

Vergaderjaar 2000–2001

27 849

Vaststelling van de Wet inzake het beheer van de financiën van het Rijk (Comptabiliteitswet 2001)

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 6 april 2001 en het nader rapport d.d. 13 juni 2001, aangeboden aan de Koningin door de minister van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 30 januari 2001, no. 01.000405, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot vaststelling van de wet inzake het beheer van de financiën van het Rijk (Comptabiliteitswet 2001).

Het voorstel voor een nieuwe, volledig herziene Comptabiliteitswet 2001 is ingegeven door de ingrijpende wijziging die de begrotingscyclus ondergaat als gevolg van de operatie «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» oftewel VBTB.¹ De kern van dit «herontwerp» is een andere opzet en inhoud van de begrotingswetten, waardoor antwoord wordt gegeven op de vragen «wat wil de regering bereiken, wat gaat zij daarvoor doen en wat mag dat kosten». De verantwoording (achteraf) geeft dan antwoord op de vragen «heeft de regering bereikt wat zij heeft beoogd, heeft zij gedaan wat ze daarvoor zou doen en heeft dat gekost wat zij dacht dat het zou kosten?». Deze opzet is nader geoperationaliseerd in een aantal uitgangspunten.

- De begrotings- en verantwoordingsstukken moeten beleidsmatiger worden. Dit houdt in dat een relatie moet worden gelegd tussen het beleid (de doelen), de prestaties en de financiële middelen.*
- De samenhang tussen en binnen de verschillende stukken moet worden verbeterd.*
- Bij presentatie van de stukken moet meer gebruik worden gemaakt van informatie- en communicatie-technologie.*
- De financiële verantwoordingen moeten tijdig beschikbaar komen, zodat deze effectief gebruikt kunnen worden voor een beoordeling van de uitvoering van de lopende begroting en bij de voorbereiding van de komende begroting.*

Consequentie van de nieuwe opzet is dat de bestaande artikelen die zijn ingedeeld op basis van financiële middelen (bijvoorbeeld apparaatuitgaven) of instrumenten (bijvoorbeeld subsidies) niet meer worden opgenomen. Al met al leidt dit tot een aanzienlijke reductie van het aantal artikelen. De Rijksbegroting 2000 telde 577 uitgavenartikelen. De voorbeeldbegrotingen 194; een verschil van 383.²

Het doel van deze operatie is om meer informatieve en transparante begrotingen en verantwoordingen te krijgen.³

¹ In de oorspronkelijke opzet ging het om de negende wijziging van de Comptabiliteitswet. Gezien de omvang van de wijzigingen is ervoor gekozen een nieuwe wet te schrijven.

² Memorie van toelichting, hoofdstuk 6.

³ Memorie van toelichting, hoofdstukken 1–3.

De Raad van State maakt enkele opmerkingen ten aanzien van de toelichting en de gehanteerde begrippen, alsmede een aantal meer wetstechnische opmerkingen. Hij is van oordeel dat in verband hiermee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw Kabinet van 30 januari 2001, nr 01.000405, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende bovengenoemd wijzigingsvoorstel rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 april 2001, nr. W06.010054/IV, moge ik U hierbij aanbieden. Het advies geeft mij aanleiding tot onderstaande reactie.

1. In de memorie van toelichting wordt op diverse plaatsen volstaan met een verwijzing naar een artikel uit de huidige wet, zonder dat dit verder wordt toegelicht.

Voor het latere gebruik van de wet is het niet eenvoudig wanneer voor bepaalde artikelen de toelichting moet worden gevonden in oudere kamerstukken. Een toelichting moet zelfstandig leesbaar zijn. De volledige herziening van een wet zoals hier aan de orde is, biedt hiervoor een uitgelezen gelegenheid.

De Raad adviseert daarom te voorzien in een volledige, zelfstandige leesbare toelichting.

1. De Raad merkt op dat in de memorie van toelichting op diverse plaatsen wordt volstaan met een verwijzing naar een artikel uit de huidige wet, zonder dat dit verder wordt toegelicht. Voor het latere gebruik van de wet is het niet eenvoudig wanneer voor bepaalde artikelen de toelichting moet worden gevonden in oudere kamerstukken. Een toelichting moet zelfstandig leesbaar zijn. De volledige herziening van een wet zoals hier aan de orde is, biedt hiervoor een uitgelezen mogelijkheid. Derhalve adviseert de Raad om te voorzien in een volledige, zelfstandige leesbare toelichting.

