

Bijlage: Aanpassing comptabele regelgeving

1. Inleiding

In maart 2005 is het kabinetsstandpunt over het IBO Regeldruk en controletoren met de Tweede Kamer besproken. Doel van dit IBO was te komen tot een minder belastend stelsel van control, controle en toezicht, waarbij verantwoordelijkheid en verantwoording centraal staan. Het idee daarachter is dat regels ruimte moeten laten voor het management om zijn verantwoordelijkheid te kunnen nemen. De voorstellen van het IBO-rapport beperken zich dan ook niet tot voorstellen om tot efficiëntere regelgeving te komen, maar strekken zich uit over de verantwoordelijkheden van de departementsleiding en de wijze waarop deze verantwoording af zou moeten leggen over de gerealiseerde prestaties, de risico's en de rechtmatigheid van uitvoering en beheer. Het kabinetsstandpunt over het IBO-rapport sluit hierbij aan. De ambtelijke verantwoordelijkheden worden duidelijker omschreven, maar dit brengt geen wijziging in de politieke verantwoordelijkheid.

In het kabinetsstandpunt is een analyse aangekondigd om te komen tot een aanpassing van de Comptabiliteitswet 2001 en van daarmee samenhangende rijksbrede comptabele regelgeving (AMvB's en ministeriële regelingen)¹. Deze lagere regelgeving moet bij de aanpassing betrokken worden, omdat ze een belangrijke factor is in de ervaren regeldruk. Doel van de aanpassing is alleen te regelen wat essentieel is. Dit wordt ingevuld door regels te formuleren waarin voorgeschreven wordt welke producten aan wie geleverd moeten worden, maar niet de manier waarop de producten tot stand komen.

Bij de analyse van de regelgeving wordt beoordeeld of de comptabele regelgeving de doelmatigheid bevordert en niet in de weg staat. Ook de organisatie van het begrotings- en verantwoordingsproces is onder de loep genomen, waarbij beoordeeld is of er mogelijkheden zijn om dit te stroomlijnen, om het inzicht van de Staten-Generaal te verbeteren.

De uitkomsten van de analyse leiden tot voorstellen die de kwaliteit van de comptabele regelgeving verbeteren door het schrappen van overbodige regels, door de regelgeving flexibeler te maken en door de departementen meer ruimte te bieden voor maatwerk. Grotere flexibiliteit van de regelgeving kan bereikt worden door alleen hoofdzaken in de wet te regelen en de uitwerking in lagere regelgeving. Lagere regelgeving is eenvoudiger aan te passen: als de eisen veranderen, kunnen deze snel in lagere regelgeving vervat worden. Door ruimte te bieden voor maatwerk wordt de interne bedrijfsvoering zoveel mogelijk overgelaten aan het management dat direct verantwoordelijk is voor het uitvoeren van het beleid. Wel is het noodzakelijk centrale begrippen eenduidig te definiëren. Clustering van regelgeving zal tenslotte de overzichtelijkheid verbeteren en tot vermindering van het aantal regelingen leiden.

Deze notitie bevat voorstellen om tot aanpassing van de Comptabiliteitswet 2001 te komen. Op basis hiervan kan vervolgens de lagere regelgeving worden aangepast. Bij de aanpassing zullen de wijzigingen doorgevoerd worden die in het IBO Regeldruk en controletoren zijn voorgesteld, door het kabinet overgenomen en door de Tweede Kamer goedgekeurd. De wijzigingsvoorstellen sluiten aan bij het kabinetsbeleid om tot verbetering van de kwaliteit van de wetgeving en tot deregulering te komen (Programma Andere Overheid) en tot vermindering van de administratieve lasten en regeldruk binnen de overheid. Hoewel het haaks lijkt te staan op het uitgangspunt om tot minder regels te

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 950, nr. 1

komen, bevat deze notitie ook voorstellen voor nieuwe regels. Deze voorstellen hebben ten doel nieuwe ontwikkelingen die de doelmatigheid bevorderen, maar die niet passen binnen de verantwoordelijkheidsverdeling die vastligt in de Comptabiliteitswet 2001, te reguleren.

