvoorwerpen op het moment dat de kans op aankoop zich voordoet. Daardoor kan tevens worden voorkomen dat het kunstwerk in buitenlandse handen terecht komt.

Bij *Garantiefondsen* moet vooral gedacht worden aan omvangrijke garantieverleningen, waarbij de wet van de grote aantallen niet opgaat en waarbij een mogelijk beroep op de garantie een majeur budgettair probleem oplevert. In dit verband wordt gedacht aan de garanties die het Ministerie van Economische Zaken verleent in het kader van de garantieregeling voor opkomende (Midden- en Oosteuropese) markten.

Bij beide fondsen gaat het om over de jaren heen sterk fluctuerende kasuitgaven, waarvoor volledige ministeriële verantwoordelijkheid bestaat.

Dit leidt in ieder geval tot de volgende criteria die een rol zullen spelen bij de beoordeling van eventuele aanvragen voor een begrotingsreserve:

- a. **sterk fluctuerende uitgaven:** het moet gaan om uitgaven die naar hun aard of doel jaarlijks sterk kunnen fluctueren.
- b. **ministeriële verantwoordelijkheid:** de betrokken minister blijft volledig verantwoordelijk voor de (uiteindelijke) besteding van de gelden.
- c. **beperkte omvang:** het moet gaan om een reserve van beperkte omvang, opdat de budgettaire beheersbaarheid gewaarborgd blijft; de omvang van een reserve zal mede afhankelijk zijn van het doel ervan; bij een reservering met een grote omvang dient aan het instellen van een begrotingsfonds de voorkeur te worden gegeven.

- d. **geen algemene (ongespecificeerde) reserves:** er mogen geen ongespecificeerde reserves gevormd worden; elke begrotingsreserve dient daarom in het algemeen aan één specifiek begrotingsartikel te worden gekoppeld.
- e. **aanvraag tijdens begrotingsvoorbereiding:** de toestemming van Financiën kan alleen worden gevraagd en verkregen tijdens de begrotingsvoorbereiding; dat geldt in beginsel zowel voor het openen van als voor stortingen op de reserverekening; op deze wijze kan worden voorkomen dat meevallers in de loop van een begrotingsjaar op dergelijke rekeningen worden weggezet.
- f. **aparte presentatie in de saldibalans:** de begrotingsreserves dienen in een aparte post zichtbaar gemaakt te worden op de departementale saldibalans; de mutaties daarin dienen te worden toegelicht.
- g. **afomingsvoorwaarden:** de Minister van Financiën kan bij de instelling van een begrotingsreserve afomingsvoorwaarden stellen, bijvoorbeeld de voorwaarde dat een reserve als deze niet binnen een bepaalde periode wordt besteed, vrij zal vallen ten gunste van het generale beeld of ten gunste van de Homogene Groep Internationale Samenwerking als de stortingen destijds ten laste van dat budget zijn gebracht. Dergelijke voorwaarden zijn met name gewenst bij garantiefondsen.

De comptabel-technische vormgeving van de begrotingsreserve ziet er als volgt uit.

Na de van de Minister van Financiën verkregen voorafgaande toestemming opent het betrokken departement (directie FEZ) bij de Rijksschatkist (Rijkshoofdboekhouding/RHB) een reserverekening. Die rekening wordt gekoppeld aan een begrotingsartikel. Aanvulling van (storting op) de reserverekening geschiedt door middel van een interne betaling (interne verrekening) ten laste van dat begrotingsartikel. Zodra in een volgend jaar het gereserveerde bedrag geheel of gedeeltelijk wordt aangewend voor een daadwerkelijke besteding, wordt het bedrag vanuit de reserverekening bij de RHB, via wederom een interne verrekening, naar een ontvangstenartikel van de betrokken begroting overgeboekt. Het betrokken departement realiseert op die wijze een (niet-belasting)ontvangst tegenover de voorziene besteding/uitgave.

Bij interne overboekingen naar en van een reserverekening, die op grond van het bepaalde in het nieuwe onderdeel d van het vierde lid van artikel 4 als kasuitgaven dan wel -ontvangsten worden beschouwd, is, wat de kasuitgaven betreft, logischerwijs geen sprake van aangegane verplichtingen; voor deze categorie kasuitgaven geldt de fictie kas=verplichtingen. De Aanwijzingsregeling verplichtingen=kas 1997 zal hiervoor zo nodig worden aangepast.

Wat betreft de budgettaire inpasbaarheid kan worden opgemerkt, dat bij de aanvulling van (storting op) een reserverekening er geen geld de schatkist uitgaat; noch het feitelijk tekort, noch het EMU-tekort wordt derhalve belast. De «uitgave» is wel zogenaamd ijklijn-relevant; het beleidsrelevante tekort wordt derhalve wel belast. In het jaar van daadwerkelijke besteding worden het feitelijke en het EMU-tekort wel belast; het geld verlaat nu immers daadwerkelijk de schatkist. De «terugboeking» is als ontvangst ijklijn-relevant, evenals de te verrichten uitgave. Per saldo is het effect voor het beleidsrelevante tekort in dat jaar dus nihil.

Ook vanuit rechtmatigheidsoptiek biedt deze constructie voordelen. Een overboeking naar zo'n reserverekening belast op grond van de bepaling in artikel 4, vierde lid, onder d, de begroting in het lopende begrotingsjaar en kan dus door het betrokken dienstonderdeel (departement) als een uitgave worden beschouwd. Zodra de reserve wordt aangesproken, komt

een bedrag vrij ten gunste van de begroting in het desbetreffende begrotingsjaar. Voor de dienst (het departement) vormt dat bedrag, wederom op grond van artikel 4, vierde lid, onder d, dan een (niet-belasting)ontvangst.

Tenslotte wordt opgemerkt dat de Minister van Financiën in overleg met de vakministers zal inventariseren bij welke rechtspersonen reserves, opgebouwd met publieke middelen, worden aangehouden. Zo nodig zal hij voorstellen aan het kabinet doen om die reserves in 's Rijks schatkist te doen aanhouden.

Achtste lid

8. De ramingen van de *verplichtingen en de uitgaven, opgenomen in* administratieve begrotingsartikelen, worden met toepassing van het bepaalde in artikel 10 zodanig aangepast, dat deze bedragen in de rekening, bedoeld in artikel 65, op nihil uitkomen.

De oude bepaling in artikel 5, achtste lid, had zowel betrekking op administratieve begrotingsartikelen aan de verplichtingen- en uitgavenkant als aan de ontvangstenkant van een begroting. Administratieve begrotingsartikelen kunnen op grond van het Zevende lid zowel negatieve als positieve ramingen bevatten. Dit wetsartikel is gecreëerd om het mogelijk te maken om tijdelijk tijdens de begrotingsvoorbereiding en de begrotingsuitvoering negatieve ramingen in een begroting op te nemen. Van dergelijke «negatieve» administratieve begrotingsartikelen wordt, wat de uitgaven betreft, bijvoorbeeld gebruikgemaakt om het begrotingstotaal aan te passen aan beleidsmatig afgesproken (taakstellende) bezuinigingen zonder dat op voorhand wordt aangegeven op welke begrotingsartikelen de bezuinigingen zullen worden gerealiseerd. Zodra tijdens de begrotingsuitvoering door de betrokken minister beslist wordt – dan wel uit het verloop van de realisatie blijkt – ten laste van welk (niet-administratieve) begrotingsartikel de bezuinigingen zullen, respectievelijk kunnen, worden gebracht, wordt het budget van het betrokken begrotingsartikel met het bedrag van de bezuiniging verlaagd onder gelijktijdige verlaging van de negatieve raming bij het administratieve begrotingsartikel; dit laatste artikel wordt aldus op nihil gebracht. In de oude bepaling van het achtste lid was om die reden voorgeschreven dat de ramingen van de administratieve begrotingsartikelen in de rekening (de financiële verantwoording na afloop van het jaar) op nihil dienen uit te komen.

Aan de ontvangstenkant van de begroting speelt het vooraf inboeken van bezuinigingen niet, althans niet via het ramen van negatieve ontvangsten¹. Wel is er behoefte gebleken aan administratieve ontvangstenartikelen ten laste waarvan bepaalde overboekingen (budgetaanvullingen) naar begrotingsfondsen kunnen plaatsvinden. Zo worden het Gemeentefonds en het Provinciefonds gevuld doordat uit de algemene middelen budgetten (de algemene uitkeringen aan deze fondsen) beschikbaar worden gesteld. Vóór de laatste wijziging van de Financiële Verhoudingswet in 1997 werden daartoe percentages van bepaalde belastingontvangsten voor het Gemeentefonds en het Provinciefonds geoordeeld. In de begroting van IXB (Ministerie van Financiën) werden als gevolg van die wettelijke regeling niet de totale belastingontvangsten geraamd en verantwoord (bruto), maar slechts de belastingopbrengst na aftrek van de aandelen bestemd voor deze fondsen. De aandelen in de belastingontvangsten die voor beide fondsen bestemd waren, konden zodoende rechtstreeks als ontvangsten van die fondsen worden geraamd en verantwoord. Op deze wijze was er geen sprake van dubbelrekeningen en werden toch alle belastingontvangsten in de autorisatie door de begrotingswetgever betrokken.

¹ In de budgettaire praktijk wordt wel gesproken van het realiseren van taakstellende bezuinigingen via het realiseren van hoger dan oorspronkelijk geraamde niet-belastingontvangsten.

