

Vergaderjaar 2000–2001

27 849

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

In mei 1999 heeft de regering de nota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB) aangeboden aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal¹. Een aantal punten van uitwerking is neergelegd in de voortgangsrapportage VBTB, die in mei 2000 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal is aangeboden (kamerstukken II, 1999/2000, 26 573, nr. 29). Deze nota's bevatten voorstellen tot verbetering van de informatiewaarde en de toegankelijkheid van de begrotings- en verantwoordingsstukken. Deze voorstellen waren in de Miljoenennota 1999 aangekondigd. In de nota is aangegeven dat een invoeringstraject van meerdere jaren noodzakelijk is. Een belangrijk aspect daarbij is de aanpassing van de Comptabiliteitswet (CW). De CW bevat onder andere de hoofdlijnen van de inrichting van de Rijksbegroting en van de Rijksverantwoording. Deze hoofdlijnen ondergaan op belangrijke onderdelen wijziging. Om die reden is besloten tot het vervangen van de oude CW. Naast deze wijzigingen op hoofdlijnen dient ook de lagere regelgeving – en wel met name de Rijksbegrotingsvoorschriften – te worden aangepast aan de nieuw uitgezette beleidslijnen met betrekking tot de inrichting van de begrotings- en verantwoordingsstukken. Dat traject is inmiddels ook van start gegaan.

In deze nieuwe CW 2001 wordt ook de versnelling van de verantwoording qua gestelde termijnen en data doorgevoerd. Feitelijk is de versnelling al voor het verslagjaar 1999 geëffectueerd. Dit was mogelijk omdat de oude CW voor de financiële verantwoording alleen een aantal uiterste data kende.

De nieuwe CW 2001 is ook aangegrepen om de volgorde waarin de artikelen in de oude CW waren opgenomen op onderdelen aan te passen. De bepalingen inzake de controle bij het Rijk, zowel de interne controle door de departementale accountantsdiensten als de externe controle door de Algemene Rekenkamer, zijn na elkaar geplaatst in twee nieuwe hoofdstukken VI en VII. Dit leidt tot een meer logische opbouw van de wet,

¹ Kamerstukken II, 1998–1999, 26 573.

omdat thans eerst de inhoudelijke en procedurele bepalingen met betrekking tot de verantwoording bij het Rijk (hoofdstuk V) worden geregeld en vervolgens de bepalingen ter controle van die verantwoording.

De artikelen over de baten-lastendiensten die in de oude CW waren opgenomen aan het eind van de wet in een apart hoofdstuk (VI), dat luidde: De baten-lastendiensten, zijn thans opgenomen in de hoofdstukken I (De begroting van het Rijk) en V (De verantwoording van het Rijk). Ze zijn verwerkt in de onderdelen die betrekking hebben op de (voorbereiding en de inrichting van de) begroting respectievelijk op de verantwoording. Aangezien een baten-lastendienst integraal onderdeel uitmaakt van een ministerie (de ministeriële verantwoordelijkheid is niet gewijzigd) wordt de begroting respectievelijk verantwoording van zo'n dienst opgenomen in de departementale begroting en het departementale jaarverslag.

Op deze wijze is op hoofdlijnen een meer logische opbouw van de CW ontstaan, hetgeen uit tabel 1 blijkt.

Tabel 1: Structuur van de CW 2001 op hoofdlijnen

Hoofdstuk	Titel	Titel
	oude CW	CW 2001
I	De begroting van het Rijk	De begroting van het Rijk
II	Het financiële en materiële beheer van het Rijk	Het begrotingsbeheer en de bedrijfsvoering van het Rijk
III	Het toezicht van de Minister van Financiën	Het toezicht van Onze Ministers
IV	De Algemene Rekenkamer	Gereserveerd voor geïntegreerd middelenbeheer
V	De financiële verantwoording van het Rijk	De verantwoording van het Rijk
VI	De agentschappen	De accountantscontrole bij het Rijk
VII	Comptabele noodwetgeving	De Algemene Rekenkamer
VIII	Citeertitel	Comptabele noodwetgeving
IX		Overgangs- en slotbepalingen, waaronder citeertitel

In het vervolg van deze memorie van toelichting wordt in de paragrafen 2 tot en met 5 kort ingegaan op de voorstellen in de eerdergenoemde nota-VBTB. In paragraaf 6 wordt aandacht besteed aan de consequenties van VBTB voor het budgetrecht van de Staten-Generaal. Tenslotte wordt in paragraaf 7 ingegaan op de financiële gevolgen van het wetsvoorstel.

In bijlage 1 bij deze memorie van toelichting is een conversietabel opgenomen aan de hand waarvan kan worden afgelezen met welke artikelnummers van de oude CW de artikelnummers van de CW 2001 corresponderen. In bijlage 2 is een tabel opgenomen met een overzicht van alle CW-wijzigingswetten sinds de inwerkingtreding van de CW 1976.

2. De hoofdlijnen van VBTB

De laatste jaren is het streven naar een meer doelmatige, doeltreffende en slagvaardige overheid centraal komen te staan. Het gebruik van doelmatigheid en doeltreffendheid als richtinggevende ontwerp- en indelingsprincipes in het begrotings- en verantwoordingsproces is derhalve een logische volgende stap. De begroting zou een antwoord moeten geven op de vragen «Wat wil de regering bereiken, wat gaat zij daarvoor doen en wat mag dat kosten?». Bij de verantwoording zouden de vragen «Heeft de regering bereikt wat zij heeft beoogd, heeft zij gedaan wat ze daarvoor zou doen en heeft het gekost wat zij dacht dat het zou kosten?» centraal moeten komen te staan.

Om die reden is in mei 1999 in de nota-VBTB een herontwerp van de begrotings- en verantwoordingsstukken aangekondigd. De algemene doelstelling van dit herontwerp is de vergroting van de informatiewaarde van de begrotings- en verantwoordingsstukken. Om dit te bereiken dienen de begrotings- en verantwoordingsstukken de door de Staten-Generaal en andere gebruikers gewenste informatie te bevatten en wel op een dusdanige wijze dat deze informatie gemakkelijk toegankelijk en tijdig beschikbaar komt. Dit is nader geoperationaliseerd in de volgende 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. Daarbij moet in één oogopslag duidelijk zijn wat de kern van beleid is en wat de prioriteiten zijn;
- de samenhang moet worden verbeterd, zowel tussen begrotings- en verantwoordingsstukken, als binnen begrotings- en verantwoordingsstukken. Binnen begrotings- en verantwoordingsstukken betreft dit de verbetering van de samenhang op verschillende niveaus: tussen het algemene deel van de toelichting en toelichting per artikel, tussen de artikelen onderling en binnen de samenstellende delen van de artikelen zelf;
- er moet bij de presentatie van begrotings- en verantwoordingsstukken meer gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden die de informatie- en communicatietechnologie kan bieden;
- 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.

Aangezien de hoofdlijnen van de inhoud en de procesgang van de begrotings- en verantwoordingsstukken zijn opgenomen in de CW maakt de implementatie van het herontwerp een wetswijziging noodzakelijk. Het gaat onder meer om een wijziging van de artikelen over de departementale begrotingen, over de departementale verantwoordingen en over de financiële verantwoording van het Rijk.

3. Naar een meer informatieve en transparante begroting

Met het herontwerp van de departementale begrotingen wordt vooral beoogd om de begroting meer beleidsmatig te maken. Centraal daarbij staat de ambitie om waar mogelijk een direct verband te leggen tussen (1) de doelstellingen van beleid, (2) de daartoe in te zetten instrumenten en daarmee te leveren prestaties en (3) de daarvoor beschikbare bedragen. De doelstellingen van beleid zijn bepalend voor de indeling in beleidsartikelen. Het streven is tot een indeling van beleidsartikelen te komen waarin de beleidsterreinen duidelijk herkenbaar zijn, voldoende homogeen zijn en waarbij bovenstaand verband te leggen valt.

De departementale begroting nieuwe stijl moet een beter antwoord geven op de vragen: «Wat wil de regering bereiken, wat gaat zij daarvoor doen en wat mag dat kosten?». Hiertoe is het noodzakelijk de integrale uitgaven voor beleid zichtbaar te maken. Daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat de uitgaven voor de te realiseren doelen niet alleen programma-uitgaven, maar ook apparaatsuitgaven zijn. Een consequente uitwerking van de keuze voor beleidsartikelen leidt tot het bijeenbrengen van apparaatsuitgaven en programma-uitgaven voor bepaald beleid. Het geïntegreerd ramen van apparaatsuitgaven en programma-uitgaven biedt niet alleen beter zicht op de totale uitgaven voor beleid, maar sluit tevens aan bij het breed gegroeide en benutte concept van integraal management.

Het bovenstaande heeft als consequentie dat in de departementale begroting nieuwe stijl in principe geen artikelen worden opgenomen die zijn ingedeeld op basis van financiële middelen (bijvoorbeeld apparaats-uitgaven) of instrumenten (bijvoorbeeld subsidies en garanties). De financiële middelen en instrumenten worden in de nieuwe indeling toegerekend aan de beleidsterreinen. Niet in alle gevallen is het doelmatig of vanuit het oogpunt van interne sturing zinvol om uitgaven aan beleidsartikelen toe te rekenen. Te denken valt aan de uitgaven ten behoeve van de algemene leiding en de centrale stafdirecties die veelal een indirecte relatie met de beleidsartikelen hebben. De departementale begroting nieuwe stijl kan daarom ook een aantal niet-beleidsartikelen bevatten. Artikel 6 van de CW bevat een in beginsel limitatieve opsomming van de niet-beleidsartikelen, te weten de artikelen Algemeen, Geheim en Nominiaal en onvoorzien. In overeenstemming met de Minister van Financiën kunnen echter andere niet-beleidsartikelen in een departementale begroting worden opgenomen.

De departementale begroting wordt vastgesteld bij wet en bestaat uit een begrotingsstaat en een toelichting daarbij. In tabel 2 wordt aangegeven hoe de toelichting nieuwe stijl is opgebouwd.

Tabel 2: Toelichting nieuwe stijl bij de begrotingsstaat

-
- Leeswijzer
 - Beleidsparagraaf
 - beleidsagenda
 - beleidsartikelen
 - Bedrijfsvoeringsparagraaf
 - Baten-lastenparagraaf
 - Verdiepingsbijlage
-

De begrotingsstaat

De huidige departementale begroting bevat een begrotingsstaat met de geraamde verplichtingen en uitgaven per artikel en een begrotingsstaat met de geraamde ontvangsten per artikel. Om de samenhang tussen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten zichtbaar te maken worden in de departementale begroting nieuwe stijl beide begrotingsstaten geïntegreerd. De autorisatie door de Staten-Generaal blijft evenwel betrekking hebben op de bedragen die bij een begrotingsartikel aan verplichtingen, uitgaven en ontvangsten zijn opgenomen (zijn geraamd).

De beleidsparagraaf

In de oude situatie werd in de memorie van toelichting onderscheid gemaakt tussen een algemeen gedeelte, een algemeen gedeelte per hoofdbeleidsterrein, een artikelsgewijze toelichting en de toelichting op de begroting van agentschappen. In de praktijk is gebleken dat de samenhang tussen de onderscheiden delen vaak moeilijk te doorgronden is. Om dit te verbeteren en daardoor de toegankelijkheid van de departementale begroting te vergroten, zal de memorie van toelichting anders ingericht worden. Een belangrijk onderdeel wordt de zogenoemde beleidsparagraaf. De kern van deze paragraaf wordt gevormd door de beleidsagenda en de beleidsartikelen.

De beleidsagenda

In de beleidsagenda worden de zogenoemde beleidsprioriteiten beschreven. Hierbij wordt in ieder geval ingegaan op datgene wat er het komende jaar ondernomen gaat worden om de beleidsvoornemens te realiseren. Een en ander wordt verder uitgediept in de toelichting op de

beleidsartikelen. De beleidsagenda bevat tevens een samenvattend overzicht van de financiële gevolgen van het voorgestelde beleid.

De beleidsartikelen

De toelichting bij een beleidsartikel dient inzicht te geven in de doelstellingen, de instrumenten die ter bereiking hiervan worden ingezet en daarmee te leveren prestaties en de bedragen die hiervoor beschikbaar zijn. Het streven is om in een beleidsartikel zoveel mogelijk de integrale uitgaven van het desbetreffende beleid weer te geven door het geïntegreerd ramen van apparaats- en programma-uitgaven. Om de vergelijkbaarheid van beleidsartikelen te vergroten wordt een vaste structuur gehanteerd. Deze wordt weergegeven in tabel 3.

Tabel 3: Beleidsparagraaf; structuur beleidsartikel

-
- Algemene beleidsdoelstelling
 - Nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen
 - Budgettaire gevolgen van beleid
 - Budgetflexibiliteit
 - Veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming
-

Algemene beleidsdoelstelling

De toelichting op een beleidsartikel begint met een algemene beleidsdoelstelling. Daarbij gaat het idealiter om de beoogde effecten in de maatschappij, ook wel de finale beleidseffecten genoemd. Aangegeven wordt wat de beoogde streefwaarden zijn en wanneer die waarden bereikt moeten zijn (tijdshorizon). Hierbij worden – indien mogelijk – ook realisatiecijfers van de afgelopen twee jaar en een meerjarenraming voor de tussenliggende periode opgenomen; een en ander voor een adequate beoordeling van de geformuleerde doelstelling. Afhankelijk van het beleidsveld zal in meer of mindere mate ook inzicht verschaft moeten worden in de doelgroepen van het beleid. Beseft wordt dat niet altijd sprake is van beoogde effecten in de maatschappij. De beoogde effecten kunnen bijvoorbeeld ook betrekking hebben op de overheidsorganisatie zelf.

Nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen

Het expliciteren van de algemene beleidsdoelstelling in streefwaarden zal niet in alle gevallen mogelijk blijken te zijn. Gedacht kan worden aan «integratie van minderheden». Daarnaast geldt dat, wanneer een algemene beleidsdoelstelling wel in streefwaarden uit te drukken valt, de beleidsvoerder daarmee nog niet altijd over een geschikt aanknopingspunt voor directe sturing of beleidsinstrumentatie beschikt. In beide gevallen is een «vertaling» van de algemene beleidsdoelstelling in één of meer nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen wenselijk. Deze vertaling, waarin de doelformulering(en) aangrijpingspunten voor meten en sturen gaan bevatten, wordt met het begrip operationalisatie aangeduid. Met het aangeven van streefwaarden voor de meet- en stuurvariabelen wordt de doelformulering verder geconcretiseerd. Daarbij kan het gaan om intermediaire effecten (stuurbare en meetbare effecten die bijdragen aan het realiseren van de finale beleidseffecten; bijvoorbeeld het percentage nieuwkomers dat deelneemt aan een inburgeringscursus) of nader geconcretiseerde effecten die een adequate indicatie geven van de finale beleidseffecten (bijvoorbeeld het aantal mensen van allochtone afkomst met een betaalde baan). Ook bij de nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen wordt aangegeven wat de doelgroep is, wat de beoogde streefwaarden zijn en wanneer die waarden bereikt moeten zijn, idealiter in het perspectief van de realisatiecijfers vanaf het jaar t-2 en de tussenliggende jaren, tot het laatste meerjarencijfer t+4 (tijdshorizon).

Wanneer de algemene beleidsdoelstelling zowel meetbaar is als concrete aanknopingspunten biedt voor directe sturing en beleidsinstrumentatie (bijvoorbeeld handhaving van de kustlijn) is een vertaling naar nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen overbodig. De algemene en nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen vallen dan samen.

Het expliciteren van de beleidsdoelstellingen maakt het mogelijk een oordeel te vormen over de vraag of de doelen bereikt zijn en of dit is gebeurd als gevolg van het gevoerde beleid (doelbereiking en doeltreffendheid). De vraag naar doelbereiking zal vaak door reguliere prestatiegegevens kunnen worden beantwoord. Niet in alle gevallen zal de realisatie van de beleidsdoelstellingen echter gevolgd kunnen worden met prestatiegegevens die op reguliere – aan de jaarlijkse begrotingscyclus gekoppelde – wijze beschikbaar komen. De algemene beleidsdoelstelling zal bijvoorbeeld niet altijd in streefwaarden uitgedrukt kunnen worden. Ook verstrijken soms meerdere jaren tussen het treffen van een beleidsmaatregel en het nagestreefde effect. De vraag of doelen al dan niet bereikt worden als gevolg van het gevoerde beleid kan in het algemeen nooit via reguliere prestatiegegevens worden beantwoord. Dit omdat de invloed van beleid op maatschappelijke ontwikkelingen moeilijk kan worden geïsoleerd.

In aanvulling op de prestatiegegevens die op reguliere wijze beschikbaar komen, kan de mate van doeltreffendheid met beleidsevaluatieonderzoek worden onderzocht. Beseft moet worden dat dergelijk onderzoek in het geval van kwalitatief beleidsevaluatieonderzoek vaak minder harde uitspraken over beleidseffecten mogelijk maakt en dat dit onderzoek relatief kostbaar is. Het is van belang een goede mix te vinden tussen jaarlijks op te nemen prestatiegegevens en de inzet van beleidsevaluatieonderzoek.

De budgettaire gevolgen van beleid

In een cijferoverzicht worden de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten voor de jaren t-2 tot en met t+4 integraal gepresenteerd. Voor de geïntegreerde presentatie (en toelichting) is gekozen om de samenhang per beleidsartikel beter tot uitdrukking te brengen en de toegankelijkheid te vergroten doordat versnippering van informatie wordt voorkomen. In het cijferoverzicht worden de uitgaven nader onderverdeeld in apparaatsuitgaven en programma-uitgaven. In de toelichting bij het cijferoverzicht wordt waar mogelijk gebruik gemaakt van prestatiegegevens. De apparaatsuitgaven worden waar mogelijk onderbouwd met doelmatigheidsgegevens; de uitvoeringskosten per prestatie. Een en ander aangevuld met informatie over de kwaliteit van de te leveren producten of activiteiten. Indien zinvol worden de programma-uitgaven onderbouwd met volume- en prijsgegevens.

Budgetflexibiliteit

Inzicht in de budgetflexibiliteit, ofwel het door de Staten-Generaal op kortere en op langere termijn nog te beïnvloeden deel van de uitgaven vormt een wezenlijke voorwaarde voor de uitoefening van het budgetrecht. Onder het kopje «budgetflexibiliteit» wordt in kwalitatieve zin ingegaan op de aard van de uitgaven. In dit kader wordt bijvoorbeeld aangegeven in hoeverre sprake is van (meerjarige) contracten, internationale verplichtingen en nationale wetgeving. Daarnaast wordt de budgetflexibiliteit, in percentages van de totale geraamde uitgaven, in meerjarig perspectief weergegeven. Dit wordt aangevuld met een toelichting op de beoogde besteding van het nog vrij te besteden budget.

Veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming

Bij het opstellen van een begroting worden uiteenlopende beleidsmatige en cijfermatige veronderstellingen gehanteerd die aan het beleid respec-

tievelijk aan het bijbehorende budget ten grondslag liggen. In een afzonderlijke paragraaf wordt op de belangrijkste veronderstellingen ingegaan. Wat betreft beleid kan hierbij gedacht worden aan sociaal-economische factoren (bijvoorbeeld inkomensontwikkeling, rente of inflatie) of demografische factoren (bijvoorbeeld bevolkingsontwikkeling). Wat betreft het bijbehorende budget kan gedacht worden aan de belangrijkste rekenregels of ramingsveronderstellingen.

De bedrijfsvoeringsparagraaf

In de oude situatie werd in de departementale begroting in het algemeen deel van de memorie van toelichting expliciet ingegaan op het financieel beheer. Veelal had deze beschrijving het karakter van een verantwoording. In de begrotings- en verantwoordingsstukken nieuwe stijl wordt niet meer gesproken over «financieel beheer» maar over het ruimere begrip «bedrijfsvoering». Waar in het departementale jaarverslag standaard een bedrijfsvoeringsparagraaf wordt opgenomen is dat in de departementale begroting niet het geval. Slechts indien sprake is van specifieke bedrijfsvoeringsthema's, zoals voorgenomen reorganisaties en verzelfstandigingsoperaties zal hiervan mededeling gedaan worden in de departementale begroting. Op het begrip «bedrijfsvoering» wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

De baten-lastenparagraaf

De uitgaven van ministeries voor de koop van producten en diensten van een baten-lastendienst worden in samenhang met de programma-uitgaven op de desbetreffende beleidsartikelen geraamd. In de baten-lastenparagraaf wordt specifieke aandacht geschonken aan de financiële informatie van de baten-lastendiensten zelf.

De verdiepingsbijlage

Door de toelichting bij een beleidsartikel een meer beleidsmatig karakter te geven, wordt bepaalde achterliggende, detail- of meer technische informatie niet meer in deze toelichting opgenomen. Deze verdere uitdieping zal in de zogenoemde verdiepingsbijlage worden opgenomen.

4. Naar een meer informatieve en transparante verantwoording

Evenals de departementale begroting wordt ook de departementale verantwoording meer beleidsmatig. Om tot uitdrukking te brengen dat de verantwoording voortaan beleid als primaire invalshoek heeft, wordt in de toekomst niet langer gesproken over de departementale financiële verantwoording, maar over het departementale jaarverslag.

De structuur van het departementale jaarverslag is waar mogelijk gelijk aan de structuur van de departementale begroting. Op deze wijze wordt de samenhang tussen de begrotings- en verantwoordingsstukken verbeterd.

De verantwoordingsstaat

Om de verantwoordingspresentatie meer overzichtelijk en inzichtelijk te maken wordt de totstandkoming van de realisaties niet meer in de verantwoordingsstaten zichtbaar gemaakt. Deze informatie wordt in het vervolg opgenomen in de zogenoemde verdiepingsbijlage bij het departementale jaarverslag. Daarnaast worden de verantwoordingsstaten voor de verplichtingen, uitgaven en de ontvangsten – evenals dat bij de begroting

met betrekking tot de begrotingsstaten het geval zal zijn – geïntegreerd in één verantwoordingsstaat.

De beleidsparagraaf

Net als in de departementale begroting nieuwe stijl bestaat de kern van de beleidsparagraaf uit twee delen: de beleidsagenda en de beleidsartikelen.

De beleidsagenda

De beleidsagenda betreft een samenvatting van de bereikte resultaten op hoofdlijnen. Daarbij is de inhoud van de departementale begroting leidend voor de inhoud van het departementale jaarverslag. Beleidsprioriteiten die aandacht in de departementale begroting krijgen, behoren in het departementale jaarverslag eveneens aandacht te krijgen. Deze kunnen worden aangevuld met beleidsprioriteiten die tijdens de uitvoering van een begrotingsjaar opkomen. Een uitgebreide beschrijving wordt opgenomen in de toelichting op de beleidsartikelen.

De beleidsartikelen

Door net als in de departementale begroting beleid een meer centrale plaats te geven, verandert de invalshoek van de departementale verantwoording. Niet langer zijn alleen de financiële middelen onderwerp van verantwoording, ook de beleidsdoelstellingen, de in te zetten instrumenten en daarmee te leveren prestaties zoals opgenomen in de departementale begroting maken nadrukkelijk deel uit van deze verantwoording. Hierdoor ontstaat een integrale verantwoording over het beleid, de instrumenten en daarmee geleverde prestaties en de financiële middelen.

Wat betreft de opbouw van de toelichting per beleidsartikel wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de departementale begroting nieuwe stijl. Achtereenvolgens behoren derhalve aan bod te komen: de algemene en nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen, de daartoe ingezette instrumenten en daarmee geleverde prestaties en de budgettaire gevolgen van beleid. Dit alles wordt waar mogelijk en zinvol toegelicht met prestatiegegevens.

De bedrijfsvoeringsparagraaf

In het departementale jaarverslag wordt in een afzonderlijke paragraaf ingegaan op de bedrijfsvoering van een ministerie. Bij bedrijfsvoering gaat het in wezen om de sturing en beheersing van activiteiten c.q. processen binnen een organisatie. Aangezien de activiteiten c.q. processen veelal verschillend van aard zijn, zal van geval tot geval een keuze gemaakt moeten worden ten aanzien van de in te zetten instrumenten, de frequentie van de inzet en de daarbij te hanteren normen. Bij de afweging worden de mogelijke risico's, de kans dat deze zich zullen voordoen als ook de eventuele gevolgen ervan in aanmerking genomen. Voor een aantal thema's is rijksbrede normstelling van toepassing. Dit betreft de weten regelgeving waaraan ieder ministerie moet voldoen. De aanpak ten aanzien van de bedrijfsvoering heeft geen statisch karakter. Niet alleen processen kunnen in de loop van de tijd veranderen, dit geldt ook voor risico-inschattingen, effectiviteit en kosten van de inzet van sturings- en beheersingsinstrumenten. Deze veranderingen zullen van invloed zijn op de (frequentie van) in te zetten instrumenten van sturing en beheersing.

In de bedrijfsvoeringsparagraaf, ook wel de mededeling over de bedrijfsvoering genoemd, wordt de aandacht gericht op bijzonderheden. Hierdoor kan de communicatie over de bedrijfsvoering van een ministerie richting de Staten-Generaal doelmatiger worden. Doordat deze vorm van rappor-

tage wordt gekozen, wordt expliciet aandacht gevraagd voor de wijze waarop de kwaliteit van de bedrijfsvoering binnen ministeries wordt gewaarborgd. De reikwijdte van de mededeling over de bedrijfsvoering is gekoppeld aan de binnen het ministerie gevolgde aanpak ten aanzien van de bedrijfsvoering: de processen en daarvoor vastgestelde normen bepalen de betekenis die aan de mededeling over de bedrijfsvoering kan worden ontleend. Hierdoor kan de inhoud van de mededeling over de bedrijfsvoering per ministerie verschillen.

Baten-lastenparagraaf

Evenals in de departementale begroting wordt in het departementale jaarverslag tot slot een baten-lastenparagraaf opgenomen met financiële informatie over baten-lastendiensten.

Verdiepingsbijlage

In de verdiepingsbijlage wordt de opbouw van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van de stand ontwerp-begroting naar de uiteindelijke realisatie weergegeven.

5. Financieel jaarverslag van het Rijk

Het Financieel jaarverslag van het Rijk is een verantwoordingsdocument op het niveau van het Rijk. Reden om een nieuw verantwoordingsdocument te introduceren op het niveau van het Rijk, is dat in de oude situatie in verschillende documenten verantwoording wordt afgelegd over de financiële realisaties en het financieel beheer van het Rijk als geheel. Het gaat hierbij om de jaarlijkse brief van de minister van Financiën inzake het financieel beheer, zoals die in artikel 68 van de CW omschreven stond, de financiële verantwoording van het Rijk en de verantwoordingsinformatie in de Miljoenennota (in het bijzonder de staatsbalans). Door het uitbrengen van het Financieel jaarverslag van het Rijk wordt beoogd aan deze versnippering een einde te maken. Het Financieel jaarverslag van het Rijk is onderworpen aan controle door de Algemene Rekenkamer.

Het Financieel jaarverslag van het Rijk wordt samen met de departementale jaarverslagen op de derde woensdag in mei aan de Staten-Generaal aangeboden. Dit is een logisch gevolg van de afspraken tussen regering, Algemene Rekenkamer en Staten-Generaal inzake de versnelling van het verantwoordingsproces.

6. VBTB en het budgetrecht

De VBTB-operatie is gestart vanuit de intentie het budgetrecht en de controlerende functie van de Staten-Generaal te versterken. Dit vanuit de idee dat de begroting en verantwoording een belangrijke rol spelen in ons democratisch staatsbestel. Het thema budgetrecht is dan ook een belangrijk thema.

De huidige begroting is vaak gericht op middelen, instrumenten en/of op de organisatorische structuur van een departement. Ze gaf vaak geen antwoord op vragen als: «Wat wil de regering bereiken, wat gaat ze daarvoor doen en wat mag dat (maximaal) gaan kosten?». Om het budgetrecht van de Staten-Generaal te versterken, staan in de begroting nieuwe stijl beleidsdoelstellingen centraal. Richtinggevende ontwerp-principes zijn de doelmatigheid en de doeltreffendheid van beleid. Grootste uitdaging is het leggen van een expliciete relatie tussen het beleid, de daartoe in te zetten instrumenten c.q. te verrichten prestaties en de daarvoor benodigde middelen. In de verantwoording kunnen daardoor ook – en dat is

minstens zo wezenlijk – vragen centraal staan als: «Hebben we bereikt wat we hebben beoogd, hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen en heeft dit gekost wat we dachten dat het zou gaan kosten?» Zoals aangegeven in de voortgangsrapportage VBTB van mei 2000 (Kamerstukken II, 1999/2000, 26 573, nr. 29), was het benoemen van beleidsdoelstellingen een zaak van afwegen tussen twee invalshoeken. Enerzijds dient zo concreet mogelijk te worden aangegeven wat de regering nu precies bereiken wil. Dat kan leiden tot erg veel artikelen, die in de loop der tijd sterk aan verandering onderhevig zijn. Anderzijds bestaat de noodzaak van een bepaalde mate van stabiliteit en continuïteit. Genoemde invalshoeken zijn gecombineerd door het onderscheiden van algemene en nader geoperationaliseerde doelstellingen.

Autorisatie op het niveau van het begrotingsartikel

De omvorming van input- tot beleidsgeoriënteerde begrotingen is gepaard gegaan met «grotere» artikelen. Daarmee is ook het aantal begrotingsartikelen afgenomen. De «echte» Rijksbegroting 2000 telde 577 uitgavenartikelen. De voorbeeldbegrotingen 194; een verschil van 383. Dit verschil wordt in de eerste plaats veroorzaakt door het zoveel als mogelijk toerekenen van de uitgaven voor personeel en materieel aan de diverse beleidsdoelstellingen. Dit is goed voor een verschil van 42 artikelen. In de tweede plaats worden verschillende thans nog verplicht voorgeschreven instrumentgerichte artikelen (zoals die voor adviescolleges, garanties, leningen, deelnemingen, subsidies, bijdragen aan agentschappen en zbo's) straks gekoppeld aan de daarmee te bereiken doelstellingen van beleid. Ook dit met als doel de integrale uitgaven aan beleid zichtbaar te maken. Hierdoor treedt een reductie op van 140 artikelen. Veel van al deze informatie blijft overigens in beginsel gewoon zichtbaar als toelichting op de beleidsartikelen. Ook zijn alle administratieve artikelen (als loonbijstelling, prijsbijstelling en onvoorzien) geclusterd. Dit leidt tot een teruggang met 21 artikelen. Voor het overige kan de reductie worden toegeschreven aan het samenvoegen van artikelen met het karakter van een activiteit en/of een operationeel doel die bijdragen aan een «hoger» algemeen doel of aan artikelen waarop geen uitgaven stonden geraamd.

Grotere en minder artikelen dus. In verschillende Algemene Overleggen kwam in dit kader de vraag naar voren of dit alles nu niet juist een inperking van het budgetrecht van de Staten-Generaal betekent. Naar de mening van de regering is dit niet het geval.

Vooropgesteld zij dat de begroting – conform artikel 105 van de Grondwet – jaarlijks vastgesteld blijft worden bij wet. Het parlement is dus volop betrokken bij de besluitvorming hierover. Hierin ligt ook het fundament van het parlementaire budgetrecht. Zoals hiervoor geschreven, verandert wel het karakter van de begrotingswet. In de toelichting zal informatie gaan verdwijnen. Daarbij gaat het in de kern om informatie die voor het Parlement weinig tot geen beleidsrelevantie had, zoals de verplichtingen-kasmatrices en de economische en functionele coderingen. In plaats daarvan ligt in de begroting nieuwe stijl de nadruk op beleidsdoelstellingen (zoveel mogelijk met streefwaarden, een tijdschouder en doelgroepen) en op prestatiegegevens. Deze geven inzicht in de nagestreefde effecten van beleid, de kosten en kwaliteit van de door de overheid te leveren producten en diensten alsmede in de volume- en prijsgegevens van de (programma)uitgaven. Verder wordt voorzien in toegankelijke informatie over de budgetflexibiliteit en over de veronderstellingen ten aanzien van de effectbereiking, doelmatigheid en de ramingen. Dit alles om de beleidsrelevantie en de toegankelijkheid van de begrotings- en verantwoordingsstukken te vergroten. Vooral op het gebied van het concretiseren van doelstellingen en prestatiegegevens zal de komende jaren groei noodzakelijk zijn.

Wijzigingen van de begroting zullen – net zoals thans – in de regel plaats blijven vinden op het niveau van begrotingsartikelen. Volgens de Comptabiliteitswet is dit immers het autorisatieniveau. De Staten-Generaal behouden alle mogelijkheden om daarop invloed uit te oefenen en dus haar budgetrecht te verwezenlijken. Wanneer de Tweede Kamer verschuiving aan wil brengen tussen begrotingsartikelen, kan zij daarvoor het instrument van het amendement gebruiken. Een dergelijk amendement zou in het VBTB-tijdperk overigens idealiter in WWW-termen moeten luiden. Welke effecten en/of welke prestaties worden met de extra middelen op het artikel beoogd (en bij een spiegelbeeldige mutatie op een ander artikel: wat hoeft daar wellicht minder te worden gepresteerd)? Verschuivingen binnen een artikel kunnen – net zoals dat nu het geval is – worden bereikt door het aannemen van een motie.

Staatsrechtelijk bezien is het amenderen van een wet een «krachtiger» instrument voor het parlement dan het aannemen van een motie. Door een amendement wordt immers een bepaalde situatie juridisch vastgelegd. Dit in tegenstelling tot een motie. Bij amenderingen van begrotingswetten die beogen het uitgavenniveau te verhogen, ligt dat evenwel anders. Dit omdat een begrotingswet een machtiging aan de regering behelst tot het doen van uitgaven tot een bepaald maximum (en niet een verplichting inhoudt tot het doen van uitgaven). Het feitelijk niet uitvoeren van zo'n amendement op de begroting of het niet uitvoeren van een motie met zo'n strekking leidt daarmee tot eenzelfde politiek feit, waaraan de Tweede Kamer zelf de (van geval tot geval te bepalen) politieke consequenties zal dienen vast te stellen. Bij amendering van begrotingswetten die beogen het uitgavenniveau te verlagen is een amendement wel «krachtiger» dan een motie.

Overigens kan de Tweede Kamer in het uiterste geval ook via het recht van amendement een bestaand begrotingsartikel opsplitsen in meerdere doelen. Daarbij zou de beleidsinhoudelijke invalshoek centraal moeten staan en niet zozeer de budgettaire omvang van artikelen. Dit omdat splitsing uit hoofde van budgettaire omvang tot gevolg kan hebben dat onlosmakelijk samenhangende operationele doelstellingen van elkaar gescheiden worden c.q. los komen te staan van hun gemeenschappelijke algemene doelstelling.

Voorts bestaat de mogelijkheid om – in uitzonderlijke gevallen en op incidentele basis – amendementen in te dienen tot verschuiving van bedragen op artikelonderdelen zonder wijziging van het artikelbedrag en bestaat de mogelijkheid tot het indienen van een amendement tot het invoegen van een nieuw artikelonderdeel.

De zogenoemde Rijksbegrotingsvoorschriften bevatten daartoe in samenwerking met het Bureau wetgeving van de griffie van de Tweede Kamer en de staf van de Commissie voor de Rijksuitgaven opgestelde – modellen. Het gaat hierbij om bijzondere gevallen c.q. om gevallen op incidentele basis. Een begrotingsartikel is volgens de Comptabiliteitswet immers in beginsel het autorisatieniveau van de begroting.

Autorisatie van beleidsdoelstellingen en prestatiegegevens

In het algemeen overleg van 9 november 2000 van de Minister van Financiën met de Commissie voor de Rijksuitgaven zijn drie andere mogelijkheden geopperd, waarbij de autorisatie door de Staten-Generaal zou kunnen aansluiten. Als eerste optie is naar voren gebracht dat de beleidsdoelstellingen en prestatiegegevens zou moeten kunnen worden geautoriseerd.

Hiertegen bestaan in de ogen van de regering belangrijke bezwaren. Allereerst laten sommige – maatschappelijke zeer relevante – beleidsdoelstellingen zich niet goed kwantificeren; sommige nog niet, sommige nooit. Sturen op de uitgaven per eenheid effect (x miljoen voor 1% meer veiligheidsgevoel op straat) is zeer gecompliceerd. In de tweede plaats zij

bedacht dat een budget jaarlijks wordt vastgesteld, terwijl het bereiken van doelstellingen meestal meerdere jaren vergt, soms een kabinetsperiode overstijgend. Het autoriseren van doelstellingen zou vervolgens kunnen leiden tot het geforceerd zoeken naar meetbare indicatoren op korte termijn, terwijl het minder meetbare wellicht meer relevante beleid op de langere termijn in de verdrukking raakt. De regering wil ten eerste waken voor deze performance paradox. In de derde plaats zij bedacht dat het al dan niet bereiken van een doelstelling vaak ook afhankelijk is van externe factoren; externe factoren die zich niet gemakkelijk laten isoleren. Dit maakt het autoriseren van doelstellingen al snel een arbitraire aangelegenheid.

Wanneer de begroting het primaire aangrijpingspunt voor het vaststellen en wijzigen van doelen zou worden, zou dat aanzienlijke consequenties hebben voor de inrichting van de begroting, maar ook van daarmee samenhangend administraties etc.

Belangrijkste meer principiële tegenargument is evenwel dat van «de dubbele sturing». Autorisatie blijft altijd een budgettaire component houden. Er zou in de eerste optie daarom altijd sprake zijn van het én autoriseren van doelen én van budget. Dit doet al snel de vraag rijzen wat nu leidend is; het door de Staten-Generaal geautoriseerde budget of het daarmee beoogde beleid. Een concreet voorbeeld: wat te doen wanneer een budget is uitgeput, maar de doelstellingen nog niet zijn bereikt?. Naar de mening van de regering, staat het beleid in de VBTB-begroting voorop, doch vormt het budget daarbij het kader. Het budgetmechanisme dient immers speciaal voor die situaties waar de markt bij de voortbrenging van (quasi-collectieve) goederen faalt. VBTB beoogt een duidelijk verband tot stand te brengen tussen de financiële middelen, de daarmee te verrichten prestaties en de daarmee te bereiken doelen. Dit opdat de begroting meer beleidsmatig en meer toegankelijk wordt. Het wezen van een begroting (kaderstellend in het allocatieproces) verandert hierdoor echter niet.

Autorisatie op artikelonderdeelniveau

Als tweede optie is gesuggereerd het autoriseren op het niveau van artikelonderdelen. Ook hiervan is de regering geen voorstander. In de VBTB-begroting worden in beginsel twee artikelonderdelen onderscheiden; één voor de apparaatsuitgaven en één voor de programma-gelden. Om de integrale uitgaven van beleid zichtbaar te maken, werden betreffende – tot dusver gescheiden – posten bijeengebracht. Een en ander aansluitend bij het steeds breder toegepast concept van integraal resultaatgericht management (waarbij vooraf afspraken worden gemaakt over de te bereiken doelen en de daarvoor benodigde middelen, daarover achteraf verantwoording wordt afgelegd en de «uitvoerder» een bepaalde mate van vrijheid heeft bij de inzet van middelen om de gestelde doelstellingen te bereiken). De uitgaven voor apparaat en programma worden op afzonderlijke artikelonderdelen geraamd, om de Staten-Generaal zicht te bieden op de ontwikkeling hiervan. Zowel vooraf in de begroting, als achteraf in de verantwoording. Het onderscheid heeft ten principale een beheersmatige achtergrond. Afzonderlijk autoriseren van de artikelonderdelen apparaat en programma zou indruisen tegen het zojuist genoemde concept van resultaatgericht integraal management. Belangrijker evenwel is dat het autoriseren op het niveau van de artikelonderdelen apparaat en programma de Staten-Generaal geen aanknopingspunt biedt voor het aanbrengen van beleidsmatige begrotingsmutaties.

Autorisatie van operationele doelstellingen

Als derde mogelijkheid is genoemd het autoriseren op het niveau van operationele doelstellingen. Ook deze optie valt naar de mening van de regering niet te prefereren. Daartoe dient kort de achtergrond van de operationele doelstellingen te worden geschetst.

In de regeringsnota VBTB, van mei 1999, werd als leidend beginsel voor beleidsartikelen homogeniteit van beleid geformuleerd. Bij het verder uitwerken van het VBTB-beleid in het algemeen en de beleidsbegrotingen in het bijzonder, bleek dat veel van dergelijke beleidsdoelstellingen niet goed meetbaar en/of niet goed beïnvloedbaar waren en daarmee geen adequate aanknopingspunten voor allocatie en verantwoording zouden bieden. Niet goed meetbare en/of niet-beïnvloedbare doelstellingen dienen daarom nader te worden geoperationaliseerd in wel-meetbare en -stuurbare doelstellingen. Gedachte is dat de nader geoperationaliseerde doelen een indicatie vormen van respectievelijk een directe bijdrage leveren aan het bereiken van de hogere algemene beleidsdoelstelling. Ze staan derhalve in logische verbinding tot elkaar. Zeker in de beginfase van het VBTB-project kunnen de operationele doelstellingen vaak het karakter dragen van producten of diensten c.q. van door de rijksoverheid verrichte activiteiten. Dit als beste jaarlijkse indicatie voor het bereiken van de maatschappelijke doelstelling, welke periodiek wordt gevolgd door middel van meer diepgaand evaluatieonderzoek.