2. Vertrekpunten

Eerst is vastgesteld welke zaken in de Comptabiliteitswet 2001 in ieder geval behouden moeten blijven. Daarbij zijn de volgende vertrekpunten geïdentificeerd:

- a. Deregulering van het comptabele gebouw mag niet leiden tot een geringere betrokkenheid van de Staten-Generaal bij krachtens de Grondwet te regelen onderwerpen. Daarom blijven regels voor het vaststellen van de begroting, voor het financieel beheer en de verantwoording in de Comptabiliteitswet staan.
- b. De onafhankelijke positie van de Algemene Rekenkamer is gediend bij regeling in de wet; om die reden is daarin ook grondwettelijk voorzien. De Algemene Rekenkamer controleert de financiën van het Rijk primair ten behoeve van de budget- en dechargefunctie van de Staten-Generaal. Dit impliceert nauwe betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de vormgeving van de positie van de Algemene Rekenkamer. De controle door de Algemene Rekenkamer is een belangrijk onderdeel van het verantwoordingsproces; de bepalingen hierover blijven gehandhaafd.
- c. De departementale auditdiensten blijven de rechtmatigheid controleren, zodat de Algemene Rekenkamer op hun werkzaamheden kan steunen bij het uitvoeren van haar rechtmatigheidsonderzoek. De afspraken die met de Algemene Rekenkamer zijn gemaakt over tolerantiegrenzen op artikelniveau en over het aanleveren van de controlebevindingen op artikelniveau worden gehandhaafd. Het opnemen van een definitie van rechtmatigheid in de Comptabiliteitswet zal leiden tot eenduidigheid bij de verantwoording en controle en wordt daarom als een verbetering gezien.
- d. Financieel beheer is geen vastomlijnd begrip en kan ruim of beperkt geïnterpreteerd worden. De Grondwet noopt in elk geval tot het regelen in de wet van het financieel beheer op hoofdlijnen; delegatie naar lager niveau is mogelijk en uit oogpunt van maatwerk en flexibiliteit wenselijk. Bij de keuze van de hoofdlijnen zal de relatie tussen regering en Staten-Generaal en de positie van de financiële en auditfunctie binnen de rijksoverheid (Minister van Financiën, FEZ, DAD, Algemene Rekenkamer) leidend zijn.
- e. De Comptabiliteitswet is geschikt om de (financiële) relatie met derden te regelen, voorzover die voortvloeit uit de privaatrechtelijke rechtshandelingen van het Rijk en het treasurybeheer van collectieve gelden (liquidemiddelenbeheer). De inhoud en de wettelijke basis van deze zaken blijven onveranderd.

3. Modernisering Comptabiliteitswet

De voorstellen tot modernisering van de Comptabiliteitswet hebben ten doel ontwikkelingen die de doelmatigheid bevorderen mogelijk te maken. Dan zal de (reeds bestaande) praktijk van gebundelde doeluitkeringen niet langer stuiten op wetstechnische bezwaren waardoor voor de decentrale overheden de verantwoordings- en controlelasten verminderen. Daarmee wordt een bijdrage geleverd aan de door de commissie-Brinkman bepleite vermindering van de 'verantwoordingsbureaucratie'.

De voorstellen over het EMU-saldo van decentrale overheden hebben tot gevolg dat de voorschriften hierover gebundeld worden in de Comptabiliteitswet, waarbij de minister van Financiën de beschikking krijgt over instrumenten om naleving desnoods af te dwingen.

3.1. *Verdeelde bevoegdheden, verdeelde verantwoordelijkheden en onduidelijkheid bij de verantwoording*

Voorgesteld wordt in de Comptabiliteitswet een bepaling op te nemen waarin wordt voorzien in de situatie dat beleid en uitvoering niet bij één departement plaatsvinden. Tevens wordt voorgesteld bij of krachtens de Comptabiliteitswet regels te stellen voor de verantwoording over specifieke uitkeringen, waarin de principes van single audit en single information vorm krijgen. In de Comptabiliteitswet wordt een voorziening gecreëerd die de controle- en verantwoordingslast bij gebundelde doeluitkeringen doet afnemen.

De Comptabiliteitswet 2001 geeft regels uitgaande van een stelsel waarin beleid, uitvoering en geld de verantwoordelijkheid van één minister zijn. Na afloop van een begrotingsjaar verantwoordt de minister zich over het beleid, over de uitvoering en over het geld. De uitvoeringspraktijk is echter complexer.

Een voorbeeld van deze complexiteit in de uitvoering is de ontwikkeling waarbij de uitvoering van beleid bij wet is opgedragen aan een dienst van een ander ministerie en daarmee onder de verantwoordelijkheid van een andere minister is geplaatst. Zo worden de zorgtoeslag in het kader van de Zorgverzekeringswet (VWS) en de huurtoeslag in het kader van de Wet op de huursubsidie (VROM) uitgevoerd door de Belastingdienst (Financiën). In zulke gevallen kunnen problemen ontstaan bij de verantwoording als de bevoegdheden ten aanzien van de beleidsuitvoering en de daarvoor bestemde budgetten niet duidelijk over de betrokken departementen zijn verdeeld.