Het belang van een volledige, zelfstandige leesbare toelichting wordt door mij in beginsel onderschreven, maar moet ook niet worden overschat. Anders dan de toelichting bij een algemene maatregel van bestuur behelst de toelichting bij een voorstel van wet niet meer dan dat: een toelichting bij het ontwerp. In de loop van de parlementaire behandeling kunnen bij nota van wijziging of amendement tal van wijzigingen in het ontwerp worden aangebracht die elk een afzonderlijke toelichting krijgen. Daarnaast kunnen uit de parlementaire stukken nadere verduidelijkingen of zelfs gewijzigde inzichten blijken die voor de latere interpretatie van de wet zinvol zijn.

Om aan de wens van de Raad tegemoet te komen zal de nieuwe Comptabiliteitswet worden opgenomen in Hafir (Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid). Het handboek is een officieel publicatiemedium van de overheid en wordt door degenen die de wet toepassen (ambtenaren van de ministeries en de Rekenkamer, kamerleden, e.a.) gehanteerd. Voor zover artikelen niet zijn gewijzigd, zal in Hafir daarbij de oorspronkelijke toelichting worden opgenomen. Aldus ontstaat de door de Raad gewenste volledig zelfstandige leesbare toelichting.

2. Artikel 1, tweede lid, introduceert een nieuwe betekenis voor de gehanteerde begrippen door te stellen dat een begroting bestaat uit een begrotingsstaat en een toelichting. Ingevolge het derde lid moet de begrotingsstaat bij wet worden vastgesteld. Ondanks de toelichting bij artikel 1 is het de Raad onduidelijk waarom de invoering van deze nieuwe systematiek uit juridisch oogpunt noodzakelijk is voor de invoering van VBTB, mede gezien de in artikel 105 van de Grondwet gebruikte terminologie.

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn voorts niet geheel consequent in hun terminologie. Een begroting bestaat in het wetsvoorstel – zoals gezegd – uit een begrotingsstaat, die bij wet wordt vastgesteld, en een bij die staat behorende toelichting (artikel 1, tweede lid). Een begrotingsartikel is een onderdeel van de begrotingsstaat (artikel 4, tweede lid). Het onderscheid tussen de verschillende elementen (begroting- begrotingsstaat – toelichting) is essentieel voor een correcte ordening in de begroting.

In latere artikelen wordt dit niet altijd scherp onderscheiden. Bijvoorbeeld artikel 16 is qua woordkeuze onzorgvuldig: het spreekt van voorstellen van wet tot vaststelling of wijziging van een begroting. De Raad adviseert de keuze

voor deze nieuwe wetsystematiek nader te motiveren en de gehanteerde terminologie van het wetsvoorstel systematisch na te lopen om ervoor te zorgen dat er geen onjuistheden of misverstanden kunnen ontstaan.

2. De Raad is het onduidelijk waarom de invoering van het nieuwe begrippenkader inzake de begroting uit juridisch oogpunt noodzakelijk is voor de invoering van VBTB, mede gezien de in artikel 105 van de Grondwet gebruikte terminologie. Bovendien wijst de Raad op een inconsistentie. De Raad adviseert de keuze voor deze nieuwe wetsystematiek na te lopen om ervoor te zorgen dat er geen onjuistheden of misverstanden kunnen ontstaan.

In de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat niet juridische overwegingen maar bestuurlijk-administratieve overwegingen hebben geleid tot een aanpassing van het tot nog toe in de Comptabiliteitswet gehanteerde begrip begroting. Een begroting is bestuurlijk meer dan alleen de begrotingsstaat die bij de wet wordt vastgesteld (geautoriseerd). De toelichting bij een begrotingsstaat maakt een wezenlijk onderdeel uit van de begroting. De Nota Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording handelt dan ook voor een belangrijk deel over de meer beleidsmatige opzet van de begrotingstoelichting. In de artikelen 5 en 6 van het onderhavige wetsvoorstel heeft die nieuwe beleidsmatige opzet zijn wettelijke vertaling gekregen.

In artikel 105 van de Grondwet wordt het begrip begroting gebruikt zonder dat daaraan een nadere invulling wordt gegeven. Het eerste lid schrijft voor dat de begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk bij de wet wordt vastgesteld. Het tweede lid schrijft voor dat daartoe jaarlijks voorstellen van algemene begrotingswetten op een bepaalde datum – in casu op de derde dinsdag van september – worden ingediend. Aan die uitgangspunten wordt in het wetsvoorstel niet getornd. Een begroting wordt gedefinieerd als een begrotingsstaat met een daarbij behorende toelichting. De bepaling in de Grondwet dat de begroting bij de wet wordt vastgesteld, impliceert dat de begrotingsstaat bij de wet wordt vastgesteld, omdat de toelichting bij een wetsvoorstel geen onderdeel uitmaakt van de wet. In het wetsvoorstel wordt dit in het derde lid van artikel geëxpliciteerd door te bepalen dat de begrotingsstaat bij de wet wordt vastgesteld. Ik vermag hierin geen onduidelijkheid te zien. In de memorie van toelichting bij het tweede lid van artikel 1 is een en ander verduidelijkt doordat daar puntsgewijs de relaties tussen de verschillende begrippen zijn uitgeschreven.

