

Vergaderjaar 2007–2008

**31 204**

## **Wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 houdende bepalingen inzake de invoering van een tweetal nieuwe begrotingen (Vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Algemeen**

Bij het aantreden van het Kabinet-Balkenende-IV op 22 februari 2007 is besloten tot de benoeming van een tweetal programmaministers, de minister voor Wonen, Wijken en Integratie en de minister voor Jeugd en Gezin. Deze ministers zullen met ingang van het begrotingsjaar 2008 het beheer gaan voeren over een eigen (programma)begroting. Voor het begrotingsjaar 2007 is om praktische redenen besloten de begrotingspresentatie van de beleidsterreinen waarover zij de verantwoordelijkheid hebben gekregen, te handhaven in de departementale begrotingen (2007) van de ministers die voor die beleidsterreinen tot 22 februari 2007 verantwoordelijk waren.

De Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) kent alleen departementale begrotingen, dat wil zeggen begrotingen van de onderscheiden ministeries, begrotingen van begrotingsfondsen, begrotingen van een aantal met name genoemde beleidsterreinen (Nationale Schuld en Koninkrijksrelaties) en begrotingen van een aantal organen van het Rijk (onder andere het Koninklijk Huis en de hoge colleges van staat). De (programma-)begrotingen van Wonen, Wijken en Integratie (WWI) en van Jeugd en Gezin (J&G) vallen hierbuiten. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet erin dat de CW 2001 deze nieuwe indeling van de Rijksbegroting mogelijk maakt. Tevens worden daarmee samenhangende noodzakelijke bevoegdheidstoedelingen in die wet aangebracht. Het betreft de verantwoordelijkheidstoewijzing van het beheer van die begrotingen (artikel 19a).

Gekozen is thans voor een pragmatische aanpassing van de CW 2001. Inmiddels is het kabinet met de Tweede Kamer in overleg (Kamerstukken II 2005/06, 29 949 en 29 950, nrs. 55, 57 en 58) over een modernisering van de CW 2001. In het kader van die modernisering zal worden bezien of de nieuwe ontwikkeling rond programmaministers en programmabegrotingen in minder specifieke bepalingen een plaats in een gemoderniseerde CW kan worden gegeven; daarbij zal tevens de verhouding van die begrotingen tot de niet-departementale begrotingen van Nationale Schuld en van Koninkrijksrelaties worden betrokken.

De Algemene Rekenkamer heeft op grond van artikel 96, derde lid, CW 2001 op 2 augustus 2007 een instemmend advies over deze wetswijziging uitgebracht. Zij heeft daarbij aangetekend dat zij de niet-departementale jaarverslagen van WWI en J&G zoveel mogelijk overeenkomstig de departementale jaarverslagen zal beoordelen (conform artikel 56, tweede lid, CW 2001).

### **Financiële gevolgen**

Het wetsvoorstel heeft alleen bruto financiële gevolgen door de herverdeling van (onderdelen van) begrotingsartikelen tussen een aantal bestaande begrotingen en de nieuwe programmabegrotingen. De Staten-Generaal worden daarover via de betrokken ontwerp-begrotingen 2008 geïnformeerd. Netto zijn er echter geen financiële gevolgen voor de Rijksbegroting, noch voor derden.

### **ARTIKELSGEWIJS**

#### *Artikel I*

#### **Artikel 1**

##### *Lid 1, onderdeel b*

Aan dit onderdeel zijn de (programma)begrotingen van WWI en van J&G toegevoegd.

Door deze begrotingen toe te voegen aan onderdeel b en daarvoor geen aparte onderdelen in artikel 1 in te voegen, ontstaan er wettechnisch geen samenloopproblemen met de wijzigingen die via de *Tweede wijziging van de Comptabiliteitswet 2001* (Kamerstukken II 2004/05, 29 833) in dit artikel zullen worden aangebracht. Deze wijziging is nog in behandeling bij de Staten-Generaal.

#### **Artikel 19a**

In dit artikel is in lijn met de aanvulling in artikel 1 de verantwoordelijkheidstoedeling opgenomen voor het begrotingsbeheer van de begrotingen van WWI en J&G aan de respectievelijke ministers voor WWI en J&G.