Een aangepaste Comptabiliteitswet dient dergelijke nieuwe ontwikkelingen, die ingegeven worden door doelmatigheidsoverwegingen, niet in de weg te staan. Daarbij is het van belang dat een wijziging van de ministeriële verantwoordelijkheid bij of krachtens de wet plaatsvindt. Wanneer de verantwoordelijkheid voor beleidsvorming en beleidsuitvoering op grond van een wet verdeeld is over ministers, is het noodzakelijk ook de administratie en de verantwoording op een goede manier te regelen. In de Comptabiliteitswet zal een bepaling worden opgenomen waarin wordt geregeld welke minister zich moet verantwoorden over welke uitgeoefende bevoegdheid.

De verdeling van verantwoordelijkheden over ministers waarvoor een voorziening in de Comptabiliteitswet noodzakelijk wordt geacht, moet niet worden verward met uitbesteding van beleidsuitvoerende activiteiten op basis van een mandaat- of volmachtverlening. In een dergelijk geval blijft de “uitbestedende” minister jegens de Tweede Kamer volledig verantwoordelijk voor beleid, uitvoering en besteding van het budget. Uitbesteding is al zeer gebruikelijk bij de Rijksoverheid en functioneert goed, alhoewel de verantwoording nog wel efficiënter kan door verdere invoering van single information en single audit. Een voorbeeld van een uitbesteding van de uitvoering van het beleid is de batenlastendienst SenterNovem van het ministerie van Economische Zaken. SenterNovem voert ook (subsidie)regelingen uit ten behoeve van het beleid van andere ministeries.

Ook in relatie met de overige bestuurslagen is de uitvoeringspraktijk complex.

We kennen al lang het principe van medebewind, waarbij decentrale overheden beleid uitvoeren dat, in meer of mindere mate, op Rijksniveau is geformuleerd. Hiervoor ontvangen zij een specifieke uitkering van het Rijk.

Op basis van de huidige regelgeving moet de decentrale overheid over het algemeen voor iedere specifieke uitkering een accountantsverklaring overleggen. Dit veroorzaakt aanzienlijke controlelasten. Voor specifieke uitkeringen moeten bij of krachtens de Comptabiliteitswet regels gesteld worden voor de verantwoording, waarin de principes van *single audit* en *single information* vorm krijgen.

Recentere ontwikkelingen bij de specifieke uitkeringen zijn de gebundelde doeluitkeringen. Deze hebben ten doel de verkokering terug te dringen en de doelmatigheid te bevorderen. Departementen werken met elkaar en met de decentrale overheden samen bij de uitvoering van beleid. Daarbij kunnen ministers de beleidsuitvoering overdragen aan provincies en/of gemeenten, zoals bij het grotestedenbeleid en het jeugdbeleid (de operatie JONG). Bij de gebundelde doeluitkeringen die hiervan het gevolg zijn, is de praktijk vooruitgelopen op de wetgeving: specifieke uitkeringen van verschillende departementen worden gebundeld, zodat de decentrale overheid die de geldstroom ontvangt deze (in samenhang) kan inzetten om vooraf geformuleerde prestaties te realiseren. De decentrale overheid hoeft niet aan elk departement afzonderlijk verantwoording af te leggen over de besteding van het geld en de doelbereiking. Bovendien hoeft er niet jaarlijks verantwoording afgelegd te worden. Dit is doelmatig en vermindert de controlelasten. De Comptabiliteitswet 2001 staat deze manier van verantwoording afleggen echter niet toe. Een minister moet zich aan het einde van een begrotingsjaar verantwoorden over de besteding van het begrotingsgeld, daarom heeft hij jaarlijks informatie nodig van de decentrale overheden. In de Comptabiliteitswet zal een bepaling opgenomen worden waarin de minister van Financiën de bevoegdheid krijgt nadere regels te stellen over de wijze waarop ministers verantwoording af moeten leggen over de besteding van de gebundelde doeluitkering.

3.2. Informatie die relevant is voor het EMU-saldo

Voorgesteld wordt ook voor de informatievoorziening en de beheersing van het EMU-saldo van decentrale overheden voorschriften in de Comptabiliteitswet op te nemen, waarbij de minister van Financiën een centrale rol voor de hele sector overheid krijgt. Daarbij behoort de mogelijkheid bestuurlijke maatregelen te nemen en een sanctie-instrument.