Autoriseren op het niveau van operationele doelstellingen zou – wanneer dit in ogenschouw genomen wordt – twee gevolgen hebben. Ten eerste zou het wijzigen van een operationele doelstelling altijd consequenties moeten hebben voor de daarmee te bereiken «hogere» algemene doelstelling van beleid. Naar de mening van de regering is het consequent logisch eerst een uitspraak te doen over de uitgaven voor deze algemene beleidsdoelstelling, wat zich vervolgens zou kunnen doorvertalen naar de operationele doelen. In de tweede plaats zou het autoriseren van operationele doelen – zeker in deze fase van het VBTB-proces – snel kunnen leiden tot het sturen op middelen, instrumenten en organisaties. Dit terwijl de intentie van het VBTB-project juist gelegen is in de idee sturing primair aan te laten grijpen op het niveau van de doelen van het beleidsartikel. De regering zou geen stap terug willen doen, naar een meer activiteiten-gerichte benadering.

Het autoriseren van operationele doelstellingen – een niveau «lager» dan dat van de artikelonderdelen apparaat en programma – heeft ook meer praktische gevolgen, voortvloeiend uit het feit dat er zo vele honderden budgetten dreigen te ontstaan. Deze gevolgen bestaan er bijvoorbeeld uit dat de flexibiliteit van de begroting – en daarmee de slagvaardigheid van de overheid – af kan nemen. Hierbij zij bedacht dat de Staten-Generaal zowel vooraf als eventueel tussentijds en achteraf via de toelichting bij de beleidsartikelen wel degelijk zicht houdt op de programma-uitgaven per operationele doelstelling.

Een ander discussiepunt dan de generieke vraag of het budgetrecht aan zou moeten grijpen bij het niveau van de operationele doelen, is de vraag of sommige nader geoperationaliseerde doelstellingen in wezen geen meetbare en stuurbare algemene doelstellingen van beleid betreffen. Inmiddels zijn soms reeds nadere afspraken gemaakt tussen afzonderlijke vakministers en de betrokken vaste Tweede-Kamercommissies over de precieze indeling van de begroting nieuwe stijl. Bij sommige begrotingen leidt dat c.q. kan dat leiden tot splitsing van artikelen. Deze afspraken kunnen gepaard gaan met nadere afspraken, bijvoorbeeld inzake aanvullende informatie over doelen, prestaties, de inzet van instrumenten, e.d.

Al met al concludeert de regering dat het budgetrecht van de Staten-Generaal door VBTB niet wordt ingeperkt door de autorisatie te handhaven op het niveau van de – in aantal weliswaar aanzienlijk terug te brengen – begrotingsartikelen.

7. Financiële gevolgen van het wetsvoorstel

De financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor zover die samenhangen met de implementatie van VBTB blijven beperkt tot de extra kosten die de ministeries daarvoor moeten maken. Voor de overige maatschappelijke sectoren zijn er geen directe financiële gevolgen.

De extra kosten die de ministeries moeten maken zijn voornamelijk van informatiekundige aard. Gedacht moet dan worden aan de aanschaf van software (o.a. ERP-pakketten) en de aanpassing van management-informatiesystemen (aanpassing gericht op prestatie-indicatoren en op optimalisatie van de interne bedrijfsvoering).

Voor de dekking van deze kosten is voor de jaren 2000 tot en met 2005 in totaal f 200 mln. extra uitgetrokken (in 2000 en 2001 f 50 mln. per jaar en in 2002 t/m 2005 f 25 mln. per jaar). Deze bedragen zijn bij Voorjaarsnota 2000 in een aanvullende post van de Rijksbegroting opgenomen. De middelen voor 2000 en 2001 zijn via suppletore begrotingen aan de betrokken departementale begrotingen toegevoegd. De middelen voor de jaren 2002 tot en met 2005 zullen nog aan de departementale begrotingen worden toegevoegd.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

In de oude CW was dit ook artikel 1.

Het **eerste lid** bevat de opsomming van de onderdelen waaruit de Rijksbegroting is opgebouwd. De begrotingen van de ministeries worden gedefinieerd als departementale begrotingen. Toegevoegd is de begroting van koninkrijksrelaties (onderdeel c). De oude CW opende in het tweede lid de mogelijkheid om bij koninklijk besluit (KB) een begroting aan de Rijksbegroting toe te voegen. Daarvan is in het verleden gebruik gemaakt door bij KB de begroting van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken toe te voegen (Stb. 1977, 518, gewijzigd bij Stb. 1998, 290). Thans is het oude tweede lid geschrapt (voor een toelichting: zie aan het eind van de toelichting bij dit artikel) en is deze begroting onder de inmiddels gewijzigde naam (koninkrijksrelaties; Stb. 1999, 174) rechtstreeks als een aparte begroting in de Rijksbegroting opgenomen. De bepaling thans onder c is zodanig geformuleerd dat de mogelijkheid openstaat om deze begroting te verwerken in de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Overigens worden de apparaatsuitgaven en ontvangsten die samenhangen met koninkrijksrelaties, reeds in de begroting van dat ministerie opgenomen. De begroting van koninkrijksrelaties omvat alleen de programma-uitgaven en ontvangsten voor dit beleidsterrein.

De samenstelling van de begroting van de hoge colleges van staat en van het Kabinet van de Koning is uitgebreid met de onderdelen inzake de kabinetten van de Gouverneurs van de Nederlandse Antillen en van Aruba.

In de opsomming in het eerste lid zijn de begrotingen van de baten-lastendiensten niet als een afzonderlijke categorie begrotingen opgenomen. Baten-lastendiensten vallen als departementale dienstonderdelen onder een ministerie. De begrotingen van dergelijke diensten maken onderdeel uit van de betrokken departementale begrotingen (categorie a). De totale baten, de totale lasten, het saldo van baten en lasten, de totale kapitaaluitgaven en de totale kapitaalontvangsten blijven in een afzonderlijke begrotingsstaat ter autorisatie opgenomen.

Het **tweede lid** definieert een begroting als een begrotingsstaat met een daarbij behorende toelichting. De begrotingsstaat is opgebouwd uit

begrotingsartikelen. In artikel 4, eerste lid, wordt voorgeschreven welke gegevens in de begrotingsstaat per begrotingsartikel dienen te worden opgenomen.

In de oude CW was geen expliciete omschrijving van het begrip *begroting* opgenomen. De oude CW bepaalde dat de begrotingen elk afzonderlijk bij de wet worden vastgesteld. Een begrotingswet bestond – en bestaat – uit een beperkt aantal (standaard)wetsartikelen (meestal 4 à 5) en een bijbehorende begrotingsstaat waarin per begrotingsartikel de ramingen voor het begrotingsjaar van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten worden opgenomen. Op grond van de formulering in een begrotingswet wordt met het vaststellen van de begrotingsstaat de begroting vastgesteld¹. Vanuit een juridische invalshoek is de begroting derhalve gelijk aan de vastgestelde begrotingsstaat.

Door deze definiëring komt het begrip *begroting* in artikel 105 van de Grondwet overeen met het begrip *begrotingsstaat* in deze wet. Deze vertaalslag is nodig omdat in de bestuurlijk-administratieve praktijk een begroting meer is dan alleen de bij de (begrotings)wet opgenomen staat; de daarbij behorende toelichting is een wezenlijk onderdeel van een begroting (zie de Nota VBTB). Op deze wijze sluit het begrip begroting in de CW beter aan bij hetgeen de gebruikers ervan als begroting ervaren. Hierdoor kunnen misverstanden in de praktijk worden voorkomen.

In de belevingswereld van degenen die dagelijks op de ministeries met de begrotingen werken wordt de begrotingsstaat in combinatie met de (memorie van) toelichting gezien als de begroting. De begroting is in de bestuurlijk-administratieve praktijk niet slechts de (voor één jaar vastgestelde) begrotingsstaat, maar vooral ook de daarbij behorende toelichting. Het ligt ook in lijn met het VBTB-gedachtegoed om de departementale begrotingen meer beleidsmatig te maken. Om die reden is een begroting thans gedefinieerd als een begrotingsstaat en een daarbij behorende toelichting. De begrotingsstaat bevat alleen de te autoriseren bedragen voor het desbetreffende begrotingsjaar; de toelichting bevat ook meerjarig de gegevens die nodig zijn om het beleid in meerjarig perspectief te kunnen sturen en beoordelen.

De relaties tussen de verschillende begrippen zoals deze in deze wet worden gelegd zijn als volgt.

- a. Een begrotingswetsvoorstel (A) wordt gevormd door de wetsartikelen (B), de als bijlage bij die wetsartikelen behorende begrotingsstaat (C) en de memorie van toelichting (D).
- b. De memorie van toelichting (D) wordt gevormd door een toelichting bij de wetsartikelen (D1) en een toelichting bij de (begrotingsartikelen zoals opgenomen in de) begrotingsstaat (D2).
- c. Een begrotingswet (E) wordt gevormd door de wetsartikelen (B) en de begrotingsstaat (C). De wetsartikelen regelen in procedurele zin de inhoud van de begrotingsstaat. Zij behoren niet tot de begrotingsstaat en vallen dus ook niet onder het begrip *begroting*.
- d. Een begroting wordt gevormd door de begrotingsstaat (C) en een daarbij behorende toelichting (D2).
- e. De begrotingsstaat (C) wordt bij de wet vastgesteld en – staatsrechtelijk vanzelfsprekend – niet de bij die staat behorende toelichting (D2).

¹ Het desbetreffende begrotingswetsartikel luidde: *De begroting van de uitgaven (respectievelijk de ontvangsten) van het Ministerie van voor het jaar wordt vastgesteld, zoals blijkt uit de bij deze wet behorende begrotingsstaat, onderdeel uitgaven en verplichtingen (respectievelijk ontvangsten).*

Staatsrechtelijk gezien is een begrotingswet een wet als elke andere wet; daarvoor gelden op grond van de Aanwijzingen voor de regelgeving bepaalde inrichtingsvoorschriften. Elk wetsvoorstel kent een memorie van toelichting, met daarin een algemeen deel, een artikelsgewijze toelichting en eventuele bijlagen bij de memorie van toelichting. Een begrotingswet is bestuurlijk gezien echter bijzonder, al is het maar vanwege het jaarlijks periodieke karakter ervan. Een (artikelsgewijze) toelichting bij de

(standaard)wetsartikelen is meestal niet nodig, omdat de tekst van die wetsartikelen op zich duidelijk genoeg is. Alleen in die gevallen waarin een begrotingswetsvoorstel specifieke additionele wetsartikelen bevat is de wenselijkheid van een toelichting bij zo'n wetsartikel evident. Te denken valt aan een tijdelijke afwijking van bepalingen van de CW of additionele wetsbepalingen in de begrotingswetsvoorstellen van begrotingsfondsen op grond van de instellingswet van het fonds.

In het algemeen deel van deze toelichting zijn de hoofdlijnen van VBTB beschreven. De wijzigingen als gevolg van VBTB hebben ten dele betrekking op de opzet van de memorie van toelichting bij een begrotingswet. Zoals uit paragraaf 3 blijkt zal de memorie van toelichting bij een begrotingswet aanzienlijk gaan afwijken van die van andere wetten.

In de Rijksbegrotingsvoorschriften, de voorschriften die de Minister van Financiën op grond van artikel 18, eerste lid CW (oud artikel 15) kan geven, zal de inrichting van de memorie van toelichting van een begrotingswet in nadere regels worden uitgewerkt. Daarbij wordt als algemene lijn gehanteerd dat een zo uniform mogelijke begrotingspresentatie van alle departementale begrotingen wordt gerealiseerd. Ook de vergelijkbaarheid van een departementale begroting van jaar op jaar zal zo goed mogelijk worden gewaarborgd. In die voorschriften zal ook nader de plaats worden bepaald van de toelichtingen bij eventuele additionele wetsartikelen.

In lijn met het tweede lid wordt in het **derde lid** bepaald dat de begrotingen elk afzonderlijk bij de wet worden vastgesteld.

Het **vierde lid** is nieuw. Deze bepaling is door bestuurlijk-administratieve overwegingen ingegeven. Het biedt in afwijking van het bepaalde in het derde lid een minister de mogelijkheid de departementale begrotingsstaat en de begrotingsstaat van een begrotingsfonds waarover hij het beheer voert in één wetsvoorstel op te nemen. Het betreft hier een *kan*-bepaling zodat van geval tot geval daarover beslist kan worden. Het ligt voor de hand dat de Staten-Generaal als mede-begrotingswetgever betrokken zullen worden bij een besluit tot integratie van twee of meer begrotingen in één wetsvoorstel. Overigens betekent een integratie in één wetsvoorstel niet dat de onderscheiden begrotingen worden geïntegreerd. De onderscheiden begrotingen zullen elk in de vorm van een afzonderlijke begrotingsstaat met een daarbijbehorende toelichting afzonderlijk worden gepresenteerd en ter autorisatie worden voorgelegd.

Het oude tweede lid is vervallen. In dat artikellid werd geregeld dat begrotingen door middel van een koninklijk besluit aan de Rijksbegroting kunnen worden toegevoegd. In de praktijk van de afgelopen vijftig jaar is hiervan alleen voor de begroting van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken gebruik gemaakt. Niet alleen in de praktijk is het nut van deze bepaling dus beperkt geweest, in voorkomende gevallen is de toevoeging van een begroting ook via een wijziging van de Comptabiliteitswet te regelen. In spoedeisende gevallen kan bovendien door het indienen van een begrotingswet met betrekking tot de (nieuw) toe te voegen begroting de toevoeging bij wet worden geregeld. Bij zo'n begrotingswet kan dan ook artikel 1 van de CW worden gewijzigd.

Artikel 2

Het oude artikel 2 inzake de begrotingsfondsen is thans opgenomen onder artikel 9. Het oorspronkelijke artikel 3 was reeds bij een eerdere wijziging van de CW vervallen. Via vernummering is het oude artikel 4, eerste tot en met derde lid, thans artikel 2 geworden.

In het artikel zijn twee wijzigingen aangebracht. Er is een nieuw tweede lid ingevoegd, dat het onderscheid introduceert tussen beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen. Het onderscheid tussen deze twee soorten artikelen wordt in de artikelen 5 en 6 uitgewerkt.

In het derde lid (het oude tweede lid) is de bepaling in de tweede volzin thans niet meer opgenomen. Inhoudelijk is die bepaling, die inhield dat de ramingen van de verplichtingen en de uitgaven in de begroting het karakter van een maximum hebben, opgenomen in het nieuwe eerste lid van artikel 4, onder c en d.

Artikel 3

Dit artikel bevat bepalingen uit het oude artikel 4, leden vier tot en met zeven. Inhoudelijk zijn in die bepalingen geen wijzigingen aangebracht. In het derde lid, onder b, is in samenhang met de gewijzigde bepalingen in artikel 7 over de begroting van *nationale schuld* (IXA) thans opgenomen, dat ten aanzien van de begroting van *nationale schuld* geldt, dat als verplichtingenraming de raming van de uitgaven kan worden opgenomen.

Artikel 4

Artikel 4 is deels nieuw, deels bevat het een aantal bepalingen uit het oude artikel 5.

Het **eerste lid** geeft aan welke gegevens de begrotingsstaat in elk geval dient te bevatten.

Het gaat in een begrotingsstaat om de begrotingsinformatie die relevant is voor de Staten-Generaal om de autorisatiefunctie (het budgetrecht) te kunnen uitoefenen. De informatie in de begrotingsstaat vormt ook het aangrijpingspunt voor eventuele amendering van de begrotingswet door de Tweede Kamer.

De artikelomschrijving (*onderdeel b*) dient zo kort en helder mogelijk te zijn. In de naam van een beleidsartikel komt de beleidsdoelstelling die wordt nagestreefd, tot uitdrukking.

In de *onderdelen c en d* wordt het maximumkarakter van de verplichtingen- en de uitgaven-ramingen vastgelegd.

In de onderdelen c, d en e komt het begrotingsbeginsel van het bruto ramen (en boeken) tot haar recht. Het **derde lid** bevat een uitzondering daarop. Deze uitzondering was in de oude situatie opgenomen in artikel 5, vierde lid. Deze (technische) uitzondering houdt in dat de geraamde bedragen aan uitgaven en ontvangsten, die in de begrotingsstaat bij een begrotingsartikel worden opgenomen, netto geraamd kunnen worden bij die begrotingsartikelen waarbij het op grond van het bepaalde in artikel 28, vierde lid (oud artikel 23) is toegestaan om verkregen ontvangsten in mindering van gedane uitgaven te boeken, respectievelijk gedane uitgaven in mindering op verkregen ontvangsten te boeken. De begrotingsramingen dienen derhalve op dezelfde basis te worden opgesteld als waarop de realisaties in de boekhouding worden verwerkt. Deze uitzonderingsregel wordt in artikel 53, tweede lid, ook doorgetrokken naar de verantwoording. In de verantwoordingsstaat dient alsdan netto te worden verantwoord.

Onderdeel e is evenmin nieuw. Wel nieuw is dat de ontvangsten niet meer in aparte ontvangstenartikelen en in een aparte begrotingsstaat worden opgenomen. Het onderscheid tussen enerzijds uitgaven- en verplichtingenartikelen en anderzijds ontvangstenartikelen is komen te vervallen; een begrotingsartikel in de begrotingsstaat – en overigens ook in de (memorie van) toelichting – bevat zowel informatie over de uitgaven en verplichtingen als over de ontvangsten. Op deze wijze wordt de samen-

hang tussen de uitgaven en de ontvangsten van een (beleids)artikel in één oogopslag duidelijk.

De begrotingsstaat vormt – als onderdeel van de (begrotings)wet – het formele aangrijpingspunt voor de autorisatie van de begroting door de Staten-Generaal. In het **tweede lid** wordt daartoe bepaald dat de in de begrotingsstaat bij een begrotingsartikel opgenomen (verplichtingen-, uitgaven- en ontvangsten)bedragen de kleinste eenheid vormen. Dit is conform het oude artikel 5, eerste en tweede lid, en de bestaande begrotingspraktijk, waarbij de Staten-Generaal het budgetrecht uitoefenen door middel van het vaststellen van begrotingsbedragen op het niveau van begrotingsartikelen die in de begrotingsstaat zijn opgenomen.

Artikel 5

Door middel van de bepalingen in de artikelen 5 en 6 wordt de kern van het VBTB-gedachtegoed, voor de begroting, in de CW vastgelegd. In het algemeen deel van deze wet (paragraaf 2 en 3) is van dit gedachtegoed een samenvatting opgenomen. Artikel 5 is deels nieuw, deels bevat het bepalingen uit het oude artikel 5 en 7.

Artikel 5 bevat bepalingen over het inzicht dat de toelichting bij een beleidsartikel dient te bieden. Met deze bepalingen wordt het mogelijk om in de toelichting bij een beleidsartikel de vragen «Wat wil de regering bereiken, wat gaat zij daarvoor doen en wat mag dat kosten?» in hun onderlinge samenhang te beantwoorden. Prestatiegegevens, al dan niet verkregen of te verkrijgen uit beleidsevaluatieonderzoek, komen in de nieuwe begrotingsstructuur beter tot uitdrukking c.q. krijgen een meer gestructureerde en meer beleidsrelevante plaats in de begroting.

Op grond van het **eerste lid** dient de toelichting bij een beleidsartikel meerjarig in elk geval inzicht te bieden in de met het beleid samenhangende:

- a. algemene en – indien van toepassing – nader geoperationaliseerde doelstellingen die worden nagestreefd. Hiermee wordt een antwoord gegeven op de vraag «Wat wil de regering bereiken?». Een beleidsartikel begint met een (algemene) beleidsdoelstelling die het gehele beleid op het artikel afdekt. Daarbij gaat het idealiter om maatschappelijke effecten, uitgedrukt in streefwaarden, doelgroep waarop het beleid gericht is en tijdsdimensie waarbinnen de effecten gerealiseerd dienen te zijn. Daar waar (maatschappelijke) effecten van beleid niet altijd goed meetbaar zijn of wel meetbaar zijn maar geen goed aangrijpingspunt voor sturing bieden, wordt de algemene beleidsdoelstelling vertaald in één of meer nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen. Deze beleidsdoelstellingen zijn veelal beter meetbaar en stuurbaar. Ook deze doelstellingen bevatten streefwaarden, een duiding van de doelgroep en de tijdsdimensie waarbinnen de effecten gerealiseerd dienen te worden.
- b. instrumenten die ter bereiking van de doelstellingen worden ingezet. Hiermee wordt een antwoord gegeven op de vraag «wat gaat de regering voor het bereiken van de doelstellingen doen?». Hierbij is een onderscheid te maken naar de beleidsinstrumenten zelf, zoals onder andere subsidies, leningen, voorlichtingsprogramma's, en de activiteiten die door (onderdelen van) het ministerie worden verricht onder meer om de beleidsinstrumenten tot uitvoering te brengen. Soms komen de beleidsinstrumenten en deze activiteiten overeen in die zin dat de inzet van overheidspersoneel en materieel het (soms enige) beleidsinstrument is (bijvoorbeeld bij de voorlichtingsactiviteiten die door het overheidsapparaat zelf worden verricht). Aan de in te zetten instrumenten zijn verplichtingen, uitgaven en ontvangsten verbonden.

In de daarvoor beschikbare bedragen dient meerjarig inzicht te worden gegeven. In artikel 5, eerste lid; is daartoe de opsomming onder c tot en met f opgenomen, te weten:

- c. meerjarig beschikbare bedragen voor het aangaan van verplichtingen;
- d. meerjarig beschikbare bedragen voor het verrichten van programma-uitgaven;
- e. meerjarig beschikbare bedragen voor het verrichten van apparaats-uitgaven;
- f. bedragen die meerjarig aan ontvangsten geraamd zijn.

Door inzicht te geven in de verplichtingen, programma-uitgaven en apparaatsuitgaven kan de vraag «wat mogen de beoogde doelen en de daartoe in te zetten instrumenten kosten?» beantwoord worden.

Onder *programma-uitgaven* worden de uitgaven verstaan voor financiële en niet-financiële beleidsinstrumenten, zoals onder andere subsidies, leningen, voorlichtingsprogramma's. Onder *apparaatsuitgaven* worden de uitgaven aan personeel en materieel van (onderdelen van) een ministerie verstaan. Door per beleidsartikel zowel de programma- als de apparaats-uitgaven weer te geven, wordt zicht verkregen op de integrale uitgaven van het beleid. De uitgaven blijven gescheiden binnen een beleidsartikel. Dit om de Tweede Kamer inzicht in de aanwending van deze uitgaven te kunnen geven en de verschuivingen daarin gedurende het jaar. Daarnaast is het onderscheid programma/apparaat nodig om een beeld te kunnen geven over de doelmatigheid van het beleid en meer specifiek bijvoorbeeld de doelmatigheid van de beleidsuitvoering.

De woorden *in elk geval* in de aanhef van het eerste lid geven aan dat de opsomming in dit artikellid een minimumuitgangspositie inhoudt.

In het **tweede lid** wordt bepaald hoe ver in de tijd, zowel terugkijkend als vooruitramend, het meerjarige inzicht in de met het beleid samenhangende bedragen zichtbaar gemaakt moet worden. Wat betreft de vooruitblik is daarbij uitgegaan van de in de oude wet vastliggende periode van de zogenaamde meerjarenramingen, zijnde de ramingen voor de periode van vier jaar die op het begrotingsjaar aansluiten (de periode van jaar t+1 tot en met jaar t+4, waarbij jaar t als het begrotingsjaar geldt). In de oude situatie was deze bepaling opgenomen in artikel 7, onderdeel e, waarbij tevens het begrip *meerjarenramingen* werd gedefinieerd. De term *meerjarenramingen* wordt in deze nieuwe wet overigens niet meer gebruikt. De meerjarenramingen – opgenomen in de toelichting – maken thans onderdeel uit van de begroting, (maar worden – ten overvloede – niet in de te autoriseren begrotingsstaat (wetsdeel) opgenomen).

Het meerjarig inzicht wordt verdiept als ook (realisatie-)informatie wordt verstrekt over een aantal jaren dat aan het begrotingsjaar voorafgaat. In de onderhavige bepaling is aangesloten bij de gangbare praktijk op basis van de Rijksbegrotingsvoorschriften waarin geactualiseerde begrotingsinformatie over het aan het begrotingsjaar voorafgaande jaar wordt opgenomen (ten tijde van de begrotingsvoorbereiding betreft het informatie over het dan lopende jaar) en realisatie-informatie over het daaraan voorafgaande jaar (jaar t-2). Deze realisatie-informatie is ten tijde van de begrotingsvoorbereiding beschikbaar, omdat het departementale jaarverslag over jaar t-2 tijdens de voorbereiding gereed komt.

In het **derde lid** wordt aangegeven dat in de toelichting bij een beleidsartikel prestatiegegevens opgenomen moeten worden. Prestatiegegevens nemen in de beleidsbegroting een centrale plaats in. Daarbij is het van belang dat prestatiegegevens hun betekenis ontleenen aan de ondersteuning van de besluitvorming, ze zijn geen doel op zichzelf. Het is daarbij belangrijk om het juiste aggregatieniveau te vinden.

Bij het beantwoorden van de vraag naar de doeltreffendheid van beleid dient allereerst nagegaan te worden of het doel überhaupt bereikt is of kan worden (doelbereiking). Het volgen van de algemene en/of nader geoperationaliseerde doelen zal deels plaatsvinden met prestatiegegevens die op een reguliere – aan de jaarlijkse begrotingscyclus gekoppelde – wijze beschikbaar komen. Een volledige toelichting met jaarlijkse gegevens over doelbereiking in begroting en verantwoording zal niet mogelijk zijn. De algemene beleidsdoelstellingen zullen bijvoorbeeld niet altijd in meetbare streefwaarden uitgedrukt kunnen worden. Ook verstrijken soms meerdere jaren tussen het treffen van een beleidsmaatregel en het nagestreefde effect. De vraag of het al dan niet bereiken van de gestelde doelen toe te schrijven valt aan het gevoerde beleid kan in het algemeen nooit beantwoord worden via reguliere prestatiegegevens. Dit omdat de invloed van beleid op maatschappelijke ontwikkelingen moeilijk kan worden geïsoleerd. In aanvulling op de prestatiegegevens over de doelbereiking, die op reguliere wijze beschikbaar komen, kan de mate van doeltreffendheid met kwantitatief en/of kwalitatief beleidsevaluatieonderzoek worden onderzocht. In de begroting nieuwe stijl neemt beleidsevaluatieonderzoek dan ook een meer centrale plaats in. Beseft moet worden dat dergelijk onderzoek in het geval van kwalitatief beleidsevaluatieonderzoek vaak minder harde uitspraken over beleidseffecten mogelijk maakt, dat beleidsevaluatieonderzoek relatief kostbaar is en dat informatie uit ex post evaluatieonderzoek naar de doeltreffendheid van beleid (in het bijzonder de algemene beleidsdoelstellingen) soms pas 5 jaar na de introductie van nieuw beleid beschikbaar komt. Het is van belang een goede mix te vinden tussen jaarlijks op te nemen prestatiegegevens en de inzet van periodiek beleidsevaluatieonderzoek. Voor regels over de periodiciteit van de inzet van reguliere en niet-reguliere evaluatie-instrumenten, alsmede de kwaliteit en de organisatie van de evaluatiefunctie wordt verwezen naar de nadere regels die de Minister van Financiën hieromtrent kan stellen op grond van artikel 38, tweede lid, onder a, van deze wet, in casu de *Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek Rijksoverheid*.

In het verlengde van de doeltreffendheidsvraag (in welke mate is het doel bereikt en in welke mate is dat toe te schrijven aan de ingezette instrumenten) ligt de vraag naar de maatvoering bij de in te zetten/ingezette financiële middelen in relatie tot het te behalen – gehaalde – effect, ofwel de doelmatigheid van beleid. De vraag of het maximale effect tegen minimale uitgaven is gerealiseerd zal – door onder andere lastig te isoleren effecten – in veel gevallen slechts met periodiek (evaluatie)onderzoek zijn vast te stellen. Op reguliere basis is vaak het meest haalbare vast te stellen dat aan alle (organisatorische) voorwaarden voor een doelmatig beleid is voldaan.

Indien zinvol worden de programma-uitgaven en -ontvangsten toegelicht met volume- en prijsgegevens. Dit biedt inzicht in de opbouw van het budget en kan iets zeggen over de terughoudendheid bij de inzet van financiële middelen (als een voorwaarde voor doelmatigheid). In de Rijksbegrotingsvoorschriften zal nadere invulling aan de voorwaarde «indien zinvol» worden gegeven.

Bij volumegegevens (of aantallen) kan gedacht worden aan het verwachte aantal begunstigden van een beleidsmaatregel (bijvoorbeeld het aantal potentiële ontvangers van een subsidie). Bij prijsgegevens gaat het om een bedrag per eenheid volume, bijvoorbeeld het bedrag per individuele subsidie.

De apparaatsuitgaven worden waar mogelijk toegelicht aan de hand van doelmatigheidsgegevens over de beleidsontwikkeling, -besturing en -uitvoering van het beleid.

Met doelmatigheid wordt hier het verband bedoeld tussen de ingezette financiële middelen en de geleverde prestaties (diensten/producten) in

kwantiteit en kwaliteit. Door de uitgaven of de (kost)prijs van een product of dienst vast te stellen en deze te vergelijken met de uitgaven van eerdere jaren of de (kost)prijs van vergelijkbare producten en/of diensten bij andere organisaties kan inzicht worden verkregen in de ontwikkeling van de (relatieve) doelmatigheid van het productieproces of de organisatie. De kwaliteit van de geleverde prestaties is onlosmakelijk verbonden met de doelmatigheidsambitie. Wanneer een lagere kostprijs gepaard gaat met een navenante daling van de kwaliteit kan er niet worden gesproken van doelmatigheidswinst; er zijn «mindere» producten voor een lagere prijs geproduceerd. Als voor de begrotingscyclus geen (kost-) prijzen of uitvoeringskosten en bijbehorende kwaliteitsindicatoren beschikbaar zijn, kan indien zinvol worden teruggevallen op een toelichting van het apparaatsbudget aan de hand van volume- en prijsgegevens (uitgaven per fte). Inzicht in de doelmatigheid van de beleidsontwikkeling, -aansturing en -uitvoering vindt dan uitsluitend plaats aan de hand van de (evaluatie)onderzoeken naar de doelmatigheid van de beleidsontwikkeling, -besturing en -uitvoering.

De bepaling in het **vierde en vijfde lid** inzake de begrotingsreserve is bij de Zevende wijziging in de CW opgenomen. Daarin is geen inhoudelijke wijziging aangebracht.

Artikel 6

Artikel 6 is deels nieuw, deels bevat het bepalingen uit het oude artikel 5.

VBTB beoogt een beleidsmatige indeling van de begroting. Naast beleidsartikelen kan een begroting een drietal niet-beleidsartikelen bevatten. Het **eerste lid** bevat een in beginsel limitatieve opsomming. Ratio hierachter is dat in een beleidsbegroting zoveel mogelijk uitgaven en ontvangsten in beleidsartikelen toegelicht worden. Op het niet-beleidsartikel Algemeen komen alle apparaatsuitgaven die niet aan een specifiek beleidsartikel zijn toe te delen (bijvoorbeeld de uitgaven voor de departementale leiding en stafdiensten). Programma-uitgaven die aantoonbaar een departementsbreed karakter hebben, kunnen eveneens op het artikel *Algemeen* worden geboekt. Het niet-beleidsartikel *Nominaal en onvoorzien* betreft een administratief begrotingsartikel waarin de (voormalige) administratieve artikelen *Onvoorzien*, *Loonbijstelling* en *Prijsbijstelling* geclusterd worden. Voorts kan een departementale begroting ook het niet-beleidsartikel *Geheim* bevatten. In het vijfde lid wordt bepaald dat van deze limitatieve opsomming afgeweken kan worden in overeenstemming met de minister van Financiën.

Het **tweede en derde lid** inzake het administratieve begrotingsartikel *Nominaal en Onvoorzien* bevat ten opzichte van het oude artikel 5, zevende en achtste lid, geen inhoudelijke wijziging. Er is alleen een redactionele wijziging doorgevoerd.

In het **vierde lid** wordt voor de niet-beleidsartikelen voor zover zinvol geregeld, dat dezelfde begrotingsinformatie in de toelichting wordt verstrekt als voor beleidsartikelen in artikel 5, eerste tot en met het derde-tweede lid, wordt voorgeschreven. Het gaat hierbij om een minimum-uitgangspositie. Dat laat dus onverlet dat in de toelichting bij het niet-beleidsartikel *Algemeen* bijvoorbeeld algemene en of nader geoperationaliseerde doelstellingen opgenomen kunnen worden. Ook kunnen, indien zinvol, prestatiegegevens als bedoeld in artikel 5, derde lid, in de toelichting bij bepaalde niet-beleidsartikelen worden opgenomen.

Artikel 7

Dit is het oude artikel 6, tweede lid CW.

De in dit artikellid bedoelde ramingen in de begroting van Nationale Schuld hebben zowel betrekking op de programma-uitgaven en de programma-ontvangsten als de op apparaatsuitgaven en apparaats-ontvangsten die samenhangen met deze begroting. Dit is VBTB-conform. In de oude situatie van vóór de CW 2001 werden de apparaatsuitgaven en -ontvangsten op hoofdstuk IXB (Ministerie van Financiën) opgenomen. Als apparaatsuitgaven gelden onder andere de kosten van het betalingsverkeer met betrekking tot de centrale kassen van 's Rijks schatkist (zie artikel 24, tweede lid), alsmede de kosten van het personeel en het materieel met betrekking tot het beheer van de begroting van Nationale Schuld.

De onder a tot en met h opgesomde categorieën uitgaven en ontvangsten hoeven niet één op één te leiden tot overeenkomstige begrotingsartikelen. Voor de indeling van de begroting van IXA naar beleidsartikelen is conform VBTB de splitsing naar algemene en/of nader geoperationaliseerde doelstellingen leidend.

De uitgaven en ontvangsten die samenhangen met de financierings-transacties die het Ministerie van Financiën verricht, werden deels in de begroting van nationale schuld (begroting IXA) verwerkt (te weten de ontvangsten en de uitgaven van de plaatsing, respectievelijk de aflossing van de zogenaamde vaste schuld) en bleven deels daarbuiten (te weten de ontvangsten en de uitgaven van de plaatsing, respectievelijk de aflossing van de zogenaamde vlottende schuld). De vlottende schuld werd op rekeningen buiten begrotingsverband verwerkt. In artikel 7, eerste lid, onder a en b, wordt thans bepaald dat zowel de uitgaven en ontvangsten met betrekking tot de vaste schuld als met betrekking tot de vlottende schuld binnen begrotingsverband – dus in de begroting van nationale schuld – moeten worden opgenomen.

Tot voor kort was het gebruikelijk de grens tussen vaste en vlottende schuld bij twee jaar te leggen. Die termijn sluit niet goed meer aan bij het gebruik op de financiële markten. Een grens van één jaar als onderscheidend criterium is thans meer gebruikelijk. Dit éénjaarscriterium is thans in de onderdelen a en b van het eerste lid opgenomen. Ik heb me afgevraagd of de argumenten die in het verleden zijn gehanteerd om de vlottende schuld geheel buiten begrotingsverband te verwerken en alleen de vaste schuld binnen begrotingsverband, nog steeds als voldoende valabel kunnen worden beschouwd. Die argumenten waren a. het tijdelijke karakter van de vlottendeschuldtransacties, waardoor de begroting onnodig zou worden opgeblazen; b. de afwezigheid van een beleidsmatig karakter van de transacties vanuit de optiek van de allocatie van middelen, waardoor autorisatie via de begroting door de Staten-Generaal materieel geen betekenis heeft; c. het moeilijk kunnen rammen van de transacties, waardoor regelmatig suppletore bijstellingen zouden moeten plaatsvinden.

Ik ben tot de conclusie gekomen dat het uit een oogpunt van budgettaire transparantie de voorkeur verdient ook de uitgaven en ontvangsten die samenhangen met de vlottende schuld, binnen de begroting van IXA op te nemen. Het budgetrecht wordt daardoor weliswaar materieel niet versterkt, maar in formele zin heeft dit wel degelijk positieve betekenis voor de autorisatiefunctie van de begroting van IXA. Er blijven immers minder uitgaven en ontvangsten buiten het (begrotings)zicht van de Staten-Generaal. Aan het argument van het moeilijk kunnen rammen van de transacties kan op twee wijzen tegemoet worden gekomen. In de eerste plaats kan in de ontwerp-begroting met pro-memorieramingen worden gewerkt, waarbij in de toelichting een indicatie van de te verwachten omvang kan worden gegeven. In de slotwet kan vervolgens aan de hand

van de realisatie die uit de verantwoording (het jaarverslag) van IXA blijkt de daadwerkelijke begrotingsmutatie worden opgenomen. In de tweede plaats kan een netto-ramingsmethode worden toegepast vanuit de stand van het saldo van de vlottende schuld. De mutatie tussen de stand per 31 december van het voorafgaande jaar en die op 31 december van het begrotingsjaar kan als saldo van de in het begrotingsjaar gerealiseerde begrotingsuitgaven en ontvangsten met betrekking tot de vlottende schuld in de slotwet worden opgenomen. In onderdeel b is deze nettoramingsmethode thans voorgeschreven.

De omschrijving onder a dekt thans ook transacties met afgeleide financiële instrumenten op schuldtitels. Gedacht moet worden aan instrumenten als renteswaps, waarbij leningen met een vaste rente worden omgezet in leningen met een variabele rente. Doelmatig schuldbeheer impliceert de inzet van deze instrumenten. Ze vergroten de flexibiliteit van het gevoerde financieringsbeleid, waardoor doelmatiger op fluctuaties in de financieringsbehoefte kan worden ingespeeld. Daardoor kunnen besparingen op de rentelasten worden gerealiseerd, dan wel mogelijke risico's worden vermeden.

Tot uitgaven en ontvangsten die voortvloeien uit de transacties, bedoeld in a, worden zowel gerekend de hoofdsommen van de aangetrokken leningen (ontvangsten), de aflossing van die hoofdsommen (uitgaven), de rente die over de aangetrokken financieringsmiddelen moet worden betaald en soms wordt ontvangen, maar ook de kosten die met die transacties samenhangen.

De nieuwe bepalingen onder c hebben betrekking op leningstransacties in het kader van het zogenaamde geïntegreerd middelenbeheer van rechtspersonen die collectieve middelen beheren en op leningstransacties met baten-lastendiensten.

De wettelijke basis voor het geïntegreerd middelenbeheer wordt bij de eerstvolgende wijziging van de CW 2001 in een apart hoofdstuk van de CW geregeld. In het onderhavige artikel 7 worden daarvan alleen de begrotingstechnische consequenties voor de begroting van de nationale schuld geregeld. De zinsnede «voor zover die transacties door Onze Minister van Financiën niet worden geraamd op de departementale begroting van het Ministerie van Financiën» heeft tot doel om leningstransacties die door de Minister van Financiën uit een geheel ander oogpunt worden verstrekt dan uit hoofde van het geïntegreerd middelenbeheer, normaal op de begroting van IXB te verwerken.

Op grond van het bepaalde in onderdeel c wordt de begroting van nationale schuld belast bij de verstrekking van een lening of ontlast bij de aflossing van een lening door de betrokken derde of een baten-lastendienst. Ook de rente en de kosten die uit dergelijke leningstransacties voortvloeien worden tot de hierbedoelde ontvangsten, respectievelijk uitgaven gerekend en moeten binnen het begrotingsverband van IXA worden verwerkt.

Door dergelijke transacties ten laste van de begroting van IXA te brengen vindt op die begroting autorisatie plaats. Dat komt de budgettaire transparantie ten goede. Budgettaire beleidsmatig levert de leningverstrekking ten laste van IXA geen probleem op, omdat dergelijke leningen binnen IXA als niet-relevant voor het uitgavenkader worden aangemerkt (evenals de roodstanden in rekening-courant; zie de toelichting bij het tweede lid).

De bepaling onder d hangt samen met het feit dat de plaatsing en de onttrekking door derden en baten-lastendiensten van collectieve gelden op termijndeposito's of op een rekening-courant bij het Rijk buiten begrotingsverband worden bijgehouden. Dit zijn namelijk door de aard

van de transacties veelal tijdelijke transacties (direct opvraagbare tegoeden, c.q. direct aflosbare kredieten). Het boeken buiten begrotingsverband leidt ertoe dat het verstrekken van een rekening-courantkrediet (roodstand) in tegenstelling tot het verstrekken van een vaste lening, geen begrotingsmutatie – en dus ook geen autorisatie door de Staten-Generaal – tot gevolg heeft.