Ik heb het wetsvoorstel doorgelopen op een consequente doorvoering van deze explicitering. Met uitzondering van de door de Raad geconstateerde inconsistente woordkeuze in artikel 16 is een en ander correct doorgevoerd. Artikel 16, eerste lid, heb ik aangepast door daarin te spreken van voorstellen van wet tot vaststelling of wijziging van een begrotingsstaat. In de jaarlijkse begrotingswetten, dat wil zeggen de wetten met betrekking tot de begrotingen, zal voortaan worden bepaald dat de daarin opgenomen begrotingsstaten worden vastgesteld.

3. Het wetsvoorstel gebruikt daarnaast nog een aantal belangrijke begrippen waarvan niet direct duidelijk is wat eronder moet worden verstaan, zoals «bedrijfsvoering» (onder meer artikel 21, eerste lid) «de collectieve sector» (onder meer artikel 13, onder a) en «nationale schuld» (onder meer artikel 7). Het zou de leesbaarheid van het wetsvoorstel ten goede komen om een artikel met definitiebepalingen op te nemen. Daarin kunnen dan ook de zinsneden worden opgenomen die beginnen met «hierna te noemen», welke thans verspreid in het wetsvoorstel zijn terug te vinden. Het college beveelt aan het wetsvoorstel aan te vullen met een artikel met definitiebepalingen.

3. De Raad merkt op dat in het wetsvoorstel een aantal belangrijke begrippen wordt gebruikt, waarvan niet direct duidelijk is wat eronder moet worden verstaan, zoals bedrijfsvoering (onder meer artikel 21, eerste lid), de collectieve sector (onder meer artikel 13, onder a) en nationale schuld (onder meer artikel 7). Het zou de leesbaarheid van het wetsvoorstel ten goede komen om een artikel met definitiebepalingen op te nemen en hij beveelt dit derhalve aan.

Ik merk op dat een artikel met definitiebepalingen naar mijn oordeel met name meerwaarde heeft als daarmee begrippen met een hoog abstractieniveau eenduidig worden vertaald naar een lager abstractieniveau. Daarvan is (met uitzondering van het genoemde begrip bedrijfsvoering) geen sprake. Ten aanzien van het begrip bedrijfsvoering wordt uitgegaan van een eindbeeld dat nog niet duidelijk is. Er is ruimte gelaten voor een groeitraject. Bij de bedrijfsvoering bestaat nog geen concreet zicht op de gewenste vormgeving. Weliswaar is het begrip bedrijfsvoering in de CW geïntroduceerd, maar daarbij is tot uitdrukking gebracht wat in ieder geval tot de bedrijfsvoering moet worden gerekend, te weten het financieel beheer, het materieel beheer en de administraties die ten behoeve van dat beheer worden bijgehouden. De formulering in de CW 2001 staat het toe om in een later stadium eenvoudig expliciet in te gaan op andere onderdelen van bedrijfsvoering.

4. In de artikelen 19 en 20 wordt aan de ministers een aantal taken opgedragen in de sfeer van uitvoering van en controle op de begrotingen. Daarbij wordt telkens de term «is verantwoordelijk voor» gebruikt. Aangezien het begrip verantwoordelijkheid voor ministers een zeer specifieke betekenis heeft, die is ontwikkeld op grond van artikel 42 van de Grondwet, beveelt de Raad aan een dergelijke term niet te hanteren in het formuleren van deze wettelijke opdrachten. Men zou kunnen spreken van «voert het beheer» of «doet onderzoek».

De Raad beveelt aan de terminologie op dit punt aan te passen. Hetzelfde adviseert hij met betrekking tot de artikelen 25, 26 en 32.

Daarbij geeft hij tevens in overweging om artikel 20, eerste lid, achterwege te laten. Hetzelfde geldt voor artikel 21, eerste lid.