Sinds de nieuwe Financiële Verhoudingswet 1997 worden de budgetten voor het Gemeente- en het Provinciefonds niet meer bepaald door percentages van bepaalde belastingontvangsten daartoe te oormerken. De totale belastingontvangsten worden in de begroting van IXB geraamd en verantwoord. Zouden thans de beschikbare budgetten voor beide fondsen, zonder correctie op IXB, ook als ontvangsten van die fondsen worden aangemerkt, dan leidt dit tot een te hoge (bruto) belastingverantwoording binnen de totale Rijksbegroting.

Er is daarom behoefte aan een comptabele constructie, waarbij het mogelijk is om niet alleen in de begroting (bij de raming), maar ook in de verantwoording (realisatie) op (administratieve) ontvangstenartikelen in de begrotingen negatieve bedragen te kunnen verantwoorden. Daarmee kan het totaal van de ontvangsten in een begroting en verantwoording worden verlaagd, zonder dat aangegeven kan of hoeft te worden op welke nader gespecificeerde ontvangstenartikelen die verlaging betrekking heeft. Vanzelfsprekend dienen de aldus op een begroting buiten de autorisatie en verantwoording gehouden bedragen ten gunste van een andere begroting van het Rijk alsnog geautoriseerd en verantwoord te worden. De wijziging in het achtste lid van artikel 5 strekt hiertoe. De wijziging is zodanig geformuleerd dat thans alleen administratieve begrotingsartikelen in de verplichtingen- en uitgavensfeer in de rekening (verantwoording) geen negatief bedrag (realisatie) mogen vertonen; aan administratieve ontvangstenartikelen wordt die eis niet meer gesteld, zodat daarop een negatieve realisatie kan worden verantwoord (door een overboeking naar een andere begroting).

Artikel 6

Tweede lid

Deze wijziging vloeit voort uit het vervallen van het (oude) vijfde lid van artikel 5.

Artikel 6A

Het oude artikel 6A is vervallen. Het bevatte een zeer specifieke bepaling ten aanzien van de verplichting om per departementale begroting die daarvoor in aanmerking komt, in een afzonderlijk begrotingsartikel de begroting van uitgaven van bepaalde adviescolleges op te nemen. Een zo specifieke begrotingsautorisatie past thans minder in een begrotingsopzet, die gericht is op het autoriseren van het begrotingsbeleid op hoofdlijnen. Aan de memorie van toelichting bij dit artikel kan worden ontleend dat deze bepaling beoogt duidelijkheid te verschaffen over de aan de advisering door de adviescolleges verbonden uitgaven. Opgemerkt wordt dat de informatieve waarde van deze begrotingsuitgaven zeer goed tot haar recht kan komen, indien deze uitgaven op een lager niveau dan een formeel begrotingsartikel (i.c. in een artikelonderdeel) in de toelichtingen bij de betrokken begrotingen worden gepresenteerd. Dit kan worden geregeld in lagere comptabele regeling, te weten de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Artikel 7

Onderdeel c

De memorie van toelichting bij een voorstel van wet tot vaststelling van een begroting vermeldt met betrekking tot elk begrotingsartikel de volgende gegevens:

- c. de factoren die aan de ramingen ten grondslag liggen, alsmede voor zover mogelijk gegevens omtrent de omvang van de activiteiten, prestaties *en* effecten die worden beoogd, waarbij deze gegevens in

elk geval worden gesteld naast die van het lopende jaar en naast de uitkomsten van het aan het lopende jaar voorafgaande jaar;

De wijziging van het woordje *of* in *en* beoogt de tekst van dit atikelonderdeel gelijk te trekken aan de bepaling in artikel 65, vierde lid, onder b van deze wet.

Artikel 8

Eerste lid

1. Onze ministers, ieder met betrekking tot de begrotingen waarover hij het beheer voert, zenden jaarlijks aan Onze Minister van Financiën uiterlijk op een door hem te bepalen datum de *ontwerp*-begroting voor het komende jaar, alsmede de daarbij behorende *ontwerp*-meerjarenramingen, bedoeld in artikel 7, aanhef en onder e.

Met de wijziging in artikel 8, eerste lid, wordt de nadruk met betrekking tot de aan de Minister van Financiën in te zenden begrotingsstukken meer gelegd op het budgettaire karakter van de stukken (de begrotingen) en minder op het juridische karakter (de voorstellen van wet, waarin die begrotingen worden verwerkt). De oude tekst bevatte bovendien een doublure door de aparte vermelding van de meerjarenramingen. Op grond van artikel 7, onder e, zijn de meerjarenramingen namelijk al in de voorstellen van wet opgenomen.

Overigens betekent het feit dat in dit artikellid niet meer over *voorstellen van wet tot vaststelling van de begroting* wordt gesproken niet, dat de departementale begrotingen niet meer bij wet zullen worden vastgesteld. Het bepaalde in artikel 1, derde lid, blijft onverminderd van kracht.

Tweede lid

2. Onze Minister van Financiën maakt tegen *een ontwerp-begroting of* tegen de *ontwerp*-meerjarenramingen bezwaar, voor zover deze hem met het oog op het algemene financiële beleid of het een doelmatige beheer van 's Rijks gelden niet toelaatbaar voorkomen.

De vervanging van *voorstellen van wet* door *ontwerp-begroting* in de eerste volzin vloeit voort uit de aanpassing in het eerste lid van artikel 8.

Derde t/m vijfde lid

3. *Indien Onze Minister van Financiën tegen een ontwerp-begroting en de daarbij behorende ontwerp-meerjarenramingen geen bezwaar heeft, dan biedt hij Ons het daarop gebaseerde voorstel van wet tot vaststelling van de begroting ter indiening bij de Tweede Kamer aan.*

De vervanging van *voorstellen van wet* door *ontwerp-begroting* in de eerste volzin vloeit voort uit de aanpassing in het eerste lid van artikel 8. De overige aanpassingen zijn redactioneel van aard.

Artikel 10

1. Onze ministers, ieder met betrekking tot de begrotingen waarover hij het beheer voert, zenden *ontwerp-begrotingswijzigingen* aan Onze Minister van Financiën. Artikel 8, tweede, derde en vijfde lid, zijn van overeenkomstige toepassing.

Voor de toelichting bij deze wijziging wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 8, eerste lid.

Artikel 13

1. Voorstellen, andere dan voorstellen van wet tot vaststelling of wijziging van een begroting, alsmede voornemens en toezeggingen met financiële gevolgen voor het Rijk worden niet aan de ministerraad of aan de Staten-Generaal aangeboden, kenbaar gemaakt dan wel gedaan, voordat Onze Minister van Financiën daarover zijn oordeel heeft gegeven. Artikel 8, tweede lid, is ten aanzien van deze voorstellen, voornemens en toezeggingen van overeenkomstige toepassing.
2. *Het eerste lid, eerste zin, is eveneens van toepassing op voorstellen, voornemens en toezeggingen met gevolgen voor de regels die bij of krachtens deze wet zijn gesteld.*

Het tweede lid is nieuw. Het komt geregeld voor dat bewindslieden naar aanleiding van door individuele leden van de Staten-Generaal gestelde vragen of gemaakte opmerkingen, toezeggingen doen die gevolgen hebben voor de inrichting en de administratie(s) van alle departementale begrotingen en of departementale financiële verantwoordingen, bijvoorbeeld doordat een coördinerend bewindspersoon toezegt dat voortaan in alle begrotingen expliciet aandacht geschonken zal worden aan onderdelen van zijn beleidsterrein. De Minister van Financiën, die op grond van de onderhavige wet verantwoordelijk is voor de regelgeving ten aanzien van het financieel beheer in brede zin bij het Rijk, moet de mogelijkheid hebben vooraf te beoordelen of dergelijke toezeggingen passen in het beleid dat rijksbreed wordt gevoerd ten aanzien van het financieel beheer in het algemeen en de inrichting van de begroting, van de administraties, van de financiële verantwoordingen, e.d. in het bijzonder.

Artikel 14

Schriftelijke voorstellen, voornemens en toezeggingen als bedoeld in artikel 13, *eerste lid*, bevatten in de toelichting daarbij een afzonderlijk onderdeel, waarin alle financiële gevolgen voor het Rijk *en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor andere maatschappelijke sectoren* worden vermeld. Daarbij wordt tevens aangegeven in hoeverre *de* financiële gevolgen *voor het Rijk* zijn begrepen in de laatste *bij de Tweede Kamer* ingediende begroting en in de meerjarenramingen, bedoeld in artikel 7, aanhef en onder e.

In de eerste volzin van artikel 14 wordt thans beter tot uitdrukking gebracht, dat het de bedoeling is dat – naast de gevolgen van beleidsvoorstellen, – voornemens, en -toezeggingen voor het Rijk (budgetsector) – ook waar mogelijk de financiële gevolgen voor andere maatschappelijke sectoren in de toelichting bij een voorstel e.d. dienen te worden vermeld. Als andere maatschappelijke sectoren worden onder meer aangemerkt de burgers (particuliere huishoudingen), de bedrijven, de lagere overheden, de zelfstandige bestuursorganen (zbo's), de sociale zekerheidssector en de zorgsector. In het oude artikel 14 kon dit voorschrift slechts worden afgeleid uit de toelichting bij dat artikel. Indien het vermelden van de financiële gevolgen voor andere sectoren niet mogelijk wordt geacht, dient dat in de toelichting bij het betrokken voorstel e.d. te worden gemotiveerd.

De toevoeging in artikel 14 van de woorden *bij de Tweede Kamer* beogen een verduidelijking te geven ten aanzien van wat met *ingediende begroting* wordt bedoeld. Voor het schrappen van de woorden «voorstellen van wet tot vaststelling» (van de begroting) wordt verwezen naar hetgeen daaromtrent is toegelicht bij artikel 8, eerste lid.