Teneinde de kredietverlening via een rekening-courant budgettair transparant te maken en binnen de autorisatie van de Staten-Generaal te brengen is in het tweede lid voorgeschreven, dat jaarlijks in de slotwet van de begroting van de nationale schuld opgenomen moet worden de mutatie van jaar op jaar per 31 december in het totaalsaldo van de rekeningen-courant die derden en baten-lastendiensten bij het Ministerie van Financiën aanhouden.

De uitgaven en ontvangsten aan rente, boete, kosten en provisie, bedoeld onder e, betreffen uitgaven en ontvangsten die samenhangen met vlottendeschuldtransacties als bedoeld onder b, en met de rekeningen-courant die derden en baten-lastendiensten bij het Ministerie van Financiën aanhouden. De rekeningen-courant die derden bij Financiën aanhouden, zijn in het algemeen rekeningen in het kader van het geïntegreerd middelenbeheer. Rente kan ten laste van IXA zowel een uitgave zijn (betaalde rente over creditsaldi op de rekeningen-courant) als een ontvangst (ontvangen rente over debetsaldi; in feite rente over verstrekte kredieten). Dit geldt ook voor boetes, kosten en provisie; die zowel actief als passief in rekening gebracht kunnen worden.

Onderdeel f biedt de basis om bijvoorbeeld de rentebesparing als gevolg van een verlaging van de staatsschuld ten laste van IXA te brengen, in de gevallen dat die rentebesparing op grond van een wettelijke regeling kan worden aangewend ter bekostiging van uitgaven elders op de rijksbegroting. Een voorbeeld hiervan is de rentebesparing die is opgetreden doordat de verkoop van bepaalde staatsdeelnemingen en van bepaalde aardgasvoorraden is aangewend ter verlaging van de staatsschuld onder de gelijktijdige regeling in de instellingswet van het FES¹ dat de daarmee structureel optredende lagere rentelasten beschikbaar komen als middelen ten behoeve van het FES. Overigens is dit bij een Nota van wijziging op de Zevende wijziging van de CW reeds in de de CW opgenomen (kamerstukken II, 1999/2000, 26 974, nr. 7).

Onderdeel g heeft betrekking op de uitgaven en-ontvangsten van het betalingsverkeer met betrekking tot de centrale kassen van 's Rijks schatkist. Gedacht moet worden aan debet- en creditrentecomponenten van de dagsaldi die resteren na de dagelijkse afoming/verevening, de kosten van het gebruik van (centrale) bankrekeningen, e.d.

Onderdeel h heeft betrekking op de directe apparaatsuitgaven en -ontvangsten (personeel en materieel) die samenhangen met het beheer van de begroting van Nationale Schuld.

Tweede lid

In aansluiting op het bepaalde in het eerste lid, onder b en d, wordt in dit tweede lid bepaald dat de mutaties per 31 december van een jaar in het saldo van de vlottende schuld (onderdeel b van het eerste lid) en in het totaalsaldo van de externe rekeningen-courant en de rekeningen-courant van de baten-lastendiensten, in de slotwet worden opgenomen. In deze situatie is dus sprake van een autorisatie achteraf. In de ontwerp-begroting kan voor deze saldi een promemoriëraming worden opgenomen.

¹ Wijziging FES-wet (Stb. 2000, 552; Kamerstukken II, 26 842).

Met het oog op de administratieve doelmatigheid is de formulering zo gekozen dat elke mutatie (zowel positief als negatief) in de bedoelde saldi wordt meegenomen, dus zowel mutaties die leiden tot een toename van de creditstand (zwart-stand) op de rekeningen-courant als een afname van de creditstand, ook als die afname niet leidt tot kredietverlening (oftewel tot roodstand). Een mutatie in de slotwet in de uitgavenbegroting van de nationale schuld houdt derhalve in, dat in het betrokken jaar per saldo op de rekeningen-courant een afname (intering) van het gezamenlijke tegoed van de betrokken derden en baten-lastendiensten heeft plaatsgevonden. De oorzaak daarvan kan zijn een grotere opname dan inleg van gelden, maar eventueel ook een toename van kredietverstrekking. Een mutatie in de slotwet in de ontvangstenbegroting van de nationale schuld houdt dan in, dat in het betrokken jaar per saldo op de rekeningen-courant een toename van het gezamenlijke tegoed van de betrokken derden en baten-lastendiensten heeft plaatsgevonden. De oorzaak daarvan kan zijn een grotere inleg dan opname van gelden, maar ook een grotere aflossing op eerder verstrekte kredieten dan opname van nieuwe kredieten.

Derde lid

Lid 3 is nieuw en schrijft voor dat de rente op transactiebasis moet worden geraamd. Met de registratie van rente op transactiebasis wordt aangesloten bij de Europese voorschriften van het ESR 1995 (Europees Stelsel van Rekeningen). Het ESR 1995 is de Europese methode om onder meer het EMU-saldo en het geharmoniseerde BNP (Bruto Nationaal Product) als grondslag voor de afdracht van de eigen middelen van de Europese Unie te berekenen.

Het ESR 1995 schrijft registratie voor op transactiebasis. Dit houdt in dat het moment waarop de economische waarde tot stand komt bepalend is voor het registratiemoment (boekhoudmoment) en niet het moment van de feitelijke kasbetaling. Ingeval van rente betekent transactiebasis dat rente wordt geregistreerd naar rato van de periode waarin de hoofdsom heeft uitgestaan. De aldus aangegroeide rente moet in iedere verslagperiode worden geregistreerd, ongeacht of deze in die periode werkelijk is betaald of is toegevoegd aan de uitstaande hoofdsom. De rente wordt ook op transactiebasis verwerkt binnen het uitgavenkader. Tot de rentekosten en renteopbrengsten worden ook gerekend de kosten van het disagio onderscheidenlijk de opbrengsten van het agio dat wordt gerealiseerd bij de verkoop (emissie) van staatsschuld. Het gerealiseerde agio en disagio wordt toegerekend naar de looptijd van de lening. Deze toerekening vindt zodanig plaats dat het effectief rendement bij de emissie wordt verantwoord. De rente op transactiebasis is aldus het saldo van de toegerekende rente en het eventueel gerealiseerde agio en disagio.

Artikel 8

Artikel 8 bevat een aantal bepalingen voor de niet-departementale begrotingen van het koninklijk huis (eerste lid) en van de colleges (tweede lid), bedoeld in artikel 1, onderdeel e.

Eerste lid

De eerste volzin van het *eerste lid* van artikel 8 luidt hetzelfde als het eerste lid van het oude artikel 6. Het bepaalt dat de begroting van het koninklijk huis de uitkeringen bevat aan de leden van dat huis. Daaraan is thans toegevoegd dat de begrotingsartikelen waarin de uitkeringen worden opgenomen het karakter hebben van een niet-beleidsartikel. Met deze laatste bepaling wordt bereikt dat de bepalingen in de CW die specifiek betrekking hebben op de beleidsartikelen niet op de begrotingsartikelen van de begroting van het koninklijk huis betrekking hebben. Zo

gelden de bepalingen van artikel 5 niet. Ook in de verantwoordings sfeer zijn de bepalingen die betrekking hebben op de beleidsartikelen niet relevant voor de verantwoording over de uitvoering van de begroting van het koninklijk huis.

Tweede lid

Gelet op de bijzondere staatsrechtelijke positie van een aantal hoge colleges (met name de Tweede en de Eerste Kamer van de Staten-Generaal) ligt het niet zonder meer voor de hand om de activiteiten van alle colleges te benaderen vanuit de VBTB-invalshoek, dat wil zeggen vanuit de vraagstelling: Wat willen deze colleges bereiken, wat gaan zij daarvoor doen en wat mag dat kosten? Op grond van de bepaling dat de toepassing van artikel 5 bij bepaalde begrotingsartikelen van de begroting van de colleges geheel of gedeeltelijk achterwege kan blijven, kan rekening worden gehouden met de specifieke positie van elk college. Het is evenwel de bedoeling dat artikel 5 ook zoveel mogelijk op de begroting van de colleges wordt toegepast. Om die reden is voorzien in een extra toets door – naast vanzelfsprekend de begrotingsverantwoordelijke minister, in casu de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – de minister van Financiën. Indien dit artikellid wordt toegepast, ligt het in de rede dat daarvan in de toelichting bij de betrokken begrotingsartikelen een verklaring wordt opgenomen.

Artikel 9

Dit was het oude artikel 2 en betreft de instelling van een begrotingsfonds. De eerste drie leden van dit artikel zijn ongewijzigd gebleven ten opzichte van de tekst zoals dat artikel luidde na de Zevende wijziging CW (kamerstukken II, 1999/2000, 26 974). Het (oude) vierde lid is vervangen; dit luidde: *De bepalingen van deze wet zijn op een begrotingsfonds van toepassing, voor zover daarvan bij de wet tot instelling van het fonds niet wordt afgeweken.* Deze bepaling is bestuursrechtelijk overbodig; een *lex specialis* (instellingswet) gaat voor een *lex generalis*. Aan het nieuwe artikel 9 is thans een nieuw vierde lid toegevoegd, dat de mogelijkheid biedt om voor bepaalde begrotingsfondsen te kunnen afwijken van de artikel 5 en 6. Voor een aantal begrotingsfondsen, zoals fondsen met een verdeel- of een spaarkarakter (het FES of het AOW-spaarfonds), is bijvoorbeeld het onderscheid beleidsartikel/niet-beleidsartikel niet altijd even zinvol.

Artikel 10 en 11

Dit zijn de oude artikelen 70 en 71 CW. Deze artikelen bevatten met name een aantal tekstuele wijzigingen die samenhangen met elders in dit wetsvoorstel aangebrachte wijzigingen.

In het **eerste lid van artikel 11** (oud artikel 71) is het tekstdeel *een of meer begrotingsartikelen van het desbetreffende hoofdbeleidssterrein* vervangen door: *een of meer begrotingsartikelen*. Deze bepaling is noodzakelijk om de mogelijkheid te openen dat onderlinge betalingen tussen een baten-lastendienst en het moederdepartement in de begroting – en daarmee ook in de verantwoording – van het moederdepartement worden verwerkt. Op grond van het bepaalde in artikel 31 (artikel 26 oud), eerste lid, worden onderlinge betalingen (verrekeningen) tussen diensten binnen één begroting in het algemeen *niet* als geldelijke betalingen/ontvangsten verwerkt. Artikel 11, eerste lid, vormt een uitzondering op deze regel. Betalingen tussen baten-lastendiensten en andere ministeries dan het moederdepartement worden op grond van artikel 31, eerste lid, als geldelijke betalingen verwerkt en worden op grond van artikel 3, eerste lid,

onder c, ook in de begroting van (zowel de baten-lastendienst als) het betrokken ministerie opgenomen.

Het **tweede en derde lid van artikel 11** zijn ten opzichte van de oude tekst in artikel 71 tekstueel zodanig aangepast dat ook op basis van de nieuwe formulering per baten-lastendienst de totalen van de baten en van de lasten, het saldo van de baten en de lasten en de totalen van de kapitaaluitgaven en van de kapitaalontvangsten in een aparte staat worden opgenomen. Autorisatie vindt derhalve, zoals dat ook in de oude situatie het geval was, plaats per baten-lastendienst op basis van totalen en niet op een lager niveau binnen de begroting van een baten-lastendienst. De bijdrage(n) van het moederdepartement aan een baten-lastendienst of de bijdrage (uitkering) van een baten-lastendienst aan het moederdepartement wordt in de begroting van het betrokken ministerie wel op artikelniveau (bij het betrokken begrotingsartikel) verwerkt en dus ook geautoriseerd.

Artikel 12

In de oude CW was dit artikel 8.

In het **eerste lid** is vervallen de zinsnede inzake het insturen van de meerjarenramingen aan de Minister van Financiën gelijktijdig met het insturen van de ontwerp-begroting. Deze expliciete bepaling is niet meer nodig nu op grond van artikel 5, eerste en tweede lid, respectievelijk artikel 6, vierde lid, is bepaald dat het meerjarig inzicht over de periode van de jaren t-2 tot en met t+4 uit de toelichting bij een begrotingsartikel moet blijken.

Ook in het **tweede lid** is de expliciete bepaling inzake het bezwaar maken door de Minister van Financiën tegen de ontwerp-meerjarenramingen om dezelfde reden geschrapt. In het tweede lid is een zinsnede in onderdeel b toegevoegd op grond waarvan de Minister van Financiën ook bezwaar tegen een ontwerp-begroting kan maken voor zover de daarin opgenomen bedragen niet in een redelijke verhouding staan tot de doelstellingen van het beleid dat aan die begroting ten grondslag ligt. Met het herontwerp van de begroting in het kader van VBTB worden de begrotingen meer beleidsmatig en wordt waar mogelijk een direct verband wordt gelegd tussen de doelstellingen van beleid, de daartoe in te zetten instrumenten, de daarmee te leveren prestaties en de daarvoor beschikbare bedragen. Het is daarbij van belang dat de doelstellingen van beleid in een redelijke verhouding staan tot de daarvoor geraamde bedragen. Met de toevoeging in artikel 12 heeft de Minister van Financiën de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen de ontwerp-begroting indien dit niet het geval is.

Het overige leden van het oude artikel 8 zijn niet gewijzigd.

Artikel 13

In de oude CW was dit artikel 9.

Artikel 13 inzake de Miljoenennota bevat twee wijzigingen ten opzichte van de oude tekst.

In onderdeel a wordt thans ook voorgeschreven dat in de Miljoenennota beschouwingen gewijd moeten worden aan de budgettaire betekenis van het voorgenomen beleid voor andere onderdelen van de collectieve sector die als budgetdisciplinesector worden aangemerkt. In de praktijk van de afgelopen jaren heeft de ministerraad de zogenaamde budgetdiscipline-sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt en de budgetdiscipline-sector Zorg als zodanig aangemerkt.

In onderdeel c is alleen een tekstuele wijziging doorgevoerd: er wordt niet meer gesproken over meerjarenramingen die in de Miljoenennota in een bepaalde mate van samenvoeging worden gepresenteerd, maar van ramingen voor het begrotingsjaar en de vier op het begrotingsjaar aansluitende jaren. De reden hiervan is dat het begrip meerjarenramingen, zijnde de ramingen van de vier op het begrotingsjaar volgende jaren, niet meer in (artikel 12 van) de CW wordt gehanteerd.

Artikel 14

In de oude CW was dit artikel 10.

Artikel 14 bevat naast enkele redactionele aanpassingen zonder inhoudelijke betekenis als belangrijkste wijziging de introductie in onderdeel c van het **tweede lid** van de derde woensdag van mei als de uiterste datum waarop na afloop van een jaar de slotwetsvoorstellen bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal moeten worden ingediend. Deze datum wordt ook gesteld aan de indiening bij de Tweede Kamer van de door de Rekenkamer onderzochte jaarverslagen (artikel 63) en van de onderzoeksrapporten van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot de jaarverslagen in artikel 84). Met de opname van deze datum in de CW is het versnellingsstraject van de financiële verantwoordingen bij het Rijk ook formeel in de wet vastgelegd.

In het **derde lid** wordt aangegeven dat de toelichting bij een ontwerp-begrotingswijziging aan moet sluiten bij de toelichting die op grond van de artikelen 5 en 6 is gegeven bij de desbetreffende ontwerp-begroting. De ontwerp-begroting vormt derhalve het uitgangspunt. Ingeval van beleidswijzigingen en/of nieuw beleid wordt in de toelichting van de ontwerp-begrotingswijziging ingegaan op (de samenhang tussen) de beleidsdoelstellingen, de instrumenten, de daarmee te leveren prestaties en de financiële middelen. In de regel zal dit niet voorkomen. In dat geval staan de budgettaire mutaties voorop.

Het **vierde lid** van het oude artikel 10 inzake de overzichten van niet-tijdig aan de Tweede Kamer gezonden suppletore begrotingen is komen te vervallen. Nu in deze nieuwe CW 2001 de versnelling van de opstelling en de indiening van de (suppletore) begrotingen en van de jaarverslagen geheel is doorgevoerd en binnen de departementen in een jaarlijks terugkerend tijdschema is opgenomen, heeft de dreiging die van deze «zwartelijst»-bepaling uitging haar uitwerking gehad.

Artikel 15

Het oude artikel 11 bepaalde dat de overbrenging, geheel of gedeeltelijk, van begrotingsartikelen van een begroting naar een andere begroting in verband met een wijziging van de taakverdeling tussen ministeries bij wet geschiedde. Deze bepaling is niet gehandhaafd. Uit de Comptabiliteitswet, zoals deze nu luidt, is afdoende eenduidig op te maken dat begrotingswijzigingen – dus ook begrotingswijzigingen als gevolg van een wijziging in de taakverdeling tussen ministeries – uitsluitend bij een suppletore begrotingswet kunnen plaatsvinden.

Artikel 15 was in de oude CW artikel 12

Dit artikel heeft betrekking op de informatievoorziening tijdens het uitvoeringsjaar van een begroting via het zogenaamde notacircuit, te weten de Voorjaarsnota, de Miljoenennota en de Najaarsnota. Naast enkele redactionele wijzigingen zonder inhoudelijke betekenis, zijn de volgende wijzigingen aangebracht.

In alle drie de leden is thans expliciet de nota met naam opgenomen, zodat bij het lezen van de bepalingen van dit artikel direct duidelijk is op welke begrotingsmutaties de bepalingen betrekking hebben.

In het **eerste lid** is de oude tweede volzin vervallen. De bepaling in die volzin hield in dat in de Voorjaarsnota ook de meerjarige doorwerking van het begrotingsbeeld ten tijde van de stand van de Voorjaarsnota moest worden opgenomen. De redenen om deze wettelijke verplichting te schrappen zijn de volgende.

- De meerjarige doorwerking in de Voorjaarsnota is in twee opzichten partieel van aard en daarmee onvolledig. Ten eerste heeft deze alleen betrekking op de begrotingsgefinancierde uitgaven. Ten tweede betreft het slechts de «technische» doorwerking van Voorjaarsnota-mutaties. Dit hangt nauw samen met de integratie van de besluitvorming binnen het kabinet over de Voorjaarsnota en de begrotingsvoorbereiding. Mutaties uit hoofde van de begrotingsvoorbereiding die geen betrekking hebben op het uitvoeringsjaar zijn nog voorlopig en daardoor niet in beeld. Deze knip tussen de doorwerking van uitvoeringsmutaties en mutaties die ingaan in het volgende jaar is in de praktijk soms lastig te maken en kan leiden tot arbitraire keuzes. Het integrale begrotingsbeeld voor het jaar na het lopende begrotingsjaar (jaar t+1) wordt eerst gepresenteerd in de Miljoenennota (jaar t+1).
- Mede als gevolg van het partiële karakter van de meerjarige doorwerking wordt daaraan in de praktijk niet in de hoofdtekst van de Voorjaarsnota aandacht geschonken, maar alleen in de zogenaamde Verticale Toelichting die als bijlage aan de nota wordt toegevoegd. De meerjarige doorwerking wordt in de praktijk dus slechts op detailniveau en niet geaggregeerd gepresenteerd. De hier voorgestelde wijziging van de CW leidt dan ook niet tot daadwerkelijk informatieverlies, maar slechts tot het niet meer leveren van gedesaggregeerde en onvolledige informatie.

Verder wordt nog opgemerkt dat het ook niet gebruikelijk is om in de Najaarsnota en in de Voorlopige Rekening een meerjarige doorwerking van de uitvoeringsmutaties op te nemen.

In het **tweede lid** is de zinsnede «in aansluiting op» vervangen door «naast». Op deze wijze wordt recht gedaan aan de huidige praktijk waarin in de Miljoenennota voor het lopende jaar alle wijzigingen worden weergegeven ten opzichte van de stand in de vorige Miljoenennota.

Artikel 16

Artikel 16 (oud artikel 13) is niet gewijzigd.

Artikel 17

Dit was in de oude CW artikel 14.

Dit artikel schreef – en schrijft nog – voor dat schriftelijke voorstellen, voornemens en toezeggingen die in de ministerraad of in een van beide Kamers van de Staten-Generaal aan de orde worden gesteld, dienen te worden voorzien van een toelichting met daarin een afzonderlijk onderdeel waaruit de financiële gevolgen voor het Rijk en voor andere maatschappelijke sectoren blijken. Daarin moet worden aangegeven in hoeverre de financiële gevolgen voor het Rijk meerjarig zijn begrepen in de laatste bij de Tweede Kamer ingediende begroting. Inhoudelijk is dit artikel thans aangepast aan het VBTB-gedachtegoed. Zowel wat de formulering betreft (de opsomming in het eerste lid) als

door middel van een verwijzing (het derde lid) wordt daarbij zoveel mogelijk gevraagd om informatie die ook bij beleidsartikelen in de begroting dient te worden gegeven op grond van artikel 5, eerste tot en met derde lid.

In het **eerste lid** wordt de aansluiting tussen de bedoelde voorstellen, voornemens en toezeggingen in dit artikel en de (latere) beleidsbegroting en verantwoording gerealiseerd door in de toelichting in te gaan op doelstellingen die worden beoogd, de instrumenten die ter bereiking van deze doelstellingen worden ingezet en daarmee te leveren prestaties en de financiële gevolgen voor het Rijk.

- a. Bij het aangeven van de doelstelling(en) van het voorstel gaat het er niet alleen om om inzicht te geven in de doelstellingen van het voorstel, maar ook om expliciet aan te geven op welk beleidsartikel en op welke nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen in de begroting het voorstel zich richt. Kortom hoe verhoudt het voorstel zich tot de vraagstelling «wat wil de regering bereiken?» uit de departementale begroting. Het kan voorkomen dat het om een geheel nieuwe algemene beleidsdoelstelling (voor het Rijk) gaat, of dat er een «nieuwe» operationalisatie van een bestaande algemene beleidsdoelstelling aan een begroting moet worden toegevoegd. De doelstelling(en) van het voorstel wordt/worden zoveel mogelijk geconcretiseerd door middel van streefwaarden en het aangeven van een doelgroep en van een tijdsdimensie waarbinnen gestreefd wordt de doelstelling(en) te realiseren.
- b. Bij de instrumenten die worden ingezet om de doelstelling(en) te realiseren wordt eveneens aangesloten op hetgeen in de departementale begroting is opgenomen.
- c. De financiële gevolgen van het voorstel voor het Rijk en waar mogelijk voor andere maatschappelijke sectoren worden meerjarig aangegeven. Hiermee wordt een antwoord gegeven op de vraag wat mogen de beoogde doelen en de daartoe in te zetten instrumenten kosten.

Op grond van artikel 38 CW worden in de *Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek Rijksoverheid* onder meer voorschriften gegeven over de mate waarin en de periodiciteit waarmee algemene en/of nader geoperationaliseerde doelstellingen ex post dienen te worden geëvalueerd op aspecten als doelmatigheid en doeltreffendheid.

In het **tweede lid** wordt het meerjarige karakter van de te verstrekken financiële informatie voorgeschreven. De term *meerjarenramingen* uit de oude bepaling is daarbij overigens niet meer gehandhaafd. Dit hangt samen met het feit dat de meerjarenramingen als begrip in de CW niet meer zijn opgenomen (zie de toelichting bij artikel 5, tweede lid).

In het **derde lid** worden voor zover mogelijk prestatiegegevens gevraagd. Dit sluit aan bij artikel 5, derdelid. Ook schriftelijke voorstellen, voornemens en toezeggingen als bedoeld in dit artikel (17) moeten voor zover *mogelijk* met prestatiegegevens worden toegelicht. Reden van de beperking voor zover *mogelijk* is, dat prestatiegegevens op het moment van het doen van de voorstellen soms (nog) niet voorhanden zijn. Wel is het in elk geval zaak dat als onderdeel van de financiële gevolgen inzicht wordt gegeven in de mogelijkheden en de kosten om de prestatiegegevens betrouwbaar en tijdig in kaart te brengen.

Artikel 18

In dit artikel zijn de bepalingen uit de oude artikelen 15, 15A en 73 samengevoegd. Het betreft de regelgevende bevoegdheid van de Minister van Financiën met betrekking tot o.a. de ontwerp-begroting, de interne begrotingsreserve en de baten-lastendiensten.

Artikel 19

Dit was het oude artikel 16.

De volgorde waarin de opsomming van de beherende ministers in het eerste tot en met vijfde lid is opgenomen, is aangepast aan de volgorde van de begrotingen in artikel 1. Bovendien wordt niet meer gesproken over een minister die het beheer voert over een begroting, maar over een minister die verantwoordelijk is voor het beheer van een begroting. Deze nieuwe omschrijving past beter bij de politieke verantwoordelijkheid die een minister heeft voor het beleid dat ten grondslag ligt aan de begroting.

De bepaling in het **derde lid** inhoudende dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk is voor het beheer van de begroting van koninkrijksrelaties is als wetbepaling nieuw. Dit was tot nog toe geregeld in het koninklijk besluit tot invoering van de begroting van koninkrijksrelaties in de Rijksbegroting (Stb. 1977; 518; gewijzigd bij Stb. 1998, 290). Het **vijfde lid** van dit artikel bevat twee tekstuele wijzigingen. De naam van de in dat lid genoemde minister is aangepast aan de thans geldende naam (Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). Verder wordt op grond van de in artikel 1, onderdeel e, opgenomen verkorting in dit lid gesproken over (de begroting van) de *colleges*.

Artikel 20

Bij de Vierde en de Vijfde wijziging van de CW is de zorg en dus de verantwoordelijkheid van de ministers voor de doelmatigheid van het beleid dat aan de begroting van het betrokken ministerie ten grondslag ligt, alsmede het periodiek onderzoeken daarvan, geëxpliciteerd in het oude artikel 17 CW. *Doelmatigheid* was hierbij als een voor meerdere uitleg vatbaar begrip gehanteerd. Het betrof zowel de zorg voor de doeltreffendheid, de efficiency als de zorg voor de zuinigheid van het beleid. Aangezien «efficiency» in de praktijk veelal wordt aangeduid met «doelmatigheid» en 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. De strekking van de bepaling verandert daardoor niet.

De verantwoordelijkheid voor de doeltreffendheid van het beleid

De zorg voor doeltreffendheid van beleid dat aan de begroting ten grondslag ligt, richt zich op de mate waarin de ingezette financiële middelen binnen de gestelde periode – via de ingezette instrumenten (de ingezette beleidsinstrumenten zelf en de activiteiten die door (onderdelen van) het ministerie zijn verricht) – bijdragen aan het bereiken van de beoogde (maatschappelijke) effecten, zoals benoemd in de algemene en nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen op de beleidsartikelen van een begroting. Daarbij staan twee vragen centraal: (1) is het beoogde doel bereikt (in feite doelbereiking) en (2) is het bereikt door de door de overheid ingezette instrumenten en daarmee geleverde prestaties (pure doeltreffendheid). In de toelichting bij artikel 5 is al nader ingegaan op de vraag hoe de doelbereiking en de doeltreffendheid gevolgd kunnen worden.

De verantwoordelijkheid voor de doelmatigheid van het beleid

De zorg voor de doelmatigheid van beleid (ook wel kosteneffectiviteit genoemd) dat aan de begroting ten grondslag ligt, betreft de vraag of hetzelfde effect met de inzet van minder financiële middelen en/of prestaties kan c.q. kon worden gerealiseerd c.q. kan er met de bestaande inzet

van financiële middelen en/of prestaties meer effect worden behaald? Dit hangt veelal ook samen met de keuze van de beleidsinstrumenten (bijvoorbeeld regelgeving, heffingen, voorlichting, subsidies). Het antwoord op deze vraag zal bijna nooit op reguliere basis geleverd kunnen worden en daarom bijna altijd onderdeel uitmaken van een periodiek beleidsevaluatieonderzoek.

Onvoorwaardelijk verbonden met de doelmatigheid van beleid is de doelmatigheid van de bedrijfsvoering, met name die onderdelen die zich richten op:

- a. de doelmatigheid van de ontwikkeling, aansturing en uitvoering van beleid. Leidend beginsel: de activiteiten c.q. processen worden zodanig ingericht dat de eruit resulterende producten en diensten in verhouding tot de inzet van middelen en de kwaliteitseisen worden geoptimaliseerd.
- b. de betrachte terughoudendheid (ook wel zuinigheid) bij de inzet of inkoop van middelen (programma- en apparaat).

In artikel 21 wordt nader ingegaan op de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering.

De eisen van doeltreffendheid en doelmatigheid hebben het karakter van een inspanningsverplichting. De invloed van beleid op maatschappelijke ontwikkelingen laat zich moeilijk isoleren. Ook andere factoren, zoals sociaal-economische ontwikkelingen, spelen bijvoorbeeld een belangrijke rol als het gaat om de vraag in welke mate doelen worden bereikt en het beleid doelmatig is. In de toelichting bij het beleidsartikel kan dat worden geëxpliciteerd.

In het **tweede lid** is de verantwoordelijkheid van de minister vastgelegd voor het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

De bepalingen in het eerste en tweede lid waren voorheen in artikel 17 CW geïntegreerd met de bepalingen die de zorg van de ministers vastleggen voor de doelmatigheid en rechtmatigheid van het financieel beheer en de doelmatigheid van de organisatie van het betrokken ministerie, alsmede het periodiek onderzoeken daarvan. De bepalingen inzake financieel beheer en organisatie zijn echter van een andere orde dan die inzake beleid. Nu met VBTB de prestaties van het overheidshandelen meer centraal staan, is mede omwille van de transparantie gekozen voor een splitsing van het voormalige artikel 17 CW in beleid in het onderhavige artikel en bedrijfsvoering in artikel 21.

Het **derde lid**, waarin wordt voorgeschreven dat de ministers de Algemene Rekenkamer tijdig op de hoogte stellen van de onderzoeken naar het beleid die zij doen instellen en van de resultaten daarvan, is als bepaling overgenomen uit het oude artikel 57, tweede lid.

Artikel 21

Dit was deels het oude artikel 17, eerste lid.

In het **eerste lid** is het begrip «financieel beheer» vervangen door het bredere begrip «bedrijfsvoering». Bij bedrijfsvoering gaat het in wezen om de sturing en de beheersing van de diverse activiteiten c.q. processen die binnen ministeries plaatsvinden in het streven naar de realisatie van beleidsdoelstellingen. Het management kan daarvoor meerdere instrumenten inzetten. Te denken valt aan de inrichting van de organisatie, het opstellen en (toezien op) het naleven van procedures, de planning- en controlcyclus en het uitvoeren van (beleids)evaluaties, visitaties of

organisatiedoorlichtingen. Aangezien de activiteiten c.q. processen veelal verschillend van aard zijn, zal van geval tot geval een keuze gemaakt moeten worden ten aanzien van de in te zetten instrumenten, de frequentie van de inzet en de daarbij te hanteren normen. Bij de afweging worden de mogelijke risico's, de kans dat deze zich zullen voordoen alsmede de eventuele gevolgen ervan in aanmerking genomen. Een aantal instrumenten, bijvoorbeeld de inrichting van de organisatie, zal altijd toegepast worden.

Voor een aantal thema's is rijksbrede normstelling van toepassing. Dit betreft de wet- en regelgeving waaraan ieder ministerie moet voldoen. Het gaat hierbij ondermeer om de CW waarin normen gesteld worden aan de begrotingscyclus, aan het financieel en materieelbeheer alsmede aan de ten behoeve van dat beheer bijgehouden administraties. Andere voorbeelden zijn de arbo-wetgeving, de privacy-wetgeving en het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst.

De eis van doelmatigheid in relatie tot de bedrijfsvoering heeft betrekking op de relatie tussen de (kosten van de) inzet van sturings- en beheersingsinstrumenten en de risico's die de organisatie loopt. De bedrijfsvoering wordt zodanig vormgegeven dat deze relatie geoptimaliseerd wordt. Dit is slechts dan mogelijk indien de meest voordelige verhouding tussen prijs, kwaliteit en volume gerealiseerd wordt. De doelmatigheidseis betreft een inspanningsverplichting en beoogt overigens zowel de doelmatige opzet als de doelmatige werking van de bedrijfsvoering.

Zoals in het voorgaande is aangegeven is het begrip «bedrijfsvoering» veelomvattend. Niet alle aspecten worden in de CW uitgewerkt. Er is voor gekozen artikel 21, **tweede lid**, zo te formuleren dat tot de bedrijfsvoering in ieder geval wordt gerekend het financieel en het materieelbeheer alsmede de administraties die ten behoeve van dat beheer worden bijgehouden. In de artikelen 22 tot en met 26 wordt nader op deze thema's ingegaan.

In het **derde lid** wordt aangegeven dat de ministers verantwoordelijk zijn voor het periodiek onderzoeken van de van de bedrijfsvoering. De aanpak ten aanzien van de bedrijfsvoering heeft geen statisch karakter. Niet alleen activiteiten c.q. processen kunnen in de loop van de tijd veranderen, dit geldt ook voor risico-inschattingen, effectiviteit en kosten van de inzet van sturings- en beheersingsinstrumenten. Deze veranderingen zullen van invloed zijn op de (frequentie van) in te zetten instrumenten van sturing en beheersing. Het onderzoek zal veelal betrekking hebben op specifieke activiteiten c.q. processen. Daarnaast is een periodieke herbezinning op de bedrijfsvoering van de organisatie als geheel wenselijk.

Het **vierde lid**, waarin wordt voorgeschreven dat de ministers de Algemene Rekenkamer tijdig op de hoogte stellen van de onderzoeken naar de bedrijfsvoering die zij doen instellen en van de resultaten daarvan, is als bepaling overgenomen uit het oude artikel 57, tweede lid.

Artikel 22

Dit artikel is grotendeels ontleend aan het oude artikel 17, leden twee tot en met zes.

Het **eerste lid** is nieuw. Waar in artikel 21, eerste juncto tweede lid, de verantwoordelijkheid voor het financieel beheer wordt bepaald, wordt in deze bepaling aangegeven aan welke eisen het financieel beheer moet voldoen. Financieel beheer heeft in dit verband betrekking op het geheel van beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld voor sturing en

beheersing van, alsmede de verantwoording over, de financiële transacties en de saldi waarvoor de minister (mede) verantwoordelijkheid draagt. De eis van rechtmatigheid in relatie tot het financieel beheer houdt in dat de beheershandelingen, in casu de aangegane verplichtingen, de verrichte uitgaven en de ontvangsten, tot stand dienen te komen in overeenstemming met de geldende wetten en regelgeving.

De eis van doelmatigheid in relatie tot het financieel beheer heeft betrekking op de relatie tussen de (kosten van de) inzet van sturings- en beheersingsinstrumenten en de risico's die de organisatie loopt. Het beheer en de daartoe bij te houden administraties worden zodanig vormgegeven dat deze relatie geoptimaliseerd wordt. Dit is slechts dan mogelijk indien de meest voordelige verhouding tussen prijs, kwaliteit en volume gerealiseerd wordt. In tegenstelling tot de rechtmatigheidseis is de doelmatigheidseis als een inspanningsverplichting geformuleerd en beoogt overigens zowel de doelmatige opzet als de doelmatige werking van het financieel beheer.

Aan het financieel beheer worden thans ook de eisen van ordelijkheid en controleerbaarheid gesteld. Deze eisen zijn op zich niet nieuw, maar zijn thans in de wet geëxpliciteerd. In feite zijn deze eisen voorwaarden of waarborgen om aan de eisen van rechtmatigheid en doelmatigheid te kunnen voldoen, of althans om te kunnen vaststellen of een rechtmatig en doelmatig beheer is gevoerd. Onder *ordelijk* wordt verstaan dat het financieel beheer in overeenstemming is met de in de administratieve organisatie vastgelegde procedureregels. Met *controleerbaar* wordt bedoeld dat de uitkomsten van het financieel beheer duidelijk worden vastgelegd, opdat achteraf door de departementale accountantsdienst en door de Rekenkamer de controle efficiënt kan worden uitgevoerd. Dit impliceert dat verplichtingen, uitgaven en ontvangsten op adequate wijze in de administraties worden geregistreerd en dat de achterliggende bescheiden (zoals facturen, subsidie-aanvragen en afrekeningen) beschikbaar zijn.

De overige bepalingen waren voorheen opgenomen in artikel 17, tweede tot en met zesde lid, en zijn inhoudelijk niet gewijzigd.

De benaming van het in het derde lid bedoelde begrotingsartikel is aangepast als gevolg van de nieuwe bepaling in artikel 6, eerste lid, onder c. Het schrappen van de in het oude vierde en vijfde lid bedoelde intrekking (van de aanwijzing van kasbeheerders) is om bestuursrechtelijke reden gebeurd: een aanwijzingsbevoegdheid impliceert namelijk de bevoegdheid om de aanwijzing in te trekken. Er wordt dus geen wijziging in de bevoegdheden mee beoogd.

Door de wijziging in artikel 1, eerste lid, onder e, kan het vijfde lid compacter geformuleerd worden.

Artikel 23

Dit artikel – voorheen artikel 18 – bevat de zogenaamde vier-twaalfde-regeling. Hierin is geen wijziging aangebracht.

Artikel 24

Voorheen was dit artikel 19. Het bevat bepalingen over het kasbeheer. Bij de recente Zevende wijziging (kamerstukken II, 1999/2000, 26 974) is dit artikel ingrijpend gewijzigd. Thans zijn daarin geen verdere wijzigingen aangebracht.

Artikel 25

Dit was het oude artikel 19A dat bij de Zevende wijziging al enigszins is aangepast.

Het **eerste lid** is aangepast. Omdat thans uit artikel 21 voortvloeit dat de ministers als onderdeel van de bedrijfsvoering verantwoordelijk zijn voor het materieelbeheer, voor zover dat voortvloeit uit het beheer van de begroting(en), is het niet nodig dit in het onderhavige artikel op te nemen. De eis van rechtmatigheid in relatie tot het materieelbeheer houdt in dat dit beheer overeenkomstig de geldende wet- en regelgeving geschiedt. De eis van doelmatigheid in relatie tot het materieelbeheer heeft betrekking op de relatie tussen de (kosten van de) inzet van sturings- en beheersingsinstrumenten en de risico's die de organisatie loopt. Het beheer wordt zodanig vormgegeven dat deze relatie geoptimaliseerd wordt. Dit is slechts dan mogelijk indien de meest voordelige verhouding tussen prijs, kwaliteit en volume gerealiseerd wordt. Evenals bij het financieel beheer is de eis van doelmatigheid met betrekking tot het materieelbeheer als een inspanningsverplichting geformuleerd en beoogt overigens zowel de doelmatige opzet als de doelmatige werking van het materieelbeheer.

Aan het materieelbeheer worden, evenals aan het financieel beheer, thans ook de eisen van ordelijkheid en controleerbaarheid gesteld. Deze eisen zijn op zich niet nieuw, maar zijn thans in de wet geëxpliciteerd. In feite zijn deze eisen voorwaarden of waarborgen om aan de eisen van rechtmatigheid en doelmatigheid te kunnen voldoen, of althans om te kunnen vaststellen of een rechtmatig en doelmatig beheer is gevoerd. Onder *ordelijk* wordt verstaan dat het materieel beheer in overeenstemming is met de in de administratieve organisatie vastgelegde procedureregels. Met *controleerbaar* wordt bedoeld dat de uitkomsten van het materieelbeheer duidelijk worden vastgelegd, opdat achteraf door de departementale accountantsdienst en door de Rekenkamer de controle efficiënt kan worden uitgevoerd. Dit impliceert dat inventarisaties, aanwezigheidscontroles, storingen en onderhoud e.d. met betrekking tot het materieel op adequate wijze in de administraties worden geregistreerd en dat de achterliggende bescheiden (zoals inventaris- en controlelijsten) beschikbaar zijn.

Het **tweede lid** is, afgezien van de redactionele aanpassing, gelijklopend aan het tweede lid van het oude artikel 19A. Dat geldt ook voor het **vierde lid**, dat afkomstig is uit het derde lid van artikel 19A.

De beperking die in het derde lid is opgenomen en die inhoudt, dat indien bij of krachtens de wet aan andere ministers bepaalde onderdelen van het materieelbeheer zijn toegewezen, dat materieelbeheer dan niet (meer) tot de verantwoordelijkheid van de begrotingsbeherende ministers behoort, is eveneens afkomstig uit het oude artikel 19A. Gedacht moet hier worden aan het materieelbeheer dat samenhangt met het Rijks-huisvestingsbeleid, waarvoor de Minister van VROM zorgdraagt, en het materieelbeheer van het overtollige materieel waarvoor de Minister van Financiën op grond van het vierde lid van dit artikel verantwoordelijk is.

Artikel 26

Dit was het oude artikel 20.

In artikel 21 CW eerste juncto tweede lid wordt onder meer de verantwoordelijkheid van de ministers geregeld voor de administraties die ten behoeve van het financieel beheer en materieelbeheer worden bijgehouden. Het **eerste lid** van artikel 26 is – deels in aansluiting daarop – qua formulering aangepast.