4. De Raad wijst erop dat in de artikelen 19 en 20 aan de ministers een aantal taken wordt opgedragen in de sfeer van uitvoering van en controle op de begrotingen, waarbij telkens de term is verantwoordelijk voor gebruikt wordt. De Raad beveelt aan een dergelijke term niet te hanteren in het formuleren van deze wettelijke opdrachten, omdat het begrip verantwoordelijkheid voor ministers op grond van artikel 42 van de Grondwet een zeer specifieke betekenis heeft. De Raad suggereert als alternatieven voert het beheer of doet onderzoek. Hij verwijst in dit verband ook naar de artikelen 25, 26 en 32. Daarbij geeft hij in overweging om artikel 20, eerste lid, en artikel 21, eerste lid, achterwege te laten.

Ik ben het met de Raad eens dat de term is verantwoordelijk voor in artikel 42 van de Grondwet een zeer specifieke betekenis heeft en wel de betekenis van ministeriële verantwoordelijkheid in relatie tot de Staten-Generaal. In een groot aantal artikelen van het onderhavige wetsvoorstel wordt een minister een verantwoordelijkheid toegedicht. Deze verantwoordelijkheid houdt zowel – in de bewoordingen van de Raad – een wettelijke opdracht in tot het (doen) vervullen van bepaalde taken als de ministeriële verantwoordelijkheid voor de wijze waarop die taken zijn vervuld en voor het resultaat van de uitgevoerde taken. Ik zie dan ook geen spanning tussen de gehanteerde begrippen in het wetsvoorstel en in de Grondwet. De door de Raad voorgestelde alternatieven zijn in een aantal gevallen toepasbaar maar leveren in andere gevallen problemen op. Zo wordt in artikel 19, vijfde lid, het beheer van de begrotingen van de colleges door die colleges gevoerd en niet door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De minister is echter formeel voor het door de colleges gevoerde begrotingsbeheer wel verantwoordelijk in relatie tot de Staten-Generaal.

5. In artikel 19, vijfde lid, wordt voor de colleges voorzien in bijzondere bepalingen met betrekking tot het begrotingsbeheer. Met betrekking tot het financiële beheer en het materieelbeheer (paragrafen 3.1 en 3.2) ontbreken overeenkomstige bepalingen. De Raad beveelt aan dit aspect nog eens te bezien en zo nodig de desbetreffende paragrafen aan te vullen.

5. De Raad beveelt aan om met betrekking tot het financieel beheer en het materieelbeheer door de hoge colleges van staat overeenkomstige bepalingen op te nemen als in artikel 19, vijfde lid, met betrekking tot het begrotingsbeheer is voorzien.

Overeenkomstige bepalingen met betrekking tot het financieel beheer en het materieelbeheer liggen voor de hoge colleges vast in andere schriftelijke afspraken die daarover tussen de colleges en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn gemaakt (Kamerstukken II, 1991/1992, 22 348). Ik erken een zekere onevenwichtigheid tussen de (juridische) niveaus waarop deze verschillende onderdelen van de bedrijfsvoering zijn geregeld. Ik heb – na overleg met mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – besloten de Raad in deze tegemoet te komen door in artikel 21 een bepaling op te nemen op basis waarvan het bepaalde in artikel 19, vijfde lid, ook wordt doorgetrokken naar de bedrijfsvoering bij de hoge colleges.

6. Voor het bereiken van een meer informatieve verantwoording wordt de departementale financiële verantwoording uitgebreid tot een departementaal jaarverslag (paragraaf 4 van de toelichting). Centraal daarin staat de verantwoording van het gevoerde beleid op hoofdlijnen en per beleidsartikel. De toelichting geeft naar het oordeel van de Raad te weinig inzicht in de wijze waarop deze verantwoording van het voorgenomen beleid zal worden georganiseerd. De Raad adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan.

6. De Raad is van mening dat de memorie van toelichting te weinig inzicht verschaft in de wijze waarop een meer informatieve verantwoording in een departementaal jaarverslag zal worden georganiseerd.

Het jaarverslag krijgt, meer dan thans het geval is met de financiële verantwoording, de functie van spiegel van de begroting. Om deze beleidsgerichte wijze van verantwoording te onderstrepen wordt in de memorie van toelichting over het jaarverslag consequent verwezen naar de eisen die aan de inrichting van die beleidsbegroting zijn gesteld. Dit betekent ook dat de wijze waarop een informatief en transparant jaarverslag wordt georganiseerd, gelijk is aan de wijze waarop de beleidsbegroting tot stand komt.