Artikel 15

Onze Minister van Financiën stelt regels met betrekking tot:

- a. de voorbereiding, *de wijziging* en de inrichting van de begrotingen met inbegrip van de daarbij behorende toelichtingen en bijlagen, alsmede *met betrekking tot* de wijze waarop de begrotingsramingen tot stand komen;
- b. (ongewijzigd)

De wijziging in dit artikel is een technische wijziging die beoogt meer nadruk te leggen op het begrotingskarakter van de stukken waarop de te stellen regels betrekking hebben en minder op het juridische karakter van de stukken. De regels zijn vervat in de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Artikel 15a

Onze Minister van Financiën bepaalt de criteria die gehanteerd worden voor het instellen van een begrotingsreserve als bedoeld in artikel 5, vijfde lid, en stelt de voorwaarden vast voor de toevoeging en de onttrekking van gelden aan de reserve.

Voor een toelichting bij dit ingevoegde artikel wordt verwezen naar paragraaf 2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting en naar de toelichting bij artikel 5, vijfde lid (nieuw).

Artikel 17

Eerste lid

1. Onze ministers, ieder met betrekking tot de begrotingen waarover hij het beheer voert, dragen zorg voor een rechtmatig financieel beheer. *Zij* dragen tevens zorg voor de doelmatigheid van het beheer, van de organisatie en van het beleid dat aan de begroting van het betrokken ministerie ten grondslag ligt, *alsmede voor het periodiek onderzoeken van die doelmatigheid.*

In het eerste lid van artikel 17 is thans expliciet de eis van rechtmatigheid opgenomen, waaraan het financieel beheer dat ministers voeren, dient te voldoen. Ook de verantwoordelijkheid voor de doelmatigheid is thans meer geëxpliciteerd doordat bepaald wordt dat ministers de doelmatigheid als zodanig tot hun zorg en dus verantwoordelijkheid dienen te rekenen. De eis van doelmatigheid heeft het karakter van een inspanningsverplichting, in tegenstelling tot de rechtmatigheidseis, die het karakter van een resultaatverplichting heeft.

Tot nog toe bracht de CW deze eisen in de artikelen 51 en 57 alleen in indirecte zin in verband met het door de ministers gevoerde beheer. Artikel 51 belast de Rekenkamer met het onderzoek naar de rechtmatigheid van het gevoerde financiële beheer en de jaarlijkse financiële verantwoordingen daarover en artikel 57 geeft haar een taak met betrekking tot de doelmatigheid van het beheer, de organisatie en het beleid. Verder blijkt uit artikel 22, eerste lid, dat de departementale accountantsdienst een taak heeft met betrekking tot de controle van de rechtmatigheid van het financiële beheer en de verantwoordingen daarover. De eisen van rechtmatigheid en doelmatigheid zijn binnen de rijksoverheid dermate leidend voor alle ministeriële handelingen, dat expliciete vastlegging daarvan in deze wet wenselijk is.

De eis van rechtmatigheid houdt in dat het financieel beheer in overeenstemming dient te worden gevoerd met wettelijke regelingen, met begrotingswetten en met contractuele afspraken met derden. Een rechtmatig financieel beheer impliceert ook dat het beheer ordelijk en controleerbaar dient te zijn.

Artikel 19

1. *De aan het Rijk toebehorende en toevertrouwde gelden en geldswaardige papieren worden in 's Rijks schatkist gedeponeerd.*
2. *Onze Minister van Financiën is belast met het beheer van de centrale kassen van 's Rijks schatkist, alsmede met de coördinatie van en het toezicht op het door Onze ministers gevoerde beheer van de departementale kassen.*
3. *Onze ministers zijn belast met het beheer van de departementale kassen, ieder voorzover dit beheer voortvloeit uit het beheer van de begrotingen en de rekeningen buiten begrotingsverband waarmee hij is belast.*
4. *In afwijking van het derde lid kan Onze Minister van Financiën bepalen dat bepaalde uitgaven en ontvangsten niet ten laste of ten gunste van de departementale kassen plaatsvinden, maar ten laste of ten gunste van de centrale kassen worden verricht.*
5. *Onze Minister van Financiën houdt per begroting één of meer rekeningen-courant aan tussen het Ministerie van Financiën en het ministerie van Onze minister die de betrokken begroting beheert.*
6. *Onze Minister van Financiën kan ten behoeve van een doelmatig en risico-arm kasbeheer aan derden voor zover deze collectieve middelen beheren, toestaan deze middelen in rekening-courant aan te houden bij het Ministerie van Financiën.*
7. *Over een debet- en een creditstand van een rekening-courant kan door Onze Minister van Financiën een rentevergoeding worden vastgesteld.*

Algemeen

Het oude artikel 19 bevatte bepalingen over zowel het kasbeheer als het materieelbeheer bij het Rijk. Thans is hierin een splitsing aangebracht; artikel 19 beperkt zich nu tot het kasbeheer en in artikel 19A zijn de bepalingen over het materieelbeheer opgenomen. Artikel 19 is geherformuleerd in het licht van het nieuwe Besluit Kasbeheer 1998. Met de aanpassingen van de formuleringen inzake het kasbeheer worden geen wijzigingen beoogd in het beleid dat bij het Rijk wordt gevoerd ten aanzien van het kasbeheer (kasbeleid).

Het kasbeleid bij het Rijk wordt gevoerd door de Minister van Financiën als schatkistbeheerder («treasury»). Dit is onlangs met zoveel woorden vastgelegd in artikel 2 van het Besluit Kasbeheer 1998. Het kasbeleid is erop gericht om het kasbeheer binnen het Rijk doelmatig en rechtmatig te laten plaatsvinden. Het kasbeheer vindt doelmatig plaats als de kosten daarvan worden geminimaliseerd, onder de voorwaarden dat de voortgang en de administratieve afwikkeling van de betalingen verzekerd is. In het algemeen is kostenminimalisatie te realiseren door zo laat mogelijk te betalen en zo vroeg mogelijk te innen. Vanzelfsprekend moet daarbij rekening worden gehouden met gemaakte afspraken en met relevante bepalingen die bijvoorbeeld zijn vastgelegd in subsidie-regelingen. Bij het besluitvormingsproces omtrent (toekomstige) betaal- en incassomomenten dienen elementen van het kasbeheer een rol te spelen. In dit verband is het tevens van belang dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat het Rijk (dure) saldi op zijn betaalrekeningen aanhoudt. Van rechtmatigheid bij het kasbeheer is sprake als alle voor het kasbeheer geldende regels in acht worden genomen (onder andere alle comptabele regels rond het kasbeheer, maar ook contractuele bepalingen in overeenkomsten die met derden zijn gesloten, zoals bijvoorbeeld bepalingen inzake uiterste betalingstermijnen).

Het kasbeleid van de Minister van Financiën komt tot uitdrukking in enerzijds het beheer dat hij als schatkistbeheerder voert over de centrale kassen behorende tot 's Rijks schatkist (dit zijn de centraal beheerde tegoeden op een aantal daartoe aangewezen bankrekeningen), anderzijds

komt dat tot uitdrukking in zijn regievoerende functie met betrekking tot het beheer dat de vakministers voeren over de departementale kassen, die eveneens tot 's Rijks schatkist behoren. Deze taken die de Minister van Financiën in het kader van het kasbeleid verricht, zijn thans in het tweede lid van artikel 19 opgenomen. De regievoerende functie omvat voor een belangrijk deel coördinerende en toezichhoudende taken met betrekking tot de decentraal door de vakministers te verrichten en verrichte kasbeheershandelingen.

Eerste lid

In de bepaling in het *eerste lid* komt het financieel-organisatorische uitgangspunt van de «eenheid van ('s Rijks) kas» naar voren. Alle geldmiddelen die ambtenaren, dienstonderdelen en – in sporadische gevallen – derden namens het Rijk als goed huisvader beheren, of het nu eigen Rijksmiddelen zijn (toebehorend) of door derden aan het Rijk (tijdelijk) toevertrouwde middelen, vormen tezamen de inhoud van 's Rijks schatkist. 's Rijks schatkist is de metafoor voor alle chartale en girale tegoeden die het Rijk beheert en over welk beheer door middel van de gevoerde rijksadministraties verantwoording wordt afgelegd.

Derde en vierde lid

Het *derde lid* bevat thans de wettelijke basis voor het gedecentraliseerde kasbeheer door ieder van de vakministers. Het *vierde lid* bevat een bevoegdheid voor de Minister van Financiën, waarmee hij door middel van een bepaalde mate van centralisatie invulling kan geven aan de doelmatigheidsdoelstelling voor het kasbeheer. Voor een toelichting op de binnen het Rijk doorgevoerde mate van (de)centralisatie van het kasbeheer wordt verwezen naar de Nota van toelichting bij het Besluit Kasbeheer 1998.

De formulering in het derde lid, luidende «*ieder voor zover dit beheer voortvloeit uit het beheer van de begrotingen en de rekeningen buiten begrotingsverband waarmee hij is belast*» heeft tot consequentie dat de vakministers belast zijn met het debiteurenbeheer (vorderingenbeheer) en het crediteurenbeheer (betalingenbeheer) dat uit hun begrotingsbeheer voortvloeit. Voor de afbakening van het begrotingsbeheer tussen de verschillende ministers is, gelet op het bepaalde in de artikelen 2 (nieuw) en 16 van de CW, vooral de departementale taakverdeling leidend. De bepaling in het derde lid vormt aldus onder andere de basis voor de heffing en de inning door de Belastingdienst (Minister van Financiën) van de door het Rijk ingestelde belastingen. Deze bepaling sluit echter niet uit dat bij of krachtens de CW of andere specifieke wetten andere ministers of andere organen (bijvoorbeeld zbo's) met de heffing en inning van bepaalde door het Rijk ingestelde heffingen kunnen worden belast.