Naast de reeds in het oude artikel geformuleerde eisen – de administraties dienen inzicht te bieden in het gevoerde beheer en dienen doelmatig en controleerbaar bijgehouden te worden – zijn daar thans, in lijn met de eisen die aan het financieel beheer en materieelbeheer zelf worden

gesteld, aan toegevoegd de eisen van rechtmatigheid en ordelijkheid. Evenals bij het financieel beheer en het materieelbeheer is de eis van doelmatigheid geformuleerd als een inspanningsverplichting en beoogt overigens zowel de doelmatige opzet als de doelmatige werking van de administraties.

Voor een toelichting bij de eisen van rechtmatigheid, doelmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 22, eerste lid, en artikel 25, eerste lid.

Het **tweede lid** is in zoverre aangepast dat de eisen die aan de administraties die ten behoeve van het financieel beheer en materieelbeheer worden bijgehouden gesteld zijn ook gesteld worden aan de centrale administratie van 's Rijks schatkist.

Artikel 27

Dit was het oude artikel 21.

Het vervallen in het **eerste lid** van de woorden en de *meerjarenramingen* hangt samen met het feit dat in artikel 1, tweede lid, in samenhang met artikel 5 het begrip *begroting* thans zodanig is gedefinieerd, dat daartoe ook de toelichtingen bij de begrotingsartikelen behoren en dat die toelichtingen meerjarige informatie dienen te bevatten over de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten. De meerjarige ramingen zijn derhalve in het begrip begroting begrepen.

Het schrappen van de in het oude vierde lid bedoelde intrekking (van de aanwijzing van de directeur FEZ) is om bestuursrechtelijke reden gebeurd: een aanwijzingsbevoegdheid impliceert namelijk de bevoegdheid om de aanwijzing in te trekken. Er wordt dus geen wijziging in de bevoegdheden mee beoogd.

Voor het overige zijn er in dit artikel geen wijzigingen aangebracht.

Artikel 28

Dit was het oude artikel 23.

Aangezien er geen afzonderlijke uitgaven- respectievelijk ontvangstenartikelen meer bestaan is in het **vierde lid** de formulering redactioneel aangepast.

Artikel 29

Dit was het oude artikel 24.

In het **eerste lid** is de verwijzing aangepast.

Artikel 30

Dit was het oude artikel 25.

Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

Artikel 31

Dit was het oude artikel 26.

Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

Artikel 32

Dit was het oude artikel 27.

In dit artikel wordt, zoals dat ook in andere artikelen van deze wet is doorgevoerd, niet langer gesproken over «ministers die het beheer voeren

over een begroting» of «ministers die zijn belast met het privaatrechtelijk beheer», maar over «ministers die verantwoordelijk zijn voor het beheer». Het **derde lid** is alleen redactioneel aangepast.

Artikel 33

Dit was het oude artikel 28.

In dit artikel is de bepaling dat voor het sluiten van geldleningen de minister van Financiën machtiging bij de wet behoeft, geschrapt. Deze expliciete bepaling is niet meer nodig, omdat de uitgaven en ontvangsten die voortvloeien uit transacties op de financiële markten ter dekking van de financieringsbehoefte en ter regulering van het schatkistsaldo op grond van het bepaalde in artikel 7, eerste lid, in de begroting van nationale schuld (IXA) worden geraamd en dus door de Staten-Generaal worden geautoriseerd. Het budgetrecht is derhalve op de normale begrotingsrechtelijke wijze volledig op deze geldstromen van toepassing. De oorspronkelijke bepaling leidde ertoe dat jaarlijks in de begrotingswet van de nationale schuld een afzonderlijk wetsartikel werd opgenomen, dat luidde, dat de Minister van Financiën gemachtigd wordt voor het jaar x geldleningen ten laste van de Staat der Nederlanden aan te gaan ter voorziening in de financieringsbehoefte van de Staat der Nederlanden. Deze aparte wettelijke bepaling hoeft derhalve niet meer in de jaarlijkse begrotingswet van de nationale schuld te worden opgenomen.

Artikel 34

Dit was het oude artikel 29.

Er zijn geen inhoudelijke wijzigingen in aangebracht. Om het artikel beter leesbaar te maken, is een aantal lange artikelleden opgesplitst in meerdere leden.

Artikel 35

Dit was het oude artikel 30.

Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

Artikel 36

Dit was het oude artikel 31.

Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

Artikel 37

Dit was het oude artikel 32.

Uit de opsomming van de nader bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te regelen onderwerpen, is het materieelbeheer geschrapt. Dit onderwerp is thans opgenomen in artikel 38, waarin aan de Minister van Financiën de bevoegdheid wordt verleend om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen voor het financieel beheer, het materieelbeheer en de administraties die ten behoeve van dat beheer worden bijgehouden. Deze drie onderwerpen – financieel beheer, materieelbeheer en administraties – worden op grond van artikel 21, tweede lid, in elk geval tot de bedrijfsvoering van een ministerie gerekend. Om die reden ligt het in de rede om de juridische uitwerking van deze onderwerpen op eenzelfde niveau van regelgeving op te nemen.

Uit de opsomming is eveneens de plaats en taak van de accountantsdiensten geschrapt. Deze bepaling is thans opgenomen in artikel 69.

Artikel 38

Dit was het oude artikel 33.

Het **eerste lid**, dat aan de Minister van Financiën de bevoegdheid toekende om regels te stellen met betrekking tot «verschillende onderdelen van het financieel beheer», is thans in het licht van de bepaling in artikel 21, tweede lid, over de bedrijfsvoering, verruimd tot het financieel beheer, het materieelbeheer en de administraties die ten behoeve van dat beheer worden bijgehouden.

Het **tweede lid**, onder a, dat aan de Minister van Financiën de bevoegdheid tot nadere regelgeving gaf inzake de taak bedoeld in het oude artikel 17, eerste lid, tweede volzin is thans aangepast in het licht van de bepalingen in de artikelen 20 en 21.

Op basis hiervan bestaat het voornemen de afspraken tussen de Algemene Rekenkamer, het ministerie van Financiën en de vakministeries over aan evaluatie-instrumenten te stellen kwaliteitseisen (opgenomen in het zogenoemde «Referentiekader») een wettelijke basis te geven. Dit vanuit het besef dat evaluatieonderzoek in de begroting en verantwoording nieuwe stijl een meer prominente rol speelt en gegeven het belang van kwalitatief hoogwaardige begrotings- en verantwoordingsinformatie. Door het referentiekader een wettelijke grondslag te geven, ontstaat er verder meer duidelijkheid over de status van afspraken op dit terrein. In het referentiekader komen onder meer methodologische kwaliteitseisen aan de orde voor valide, betrouwbare en bruikbare (systemen van) reguliere prestatiegegevens en het uitvoeren van evaluatie-onderzoek. Deze kwaliteitseisen vormen een basis voor betrouwbare informatie in de begroting en verantwoording, waaraan op grond van de artikelen 18 en 65 nadere regels gesteld kunnen worden. Hier spelen niet alleen aspecten als betrouwbaarheid, maar ook die van validiteit, actualiteit, relevantie, volledigheid, nauwkeurigheid (en kosten) een rol. Er wordt naar gestreefd om met de Rekenkamer tot een gedeelde opvatting over het referentiekader te komen.

In het onderdeel b van het tweede lid is geen inhoudelijke wijziging aangebracht.

Artikel 39

Dit was het oude artikel 34.

Met uitzondering van een actualisering van de het nummer en de datum van de in het tweede lid genoemde richtlijn van de Europese Gemeenschappen, zijn er geen wijzigingen aangebracht.

Het oorspronkelijke tweede lid van artikel 34 vormde de basis voor het Besluit aanbesteding van werken 1973 (Stb. 202). De intrekking van dit besluit is voorzien in de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen (Stb. 1993, 212). De inwerkingtreding van de desbetreffende intrekking-bepaling was tot voor kort nog niet geregeld. Inmiddels is de intrekking geëffectueerd bij het Besluit van 11 juni 2001 (Stb. 2001, 274). Artikel 39 vormt derhalve thans alleen nog de basis voor het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996 (Stb. 24).

Artikel 40

Dit was het oude artikel 35.

Het toezicht van de minister van Financiën, dat op grond van het tweede lid van de oude tekst, mede omvatte de toetsing aan het algemene financiële beleid, is thans gekoppeld aan de aspecten die in artikel 12, tweede lid, worden bedoeld. Het betreft, naast het algemene financiële beleid, het

doelmatig beheer van de geldmiddelen en de (beoordeling van de) vraag of de beschikbare middelen in een redelijke verhouding staan tot de doelstellingen van het beleid dat aan de begroting ten grondslag ligt.

Artikel 41

Dit was het oude artikel 36.
Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

Artikel 42

Dit was het oude artikel 37.
Er zijn geen inhoudelijke wijzigingen in aangebracht.

Artikel 43

Dit was het oude artikel 38.
Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

Artikel 44

Dit artikel is bij de Achtste wijziging in de CW opgenomen. Het betreft het toekennen van controlebevoegdheden aan de ministers bij rechtspersonen en bepaalde natuurlijke personen die Europese subsidies ontvangen. Verwezen wordt naar dat wetsvoorstel (kamerstukken II, 2000/2001, 27 571).

Artikelen 45 tot en met 49

Deze artikelnummers zijn gereserveerd voor bepalingen inzake het beheer van liquide middelen van rechtspersonen die collectieve middelen beheren en inzake de beheersing van het EMU-saldo voor zover dit saldo wordt beïnvloed door het financieel beheer van deze rechtspersonen. Er is een wijziging van de CW 2001 in voorbereiding waarbij dergelijke bepalingen in de CW zullen worden opgenomen. Gedeeltelijk zullen de nieuw op te nemen artikelen worden opgenomen in een nieuw hoofdstuk IV van de CW 2001.

Artikel 50

Dit was het oude artikel 64. Dit artikel heeft geen wijziging ondergaan.

Artikel 51

Dit artikel is deels nieuw, deels betreft het de oude artikelen 65, eerste lid, en 66, eerste lid.

Het **eerste lid** bepaalt de verantwoordingsplicht van de ministers over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering. Daarbij wordt aangegeven aan de hand van welke documenten de verantwoording dient plaats te vinden. Het betreft de departementale jaarverslagen en de niet-departementale jaarverslagen. Hierbij is aangesloten bij de indeling van de Rijksbegroting (in artikel 1, eerste lid). De departementale jaarverslagen zijn de jaarverslagen die betrekking hebben op de (verantwoording over de uitvoering van de) begrotingen van de ministeries. De niet-departementale jaarverslagen zijn de jaarverslagen met betrekking tot de begroting van de Nationale Schuld, van het koninklijk huis, van de (hoge) colleges en van de begrotingsfondsen.

Het onderscheid departementaal/niet-departementaal jaarverslag is van belang in verband met de verantwoording die over de bedrijfsvoering bij een ministerie moet worden afgelegd (artikel 56) en in verband met de bepalingen rond de verantwoording van baten-lastendiensten die alleen in departementale jaarverslagen kan plaatsvinden (artikel 52, tweede lid).

De term *jaarverslag* is nieuw. In de oude wettekst werd gesproken over de financiële verantwoording. Deze bestond uit de rekening van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, voorzien van een toelichting, en uit de saldibalans, eveneens voorzien van een toelichting. In de oude situatie was sprake van louter een verantwoording over de besteding van de beschikbaar gestelde budgetten (input-verantwoording). Met de term *jaarverslag* worden de bredere ambities verwoord die in het kader van het project VBTB door de regering worden nagestreefd. Het jaarverslag beoogt primair een beleidsverantwoording te zijn. Het jaarverslag moet een antwoord geven op de vragen: «Heeft de regering bereikt wat zij heeft beoogd, heeft zij gedaan wat ze daarvoor zou doen en heeft het gekost wat zij dacht dat het zou kosten?».

De bepaling in het **tweede lid**, eerste volzin, die inhoudt dat de ministers over elk jaar een jaarverslag opmaken ten behoeve van de verantwoording, is inhoudelijk ongewijzigd overgenomen uit artikel 65, eerste lid (oud). Hieraan is de bepaling toegevoegd dat de ministers over elk jaar een departementale saldibalans opstellen als sluitstuk van de financiële administratie. Deze saldibalans wordt niet meer opgenomen in het jaarverslag maar wordt wel door de departementale accountantsdienst in samenhang met het departementale jaarverslag gecontroleerd.

Artikel 52

Dit is deels het oude artikel 65.

In het **eerste lid** is, naar analogie met de begroting, bepaald dat het jaarverslag bestaat uit een verantwoordingstaat met een bijbehorende toelichting. De verantwoordingstaat nieuwe stijl vertoont overeenkomsten met de oude rekening van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten (artikel 65, derde lid, oud). De toelichting bij de staat – en met name bij de beleidsartikelen in die staat – weerspiegelt het VBTB-denken en geeft antwoord op de drie eerdergenoemde vragen: «Heeft de regering bereikt wat zij heeft beoogd, heeft zij gedaan wat ze daarvoor zou doen en heeft het gekost wat zij dacht dat het zou kosten. In de artikelen 54 tot en met 58 zijn de eisen opgenomen die aan de toelichting (nieuwe stijl) worden gesteld.

In het tweede en derde lid wordt in aansluiting op artikel 11, tweede en derde lid, bepaald dat een departementaal jaarverslag voor de baten-lastendiensten die onder een ministerie ressorteren, één aparte (gezamenlijke) staat bevat met een daarbij behorende toelichting. Daarbij is aangegeven welke financiële totaalcijfers in die staat moeten worden opgenomen.

Artikel 53

Dit artikel sluit aan op de in artikel 4 geregelde begrotingsstaat. Het **eerste lid** regelt de opzet van de verantwoordingstaat die onderdeel uitmaakt van een jaarverslag. Deze bepaling geldt zowel voor de departementale als de niet-departementale jaarverslagen. De opzet van de verantwoordingstaat dient identiek te zijn aan die van de begrotingsstaat. Zowel in artikel 4, eerste lid, als in het onderhavige artikellid is door het gebruik van de woorden *in elk geval* sprake van een

minimum-opzet van zowel de begrotingsstaat als de verantwoordingsstaat. Wordt in een begroting per begrotingsartikel meer dan het in artikel 4, eerste lid, voorgeschreven minimum opgenomen, dan dient deze meerdere informatie haar weerslag ook in de verantwoordingsstaat te hebben. Via de nadere regelgeving van de Minister van Financiën op grond van artikel 65 zal zorggedragen worden voor een zo uniforme mogelijke opzet van alle verantwoordingsstaten die onderdeel uitmaken van de verantwoording van het Rijk.

De bepaling in het **tweede lid** is een technische bepaling in het verlengde van een soortgelijke bepaling in artikel 4, derde lid. Verwezen wordt naar de toelichting bij dat artikellid.

Artikel 54

Dit was het oude artikel 65, vierde lid.

Het jaarverslag is het spiegelbeeld van de begroting. De begrotingsartikelen in het jaarverslag geven inzicht in de realisaties van de plannen zoals die in de begroting zijn gepresenteerd. De structuur van een begrotingsartikel in het jaarverslag is waar mogelijk gelijk aan die in de begroting. Dit artikel moet om die reden in samenhang met de artikelen 5 en 6 van deze wet gelezen worden.

In het **eerste lid** wordt aangegeven dat de toelichting bij een beleidsartikel in elk geval inzicht moet geven in de met het beleid samenhangende:

- a. algemene en – indien van toepassing – nader geoperationaliseerde doelstellingen die worden nagestreefd. Hierbij wordt aangegeven of er in de verantwoordingsperiode wijzigingen in de algemene beleidsdoelstelling dan wel in de nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen hebben plaatsgevonden en in welke mate de (uiteinde-lijke) streefwaarden, doelgroep en de realisatietermijn bereikt zijn;
- b. instrumenten die feitelijk zijn ingezet om de doelstellingen te realiseren;
- c. meerjarig bedragen van de aangegane verplichtingen, waarbij de verplichtingen van het verslagjaar (t) worden afgezet tegen de oorspronkelijke raming;
- d. meerjarig bedragen van de verrichte programma-uitgaven, waarbij de uitgaven van het verslagjaar (t) worden afgezet tegen de oorspronkelijke raming;
- e. meerjarig bedragen van de verrichte apparaatsuitgaven, waarbij de uitgaven van het verslagjaar (t) worden afgezet tegen de oorspronkelijke raming;
- f. meerjarig bedragen aan gerealiseerde ontvangsten, waarbij de ontvangsten van het verslagjaar (t) worden afgezet tegen de oorspronkelijke raming.

Opmerkelijke verschillen in raming en realisatie worden toegelicht. Bedacht moet hierbij worden dat *opmerkelijk* per beleidsartikel kan verschillen. Bij de interpretatie van de term *opmerkelijke verschillen* is zowel een kwantitatieve als een kwalitatieve, meer beleidsmatige, invalshoek relevant. Er is vanaf gezien criteria te formuleren voor wat als *opmerkelijk verschil* moet worden aangemerkt. Een kwantitatief criterium is altijd arbitrair. Voor de kwalitatieve, meer beleidsmatige, invalshoek is het niet doenlijk om een algemene en concrete lijn te formuleren. Het strikt inkaderen van de term *opmerkelijke verschillen* zou ten koste kunnen gaan van de informatiewaarde van het jaarverslag. Vandaar dat ervoor gekozen is om de term *opmerkelijke verschillen* niet te preciseren. De daadwerkelijk gehanteerde uitgangspunten zullen wel herkenbaar in het jaarverslag tot uitdrukking moeten worden gebracht.

In het **tweede lid** wordt bepaald hoever in de tijd het meerjarige inzicht met betrekking tot de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten zichtbaar gemaakt moet worden. Het gaat hierbij om een terugblik over een periode van vijf jaar (jaar t-4 tot en met jaar t). Op deze wijze worden de meerjarige ontwikkelingen zichtbaar. De nadruk zal evenwel liggen op jaar t.

In het **derde lid** is aangegeven dat de prestatiegegevens die in het desbetreffende begrotingsjaar als streefwaarden danwel raming in de toelichting bij het beleidsartikel zijn opgenomen voor het verantwoordingsjaar in realisatietermen dienen te worden opgenomen. Op alle ambitieniveaus: doeltreffendheid en doelmatigheid (inclusief terughoudendheid bij de inzet van middelen) dienen prestatiegegevens over de realisaties te worden opgenomen. Verwezen wordt naar de in de toelichting bij artikel 5, derde lid, uiteengezette mix van jaarlijks beschikbare prestatiegegevens en het periodieke evaluatieonderzoek. Mochten geen reguliere prestatiegegevens beschikbaar zijn, dan zal zich dat moeten vertalen in de programmering (aankondiging) van een evaluatieonderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het overheidshandelen.

In het **vierde lid** wordt bepaald dat het jaarverslag in de toelichting bij een beleidsartikel ten laste waarvan een meerjarige begrotingsreserve wordt aangehouden, inzicht wordt gegeven in de gerealiseerde omvang van de reserve en in de toevoeging en/of de onttrekking aan de reserve in het verslagjaar.

Artikel 55

In dit artikel wordt bepaald dat de toelichting bij een niet-beleidsartikel meerjarig inzicht dient te geven in het bedrag van de aangegane verplichtingen, van de verrichte programma-uitgaven, van de verrichte apparaats-uitgaven en van de gerealiseerde ontvangsten. Voor het verslagjaar wordt ter vergelijking de overeenkomstige begrotingsraming opgenomen. Opmerkelijke verschillen worden toegelicht. De daarbij gehanteerde uitgangspunten zullen herkenbaar in het jaarverslag tot uitdrukking moeten worden gebracht. Het ligt in de rede dat indien prestatiegegevens die in het desbetreffende begrotingsjaar als streefwaarden dan wel als raming in de toelichting bij het niet-beleidsartikel in de begroting zijn opgenomen, dienendergelijke gegevens voor het verslagjaar in realisatietermen te worden opgenomen.

Artikel 56

Dit artikel is nieuw en bepaalt in het eerste lid dat in het departementale jaarverslag informatie wordt opgenomen over de bedrijfsvoering in het verslagjaar van het betrokken ministerie. Deze bepaling hangt samen met de bepalingen in artikel 21 waarin de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering is vastgelegd. De informatie zal worden verstrekt in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag, ook wel mededeling over de bedrijfsvoering genoemd. In de mededeling zullen de punten van aandacht die naar voren zijn gekomen bij de uitvoering van de maatregelen om een kwalitatief goede bedrijfsvoering te waarborgen, worden weergegeven. In dit kader zullen ook eventuele tekortkomingen die in de departementale saldibalans zijn opgetreden via deze mededeling worden verantwoord respectievelijk toegelicht. Naast de punten van aandacht wordt tevens aangegeven welke verbeteracties worden opgestart. De reikwijdte van de mededeling over de bedrijfsvoering is gekoppeld aan de binnen het ministerie gevolgde aanpak ten aanzien van de bedrijfsvoering: de processen en daarvoor vastgestelde normen bepalen de betekenis die aan de mededeling kan worden ontleend. De inhoud van de

mededeling kan daardoor per ministerie verschillen. In de komende jaren wordt bezien in hoeverre en zo ja, op welke wijze normstelling moet worden ontwikkeld voor het al dan niet melden van aandachtspunten en verbeteracties.

De bepaling in het **tweede lid** dat op de niet-departementale jaarverslagen het eerste lid zoveel mogelijk van toepassing is, houdt in dat voor zover niet-departementale jaarverslagen betrekking hebben op organisaties of organen die niet binnen een ministerie (in brede zin) functioneren, deze organisaties of organen in hun jaarverslag informatie dienen op te nemen over hun bedrijfsvoering. Praktisch heeft deze bepaling alleen betekenis voor de colleges. De uitvoering van de begrotingsfondsen, van de begroting van nationale schuld, van de begroting van koninkrijksrelaties en van de begroting van het koninklijk huis vindt immers plaats binnen departementale organisaties. Informatie over de bedrijfsvoering zal dan worden opgenomen in het jaarverslag van het ministerie waaronder deze organisaties vallen.

Overigens ligt het gelet op de staatsrechtelijke positie niet voor de hand om voor alle colleges bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag op te nemen. Met name wordt dan gedacht aan de beide kamers der Staten-Generaal. Indien hiertoe niet wordt overgegaan dient dat op grond van het bepaalde in dit tweede lid in overeenstemming te geschieden met de Minister van Financiën.

Artikel 57

Dit artikel is nieuw. Het bevat aanvullende – en voor het jaarverslag van de begroting van het koninklijk huis ook afwijkende – bepalingen met betrekking tot de niet-departementale jaarverslagen (nationale schuld, koninkrijksrelaties, koninklijk huis, colleges, begrotingsfondsen). De algemene lijn is dat de voorschriften in 52 tot en met 55 onverkort ook voor de niet-departementale jaarverslagen gelden. In die artikelen wordt namelijk geen onderscheid naar de categorie jaarverslagen gemaakt.

In het **eerste lid** is een afwijkende regeling opgenomen voor de verantwoording die over de uitvoering van de begroting van het koninklijk huis moet worden afgelegd. Op grond van artikel 8 bevat de begroting van het koninklijk huis alleen de uitkeringen aan de leden van dat huis en die uitkeringen worden opgenomen in begrotingsartikelen die het karakter van niet-beleidsartikelen hebben. De bepaling in de eerste volzin van dit artikellid impliceert dat de bepalingen in artikel 54 inzake beleidsartikelen niet op het jaarverslag van de begroting van het koninklijk huis betrekking hebben.

De bepaling in het **tweede lid** sluit aan op de bepaling in artikel 1, vierde lid, waarin een minister de mogelijkheid wordt geboden de departementale begroting en de begroting van een begrotingsfonds waarvoor die minister verantwoordelijk is, in één begrotingswetsvoorstel op te nemen. Het ligt in de rede dat in dat geval ook de jaarverslagen van het departement en van het begrotingsfonds in één boekwerk worden gepresenteerd. De onderhavige bepaling is opgenomen uit een oogpunt van administratieve doelmatigheid. Door een jaarverslag van een begrotingsfonds als bijlage op te nemen bij het betrokken departementale jaarverslag ontstaat één document dat in één procesgang naar respectievelijk de Minister van Financiën, de Algemene Rekenkamer, de drukkerij en de Staten-Generaal kan worden geleid. Er ontstaat echter niet één jaarverslag; het blijven twee jaarverslagen, gebundeld in één boekwerk. De betrokken minister beoordeelt of dat in zijn specifieke situatie daadwerkelijk doelmatiger is.

Hoewel het voor de hand ligt om deze bepaling met betrekking tot een bepaald niet-departementaal jaarverslag toe te passen, indien met betrekking tot de overeenkomstige niet-departementale begroting het bepaalde in artikel 1, vierde lid, is toegepast (in concreto om een niet-departementaal jaarverslag alleen dan als bijlage bij het betrokken departementale jaarverslag op te nemen als de niet-departementale begroting tezamen met de betrokken departementale begroting in één begrotingswet is vastgesteld), is het niet noodzakelijk dat als voorwaarde in de CW voor te schrijven. Het is uiteindelijk aan de betrokken minister te bepalen wat hij, met betrekking tot dit aspect van de presentatie van de begrotingen en de jaarverslagen waarvoor hij verantwoordelijk is, het meest doelmatig acht.

Ook al wordt een niet-departementaal jaarverslag als bijlage opgenomen, het blijft een zelfstandig controle- en verantwoordingsstuk. Alle eisen die bij of krachtens de CW aan niet-departementale jaarverslagen worden gesteld, blijven onverkort van kracht. Accountantsdiensten en de Rekenkamer zullen ook over zo'n niet-departementaal jaarverslag een afzonderlijk oordeel moeten geven.

Artikel 58

Dit artikel is nieuw en beschrijft in aanvulling op de artikelen 51 tot en met 57 de eisen waaraan het jaarverslag moet voldoen. Deze eisen vormen de normen voor de controle door de departementale accountantsdienst (artikel 66) en het onderzoek door de Algemene Rekenkamer (artikel 82).

Naast de eis van de rechtmatige totstandkoming van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten bevat dit artikel ook de eis dat de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid, de bedrijfsvoering, en de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, zoals deze uit de administraties blijken, deugdelijk wordt weergegeven. Beide eisen waren in de oude CW opgenomen in artikel 51, zij het dat de eisen toen gekoppeld waren aan het onderzoek door de Rekenkamer. In het onderhavige artikel zijn deze eisen geformuleerd als normen waaraan het jaarverslag dient te voldoen. In de artikelen die handelen over de accountantscontrole (artikel 66) en over het onderzoek door de Rekenkamer (artikel 82) worden vervolgens deze eisen als toetsingpunten opgenomen.

Ten aanzien van in het jaarverslag op te nemen informatie is onderscheid te maken tussen financiële en niet-financiële informatie. De financiële informatie betreft de bedragen van de gerealiseerde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die zijn opgenomen in de verantwoordingsstaat (artikel 53) en in de daarbij gegeven toelichtingen (artikelen 54 en 55). De niet-financiële informatie heeft betrekking op de informatie over de uitkomsten van het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering. Daarbij gaat het met name om de in de toelichting bij een begrotingsartikel opgenomen prestatiegegevens en kwalitatieve toelichtingen. Ministeries dienen waarborgen te treffen dat de financiële en de niet-financiële informatie deugdelijk weergegeven wordt. Voor een deugdelijke weergave geldt als leidende beginsel dat een minister de Staten-Generaal informatie verschafft die betrouwbaar is. Omdat de verwachte en gerealiseerde beleidsprestaties soms minder exact en op dezelfde wijze zijn vast te stellen als de daaraan bestede financiële middelen, kan beleidsinformatie soms niet die hoge mate van exactheid hebben als financiële informatie. Daarbij spelen overigens ook factoren mee als tijdigheid en kosten zoals de AR ook aangeeft in haar rapport «Verantwoorden over beleid». In de begroting (en jaarverslag) wordt op een transparante wijze aangegeven welke keuzes aan de totstandkoming van de informatie ten grondslag hebben gelegen. In dat kader is het tevens van belang, zoals ook in de *Regeling Prestatiegegevens en evaluatieonderzoek Rijksover-*

heid tot uitdrukking zal komen, dat beleidsinformatie op een ordelijke en controleerbare wijze tot stand komt. Elke minister is hiervoor verantwoordelijk.

Artikel 59

Dit artikel is nieuw en beschrijft de eisen waaraan de departementale saldibalans moet voldoen. Deze eisen vormen de normen voor de controle door de departementale accountantsdienst (artikel 66) en het onderzoek door de Algemene Rekenkamer (artikel 82).

Artikel 60

Dit was deels het oude artikel 67.

De wijzigingen die in het eerste lid dit artikel zijn doorgevoerd, hebben betrekking op de versnelling van de verantwoordingsprocedure; daarover is al eerder met de Tweede Kamer van gedachten gewisseld (kamertukken II, 1997/1998, 25 396; brieven van de Minister van Financiën van 1-10-1997 en 11-2-1998; brief van de Tweede Kamer van 9-10-1997). In de praktijk is de versnelling sinds het voorjaar van 2000 (met betrekking tot de verantwoording van het jaar 1999) geheel doorgevoerd. In dit artikel wordt thans vastgelegd dat de Minister van Financiën een uiterste datum kan vaststellen, waarop de jaarverslagen met de accountantsrapporten en de bijbehorende ontwerp-slotwetten aan respectievelijk de Minister van Financiën en aan de Algemene Rekenkamer moeten worden ingestuurd. Ook kan hij een uiterste datum vaststellen waarop de controlebevindingen van de accountantsdiensten met betrekking tot de begrotingsartikelen, na afloop van een jaar aan respectievelijk de Minister van Financiën en aan de Algemene Rekenkamer moeten worden ingestuurd. Er is met het oog op de in de praktijk wenselijke flexibiliteit voor gekozen deze data niet (meer) in de wet zelf vast te leggen.

De Minister van Financiën zal de data jaarlijks opnemen in het tijdschema van de begrotingsvoorbereiding dat in de (jaarlijkse) Rijksbegrotingsvoorschriften wordt opgenomen. Het is de bedoeling dat de departementen jaarlijks rond 15 maart de jaarverslagen aan de Minister van Financiën sturen. Deze zal de jaarverslagen, voorzien van zijn eventuele opmerkingen, eind maart doorsturen naar de Rekenkamer. De controlebevindingen zullen eveneens rond eind maart dienen te worden ingestuurd.

De controlebevindingen zullen veelal in deelrapporten van de accountantsdiensten zijn opgenomen. Alsdan volstaat het dat toezenden van die deelrapporten worden toegezonden. De Rekenkamer en de Minister van Financiën kunnen van deze controlebevindingen gebruikmaken bij de beoordeling van de jaarverslagen en de saldibalansen.

Artikel 61

Dit was deels het oude artikel 66 en deels artikel 67, eerste lid.

In het **eerste lid** wordt bepaald dat de minister van Financiën jaarlijks het Financieel jaarverslag van het Rijk opmaakt. Deze wordt elk jaar tezamen met de departementale en niet-departementale jaarverslagen door de minister van Financiën aangeboden aan de Staten-Generaal. Met het Financieel jaarverslag van het Rijk wordt de verantwoording over de financiële realisaties zoals voorheen was opgenomen in de financiële verantwoording van het Rijk (oud artikel 66 CW) en de uiteenzetting over het in het afgelopen jaar gevoerde financiële beheer en over de resultaten van de accountantscontrole bij het Rijk (oud artikel 68) gebundeld. De

minister van Financiën maakt eveneens jaarlijks de saldibalans van het Rijk op. Dit was voorheen opgenomen in artikel 66 CW.

In het **tweede lid** wordt de inhoud van het Financieel jaarverslag van het Rijk beschreven.

- a. Het Financieel jaarverslag van het Rijk schetst een beeld van de opbouw en aanwending van de budgettaire ruimte over het afgelopen jaar. Daarbij wordt op hoofdlijnen aandacht besteed aan de beleidsvoornemens die met de in de Miljoenennota aangekondigde intensiveringen zijn gerealiseerd en de wijze waarop de ombuigingen zijn gerealiseerd. Tevens worden de oorspronkelijke geraamde netto-uitgaven voor alle budgetdisciplinesectoren en de belastingontvangsten afgezet tegen de uiteindelijke dan wel de vermoedelijke realisaties. Tenslotte wordt een beeld geschetst van de ontwikkeling van het EMU-saldo en de EMU-schuld.
- b. Het Financieel jaarverslag van het Rijk blikt terug op bedrijfsvoeringsthema's zoals aangekondigd in de Miljoenennota. Het gaat hier om bedrijfsvoeringsthema's die onder de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën vallen en die voor meerdere ministeries relevant zijn. Een aantal thema's heeft een jaarlijks wederkerend karakter; andere thema's zijn specifiek en hebben betrekking op de ontwikkeling en implementatie van rijksbreed beleid. Door deze verantwoording over de bedrijfsvoering vervalt de brief van de minister van Financiën inzake het financieel beheer (de zogenoemde 30-juni brief) als afzonderlijk document.
- c. In het Financieel jaarverslag van het Rijk is opgenomen een overzicht van de totale uitgaven en ontvangsten van de rijksbegroting (de rekening van het Rijk). Hiermee komt de *«Financiële verantwoording van het Rijk»* als zelfstandig document te vervallen. In het Financieel jaarverslag van het Rijk wordt dit totaaloverzicht toegelicht met behulp van de zogenoemde Verticale Toelichting. Deze toelichting bevat een cijfermatig overzicht van de mutaties die zich hebben voorgedaan tussen de stand in de Miljoenennota en de stand in de Slotwet. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de jaarverslagen.
- d. De staatsbalans geeft de grootte en samenstelling van het staatsvermogen weer. Met de opname in het Financieel jaarverslag van het Rijk, maakt de Staatsbalans niet langer onderdeel uit van de Miljoenennota.

In het **derde lid en vierde lid** worden de eisen beschreven waaraan het Financieel jaarverslag van het Rijk respectievelijk de Saldibalans van het Rijk moeten voldoen.

Artikel 62

Het Financieel jaarverslag van het Rijk en de Saldibalans van het Rijk worden net als de jaarverslagen en de departementale saldibalansen voor onderzoek aan de Algemene Rekenkamer aangeboden voordat deze aan de Staten-Generaal worden voorgelegd.

Artikel 63

Dit was deels het oude artikel 68, tweede en derde lid; deels artikel 56, vierde lid.

In dit artikel is met het oog op de versnelling van de verantwoordingsprocedure op een aantal plaatsen de daarin vastgelegde uiterste datum-aanduiding (*uiterlijk op 1 september*) vervangen door de *derde woensdag van mei*. Met deze vaste dag wordt verder invulling gegeven aan de controlerende taak van de Staten-Generaal.

Het **derde lid** bevat inhoudelijk dezelfde bepaling die in de oude wet in artikel 56, vierde lid, was opgenomen.

In het **eerste lid** is geen uitbreiding gegeven aan de reikwijdte van de dechargeverlening van de ministers door de Staten-Generaal. In het rapport *Jaarverslag in de politieke arena* van een ambtelijke werkgroep, ingesteld door de Commissie voor de Rijksuitgaven is een ruime definitie van dechargeverlening gehanteerd. Daaronder werd door de werkgroep zowel de formele decharge over het door een minister gevoerde financiële beheer verstaan als de materiële decharge over het gevoerde beleid en de kosten daarvan.

Ik acht dat niet opportuun. Materiële «dechargeverlening» over beleid wordt staatsrechtelijk doorlopend verleend op de momenten dat een minister zich in een van beide kamers der Staten-Generaal moet verantwoorden over voorgenomen of uitgevoerd beleid. Zolang een minister daarbij het vertrouwen van de meerderheid van elk der kamers niet verliest, wordt materieel «gedechargeerd». Op deze wijze kan een minister dus ook materieel «gedechargeerd» worden aan de hand van (de behandeling van) een departementaal jaarverslag door de Staten-Generaal. Daarvoor hoeft in de CW niets extra geregeld te worden. Waar het om gaat is dat een minister zich op transparante wijze verantwoordt over het gevoerde beleid. In het algemeen zal dat het geval zijn als het departementaal jaarverslag wordt gepresenteerd op de wijze als elders in deze wet (en in de daarop gebaseerde lagere regelgeving) is voorgeschreven. Het is jaarlijks aan de beide kamers der Staten-Generaal om aan de hand van elk departementaal jaarverslag afzonderlijk te oordelen of de betrokken minister zich op een voldoende transparante wijze heeft verantwoordt.

De formele dechargeverlening over het gevoerde financieel beheer dient wel in de CW een wettelijke basis te behouden. Ik hecht er dus aan dat de formele dechargeverlening in de CW gekoppeld blijft aan het financieel beheer. Ik zie dit ook in samenhang met de autorisatiebeslissing rond de begroting. Het verlenen van autorisatie hangt rechtstreeks samen met het budgetrecht van de Staten-Generaal. De nota-VBTB heeft, zoals uitvoerig in een brief aan de Staten-Generaal (kamerstukken II, 2000/2001, 26 573, nr. 49) is toegelicht, onder meer tot doel het budgetrecht van de Kamer te versterken. Deze versterking van het budgetrecht leidt evenwel niet als vanzelfsprekend tot een wijziging van de autorisatiebeslissing. Deze laatste zal zich primair blijven richten op het ter beschikking stellen van een budget op het niveau van een begrotingsartikel. Vanuit die optiek dient de reikwijdte van de dechargebeslissing te worden gespiegeld aan de reikwijdte van de autorisatiebeslissing; het gaat uiteindelijk bij dechargeverlening om de vraag of een minister het hem toegekende budget op een rechtmatige en doelmatige wijze heeft beheerd.

Artikel 64

Dit artikel bevat de procedure volgens welke de beide kamers der Staten-Generaal de dechargeverlening van de ministers voltrekken. Het wordt zinnig geoordeeld deze jaarlijkse procedure in de CW vast te leggen. Omdat de jaarverslagen – in tegenstelling tot de begrotingen – niet in de vorm van wetsvoorstellen aan de Staten-Generaal worden aangeboden, ligt de procedure van parlementaire behandeling van de jaarverslagen nog niet zonder meer (wettelijk) vast. Daarin wordt thans voorzien. Voor een juiste volgtijdelijkheid in de dechargeverleningsprocedure is het van belang dat alle noodzakelijke wettelijke begrotingsprocedures, met name het totstandkomen van de suppletore begrotingswetten, waaronder de slotwet, zijn afgerond voordat tot dechargeverlening van een minister wordt overgegaan. Ook is het van belang dat niet tot dechargeverlening

wordt overgegaan voordat de verkering van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer is ontvangen. Daarom is in het **eerste lid** de bepaling opgenomen dat een uitspraak over dechargeverlening door elk van de beide Kamers der Staten-Generaal pas wordt gedaan, nadat deze verklaring is ontvangen en nadat de betrokken Kamer het desbetreffende voorstel van de slotwet en in voorkomende gevallen een voorstel van een indemniteitswet heeft aangenomen. Voor dechargeverlening door de Tweede Kamer is het dus niet nodig dat de betrokken slotwet en een eventuele indemniteitswet op het moment van dechargeverlening reeds door de Eerste Kamer zijn aangenomen.

Bij het vastleggen van de verantwoordingsprocedure door de Staten-Generaal is zoveel mogelijk aangesloten bij de procedure die voor wetsvoorstellen geldt. De formulering hoeft niet zo te worden geïnterpreteerd, dat het doorzenden van de jaarverslagen door de voorzitters van de beide Kamers pakketgewijs zou moeten geschieden. Zodra aan een minister decharge is verleend, kan het desbetreffende jaarverslag, voorzien van de aantekening omtrent de dechargeverlening, door de voorzitter van Tweede Kamer worden doorgestuurd naar de Eerste Kamer, respectievelijk kan de voorzitter van de Eerste Kamer het betrokken jaarverslag aan de Minister van Financiën sturen.

Van de logistiek van de stukken die bij de dechargeverlening een rol spelen, kan het volgende overzicht worden gegeven:

1. de minister van Financiën zendt op de derde woensdag van mei de (departementale) jaarverslagen naar de Tweede Kamer (artikel 63, lid 1);
2. de minister van Financiën zendt met machtiging van de Koningin uiterlijk op de derde woensdag van mei de (departementale) slotwetsvoorstellen naar de Tweede Kamer (artikel 14, lid 2, onder c);
3. de betrokken ministers zenden in voorkomende gevallen (uitzonderingssituaties) een indemniteitswetsvoorstel aan de Tweede Kamer (artikel 89, lid 1);
4. de Minister van Financiën zendt op de derde woensdag van mei het Financieel jaarverslag van het Rijk naar de Staten-Generaal (Eerste en Tweede Kamer) (artikel 63, lid 1);
5. de Rekenkamer zendt op de derde woensdag van mei haar rapporten bij de (departementale) jaarverslagen, haar rapport bij het Financieel jaarverslag en de verklaring van goedkeuring aan de Staten-Generaal (artikel 84, lid 1);

Op deze wijze kan de in artikel 64, tweede en derde lid, beschreven parlementaire procedure beperkt worden tot de (departementale) jaarverslagen. De parlementaire proceduregang voor de slotwetten en voor indemniteitswetten is in algemene zin in de grondwet voor wetsvoorstellen geregeld. De overige stukken die bij de dechargeverlening een rol spelen zijn op grond van de hierboven aangegeven artikelen in het bezit van beide kamers der Staten-Generaal.