Door deze bepalingen op te nemen in een nieuw, in te voegen, artikel ontstaan er wettechnisch geen samenloopproblemen met de wijzigingen die via de *Tweede wijziging van de Comptabiliteitswet 2001* in artikel 19 zullen worden aangebracht. Mede door een ingediend amendement staat de te wijzigen wettekst van artikel 19 nog niet vast.

De Grondwet onderscheidt in artikel 44 twee soorten ministers: ministers die zijn belast met de leiding van een ministerie en ministers die daarmee niet zijn belast. De ministers voor WWI en J&G zijn benoemd bij koninklijk besluit (Staatscourant van 27 februari 2007, nr. 41) en belast met respectievelijk de aangelegenheden betreffende Wonen, Wijken en Integratie, met inbegrip van het daarbijbehorende programma, en de aangelegenheden betreffende Jeugd en Gezin, met inbegrip van het daarbijbehorende programma. Het is bij de kabinetsformatie van het Kabinet-Balkenende IV de bedoeling geweest, dat zij daartoe een eigen programmabegroting beheren, waarvoor zij verantwoordelijk zijn.

De grondwetgever heeft het bij de grondwetsherziening van 1983 aan de wetgever gelaten te bepalen wie verantwoordelijk is voor het beheer van een begroting<sup>1</sup>. De invulling die daaraan thans gegeven wordt, sluit aan bij de tekst van artikel 44 van de Grondwet. Er is een scheiding aangebracht tussen het beheer van het programmaged – dat wordt de verant-

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1980/81, 16 035, nr. 11, p. 5.

woordelijkheid van de programmaminister – en het beheer van het apparaat (het ambtelijk personeel en het daarvoor benodigde apparaatsgeld), dat de verantwoordelijkheid blijft van de minister die met de leiding van het betrokken ministerie is belast. Via mandaatregelingen worden de noodzakelijke bevoegdheden tot het verrichten van beleids- en het beheershandelingen aan de (hoofden van de) betrokken ambtelijke diensten toebedeeld<sup>1</sup>.

De bepalingen inzake de bedrijfsvoering (artikel 21), waaronder in elk geval het financieel beheer (artikel 22), het kasbeheer (artikel 24), het materieelbeheer (artikel 25) en de daarmee samenhangende administraties (artikel 26), behoeven geen aanpassing. De ministers die belast zijn met de leiding van een ministerie, beschikken over het apparaat en zijn verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van hun ministerie. Dat geldt in beginsel ook voor zover het betreft de bedrijfsvoering die samenhangt met de uitvoering van de begrotingen van de programmaministers van WWI en J&G. In samenspraak tussen de departementhoudende ministers en de programmaministers zal in de mandaatregelingen tot uitdrukking worden gebracht hoe de verantwoordelijkheden tussen hen zijn verdeeld. In de jaarlijkse bedrijfsvoeringsparagrafen in de betrokken begrotingen en jaarverslagen zal die verantwoordelijkheid tot uitdrukking komen. Zo zullen bijvoorbeeld de onrechtmatigheden (fouten en onzekerheden) met betrekking tot de uitvoering van een programmabegroting gekoppeld worden aan de betrokken begrotingsartikelen in het jaarverslag van die programmabegroting. In de bedrijfsvoeringsparagraaf daarbij zal de programmaminister zich daarover dus verantwoorden.

Artikel 27, eerste lid, inzake het opdragen van de zorg voor de begrotingszaken en de daarmee samenhangende administraties aan de centrale directie financieel-economische zaken (FEZ) van hun ministerie behoeft evenmin wijziging. Weliswaar hebben de programmaministers geen ministerie onder hun beheer, maar artikel 27, derde lid, biedt al de mogelijkheid om in overeenstemming met de minister van Financiën op een andere wijze in die zorg te voorzien. In de praktijk betekent dit, dat in de bevoegdheidsrelatie tussen de programmaministers en de directies FEZ die voor hen werken, via mandaatregelingen zal kunnen worden voorzien. Om dezelfde reden behoeft ook artikel 66, eerste lid, geen wijziging om de controle van de in dat lid bedoelde controleobjecten die gekoppeld zijn aan de programmabegrotingen, te kunnen opdragen aan de accountantsdienst van het desbetreffende ministerie. Artikel 68, eerste lid, biedt al de mogelijkheid om daarin op een andere wijze te voorzien.