Met de toetreding tot de EMU-zone is het belang van de beheersing van het begrotingstekort toegenomen. Het EMU-saldo is een belangrijke sturingsvariabele in het begrotingsproces. Daarnaast wordt de geloofwaardigheid van Nederland beïnvloed wanneer het EMU-saldo niet op orde is. Zo hangt de hoogte van de rente in Nederland samen met het vertrouwen van de financiële markten in de financiële positie en stabiliteit van Nederland. Dit vertrouwen hangt weer samen met de stand van het EMU-saldo. In de eerste jaren van het nieuwe millennium werd door de tegenvallende economische groei de grenswaarde van een acceptabel EMU-tekort overschreden. Toen werd duidelijk dat de informatie van de decentrale overheden de Rijksoverheid te laat bereikt. Eveneens werd duidelijk dat de decentrale overheden een belangrijke bijdrage leveren aan het EMU-saldo en

dat die bijdrage moeilijk te ramen en te beïnvloeden is door de Rijksoverheid, omdat deze daarvoor geen instrumenten tot haar beschikking heeft.

Tot nu toe zijn de voorschriften voor de informatievoorziening over en beheersing van het EMU-saldo in verschillende wetten opgenomen, onder andere in artikel 44 van de Comptabiliteitswet 2001 en in de Wet financiering decentrale overheden. Met aanvaarding van bovenstaand voorstel kunnen de voorschriften over het EMU-saldo in de Wet financiering decentrale overheden vervallen. In de Comptabiliteitswet kan het vierde lid van artikel 44 (dat de decentrale overheden uitzondert van de werking van het artikel) vervallen. De decentrale overheden vallen dan onder de werking van het tweede en derde lid. Toegevoegd wordt een nieuw vierde lid dat de minister van Financiën de mogelijkheid geeft een sanctie op te leggen aan de veroorzakers van de overschrijding van de grenswaarden. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan een sanctie bij niet-naleving van afspraken over de informatieverstrekking en over de beheersing van het EMU-saldo. Daarnaast wordt gedacht aan evenredige doorberekening van de boete die de EU Nederland oplegt vanwege de overschrijding.

4. Stroomlijning autorisatie- en verantwoordingsprocedure

De voorstellen over de autorisatie- en verantwoordingsprocedure zijn gericht op stroomlijning. De regels die de Comptabiliteitswet 2001 geeft voor de inhoud van de toelichtingen bij de begroting en de verantwoording zijn erg gedetailleerd. Ze kunnen vervangen worden door regels op hoofdlijnen, onder de voorwaarde dat het VBTB-gehalte (belang van beleidsinformatie) gewaarborgd blijft. In de Comptabiliteitswet blijven de duurzame normen inzake transparantie en inzichtelijkheid gehandhaafd. Specifieke informatie zal voor een belangrijk deel in lagere regelgeving worden opgenomen, waardoor deze informatie flexibel aangepast kan worden aan de eisen van de tijd. De begrotings- en verantwoordingsprocedure kunnen gestroomlijnd worden door het slot van het autorisatieproces (vaststelling van de slotwet) te integreren met de afsluiting van de verantwoordingsprocedure (dechargeverlening).

4.1. Toelichting bij de begroting en de verantwoording

Voorgesteld wordt de bepalingen over de inhoud van de toelichting bij de begroting en de verantwoording in de Rijksbegrotingsvoorschriften op te nemen. In de Comptabiliteitswet wordt opgenomen dat in de toelichtingen een verband gelegd moet worden tussen doelen en middelen. De artikelen 5, 6, vierde lid, 54 en 55 van de Comptabiliteitswet 2001 worden opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften.

De begrotingsstaat en de verantwoordingsstaat zijn relevant voor de autorisatie en dechargering; de toelichtingen moeten het inzicht bieden op basis waarvan tot autorisatie en dechargering wordt besloten. Welk inzicht geboden moet worden kan afhankelijk zijn van de ontwikkelingen en overtuigingen van een bepaald moment, hoewel principes als transparantie en inzichtelijkheid altijd gelden voor de begroting en de verantwoording. Regeling in de wet van de inhoud van de toelichting bij de begroting en verantwoording kan remmend werken op verbetering en vernieuwing.

De artikelen in de Comptabiliteitswet 2001 die voorschriften geven voor de toelichting van de begroting en verantwoording zijn heel gedetailleerd. Het is voldoende als in de Comptabiliteitswet opgenomen wordt dat de toelichtingen inzicht moeten geven in het verband tussen doelen en middelen, een belangrijk

principe van VBTB. In een lagere regeling kan de uitwerking van dat principe beschreven worden. De Rijksbegrotingsvoorschriften die jaarlijks worden vastgesteld, zijn zeer geschikt voor de regeling van dergelijke bepalingen. De Staten-Generaal oefent via de begrotingsbehandeling invloed uit op de inhoud van de toelichting.