Overigens hoeft de formulering in het derde lid dat «*Onze ministers zijn belast met het beheer van ...*» niet zo strikt te worden geïnterpreteerd, dat (delen van de) taken die uit het kasbeheer voortvloeien niet via bijvoorbeeld uitbesteding of inbesteding door derden respectievelijk door departementale organisaties die onder de verantwoordelijkheid van een andere minister vallen, zouden kunnen worden verricht. In voorkomende gevallen worden dergelijke deeltaken echter altijd *namens* de minister die met het kasbeheer is belast verricht (machtigingsof mandaatconstructie)¹.

Vijfde lid

Het nieuwe vijfde en zesde lid zijn ontleend aan het Besluit Kasbeheer 1998. Het vijfde lid bevat de bepaling waarin de Minister van Financiën wordt opgedragen om interne rekeningen-courant aan te houden tussen het Ministerie van Financiën en (diensten van) de andere departementen. Deze bepaling heeft primair een doelmatigheidsachtergrond. Door

¹ Zie ook hetgeen omtrent externe kasbeheerders is uiteengezet in de Nota van toelichting bij het Besluit Kasbeheer 1998 artikel 5, eerste lid).

onderlinge betalingen af te wikkelen via een intern systeem van rekeningen-courant kan worden voorkomen dat onderlinge betalingen via (externe) bankrekeningen moeten worden afgewikkeld.

Op grond van artikel 1, eerste lid, CW omvat de rijksbegroting 24 (deel)-begrotingen. Het vijfde lid biedt de basis voor afzonderlijke rekening-courantverhoudingen voor al deze begrotingen met het Ministerie van Financiën. In de praktijk is ook in bijna alle gevallen gebruik van die mogelijkheid gemaakt; alleen voor de begrotingen van het koninklijk huis (I) en de hoge colleges van staat (II) zijn geen afzonderlijke rekeningen-courant geopend.

De interne rekeningen-courant worden door het Ministerie van Financiën beheerd; Financiën fungeert op die wijze als interne concernbank binnen het Rijk. De rekeningen-courant zijn in het algemeen op naam gesteld van de Centrale directies FEZ van de departementen.

In een aantal gevallen wordt meer dan één rekening-courant per departementale begroting aangehouden; het betreft enkele (buiten)diensten van het Rijk, zoals de Belastingdienst en het Agentschap van Financiën, met een relatief omvangrijk betalingsverkeer en uit een oogpunt van informatievoorziening bijzondere geldstromen.

Naast deze rekeningen-courant wordt in elk geval voor elk agentschap een rekening-courant tussen het Ministerie van Financiën en het betrokken ministerie aangehouden. De reden hiervan is dat ten behoeve van de renteberekening over de uitstaande saldi, zichtbaar gemaakt moet worden in welke mate en gedurende welke perioden een agentschap over een positief of negatief rekening-courantsaldo beschikte. Een agentschap mag, in tegenstelling tot gewone dienstonderdelen binnen het Rijk, op grond van de voor agentschappen geldende afwijkende financiële beheersregels namelijk bij het Ministerie van Financiën (intern) lenen en reserveren (leen- en depositofaciliteit). Voor het vergoeden respectievelijk in rekening brengen van een rente over de in rekening-courant uitstaande credit- en debetsaldi wordt thans in het zevende lid van dit artikel de wettelijke basis gelegd.

Per 1 augustus 1999 waren er 51 interne rekeningen-courant tussen het Ministerie van Financiën en andere dienstonderdelen van het Rijk, waarvan 21 met agentschappen.

Zesde lid

Het zesde lid verleent de Minister van Financiën de bevoegdheid om ook met bepaalde derden, namelijk derden die collectieve middelen beheren (te denken valt aan zbo's of andere organisaties die bekostigd worden uit rijksbijdragen of uit wettelijke heffingen), een rekening-courantrelatie aan te gaan als daarmee een doelmatig en risico-arm kasbeheer door die derden wordt bevorderd. In tegenstelling tot de rekening-courantrelaties met andere onderdelen van het Rijk gaat het hier om externe rekeningen-courant.

Het aanhouden van liquide middelen door derden in de schatkist wordt wel aangeduid met het begrip *geïntegreerd middelenbeheer*. Als daarbij ook wordt voorzien in de mogelijkheid van een rood-stand (debit-stand) van de rekening-courant (eventueel in de vorm van een lening) dan wordt wel gesproken van *bankieren in de schatkist*.

Als algemene beleidslijn geldt dat derden geen geldelijk tegoed bij het Rijk aanhouden; noch bij het Ministerie van Financiën, noch bij een van de andere ministeries. De achterliggende gedachte daarbij is dat het niet primair op de weg van het Rijk ligt om als bankier op te treden; dat is geen publieke taak maar het domein van het commerciële bankwezen. Toch kan

het voor een doelmatig en risico-arm beheer van collectieve middelen, voor zover die door derden buiten het Rijk worden beheerd, wenselijk zijn derden de mogelijkheid te bieden een rekening-courant bij het Ministerie van Financiën aan te laten houden. Het Rijk kan als sterke en meest betrouwbare marktpartij via de Agent van Financiën het meest doelmatig op de geld- en kapitaalmarkt opereren. Het kan de al dan niet tijdelijke overtollige liquide collectieve middelen van derden betrekken bij zijn dagelijkse financiële transacties op die markten, waardoor voor de collectieve sector als geheel efficiencyvoordelen ontstaan. Via een rentevergoeding over de op de rekening-courant uitstaande creditsaldi komt dit voordeel geheel of gedeeltelijk aan de betrokken derden ten goede.

Bij het beoordelen van het toestaan van een externe rekening-courantrelatie worden criteria van rechtmatigheid, financiële doelmatigheid en risico-bepanking gehanteerd; ook worden daarbij de (positieve) effecten op het begrotingsbeleid (EMU-saldo) betrokken.

Of aan het aanhouden van liquide collectieve middelen door andere overheidsorganen (bijvoorbeeld door zelfstandige bestuursorganen) in de schatkist in bepaalde gevallen wellicht een verplicht karakter moet worden gegeven, wordt thans door de regering nader onderzocht.

Externe rekening-courantrelaties die het Rijk (de schatkist) met derden aangaat, worden contractueel vastgelegd in een rekening-courantovereenkomst. Artikel 7 van het Besluit Kasbeheer 1998 schrijft dit voor. Daarin worden ook de voorwaarden geregeld die daarbij gelden. In geval een rekening-courantrelatie voorziet in de mogelijkheid van het opnemen van een lening (al dan niet in de vorm van een rekening-courantkrediet), zal uit de voorwaarden moeten blijken voor welke doeleinden leningsmiddelen vanuit de schatkist beschikbaar kunnen worden gesteld. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat leningen of kredieten beschikbaar worden gesteld, teneinde de betrokken derde (overheidsorganisatie) daarmee de mogelijkheid te bieden in een bepaalde markt(rente)situatie via rentearbitrage een financieel voordeel te laten behalen. Actief bankieren met middelen uit de schatkist kan op deze wijze worden voorkomen.

Overigens zullen de taken en bevoegdheden van organisaties die collectieve middelen beheren in het algemeen bij of krachtens de wet zijn geregeld. Daarbij wordt veelal expliciet een leningsbevoegdheid uitgesloten, dan wel ingekaderd en beperkt tot specifieke financieringssituaties. Daarmee zal het actief bankieren door dergelijke overheidsorganisaties veelal reeds afdoende wijze zijn uitgesloten.

Er zijn thans (1 december 1999) ca. 45 externe rekeningen-courant met onder andere de Europese Unie (2), Sociale Fondsen (15), de universiteiten en academische ziekenhuizen (18) en een aantal kleinere organisaties zoals de Stichting Groenfonds, het Nationaal Restauratiefonds en de Stichting Gezondheidszorg voor Dieren.

De formulering van het zesde lid brengt à contrario geredeneerd met zich mee, dat andere ministers niet de bevoegdheid hebben derden toe te staan een geldelijk tegoed op een rekening-courant aan te houden bij hun ministeries ten laste waarvan aan andere derden betalingen worden verricht. Dit sluit evenwel niet de mogelijkheid uit dat derden (bijvoorbeeld afnemers van diensten van het Rijk) aan een ministerie voorschotbetalingen doen, waarmee in de loop van de tijd definitieve betalingen aan dat ministerie worden verrekend. Zo komt het bij het Ministerie van Justitie voor dat notarissen een bedrag in depot geven waarmee later te betalen griffierechten worden verrekend.

Zevende lid

Inherent aan het aanhouden van een rekening-courant tussen twee organisaties is, dat op de rekening-courant een debet- (zwart-) of een credit-(rood-)stand zal voorkomen. Over dergelijke saldi kunnen rentevergoedingen worden afgesproken. Dit artikellid regelt de wettelijke basis voor het vergoeden van een creditrente en het in rekening brengen van een debetrente over de saldi op de rekeningen-courant die bij het Ministerie van Financiën worden aangehouden.

Voor gelden die in een externe rekening-courantrelatie worden aangehouden, ligt het vergoeden van een creditrente of het in rekening brengen van een debetrente in elk geval in de rede.