Om een beleidsgerichte verantwoording te organiseren is ook in de artikelsgewijze toelichting bij de CW 2001, en wel bij de artikelen die het jaarverslag betreffen, steeds een verwijzing opgenomen naar de bepalingen die de inrichting en toelichting van de begroting aangaan. Daarbij vormt de toelichting bij de doelen en (beleids)instrumenten, met gegevens over de doeltreffendheid en doelmatigheid, de kern van de VBTB-begroting. Het jaarverslag zal een zelfde toelichting kennen, maar dan over de periode t-4 tot en met t en met een verklaring voor de verschillen tussen de geraamde prestaties en beoogde effecten in de begroting en de realisaties in het jaarverslag.

Zowel voor begroting als jaarverslag vindt een nadere detaillering van inrichting en organisatie van de comptabele stukken plaats in de Rijksbegrotingsvoorschriften, welke regels de minister van Financiën kan stellen op basis van artikel 18 en 65 CW. Voor de begroting 2002 zijn inmiddels voorschriften, waarin het VBTB-gedachtegoed is gepreciseerd, ontwikkeld en van kracht. Voor de jaarverslagen 2002 wordt thans gewerkt aan nadere uitwerking van de bepalingen in de CW 2001 op dit punt.

In de memorie van toelichting is in tabel 2 en 3 opgenomen uit welke elementen de toelichting nieuwe stijl bij de begrotingsstaat bestaat. Ik stel voor om ook voor het jaarverslag dergelijke tabellen in de memorie van toelichting op te nemen. Een groot deel van de organisatie van een beleidsgerichte begroting en verantwoording raakt de organisatie van prestatiegegevens en beleidsevaluatie. Om deze reden zal ik in het algemeen deel van de memorie van toelichting verwijzen naar de Regeling prestatiegegevens en beleidsevaluatieonderzoek Rijksoverheid, zoals al in de artikelsgewijze toelichting is gebeurd. Deze regeling is inmiddels geaccordeerd en betreft onder meer (kwaliteits)eisen die aan (de totstandkoming van) prestatiegegevens, beleidsevaluatie en de organisatie daarvan worden gesteld.

7. In artikel 85 wordt aan de Algemene Rekenkamer opgedragen om – naast de rechtmatigheidscontrole – de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid en de doelmatigheid van het financieel en het materieel beheer, de daartoe bijgehouden administraties en de organisatie van het Rijk te onderzoeken. Deze tekst wijkt iets af van de bestaande regeling (artikel 57),

waarin slechts wordt gesproken van aandacht, te wijden aan een doelmatigheidsonderzoek.

Volgens de toelichting op dit artikel worden er geen wijzigingen aangebracht in de reikwijdte van het doelmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer. In de toelichting op artikel 20 is al uiteengezet op welke wijze het «oude» begrip doelmatigheid en de nieuwe begrippen doeltreffendheid en doelmatigheid zich tot elkaar verhouden. Kort gezegd verandert er niets, maar acht de regering het juist doeltreffendheid als afzonderlijke categorie te noemen, mede in het licht van de nadruk die in de nieuwe systematiek wordt gelegd op het bereiken van gestelde doelen.

De Raad beveelt aan in de toelichting uiteen te zetten waarom de nieuwe terminologie wordt geïntroduceerd indien die niet beoogt te leiden tot een taakverbreding van de Algemene Rekenkamer.

7. De Raad merkt op dat de in artikel 85 opgedragen taak aan de Algemene Rekenkamer om – naast de rechtmatigheidscontrole – de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid en de doelmatigheid van het financieel en materieel beheer, de daartoe bijgehouden administraties en de organisatie van het Rijk te onderzoeken, een afwijkende tekst wordt gehanteerd ten opzichte van de bestaande regeling (artikel 57). Daarin wordt slechts gesproken van aandacht, te wijden aan een doelmatigheidsonderzoek. De Raad beveelt aan in de toelichting uiteen te zetten waarom de nieuwe terminologie wordt geïntroduceerd, indien die niet beoogt te leiden tot een taakverbreding van de Algemene Rekenkamer.

In de toelichting bij artikel 20 wordt nader ingegaan op de achterliggende motivatie voor het gebruik van de nieuwe terminologie. Om aan te sluiten bij het in artikel 5 CW gehanteerde onderscheid tussen doeltreffendheidsgegevens en doelmatigheidsgegevens is ervoor gekozen om het containerbegrip doelmatigheid te vervangen door de onderliggende begrippen doeltreffendheid en doelmatigheid. Deze nadere uitwerking van het begrip doelmatigheid is een logisch gevolg van het gebruik van VBTB en is als zodanig al in de Nota van Wijziging bij de 5e wijziging van de CW in de toelichting uiteengezet.