4.2. Afschaffen Voorlopige Rekening

Voorgesteld wordt de Voorlopige Rekening als budgettaire nota te schrappen.

Sinds de versnelling van het verantwoordingsproces ligt er weinig tijd tussen het verzenden naar de Tweede Kamer van de Voorlopige Rekening (uiterlijk 1 maart) en het Financieel Jaarverslag van het Rijk (derde woensdag in mei). Sinds enkele jaren gaat nagenoeg tegelijkertijd met de verzending van de Voorlopige Rekening naar de Tweede Kamer eenzelfde soort informatieve nota naar de EU, ten behoeve van de rapportage over EMU-saldo en –schuld. Het oplevermoment van deze nota wordt door de EU verlegd van februari naar 1 april. Deze nota wordt ook naar de Tweede Kamer gestuurd, waardoor deze goed geïnformeerd is. De Voorlopige Rekening heeft door overlap met de rapportage aan Brussel een belangrijk deel van haar informatieve waarde verloren. Het voordeel van het schrappen van de Voorlopige Rekening is dat zowel de Tweede Kamer als de departementen worden ontlast. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan de vermindering van regeldruk en administratieve lasten binnen de overheid.

4.3. Integreren slotwet met jaarverslag

Voorgesteld wordt de slotwet samen te voegen met het jaarverslag.

Ter afsluiting van het begrotingsjaar moet een minister een slotwetsvoorstel indienen. De slotwet is het sluitstuk van de autorisatieprocedure en bevat boekhoudkundige of technische wijzigingen (na de stand van de tweede suppletore begroting) die de begroting gelijk maken aan de realisatie op het niveau van het betrokken begrotingsartikel. Na afloop van het begrotingsjaar moet de minister zich in het jaarverslag verantwoorden over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering. Zowel de slotwet als het jaarverslag bevatten realisatiebedragen per begrotingsartikel. Er worden dus twee documenten opgesteld die betrekking hebben op dezelfde cijfers, terwijl ze een verschillende procedure doorlopen. Dat is niet doelmatig, omdat dit leidt tot dubbel werk bij de vakdepartementen, bij het Ministerie van Financiën en bij de Tweede en de Eerste Kamer.

Het dubbele traject vloeit voort uit het feit dat de slotwet een wetsvoorstel is dat een grondwettelijk voorgeschreven procedure moet doorlopen, terwijl het jaarverslag, een nota, aan andere (niet-grondwettelijke) procedureregels is gebonden. In de praktijk heeft de Tweede Kamer de twee trajecten feitelijk tot één traject teruggebracht, waarbij autorisatie van de slotwet en dechargeverlening in één procesgang tot stand komen. De stukken worden zoveel mogelijk gezamenlijk schriftelijk behandeld en via een algemeen verantwoordingsdebat plenair afgerond.

Uit doelmatigheidsoogpunt ligt het voor de hand de documenten en de trajecten nog verder te integreren. De meest vergaande oplossing is om de slotwet af te schaffen, maar dit vergt aanpassing van de Grondwet. Daarom zal de slotwet

worden geminimaliseerd door deze op te nemen in het jaarverslag. De slotwet bevat dan alleen de realisatiecijfers, het jaarverslag de toelichting. Autorisatie van de slotwet maakt in dat geval een aparte dechargeverlening overbodig.

5. Begrotingsbeheersing en bedrijfsvoering

5.1. Maatregelen om tot een betere beheersing te komen

Sinds een aantal jaren hebben nagenoeg alle departementen jaarlijks goedkeurende accountantsverklaringen. De resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer geven een goed beeld van de verbetering: de rechtmatigheid van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het Rijk was in 1987 68 % en ligt nu boven 99%. Het financieel beheer is, enkele incidenten daargelaten, op orde: de bedrijfsprocessen worden over het algemeen voldoende beheerst. Dit zijn aanwijzingen voor een toegenomen begrotingsbeheersing.

De regels voor de bedrijfsvoering moeten doelmatig handelen mogelijk maken en de kwaliteit ervan moet verbeterd worden. Als de informatiebehoefte van de verschillende actoren in het begrotings- en verantwoordingsproces centraal gesteld wordt, is het niet adequaat om in de regelgeving voor te schrijven hoe producten of informatie tot stand moeten komen. Essentieel is dat de regelgeving aangeeft welke producten of informatie wanneer moeten worden opgeleverd.