Het vergoeden van rente over saldi die bijgehouden worden op interne rekeningen-courant ligt niet zonder meer in de rede. Bij agentschappen is daarvoor gekozen, omdat het past in het resultaatgerichte sturingsmodel dat bij die organisatievorm wordt toegepast. In dat model past het dat alle kosten en opbrengsten, dus ook de kosten en opbrengsten van het beheer van de financiële middelen, in beeld worden gebracht en worden betrokken bij de beoordeling van het doelmatig functioneren van een agentschap.

Met toepassing van artikel 33, eerste lid, van deze wet kan de Minister van Financiën nadere regels stellen met betrekking tot het gebruik van de interne en externe rekeningen-courant.

Vervallen artikelliden

De oude artikelliden 2, 5 en 7 zijn vervallen. Deze hadden betrekking op de persoonlijke ministeriële aanwijzing (en intrekking daarvan) van kasbeheerders (tweede lid), op de afwijkende aanwijzingsprocedure van de kasbeheerders bij de hoge colleges van staat (vijfde lid) en op het doen van mededelingen aan de Rekenkamer over de aanwijzing van kasbeheerders en over de intrekking daarvan. Met de afschaffing van de persoonlijke ministeriële aanwijzing van kasbeheerders wordt overigens niet beoogd de functie van kasbeheerder af te schaffen. Benoeming of aanwijzing van kasbeheerders kan plaatsvinden op de voor het betrokken dienstonderdeel gebruikelijke wijze waarop functionarissen worden benoemd.

Ter toelichting bij de afschaffing van de persoonlijke aanwijzing van kasbeheerders door de ministers wordt verwezen naar hetgeen daaromtrent in de Nota van toelichting bij artikel 5, derde lid van het Besluit Kasbeheer 1998 is uiteengezet.

Artikel 19A

1. Onze ministers, ieder met betrekking tot de begrotingen waarover hij het beheer voert, *dragen zorg voor een rechtmatig en doelmatig materieelbeheer*, een en ander voor zover het *materieelbeheer* niet bij of krachtens de wet aan een of meer van Onze andere ministers is opgedragen.
2. Het materieelbeheer van het Rijk omvat de zorg voor het materieel dat aan het Rijk toebehoort dan wel is toevertrouwd.
3. Onze Minister van Financiën is *verantwoordelijk voor het beheer van het overtollige materieel bij het Rijk*.

Het eerste lid van artikel 19A is overgenomen uit het derde lid van het oude artikel 19. Daarbij is het juridische bepaalde begrip *niet-geldelijke zaken* vervangen door het (bedrijfs)economisch begrip *materieel*; dit in aansluiting op het gebruik van dit begrip in het Besluit materieelbeheer 1996. In het eerste lid zijn tevens de eisen rechtmatigheid en doelmatigheid opgenomen. Deze eisen zijn eveneens overgenomen uit genoemd Besluit. Deze eisen zijn voor het overheidshandelen van een dermate

groot belang dat vastlegging in de wet geboden is. De eis van rechtmatigheid houdt in dat het materieelbeheer in overeenstemming dient te worden gevoerd met wettelijke regelingen en met eventuele contractuele afspraken met derden. Een rechtmatig beheer impliceert dat het beheer ordelijk en controleerbaar dient te zijn.

Bij toevertrouwde zaken (het tweede lid) kan gedacht worden aan zaken die nodig zijn voor het functioneren van de dienst (bijvoorbeeld gehuurde of geleasde goederen), maar ook aan in bewaring genomen zaken (bijvoorbeeld in beslag of in consignatie genomen goederen). Voor alle zaken die in het beheer zijn van het Rijk dient als een goed huisvader te worden zorggedragen.

Het derde lid vervangt het zesde lid van het voormalige artikel 19. Het betreft de domeintaak van de Minister van Financiën voor het overtollig materieel. De formulering *is belast met het beheer* is vervangen door *is verantwoordelijk voor het beheer*, waarmee meer recht wordt gedaan aan de praktijk waarbij de Dienst der Domeinen lang niet in alle gevallen het overtollig materieel (tijdelijk) in fysiek beheer overneemt van de afstotende dienstonderdelen. De verantwoordelijkheid voor het beheer van overtollig materieel houdt beleidsmatig in dat Domeinen verantwoordelijk is voor het proces van afstoting (in gebruikgeving aan andere dienstonderdelen of derden of verkoop) en de daarbij te bedingen voorwaarden (o.a. prijsbepaling bij verkoop).

In het oude vierde lid was de persoonlijke ministeriële aanwijzing (en de intrekking daarvan) voorgeschreven van centrale-voorraadbeheerders. Dit artikellid is thans vervallen. Daarmee is niet beoogd de functie van centrale-voorraadbeheerder af te schaffen. Benoeming of aanwijzing van een centrale-voorraadbeheerder kan plaatsvinden op de voor het betrokken dienstonderdeel gebruikelijke wijze waarop functionarissen worden benoemd.

Artikel 20

Tweede lid

2. Onze Minister van Financiën voert de *centrale* administratie van 's Rijks schatkist.

De wijziging in artikel 20, tweede lid betreft de invoeging van het woord *centrale* vóór *administratie*. Het gaat hier om het herstel van een bij de vierde wijziging van de CW ingeslopen onjuistheid. Deze wijziging is in het Besluit Kasbeheer 1998 «aangekondigd».

Artikel 22

Eerste lid

1. Onze ministers, ieder met betrekking tot de begrotingen waarover hij het beheer voert, dragen aan de accountantsdienst van hun ministerie de controle op van:
 - a. het gevoerde financieel beheer en de jaarlijkse financiële verantwoordingen daarover; het bepaalde in artikel 51, tweede en derde lid, is van overeenkomstige toepassing;
 - b. de administraties die ten behoeve van dat beheer en die verantwoordingen worden gevoerd.
 - c. *het gevoerde materieelbeheer en de daarvan bijgehouden administraties.*

Onze Minister van Financiën draagt zorg voor de accountantscontrole van de *centrale* administratie van 's Rijks schatkist. Artikel 52 is van overeenkomstige toepassing.

De invoeging van het nieuwe onderdeel c in het eerste lid inzake de controle van het materieelbeheer houdt een opwaardering in van het belang van de controle van het materieelbeheer. De controle van het materieelbeheer vond tot nog toe plaats op grond van de bepalingen die ter zake in het Besluit Taak DAD zijn opgenomen. Bij de Vierde wijziging van de CW (Stb. 1991, 752) zijn in artikel 19 reeds beheersbepalingen voor het materieelbeheer in de CW opgenomen. Deze zijn thans verwerkt in artikel 19A.

De invoeging van onderdeel c houdt in dat ook de controle op het gevoerde materieelbeheer en de daarvan bijgehouden administraties expliciet in de CW wordt opgenomen. De bijgehouden administraties moeten inzicht geven in het gevoerde materieelbeheer. Er wordt niet voorgeschreven dat over het materieelbeheer jaarlijks een afzonderlijk verantwoordingsverslag moet worden opgesteld, zoals wel op grond van artikel 65 over het financieel beheer een jaarlijkse financiële verantwoording moet worden opgemaakt. Als er echter over het materieelbeheer door een dienstonderdeel een verantwoordingsverslag wordt opgemaakt, dan ligt voor de hand dat dat verslag mede onderdeel uitmaakt van de controle van de departementale accountantsdienst.

De wijziging in artikel 22, eerste lid, tweede volzin hangt samen met de wijziging in artikel 20, tweede lid. Het betreft de invoeging van het woord *centrale vóór administratie*. Het gaat hier om het herstel van een bij de vierde wijziging van de CW ingeslopen onjuistheid. Deze wijziging is in het Besluit Kasbeheer 1998 «aangekondigd».

Derde en vierde lid

3. *In overeenstemming met Onze Minister van Financiën wijzen Onze ministers het hoofd aan van de accountantsdienst van hun ministerie en trekken zij een zodanige aanwijzing in.*
4. Onze ministers doen schriftelijk mededeling aan de Rekenkamer van een aanwijzing en een intrekking.

Met de aangebrachte wijziging in het derde lid van artikel 22 wordt beoogd de procedure voor de aanwijzing en de intrekking van de aanwijzing van een hoofd van een departementale accountantsdienst, gelijk te stellen aan die voor het hoofd van een centrale directie financieel-economische zaken van een departement (zie artikel 21, derde lid). De wijziging in het vierde lid vloeit logisch voort uit die in het derde lid.

Artikel 26

Tweede lid

2. *Het eerste lid kan tevens worden toegepast bij verrekeningen tussen dienstonderdelen waarvan de begrotingsartikelen tot eenzelfde begroting behoren, indien het aantoonbaar administratief doelmatig is deze verrekeningen als geldelijke betalingen en ontvangsten te boeken.*

Het tweede lid van artikel 26 is nieuw. Op grond van het bepaalde in het eerste lid van artikel 26 mogen verrekeningen tussen diensten binnen een ministerie niet over de begroting lopen; dit om onnodige dubbeltellingen te vermijden. Als een dienst wegens levering van goederen of wegens dienstverlening zowel een relatie met externe klanten (afnemers) als met interne klanten (afnemers) heeft, is het administratief niet doelmatig als de verwerking (boeking) van de daarmee samenhangende inkomsten op een verschillende manier moet plaatsvinden. De bepaling in het nieuwe tweede lid biedt een opening voor deze zelfde wijze van boeken. Deze bepaling kan ook worden toegepast bij verrekeningen binnen één (groot) dienstonderdeel (dus binnen één begrotingsartikel).