In de oude CW wordt de term wijdt aandacht aan gebruikt. Dit betekent dat de Algemene Rekenkamer wordt opgedragen aandacht te wijden aan doelmatigheidsonderzoeken, zonder dat zij daarbij de periodiciteit van een jaar hoeft aan te houden. Tevens betekent dit dat zij de doelmatigheidsonderzoeken niet zelf hoeft te verrichten. Omdat in de moderne controle-optiek het gebruik van de term onderzoeken niet (meer) impliceert dat jaarlijks een eigen onderzoek dient te worden verricht, is de op zich vagere formulering wijdt aandacht aan vervangen. In de memorie van toelichting is dit toegelicht.

8. In de artikelen 37 en 38 is geregeld dat bepaalde nadere regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur onderscheidenlijk ministeriële regeling worden gesteld.

Op basis van welke overweging op deze punten een onderscheid naar niveau van regelgeving wordt gemaakt is niet duidelijk. Het is bijvoorbeeld niet evident waarom de regels met betrekking tot kasbeheer bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, terwijl de regels met betrekking tot het financiële beheer direct bij ministeriële regeling worden vastgesteld.

Hoewel het onderscheid thans al bestaat in de wet, ziet de Raad er, mede gelet op aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar), geen inhoudelijke reden toe het te handhaven. Hij adviseert dan ook te bepalen dat deze regels alle bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld.

8. De Raad merkt op dat niet duidelijk is op basis van welke overwegingen een onderscheid naar niveau van regelgeving wordt gemaakt (zie de artikelen 37 en 38). Het is niet evident waarom regels met betrekking tot kasbeheer bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, terwijl de regels met betrekking tot het financiële beheer direct bij ministeriële regeling worden vastgesteld. Dit onderscheid bestaat thans al in de wet, maar de Raad ziet geen inhoudelijke reden het te handhaven. De Raad adviseert dan ook om

te bepalen dat deze regels alle bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld.

De regels met betrekking tot het kasbeheer hebben betrekking op het directe betalingsverkeer en de bewaring van de bij het Rijk aanwezige liquide geldmiddelen. Het regelen van dit beheer bij of krachtens algemene maatregel van bestuur biedt naar mijn oordeel extra waarborgen voor een optimalisatie van dit beheer. Daarbij komt dat (de organisatie van) het kasbeheer minder frequent aan beleidsbeslissingen onderhevig is. Het financiële beheer en het materieelbeheer ondergaat vaker de invloed van beleidsbeslissingen, die bovendien voor de verschillende organisatie-onderdelen van het Rijk via maatwerk vaak een specifieke invulling behoeven. In overleg met de Minister van Financiën kan dat maatwerk via een ministeriële regeling meestal sneller worden gerealiseerd dan via de weg van een (te wijzigen) algemene maatregel van bestuur.

9. In de artikelen 40 tot en met 43 wordt een regeling getroffen voor het toezicht, welke nagenoeg gelijklopend is aan de geldende regeling. Aangezien het hier toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften betreft, met een aantal bijbehorende bevoegdheden, is er thans – nu de hele wet wordt herzien – geen reden meer om niet aan te sluiten bij titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (inzake toezicht op de naleving) en de aanwijzingen 132 en 133 Ar over de vormgeving van toezichtbepalingen. Het college beveelt aan de artikelen 40 tot en met 43 in deze zin opnieuw te formuleren. Hetzelfde geldt met betrekking tot de artikelen 87 en 91.

9. In de artikelen 40 tot en met 43 wordt een regeling getroffen voor het toezicht van de Minister van Financiën op de uitvoering van de begroting. De Raad beveelt aan om deze artikelen opnieuw te bezien in het licht van titel 5.2 van de AWB (inzake toezicht op de naleving) en de aanwijzingen 132 en 133 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Hetzelfde geldt met betrekking tot de artikelen 87 en 91.