Artikel 65

Dit was het oude artikel 69. De term *financiële verantwoording* is vervangen door de term jaarverslagen. Tevens is de regelgevende bevoegdheid van de Minister van Financiën met betrekking tot de departementale saldibalansen geëxpliciteerd.

Artikel 66

Dit was het oude artikel 22, eerste en vijfde lid.

In het eerste tot en met vierde lid wordt de algemene controletaak van de departementale accountantsdienst (DAD) geregeld. Deze taak heeft betrekking op het financieel beheer, het materieelbeheer, de daartoe bijgehouden administraties, de departementale saldibalans en het departementale jaarverslag. De opsomming in het **eerste lid** van de controleobjecten komt grotendeels overeen met die in het oude artikel 22, eerste lid. De jaarverslagen en de departementale saldibalansen zijn daar thans aan toegevoegd.

De DAD verricht zijn controletaak primair ten behoeve van de leiding van het ministerie: de minister en de secretaris-generaal, die verantwoordelijk zijn voor de gang van zaken bij het ministerie. De externe controlefunctie ten behoeve van de Staten-Generaal is opgedragen aan de Algemene Rekenkamer. Het verschil tussen de positie van de DAD en de Rekenkamer is dat de DAD een interne functie binnen een ministerie vervult ten behoeve van de minister, terwijl de Rekenkamer een onafhankelijke positie ten opzichte van een minister inneemt. De taken van de Rekenkamer komen in hoofdstuk VII aan de orde. Opdat de Rekenkamer bij de uitoefening van haar taken gebruik kan maken van de resultaten van de door de DAD verrichte controles, zijn de reikwijdte van de controle van de DAD (artikelen 66 en 67 CW) en de reikwijdte van het onderzoek van de Rekenkamer (art. 82 en 83 CW) op elkaar afgestemd.

In het eerste lid is de controle van het jaarverslag in de plaats gekomen van de controle van de financiële verantwoording van een ministerie. In vergelijking met de traditionele financiële verantwoording bevat het jaarverslag niet alleen een verantwoordingsstaat en een toelichting daarbij, maar wordt in de toelichting tevens verantwoording over de gerealiseerde beleidsresultaten en de feitelijke bedrijfsvoering afgelegd. De jaarlijkse verslaggeving van het ministerie is dus een ruimer controle-object dan voorheen, omdat naast de financiële paragraaf nu ook een beleids- en een bedrijfsvoeringsparagraaf onderdeel uitmaken van de jaarlijkse verantwoording van een ministerie. In het derde lid wordt aangegeven wat de accountantsdienst van het jaarverslag onderzoekt.

In het **tweede lid** zijn de normen rechtmatigheid, doelmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid opgenomen, waaraan de accountantsdienst het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties dient te toetsen. Die normen worden bij de artikelen 22, 25 en 26 aan de verantwoordelijke ministers opgelegd en het is dus logisch dat deze normen voor de accountantsdienst de toetspunten vormen.

De DAD controleert allereerst of het jaarverslag overeenkomstig de daarvoor gegeven verslaggevingsvoorschriften is opgesteld (**derde lid**). Deze voorschriften zijn opgenomen in hoofdstuk V (De verantwoording van het Rijk) en in de overige comptabele regelgeving, zoals (het onderdeel over de jaarverslagen in) de *Rijksbegrotingsvoorschriften* en de *Regeling departementale begrotingsadministratie*.

Op grond van artikel 58 controleert de DAD voorts of het jaarverslag een deugdelijke weergave is van de ontvangen en bestede financiële middelen. Daartoe wordt vastgesteld of de ontvangen en bestede financiële middelen overeenkomstig de werkelijke gang van zaken, zoals die blijkt uit de administratie, zijn weergegeven in de verantwoordingsstaat die in het jaarverslag wordt opgenomen. In samenhang met deze verantwoordingsstaat wordt voorts gecontroleerd of de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten rechtmatig tot stand zijn gekomen, dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotingswetten en met andere wetten en regelgeving.

De controle van het departementale jaarverslag strekt zich in voorkomende gevallen ook uit naar de rechtmatigheid van de baten en lasten, de

kapitaalontvangsten en kapitaaluitgaven en de balans per 31 december van de onder het betrokken ministerie ressorterende baten-lastendiensten (zie artikel 58, onder c).

Het onderzoek van de beleidsinformatie zal een toets omvatten, waarbij wordt vastgesteld dat de beleidsinformatie deugdelijk wordt weergegeven in het departementale jaarverslag. Zoals is aangegeven bij de toelichting van artikel 58 behoeft dit niet altijd in te houden dat beleidsinformatie dezelfde hoge mate van exactheid heeft als de financiële informatie. Omdat de minister de gerealiseerde beleidsprestaties soms minder exact kan vaststellen dan de daaraan bestede financiële middelen, kan bij beleidsinformatie sprake zijn van een lagere gradatie van exactheid. De DAD zal dan toetsen of de deugdelijke weergave van de beleidsinformatie voldoet aan de in de begroting (en jaarverslag) vermelde uitgangspunten en of sprake is van een ordelijk en controleerbaar totstandkomingsproces. Om te voorkomen dat bij de gebruiker van de accountantsverklaring de indruk ontstaat dat alle door de DAD gecontroleerde informatie een hoge mate van exactheid heeft, kan de DAD door middel van een toelichtende paragraaf in de accountantsverklaring verwijzen naar de nuancering die in de begroting (en jaarverslag) is opgenomen.

Wat de bedrijfsvoering betreft, controleert de DAD of de informatie over de bedrijfsvoering deugdelijk in het jaarverslag wordt weergegeven. Daarbij zal de DAD vaststellen dat het beeld dat in de bedrijfsvoeringsparagraaf wordt geschetst, in overeenstemming is met de bevindingen van de DAD met betrekking tot het financieel en materieel beheer en de ten behoeve daarvan bijgehouden administraties. De DAD kan zich daarbij (mede) baseren op uitgevoerde bedrijfsvoeringsonderzoeken, doorlichtingen en evaluatie-onderzoeken. Bij de uitwerking van de (inhoud van de) mededeling over de bedrijfsvoering zal hieraan nader invulling worden gegeven.

Conform de nieuwe inrichtingsvoorschriften wordt de departementale saldibalans niet in het departementale jaarverslag opgenomen. Aangezien de departementale saldibalans het sluitstuk van de financiële administratie vormt, wordt deze door de DAD in samenhang met de verantwoordingsstaat gecontroleerd. In het vierde lid wordt de controletaak met betrekking tot de saldibalans daarom apart van het jaarverslag geregeld. De saldibalans is echter geen zelfstandig controle-object in die zin dat er een afzonderlijke accountantsverklaring bij gegeven moet worden. Tijdens de controle gebleken belangrijke tekortkomingen in de saldibalans zullen door de minister via de mededeling over de bedrijfsvoering in het departementale jaarverslag moeten worden toegelicht.

Het **vijfde lid** is in die zin gewijzigd dat de accountantsverklaring geen betrekking meer heeft op de financiële verantwoording, maar op het jaarverslag en de departementale saldibalans.

De bepaling dat de resultaten van de controle jaarlijks worden vastgelegd in rapporten, houdt op zich niet de verplichting in tot een jaarlijkse controle van alle controle-aspecten en objecten die in artikel 66 zijn opgenomen. In het algemeen zal er wel sprake zijn van een jaarlijkse controle, omdat de controle-objecten, die in het eerste lid zijn opgesomd, jaargelateerd zijn (jaarverslagen en saldibalansen). Maar bijvoorbeeld het toetsen van het financieel beheer, het materieel beheer en de daartoe bijgehouden administraties aan de eis van doelmatigheid is niet noodzakelijkerwijs uit hoofde van het afleggen van verantwoording een activiteit die voor alle onderdelen van het dat beheer en die administraties jaarlijks zal (moeten) plaatsvinden. Veel doelmatigheidsonderzoeken zullen plaatsvinden in het kader van een beleidsevaluatieonderzoek en dergelijke onderzoeken vinden in de regel om de vier à vijf jaar plaats.

Het **zesde lid** is nieuw en beschrijft de reikwijdte van de accountantsverklaring. Deze komt overeen met de in de toelichting bij het derde en vierde lid beschreven reikwijdte van de controle van de jaarverslagen en van de departementale saldibalansen.

Artikel 67

Dit was in de oude CW artikel 22, eerste lid, tweede en derde volzin.

In dit artikel wordt in het **eerste lid** bepaald dat de Minister van Financiën aan de DAD van zijn ministerie het onderzoek opdraagt van de centrale administratie van 's Rijks schatkist, van het Financieel jaarverslag van het Rijk en van de Saldibalans van het Rijk. Het onderzoek naar het Financieel jaarverslag (eerste lid, onderdeel b) is nieuw en beperkt zich op grond van het bepaalde in het tweede lid tot het bepaalde in onderdeel c: onderzocht dient te worden of het in dit verslag opgenomen overzicht van de totale uitgaven en ontvangsten van het Rijk is opgesteld in overeenstemming met de getotaliseerde uitgaven en ontvangsten zoals deze zijn vermeld in de departementale en niet-departementale jaarverslagen. Daarbij maakt de accountantsdienst van het Ministerie van Financiën mede gebruik van de samenvattende accountantsrapporten van de DAD's. Voorts onderzoekt de accountantsdienst van het Ministerie van Financiën of het Financieel jaarverslag van het Rijk overeenkomstig de daarvoor gegeven voorschriften is opgesteld.

Aangezien de Saldibalans van het Rijk het sluitstuk vormt van de centrale administratie wordt deze bij het onderzoek betrokken.

Het **derde lid** regelt waartoe het onderzoek dient te leiden: een rapport waarin de belangrijkste bevindingen worden opgenomen alsmede mededelingen omtrent de verantwoording van de centrale administratie van 's Rijks schatkist, omtrent het Financieel jaarverslag van het Rijk en omtrent de Saldibalans van het Rijk. Bij de mededeling omtrent de verantwoording van de centrale administratie van 's Rijks schatkist zal de accountantsdienst een accountantsverklaring overleggen over de opgestelde saldibalans die uit de centrale administratie wordt afgeleid (de zogenaamde saldibalans van de RHB). In de mededeling omtrent het Financieel jaarverslag van het Rijk zal worden aangegeven of het in dit jaarverslag opgenomen overzicht van de totale uitgaven en ontvangsten van het Rijk is opgesteld in overeenstemming met de getotaliseerde uitgaven en ontvangsten zoals deze zijn vermeld in de departementale en niet-departementale jaarverslagen. Voorts zal in de mededeling worden aangegeven of de Saldibalans van het Rijk in overeenstemming is met de getotaliseerde saldi zoals deze zijn vermeld in de departementale en niet-departementale saldibalansen, alsmede of het Financieel jaarverslag van het Rijk en de Saldibalans van het Rijk overeenkomstig de daarvoor gegeven voorschriften zijn opgesteld.

Artikel 68

Dit was het oude artikel 22, tweede tot en met vierde lid.

Het schrappen van de in het oude lid bedoelde intrekking (van de aanwijzing van de directeur DAD) is om bestuursrechtelijke reden gebeurd: een aanwijzingsbevoegdheid impliceert namelijk de bevoegdheid om de aanwijzing in te trekken. Er wordt dus geen wijziging in de bevoegdheden mee beoogd.

In deze bepalingen zijn overigens geen wijzigingen aangebracht.

Artikel 69

Dit was gedeeltelijk het oude artikel 32, voor zover dat betrekking had op

de nadere regelgeving met betrekking tot de departementale accountantsdiensten.

Aan die bepaling is in het **tweede lid** toegevoegd dat bij ministeriële regeling van de Minister van Financiën regels gesteld kunnen worden inzake de accountantsverklaring die de departementale accountantsdiensten afgeven omtrent het jaarverslag en de departementale saldibalans. Met deze bepaling wordt beoogd de gewenste uniformiteit van de door de departementale accountantsdiensten te verstrekken accountantsverklaringen te bevorderen, zodat aan iedere accountantsverklaring omtrent een jaarverslag (en saldibalans) eenzelfde betekenis kan worden toegekend. Dit is mede van belang voor de Algemene Rekenkamer omdat zij bij de uitvoering van haar onderzoek gebruik kan maken van de uitkomsten van de controles van de departementale accountantsdiensten. In het kader van deze bepaling wordt bij wijze van voorbeeld gerefereerd aan het besluit van de ministerraad van 6 mei 1994. In dit besluit wordt, op voorstel van de minister van Financiën, bepaald dat de departementale accountantsdiensten een goedkeuringstolerantie van 1% dienen te hanteren. Deze tolerantie geeft bij kwantitatieve controlebevindingen de grens aan waarboven fouten als van materieel belang worden aangemerkt en dientengevolge een goedkeurende accountantsverklaring niet mogelijk is.

Met deze bepaling wordt niet beoogd de reikwijdte van de accountantsverklaring te regelen aangezien dit reeds in artikel 66, lid 6 is geregeld.

Artikel 70

Dit was het oude artikel 39.

In dit artikel is in het eerste lid toegevoegd dat het koninklijk besluit waarbij de president van de Rekenkamer uit de leden in gewone dienst wordt benoemd, wordt opgesteld op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit betreft de vastlegging van de bestaande praktijk.

Artikel 71

Dit was het oude artikel 40.

Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

Artikel 72

Dit was het oude artikel 41.

Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

Artikel 73

Dit was het oude artikel 42.

In het eerste lid is reeds rekening gehouden met het vervallen van de minimumleeftijdsgrens van dertig jaar. Die grens wordt door middel van het wetsvoorstel Opheffing leeftijdsdiscriminatie (kamerstukken II, 1999/2000, 26 880) uit dit artikellid verwijderd. Er zijn overigens geen wijzigingen in aangebracht.

Artikel 74

Dit was het oude artikel 43.

Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

Artikel 75

Dit was het oude artikel 44.

Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

Artikel 76

Dit was het oude artikel 45.
Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

Artikel 77

Dit was het oude artikel 46.
Het eerste lid luidde oorspronkelijk: *De president (van de Rekenkamer) oefent het toezicht uit op de werkzaamheden van de Algemene Rekenkamer en op de juiste toepassing van het bij of krachtens dit hoofdstuk bepaalde en van het in het vorige artikel bedoelde reglement van orde.* Dit slotzinsdeel is wegens overbodigheid geschrapt; het wordt immers al gedekt door de formulering *het bij of krachtens dit hoofdstuk bepaalde.* Er zijn overigens geen wijzigingen in aangebracht.

Artikel 78

Dit was het oude artikel 47.
Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

Artikel 79

Dit was het oude artikel 48.
Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

Artikel 80

Dit was het oude artikel 49.
Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

Artikel 81

Dit was het oude artikel 50.
Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

Artikel 82

Dit was het oude artikel 51.

De onderzoekstaak van de Algemene Rekenkamer is bijna één op één geformuleerd met de controletaak van de departementale accountantsdiensten (DAD). Hetgeen in de toelichting bij artikel 66 is uiteengezet voor de controle van de DAD geldt overeenkomstig voor het onderzoek van de Rekenkamer. Verschil is gemaakt met betrekking tot de toetsing van de eis van doelmatigheid waaraan het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administraties moeten voldoen. Voor de Rekenkamer is deze eis niet in het tweede lid van artikel 82 opgenomen, maar in artikel 85. De reden om het aspect van doelmatigheid niet in het tweede lid mee te nemen – zoals dat wel in artikel 66, tweede lid, voor de controle van de departementale accountantsdienst is gedaan – is dat het doelmatigheidsonderzoek van de Rekenkamer geen verplicht jaarlijkse taak is, terwijl dat met betrekking tot de controle van de rechtmatigheid, de ordelijkheid en de controleerbaarheid wel het geval is.

Overigens is het wezenlijke verschil in beide onderzoeken de verschillende functies die de onderzoeken hebben. De controle van de DAD heeft een interne functie ten behoeve van de betrokken minister, het onderzoek van

de Rekenkamer heeft primair een externe functie: de Rekenkamer controleert onafhankelijk ten behoeve van de Staten-Generaal. Dit verschil in functie komt tot uitdrukking in het vijfde lid van respectievelijk artikel 66, respectievelijk en het eerste lid van artikel 84.

Zoals is aangegeven in artikel 86 kan de Rekenkamer bij het uitoefenen van haar taken gebruik maken van door anderen verrichte controles, onverminderd haar bevoegdheid tot eigen onderzoek. Het beleid van de Rekenkamer is er immers op gericht zo min mogelijk controlewerkzaamheden van met name de DAD's te dupliceren. Daartoe gaat de Rekenkamer na op welke wijze de DAD tot een bepaald oordeel is gekomen door onder andere de controleprogramma's van de DAD met de DAD te bespreken. Wanneer de Rekenkamer dit nodig acht, doet zij aanvullend onderzoek.

Voorts brengt de informerende functie voor de Staten-Generaal met zich mee dat de Rekenkamer in haar rapportages aandacht kan schenken aan problemen die op de ministeries nog niet tot een oplossing zijn gekomen, alsmede aan eerdere toezeggingen (ter verbetering van geconstateerde tekortkomingen) die nog niet door de ministeries zijn nagekomen. Bovendien kan de Rekenkamer in haar rapporten inzake het uitgevoerde rechtmatigheidsonderzoek horizontale (rijksbrede) thema's belichten.

Artikel 83

Dit was het oude artikel 52.

Ook bij dit artikel geldt – zoals bij artikel 82 is opgemerkt – dat de onderzoekstaak van de Rekenkamer ten aanzien van de centrale administratie van 's Rijks schatkist, het Financieel jaarverslag van het Rijk en de Saldibalans van het Rijk om dezelfde reden één op één geformuleerd is met de controletaak van de DAD in artikel 67.

Ten behoeve van de grondwettelijk voorgeschreven verklaring van goedkeuring onderzoekt de Rekenkamer de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk, die onderdeel uitmaakt van het Financieel jaarverslag van het Rijk. Dit onderzoek houdt in dat nagegaan wordt of de gepresenteerde cijfers aansluiten op de cijfers die in de departementale jaarverslagen zijn opgenomen. De overige onderdelen van het Financieel jaarverslag van het Rijk hebben een beleidsmatig karakter en worden niet door de Rekenkamer onderzocht.

Artikel 84

Dit was het oude artikel 68, eerste lid.

In de oude bepaling was sprake van een «mededeling omtrent de stand van haar onderzoek» wanneer de Rekenkamer op de datum van (toen) 1 september haar onderzoek naar een financiële verantwoording nog niet had afgesloten. Thans wordt gesproken over een «voorlopig rapport over de stand van het betrokken onderzoek». De formulering «voorlopig rapport» sluit beter aan bij de praktijk, waarin de Rekenkamer al zoveel mogelijk relevante bevindingen in «de mededeling» opneemt.

Artikel 85

Dit was het oude artikel 57, eerste lid.

In de oude tekst werd gesproken over het *aandacht wijden aan* de doelmatigheid. Daarmee werd volgens de toelichting beoogd aan te geven dat geen integraal, in de zin van door de Rekenkamer zelf uit te voeren, onderzoek, werd bedoeld. Thans wordt de meer gebruikelijke term *onderzoeken* gebruikt, zonder dat daarmee beoogd wordt dat thans wel op integrale

wijze aandacht aan de doelmatigheid besteed moet worden. Ook op het doelmatigheidsonderzoek is onder andere de bepaling in artikel 865, eerste lid, van toepassing, dat de Rekenkamer gebruik kan maken van de resultaten van door anderen verrichte controles. De bepalingen in het oude artikel 57, tweede lid, inzake het tijdig op de hoogte stellen van de Rekenkamer door de ministers van doelmatigheidsonderzoeken die zij doen instellen en van de resultaten daarvan, is thans geregeld in artikel 21, vierde lid.

De overige wijzigingen in dit artikel hangen samen met het loslaten van de containerbegrippen «doelmatigheid» respectievelijk «beheer». Er zijn geen wijzigingen aangebracht in de reikwijdte van het doelmatigheids-onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij de artikelen 20 en 21.

Artikel 86

Dit was het oude artikel 53.
Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

Artikel 87

Dit was het oude artikel 54.
Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

Artikel 88

Dit was het oude artikel 55.
Er zijn, afgezien van een redactionele aanpassing (*Onze daarbij betrokken minister* is gewijzigd in *Onze betrokken Minister*), geen wijzigingen in aangebracht.

Artikel 89

Dit was het oude artikel 56.
Het **derde lid** bevat een gewijzigde artikelverwijzing en een tekstuele wijziging die samenhangt met de vervanging van het begrip *Financiële verantwoording van het Rijk* door het begrip *Financieel jaarverslag van het Rijk*.

Artikel 90

Dit was het oude artikel 58.
Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

Artikel 91

Dit was het oude artikel 59.

In het **zesde lid** is een onjuiste verwijzing naar onderdeel e van het eerste lid ongedaan gemaakt. Onderdeel e van het eerste lid was bij een eerdere wijziging van de CW reeds vervallen.

Het **zevende lid** is gewijzigd. Het bevatte een bepaling die de Rekenkamer de bevoegdheid gaf om plaatsen, niet zijnde woningen, te betreden als dat naar haar oordeel voor de vervulling van haar taak nodig is. Zo nodig kon zij zich toegang verschaffen met de sterke arm. De thans opgenomen bepaling verklaart een aantal artikelen van de Algemene Wet Bestuursrecht overeenkomstig van toepassing. Het betreft artikelen inzake het toezicht op de naleving van gestelde voorschriften. Naast de oude bepaling inzake de bevoegdheid om plaatsen, niet zijnde woningen, even-

tueel met behulp van de sterke arm te betreden, bevatten deze artikelen ook bepalingen over de legitimatieplicht van de betrokken toezichthouders/onderzoekers en over de bevoegdheid om kopieën te maken van gegevens en bescheiden.

Artikel 92

Dit was artikel 59a dat bij de Achtste wijziging van de CW (kamerstukken II, 2000/2001, 27 571 in de Comptabiliteitswet wordt ingevoegd. Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

Artikel 93

Dit was het oude artikel 60.
Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

Artikel 94

Dit was het oude artikel 61.
Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

Artikel 95

Dit was het oude artikel 62.
Er zijn geen wijzigingen in aangebracht.

Artikel 96

Dit was het oude artikel 63.
In het eerste lid is een redactionele aanpassing doorgevoerd: «taken en of brevoegdheden» is vervangen door «taken of bevoegdheden» zonder dat daarmee een wijziging van de inhoud van het artikellid wordt beoogd. Er zijn overigens geen wijzigingen in aangebracht.

Artikel 97

Dit artikel vervangt de oude artikelen 74 en 74a. Er zijn geen inhoudelijke wijzigingen in aangebracht. Wel is de tekst van artikel 74a thans opgenomen in het eerste lid van artikel 97 (oud 74) artikel. Op deze wijze ligt duidelijker vast, dat de bevoegdheid van de Minister van Financiën om regels te kunnen stellen in afwijking van de CW en van de instellingswetten van begrotingsfondsen (de wetten, bedoeld in artikel 9, tweede lid) is beperkt tot de situaties waarin sprake is van buitengewone omstandigheden.

Naar aanleiding van een opmerking van de Rekenkamer wordt bij deze artikelen de volgende aanvullende toelichting gegeven.
De hier bedoelde bepalingen hebben betrekking op buitengewone omstandigheden als bedoeld in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, waarbij de inwendige of uitwendige veiligheid van het Rijk in het geding is. Artikel 103 van de Grondwet (GW) geeft aan welke bevoegdheid de wetgever heeft aangaande uitzonderingsbepalingen. Tot op zekere (beperkte) hoogte mogen daarbij bepalingen van de GW opzij worden gezet. Dat geldt niet voor de bepalingen inzake de AR. De GW bepaalt echter alleen dat de AR de uitgaven en ontvangsten van het Rijk onderzoekt en dat zij de Rijksrekening goedkeurt. De afwijkende regels die de Minister van Financiën op grond van artikel 98 kan stellen, zullen daarom geen betrekking kunnen hebben op de inhoud/aard van deze twee taken. Dat sluit mijns inziens niet uit dat wel van de regels in de CW kan worden afgeweken, voor zover die regels bijvoorbeeld betrekking hebben op de

wijze waarop de AR die taken dient uit te voeren, op de bevoegdheden die zij daarbij tot haar beschikking heeft, op de uiterste data die daarbij gerespecteerd moeten worden, e.d. Bepaald zou bijvoorbeeld kunnen worden dat de AR het bedoelde onderzoek en de goedkeuring van de Rijksrekening uitvoert, nadat de uitzonderingstoestand is afgelopen.

Artikelen 98 tot en met 109

In deze artikelen worden andere wetten aangepast aan de wijzigingen die bij deze wet in de CW zijn doorgevoerd.

Artikel 110

Dit was het oude artikel 75 inzake de citeertitel. Aan de naam *Comptabiliteitswet* is het jaartal 2001 toegevoegd, zijnde het jaar waarin deze nieuwe Comptabiliteitswet in werking treedt. Deze nieuwe Comptabiliteitswet is overigens voor het eerst pas op het begrotingsjaar 2002 van toepassing (zie artikel 111, eerste lid).

Artikel 111

Dit wetsartikel regelt de inwerkingtreding (leden 1 en 2), de intrekking van de CW, zoals die luidt na de Achtste wijziging CW (lid 3), de geldigheid van de oude CW (lid 4) en een overgangsbepaling (lid 5).

Het **eerste lid** houdt in dat bij de voorbereiding van de begroting voor het jaar 2002, die in het jaar 2001 plaatsvindt, uitgegaan dient te worden van de bepalingen van de nieuwe wet.

In het **tweede lid** is ervan uitgegaan dat de Achtste wijziging van de CW (kamerstukken II, 2000/2001, 27 571), die op 2 januari 2001 bij de Tweede Kamer is ingediend, eerder het Staatsblad bereikt dan de onderhavige CW 2001.

Het **derde lid** brengt met zich mee dat de financiële verantwoording over het jaar 2001 – die in het begin van het jaar 2002 zal worden opgemaakt – plaatsvindt op basis van de bepalingen van de CW zoals die luiden vóór de inwerkingtreding van de onderhavige wijzigingswet.

Aan de overgangsbepaling in het **vierde lid** is behoefte, omdat de artikelindeling van de begroting 2002 en volgende jaren aanzienlijk zal afwijken van die van de voorafgaande jaren. Waar de nieuwe wettelijke bepalingen voorschrijven dat op artikelniveau in de toelichting gegevens gepresenteerd moeten worden over jaren vóór 2002 zullen die gegevens op het aggregatieniveau van een nieuw begrotingsartikel niet altijd voor handen zijn en ook niet altijd zonder aanzienlijke inspanningen te reconstrueren zijn. Om die reden wordt in dit artikellid geregeld dat de Minister van Financiën in de Rijksbegrotingsvoorschriften kan regelen dat alsdan andere informatie in die overgangsjaren hoeft te worden verstrekt.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

Overzicht van de artikelen van de Comptabiliteitswet 2001, van de daarin opgenomen onderwerpen en van de plaatsing van de vergelijkbare bepalingen in de Comptabiliteitswet, zoals deze luidt na de 8e wijziging (kamerstukken II, 2000/2001, 27 571)

Artikel(lid)-nummers CW 2001	Onderwerp	Artikel(lid)nummers CW na 8e wijziging
Hoofdstuk 1:	De begroting van het Rijk	
Par. 1:	De inrichting van de begroting en het begrotingsstelsel	
1	Samenstelling Rijksbegroting	1
2.1	Begrotingsjaar	4.1
2.2	Beleidsartikelen/niet-beleidsartikelen	–
2.3	Verplichtingen-kasstelsel	4.2
2.4	Ramingen buiten begrotingsverband	4.3
3.1	Definitie uitgaven en ontvangsten	4.4
3.2	Definitie verplichtingen	4.5
3.3	Verplichtingen=kas	4.6
3.4	Mededeling aan Algemene Rekenkamer	4.7
4	Begrotingsstaat en begrotingsartikel	5
5.1–3	De toelichting per beleidsartikel	–
5.4–5	Begrotingsreserve	5.5
6	Niet-beleidsartikelen	5.6–9
7	Begroting van nationale schuld	6.2–3
8.1	Begroting van het koninklijk huis	6.1
8.2	Toepassing beleidsartikel op de begroting van Hoge Colleges	–
9	Begrotingsfondsen	2
	Par. 2: De baten-lastendiensten	
10	Baten-lastendiensten: de instelling (procedure)	70
11	Baten-lastendiensten: betalingen en ramingen	71
	Par. 3: Het tijdschema van de begroting	
12	De ontwerp-begroting: inzending aan Financiën en aande Tweede Kamer	8
13	De Miljoenennota	9
	Par. 4: Het wijzigen van de begroting	
14	Suppletore begrotingen	10
15	Voorjaarsnota, Vermoedelijke uitkomsten, Najaarsnota	12
	Par. 5: Beleidsvoornemens met financiële gevolgen	
16	Positie Minister van Financiën m.b.t. voorstellen, voornemens en toezeggingen met financiële gevolgen voor het Rijk	13
17	Toelichting bij doelstellingen, instrumenten en financiële gevolgen van voorstellen, voornemens en toezeggingen in ministerraad en staten-generaal	14
18.1	Par. 6: Nadere regelgeving Inzake de rijksbegroting Inzake de toelichting bij beleidsmatige en financiële gevolgen van voorstellen, voornemens en toezeggingen ex artikel 17.1	15
18.2	Inzake criteria begrotingsreserve	15a
18.3	Inzake baten-lastendiensten	73
	Hoofdstuk II: Het begrotingsbeheer en de bedrijfsvoering van het Rijk	
	Par. 1: Het begrotingsbeheer	
19	Aanwijzing van begrotingsbeherende ministers	16
	Par. 2: Het beleid	
20	Ministeriële verantwoordelijkheid voor doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid	–
	Par. 3: De bedrijfsvoering	
21	Ministeriële verantwoordelijkheid voor de doelmatigheid van de bedrijfsvoering; definitie van bedrijfsvoering	17.1
	Par. 3.1: Het financieel beheer	
22.1.	Normen: rechtmatigheid, doelmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid	–
22.2	Beschikken over het verplichtingenbudget	17.2
22.3	Beschikken over Nominaal en onvoorzien	17.3
22.4	Aanwijzing kasbeheerders bij de ministeries	17.4
22.5	Aanwijzing kasbeheerders bij Hoge Colleges van Staat	17.5
22.6	Mededeling an Algemene Rekenkamer	17.6
23	Beschikken over begrotingsbedragen indien de begroting niet tijdig is vastgesteld. 18	
24	Kasbeheer	19
	Par. 3.2: Het materieelbeheer	
25.1	Normen: rechtmatigheid, doelmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid	19A1
25.2–3	Ministeriële verantwoordelijkheid voor materieelbeheer	19A.2
25.4	Verantwoordelijkheid Minister van Financiën voor overtollig materieel	19A.3
	Paragraaf 3.3: De administratie van het Rijk	

Artikel(lid)-nummers CW 2001	Onderwerp	Artikel(lid) nummers CW na 8e wijziging
26.1	Normen: rechtmatigheid, doelmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid	20.1
26.2	Verantwoordelijkheid Minister van Financiën voor centrale administratie bij het Rijk	20.2
27.1–3	Taak directie FEZ: zorg voor de begrotingszaken	21.1–2
27.4	Aanwijzing directeur FEZ	21.3
27.5	Mededeling an Algemene Rekenkamer	21.4
	Paragraaf 4: De boeking van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten	
28.1	Bruto boeken (desalderen) binnen begrotingsverband	23.1
28.2–3	Boeken buiten begrotingsverband	23.2–3
28.4	Uitzonderingen op bruto-boekenregel (salderen)	23.4
28.5	Relatie verplichtingen/kasadministraties	23.5
28.6	Mededeling aan Algemene Rekenkamer	23.6
29	Bepaling begrotingsjaar voor verplichtingen, uitgaven en ontvangsten	24
30	Boeken van niet-geldelijke betalingen en ontvangsten	25
31	Boeken van onderlinge verrekeningen binnen het Rijk	26
	Paragraaf 5: Het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen en het privaatrechtelijke beheer	
32.1	Privaatrechtelijke rechtshandelingen namens de Staat	27.1
32.2	Privaatrechtelijk beheer door Minister van Financiën	27.2
32.3	Privaatrechtelijke rechtshandelingen bij de Hoge Colleges	27.3
32.4	Privaatrechtelijke rechtshandelingen met bijzondere of algemene volmacht.	
33.1	Sluiten van geldeningen door de Staat	28
34	Oprichting van en deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersonen door de Staat	29
35	Privaatrechtelijke rechtshandelingen met een geldelijk belang	30
36	Geldigheid van privaatrechtelijke rechtshandelingen bij niet-naleving van de CW-bepalingen	31
	Paragraaf 6: Nadere regelgeving	
37	inzake de taak directies FEZ en het kasbeheer	32
38	inzake financieel beheer, materieelbeheer en administraties	33
39	inzake privaatrechtelijke rechtshandelingen en aanbesteding van werken	34
	Hoofdstuk III: Het toezicht van Onze Ministers	
	Paragraaf 1: Het toezicht van Onze Minister van Financiën op de uitvoering van de begroting	
40	Toezicht op de uitvoering van de begroting	35
41.1	Gegevensverstrekking t.b.v. het toezicht	36.1
41.2	Voorafgaand toezicht op bepaalde verplichtingen	36.2
42.1	Toezicht op de administraties	37.1
42.2	Toezicht op de controle	37.2
43.1	Verstrekken van inlichtingen door vakministers	38.1
43.2	Toegang tot of inzageverlening in de administratie	38.2
43.3	Aanwijzing toezichthoudende ambtenaren	38.3
	Paragraaf 2: Het toezicht op derden die collectieve middelen ontvangen en uitgeven	
44	Toezicht door vakministers op lagere overheden en bedrijven voor zover die Europese subsidies ontvangen	22a
	Hoofdstuk IV: gereserveerd	
45	Gereserveerd	
46	Gereserveerd	
47	Gereserveerd	
48	Gereserveerd	
49	Gereserveerd	
	Hoofdstuk V: De verantwoording van het Rijk	
50	De Voorlopige Rekening	64
51	Verantwoording afleggen door de ministers aan de hand van jaarverslagen	65.1–2
52	Inrichting jaarverslag	65.2
53	Inrichting verantwoordingsstaat	65.3
54	Toelichting per beleidsartikel	65.4
55	Toelichting per niet-beleidsartikel	–
56	Informatie over de bedrijfsvoering in het jaarverslag	–
57.1	Het jaarverslag van de begroting van het koninklijk huis	–
57.2	Jaarverslag van begrotingsfondsen	–
58	Eisen aan het jaarverslag	–
59	Eisen aan de departementale saldibalans	–
60.1	Toezening jaarstukken door vakministers aan Minister van Financiën	65.5
60.2	Toezening departementale jaarstukken door Minister van Financiën aan Rekenkamer	67.1
60.3	Toezening controlebevindingen per begrotingsartikel door vakministers aan Rekenkamer en Minister van Financiën	–
61	Financieel Jaarverslag en Saldibalans van het Rijk	66
62	Toezening Financieel Jaarverslag van het Rijk en Saldibalans van het Rijk door Minister van Financiën aan Rekenkamer	67.1
63	Toezening jaarstukken e.d. aan Staten-Generaal	68.2–3
64	Dechargeverlening door Staten-Generaal	–
65	Nadere regelgeving inzake jaarverslagen en departementale saldibalansen	69
	Hoofdstuk VI: De interne accountantscontrole bij het Rijk	

Artikel(lid)-nummers CW 2001	Onderwerp	Artikel(lid)nummers CW na 8e wijziging
66	Accountantscontrole bij de departementen (de DAD)	22.1-2
67	Accountantscontrole bij 's Rijks schatkist	22.1
68.1	Controle door anderen dan de DAD	22.2
68.2	Aanwijzing van het hoofd DAD	22.3
68.3	Mededeling aan Rekenkamer inzake aanwijzing hoofd DAD	22.4
69	Nadere regelgeving inzake plaats en taak van de DAD en inzake de accountantsverklaring Hoofdstuk VII: De Algemene Rekenkamer Paragraaf 1: De samenstelling en de inwendige dienst	
70	Samenstelling	39
71	Leden in buitengewone dienst	40
72	De secretaris	41
73	Eisen te stellen aan de leden en de secretaris	42
74	Ontslag	43
75	Eed, verklaring of belofte	44
76	Reglement van orde	45
77	De president	46
78	Besluiten nemen	47
79	Persoonlijke betrokkenheid van leden en secretaris bij bepaalde onderwerpen van beraad	48
80	Aanstelling en ontslag van ambtenaren van de Rekenkamer	49
81	Instructies voor de secretaris en de ambtenaren Paragraaf 2: Het rechtmatigheids- en doelmatigheidsonderzoek	50
82	Het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek van de departementale jaarstukken	51
83	Het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek van de centrale administratie, het Financieel Jaarverslag en de Saldibalans van het Rijk	52, 67.3-4
84	Toezening door de Rekenkamer van rapporten en de verklaring van goedkeuring aan de Koningin en de Staten-Generaal	68.1
85	Het doelmatigheidsonderzoek	57
86	Bevoegdheden van de Rekenkamer (1)	53
87.1-2	Bevoegdheden van de Rekenkamer (2)	54.1-2
87.3-5	Onderzoek naar begrotingsartikelen geheim	54.3-5
88	Bezwaarprocedure	55
89.1-2	Bezwaren leidende tot een Indemniteitwetprocedure	56.1-2
89.3-4	Bezwaren leidende tot vermelding in een rapport van de Rekenkamer Paragraaf 3: De overige taken en bevoegdheden	56.3-4
90	Onderzoeken door de Rekenkamer op verzoek van de Eerste of Tweede Kamer	58
91	Controlebevoegdheden van de Rekenkamer bij bedrijven en instellingen die collectieve middelen ontvangen	59
92	Controlebevoegdheden van de Rekenkamer bij lagere overheden, bedrijven en instellingen voor zover die Europese subsidies ontvangen	59a
93	Bevoegdheden Rekenkamer in geval van uitbesteding van de administratie die onder haar controle valt	60
94	Mededelingen van de Rekenkamer aan vakministers, de minister van Financiën en de Staten-Generaal naar aanleiding van een controle	61
95	Toezening door de Rekenkamer van rapporten aan de Koningin en de Staten-Generaal	62
96	Voorafgaand overleg voeren tussen ministers en de Rekenkamer over taken en bevoegdheden van de Rekenkamer en over comptabele regelgeving Hoofdstuk VIII: Comptabele noodwetgeving	63
97	Comptabele noodwetgeving Hoofdstuk IX: Overgangs- en slotbepalingen	74/74a
98-109	Aanpassing andere wetten	
110	Citeertitel	75
111	Inwerkingtreding en andere (overgangs)bepalingen	

B. Conversietabel 2

Overzicht van de artikelen van de Comptabiliteitswet, zoals deze luidt na de 8e wijziging (kamerstukken II, 2000/2001, 27 571), die niet (meer) in de CW 2001 zijn opgenomen met vermelding van de onderwerpen.

Artikel(lid)-nummers CW na 8e wijziging	Onderwerp
5.3	Hoofdbeleidsterreinen in de begroting
7, onder f	Garantie-overzichten en overzichten van grote projecten in de memorie van toelichting bij een begroting
7, onder g	Economische en functionele classificaties in de memorie van toelichting bij een begroting

Artikel(lid)-nummers CW na 8e wijziging	Onderwerp
9, onder f	Staatsbalans in de Miljoenennota
10.4	«zwarte lijst» inzake suppletore begrotingen
11	Begrotingswijzigingen als gevolg van een wijziging van de taakverdeling tussen departementen
28.2	Schenken door de Staat

datum	Stb.	t.a.v. de art.	l.w.tr.	Blijkens Stb.
31-10-1986	605	26, 34, 43 (2e wijziging)	16-12-1986	Stb. 1986, 605
23-12-1987	606	10, 12, 14, 16, 43, 71, 72, 84, 85, 86, 86A, 90, 91 (3e wijziging)	30-12-1987	Stb. 1987, 606
08-12-1988	596	40, 80 («1e wijziging»)	01-02-1989 ¹	Stb. 1988, 18
25-10-1989	490	35, 38, 56	01-01-1992	Stb. 1991, 607
19-12-1991	752	1 t/m 44, 56, 64, 83 t/m 94 (4e wijziging)	01-01-1992 ²	Stb. 1991, 752
24-06-1992	350	17, 22, 27, 33, 35 t/m 94 (5e wijziging)	10-07-1992	Stb. 1992, 350
03-07-1992	351	Integrale herplaatsing		
23-12-1992	722	59	01-01-1993	Stb. 1997, 723
10-07-1995	375	3, 5, 6, 8, 10, 17, 19, 22, 29, 34, 39, 46, 49, 51, 52, 56, 60, 63 t/m 68, 70 t/m 74 (6e wijziging)	18-08-1995	Stb. 1995, 375
03-04-1996	366	74 en 74a	01-05-1997	Stb. 1997, 172
03-07-1996	378	6a	01-01-1997	Stb. 1996, 378
26-02-1997	96	59	01-03-1997	Stb. 1997, 97
17-12-1997	660	48	01-01-1998	Stb. 1997, 746
28-01-1999	30	6a, 18, 22	17-02-1999	Stb. 1999, 40
Kmstukken	26 880	42 (opheffing leeftijds- discriminatie)	nog niet in werking	
12-04-2001	240	2, 4 t/m 8, 10, 14, 15, 15a, 17, 19, 19a, 20, 22, 26, 28 t/m 30, 32, 33, 38, 50 t/m 52, 54, 56 t/m 59, 62, 63, 70 t/m 73 (7e wijziging)	01-07-2000	Stb. 2001, 240
Kmstukken	27 571	22a, 59a (8e wijziging)	nog niet in werking	
Kmstukken	??	CW 2001	nog niet in werking	

¹ Inwerkingtreding is bepaald op grond van artikel 7 van de Bekendmakingswet (Stb. 1988, 18).