De beoordeling in concrete gevallen of het aantoonbaar administratief doelmatig is om dergelijke interne verrekeningen als geldelijke betalingen en ontvangsten te boeken komt in eerste instantie het leverende dienst-onderdeel toe. Controle-instanties als de departementale accountants-dienst en de Rekenkamer kunnen daarover echter een – afwijkend – oordeel hebben.

Artikel 28

Onze Minister van Financiën sluit overeenkomsten tot het aangaan van geldleningen door de Staat, nadat hij daartoe machtiging bij de wet heeft ontvangen.

De leden 2 tot en met 4 van artikel 28 kunnen vervallen, omdat de bepalingen die daarin werden geregeld thans zijn geregeld in het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996. De in het eerste lid bedoelde machtiging wordt jaarlijks verleend bij de begrotingswet van de begroting van Nationale Schuld (IXA).

Artikel 29

Eerste lid

1. Het oprichten of mede-oprichten, dan wel het doen oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon door de Staat zal niet eerder plaatsvinden dan 30 dagen, nadat van het voornemen daartoe door Onze betrokken minister, in overeenstemming met het gevoelen *oordeel* van de ministerraad, schriftelijk mededeling is gedaan aan beide Kamers van de Staten-Generaal. *Het oordeel van de ministerraad wordt door Onze betrokken minister niet gevraagd, dan nadat hij met de Algemene Rekenkamer overleg heeft gevoerd over de voorgenomen rechtshandeling.*

Met het wijzigingsvoorstel wordt beoogd de Rekenkamer vooraf de mogelijkheid te geven de betrokken minister op de hoogte te stellen van haar oordeel over de door de minister met de rechtspersoon overeen te komen toezichts- en controlestructuur ten aanzien van het financieel beheer van de rechtspersoon. Met name zal de Rekenkamer bezien of de beoogde structuur voldoet aan de eisen die daaraan, mede in het licht van artikel 59 CW, moeten worden gesteld. Daarin ligt ook de beperking voor de Rekenkamer. Ik acht het niet juist als de Rekenkamer in het kader van een overleg over het voornemen tot oprichten, mede-oprichten of het doen oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon, zich ook zou uitspreken over bijvoorbeeld de beleidsmatige wenselijkheid van het voornemen of over de juridische en of bestuurlijke vormgeving ervan (bijvoorbeeld de privaatrechtelijke versus de publiekrechtelijke vormgeving). Dat behoort primair tot de verantwoordelijkheid van de betrokken minister.

Het spreekt voor zich dat het oordeel van de Rekenkamer door de betrokken minister ter kennis wordt gebracht aan de ministerraad en aan de Staten-Generaal.

Tweede lid, tweede zin

Indien een van beide Kamers binnen 30 dagen na de mededeling, bedoeld in het eerste lid, of *binnen 14 dagen* na het verstrekken van de in dit lid bedoelde inlichtingen, als haar oordeel uitspreekt dat de voorgenomen rechtshandeling een voorafgaande machtiging bij de wet behoeft, zal de rechtshandeling eerst plaatsvinden na die machtiging.

De wijzigingen in de tweede volzin van het tweede lid van artikel 29 beogen het rechtzetten van een inconsistentie, die bij de Zesde wijziging

van de CW is ontstaan. De oude tekst leidde ertoe dat het direct vragen om een wettelijke machtiging door een van beide kamers der Staten-Generaal binnen 14 dagen zou moeten plaatsvinden, terwijl het vragen van (eerst) nadere inlichtingen binnen 30 dagen mogelijk was. Dat is niet evenwichtig. Bij een vertraagde reactie van de zijde van de kamers zou men aldus «gedwongen» zijn eerst nadere inlichtingen te vragen, ook in situaties waarin het voor een van beide kamers duidelijk zou zijn dat het direct vragen om een wettelijke machtiging adequaat is. Overigens is de geschetste casus enigszins theoretisch, omdat mag worden aangenomen, dat in de praktijk het eerst vragen van inlichtingen altijd wel vooraf zal gaan aan het vragen om een wettelijke machtiging.

Derde en vierde lid

In deze beide leden van artikel 29 is de zinsnede *een belang van fl. 1 miljoen of meer is gemoeid* vervangen door: *een groter financieel belang is gemoeid dan een door Onze Minister van Financiën vast te stellen bedrag*. Deze wijziging sluit aan bij de beleidslijn om in comptabele wetten en koninklijke besluiten geen expliciete grensbedragen (meer) op te nemen. De explicitering van dergelijke grensbedragen vindt bij een ministerieel besluit plaats. Met deze wijziging wordt automatisch de in dit artikellid noodzakelijke valuta-omzetting (van gulden naar Euro) ondergaan, die in 2002 moet zijn doorgevoerd.

Artikel 30

Het verrichten namens de Staat van een privaatrechtelijke rechtshandeling met een geldelijk belang geschiedt op een wijze die:

- a. voor de Staat voldoende duidelijk de plichten en rechten van de betrokken partijen bewijsbaar vastlegt;*
- b. controleerbaar is;*
- c. in het maatschappelijk verkeer wordt geaccepteerd.*

Artikel 30 dient een aantal doelen. Deze doelen staan bij de voorgestelde wijziging niet ter discussie. Deze doelen zijn:

- a. het bevorderen van de controleerbaarheid van de aangegane verplichtingen ten behoeve van de controle op het gevoerde financieel beheer;
- b. het kunnen beschikken over bewijsmiddelen ten behoeve van eventuele rechtsgedingen;
- c. de controle op de volmacht van de functionaris die de rechtshandeling verricht.

In het oude artikel 30 werd in feite één technische procedure voorgeschreven, waarmee deze doelen kunnen worden bereikt, te weten de schriftelijke vastlegging.

Voorgescreven was namelijk dat van het verrichten namens de Staat van een privaatrechtelijke rechtshandeling met een geldelijk belang uit *geschrifte* moest blijken (tenzij het belang minder was dan een door de Minister van Financiën vast te stellen bedrag). Verder was geregeld dat de Minister van Financiën een bedrag kon vaststellen waarboven het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen namens de Staat slechts bij *schriftelijke overeenkomst* kan plaatsvinden. De nadruk op de schriftelijke vorm waaruit de bedoelde handelingen moeten blijken, staat het toepassen van nieuwe technologische ontwikkelingen, zoals EDI (electronic data interchange; ofwel de elektronische overeenkomsten) in de weg. Om die reden is artikel 30 thans aangepast en algemener geformuleerd, zodat bij het aangaan van juridische verplichtingen op nieuwe ontwikkelingen kan worden ingespeeld. De opsomming van de criteria onder a tot en met c is cumulatief bedoeld.

Overigens neemt de nieuwe formulering van artikel 30 niet weg, dat in de praktijk de schriftelijke vastlegging vaak nog de enige vorm is waarmee voldoende bewijsbaar de rechten en de plichten van de betrokken partijen over en weer kunnen worden vastgelegd. Ook bij de toepassing van EDI-vormen zal het vaak noodzakelijk zijn door middel van schriftelijke raamovereenkomsten voor het Rijk voldoende zekerheid in te bouwen om op te kunnen terugvallen in geval van een mogelijke geschil met de andere partij.

In de praktijk lijkt het verstandig binnen een ministerie vooraf meerdere disciplines (bijvoorbeeld een jurist, de accountant, een IT-specialist) te betrekken bij de vraag in een concrete situatie van niet-schriftelijke vastlegging of er sprake is van een voldoende duidelijke en bewijsbare vastlegging, van voldoende controleerbaarheid en van een voldoende mate van maatschappelijke acceptatie.

Artikel 32

letter c, d en e

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot:

- a. (ongewijzigd).
- b. (ongewijzigd).
- c. het *kasbeheer*;
- d. het *materieelbeheer*.

De wijzigingen die bij de letters c en d van artikel 32 zijn aangebracht, betreffen redactionele vereenvoudigingen, waarbij de begrippen *kasbeheer* en *materieelbeheer* zijn gebruikt in plaats van een omschrijving van die begrippen. Deze begrippen worden in respectievelijk het Besluit Kasbeheer 1998 en het Besluit Materieelbeheer 1996 gedefinieerd.

Het voorschrift onder de letter e (oud), dat voor het verlenen van voorschotten bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels moeten worden gesteld, is thans vervallen. Deze afzonderlijk geformuleerde eis van een koninklijk besluit voor dergelijke kasbeheerhandelingen is niet meer noodzakelijk, omdat het kasbeheer van het Rijk inmiddels op een koninklijk besluit is gebaseerd en op basis van artikel 2, derde lid, van dat besluit (Kasbeheer 1998) de Minister van Financiën in lagere regelgeving kan voorzien. Het huidige Besluit verlening voorschotten 1994 zal inhoudelijk wel blijven bestaan, maar (juridisch) worden omgezet in een ministeriële regeling.

Artikel 33

Eerste lid

1. Onze Minister van Financiën stelt regels met betrekking tot *de verschillende onderdelen van het financiële beheer*.

In artikel 33 is de oude gedetailleerde formulering vervangen door de algemene bepaling dat de regels betrekking (dienen te) hebben op het (ruime begrip) financieel beheer (bij het Rijk). Tot het financieel beheer kan worden gerekend, het beheer met betrekking tot de jaarlijkse begrotings-exploitatie (i.c. het beheer «binnen begrotingsverband», omvattende de begrotingsvoorbereiding, uitvoering en -verantwoording), het beheer (van rekeningen) «buiten begrotingsverband» en het beheer van de staatsbalans (activa- en passivabeheer). Ook het beheer van interne en externe rekeningen-courant kan hiertoe worden gerekend (zie artikel 19).