### **Artikel 66**

De wijziging van artikel 66 staat los van de ontwikkeling rond programmaministers en programmabegrotingen. De wijziging van artikel 66 werd voor de jaren 2006 en 2007 tijdelijk via de begrotingswetten van de betrokken ministeries doorgevoerd. Van de gelegenheid tot de onderhavige aanpassing van de CW 2001 is gebruik gemaakt om ook deze wijziging structureel in de wet te verankeren. Ter inhoudelijke toelichting geldt het volgende.

In maart 2005 is door de minister van Financiën met de Tweede Kamer overleg gevoerd over de uitkomsten van het interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) regeldruk en controletoren en de naar aanleiding daarvan door het kabinet in december 2004 gedane voorstellen. Tijdens het algemeen overleg op 2 en 3 maart 2005 en in de brief van 9 maart 2005 (Kamerstukken II, 2004/05, 29 949 en 29 950, nr. 5) is toegezegd de getrouwbeeldverklaring van de departementale auditdiensten parallel aan de gewijzigde bedrijfsvoeringsparagraaf over het verslagjaar 2006 in te

<sup>1</sup> Bijvoorbeeld: Besluit mandaat, volmacht en machtiging VROM 2007; besluit van de minister van VROM en van de minister voor WWI van 25 april 2007, Stcrt. 2007, 86.

voeren. Dat is gebeurd met de al genoemde tijdelijke wijzigingen via begrotingswetten.

De gewijzigde insteek voor de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag leidt niet tot een aanpassing van de CW 2001. De inhoud van die paragraaf wordt in de Rijksbegrotingsvoorschriften geregeld.

Samengevat komen de wijzigingen in de bedrijfsvoeringsparagraaf en in de accountantsverklaring op het volgende neer.

Over eventuele rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden die de terzake gestelde artikelsgewijze tolerantiegrenzen te boven gaan, zal door de betrokken minister in de bedrijfsvoeringsparagraaf van zijn departementaal jaarverslag worden gerapporteerd. De departementale auditdienst verstrekt bij het aldus opgestelde jaarverslag (en saldibalans) een getrouwbeeldverklaring in plaats van een zogenaamde eisenverklaring. De getrouwbeeldverklaring heeft betrekking op de elementen die onder a tot en met d van het nieuwe zesde lid van artikel 66 in de CW 2001 zijn opgenomen. Daarbij beoordeelt de auditdienst op grond van onderdeel b of de rapportage over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering klopt en op grond van onderdeel d of er in het jaarverslag eventueel sprake is van strijdigheid tussen de gepresenteerde financiële informatie en de opgenomen beleidsinformatie.

Om aan te sluiten bij de in artikel 58 gehanteerde terminologie wordt in lid 6 van artikel 66 gesproken van deugdelijke weergave in plaats van de in accountantskring gebruikelijke formulering van getrouwe weergave. Daarmee wordt echter hetzelfde bedoeld. Het is geen bezwaar dat de accountant in zijn verklaring het begrip getrouwe weergave gebruikt.

De oordeelsvorming van de Rekenkamer blijft ten opzichte van het verleden ongewijzigd.

De reikwijdte van de accountantsverklaring (een verklaring omtrent de financiële informatie in het jaarverslag en de saldibalans), zoals die thans nog in het vijfde lid van artikel 66 is opgenomen, wordt geschrapt. Die reikwijdte komt door dit wetsvoorstel geheel in het zesde lid van artikel 66 te staan.

## **Artikel II**

Aan de inwerkingtreding van de onderhavige wetswijziging wordt terugwerkende kracht verleend tot en met 1 augustus 2007, waardoor wordt bereikt dat de begrotingsvoorbereiding 2008 met betrekking tot de begrotingen van Wonen, Wijken en Integratie en van Jeugd en Gezin in overeenstemming met de wet zal hebben plaatsgevonden. Met deze bepaling wordt niet bewerkstelligd dat voor de periode 1 augustus 2007 tot en met 31 december 2007 alsnog een begroting van Wonen, Wijken en Integratie en een begroting van Jeugd en Gezin zal (moeten) worden ingediend.

De minister van Financiën,  
W. J. Bos