² Onderdeel H (hoofdstuk IV, De staatsbedrijven) is in werking getreden op 03-10-1995.

Brief van de Algemene Rekenkamer van 19 oktober 2000 met haar commentaar op de Negende wijziging van de Comptabiliteitswet.¹

19 oktober 2000

Hierbij ontvangt u onze reactie op het concept van de negende wijziging van de Comptabiliteitswet dat u ons bij brief van 8 september 2000 heeft toegezonden.

De negende wijziging heeft vooral tot doel de voorstellen uit de regeringsnota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 573, nrs. 1 en 2; hierna te noemen: regeringsnota VBTB) een wettelijke basis te geven. Daarnaast wordt aan de Comptabiliteitswet een logischer opbouw gegeven en worden waar nodig artikelen aangepast.

Gedurende de totstandkoming van deze wijziging heeft meermalen ambtelijk overleg met uw ministerie plaatsgevonden. Dat overleg heeft geleid tot enkele betekenisvolle aanpassingen. We zijn van mening dat met het voorliggende wetsvoorstel een belangrijke stap in de richting van een verbeterde, meer beleidsinhoudelijke begrotingscyclus wordt gezet. Desalniettemin zien wij nog aanleiding tot het plaatsen van een aantal kanttekeningen bij het voorstel. Met name doen we enkele suggesties om, op onderdelen waar nu vooral overwegingen van haalbaarheid en codificatie van de bestaande praktijk lijken te hebben gedomineerd, meer ruimte te scheppen voor de ontwikkelingen in begroting, verantwoording en controle die door VBTB zijn geïnitieerd. In het vervolg van deze brief zullen we onze opmerkingen en suggesties in algemene zin aan de orde stellen. Bijlage 1 bevat ons artikelsgewijze commentaar dat in samenhang met de brief moet worden gezien, terwijl in bijlage II opmerkingen van wetstechnische aard zijn opgenomen.

Voor de goede orde merken wij op dat deze reactie geen integrale herhaling zal bevatten van eerder door ons ingenomen inhoudelijke standpunten, zoals verwoord in onze reacties op de regeringsnota VBTB (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 573, nr. 6) en de voortgangsrapportage VBTB (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 573, nr. 27). Zo gaven wij bijvoorbeeld via laatstgenoemde rapportage in overweging de mogelijkheden te bezien om het Financieel Jaarverslag van het Rijk op termijn meer beleidsmatig in te richten. Wij vertrouwen erop dat deze eerder ingenomen standpunten in het verdere implementatietraject inzake VBTB zullen worden betrokken.

Relatie begroting en verantwoording

Een van de waardevolle elementen van VBTB is de stroomlijning van de principes van begroten en verantwoorden. Daarbij kan worden gesteld dat een goede begroting, die heldere beleidsdoelstellingen en daarvan afgeleide prestatiegegevens bevat, een belangrijk uitgangspunt vormt voor een goede verantwoording. In dat verband merken wij op dat in de Comptabiliteitswet wellicht een aantal algemene kwaliteitseisen voor de begrotingen zou kunnen worden opgenomen. Daarbij kan worden gedacht aan aan de regeringsnota VBTB te ontleen aspecten als inzichtelijkheid, samenhang en toegankelijkheid, alsmede aan het aspect onderbouwing van de in de begroting opgenomen informatie.

¹ Het wetsvoorstel tot Negende wijziging Comptabiliteitswet is in een latere fase van voorbereiding omgedoopt in de Ontwerp-Comptabiliteitswet 2001.

Kwaliteitseisen aan informatie in jaarverslaggeving

De artikelen 58 en 59 van het wetsvoorstel bevatten een aantal algemene kwaliteitseisen waaraan jaarverslagen respectievelijk saldibalansen dienen te voldoen. De invoeging van deze nieuwe artikelen betekent naar onze mening een principiële juiste aanpassing van de wet: de eisen worden niet langer geformuleerd als onderdeel van de bepalingen inzake de controle bij het Rijk, maar als onderdeel van de bepalingen inzake de verantwoording. Bij consequente toepassing van deze lijn zou het naar onze mening logisch zijn voor zowel jaarverslag als saldibalans de algemene eis dat deze stukken zijn opgesteld overeenkomstig de verslaggevingsvoorschriften eveneens over te brengen van de controlebepalingen (artikel 66 lid 3 en lid 4) naar de verantwoordingsbepalingen.

De Memorie van Toelichting bij artikel 58 vermeldt, in lijn met dat artikel zelf, dat ministeries waarborgen dienen te treffen dat de financiële en de niet-financiële informatie deugdelijk weergegeven wordt. In het vervolg van de toelichting wordt gesteld dat bij de controle door de departementale accountantsdienst voor de financiële informatie in zijn algemeenheid een andere gradatie van betrouwbaarheid en nauwkeurigheid zal gelden. In de leeswijzer van het departementale jaarverslag wordt nader toegelicht wat het verschil in gradatie inhoudt, aldus de Memorie van Toelichting.

Wij menen dat deze passages over de gradaties van betrouwbaarheid en nauwkeurigheid zouden kunnen leiden tot verwarring omtrent de eisen waaraan de niet-financiële informatie dient te voldoen. Niet ter discussie staat dat (ook) de niet-financiële informatie aan de eis van betrouwbaarheid dient te voldoen (zie ook uw antwoord dd. 15 juni jl. op vraag 45 van de Commissie voor de Rijksuitgaven over de voortgangsrapportage VBTB en het op die voortgangsrapportage betrekking hebbende rapport van de Rekenkamer; Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 573, nr. 30). Over de nauwkeurigheid van beleidsinformatie zouden afspraken gemaakt kunnen worden tussen ministers en Staten-Generaal, die in de leeswijzer bij het departementale jaarverslag kunnen worden toegelicht. We bevelen aan deze uitgangspunten in de Memorie van Toelichting op te nemen. Omdat accountantscontrole op de informatie in het jaarverslag in artikel 66 aan de orde komt, behoeft daarop in de toelichting bij artikel 58 niet te worden ingegaan.

In het wetsvoorstel ontbreekt een opsomming van algemene kwaliteitseisen waaraan het Financieel jaarverslag van het Rijk dient te voldoen. Wij zijn van mening dat voor dit rijksbrede verantwoordingsdocument kwaliteitseisen dienen te gelden die zoveel mogelijk aansluiten bij de eisen die aan de jaarverslagen worden gesteld: deugdelijke weergave en voldoen aan verslaggevingsvoorschriften. We stellen voor deze eisen aan artikel 61 toe te voegen.

Overzichtsconstructies

Het wetsvoorstel bevat geen bepalingen voor overzichtsconstructies. In de regeringsnota VBTB wordt het belang van overzichtsconstructies gemotiveerd vanuit de beleidsmatige invalshoek van begroting en verantwoording, waarin integraal overheidsbeleid voorop staat. Daartoe aangewezen ministers moeten via overzichtsconstructies voor een aantal relevante beleidsterreinen in hun begroting en jaarverslag een totaaloverzicht bieden in beleid dat door meerdere ministeries wordt uitgevoerd. We adviseren u de te hanteren uitgangspunten voor deze overzichtsconstructies in het wetsvoorstel te verwerken.

Bedrijfsvoering

Verantwoording over bedrijfsvoering is, zo blijkt uit de regeringsnota VBTB, een van de pijlers van de nieuwe jaarverslaggeving bij het Rijk. Het is dan ook van groot belang dat ten behoeve van de nadere uitwerking die in de komende tijd zal worden gegeven aan dit element van de regeringsnota – met name de mededeling over de bedrijfsvoering – een toereikende omschrijving van het begrip «bedrijfsvoering» en een aantal *hoofdnormen* voor bedrijfsvoering in de Comptabiliteitswet beschikbaar zijn. De definitie en de hoofdnormen zouden naar onze mening een helder en omvattend kader moeten bieden waarbinnen de in de komende tijd in interdepartementaal verband te benoemen onderdelen van bedrijfsvoering en bijbehorende specifieke normen kunnen worden gepositioneerd. Wij stellen in dit verband voor in artikel 21 een omschrijving van bedrijfsvoering op te nemen die duidelijk maakt dat bedrijfsvoering meer is dan financieel beheer, materieelbeheer en administraties. Het gaat bij de bedrijfsvoering naar onze mening om het geheel aan primaire en ondersteunende processen alsmede om de daarop betrekking hebbende sturings- en beheersingsprocessen binnen een ministerie. Omwille van een goede aansluiting met de paragrafen 3.1 tot en met 3.3 van de wet kan artikel 21 tevens een bepaling blijven bevatten waaruit blijkt dat financieel beheer, materieelbeheer en de administraties ten behoeve van de beide vormen van beheer deel uitmaken van de bedrijfsvoering. Ook stellen wij voor dat in het eerste lid van artikel 21 naast doelmatigheid ook de hoofdnormen rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid worden genoemd.

In het licht van de *mededeling* over de bedrijfsvoering staan de sturings- en beheersingsprocessen centraal. Ten aanzien van deze mededeling over de bedrijfsvoering is in de Memorie van Toelichting bij artikel 56 voortsnog het uitgangspunt van de voortgangsrapportage VBTB gehandhaafd dat de inhoud van de mededeling per ministerie kan verschillen, omdat deze inhoud is gekoppeld aan de binnen het ministerie gevolgde aanpak ten aanzien van de bedrijfsvoering. U geeft aan dat zal worden bezien in hoeverre, en zo ja op welke wijze, normstelling moet worden ontwikkeld voor het al dan niet melden van aandachtspunten en verbeteracties.

Wij hebben, zoals wij uitvoerig hebben vermeld in onze reactie op de voortgangsrapportage VBTB (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 573, nr. 27), overwegende bezwaren tegen deze uitgangspunten. Via een aldus ingevulde mededeling, waarin algemene principes van goede bedrijfsvoering als referentiekader ontbreken, krijgt naar onze mening de in de regeringsnota VBTB verwoorde bedoeling om de Staten-Generaal te informeren over de vraag of de bedrijfsvoering op orde is, onvoldoende gestalte. Wij wijzen met nadruk nogmaals op deze bezwaren en stellen u voor in de Memorie van Toelichting op te nemen dat in de komende jaren aan de hand van praktijkervaringen in interdepartementaal verband wordt toegewerkt naar een algemeen referentiekader dat als basis kan dienen voor een uitspraak dat de bedrijfsvoering in hoofdlijnen op orde is. Wij wijzen in dit verband op de analogie met het recente initiatief tot gezamenlijke ontwikkeling door IOFEZ, IODAD en Rekenkamer van een «base-line financieel beheer»

Accountantscontrole van de jaarverslagen en het Financieel jaarverslag van het Rijk

Wij achten de uitwerking van artikel 66 in de Memorie van Toelichting (blz. 58) van de controletaak van de departementale accountantsdienst (DAD) voor wat betreft de in het jaarverslag opgenomen beleidsinformatie en bedrijfsvoeringsinformatie te magere. Gesteld wordt dat het onderzoek van

de beleidsinformatie een toets zal omvatten, waarbij onder meer wordt vastgesteld dat de beleidsinformatie niet strijdig is met het beeld dat de financiële cijfers oproepen. De financiële cijfers hebben naar onze mening echter weinig of geen indicatieve waarde voor de informatie over de beleidsresultaten, zodat dit een «lege» toets is. Voor wat betreft de bedrijfsvoering wordt gesteld dat de DAD controleert of het beeld dat in de mededeling over de bedrijfsvoering wordt geschetst in overeenstemming is met de bevindingen van de DAD met betrekking tot het financieel en materieelbeheer en de ten behoeve daarvan bijgehouden administraties. Voor beide soorten informatie dient naar onze mening – en in lijn met artikel 66, derde lid, aanhef en onder b, juncto artikel 58, aanhef en onder a – te worden vastgesteld of sprake is van een deugdelijke weergave. Deze toets gaat verder dan hetgeen in de Memorie van Toelichting wordt voorgesteld.

We stellen u voor de Memorie van Toelichting meer in lijn te brengen met de wettekst.

Wij achten de controletaak van de accountantsdienst van het Ministerie van Financiën inzake de rijksbrede verantwoordingsdocumenten Financieel jaarverslag van het Rijk, saldibalans van het Rijk en verantwoording van de centrale administratie (genoemd in artikel 67) eveneens te weinig uitgewerkt. We adviseren u in de wet en/of de Memorie van Toelichting duidelijk aan te geven dat voor deze documenten dient te worden gecontroleerd of wordt voldaan aan de te stellen eisen en dat het in lid 3 van artikel 67 bedoelde rapport een accountantsverklaring omtrent deze documenten bevat. De samenvattende rapporten van de overige jaarverslagen bevatten immers op grond van artikel 66 ook een accountantsverklaring.

Verwerking van de hiervoor voorgestelde aanvullingen waarborgt dat reeds binnen de rijksdienst wordt vastgesteld dat de door de ministers gepresenteerde verantwoordingsdocumenten aan de te stellen eisen voldoen. In een dergelijk systeem zien wij tevens een grotere rol voor Audit Committees -waarvan externen deel kunnen uitmaken- die de minister adviseren over verantwoording van beleids- en bedrijfsvoeringskwesties. De Rekenkamer kan zich dan onder meer richten op opzet en goede werking van dit systeem.

Verklaring van goedkeuring

Volgens het wetsvoorstel (artikel 83) heeft de verklaring van goedkeuring van de Rekenkamer slechts betrekking op de rekening en de saldibalans van het Rijk. Omdat het onderzoek van de Rekenkamer betrekking heeft op het Financieel jaarverslag van het Rijk als geheel, dat een aanzienlijk ruimere inhoud heeft, ligt het in de rede de goedkeuring ook op dat gehele document te betrekken. De verklaring van goedkeuring zou dan worden gegeven als de Rekenkamer – gebruik makend van de controle van de accountantsdienst van het Ministerie van Financiën – heeft vastgesteld dat het Financieel Jaarverslag van het Rijk en de saldibalans van het Rijk aan de gestelde eisen voldoen.

Oordeel Rekenkamer in jaarverslagen

Het wetsvoorstel bevat, overeenkomstig de regeringsnota VBTB, de bepaling dat de oordelen van de Rekenkamer over de jaarverslagen en haar verklaring van goedkeuring bij het Financieel jaarverslag van het Rijk worden opgenomen in de betrokken jaarverslagen (artikel 84, derde lid). In onze reactie op de regeringsnota VBTB (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 573, nr. 6) gaven wij reeds aan geen voorstander te zijn van een dergelijke constructie en het beter te achten onze oordelen (uitsluitend) te blijven opnemen in onze eigen publicaties. Wij wezen daarbij

onder meer op onze onafhankelijke positie. De in de Memorie van Toelichting gemaakte vergelijking met het bedrijfsleven wordt door ons niet onderschreven, omdat de Rekenkamer voor haar onderzoek geen opdracht ontvangt maar haar onderzoek krachtens de (Grond)wet verricht. Wij verzoeken u de betreffende bepaling in het wetsvoorstel aan te passen.

Doelmatigheidsonderzoek Rekenkamer

In het voorstel is verzuimd de huidige bepaling van artikel 57 op te nemen. Dit betreft de – door ons essentieel geachte – taak van de Rekenkamer om doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek te doen. In een eerdere versie die ambtelijk is becommentarieerd kwam een dergelijke bepaling wel voor. We gaan ervan uit dat deze bepaling thans abusievelijk niet is opgenomen. Bijlage 1 bevat een tekstvoorstel voor het betreffende artikel (vooralsnog aangeduid als 88A).

Plaats Rekenkamer in wetsvoorstel

In paragraaf 3 van hoofdstuk VI wordt geregeld onder andere de samenstelling en de inwendige dienst, het onderzoek, alsmede de overige taken en bevoegdheden van de Rekenkamer. We achten het niet juist de grondwettelijke taken en bevoegdheden, de inrichting en de samenstelling van de Rekenkamer te regelen in een paragraaf van de Comptabiliteitswet. Een afzonderlijk hoofdstuk zou recht doen aan de grondwettelijke eis. Dat hoofdstuk zou moeten luiden «De Algemene Rekenkamer».

Geïntegreerd middelenbeheer en bewaking EMU-saldo RWT's

De artikelen over geïntegreerd middelenbeheer en de bewaking van het EMU-saldo van rechtspersonen met een wettelijke taak zijn nog niet ingevuld. Volgens uw brief is het de bedoeling dat deze artikelen alsnog in de negende wijziging worden opgenomen. Inmiddels is ambtelijk gebleken dat dat niet meer haalbaar is en dat deze artikelen waarschijnlijk worden opgenomen in een volgende wijziging. We zien met belangstelling uw voorstellen tegemoet.

Algemene Rekenkamer,
A. J. E. Havermans, wnd. president
M.J. Winters RA, wnd. Secretaris

Artikelsgewijze opmerkingen

De in deze bijlage te maken opmerkingen moeten worden gezien als samenhangend met en aanvullend op de in de brief gemaakte opmerkingen.

Hoofdstuk I: De begroting van het Rijk

Artikel 1, vierde lid

Deze bepaling laat toe dat bijvoorbeeld de minister van BZK kan besluiten dat zijn/haar departementale begroting en bijvoorbeeld de begroting van de colleges worden opgenomen in één wetsvoorstel? Hoewel de Memorie van Toelichting meldt dat dit niet de bedoeling is, wordt die mogelijkheid door het artikel niet uitgesloten.

Voorgesteld wordt de tekst anders te formuleren zodat deze alleen van toepassing is bij begrotingsfondsen. Dan sluit deze tevens goed aan bij artikel 57, derde lid.

Zie ook onze opmerkingen bij 57, derde lid.

Artikel 5, derde lid

Volgens deze bepaling moet de toelichting bij een beleidsartikel onder andere doeltreffendheidsgegevens bevatten over het bereiken van de doelstellingen. Het moet duidelijk zijn dat hier niet alleen bedoeld wordt op doelbereikingsgegevens. Daarom stellen we voor de bepaling onder a na het woord «doelstellingen», aan te vullen met «en de mate waarin het beleid heeft bijgedragen aan het bereiken daarvan». Dan pas is er sprake van doeltreffendheidsgegevens.

We stellen voor de passage in onderdeel b luidende «al dan niet verkregen dan wel te verkrijgen uit beleidsevaluatieonderzoek» te vervangen door «bij voorkeur verkregen uit beleidsevaluatieonderzoek». Gegevens die nog moeten worden verkregen («dan wel te verkrijgen») kunnen niet in de toelichting worden opgenomen. Overigens is niet duidelijk waarom de doelmatigheidsgegevens slechts ten aanzien van apparaatsuitgaven moeten worden verstrekt en niet voor programma-uitgaven.

Tenslotte merken we op dat sommige passages van de Memorie van Toelichting niet aansluiten op de wettekst, met name die over prestatiegegevens. Bovendien zijn die passages onduidelijk. Zie bijvoorbeeld de laatste alinea van blz. 36 en blz. 37, eerste alinea. Deze passages wekken de indruk dat met de reguliere – aan de jaarlijkse begrotingscyclus gekoppelde – prestatiegegevens iets gezegd kan worden over de doeltreffendheid van het beleid. In aanvulling daarop kan volgens de toelichting beleidsevaluatieonderzoek een antwoord geven op de mate van doeltreffendheid.

Een omgekeerde redenering zou beter zijn. Het is niet mogelijk doeltreffendheidsgegevens te verkrijgen op andere wijze dan met evaluatieonderzoek. De bedoelde regulier verkregen prestatiegegevens kunnen hoogstens aanvullende informatie geven. We stellen voor om de passage als volgt te laten luiden: «Het volgen van de doeltreffendheid van beleid en daarmee ook van de ingezette instrumenten om de doelstelling(en) te realiseren zal gebaseerd zijn op beleidsevaluatieonderzoek. Aanvullende informatie hierop kan worden verkregen door middel van prestatiegegevens die op een reguliere – aan de jaarlijkse begrotingscyclus gekoppelde – wijze beschikbaar komen.» Voor de passages op de blz. 29

(tweede alinea) en 45 (tweede alinea) van de Memorie van Toelichting geldt hetzelfde.

Artikel 8, tweede lid

Volgens deze bepaling kunnen de eisen die aan de toelichting bij een beleidsartikel worden gesteld, voor bepaalde begrotingsartikelen, in overeenstemming met de minister van Financiën, worden terzijde gesteld. Dit achten wij niet juist. Indien er afwijkende beheersregels worden toegevoegd, dienen deze gebaseerd te zijn op artikel 19, vierde lid. Het is natuurlijk ook mogelijk dat de wet zelf aangeeft, welke eisen niet gelden voor de begroting van de colleges.

Een soortgelijke opmerking is te vinden bij artikel 57, tweede lid.

Artikel 17, eerste lid

Deze bepaling bevat onder andere eisen waaraan de toelichting bij voorstellen e.d. met financiële gevolgen moet voldoen.

We stellen voor aan deze eisen een punt d toe te voegen luidende:

«d. de wijze waarop zal worden nagegaan of het beleid doeltreffend en doelmatig is.»

Op die manier moet al bij de voorbereiding van beleid na worden gegaan welke prestatiegegevens op welke wijze worden verzameld.

Derde lid

Deze bepaling verwijst naar de in artikel 5, derde lid bedoelde prestatiegegevens. Deze komen in artikel 5 niet (meer) voor.

Het derde lid zou moeten luiden:

«3. De doelstellingen en de financiële gevolgen worden zoveel mogelijk toegelicht met doeltreffendheidsgegevens en doelmatigheidsgegevens.»

Zie ook onze opmerkingen bij artikel 5, derde lid.

Hoofdstuk II: Het begrotingsbeheer en de bedrijfsvoering van het Rijk

Artikel 21, eerste lid

Het eerste lid stelt de minister slechts verantwoordelijk voor de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. De eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid worden hier niet genoemd. Ook voor deze aspecten van de bedrijfsvoering is de minister verantwoordelijk. Zie de artikelen 22, 25 en 26. We stellen voor ook deze eisen in het eerste lid op te nemen zodat duidelijk is dat in de eindsituatie de bedrijfsvoering als geheel aan deze eisen moet voldoen. Zolang nog geen normen zijn ontwikkeld voor de overige aspecten – naast het financieel beheer, het materieelbeheer en de daarmee verbonden administraties – zou het tweede lid de bedrijfsvoering tot de genoemde aspecten kunnen beperken.

Voorts is niet duidelijk wat onder de doelmatigheid van de bedrijfsvoering moet worden verstaan. In artikel 21 is het dusdanig verwoord dat daarvoor niet alleen de opzet maar ook de werking valt. In de artikelen 22, eerste lid, 25, eerste lid en 26, eerste lid, staat dat het financieel beheer, enz. doelmatig moet zijn ingericht. Hierin is doelmatigheid alleen in opzettermen beschreven. Het zou beter zijn, ook in de artikelen 22, 25 en 26 aan te geven dat de bedrijfsvoering doelmatig moet zijn.

In dit verband merken we ten aanzien van de Memorie van Toelichting, blz. 46, nog het volgende op. De derde alinea die begint met «De eis van doelmatigheid in relatie tot de bedrijfsvoering», is vaag en mede daardoor onduidelijk. De omschrijving van doelmatigheid is onjuist, en niet conse-

quent met de op andere plaatsen gebruikte term voor doelmatigheid. Doelmatigheid is op andere plaatsen omschreven als efficiency. Dat zou ook uit de omschrijving van het begrip moeten blijken.

We stellen voor de alinea te vervangen door de volgende:

«De eis van doelmatigheid van de bedrijfsvoering heeft betrekking op de relatie tussen de input en de output van de organisatie. Het gaat met andere woorden om het verband tussen de ingezette apparaatsmiddelen en de kwantiteit en kwaliteit van de geleverde prestaties (producten en diensten). Door bijvoorbeeld de kostprijs van een geleverd product of dienst vast te stellen en deze te vergelijken met de kosten van eerdere jaren of de kostprijs van producten en diensten van vergelijkbare organisaties, kan inzicht worden verkregen in de ontwikkeling van de (relatieve) doelmatigheid van het betreffende productieproces.

Hieruit blijkt ook dat de doelmatigheid van de bedrijfsvoering eerder als een resultaats- dan als een inspanningsverplichting moet worden gezien». In deze zin is doelmatigheid van de bedrijfsvoering ook uitgewerkt in de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid, opgesteld door het ministerie van Financiën. Die regeling is opgesteld/gewijzigd mede naar aanleiding van het onderzoek van de Rekenkamer «Organisatie van Beleidsevaluatie» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 065, nrs. 1–2).

Overigens komt deze alinea nog twee keer voor (zie onderaan blz. 46 en blz. 47 bij artikel 25). Op blz. 48 (onder artikel 26) wordt er ook aan gerefereerd.

Tweede lid

Indien bedrijfsvoering wordt omschreven zoals in onze brief is opgemerkt, kan in het tweede lid worden aangegeven dat in deze paragraaf tot de bedrijfsvoering wordt gerekend het financieel beheer, het materieelbeheer, alsmede de administraties die ten behoeve van dat beheer worden bijgehouden. Daartoe zou in het tweede lid kunnen worden ingevoegd «in deze paragraaf.»

Hoofdstuk V: De verantwoording van het Rijk

Artikelen 54, eerste en derde lid en 55

In alle komt het begrip «opmerkelijke verschillen» voor. In de Memorie van Toelichting (blz. 52) wordt niet uitgelegd wat onder «opmerkelijke verschillen» moet worden verstaan. Integendeel, daar staat dat «opmerkelijk per beleidsartikel kan verschillen». En dat de gehanteerde uitgangspunten herkenbaar in het jaarverslag tot uitdrukking moeten worden gebracht. Ter vermindering van verschillende interpretaties door de afzonderlijke bewindslieden is het gewenst dat de uitgangspunten in lagere regelgeving worden opgenomen.

Artikel 56

Volgens deze bepaling bevat een departementaal jaarverslag in de toelichting bij de verantwoordingsstaat informatie over de bedrijfsvoering (de zogenaamde mededeling over de bedrijfsvoering). Uit de wettekst blijkt niet in hoeverre deze bepaling van toepassing is voor baten-lastendiensten. De Memorie van Toelichting (blz. 31) noemt alleen de «financiële informatie» in de baten-lastenparagraaf bij een departementaal jaarverslag. We gaan ervan uit dat informatie over de bedrijfsvoering van een baten-lastendienst wordt opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het betrokken ministerie.

De wettekst zou daarover wel duidelijk moeten zijn en zou kunnen worden aangevuld met de woorden «en de eventueel daaronder ressorterende baten-lastendienst(en)».

Artikel 57, tweede lid

Deze bepaling regelt onder andere het niet-toepassen van artikel 56 (informatie over de bedrijfsvoering) bij niet-departementale jaarverslagen. Volgens de bepaling geschiedt dit in overeenstemming met de minister van Financiën. In de praktijk zal de bepaling alleen betrekking hebben op de (begroting van de) colleges.

Dit achten wij niet juist. Indien er afwijkende beheersregels worden toegepast, dienen deze gebaseerd te zijn op artikel 19, vierde lid. Het is ook mogelijk dat de wet zelf bepaalt of artikel 56 geldt voor de begroting van de colleges.

Bovendien zou uit de wettekst moeten blijken dat deze alleen de colleges betreft en niet bijvoorbeeld de begrotingsfondsen.

Derde lid

Volgens deze bepaling kan een beherende minister besluiten het jaarverslag van een begrotingsfonds op te nemen in een bijlage bij het departementale jaarverslag. Volgens de Memorie van Toelichting sluit deze bepaling aan bij artikel 1, vierde lid. De Memorie van Toelichting maakt niet duidelijk in welke gevallen een minister een dergelijk besluit kan nemen. Om een willekeurige rapportagesystematiek te vermijden is het zinvol in de Memorie van Toelichting uiteen te zetten in welke gevallen een minister deze bepaling kan toepassen en dat deze uitgangspunten zullen worden verwerkt in lagere regelgeving. Bovendien zou de bepaling alleen van toepassing mogen zijn in de gevallen bedoeld in artikel 1, vierde lid. Dus indien een minister heeft besloten dat zijn/haar departementale begroting en de begroting van een fonds worden opgenomen in één wetsvoorstel. Dan kunnen ook de Staten-Generaal hierover een oordeel geven.

De wettekst is voorts niet duidelijk over de informatie- en inrichtingseisen van de (bijlage bij de) verantwoording bij toepassing van deze bepaling. Gelden bijvoorbeeld de artikelen 51 tot en met 59 onverkort? Zie ook de Memorie van Toelichting bij artikel 1, vierde lid waaruit blijkt dat het wel de bedoeling is dat de onderscheiden begrotingen elk in de vorm van een afzonderlijke begrotingsstaat met een daarbijbehorende toelichting afzonderlijk worden gepresenteerd en ter autorisatie voorgelegd aan de Staten-Generaal.

Bovendien is niet duidelijk of de accountantsdiensten en de Rekenkamer in deze gevallen afzonderlijke oordelen of één oordeel moeten geven. Het lijkt erop dat slechts één oordeel moet worden gegeven, zie de artikelen 66, zesde lid (het jaarverslag) en 82, derde en zesde lid («een jaarverslag», respectievelijk «oordeel»).

Wij stellen voor in de wet op te nemen dat in de gevallen van toepassing van deze bepaling, voor de jaarverslagen en saldibalansen dezelfde eisen gelden als voor de departementale jaarverslagen, met name de eisen genoemd in de artikelen 58 en 59.

Tenslotte wijzen we er op dat artikel 57, derde lid uitsluitend de begrotingsfondsen betreft, terwijl artikel 1, vierde lid een ruimere strekking heeft (alle begrotingen waarover de minister het beheer voert). Zie ook onze opmerking bij de artikelen 1, vierde lid en 82.

Artikel 58

Dit artikel bevat de eisen waaraan het jaarverslag moet voldoen. Daaraan zou ook de eis moeten worden toegevoegd dat deze «overeenkomstig de verslaggevingsvoorschriften is opgesteld». Deze eis is wel als toetsingspunt opgenomen in artikel 66, derde lid, onderdeel a (onderzoek accountantsdienst) en artikel 82, derde lid, onderdeel a (onderzoek Reken-

kamer). Indien deze eis wordt opgenomen in artikel 58, kunnen de genoemde onderdelen van artikel 66, respectievelijk artikel 82 vervallen, omdat het voldoen aan de in artikel 58 gestelde eisen is opgenomen in onderdeel b van beide artikelen.

Voorts moet in het jaarverslag volgens deze bepaling onder andere informatie worden opgenomen over het gevoerde beleid. In de Memorie van Toelichting bij dit artikel wordt opgemerkt dat voor de financiële informatie in zijn algemeenheid een andere gradatie van betrouwbaarheid geldt dan voor niet-financiële informatie. We merken hierbij op dat ook de niet-financiële informatie (bijvoorbeeld beleidsinformatie) betrouwbaar moet zijn. Gegevens zijn niet altijd van goede kwaliteit. Met name onderzoek naar beleidsinformatie is afhankelijk van betrouwbare gegevens. De betrouwbaarheid, validiteit, juistheid e.d. van de gegevens moeten gewaarborgd zijn.

De Memorie van Toelichting zou aan dit aspect van de informatieverschaffing aandacht moeten wijden.

Artikel 59

Dit artikel bevat de eisen waaraan de departementale saldi-balans moet voldoen. Hier geldt hetzelfde als gezegd bij artikel 58. De eis dat de saldi-balans moet zijn opgesteld overeenkomstig de verslaggevingsvoorschriften, zou hier moeten worden opgenomen. Dan kunnen de onderdelen a van de artikelen 66, vierde lid en 82, vierde lid vervallen, omdat volgens onderdeel b van die artikelen al voldaan moet worden aan artikel 59.

Artikel 61, derde lid

In deze bepaling wordt de eis gesteld dat de in het Financieel jaarverslag van het Rijk opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten aansluit op in de overige jaarverslagen opgenomen verantwoordingsstaten. Er worden geen eisen gesteld voor de andere in het tweede lid genoemde onderdelen van het Financieel jaarverslag van het Rijk.

Voor al deze onderdelen zou de eis van een deugdelijke weergave moeten gelden. Het Financieel jaarverslag van het Rijk bevat immers belangrijke verantwoordingsinformatie die aan gebruikelijke kwaliteitseisen moet voldoen. Zie ook de regeringsnota VBTB (blz. 28 en 29).

Bovendien zou als eis van het Financieel jaarverslag van het Rijk – naast de eis van aansluiting op de verantwoordingsstaten van de overige jaarverslagen – moeten worden opgenomen dat deze «overeenkomstig de voorschriften is opgesteld». De hiergenoemde twee eisen zijn in het voorstel als toetsingspunten opgenomen in artikel 67, tweede lid, onderdelen c en d.

Zie voor een soortgelijke opmerking ook bij de artikelen 58 en 59.

Voor de saldi-balans van het Rijk (onderdeel e van artikel 67, tweede lid, geldt hetzelfde. De eis van «opgesteld overeenkomstig de voorschriften» kan worden opgenomen in artikel 61, vierde lid. Artikel 67, tweede lid, onderdelen c, d en e, kunnen dan worden vervangen door: «c. of voldaan is aan de in artikel 61, derde en vierde lid gestelde eisen».

Tenslotte zou in dit artikel (bij voorkeur het eerste lid) moeten worden opgenomen dat de minister van Financiën verantwoording aflegt over de centrale administratie van 's Rijks schatkist. Ook deze verantwoording zou tenminste moeten voldoen aan de eis van een deugdelijke weergave.

Voorgescreven wordt dat slechts decharge wordt verleend over het gevoerde financiële beheer. In de Memorie van Toelichting is niet aangegeven waarom de decharge wordt beperkt tot het financiële beheer. Het zou meer in de lijn van VBTB liggen indien de decharge de bedrijfsvoering zou betreffen zoals die op dat moment in de Comptabiliteitswet wordt geformuleerd (vooralnog alleen het financiële beheer, maar ook het materieelbeheer en de ten behoeve van dat beheer bijgehouden administraties). We wijzen nog op het advies van de ambtelijke werkgroep die door de Commissie voor de Rijksuitgaven is ingesteld met de opdracht om advies te geven over de verbetering van de kwaliteit van de financiële verantwoordingen. Het rapport van deze werkgroep (Jaarverslag in de politieke arena) die bestond uit vertegenwoordigers van de staf van de Commissie, het ministerie van Financiën, de Rekenkamer en twee ministeries, gaat in op de decharge door de Staten-Generaal. De werkgroep hanteert een ruime definitie van het begrip decharge. Zij verstaat hieronder zowel de formele decharge over het door de minister gevoerde financiële beheer, als de materiële decharge over het gevoerde beleid en de kosten daarvan. De werkgroep is er voorstander van om beide aspecten van decharge meer expliciet tot uitdrukking te brengen. We achten het zinvol dat de decharge òf wordt uitgebreid tot de genoemde aspecten, òf dat in de Memorie van Toelichting wordt uitgelegd waarom de decharge zich beperkt tot het financiële beheer en in hoeverre dat strookt met VBTB.

Hoofdstuk VI: De controle bij het Rijk

Artikel 66, derde lid

De uitwerking in de Memorie van Toelichting (blz. 57 en 58) van de in het derde lid genoemde controletaak van de departementale accountantsdienst is voor wat betreft de in het jaarverslag opgenomen beleidsinformatie en bedrijfsvoeringsinformatie te mager. Er staat dat het onderzoek van de beleidsinformatie een toets zal omvatten, waarbij wordt vastgesteld dat de beleidsinformatie «niet strijdig is met het beeld dat de financiële cijfers oproepen». De financiële cijfers zeggen echter niet veel over de beleidsresultaten, zodat dit een lege toets is. Voor wat betreft de bedrijfsvoering staat er dat de accountantsdienst controleert of het beeld dat in de mededeling over de bedrijfsvoering wordt geschetst «in overeenstemming is met de bevindingen van de DAD met betrekking tot het financieel en materieelbeheer en de ten behoeve daarvan bijgehouden administraties». Voor beide soorten informatie dient naar onze mening – en in lijn met artikel 66, derde lid, aanhef en onder b, juncto artikel 58, aanhef en onder a – te worden vastgesteld of sprake is van een deugdelijke weergave. Deze toets gaat (veel) verder dan hetgeen in de Memorie van Toelichting wordt voorgesteld.

We stellen voor de Memorie van Toelichting aan de wettekst aan te passen.

Zie wat betreft onderdeel a van het derde en vierde lid, de opmerking bij de artikelen 58 en 59.

Artikel 67, derde lid

Bepaald is dat het accountantsrapport naast de belangrijkste bevindingen een mededeling omtrent de verantwoording van het Rijk bevat. De Memorie van Toelichting gaat niet in op de inhoud van de mededeling. In plaats van een mededeling lijkt juister het geven van een accountantsverklaring. De samenvattende rapporten van de overige jaarverslagen bevatten immers op grond van artikel 66 ook een accountantsverklaring.

Voorgesteld wordt de tweede zin van het derde lid als volgt te laten luiden:

«Het rapport bevat, behalve de belangrijkste bevindingen van de onderzoeken, een accountantsverklaring omtrent het Financieel jaarverslag van het Rijk, de saldibalans van het Rijk en de centrale administratie van 's Rijks schatkist. De accountantsverklaring heeft betrekking op de in dit artikel en artikel 61 gestelde eisen».

Zie ook onze opmerkingen bij artikel 61, derde lid, over de eis van een deugdelijke weergave van de in het Financieel jaarverslag van het Rijk opgenomen (beleids- en bedrijfsvoerings)informatie, alsmede over de verantwoording van de centrale administratie van 's Rijks schatkist.

Paragraaf 3 (van hoofdstuk VI): De externe controle bij het Rijk

Artikel 82

Deze bepaling geeft de onderzoekstaak van de Rekenkamer bij de ministeries weer. Deze is volgens de Memorie van Toelichting één op één geformuleerd met de controletaak van de departementale accountantsdiensten. De Memorie van Toelichting vermeldt dat het verschil tussen het onderzoek van de departementale accountantsdienst en de Rekenkamer niet de inhoud is, maar de functie van de Rekenkamer. De Rekenkamer onderzoekt primair ten behoeve van de Staten-Generaal.

Naar onze mening is er ook een inhoudelijk verschil. Het beleid van de Rekenkamer is erop gericht zomin mogelijk controlewerkzaamheden van de departementale accountantsdiensten te dupliceren. Onze informerende functie voor de Staten-Generaal brengt met zich dat de Rekenkamer ook aandacht schenkt aan problemen inzake de bedrijfsvoering op de ministeries die nog niet tot een oplossing zijn gekomen. Bovendien gaat de Rekenkamer bij haar onderzoek na hoe een departementale accountantsdienst tot een bepaald oordeel is gekomen. Daartoe worden onder andere de controleprogramma's van de accountantsdiensten met de Rekenkamer besproken. Wanneer de Rekenkamer dit nodig acht, doet zij aanvullend onderzoek.

Wij missen een beschrijving in de Memorie van Toelichting van deze «meerwaarde» die het onderzoek van de Rekenkamer met name voor de Staten-Generaal kan hebben.

Een praktische opmerking betreft het volgende. We gaan ervan uit dat de Rekenkamer een afzonderlijk rapport bij een jaarverslag van een begrotingsfonds kan opmaken, indien met toepassing van artikel 57, derde lid een dergelijk jaarverslag als bijlage wordt opgenomen bij het departementale jaarverslag. Hierbij nemen wij tevens aan dat alle eisen die voor de «gewone» jaarverslagen en saldibalansen gelden, eveneens gelden voor een jaarverslag die als bijlage is opgenomen bij het departementale jaarverslag. Zie voor die eisen de artikelen 57 en 58. De betrokken ministers zijn immers op grond van artikel 9, derde lid verantwoordelijk voor het beheer van de begrotingsfondsen.

Zie ook de opmerking bij artikel 57, derde lid.