Of en in welke mate de verschillende onderdelen van het financieel beheer in de nadere regelgeving van de Minister van Financiën zullen worden betrokken, hangt vooral af van de risico's die in rechtmatigheids- en doelmatigheidsopzicht worden gelopen, wanneer niet tot (meer

centrale) regulering wordt overgegaan. Een overzicht van de huidige regelgeving op het terrein van het financieel beheer bij het Rijk is te vinden in het Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijks-overheid (HAFIR).

De oude bepaling onder de letter b (*het boeken van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten op rekeningen binnen en buiten het begrotingsverband*) vormde de basis voor de RDB, de Regeling departementale begrotingsadministratie) wordt door de nieuwe formulering van artikel 33 afgedekt. Het regelen van onderlinge verrekeningen tussen dienst-onderdelen (onder de letter c, oud) alsmede het regelen van buiten-invorderingstellingen (onder letter d, oud), kan thans geschieden op basis van de delegatiebevoegdheid in het Besluit kasbeheer 1998.

Artikel 38

Tweede en derde lid

2. Onze minister verlenen Onze Minister van Financiën te allen tijde *toegang tot onderscheidenlijk* inzage in *alle goederen, administraties, documenten en andere informatiedragers*.
3. Onze Minister van Financiën wijst de ambtenaren aan die namens hem zijn belast met de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in dit artikel.

De wijziging in het tweede lid van artikel 38 betreft een redactionele vereenvoudiging, waarbij de omschrijving *de administraties, bedoeld in artikel 20, eerste lid, met inbegrip van de bescheiden die daaraan ten grondslag liggen en stellen hem in de gelegenheid de kassen op te nemen bevattende de gelden en geldswaardige papieren, bedoeld in artikel 19, eerste lid, voor zover Onze ministers met het beheer daarvan zijn belast*. is vervangen door de tekst *alle goederen, administraties, documenten en andere informatiedragers*. Deze aanpassing hangt samen met een overeenkomstige aanpassing van artikel 54, eerste lid, ten aanzien van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer. Het begrip *goederen* omvat zowel geldelijke zaken en geldswaardige papieren (in de terminologie van de oude wettekst: *de kassen*) als op voorraden niet-geldelijke zaken.

Artikelen 50 en 58

In artikel 50, eerste lid, en in artikel 58 wordt *Rekenkamer* vervangen door *Algemene Rekenkamer*.

De in de CW in het algemeen toegepaste redactionele lijn is, dat de eerste keer in een artikel steeds over Algemene Rekenkamer wordt gesproken en dat daarna binnen hetzelfde artikel de naam Rekenkamer wordt gebruikt.

Artikel 51

1. De Algemene Rekenkamer onderzoekt:
 - a. het door Onze ministers gevoerde financiële beheer en de jaarlijkse financiële verantwoordingen daarover;
 - b. de administraties die ten behoeve van dat beheer en die verantwoordingen worden gevoerd;
 - c. *het gevoerde materieelbeheer en de daarvan bijgehouden administraties*.

De invoeging van het nieuwe onderdeel c in het eerste lid inzake de controle van het materieelbeheer houdt een opwaardering in van het belang van de controle van het materieelbeheer.

De controle van het materieelbeheer vond tot nog toe plaats op grond van de bepalingen die ter zake in het Besluit Taak DAD zijn opgenomen. Bij de Vierde wijziging van de CW (Stb. 1991, 752) zijn in artikel 19 (thans 19A) reeds beheersbepalingen voor het materieelbeheer in de CW opgenomen. De wijziging in dit artikellid hangt samen met de overeenkomstige wijziging die is doorgevoerd in artikel 22, eerste lid, ten aanzien van de controle door de departementale accountantsdiensten.

Artikel 52

Ten aanzien van *de financiële verantwoording van het Rijk* onderzoekt de Algemene Rekenkamer of deze verantwoording aansluit op de financiële verantwoordingen, bedoeld in artikel 51, eerste lid, en overeenkomstig de daarvoor gegeven voorschriften is opgesteld.

Op grond van artikel 66, tweede lid, bestaat de financiële verantwoording van het Rijk uit de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk, zo nodig voorzien van een toelichting, en uit de op deze rekening aansluitende saldibalans van het Rijk, eveneens zo nodig voorzien van een toelichting. Door de in artikel 52 doorgevoerde wijziging wordt in dat artikel thans ook gesproken over de financiële verantwoording van het Rijk in plaats van over de afzonderlijke onderdelen die van die verantwoording deel uitmaken. Met deze wijziging wordt geen inhoudelijke wijziging beoogd. Wel worden formeel door de nieuwe formulering ook eventuele toelichtingen bij de Rijksrekening en de Rijkssaldibalans binnen het onderzoek van de Algemene Rekenkamer gebracht. Ook dat beoogt geen afwijking ten opzichte van de bestaande praktijk. Overigens is in de afgelopen jaren bij de Rijksrekening noch bij de Rijkssaldibalans een toelichting opgenomen.

Artikel 54

Eerste lid

1. De Algemene Rekenkamer is bevoegd, voor zover zij een en ander nodig acht voor het uitoefenen van haar taak, bij alle *dienstonderdelen* van het Rijk: *alle goederen*, administraties, documenten en andere informatiedragers op door haar aan te geven wijze te onderzoeken.

De oude, vrij gedetailleerde regeling, in artikel 54, eerste lid, deed erg gedateerd aan, met name wat het opnemen van kassen betreft; om die reden is de huidige formulering in algemenere termen gesteld. Daarbij is aangesloten bij de formulering in artikel 38, tweede lid. Met deze wijziging wordt overigens geen beperking van de bevoegdheden van de Rekenkamer beoogd.

Artikel 56

Eerste lid

1. Handhaaft de Algemene Rekenkamer bij haar eindbeslissing haar bezwaar en houdt dit bezwaar in dat bepaalde verplichtingen, uitgaven of ontvangsten niet in overeenstemming met de begrotingswet of met andere wettelijke regelingen tot stand zijn gekomen, dan wordt, binnen twee maanden aan de Tweede Kamer een voorstel tot vaststelling van een indemniteitswet gezonden.

In het eerste lid van artikel 56 is de tussenzin *tenzij inmiddels daaromtrent een regeling naar genoegen van de Rekenkamer is getroffen*, geschrapt. Deze tussenzin deed, gelet op de huidige wijze waarop de rechtmatigheidstoetsing door de Rekenkamer plaatsvindt, vooral procedureel nogal vreemd aan. In de bezwaarprocedure in het kader van de rechtmatigheids-

toetsing, welke procedure de nodige zorgvuldigheidsvereisten kent, is ook voorzien in een fase van hoor en wederhoor tussen de Rekenkamer en de betrokken minister. Als na die fase de Rekenkamer bij haar eindbeslissing het oorspronkelijke bezwaar handhaaft, is het gelet op de zorgvuldigheid die wordt betracht, niet logisch er vanuit te gaan dat daarna van de zijde van een minister nog maatregelen zijn te verwachten die van invloed hadden kunnen zijn op de eindbeslissing van de Rekenkamer. In de praktijk van de afgelopen twintig jaar zijn daarvan ook geen voorbeelden voor handen.

Historisch is deze zinsnede verklaarbaar uit de bepaling in artikel 83 van de CW uit 1927. Destijds luidde dit zinsdeel: «tenzij inmiddels het bedrag der uitgaaf door de zorg van den betrokken Minister weder in 's Rijks kas is gestort of omtrent een zoodanige storting een regeling naar genoegen van het college is getroffen». In de afgelopen decennia is «omtrek een zoodanige storting» nooit een regeling naar genoegen getroffen.

Artikel 57

In artikel 57, derde lid, komt na het getal 53 «, eerste lid,» te vervallen.

De overeenkomstige vantoepassingverklaring van het gehele artikel 53 voor artikel 57 (in plaats van alleen artikel 53, eerste lid) betekent een aanpassing van de wettekst aan de bestaande praktijk. Ook in het kader van doelmatigheidsonderzoeken van de Rekenkamer (artikel 57) verstrekken ministers aan de Rekenkamer desgevraagd de controleprogramma's van de accountantsdiensten en lichten zij de Rekenkamer in over de resultaten van de doelmatigheidscontroles die door de accountantsdiensten zijn verricht (artikel 53, tweede lid).

Artikel 59

Eerste lid

1. Onverminderd het anders bij wet bepaalde heeft de Algemene Rekenkamer de in de volgende leden vermelde bevoegdheden ten aanzien van:
 - a. (ongewijzigd);
 - b. naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid andere dan onder a bedoeld, waarvan de Staat tenminste 5% van het geplaatste aandelenkapitaal houdt, indien daarmee een *groter financieel* belang is gemoeid dan een door Onze Minister van Financiën vast te stellen bedrag;

In dit onderdeel is de zinsnede *een belang van fl. 1 miljoen of meer is gemoeid* vervangen door: *een groter financieel belang is gemoeid dan een door Onze Minister van Financiën vast te stellen bedrag*. Deze wijziging sluit aan bij de beleidslijn om in comptabele wetten en koninklijke besluiten geen expliciete grensbedragen (meer) op te nemen. De explicitering van dergelijke grensbedragen vindt bij een ministerieel besluit plaats. Met deze wijziging wordt automatisch de in dit artikellid noodzakelijke valuta-omzetting (van gulden naar Euro) ondervangen, die in 2002 moet zijn doorgevoerd. Het ligt overigens niet in het voornemen het huidige grensbedrag van f 1 mln. te verhogen. In Euro's zal dit bedrag op 500 000 worden gesteld. Over toekomstige wijzigingen in dit bedrag zal vooraf overleg met de Rekenkamer worden gevoerd (zie artikel 63, derde lid).