5.1.1. Grotere flexibiliteit, centrale regelgeving versus maatwerk

Voorgesteld wordt voor bedrijfsvoeringsaangelegenheden van het Rijk kapstokartikelen in de Comptabiliteitswet op te nemen, waarin de minister van Financiën de bevoegdheid krijgt nadere regels te stellen.

De Comptabiliteitswet 2001 is voor een groot deel ingericht volgens het principe dat alleen de hoofdzaken in de wet zijn opgenomen, terwijl voor uitwerking naar lagere regels (AMVB's of ministeriële regelingen) wordt verwezen. Op enkele plaatsen, met name in de voorschriften voor de bedrijfsvoering, is verdere systematisering mogelijk. Consequentie van dit voorstel is dat de Comptabiliteitswet minder bepalingen over de bedrijfsvoering, financieel beheer, materieelbeheer en de administraties van het Rijk zal bevatten. De normen waaraan de verschillende onderdelen van de bedrijfsvoering moeten voldoen, zullen in de wet blijven staan. De bepalingen die betrekking hebben op het regelen van beheersmatige en administratieve aspecten zullen worden opgenomen in lagere regelingen. Voor een belangrijk deel bestaan die lagere regelingen al, maar zij moeten aangepast worden.

In lagere regelgeving zal centraal geregeld worden wat voor alle ministeries geldt. Uitgangspunt is dat wordt nagegaan wat er minimaal centraal geregeld moet worden om het begrotingsbeheer en de bedrijfsvoering bij het Rijk rechtmatig te laten verlopen. Zo zijn er centrale regels voor de begroting, omdat alle begrotingen op dezelfde tijd en in dezelfde vorm aan de Staten-Generaal moeten worden aangeboden. Wanneer het belangrijk is dat iedereen hetzelfde begrip hanteert, zullen de definities in de centrale regelgeving (bijvoorbeeld de Comptabiliteitswet of de Rijksbegrotingsvoorschriften) worden opgenomen. Centrale regels kunnen als nadeel hebben dat ze doelmatig handelen in de weg staan, omdat ze geen rekening houden met specifieke omstandigheden. Deze doen zich vooral voor in de bedrijfsvoering van ministeries. Zo eist het materieelbeheer op het ministerie van Algemene Zaken nauwelijks inspanning,

maar op het ministerie van Defensie heel veel. En voor een ministerie met veel subsidies, zoals OCW, is de bedrijfsvoering anders ingericht dan voor een ministerie met weinig subsidies, zoals Verkeer en Waterstaat. Elke minister is verantwoordelijk voor de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van zijn ministerie en moet zich daarover verantwoorden. Hij moet dan ook de mogelijkheid hebben om de bedrijfsvoering zo in te richten dat recht gedaan wordt aan het karakter van zijn ministerie, waardoor doelmatig werken mogelijk is. Voorwaarde hierbij is dat zowel de Algemene Rekenkamer als de Tweede Kamer de rechtmatigheid en doelmatigheid van de begrotingsuitvoering kunnen controleren.

Een voorbeeld van een regeling die onlangs is aangepast is de Regeling materieelbeheer 2006, die het Besluit materieelbeheer 1996 vervangt. In deze regeling geven diverse bepalingen departementen de mogelijkheid recht te doen aan de situatie op het departement en te bepalen of het nodig is eigen uitvoeringsinstructies op te stellen. Verder wordt in deze regeling uitgegaan van risicobeheersing door de departementen.

5.1.2. *Instellingsprocedure baten-lastendiensten*

Voorgesteld wordt de instellingsprocedure voor baten-lastendiensten te vereenvoudigen door de behandeling in de ministerraad te laten vervallen (artikel 10, tweede lid, Comptabiliteitswet 2001).

In de beginjaren van de baten-lastendiensten was sprake van een experiment op het gebied van de inrichting van de departementale organisatie. De precieze vrijheidsgraden voor een dienst en de daarmee samenhangende risico's waren nog onduidelijk. Hierbij paste een zware instellingsprocedure. De fase van het experiment is inmiddels voorbij en momenteel is uitgekristalliseerd hoe een baten-lastendienst binnen de volledige verantwoordelijkheid van de vakminister opereert. Overeenstemming tussen vakminister en de minister van Financiën en de voorhangprocedure bij de Tweede Kamer bieden voldoende garanties voor een verantwoorde instelling. Behandeling in de ministerraad kan daarom vervallen.