In de artikelen 40 tot en met 43 gaat het om het toezicht van de Minister van Financiën op de uitvoering van de begroting, op de inrichting van de administraties, op de wijze waarop de administraties worden bijgehouden en op de inrichting van de controle bij de departementen. Het gaat derhalve om intern toezicht, toezicht binnen de organisatie van het Rijk. Ook in artikel 87 is sprake van intern toezicht (of onderzoek), zij het om toezicht door de Algemene Rekenkamer binnen het Rijk. In artikel 91 – en overigens ook in de artikelen 44 en 92 – is sprake van onderzoek (toezicht) bij derden. Alleen in dergelijke situaties kunnen de bepalingen van de AWB relevant zijn. In artikel 92 is al rekening gehouden met een aantal relevante bepalingen uit de AWB, te weten de bepaling 5:12, 5:13, 5:15 en 5:17. Het betreft bepalingen inzake de legitimatieplicht van de toezichthouder/onderzoeker, de betreding van plaatsen en de bevoegdheid om kopieën te maken van gegevens en bescheiden. Deze bepalingen zijn thans ter vervanging van het zevende lid van artikel 91 ook in dat artikel van toepassing worden verklaard (Artikel 91 heeft betrekking op het toezicht/onderzoek door de Algemene Rekenkamer). In het kader van artikel 44 is een dergelijke vantoepassingverklaring niet nodig. Het gaat in artikel 44 om het toezicht/onderzoek van een minister bij derden. De AWB is op een minister – zijnde een bestuursorgaan in de zin van de AWB – namelijk al van toepassing.

10. In de toelichting op artikel 55 wordt gesteld dat ook in de toelichting bij de verantwoordingsstaat van een niet-beleidsartikel prestatiegegevens die in het desbetreffende begrotingsjaar als streefwaarden dan wel als raming zijn opgenomen, voor het verslagjaar in realisatietermen dienen te worden opgenomen. Voor beleidsartikelen is dit bepaald in artikel 54, derde lid, maar voor de niet-beleidsartikelen wordt dit niet uitdrukkelijk bepaald. Mede gelet op aanwijzing 214 Ar beveelt de Raad aan hierin te voorzien.

10. De Raad merkt op dat de artikelsgewijze toelichting bij artikel 55, dat de toelichting bij de verantwoordingsstaat van een niet-beleidsartikel regelt, verder gaat dan de bepalingen in het artikel zelf. Dit is in strijd met de

aanwijzingen voor de regelgeving, die het niet toestaan dat toelichtingen worden gebruikt om nadere regels te stellen.

Artikel 55 is het spiegelbeeld van artikel 6, vierde lid, en regelt hetgeen in de toelichting bij een niet-beleidsartikel in het jaarverslag opgenomen dient te worden. Het dient een zelfde reikwijdte te hebben als het bepaalde voor de begroting. Dat betekent dat het opnemen van prestatiegegevens in de toelichting bij een niet-beleidsartikel in het jaarverslag niet hoeft te worden voorgeschreven. Evenals dat voor de begroting geldt, is het opnemen van dergelijke gegevens facultatief. De toelichting bij artikel 55 is hiervoor enigszins aangepast.

11. In artikel 109 wordt artikel 12 van de Wet Scheepvaartfonds 1955 gewijzigd. In de nieuwe tekst wordt bepaald dat voorzover ten aanzien van het beheer de Wet Scheepvaartfonds 1955 niet van toepassing is, de Comptabiliteitswet 2001 van toepassing is, met dien verstande dat in overeenstemming met de Minister van Financiën daarvan kan worden afgeweken. In de thans geldende tekst kan slechts worden afgeweken van een aantal specifiek genoemde artikelen. Waarom deze inhoudelijke wijziging is doorgevoerd wordt niet vermeld in de toelichting. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

11. Artikel 12 van de Wet Scheepvaartfonds 1955 wordt in artikel 109 van de CW 2001 gewijzigd. Bepaald wordt dat voor zover ten aanzien van het beheer de Wet Scheepvaartfonds niet van toepassing is, de CW van toepassing is, met dien verstande dat in overeenstemming met de Minister van Financiën daarvan kan worden afgeweken. In de thans geldende wet van de Wet Scheepvaartfonds kan slechts van een aantal specifiek genoemde artikelen worden afgeweken. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

In de «oude» tekst van artikel 12 van de Wet Scheepvaartfonds 1955 was geregeld dat «behoudens goedkeuring van Onze Minister van Financiën kan worden afgeweken van het bepaalde in de artikelen 27, 29, 31 en 33 tot en met 38» van de toenmalige Comptabiliteitswet (Stb. 1927, 259). Het betrof een aantal zeer specifieke bepalingen inzake het bruto-boeken van ontvangsten en uitgaven (artikelen 27 en 31), de verkoop van roerende en onroerende zaken (artikel 29); de openbare aanbesteding van werken en het schriftelijk aangaan van verplichtingen (artikel 33); voorschotverlening (artikel 34), de indiening van vorderingen door leveranciers (artikel 35), de kredietopening (artikelen 36 en 37) en het beheer van bedragen ter goede rekening (artikel 38). De thans gekozen ruimere formulering biedt de Minister van Verkeer en Waterstaat, in samenspraak met de Minister van Financiën, de mogelijkheid ten aanzien van het beheer van het Scheepvaartfonds zo nodig tot maatwerk te komen.