Artikel 83

Deze bepaling betreft het onderzoek van de Rekenkamer naar onder andere het Financieel jaarverslag van het Rijk en de verklaring van goedkeuring van de Rekenkamer.

In de Memorie van Toelichting (blz. 60) wordt opgemerkt dat de Rekenkamer alleen de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk onderzoekt, maar niet de overige onderdelen van het Financieel jaarverslag van het Rijk omdat deze een beleidsmatig karakter hebben. Deze zin (laatste zin bij artikel 83) behoort te vervallen.

Die overige onderdelen betreffen de beschouwingen van de minister van Financiën over de budgettaire betekenis van het gevoerde beleid en voor andere onderdelen van de collectieve sector, alsmede beschouwingen over de bedrijfsvoering van het Rijk. Tevens behoort tot het Financieel jaarverslag van het Rijk de staatsbalans. Deze stukken worden op grond van artikel 62 naar de Rekenkamer gezonden. Deze stukken worden in tegenstelling tot wat de Memorie van Toelichting meldt, wel door de Rekenkamer onderzocht. Volgens het voorstel vallen ze echter buiten de verklaring van goedkeuring.

We stellen voor de verklaring van goedkeuring te betrekken op het Financieel jaarverslag van het Rijk als geheel.

Overigens komt uit de Memorie van Toelichting onvoldoende tot uiting dat de verklaring van goedkeuring van de Rekenkamer inhoudt dat de in de onderliggende departementale en niet-departementale jaarverslagen opgenomen financiële gegevens deugdelijk zijn weergegeven. Dit zou in de toelichting kunnen worden opgenomen.

Artikel 84, tweede lid

Deze bepaling vermeldt alleen het onderzoek van het jaarverslag en niet van de saldibalans. De saldibalans moet hier ook worden genoemd. De saldibalansen worden namelijk ook door de Rekenkamer onderzocht (artikel 82, vierde lid en artikel 83, tweede lid voor wat betreft de saldibalans van het Rijk) en zolang het onderzoek daarnaar nog niet is afgesloten kan de Rekenkamer geen verklaring van goedkeuring geven.

Derde lid

Hier wordt bepaald dat de oordelen van de Rekenkamer over de jaarverslagen en haar verklaring van goedkeuring door de minister van Financiën worden opgenomen in de betrokken jaarverslagen die aan de Tweede Kamer worden gezonden. Deze bepaling moet worden geschrapt. Het strookt niet met de onafhankelijkheid van de Rekenkamer en haar rol in het staatsrecht indien haar oordelen en verklaring worden opgenomen in ministeriële jaarverslagen die vervolgens door de minister van Financiën naar de Tweede Kamer worden gestuurd.

De Memorie van Toelichting (blz. 60) trekt hierbij een vergelijking met het bedrijfsleven. De Rekenkamer ontvangt voor haar onderzoek echter geen opdracht van de gecontroleerde, zoals in het bedrijfsleven, maar voert onderzoek uit krachtens de (Grond)wet. Bovendien zendt de Rekenkamer op grond van het eerste lid, haar rapporten en de goedkeuring zelf al naar de Tweede Kamer. Tenslotte zal het in de praktijk niet mogelijk zijn om de oordelen en de verklaring van goedkeuring tijdig vóór de derde woensdag van mei te versturen zoals het voorstel suggereert.

Onze mening inzake dit punt hebben wij al eerder verwoord in onze brief van 15 september 1999 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.

Artikel 88A

In het voorstel is verzuimd de huidige bepaling van artikel 57 op te nemen. Dit betreft de taak van de Rekenkamer om doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek te doen. In een eerdere versie die ambtelijk is becommentarieerd kwam een dergelijke bepaling wel voor. Wij stellen voor dit artikel als volgt op te nemen na artikel 88. De tekst sluit zoveel mogelijk aan bij de genoemde eerdere versie:

«1 De Algemene Rekenkamer onderzoekt de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van het Rijk.

2 De artikelen 85 en 86 zijn van overeenkomstige toepassing.»

Wij wijzen erop dat de nieuwe tekst geen inhoudelijke wijziging inhoudt.

De aanpassingen betreffen het in overeenstemming brengen van de tekst met de overige artikelen van het voorstel.

Eerste lid

In het eerste lid is het woord «onderzoekt» opgenomen in de plaats van de huidige woorden «wijdt aandacht aan». Die laatste woorden zijn destijds opgenomen om daarmee het facultatieve karakter van deze onderzoeken aan te geven. Er is namelijk geen jaarlijks integraal onderzoek beoogd.

Ons voorstel beoogt daarin geen wijziging te brengen. Nu het zogenaamde rechtmatigheidsonderzoek (bedrijfsvoeringsonderzoek) in de artikelen 82 en 83 is gedefinieerd als een jaarlijks terugkerend onderzoek, is er geen argument meer om het doeltreffendheids- en doelmatigheidsonderzoek aan te duiden als een taak waaraan de Rekenkamer «aandacht wijdt».

De huidige tekst noemt de onderzoeksaspecten «*doelmatigheid* van beheer, de organisatie en het gevoerde beleid van het Rijk». Het vervangen van het woord «doelmatigheid» door de woorden «doeltreffendheid en doelmatigheid» sluit aan bij de overige artikelen waar deze begrippen worden gebruikt (zie bijvoorbeeld artikel 20 en de toelichting daarop) en geeft tevens duidelijker de taak van de Rekenkamer weer. Immers dit betreft naast de «efficiency», ook de effectiviteit (zie de vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet; Tweede Kamer, vergaderjaar 1989–1990, 21 471, nr. 3, blz. 13 en 14).

De woorden beheer en organisatie komen in het voorstel niet meer voor. In de Memorie van Toelichting zou duidelijk gemaakt moeten worden dat naast het beleid, ook het beheer en de organisatie kan worden onderzocht op doeltreffendheid en doelmatigheid.

Bovendien moet duidelijk zijn dat met «beleid» niet alleen extern beleid is bedoeld (met effecten in de maatschappij) maar ook intern beleid.

We achten het noodzakelijk dat de Memorie van Toelichting bij dit artikel een uiteenzetting bevat zoals hiervoor opgenomen.

Artikel 95, eerste lid

Deze bepaling (het huidige artikel 63, eerste lid) is destijds op verzoek van de Rekenkamer opgenomen. De reden daarvan is dat het van belang is dat de Rekenkamer door overleg vooraf de mogelijkheid wordt geboden te beoordelen of de controle- en verantwoordingsstructuur in de nieuwe situatie geen lacunes bevat. Tevens kan het overleg ervoor zorgen dat de bevoegdheden van de Rekenkamer in de nieuwe situatie duidelijk zijn.

Artikel 63, eerste lid luidt:

«Onze minister wie het aangaat voert overleg met Onze Minister van Financiën en met de Algemene Rekenkamer over de bij of krachtens de wet te stellen regels die betrekking hebben op de taken en of bevoegdheden van de Rekenkamer.»

Wij stellen voor de bepaling als volgt te laten luiden:

«Onze minister wie het aangaat voert overleg met Onze minister van Financiën en met de Algemene Rekenkamer over de bij of krachtens de wet te stellen regels die gevolgen hebben voor de taken en of bevoegdheden van de Rekenkamer.»

Bij zevende wijziging van de Comptabiliteitswet hebben wij gewezen op de verschillende interpretaties tussen de minister van Financiën en de Rekenkamer over het huidige eerste lid. Die interpretatie betreft met name de woorden «die betrekking hebben op». De interpretatie van de minister leidt ertoe dat overleg alleen geboden is indien het voorstel een wijziging geeft in de taak en of bevoegdheden van de Rekenkamer en niet indien het voorstel gevolgen heeft voor de omvang van de taken en of bevoegd-

heden van de Rekenkamer. De briefwisseling bij de zevende wijziging heeft niet tot aanpassing van de wettekst geleid omdat volgens de minister de toegepaste interpretatie van de Rekenkamer goed werkbaar is (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 974, nr. 6).

Inmiddels is gebleken dat er toch weer interpretatieverschillen met de minister van Financiën zijn ontstaan. De interpretatie van de minister zou ertoe leiden dat bij de oprichting van een zelfstandig bestuursorgaan, waarbij de Rekenkamer bevoegdheden krijgt op grond van artikel 59, eerste lid, aanhef en onder d (rechtspersoon met een wettelijke taak) de bepaling niet zou gelden. Het wetsvoorstel tot oprichting van de rechtspersoon houdt namelijk in strikte zin geen wijziging van de taak en/of bevoegdheid van de Rekenkamer in (de bevoegdheden van de Rekenkamer zoals geregeld in bijvoorbeeld artikel 59 CW blijven hetzelfde). Wel heeft het wetsvoorstel tot oprichting van een zelfstandig bestuursorgaan tot gevolg dat de Rekenkamer, zoals gezegd, controlebevoegdheden krijgt op grond van artikel 59 CW. Het gaat hier niet om een uitbreiding van bevoegdheden van de Rekenkamer. Wel komt een nieuw orgaan – in het voorbeeld een zelfstandig bestuursorgaan – te vallen onder de bevoegdheid van de Rekenkamer. Zie nog Aanwijzing 124x, tweede lid van de Aanwijzingen voor de regelgeving, die melding maakt van het verplichte overleg met de Rekenkamer in dergelijke situaties.

We wijzen er nogmaals met klem op dat voor een goede toepassing van deze bepaling het vereist is de tekst aan te passen, zoals hiervoor is aangegeven. We benadrukken daarbij dat de aanpassing geen inhoudelijke wijziging beoogt, maar wel de noodzakelijke duidelijkheid geeft.

Bijlage II Opmerkingen van wetstechnische aard

Begrippen

Het zou de doorzichtigheid ten goede komen indien de wet zou beginnen met een begrippenartikel. Zo'n artikel zou er als volgt kunnen uitzien.

Artikel 1

In deze wet wordt verstaan onder:

- 1 Hoge Colleges: de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet van de Koningin.
- 2 Departementale begrotingen: de begrotingen van de onderscheiden ministeries.
- 3 Baten-lastendienst: een dienstonderdeel van een ministerie dat een baten-lastenstelsel voert.
- 4 Bedrijfsvoering: het geheel van activiteiten inzake de aanwending van financiële, personele, materiële en informatiemiddelen in het kader van de beleids- en begrotingsprocessen waarvoor Onze Minister verantwoordelijk is.
- 5 Voorjaarsnota: tussentijds overzicht van de lopende begrotingsuitvoering, waarin is aangegeven welke wijzigingen ten opzichte van de oorspronkelijke begroting noodzakelijk worden geacht.
- 6 Najaarsnota: tussentijds overzicht van de lopende begrotingsuitvoering, waarin is aangegeven welke wijzigingen nader in het jaar noodzakelijk worden geacht.

Wellicht kunnen ook definities worden opgenomen van de begrippen «miljoenennota», «saldibalans» en «doeltreffendheidgegevens».

Artikel 1 en andere

Het gebruik van hoofdletters lijkt niet consequent. Wel bijv. Minister(s),

Rijk, Voorjaarsnota, Miljoenennota, Najaarsnota en «Voorlopige Rekening». Maar niet «hoge colleges van staat», «koninklijk huis» en college indien daarmee een bepaald College wordt aangeduid.

Artikel 1, tweede lid

Volgens deze bepaling bestaat een begroting uit een begrotingsstaat en een daarbij behorende toelichting. De begroting bestaat echter ook uit wetsartikelen. De staat is een onderdeel van de begroting. De toelichting behoort overigens formeel niet tot de begrotingswet, al is uiteraard de toelichting materieel wel van belang.

Derde lid

Volgens deze bepaling worden begrotingsstaten bij de wet vastgesteld. Dat lijkt niet goed. Volgens de Grondwet dienen jaarlijks begrotingswetten te worden ingediend. Met andere woorden de begrotingen worden bij wet vastgesteld en niet slechts een onderdeel daarvan, nl. de begrotingsstaat. De begrotingswet kan ook belangrijke wetsartikelen bevatten. Denk aan afwijkingen van de CW die worden gesanctioneerd.

Voorstel: bepalen dat de begrotingen elk afzonderlijk bij de wet worden vastgesteld, en bepalen dat de begrotingsstaat een onderdeel van de begroting is, zodat duidelijk is dat ook deze bij de begrotingswet behoort.

Artikel 10, zesde lid

In deze bepaling wordt alleen naar het eerste lid verwezen. Moet ook niet worden verwezen naar het tweede lid?

Artikel 23

Dit artikel betreft de procedure van het niet tijdig vaststellen van een begroting. Het past beter in de paragraaf over het tijdschema van de begroting. Bijvoorbeeld na artikel 12.

Artikelen 54 en 55

De redactie van de artikelen 54 en 55 verschilt. Zie met name het woord «meerjarig».

Artikel 57

Dit artikel is niet erg overzichtelijk. Het eerste lid betreft de begroting van het Koninklijk Huis. Het tweede lid betreft alle niet-departementale begrotingen, terwijl het derde lid de mogelijkheid van het opnemen van het jaarverslag van een begrotingsfonds als bijlage bij het departementale jaarverslag regelt. Beter lijkt te beginnen met het tweede lid of deze bepaling onder te brengen bij artikel 56.

Artikel 63, tweede lid

Schrappen de woorden «of worden».

Artikel 70, eerste lid

In de Memorie van Toelichting wordt opgemerkt dat in deze bepaling geen wijziging is aangebracht. Toegevoegd aan de wettekst is echter dat de president van de Rekenkamer uit de gewone leden, bij koninklijk besluit, «op voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties», wordt benoemd. Thans staat in de wettekst alleen «bij koninklijk besluit». De toevoeging is een vastlegging van de praktijk. De minister van

BZK is immers de beherende minister voor de begrotingen van de colleges.

De Memorie van Toelichting moet echter wel melding maken van de aanpassing.

Artikel 84, eerste en tweede lid

De Memorie van Toelichting geeft geen uitleg over de volgende wijzigingen ten opzichte van de huidige bepaling.

1. Thans stuurt de Rekenkamer de rapporten over de financiële verantwoordingen en de goedkeuring naar de Staten-Generaal en de betrokken ministers (zie artikel 68, eerste lid). Dat wordt «Ons» (de regering) en de Staten-Generaal. De betrokken minister wordt niet meer genoemd. De bepaling verbiedt niet dat de betrokken minister tevens een rapport van de Rekenkamer ontvangt.
2. Thans stuurt de Rekenkamer een mededeling over de stand van het onderzoek indien het onderzoek naar een financiële verantwoording nog niet is afgesloten (zie artikel 68, eerste lid). In de nieuwe situatie stuurt de Rekenkamer een voorlopig rapport over de stand van het onderzoek waarbij het definitieve rapport zo spoedig mogelijk wordt nagezonden. Het verschil zit hierin dat in de nieuwe situatie alles wat tot dat moment is onderzocht, wordt opgenomen in het rapport, de rest volgt dan later. Thans kan de Rekenkamer volstaan met een mededeling.
Wij hebben tegen beide wijzigingen geen bezwaar. Wel is het zaak een en ander toe te lichten.

Artikel 96 en 97

Is het staatsrechtelijk juist dat via deze bepalingen ook de taak van de Rekenkamer die grondwettelijk is verankerd, buiten werking wordt gesteld?

Memorie van Toelichting, blz. 28

Het laatstgenoemde aspect in Tabel 3 luidt: «Veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming». In de plaats hiervan kan het beter als volgt luiden: «Veronderstellingen in doeltreffendheid, doelmatigheid en raming». Dat is consistent met de overige tekst.

Memorie van Toelichting, blz. 29

In de eerste alinea lijkt het voorbeeld – handhaving van de kustlijn – niet goed gekozen. Ook deze doelstelling zal nader moeten worden geoperationaliseerd.

Memorie van Toelichting, blz. 33

De zin in het midden van de blz. «Vanuit een juridische invalshoek is de begroting derhalve gelijk aan de vastgestelde begrotingsstaat.» kan beter worden geschrapt.

Memorie van Toelichting, blz. 45

De derde alinea stelt de doelmatigheid van beleid gelijk aan «kosten-effectiviteit». Het introduceren van nieuwe begrippen geeft verwarring en kan daarom beter achterwege blijven.

De vijfde alinea beginnende met «De eisen van doeltreffendheid» kan beter vervallen. Het is niet duidelijk wat met deze alinea wordt beoogd.

Memorie van Toelichting, blz. 51

Volgens de toelichting heeft het artikel geen wijziging ondergaan. De richtlijn waarnaar in onderdeel 2b wordt verwezen is echter aangepast.

Memorie van Toelichting, blz. 52

De verwijzing naar artikel 69 (vijfde regel van boven) moet zijn «65».

Memorie van Toelichting, blz. 53

In de derde regel onder artikel 56 moet het woord «zorg» gewijzigd worden in «verantwoordelijkheid».

Antwoordbrief van de Minister van Financiën (brief van 22 januari 2001, kenmerk BZ 2000/01 441 U) aan de Algemene Rekenkamer als reactie op het commentaar van de Rekenkamer op het wetsvoorstel Comptabiliteitswet 2001 (brief van de Rekenkamer van 19 oktober 2000, kenmerk 881R).

22 januari 2001

Ik ontving met uw bovengenoemde brief het commentaar van de Rekenkamer (AR) op de Negende wijziging van de Comptabiliteitswet (CW). Voor deze reactie zeg ik u bij deze dank. Het commentaar geeft mij aanleiding tot onderstaande opmerkingen. Indien het commentaar aanleiding is om het wetsvoorstel aan te passen, heb ik dat aangegeven. De gewijzigde wetteksten en passages in de memorie van toelichting zijn verwerkt in het bijgevoegde, aangepaste wetsvoorstel¹.

Het wetsvoorstel heeft een nieuwe citeertitel gekregen: Comptabiliteitswet 2001. Er is dus niet langer sprake van de Negende wijziging van de Comptabiliteitswet.

De Ministerraad heeft inmiddels ingestemd met het vragen van advies over het wetsvoorstel aan de Raad van State. Deze adviesaanvraag is, of zal op korte termijn worden, verzonden.

A. Commentaar opgenomen in de brief van de AR (881R/2000)

1. Inleidende opmerking

Op bladzijde 2 wordt opgemerkt dat de reactie van de AR geen integrale herhaling bevat van eerder ingenomen inhoudelijke standpunten. Het betreft onder andere de overweging om de mogelijkheden te bezien het Financieel jaarverslag van het Rijk op termijn meer beleidsmatig in te richten. De AR zegt erop te vertrouwen dat de eerder ingenomen standpunten in het verdere implementatietraject van VBTB zullen worden betrokken.

Ik zeg u dat bij deze gaarne toe.

2. Relatie begroting en verantwoording

De AR stelt voor om in de CW een aantal algemene kwaliteitseisen voor de begrotingen op te nemen. Genoemd worden daarbij de aspecten inzichtelijkheid, samenhang en toegankelijkheid en het aspect onderbouwing van de in de begroting opgenomen informatie.

De aspecten inzichtelijkheid, samenhang en onderbouwing komen naar mijn oordeel reeds in voldoende mate naar voren in de formulering van de artikelen 4 tot en met 8, waarin specifieke bepalingen zijn opgenomen over de inrichting van de begrotingsartikelen in de begrotingswet en de daarbij behorende (memorie van) toelichting. Het daarenboven opnemen in de wet van algemene kwaliteitseisen met betrekking tot deze aspecten heeft als bezwaar dat een algemenere normstelling op gespannen voet kan komen te staan met de specifieke normstelling in voornoemde artikelen.

Wat betreft het aspect toegankelijkheid merk ik op dat dit aspect dicht aan ligt tegen het aspect inzichtelijkheid. In het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt in de paragrafen 3 en 4 uitgebreid ingegaan op de wijze waarop gestreefd wordt naar een meer informatieve en transparante begroting en verantwoording. Hierbij speelt de wijze van presenteren een belangrijke rol. De voorschriften inzake de presentatie van de begrotings- en verantwoordingsinformatie zullen in lagere regelgeving, ex de artikelen 18 en 65 (in casu in de Rijksbegrotings- en

¹ U treft hierbij zowel een schone versie aan van de RvS-versie van de CW 2001 als een exemplaar waarin de verschillen ten opzichte van het aan de Rekenkamer voor advies toegestuurde exemplaar, zijn gemarkeerd.

verantwoordingsvoorschriften), worden opgenomen. Dat biedt ook meer ruimte om flexibel in te spelen op de specifieke situaties die de verschillende departementale begrotingen en verantwoordingen kenmerken.

3. *Kwaliteitseisen aan informatie in de jaarverslaggeving*

In artikel 58 worden in aanvulling op de artikelen 51 tot en met 57 de eisen beschreven waaraan het jaarverslag moet voldoen. Naar de mening van de AR zou het logisch zijn in dit artikel eveneens de eis op te nemen dat het jaarverslag is opgesteld overeenkomstig de verslaggevingsvoorschriften. Eenzelfde redenering volgt de AR voor artikel 59, waarin de eisen ten aanzien van de departementale saldibalans zijn opgenomen, en voor artikel 61, waarin de eisen ten aanzien van het Financieel jaarverslag van het Rijk en de Saldibalans van het Rijk zijn opgenomen.

De verslaggevingsvoorschriften zijn deels neergelegd in de CW en deels via de bepaling in artikel 65 in lagere regelgeving. Daarbij wordt met name gedoeld op de Rijksbegrotings- en verantwoordingsvoorschriften, maar ook bijvoorbeeld op de Regeling Departementale Begrotingsadministratie. Vanzelfsprekend moeten het jaarverslag, de departementale saldibalans, het Financieel jaarverslag van het Rijk en de Saldibalans van het Rijk voldoen aan de CW en de lagere regelgeving. Dit hoeft niet nog eens expliciet geregeld te worden in de artikelen 58, 59 respectievelijk 61 van de CW. Wat wel expliciet geregeld moet worden in de CW is de controle op de naleving van wet- en regelgeving. Vandaar dat dit in de artikelen 66 en 67 respectievelijk in de artikelen 82 en 83 expliciet is opgenomen.

In relatie tot de toelichting bij artikel 58 merkt de AR op dat de passages over de gradaties van betrouwbaarheid en nauwkeurigheid zouden kunnen leiden tot verwarring omtrent de eisen waaraan de niet-financiële informatie dient te voldoen. Aanbevolen wordt de uitgangspunten duidelijker in de memorie van toelichting op te nemen.

In antwoord hierop merk ik op dat conform een eerder door mij beantwoorde kamervraag¹ het leidende beginsel bij het verstrekken van informatie aan de Staten-Generaal is, dat de informatie betrouwbaar is. De inspanningen van de minister dienen erop gericht te zijn om betrouwbare informatie tot stand te brengen. Dit door waarborgen te scheppen voor een ordelijk en controleerbaar totstandkomingsproces. Omdat de verwachte en gerealiseerde beleidsprestaties soms minder exact zijn vast te stellen dan de daaraan bestede financiële middelen, kan beleidsinformatie soms niet die hoge mate van exactheid hebben als financiële informatie. Daarbij spelen overigens ook factoren mee als tijdigheid en kosten (zoals de AR ook aangeeft in haar rapport «Verantwoorden over beleid»). Door in de begroting (en het jaarverslag) op een transparante wijze aan te geven welke keuzes aan de totstandkoming van de informatie ten grondslag hebben gelegen, wordt de door de AR beoogde communicatie tussen de minister en de Staten-Generaal bevorderd.

Ter voorkoming van de door de AR gesignaleerde verwarring zullen de laatste drie volzinnen van de toelichting bij artikel 58 worden vervangen door een aangepaste tekst, waarbij tevens rekening wordt gehouden met de opmerking dat de accountantscontrole bij dit artikel niet aan de orde hoeft te komen.

Als reactie op de opmerking dat in het wetsvoorstel een opsomming ontbreekt van algemene kwaliteitseisen waaraan het Financieel jaarverslag van het Rijk dient te voldoen, merk ik op dat specifieke kwaliteitseisen met betrekking tot de inrichting van het Financieel jaarverslag van het Rijk

¹ Kamerstukken II, 26 573, nr. 30, vraag 45.

zijn opgenomen in artikel 61, tweede lid. Verder verwijst ik kortheidshalve naar mijn reactie onder punt 2 hiervoor.

In dit kader geeft de AR tevens aan dat de kwaliteitseisen van het Financieel jaarverslag van het Rijk zoveel mogelijk aan moeten sluiten op de kwaliteitseisen die aan de jaarverslagen worden gesteld. De AR stelt voor om de eis inzake deugdelijke weergave aan artikel 61 toe te voegen.

Het Financieel jaarverslag van het Rijk beoogt geen volledig beeld te geven van het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering. Het schetst een beeld van de opbouw en de aanwending van de budgettaire ruimte over het afgelopen jaar, waarbij op hoofdlijnen aandacht besteed wordt aan de beleidsvoornemens die met de in de Miljoenennota aangekondigde intensiveringen zijn gerealiseerd. Tevens wordt erin teruggeblikt op bedrijfsvoeringsthema's die onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën vallen en voor meerdere ministeries relevant zijn. Het Financieel jaarverslag van het Rijk is daarmee geen samenvatting van de departementale en niet-departementale jaarverslagen. In het Financieel jaarverslag van het Rijk worden overigens wel de totale uitgaven en ontvangsten weergegeven. In artikel 61 is daarom expliciet bepaald dat deze financiële informatie moet aansluiten op de financiële informatie in de departementale en niet-departementale jaarverslagen. De in het Financieel jaarverslag van het Rijk opgenomen financiële informatie mag dus niet strijdig zijn met de financiële informatie die is opgenomen in de onderscheiden departementale en niet-departementale jaarverslagen. Vandaar dat in de artikelen 67 en 83 is aangegeven dat de departementale accountantsdienst van Financiën, respectievelijk de AR onderzoekt of de financiële informatie in het Financieel jaarverslag van het Rijk aansluit op de financiële informatie in de genoemde jaarverslagen.

4. Overzichtsconstructies

De AR constateert dat het wetsvoorstel geen bepalingen bevat voor overzichtsconstructies, terwijl dergelijke constructies van belang zijn vanuit de beleidsmatige invalshoek van begroting en verantwoording, waarin integraal overheidsbeleid voorop staat. De AR adviseert om de te hanteren uitgangspunten voor het opnemen van overzichtsconstructies in een begroting en jaarverslag in het wetsvoorstel te verwerken.

Het belang van overzichtsconstructies onderschrijf ik. In de nota VBTB is dat belang, zoals de AR opmerkt, gemotiveerd vanuit de beleidsmatige invalshoek. Vaste uitgangspunten voor het opnemen van dergelijke constructies in een begroting en jaarverslag zijn evenwel moeilijk te geven. Overzichtsconstructies hebben betrekking op beleidsterreinen die raakvlakken hebben met verschillende departementale begrotingen en waarvoor een coördinerend bewindspersoon is of wordt aangewezen dan wel waarbij de informatiewaarde van de begroting hiermee gediend is. De aanwijzing van dergelijke beleidsterreinen is erg politiek bepaald. Er dient daarom voldoende flexibel met dit instrument te kunnen worden omgegaan. Het heeft daarom mijn voorkeur om de keuze van de beleidsterreinen waarvoor de overzichtsconstructie moet worden toegepast, in lagere regelgeving, in casu in de Rijksbegrotings- en verantwoordingsvoorschriften (ex artikel 18 en 65 CW), vast te leggen en niet in de CW.

5. Bedrijfsvoering

De AR stelt voor ten aanzien van de bedrijfsvoering over te gaan tot een verdergaande codificatie door in artikel 21 een omschrijving van bedrijfsvoering op te nemen die duidelijk maakt dat bedrijfsvoering meer is dan financieel beheer, materieelbeheer en de daartoe bijgehouden administra-

ties. Ook stelt de AR voor dat in het eerste lid van artikel 21 naast doelmatigheid ook de hoofdnormen rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid worden genoemd.

In het wetsvoorstel tot Negende wijziging van de CW worden de voorstellen uit de nota en de voortgangsrapportage Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB) gecodificeerd. Bij de codificatie van verschillende onderdelen wordt uitgegaan van een eindbeeld dat nog niet bereikt is. Er is ruimte gelaten voor een groeitraject. De codificatie van de voorstellen inzake de mededeling over de bedrijfsvoering is echter anders van aard. Bij de bedrijfsvoering bestaat nog geen concreet zicht op de gewenste vormgeving. Het eindbeeld is nog niet zeker. Ik hecht aan een zorgvuldig wetgevingstraject. Het nu codificeren van een onduidelijk eindbeeld, bergt het risico in zich dat redelijk snel een wetswijziging nodig is om de eerdere codificatie aan te passen.

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. Deze invulling stemt overeen met de onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals deze reeds in eerdere wijzigingen van de CW zijn vastgelegd. De formulering in de CW na de Negende wijziging staat het toe om in een later stadium eenvoudig expliciet in te gaan op andere onderdelen van bedrijfsvoering.

Deze benadering leidt ertoe dat de suggesties van de AR om (1) in artikel 21 een omschrijving van het begrip bedrijfsvoering te geven en (2) in het eerste lid van artikel 21 naast doelmatigheid ook de hoofdnormen rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid te noemen, niet worden overgenomen. In het eerste lid van artikel 21 wordt de verantwoordelijkheid van de ministers voor de doelmatigheid van de bedrijfsvoering benoemd; in het tweede lid wordt bedrijfsvoering gedefinieerd als in ieder geval het financieel, het materieel beheer en de administraties die ten behoeve van dat beheer worden bijgehouden. Deze onderdelen waren reeds in de CW geregeld en aan deze onderdelen van de bedrijfsvoering zijn in de artikelen 22, 25 en 26 thans expliciet de normen rechtmatigheid, doelmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid gekoppeld. Voor mogelijke andere onderdelen van de bedrijfsvoering is nog geen codificatie aan de orde. Wanneer bij volgende wijzigingen van de CW expliciet wordt ingegaan op andere onderdelen van bedrijfsvoering, zal moeten blijken of de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid breed van toepassing zijn.

In dit kader wordt de wijze waarop met financieel beheer ten tijde van de Operatie Comptabel Bestel is omgegaan, in herinnering geroepen. In de Negende wijziging van de CW wordt voor het eerst een definitie van financieel beheer in de memorie van toelichting opgenomen. Ook bij het financieel beheer is de benadering gevolgd dat de precieze invulling van het begrip en de daaraan te stellen normen zich in de praktijk moesten uitkristalliseren.

De AR geeft verder aan overwegende bezwaren te hebben tegen het uitgangspunt dat de inhoud van de mededeling per ministerie kan verschillen, omdat deze inhoud is gekoppeld aan de binnen het ministerie gevolgde aanpak ten aanzien van de bedrijfsvoering. Dit uitgangspunt vormt het fundament van de in de nota VBTB voorgestane benadering ten aanzien van de bedrijfsvoering. De te hanteren normen voor de bedrijfsvoering zijn te onderscheiden in procedurele en inhoudelijke normen. Zeker ten aanzien van de inhoudelijke normen is het van belang erop te

wijzen dat de primaire processen bij de verschillende ministeries verschillend van aard zijn.

Optimale borging van de bedrijfsvoering kan worden verkregen door de risico's die in de primaire processen worden gelopen, zichtbaar te maken en te ondervangen. De daarvoor te treffen maatregelen van sturing en beheersing kunnen per ministerie verschillen. Een vergaande uniformering als doel op zich kan tot ondoelmatigheden leiden. Om die reden is het wenselijk eerst duidelijkheid en overeenstemming te krijgen over het gewenste eindbeeld alvorens tot een verdergaande codificatie in de CW over te gaan.

De AR stelt tevens voor om aan de hand van praktijkervaringen in interdepartementaal verband toe te werken naar een algemeen referentiekader dat als basis kan dienen voor een uitspraak dat de bedrijfsvoering op hoofdlijnen op orde is. Ik ben voornemens te gaan voorzien in het gevraagde referentiekader. Bij een aantal ministeries zal, ter voorbereiding op de rijksbrede invoering, de mededeling over de bedrijfsvoering als pilotproject worden opgepakt (kamerstukken II, 1999/2000, 26 573 nr. 30). Daarbij staat de benadering ten aanzien van beleidsevaluaties in het begin van de jaren negentig voor ogen. In eerste aanleg zal het referentiekader sterk procedurele normen bevatten en naarmate meer ervaring wordt opgedaan met de bedrijfsvoering zullen meer rijksbrede inhoudelijke normen kunnen evolueren die waar nodig in de CW worden vastgelegd.

6. Accountantscontrole van de jaarverslagen en het Financieel jaarverslag van het Rijk

In relatie tot de memorie van toelichting bij artikel 66 acht de AR de uitwerking van de controletaak van de departementale accountantsdienst (DAD) wat betreft de in het jaarverslag opgenomen beleidsinformatie en bedrijfsvoeringsinformatie te mager. Voorgesteld wordt om de memorie van toelichting meer in lijn te brengen met de wetteksten van de artikelen 58 en 66, waarin onder meer wordt bepaald dat de DAD dient te onderzoeken of de informatie over het beleid en de bedrijfsvoering deugdelijk wordt weergegeven in het jaarverslag.

Deze suggestie zal ik overnemen. Ik zal de memorie van toelichting bij artikel 66 zodanig zal aanpassen, dat duidelijker blijkt dat de DAD ook met betrekking tot informatie over het beleid en de bedrijfsvoering zal onderzoeken of deze informatie deugdelijk wordt weergegeven in het jaarverslag.

Ik teken daarbij echter wel aan dat, zoals nu ook wordt aangegeven in de herziene toelichting op artikel 58, dat dit niet zonder meer behoeft in te houden dat uit de accountantsverklaring van de DAD mag worden opgemaakt dat de in het jaarverslag opgenomen informatie over het beleid en de bedrijfsvoering dezelfde hoge mate van exactheid heeft als de financiële informatie. Omdat de minister de uitkomsten van beleid soms minder exact kan vaststellen dan de daaraan bestede financiële middelen, kan bij beleidsinformatie sprake zijn van een lagere gradatie van exactheid. De DAD zal dan toetsen of de deugdelijke weergave van de beleidsinformatie voldoet aan de in de begroting (en het jaarverslag) vermelde uitgangspunten en of sprake is van een ordelijk en controleerbaar totstandkomingsproces. Om te voorkomen dat bij de gebruiker van de accountantsverklaring de indruk ontstaat dat alle door de DAD gecontroleerde informatie een hoge mate van exactheid heeft, kan de DAD door middel van een toelichtende paragraaf in de accountantsverklaring verwijzen naar de nuancering die in de begroting (en het jaarverslag) is opgenomen.

In relatie tot artikel 67, derde lid, merkt de AR op dat de memorie van toelichting niet ingaat op de inhoud van de mededeling die door de accountantsdienst van het Ministerie van Financiën omtrent het Financieel jaarverslag van het Rijk wordt verstrekt.

In antwoord hierop deel ik mede dat in de mededeling zal worden aangegeven of het in het Financieel jaarverslag van het Rijk opgenomen overzicht van de totale uitgaven en ontvangsten van het Rijk is opgesteld in overeenstemming met de getotaliseerde uitgaven en ontvangsten, zoals deze zijn vermeld in de departementale en niet-departementale jaarverslagen. Voorts zal in de mededeling worden aangegeven of de Saldibalans van het Rijk in overeenstemming is met de getotaliseerde saldi, zoals deze zijn vermeld in de departementale en niet-departementale saldibalansen, alsmede of het Financieel jaarverslag van het Rijk en de Saldibalans van het Rijk overeenkomstig de daarvoor gegeven voorschriften zijn opgesteld.

Ik wil benadrukken dat deze mededeling niet het karakter heeft van een accountantsverklaring. Het afgeven van een accountantsverklaring zou betekenen dat de onder mij ressorterende Departementale Accountantsdienst Financiën (de DAF), de eindverantwoordelijkheid zou gaan dragen voor de gehele accountantscontrole bij het Rijksoverheid. Het afgeven van een accountantsverklaring bij het Financieel jaarverslag van het Rijk is op grond van de beroepsreglementering van registeraccountants slechts mogelijk, nadat de DAF op basis van reviews bij de andere departementale accountantsdiensten heeft vastgesteld dat deze diensten toereikende controlewerkzaamheden hebben verricht in het kader van de door de DAF af te geven accountantsverklaring bij de totale uitgaven en ontvangsten van het Rijk. Het fungeren van mijn accountantsdienst als groepsaccountant voor de Rijksoverheid acht ik echter op grond van het vigerende gelijkheidsbeginsel van de afzonderlijke ministeries niet opportuun. De departementale accountantsdiensten zijn immers ingesteld ten behoeve van de afzonderlijke ministers en ressorteren niet onder de minister van Financiën.

Op grond van het voorgaande heb ik gekozen voor een specifieke opdracht, waarbij door de DAF wordt onderzocht of de in de CW genoemde onderdelen van het Financieel jaarverslag van het Rijk zijn samengesteld op basis van de juiste informatie. Daarbij kan de DAF overigens mede gebruik maken van de samenvattende accountantsrapporten van andere accountantsdiensten.

Naar aanleiding van het commentaar van de AR zal ik de memorie van toelichting bij het derde lid van artikel 67 aanvullen met een tekst, waarin wordt ingegaan op de inhoud van de mededeling van de DAF omtrent het Financieel jaarverslag van het Rijk.

7. Verklaring van goedkeuring

De AR geeft aan dat het in de rede ligt dat de verklaring van goedkeuring op het gehele Financieel jaarverslag van het Rijk wordt betrokken, omdat het onderzoek van de AR ook betrekking heeft op het gehele document.

De reikwijdte van de verklaring van goedkeuring is in de voorstellen niet gewijzigd ten opzichte van de huidige situatie. De verklaring van goedkeuring heeft betrekking op de ontvangsten en uitgaven van het Rijk en op de saldibalans. Ik zie op dit moment geen aanleiding om de reikwijdte van de verklaring te vergroten. De informatie in het Financieel jaarverslag van het Rijk die niet onder de verklaring van goedkeuring valt, is immers van een andere aard. Ten dele is deze informatie beleidsmatig van aard (bijvoor-

beeld de verantwoording over het gevoerde begrotingsbeleid en het gevoerde financieel management) en ten dele weliswaar cijfermatig, maar niet (geheel) voortvloeiend uit de departementale administraties (de gegevens over het uitgavenkader en de staatsbalans). Het is niet mogelijk en passend om het rechtmatigheidsonderzoek op deze informatie van toepassing te laten zijn.

8. Oordeel AR in jaarverslagen

De AR merkt op dat in het wetsvoorstel de bepaling is opgenomen, dat de oordelen van de Rekenkamer over de jaarverslagen en haar verklaring van goedkeuring bij het Financieel jaarverslag van het Rijk worden opgenomen in de betrokken jaarverslagen (artikel 84, derde lid). De AR is geen voorstander van deze constructie. Mede gelet op haar onafhankelijke positie en op de grondwettelijke basis van haar onderzoekstaak acht zij het beter als haar oordelen uitsluitend opgenomen worden in haar eigen publicaties.

In de nota VBTB is verwoord dat het wenselijk is om het samenvattend oordeel van de externe controleur in het betrokken jaarverslag op te nemen om het waarheidsgehalte van het jaarverslag tot uitdrukking te brengen. De AR is de externe controleur ten behoeve van de Staten-Generaal.

De AR deelt deze opvatting niet. Het voorstel om het samenvattend oordeel in het jaarverslag op te nemen, is gedaan ten dienste van de controlerende taak van de Staten-Generaal. Ik ben van mening dat het opnemen van het oordeel van de AR de onafhankelijkheid van de AR op geen enkele wijze aantast. Gezien het grote belang dat de AR hecht aan het afzonderlijk communiceren van haar oordelen over de jaarverslagen naar de Staten-Generaal heb ik besloten het wetsvoorstel op dit punt aan te passen. Dit betekent dat, net als in de huidige situatie, de oordelen van de AR niet in de jaarverslagen zelf zullen worden opgenomen, maar zelfstandig door de AR aan de Staten-Generaal worden aangeboden.

9. Doelmatigheidsonderzoek AR

De AR merkt op dat bij verzuim de bepaling inzake de taak van de AR om doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken in te stellen uit de toegestuurde versie van het wetsvoorstel is weggevalen. De AR heeft hier gedeeltelijk gelijk. Het verzuim zal worden hersteld. Bij de bespreking van het commentaar bij artikel 88A wordt hierop nader ingegaan.

10. Plaats AR in het wetsvoorstel

De AR acht het niet juist de bepalingen inzake de AR in een subparagraaf van de CW te regelen. Een afzonderlijk hoofdstuk doet naar het oordeel van de AR meer recht aan de grondwettelijk vastgelegde taken van de AR.

Ik heb er geen bezwaar tegen om aan dit voorstel tegemoet te komen. Ik heb paragraaf 3 (De externe controle bij het Rijk) van hoofdstuk VI (De controle bij het Rijk) thans opgewaardeerd tot Hoofdstuk VII (De Algemene Rekenkamer). Hoofdstuk VI luidt thans: De interne accountantscontrole bij het Rijk.