5.1.3. *Versterking controlfunctie*

Voorgesteld wordt in de Comptabiliteitswet op te nemen dat de centrale directie FEZ in de organisatie van het ministerie rechtstreeks onder de (functie) secretaris-generaal is geplaatst en rechtstreeks aan de minister advies kan uitbrengen. Daarbij wordt het artikel waarin “de zorg voor de begrotingszaken en de inrichting van de daartoe bij te houden (financiële) administraties aan FEZ worden opgedragen” in de Comptabiliteitswet gehandhaafd. Tevens wordt voorgesteld in de Comptabiliteitswet op te nemen dat de rol van FEZ als beleidscontroller de doelmatigheid van het beleid omvat. Tenslotte worden de informatierechten van FEZ en de informatieplichten van de overige medewerkers van het ministerie in de Comptabiliteitswet geregeld.

Door de plaats van de centrale directie FEZ in de organisatie van het departement in de Comptabiliteitswet op te nemen en te bepalen dat FEZ rechtstreeks aan de minister kan adviseren, wordt de onafhankelijkheid van de centrale directie FEZ beter gewaarborgd. Opname van artikel 2 van het Besluit taak FEZ in de Comptabiliteitswet, voorziet in de mogelijkheid de minister rechtstreeks te adviseren. Het artikel waarin “de zorg voor de begrotingszaken en de inrichting van de daartoe bij te houden (financiële) administraties aan FEZ

worden opgedragen” wordt in de Comptabiliteitswet gehandhaafd. Tevens wordt voorgesteld in de Comptabiliteitswet op te nemen dat de rol van FEZ als beleidscontroller ook de doelmatigheid van het beleid betreft. De informatierechten van FEZ en de informatieplichten van de overige medewerkers worden in de Comptabiliteitswet opgenomen. De overige taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de directeur FEZ die in de Comptabiliteitswet 2001 zijn opgenomen, worden opgenomen in een ministeriële regeling. De relevante bepalingen van het Besluit taak FEZ worden ook hierin opgenomen. Het Besluit taak FEZ kan daarmee vervallen.

5.1.4. Versterking auditfunctie

Voorgesteld wordt in de Comptabiliteitswet op te nemen dat de departementale auditdiensten (DAD's) in de organisatie van het ministerie rechtstreeks onder de (functie) secretaris-generaal zijn geplaatst en rechtstreeks aan de minister rapporteren over de onderzoeksbevindingen voortvloeiend uit de wettelijke controletaak. De bepaling dat de directeur van de DAD aangewezen wordt door de minister, wordt in de Comptabiliteitswet gehandhaafd.

Het voorstel de plaats van de DAD in de departementale organisatie op te nemen in de Comptabiliteitswet, hangt samen met het rapport van de commissie Duivesteijn (TCI) en de naar aanleiding daarvan gevoerde discussie over de positie van de auditdiensten. Tevens wordt hiermee uitvoering gegeven aan het streven de gelijkwaardigheid met externe accountants te behouden, zoals aangekondigd in de memorie van toelichting bij de Wet Toezicht Accountantsorganisaties (WTA)². Het gevolg van de wijziging zal zijn dat de onafhankelijke positie van de DAD's (nog) duidelijker tot uiting komt. Handhaving van de bepaling dat het hoofd van de DAD aangewezen wordt door de minister, draagt ook bij aan de onafhankelijkheid. De controletaak van de DAD's zal in de Comptabiliteitswet op hoofdlijnen worden geregeld, waarbij zal worden opgenomen dat de Algemene Rekenkamer bij haar rechtmatigheidsonderzoek kan steunen op de werkzaamheden van de DAD's. Tevens wordt bepaald dat de DAD rechtstreeks aan de minister rapporteert over de bevindingen die voortvloeien uit de wettelijke controletaak.

De overige bepalingen over de DAD in de Comptabiliteitswet 2001 en het restant van het Besluit taak DAD worden opgenomen in een ministeriële regeling. Het Besluit Taak DAD kan daarmee vervallen.

5.2. Implementatie IBO Regeldruk en controletoren

5.2.1. Bedrijfsvoeringsparagraaf

Voorgesteld wordt om in de Comptabiliteitswet op te nemen dat het jaarverslag een bedrijfsvoeringsparagraaf bevat waarin de minister verantwoording aflegt over de bedrijfsvoering op zijn departement. De nadere uitwerking hiervan wordt in een ministeriële regeling opgenomen.