12. Artikel 111, derde lid, beoogt blijkbaar een samenloopregeling te treffen met de achtste wijziging van de Comptabiliteitswet, voor het geval die onverhoopt later in werking mocht treden. Door echter dezelfde bepalingen in het wetsvoorstel op te nemen als die in de achtste wijziging staan, ontstaat de kans dat de discussie die daarover gevoerd zou moeten worden, te zeer in de schaduw raakt van de meer principiële wijziging van dit wetsvoorstel. De Raad beveelt aan om deze onderwerpen uit de Comptabiliteitswet 2001 te halen en in het voorstel voor de achtste wijziging een afzonderlijk artikel op te nemen dat regelt dat die bepalingen (ook) in de Comptabiliteitswet 2001 worden opgenomen.

12. De Raad wijst op de samenloopregeling met de Achtste wijziging CW (Kamerstukken II, 2000/2001, 27 571) die in artikel 111, derde lid, is opgenomen. De Raad adviseert om de artikelen 22a en 59a die zowel in de Achtste wijziging CW als in het onderhavige wetsvoorstel zijn opgenomen, uit het onderhavige wetsvoorstel te halen. In het wetsvoorstel tot Achtste wijziging zou dan een afzonderlijk artikel opgenomen moeten worden, dat regelt dat de bepalingen in de artikelen 22a en 59a ook in de CW 2001 worden opgenomen. De Raad beoogt hiermee te voorkomen dat de discussie over de bepalingen in de artikelen 22a en 59a bij de behandeling van de CW 2001 te zeer in de schaduw raken van de meer principiële (andere) wijzigingen van de CW 2001.

De bepaling in het derde lid van artikel 111 kan bij nader inzien worden geschrapt. De Achtste wijziging van de CW loopt qua parlementaire behandeling thans zover op het onderhavige wetsvoorstel vooruit dat niet te verwachten is dat het onderhavige wetsvoorstel eerder in werking zal treden dan de Achtste wijziging. Omdat de principiële discussie over de artikelen 22a en 59a bij de Achtste wijziging plaatsvindt, is de angst van de Raad voor schaduwwerking feitelijk ongegrond.

13. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

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

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge u thans verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de daarbij behorende memorie van toelichting c.a. aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 6 april 2001, no. W06.010054/IV, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 5, tweede lid, de zinsnede «op het jaar t-2 tot en met het jaar t+4, dat wil zeggen» laten vervallen. Hetzelfde geldt voor artikel 54, tweede lid.
- Artikel 5, vierde lid, in artikel 4 onderbrengen.
- In artikel 6, vierde lid, «artikel 5, tweede lid, is van toepassing» vervangen door: Artikel 5, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.
- In artikel 9, vierde lid, de tweede volzin, mede gelet op aanwijzing 61 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar), vervangen door: In dat geval is artikel 6, vierde lid, van overeenkomstige toepassing.
- In artikel 11, vijfde lid, «mogen» vervangen door: kunnen.
- In artikel 12, eerste lid, verduidelijken wie bedoeld wordt met «hem».
- In artikel 16, derde lid, «het eerste lid is eveneens van toepassing» vervangen door: het eerste lid is van overeenkomstige toepassing. Tevens toelichten bij dit artikel waarom het tweede lid niet van overeenkomstige toepassing is.
- In de artikelen 18, 28, tweede lid, 30, eerste lid, 38 en 65 aanwijzing 30 Ar in acht nemen.
- In artikel 23, eerste lid, «Onze verantwoordelijke Minister» vervangen door: Onze Minister wie het aangaat.
- In artikel 51 het eerste en tweede lid op elkaar afstemmen ten aanzien van de term «jaarverslag».
- Artikel 57 splitsen in twee afzonderlijke artikelen.
- In artikel 58, onder b en c, alsmede in artikel 59, onder b, beter tot uitdrukking brengen dat deze onderdelen van het jaarverslag rechtmatig, dus volgens de voorschriften tot stand moeten komen. Voorts artikel 58, onder a, splitsen in twee onderdelen.
- In artikel 64, eerste lid, «uitspraken» vervangen door: besluiten.
- In artikel 96, eerste lid, overeenkomstig aanwijzing 124x Ar uitdrukkelijk opnemen dat de Algemene Rekenkamer moet worden gehoord bij een wet die strekt tot instelling van een zelfstandig bestuursorgaan.
- De artikelen 110 en 111 omwisselen in het licht van aanwijzing 96 Ar.