Artikel 62

Eerste en tweede lid

1. *De Algemene Rekenkamer brengt de rapporten die zij vaststelt over haar onderzoek ter kennis aan Ons en aan de Staten-Generaal.*
2. *De Rekenkamer biedt Ons en de Staten-Generaal voor 1 april van elk jaar een verslag aan van haar werkzaamheden in het daaraan voorafgaande jaar.*

In de oude wettekst en in de toelichting daarbij wordt ervan uitgegaan dat het jaarlijkse verslag van de Rekenkamer een document is waarin over haar onderzoek wordt gerapporteerd. Onlangs heeft de Rekenkamer haar publicatiebeleid geëvalueerd; daarbij is het karakter van het jaarverslag aan de orde gekomen. De oude wettekst sluit thans niet meer aan bij de nieuw gegroeide opzet van het jaarverslag: een verantwoordingsdocument over het functioneren van de Rekenkamer.

Naast het jaarverslag worden onderzoeksrapportages vastgesteld, waarin verslag wordt gedaan over het onderzoek van de Rekenkamer. Met de thans voorgestelde wijzigingen in artikel 62 wordt het wettelijk publicatie-instrumentarium van de Rekenkamer in overeenstemming gebracht met de gegroeide praktijk. De Rekenkamer wil voldoen aan de hoge eisen van een moderne verslaggeving en van haar jaarverslag een echt verantwoordingsdocument maken, dat geen onderzoeksresultaten meer bevat. Deze ontwikkeling is overigens al in het Decemberverslag 1990 geschetst.

Het oorspronkelijke tweede lid is thans als eerste lid opgenomen, omdat het primair moet gaan over het hoofdproduct van de Rekenkamer: de onderzoeksrapporten. Met de meervoudsvorm *rapporten* wordt aangeduid dat het hier de gebruikelijke publicatievorm betreft; *rapporten* is dus een categorie. De formulering van het eerste lid sluit niet uit dat over onderzoek andere publicaties worden uitgebracht c.q. dat andere producten worden gepubliceerd. Daarvoor geldt niet de eis van toezending aan Ons en aan de Staten-Generaal.

In het tweede lid wordt als verslagonderwerp gesproken van *werkzaamheden*, teneinde een concrete invalshoek voor het jaarverslag als verantwoordingsdocument te kiezen. In hoeverre de Rekenkamer zich in haar jaarverslag ook wil verantwoorden over haar functioneren – dus een abstractieniveau hoger – wordt daarmee aan haar gelaten.

Artikel 63

Derde lid

3. Onze Minister van Financiën voert overleg met de Rekenkamer inzake de *bij of* krachtens deze wet te stellen regels, met uitzondering van de regels, bedoeld in de artikelen 15 en 69.

In het derde lid van artikel 63 is het zinsdeel «de krachtens deze wet te stellen regels» vervangen door: de *bij of* krachtens deze wet te stellen regels (onderdeel a). Daarmee wordt vastgelegd dat ook voorgenomen wijzigingen in de CW aan de Rekenkamer zullen worden voorgelegd. Hoewel het al sedert lang gebruik is dat de Minister van Financiën voorgenomen CW-wijzigingen voor commentaar aan de Rekenkamer voorlegt, wordt het toch zinvol geacht dat recht van de Rekenkamer in de wet vast te leggen.

Artikel 70

Eerste en derde lid

1. Indien voor een *dienst* onderdeel van een ministerie een afwijkend beheer wenselijk is, kunnen Onze betrokken minister en Onze Minister

van Financiën, *in afwijking in artikel 4, tweede lid*, besluiten aan dat *dienstonderdeel toe te staan onder bepaalde voorwaarden de begroting en de financiële verantwoording in te richten op basis van een stelsel van baten en lasten. Een zodanig besluit wordt genomen in overeenstemming met het oordeel van de ministerraad.*

3. Aan de schriftelijke kennisgeving, bedoeld in het tweede lid, kan worden ontleend *in hoeverre aan de voorwaarden, bedoeld in het eerste lid, is voldaan.*

Eerste lid

Voor een uitgebreide toelichting bij de ratio achter de wijziging van dit artikellid wordt verwezen naar paragraaf 3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. In het oude eerste lid van artikel 70 was geregeld op welke wijze aan een dienstonderdeel de agentschapsstatus kon worden verleend. Deze bepaling is thans vervangen door een voorschrift waarmee wordt beoogd het baten-lastenstelsel als begrotingsstelsel breder binnen de rijksdienst beschikbaar te kunnen stellen dan alleen aan agentschappen. Daarmee is het begrip *Agentschap* uit de CW geschrapt. Dat betekent overigens niet dat het agentschap als organisatorisch (dienst)onderdeel binnen het Rijk moet of zal verdwijnen. Het begrip Agentschap zal in de lagere regelgeving gehandhaafd kunnen blijven. In de praktijk zullen twee groepen diensten ontstaan: één groep die het baten-lastenstelsel voert en zich tevens via de naamgeving afficheert als agentschap en één groep die het baten-lastenstelsel voert zonder zich als agentschap te affichereren.

Voor de voorwaarden die zullen worden gehanteerd bij het toestaan aan een dienst om het baten-lastenstelsel te voeren, wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting. De verwijzing in dit artikellid naar artikel 4, tweede lid, betreft de verwijzing naar de bepaling waarin is geregeld dat in de Rijksdienst het kas-verplichtingenstelsel het leidende begrotingsstelsel is.

Derde lid

Een door het kabinet voorgenomen besluit om een dienst toe te staan dat deze het baten-lastenstelsel kan voeren in plaats van het kas-verplichtingenstelsel, dient op grond van artikel 70, tweede lid, voorgelegd te worden aan de Tweede Kamer van de Staten-Generaal. De schriftelijke mededeling waarmee dat geschiedt, diende in de oude situatie waarbij sprake was van het verlenen van de agentschapstatus (op grond van het oude derde lid van artikel 70), informatie te bevatten over de afwijkende beheersregels die voor het agentschap zouden gaan gelden. Tevens was bepaald dat informatie aan de Tweede Kamer diende te worden verstrekt over de producten die het agentschap voortbrengt en over de productinformatie die in de jaarlijkse agentschapsbegroting en -verantwoording zal worden verstrekt.

Deze bepalingen zijn thans vervangen door de bepaling dat de Tweede Kamer aan de hand van de overgelegde informatie moet kunnen vaststellen in hoeverre de betrokken dienst aan de gestelde voorwaarden om het baten-lastenstelsel te kunnen toepassen, voldoet. Ter beoordeling van het voorgenomen ministerieel besluit is dat relevante informatie. Het kunnen toepassen van afwijkende beheersregels, andere dan begrepen in het baten-lastenstelsel, staat inmiddels minder exclusief open voor agentschappen (en voor diensten die het baten-lastenstelsel voeren) dan enige jaren geleden bij de introductie van agentschappen. Om die reden is die bepaling thans vervallen. Bij afwijkende beheersregels moe(s)t onder andere gedacht worden aan die op het terrein van huisvesting, verzekeringen en middelenafspraken bij verkoop van overtollige goederen. Zo hebben nieuwe beleidsmatige ontwikkelingen er in de afgelopen jaren toe geleid dat onder andere per 1 januari 1999 een

stelselwijziging met betrekking tot de Rijkshuisvesting is doorgevoerd en dat middelenafspraken bij de verkoop van overtollige goederen breder worden toegepast; ook andere diensten dan agentschappen en diensten die een baten-lastenstelsel voeren, hebben daardoor de mogelijkheid gekregen dergelijke beheersregels toe te passen.

De oude bepaling dat informatie moet worden gegeven over de producten die worden geleverd en over welke productinformatie in de begroting en de verantwoording moet worden verstrekt, is geschrapt, omdat voor een goede beoordeling van de vraag of het zinvol is dat een dienst op het baten-lastenstelsel overgaat meer informatie relevant is dan alleen de in het derde lid (oud) genoemde informatie. Aan de toelichting bij het eerste lid, waarin uitgebreid is ingegaan op de voorwaarden waaronder een dienst kan worden toegestaan het baten-lastenstelsel te gaan voeren, kan worden ontleend welke informatie in dit verband relevant is. De verplichting tot het verstrekken van deze informatie wordt thans afgedekt door de nieuwe bepaling in het derde lid, die inhoudt dat informatie moet worden verstrekt waaraan kan worden ontleend in hoeverre aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan.

Artikel 71

Het oude eerste lid van artikel 71 is vervallen, gelet op de nieuwe bepaling in het eerste lid van artikel 70. Het oude vijfde lid is vervallen, omdat artikel 5, vijfde lid (oud), is vervallen. De overige leden van dit artikel zijn qua nummering aangepast. Bovendien is overal in dit artikel *agentschap* vervangen door *baten-lastendienst*.

Wetsartikel II

De inwerkingtreding van deze wetswijziging is voorzien op 1 juli 2000, zo nodig met terugwerkende kracht. Dit houdt in dat met de onderhavige wijzigingen bij de voorbereiding van de begroting voor het jaar 2001 rekening kan worden gehouden. Op de financiële-verantwoordingsprocedure over het jaar 1999, die in het jaar 2000 plaatsvindt, hebben de wijzigingen, gelet op de bepaling in het tweede lid, geen effect. Bepalingen die geen directe relatie met een begrotingsjaar hebben, werken vanaf 1 juli 2000.

De Minister van Financiën,
G. Zalm