In de besluitvorming over het IBO Regeldruk en controletoren is overeengekomen dat de minister in de bedrijfsvoeringsparagraaf verantwoording aflegt over de bedrijfsvoering op zijn departement. Uitgangspunt is dat de bedrijfsvoeringsparagraaf een uitzonderingsrapportage is die zich beperkt tot het melden van opmerkelijke zaken in de bedrijfsvoering. In de Comptabiliteitswet zal worden vastgelegd dat in ieder geval de rechtmatigheid van de

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 658, nr. 3, blz. 9

begrotingsuitvoering, de totstandkoming van in het jaarverslag opgenomen beleidsinformatie, en het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer tot de bedrijfsvoering horen. Daarnaast zullen opmerkelijke zaken met betrekking tot overige aspecten van de bedrijfsvoering worden gemeld in de bedrijfsvoeringsparagraaf. De afspraak met de Tweede Kamer over de rapportage over de rechtmatigheid op begrotingsartikelniveau zal worden uitgewerkt in een ministeriële regeling.

5.2.2. *Getrouwbeeldverklaring*

Voorgesteld wordt in de Comptabiliteitswet op te nemen dat de DAD een getrouwbeeldverklaring afgeeft.

De accountantsverklaring heeft betrekking op:

- a. Het getrouwe beeld van de financiële informatie in het jaarverslag en de saldbalans en de rechtmatigheidspassage in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Indien de auditdienst vaststelt dat in de andere onderdelen van de bedrijfsvoeringsparagraaf een onjuiste voorstelling van zaken wordt gegeven, dan wordt geen verklaring verstrekt totdat de onjuiste voorstelling is weggenomen;
- b. De verenigbaarheid van de niet-financiële informatie met de financiële informatie;
- c. De naleving van de verslaggevingsvoorschriften.

Dit voorstel vloeit voort uit de afspraken die zijn gemaakt met de Tweede Kamer in het kader van de behandeling van het IBO Regeldruk en controletoren. De Comptabiliteitswet 2001 (art. 60, derde lid) schrijft voor dat de minister een overzicht van de controlebevindingen per begrotingsartikel - inclusief de uitkomsten van de rechtmatigheidscontrole - toezendt aan de Algemene Rekenkamer. Met de Tweede Kamer is afgesproken dat deze afspraak gehandhaafd blijft.

5.2.3. *Niet-financiële informatie*

Voorgesteld wordt in de Comptabiliteitswet het normenkader voor de totstandkoming van niet-financiële informatie in overeenstemming te brengen met het normenkader van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie 2006³.

In de Comptabiliteitswet 2001 is opgenomen dat de DAD de totstandkoming van de niet-financiële informatie controleert. De beoordelingsnorm hiervoor is dat deze 'op deugdelijke wijze tot stand dient te zijn gekomen'. Hieraan zouden de normen *ordelijk* en *controleerbaar* moeten worden toegevoegd, evenals de norm dat de *niet-financiële informatie niet strijdig mag zijn met de financiële informatie* en dat de *informatiebron moet worden aangegeven*. Daarmee wordt het normenkader van de Comptabiliteitswet identiek aan het normenkader van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie 2006 die in april 2006 is vastgesteld (RPE 2006)

De normen ordelijk, controleerbaar en deugdelijk worden in artikel 5 van de RPE 2006 uitgewerkt. Deze uitwerking heeft de minister van Financiën in juli 2005 aan de Tweede Kamer voorgelegd (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 949 en 29 950, nr. 34, blz. 3).

³ Met ingang van 2007 wordt de RPE opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften.

6. Procedure

De uitkomsten van de bespreking van deze notitie in de Tweede Kamer zullen verwerkt worden in een voorstel tot wijziging van de Comptabiliteitswet 2001. In deze notitie wordt meer dan eens voorgesteld in lagere regelingen uitwerking te geven aan bepalingen in de Comptabiliteitswet. Als de Tweede Kamer met dergelijke voorstellen akkoord gaat, zal het wijzigingsvoorstel geen volledig beeld geven van de verandering. Daarvoor is de bijbehorende lagere regelgeving nodig. Om de Tweede Kamer een volledig beeld te geven van de veranderingen zullen, tegelijk met de indiening van het wijzigingsvoorstel, de belangrijkste herziene lagere regelingen ter informatie aan de Tweede Kamer worden gezonden. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan de Rijksbegrotingsvoorschriften, de Regeling taak FEZ en de Regeling taak DAD, de Regeling materieelbeheer en de Regeling departementale begrotingsadministratie.

In een tweetal Algemene Overleggen over het deelnemingsbeleid rijksoverheid begin dit jaar is toegezegd om te bezien of hij de ontstane praktijk ten aanzien van het informeren van de TK bij het verkopen van aandelen kan vastleggen in de Comptabiliteitswet. Tevens is daarbij aangegeven dat gekeken moet worden naar eventuele uitzonderingen op deze regel omdat een dergelijke informatieplicht niet de belangen van de Staat mag benadelen. In september wordt u via een afzonderlijke brief hierover nader geïnformeerd.