11. Geïntegreerd middelenbeheer en bewaking EMU-saldo RWT's

Naar aanleiding van de procedurele opmerkingen van de AR over de (voortgang van de) artikelen inzake het geïntegreerd middelenbeheer en de bewaking van het EMU-saldo kan ik bevestigen, dat de voorbereiding

van de wetteksten en de vaststelling van de reikwijdte van dit beleidsdossier meer tijd vergen dan eerder was voorzien. Ik heb daarom besloten de aanpassing van de CW die voortvloeit uit dit dossier te verwerken in een aparte wijziging van die wet (de Tiende wijziging CW).

B. Artikelsgewijs commentaar opgenomen in de bijlage 1 bij de brief van de AR (881R/2000)

Artikel 1, vierde lid

De AR heeft er een probleem mee dat op grond van de bepaling in dit artikellid de mogelijkheid ontstaat dat bijvoorbeeld de begroting van de hoge colleges tezamen met de begroting van het departement van BZK in één wetsvoorstel wordt opgenomen. Voorgesteld wordt de tekst van dit artikellid zodanig te formuleren dat de bepaling alleen van toepassing is op begrotingsfondsen.

Deze bepaling is opgenomen met het oog op de mogelijkheid de begrotingswetten op een meer doelmatige wijze tot stand te brengen. Op basis van deze bepaling ontstaat de mogelijkheid om – zonder het aantal begrotingen als bedoeld in het eerste lid terug te brengen – het aantal begrotingswetten waarin die begrotingen worden opgenomen, terug te brengen. Bij de toepassing van deze mogelijkheid kan in de praktijk een begrotingswet zo vorm worden gegeven dat elke afzonderlijke begroting(sstaat) door middel van een of meer afzonderlijke wetsartikelen wordt vastgesteld.

In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat voor de toepassing van deze bepaling met name gedacht kan worden aan een eventuele wetsintegratie van een departementale begroting en een begroting van begrotingsfonds waarvoor dezelfde minister verantwoordelijk is. Een verdergaande toepassing sluit deze bepaling – zoals de AR terecht opmerkt – evenwel niet uit. Omdat het niet in het voornemen ligt een zo vergaande wetsintegratie van de verschillende begrotingen te gaan toepassen, ben ik bereid de AR op dit punt tegemoet te komen. Ik zal de wetsintegratie beperken tot de departementale begroting en de begroting(en) van een (de) begrotingsfonds(en) waarvoor dezelfde minister verantwoordelijk is.

Overigens wijs ik erop dat de hier bedoelde wetsintegratie alleen kan plaatsvinden met medewerking van de Staten-Generaal als medewetgever.

Artikel 5, derde lid

In reactie op artikel 5, derde lid, stelt de AR voor de zinsnede «doeltreffendheidsgegevens over het bereiken van de in het eerste lid bedoelde algemene en/of nader geoperationaliseerde doelstellingen» aan te vullen met de zinsnede «en de mate waarin het beleid heeft bijgedragen aan het bereiken daarvan». Genoemde passage wekt – zo begrijp ik – bij de AR de suggestie dat het daarbij alleen om informatie over doeltreffendheid zou gaan.

Ik heb er bewust voor gekozen in de wetteksten van artikel 5 geen onderscheid aan te brengen tussen doeltreffendheidsgegevens (is het doel bereikt?) en doeltreffendheidsgegevens (is het doel bereikt dankzij het gevoerde beleid?). Dit om te voorkomen dat het artikel enkel begrijpelijk is voor methodologische specialisten. In het artikellid wordt de term doeltreffendheidsgegevens gebruikt. Wil men iets kunnen zeggen over de doeltreffendheid (is het doel bereikt dankzij het gevoerde beleid), dan zal eerst moeten worden vastgesteld of dat doel überhaupt bereikt is; inzicht in doeltreffendheid impliceert inzicht in doeltreffendheid. Ik stel voor de

woorden «het bereiken van» uit het artikellid te schrappen en de passage onderaan bladzijde 36 in de memorie van toelichting te verduidelijken, zoals hierboven aangegeven.

De opmerking dat de tweede zinsnede van artikel 5, lid 3 «*al dan niet verkregen dan wel te verkrijgen uit beleidsevaluatieonderzoek*» zou moeten worden veranderd in «*bij voorkeur te verkrijgen uit beleids-evaluatieonderzoek*» hangt hoogstwaarschijnlijk samen met bovenstaande onduidelijkheid. In het licht van het zojuist gestelde, zal in de memorie van toelichting beter tot uitdrukking worden gebracht dat de bereiking van – algemene en met name nader geoperationaliseerde – doelen vaak wel met reguliere prestatiegegevens kan worden gevolgd, maar dat informatie over doeltreffendheid van beleid in de regel niet door reguliere prestatiegegevens kan worden verkregen. Daartoe is nagenoeg altijd periodiek evaluatieonderzoek noodzakelijk. Dit onderzoek moet voorzien in informatie waar met reguliere prestatiegegevens «gaten vallen». Deze gedachtegang is uitgebreid beschreven in de Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek Rijksoverheid waarnaar in de memorie van toelichting verwezen wordt.

Ik ben het eens met de suggestie van de AR dat de zinsnede «*beide al dan niet verkregen, dan wel te verkrijgen*» beter kan worden veranderd in «*beide al dan niet verkregen*», waarbij ik uit taalkundige overweging «beide» door «alle» zal vervangen.

De suggestie dat ook in doelmatigheidsinformatie over programmagelden zou moeten worden voorzien, neem ik niet over. Er is al voorzien in doelmatigheidsgegevens over het beleid. Programmagelden (zoals subsidies of garanties) sec kunnen nooit doelmatig of ondoelmatig zijn. Hier kan hoogstens de norm van zuinigheid worden gehanteerd. Voor een beoordeling daarvan is zicht nodig in de volume- en prijscomponent van deze uitgaven. Voor de uitvoering van subsidie- of garantieregelingen kan wel de doelmatigheidsnorm gelden. Dit betreft evenwel apparaats-uitgaven.

In het kader van artikel 5 geeft de AR ten slotte aan dat het algemeen deel van de memorie van toelichting en het artikelsgewijze deel niet geheel aansluiten en sommige passages wat onduidelijkheden bevatten. Met dank voor de gedane suggesties, heb ik genoemde passages nog eens kritisch bezien en een aantal redactionele verbeteringen aangebracht.

Artikel 8, tweede lid

De AR acht het niet juist dat in dit artikellid wordt geregeld dat de toepassing van artikel 5 (in casu het voldoen aan de in dat artikel te stellen eisen met betrekking tot de inrichting van de toelichting bij een beleidsartikel) in overeenstemming met de Minister van Financiën bij de hoge colleges geheel of gedeeltelijk achterwege kan blijven. De AR is van oordeel dat afwijkende beheersregels gebaseerd dienen te zijn op artikel 19, vierde lid. In dat artikellid is sprake van afspraken tussen een hoog college en de Minister van BZK.

In de toelichting bij artikel 8, tweede lid, wordt opgemerkt dat het, gelet op de bijzondere staatsrechtelijke positie van een aantal hoge colleges (met name de Tweede en de Eerste Kamer der Staten-Generaal) niet zonder meer voor de hand ligt om de activiteiten van alle colleges te benaderen vanuit de VBTB-invalshoek. De bepaling in artikel 8, tweede lid, biedt de mogelijkheid om rekening te houden met de specifieke positie van elk college.

Indien het bezwaar van de AR zich richt op het vermeende passeren van de Minister van BZK bij het geheel of gedeeltelijk niet toepassen van de

bepalingen in artikel 5 met betrekking tot een bepaald college, dan is er sprake van een misverstand. Immers, op grond van artikel 12 dient de Minister van BZK als verantwoordelijke minister voor de begroting van de colleges, de jaarlijkse begroting van de colleges bij de Minister van Financiën in. Indien een college van mening is dat het bepaalde in artikel 5 geheel of gedeeltelijk niet op hem van toepassing kan zijn, zal hij daarover in eerste aanleg met de Minister van BZK in overleg treden. Als de Minister van BZK die mening deelt, zal dat tot uitdrukking komen in de ontwerp-begroting die bij de Minister van Financiën wordt ingediend. Als ook de Minister van Financiën die mening heeft, biedt artikel 8, tweede lid, vervolgens de wettelijke basis om die begroting niet conform het bepaalde in artikel 5 in te richten.

Indien het bezwaar van de AR zich richt tegen de taak/bevoegdheid op zich die aan de Minister van Financiën wordt toegekend, dan deel ik dit bezwaar niet. De beoordeling van een ontwerp-begroting op onder andere het voldoen aan gestelde inrichtingseisen behoort tot de toezichthoudende taak van de Minister van Financiën. Het ligt dan ook in de rede om in bijzondere situaties als waarin artikel 8, tweede lid, beoogt te voorzien, de Minister van Financiën een beoordelende taak te geven waar het betreft het eventueel toestaan om van algemeen gestelde wettelijke bepalingen af te wijken.

Zoals de AR opmerkt, is het ook mogelijk om in de CW zelf aan te geven welke eisen voor welke colleges eventueel niet gelden. Er bestaat echter op dit moment nog te weinig ervaring met de toepassing van het VBTB-model op de begrotingen van de colleges. Om die reden is het niet praktisch om thans een en ander in de CW te regelen. Ik sluit niet uit dat in de toekomst, nadat de toepassing van het VBTB-model in de praktijk meer is uitgekristalliseerd, in de CW kan worden geregeld welke afwijkende eisen voor de begrotingen van de colleges zullen gelden.

Artikel 17, eerste lid

In reactie op artikel 17, eerste lid, stelt de AR voor een bepaling toe te voegen, dat bij schriftelijke voorstellen, voornemens en toezeggingen – zoals bedoeld in artikel 16 – ook de wijze aangegeven wordt waarop zal worden nagegaan of het beleid doeltreffend en doelmatig is.

Op zich is dit een logische suggestie, ware het niet dat:

1. in artikel 17, derde lid reeds voorgeschreven wordt dat de doelstellingen en financiële gevolgen van bedoelde voorstellen, voornemens en toezeggingen zoveel mogelijk worden toegelicht met prestatiegegevens, en
2. in de regels op grond van artikel 38, tweede lid, onder a, van de CW – in casu in de Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek Rijks-overheid – voorschriften (zullen) worden gegeven inzake de mate waarin en periodiciteit waarmee algemene en/of nader geoperationaliseerde doelstellingen van beleid ex post dienen te worden geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. In de genoemde regeling – die ik op 30 oktober 2000 voor advies aan de AR heb voorgelegd – worden ook voorschriften gegeven over de wijze waarop dit alles wordt vastgelegd en aan de Staten der Generaal wordt gepresenteerd.

Voor de noodzakelijke eenduidigheid zal ik in de toelichting bij artikel 17, eerste lid, een verwijzing opnemen naar de genoemde regeling.

Artikel 17, derde lid

Volgens de AR wordt in het derde lid van artikel 17 onjuist verwezen naar prestatiegegevens in het derde lid van artikel 5.

Deze opmerking begrijp ik niet, daar in artikel 5, derde lid, verschillende soorten prestatiegegevens worden genoemd.

Artikel 21, eerste lid

De AR merkt op dat de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid niet genoemd worden in het eerste lid en stelt voor deze alsnog op te nemen.

Op deze opmerking is reeds ingegaan bij punt 5 van onderdeel A van deze brief (bedrijfsvoering). Ik verwijs korthedshalve daarnaar.

Voorts merkt de AR op dat het niet duidelijk is wat onder de doelmatigheid van de bedrijfsvoering moet worden verstaan. Volgens haar valt daaronder in artikel 21 zowel de (doelmatige) opzet als de (doelmatige) werking van de bedrijfsvoering, maar in de artikelen 22, 25 en 26 zou de doelmatigheid alleen in opzettermen zijn beschreven.

In de memorie van toelichting bij artikel 21 is doelmatigheid van de bedrijfsvoering zodanig verwoord, dat daaronder niet alleen de opzet maar ook de werking valt. In toelichting bij de artikelen 22, 25 en 26 is de doelmatigheid van respectievelijk het financieel beheer, het materieel beheer en de administraties die ten behoeve van dat beheer worden bijgehouden, alleen in opzettermen beschreven.

De beschrijving van de eis van doelmatigheid in de memorie van toelichting bij alle vier de hier genoemde artikelen is gelijkkluidend en beoogt zowel de doelmatige opzet van de bedrijfsvoering, respectievelijk van het financieel beheer, het materieelbeheer en de administraties als de doelmatige werking daarvan. De toelichting zal op dit punt worden verduidelijkt.

De AR merkt verder op dat de omschrijving van de eis van doelmatigheid in relatie tot bedrijfsvoering niet aansluit op de op andere plaatsen gebruikte term voor doelmatigheid. De AR stelt daarbij de volgende definitie voor: «De eis van doelmatigheid van de bedrijfsvoering heeft betrekking op de relatie tussen de input en de output van de organisatie. Het gaat met andere woorden om het verband tussen de ingezette apparaatmiddelen en de kwantiteit en kwaliteit van de geleverde prestaties (producten en diensten)».

In de voorliggende CW is er bewust voor gekozen om onderscheid te maken tussen de doelmatigheid van beleid (artikel 20) en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering (artikel 21). In de memorie van toelichting wordt daarbij onderkend dat de doelmatigheid van beleid (mede) afhankelijk is van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering, met name die onderdelen die zich richten op de ontwikkeling, aansturing en uitvoering van beleid. De doelmatigheid van beleid wordt immers gedefinieerd als de vraag of hetzelfde effect met de inzet van minder financiële middelen en/of prestaties gerealiseerd kan worden of dat er met de bestaande inzet meer effect kan worden behaald. Voorwaarden daartoe zijn onder meer een terughoudende inzet van middelen en een doelmatige ontwikkeling, aansturing en uitvoering van beleid. Daarbij gaat het om het verband tussen de ingezette apparaatmiddelen en de kwantiteit en kwaliteit van de geleverde prestaties. De door de AR gedefinieerde eis van doelmatigheid van de bedrijfsvoering maakt onderdeel uit van de doelmatigheid van beleid en wordt bij de beoordeling daarvan expliciet betrokken.

In artikel 21 is een andere invalshoek gekozen. Uitgangspunt daarbij is het brede begrip bedrijfsvoering: de sturing en de beheersing van de diverse activiteiten c.q. processen die binnen ministeries plaatsvinden in het

streven naar realisatie van beleidsdoelstellingen. De eis van doelmatigheid is nu niet gedefinieerd in relatie tot het beleid, maar in relatie tot de risico's die de organisatie loopt. De bedrijfsvoering moet zodanig zijn dat de relatie tussen de (kosten van de) inzet van sturings- en beheersingsinstrumenten en de risico's die de organisatie loopt, geoptimaliseerd wordt. Zoals hiervoor is aangegeven, maakt de doelmatigheid van de ontwikkeling, de aansturing en de uitvoering van het beleid hier onderdeel van uit.

Artikel 21, tweede lid

Ten aanzien van dit artikellid stelt de AR voor, uitgaande van een omschrijving van het begrip bedrijfsvoering, aan te geven dat «in deze paragraaf tot bedrijfsvoering wordt gerekend het financieel beheer, het materieel beheer alsmede de administraties die ten behoeve van dat beheer worden bijgehouden».

Bij punt 5 van onderdeel A van deze brief (bedrijfsvoering) is reeds uiteengezet dat de codificatie beperkt wordt tot de drie genoemde aspecten, waardoor de «in ieder geval»-formulering meer voor de hand ligt.

Artikel 54, eerste en derde lid, en artikel 55

In de memorie van toelichting wordt ten aanzien van de artikelen 54 en 55 niet uitgelegd wat onder «opmerkelijke verschillen» wordt verstaan. De AR geeft aan dat het ter vermijding van verschillende interpretaties door de afzonderlijke bewindslieden gewenst is dat de uitgangspunten in lagere regelgeving worden opgenomen.

Bij de interpretatie van de term «opmerkelijke verschillen» is zowel een kwantitatieve als een kwalitatieve, meer beleidsmatige, invalshoek relevant. Het zou in principe mogelijk zijn om in de lagere regelgeving een algemene en concrete lijn uit hoofde van de kwantitatieve invalshoek op te nemen. Deze zal evenwel enigszins arbitrair zijn. Voor de kwalitatieve, meer beleidsmatige, invalshoek is het niet mogelijk om een algemene en concrete lijn te formuleren. Het strikt inkaderen van de term «opmerkelijke verschillen» zou ten koste kunnen gaan van de informatiewaarde van het jaarverslag. Vandaar dat ervoor gekozen is om de term «opmerkelijke verschillen» niet te preciseren. Zoals in de memorie van toelichting al is aangegeven zullen de gehanteerde uitgangspunten herkenbaar in het jaarverslag tot uitdrukking moeten komen zodat deze desgewenst in de dialoog met de Staten-Generaal aan de orde kunnen komen.

Artikel 56

De AR stelt de vraag of de in de toelichting bij de verantwoordingsstaat opgenomen informatie over de bedrijfsvoering ook betrekking heeft op de baten-lastendiensten.

Dit is inderdaad het geval.

Artikel 57, tweede lid

De opmerking van de AR bij dit artikellid (met betrekking tot de inrichting van het jaarverslag van de hoge colleges) is van gelijke strekking als haar opmerking bij artikel 8, tweede lid, met betrekking tot de inrichting van de begroting van de colleges.

De strekking van mijn antwoord bij artikel 8, tweede lid, geldt overeenkomstig de hierbedoelde opmerking van de AR.

Deze bepaling sluit aan bij de bepaling in artikel 1, vierde lid, inzake de mogelijkheid om meerdere begrotingen waarvoor dezelfde minister verantwoordelijk is, in één begrotingswet op te nemen. In de onderhavige bepaling wordt bepaald dat, in geval van een begrotingsfonds, het jaarverslag van dat fonds opgenomen kan worden in een bijlage bij het betrokken departementale jaarverslag.

De AR merkt op dat de memorie van toelichting niet duidelijk maakt in welke gevallen een minister een dergelijk besluit kan nemen. Om een willekeurige rapportagesystematiek te vermijden, acht de AR het zinvol in de memorie van toelichting uiteen te zetten in welke gevallen een minister deze bepaling kan toepassen en dat deze uitgangspunten in lagere regelgeving zullen worden verwerkt.

De AR is voorts van mening dat deze bepaling alleen van toepassing mag zijn in gevallen waarin de begroting van een begrotingsfonds en de betrokken departementale begroting in één begrotingswet zijn opgenomen.

Verder is het volgens de AR niet duidelijk welke informatie- en inrichtingseisen van de (bijlage bij de) verantwoording van toepassing zijn in geval van opname van het jaarverslag van een begrotingsfonds als een bijlage bij het jaarverslag van de betrokken begroting. Ook is voor de AR niet duidelijk of de accountantsdiensten en de AR in deze gevallen afzonderlijke oordelen of één oordeel moeten geven. En ten slotte wijst de AR op de beperktere strekking van deze bepaling in vergelijking met de bepaling in artikel 1, vierde lid.

De onderhavige bepaling is opgenomen uit een oogpunt van administratieve doelmatigheid. Door een jaarverslag van een begrotingsfonds als bijlage op te nemen bij het betrokken departementale jaarverslag ontstaat één document dat in één procesgang naar respectievelijk de Minister van Financiën, de AR, de Sdu en de Staten-Generaal kan worden geleid. Er ontstaat echter niet één jaarverslag; het blijven twee jaarverslagen, gebundeld tot één document. De betrokken minister beoordeelt of dat in zijn specifieke situatie daadwerkelijk doelmatiger is. Met andere criteria hoeft bij een dergelijk besluit geen rekening te worden gehouden. Ook al wordt het jaarverslag van een begrotingsfonds als bijlage opgenomen bij het departementale jaarverslag, het blijft een zelfstandig controle- en verantwoordingsstuk. Alle eisen die bij of krachtens de CW aan een jaarverslag van een begrotingsfonds worden gesteld, blijven onverkort van kracht. Accountantsdiensten en de AR zullen ook over zo'n jaarverslag een afzonderlijk oordeel moeten geven. Ik zal de memorie van toelichting in bovenstaande zin uitbreiden.

De strekking van deze bepaling is thans gelijk aan die van artikel 1, vierde lid, nu ik heb toegezegd de strekking van artikel 1, vierde lid, te zullen beperken tot begrotingsfondsen. Hoewel het voor de hand ligt om deze bepaling met betrekking tot een bepaald jaarverslag van een begrotingsfonds toe te passen, indien met betrekking tot de overeenkomstige begroting het bepaalde in artikel 1, vierde lid, is toegepast (in concreto om een jaarverslag van een begrotingsfonds alleen dan als bijlage bij het betrokken departementale jaarverslag op te nemen als de begroting van dat fonds tezamen met de betrokken departementale begroting in één begrotingswet is vastgesteld), vind ik het niet noodzakelijk dat als voorwaarde in de CW voor te schrijven. Het is uiteindelijk aan de betrokken minister te bepalen wat hij, met betrekking tot dit aspect van de presentatie van de begrotingen en de jaarverslagen waarvoor hij verantwoordelijk is, het meest doelmatig acht.

Artikel 58

De AR beveelt in verband met een meer logische opbouw van de wet aan om in dit artikel de eis op te nemen dat het jaarverslag «overeenkomstig de verslaggevingsvoorschriften is opgesteld». Alsdan kunnen de overeenkomstige toetspunten bij de artikelen inzake de accountantscontrole (artikel 66, derde lid, onder a) en inzake het onderzoek van de AR (artikel 82, derde lid, onder a) worden geschrapt.

Kortheidshalve verwijs ik naar punt 3 van onderdeel A van deze brief (Kwaliteitseisen aan informatie in de jaarverslaggeving) waarin nader op dit punt is ingegaan.

Ook wat betreft de de opmerkingen die de AR bij artikel 58 heeft gemaakt inzake de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie verwijs ik korthedshalve naar punt 3 van onderdeel A van deze brief.

Artikel 59

Dit artikel bevat de eisen waaraan de departementale saldibalans moet voldoen. De AR is van mening dat ook in dit artikel de eis moet worden opgenomen, dat de saldibalans moet zijn opgesteld «overeenkomstig de verslaggevingsvoorschriften».

Kortheidshalve verwijs ik naar punt 3 van onderdeel A van deze brief (Kwaliteitseisen aan informatie in de jaarverslaggeving) waarin nader op dit punt is ingegaan.

Artikel 61, derde lid

Dit artikel bevat de eisen waaraan het Financieel jaarverslag van het Rijk en de Saldibalans van het Rijk moeten voldoen. De AR is van mening dat ook in dit artikel de eis moet worden opgenomen, dat het Financieel jaarverslag van het Rijk en de Saldibalans van het Rijk moeten zijn opgesteld «overeenkomstig de verslaggevingsvoorschriften» .

Hier geldt hetzelfde als wat ik heb opgemerkt bij de artikelen 58 en 59. Kortheidshalve verwijs ik naar punt 3 van onderdeel A van deze brief (Kwaliteitseisen aan informatie in de jaarverslaggeving).

De AR geeft aan dat in artikel 61, bij voorkeur in het eerste lid, zou moeten worden opgenomen dat de Minister van Financiën verantwoording aflegt over de centrale administratie van 's Rijks schatkist. Ook deze verantwoording zou tenminste moeten voldoen aan de eis van een deugdelijke weergave.

Met het voorstel van de AR om voor te schrijven dat de Minister van Financiën verantwoording dient af te leggen over de gevoerde centrale administratie, kan ik instemmen. Op grond van artikel 26, tweede lid, is de Minister van Financiën verantwoordelijk voor de centrale administratie van 's Rijks schatkist. Vanuit het beginsel «geen verantwoordelijkheid zonder verantwoording» is het gepast dat over die administratie verantwoording wordt afgelegd. Die verantwoording kan worden afgelegd aan de hand van de financiële verantwoording van de Rijkshoofdboekhouding (RHB), in casu de door die afdeling op te stellen saldibalans. Die verantwoording dient daartoe een deugdelijke weergave te bevatten van de gevoerde centrale administratie. Teneinde er zeker van te zijn dat de saldibalans van de RHB met dezelfde betrouwbaarheid en exactheid is opgesteld als de departementale verantwoordingen, lijkt het mij gewenst dat voortaan jaarlijks bij de saldibalans van de RHB een accountantsverklaring wordt afgegeven. Daartoe zal ik de DAF een specifieke opdracht geven. De saldibalans van de RHB wordt met de departementale saldibalansen geconsolideerd tot de Saldibalans van het Rijk. De deugdelijkheid van de

weergave zit dus impliciet verwerkt in de eisen die in artikel 61, derde en vierde lid, zijn opgenomen, namelijk dat de rekening van uitgaven en ontvangsten en de saldibalans van het Rijk aan moeten sluiten op de overeenkomstige departementale stukken. Alleen als de uitkomsten van de centrale administratie en van de departementale administraties deugdelijk in de verantwoordingsstukken zijn weergegeven, zal er sprake kunnen zijn van een één op één aansluiting.

Ik merk overigens wel op dat het wettelijk vastleggen van deze verantwoordingsverplichting geen wijziging brengt in de verantwoording richting Staten-Generaal die door de Minister van Financiën wordt afgelegd. De Minister van Financiën legt primair verantwoording af aan de Staten-Generaal over het financieel beheer dat hij heeft gevoerd als beherende minister van de begrotingen van Financiën (IXB), van nationale schuld (IXA) en van het gemeentefonds. Daarvoor dient hij op grond van artikel 63, eerste lid, ook te worden gedechargeerd. Over het gevoerde macrobudgettaire beleid, zijn toezichhoudende en coördinerende taken in het kader van het financieel management bij het Rijk en over de onder zijn verantwoordelijkheid gevoerde centrale administratie van 's Rijks schatkist legt de Minister van Financiën door middel van het overleggen van het Financieel jaarverslag van Rijk aan de Staten-Generaal weliswaar verantwoording af, maar daarbij is geen sprake van dechargeverlening.

Artikel 63, eerste lid

In het wetsvoorstel inzake de Negende wijziging van de CW wordt de procedure tot het verlenen van decharge beschreven. Voorts wordt bepaald dat de verlening van decharge betrekking heeft op het door een minister gevoerde financiële beheer. De AR is van mening dat het in de lijn van VBTB ligt om de dechargeverlening betrekking te laten hebben op de bedrijfsvoering (vooralsnog op het financieel beheer, het materieel beheer en de ten behoeve daarvan bijgehouden administraties). Als niet voor de uitbreiding van de decharge met de aspecten materieelbeheer en administraties wordt gekozen, acht zij het zinvol dat in de memorie van toelichting wordt uitgelegd waarom de dechargeverlening beperkt wordt tot het financieel beheer. Aan dit verzoek zal gevolg worden gegeven.

Ik ben van mening dat het op dit moment nog niet opportuun is de reikwijdte van de dechargeverlening uit te breiden. Bovendien zou zulks in samenhang met de autorisatiebeslissing gezien moeten worden. Het verlenen van autorisatie hangt rechtstreeks samen met het budgetrecht van de Staten-Generaal. VBTB heeft, zoals onlangs nog uitvoerig in een brief aan de Staten-Generaal (kamerstukken II, 2000/2001, 26 573, nr. 49) is toegelicht, onder meer tot doel het budgetrecht van de Kamer te versterken. Deze versterking van het budgetrecht leidt evenwel niet als vanzelfsprekend tot een wijziging van de autorisatiebeslissing. Deze laatste zal zich primair blijven richten op het ter beschikking stellen van budget op het niveau van een begrotingsartikel. Vanuit die optiek dient de reikwijdte van de dechargebeslissing te worden gespiegeld aan de reikwijdte van de autorisatiebeslissing; het gaat uiteindelijk bij dechargeverlening om de vraag of een minister het hem toegekende budget op een rechtmatige en doelmatige wijze heeft beheerd. In deze zin zal ik de memorie van toelichting bij artikel 63, eerste lid, aanvullen.

Artikel 66, derde lid

De AR is van mening dat de controletaak van de DAD in de memorie van toelichting bij dit artikellid te mager is uitgewerkt wat betreft de in het

jaarverslag opgenomen beleidsinformatie en bedrijfsvoeringsinformatie. Deze opmerking sluit aan bij de opmerking van de AR die zij gemaakt heeft in het hoofdgedeelte van haar brief en waarop van mijn kant bij punt 6 van onderdeel A al is ingegaan.

Voor mijn reactie verwijs ik daarom korthedshalve naar dat punt 6 (Accountantscontrole van de jaarverslagen en het Financieel jaarverslag van het Rijk).

Artikel 67, derde lid

De AR stelt voor om een accountantsverklaring te laten opmaken omtrent het Financieel jaarverslag van het Rijk, de saldibalans van het Rijk en de centrale administratie van 's Rijks schatkist. Zij sluit hiermee aan bij haar opmerking in het hoofdgedeelte van haar brief en waarop van mijn kant bij punt 6 van onderdeel A al is ingegaan.

Voor mijn reactie verwijs ik daarom korthedshalve naar dat punt 6 (Accountantscontrole van de jaarverslagen en het Financieel jaarverslag van het Rijk).

Artikel 82

In relatie tot de toelichting bij artikel 82 merkt de AR op dat zij hierin een beschrijving mist van de meerwaarde die het onderzoek van de AR voor met name de Staten-Generaal kan hebben.

Ik zal aan de hand van de gedane tekstsuggesties aan de toelichting een passage toevoegen, waarin wordt ingegaan op de wijze van uitvoering van de onderzoekstaak door de AR. Voorts zal in de toelichting bij artikel 82 de opmerking worden geschrapt dat tussen de inhoud van de onderzoeken van de DAD en de AR geen wezenlijk verschil bestaat.

De AR geeft aan ervan uit te gaan dat de AR een afzonderlijk rapport bij een jaarverslag van een begrotingsfonds kan opmaken, indien met toepassing van artikel 57 een dergelijk jaarverslag als bijlage wordt opgenomen bij het departementale jaarverslag en dat voor dit jaarverslag dezelfde eisen gelden als voor de «gewone» jaarverslagen. In antwoord hierop verwijs ik korthedshalve naar mijn reactie bij de opmerkingen van de AR over artikel 57, derde lid.

Artikel 83

De AR stelt voor de verklaring van goedkeuring te betrekken op het Financieel jaarverslag van het Rijk als geheel.

Bij punt 7 van onderdeel A van deze brief (verklaring van goedkeuring) is reeds de motivatie uiteengezet om de reikwijdte van de verklaring van goedkeuring ongewijzigd te laten. Korthedshalve verwijs ik daarnaar.

Artikel 84, tweede lid

De AR merkt op dat in dit artikellid alleen wordt gesproken over het onderzoek van een jaarverslag en niet van de saldibalans. Zij stelt voor de bepaling met dit onderzoeksobject uit te breiden.

De AR heeft hier een terecht punt. Ik stel echter voor de bepaling nog iets algemener te formuleren door te verwijzen naar «een onderzoek als bedoeld in artikel 82, eerste lid, dan wel artikel 83, eerste lid».

Artikel 84, derde lid

De AR is van mening dat de bepaling dat de oordelen van de AR over de

jaarverslagen en haar verklaring van goedkeuring door de minister van Financiën worden opgenomen in de betrokken jaarverslagen die aan de Tweede Kamer worden gezonden, geschrapt moet worden. Volgens de AR strookt dit niet met de onafhankelijkheid van de AR en haar rol in het staatsrecht.

Voor mijn reactie verwijs ik korthedshalve naar mijn opmerkingen in onderdeel A van deze brief, onder punt 8.

Artikel 88A

In haar commentaar constateert de AR dat verzuimd is de huidige bepaling van artikel 57 op te nemen. Dit betreft de taak van de AR om doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek te doen. Zij stelt voor na artikel 88 een nieuw artikel in te voegen.

De AR wijst terecht op dit verzuim, zij het dat het verzuim alleen betreft het onderzoek naar de doelmatigheid van het beleid. Het onderzoek naar de doelmatigheid van het beheer en de organisatie – in nieuwe termen: de bedrijfsvoering – is verwerkt in artikel 82, tweede lid. Daarin wordt bepaald dat de AR onderzoekt of het financieel beheer, het materieel beheer en de daartoe bijgehouden administraties voldoen aan de eisen in de artikelen 22, 25 en 26. De doelmatigheid is daarin een van de eisen. Door de koppeling van rechtmatigheids- en doelmatigheidsonderzoek in artikel 82 wordt echter – ten onrechte – het doelmatigheidsonderzoek als een jaarlijks onderzoek aangemerkt. Het is niet de praktijk en niet de bedoeling (voor te schrijven) dat de AR integraal jaarlijks het beleid en de bedrijfsvoering op doelmatigheid beoordeelt.

Ik ben daarom meegegaan met suggestie van de AR om het doelmatigheidsonderzoek van de AR in een apart wetsartikel (84A) op te nemen. Dit artikel is thans als volgt geformuleerd:

De Algemene Rekenkamer onderzoekt de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid en de doelmatigheid van het financieel en het materieelbeheer, de daartoe bijgehouden administraties en de organisatie van het Rijk.

Artikel 95, eerste lid

Dit artikellid betreft het voormalige artikel 63, eerste lid. Daarin zijn geen wijzigingen aangebracht. De AR doet thans wederom het voorstel de tekst van dit artikellid aan te passen.

In het kader van de Zevende wijziging van de CW is hierover al uitgebreid van gedachten gewisseld. Ik volsta in eerste aanleg met naar mijn daarbij weergegeven standpunt te verwijzen.

De AR merkt aanvullend op dat inmiddels toch weer interpretatieverschillen met mij zijn gerezen. Volgens de AR zou mijn interpretatie ertoe leiden dat bij de oprichting van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) artikel 63, eerste lid, (thans artikel 95) niet zou gelden. Dat houdt in dat over een wetsvoorstel tot oprichting van een zbo, op grond van artikel 95, eerste lid, geen voorafgaand overleg met de AR gevoerd hoeft te worden. Op grond van het oude artikel 59, eerste lid, onder d) (nieuw artikel 90, eerste lid, onder d) krijgt de AR evenwel bij zo'n zbo – voor zover dat orgaan tevens als een rechtspersoon met een wettelijke taak is aan te merken – controlebevoegdheden. Bovendien wijst de AR erop dat op grond van Aanwijzing 124x, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving vooraf verplicht overleg met de AR gevoerd dient te worden over de oprichting van een zbo. Om deze redenen bepleit de AR nogmaals de aanpassing van artikel 95, eerste lid.

Ik constateer aan de hand van de uiteenzetting van de AR dat op grond van andere regelgeving dan die bedoeld in artikel 95, eerste lid, van de CW vooraf overleg gevoerd moet worden met de AR over een wetsvoorstel tot instelling, oprichting of aanwijzing van een zbo. Ik zie daarom geen dwingende reden voor de door de AR bepleite aanpassing van artikel 95, temeer omdat naar mijn oordeel de voorgestelde wijziging kan leiden tot een interpretatie waarbij bijvoorbeeld ook subsidieregelingen vooraf aan de AR voorgelegd zouden moeten worden.

C. Wetstechnische opmerkingen opgenomen in bijlage 2 bij de brief van de AR (881R/2000)

Begrippen

Er wordt opgemerkt dat het de doorzichtigheid van de wet ten goede zou komen indien de wet zou beginnen met een begrippenartikel.

Hoewel niet geheel duidelijk is wat in dit verband met doorzichtigheid (transparantie) wordt bedoeld, merk ik op dat een begrippenartikel naar mijn oordeel met name meerwaarde heeft als daarmee begrippen met een hoog abstractieniveau eenduidig worden vertaald naar een lager abstractieniveau. Daarvan is in de gegeven voorbeelden, met uitzondering van de begrippen bedrijfsvoering en doeltreffendheidsgegevens geen sprake. Een praktisch bezwaar is verder dat vele begrippen niet alleen in deze wet worden gebruikt, maar ook in lagere comptabele regelgeving. Definiëring van begrippen in deze wet is niet wenselijk als niet gelijktijdig de consequentie van die definiëring voor de lagere regelgeving wordt nagegaan. Omdat dat tot een aanzienlijke vertraging in de totstandkoming van deze wet kan leiden, neem ik dit voorstel niet over.

Artikel 1 en andere

Opgemerkt wordt dat het gebruik van hoofdletters niet consequent lijkt.

Bij het gebruik van hoofdletters is zo goed mogelijk aanwijzing 93 van de Aanwijzingen voor de regelgeving gevolgd.

Artikel 1, tweede lid

Er worden door de AR bepaalde relaties gelegd tussen de begrippen begroting, begrotingsstaat, begrotingswet, wetsartikelen en toelichting, waaruit blijkt dat kennelijk niet helder is hoe die relaties in dit wetsvoorstel liggen. Tevens blijkt uit de beschrijving dat door de AR de begroting wordt opgevat als de optelsom van de begrotingsstaat en de (op die staat betrekking hebbende) wetsartikelen.

De relaties zoals deze in deze wet worden gelegd zijn als volgt.

- a. Een begrotingswetsvoorstel (A) wordt gevormd door de wetsartikelen (B), de als bijlage bij die wetsartikelen behorende begrotingsstaat (C) en de memorie van toelichting (D).
- b. De memorie van toelichting (D) wordt gevormd door een toelichting bij de wetsartikelen (D1) en een toelichting bij de (begrotingsartikelen zoals opgenomen in de) begrotingsstaat (D2).
- c. Een begrotingswet (E) wordt gevormd door de wetsartikelen (B) en de begrotingsstaat (C). De wetsartikelen regelen in procedurele zin de inhoud van de begrotingsstaat. Zij behoren niet tot de begrotingsstaat en vallen dus ook niet onder het begrip *begroting*.
- d. Een begroting wordt gevormd door de begrotingsstaat (C) en een daarbij behorende toelichting (D2).

- e. De begrotingsstaat (C) wordt bij de wet vastgesteld en – staatsrechtelijk vanzelfsprekend – niet de bij die staat behorende toelichting (D2).

Ik heb dit schema alsnog in de toelichting bij artikel 1, tweede lid, verwerkt.

Artikel 1, derde lid

Opgemerkt wordt dat de begrotingsstaten bij de wet worden vastgesteld. Dat lijkt volgens de AR niet goed, omdat volgens de Grondwet jaarlijks begrotingswetten dienen te worden ingediend. Volgens de AR worden derhalve begrotingen bij de wet vastgesteld en niet slechts een onderdeel daarvan, namelijk de begrotingsstaat.

Voor de relaties zoals die tussen de verschillende begrippen in het wetsvoorstel worden gelegd, wordt verwezen naar het overzicht dat hiervoor bij artikel 1, tweede lid, is opgenomen.

Het misverstand kan ontstaan doordat het begrip *begroting* in de Grondwet en het begrip *begroting* in deze wet niet dezelfde zijn. Het begrip *begroting* in de Grondwet komt in deze wet overeen met het begrip *begrotingsstaat*. Deze vertaalslag is nodig omdat in de bestuurlijk-administratieve praktijk een begroting meer is dan alleen de bij de (begrotings-)wet opgenomen staat; de daarbij behorende toelichting is een wezenlijk onderdeel van een begroting (zie de Nota VBTB).

Ik geef er sterk de voorkeur aan om het begrip *begroting* in de CW te laten aansluiten bij hetgeen de gebruikers ervan als begroting ervaren om misverstanden in de praktijk te voorkomen.

In de toelichting bij het tweede lid van artikel 1 zal ik opnemen dat het begrip *begrotingsstaat* in de CW overeenkomt met het begrip *begroting* in artikel 105 van de Grondwet.

Artikel 10, zesde lid

Gevraagd wordt of in dit lid niet ook verwezen moet worden naar het tweede lid van artikel 10.

Een zodanige verwijzing is niet nodig, omdat met de schriftelijke kennisgeving aan de Tweede Kamer van het voornemen tot instelling van een baten-lastendienst, het concept-besluit zal worden meegestuurd. Het (concept-)besluit moet worden ingericht conform een door de Minister van Financiën voorgeschreven model (Hafir A6.2), waaruit de overeenstemming met het oordeel van de ministerraad dient te blijken.

Artikel 23

Volgens de AR past het beter om dit artikel, dat volgens haar de procedure betreft van het niet-tijdig vaststellen van een begroting, op te nemen in de paragraaf over het tijdschema van de begroting.

Artikel 23 betreft naar mijn oordeel niet de procedure van het niet-tijdig vaststellen van de begroting, maar regelt welke begrotingsuitvoerende handelingen na de aanvang van het begrotingsjaar door een minister mogen worden verricht, indien de begrotingswet alsdan nog niet is vastgesteld. Dit artikel hoort daarom thuis in het hoofdstuk over het begrotingsbeheer. Ook in de oude CW was dit artikel in dat hoofdstuk opgenomen.

Artikelen 54 en 55

Opgemerkt wordt dat de redactie van deze artikelen verschilt voor zover het betreft het gebruik van het woord *meerjarig*.

Bewust is hier gekozen voor een enigszins afwijkende redactie in twee situaties die op elkaar lijken.

De tekst van artikel 54 sluit aan bij die van artikel 5, eerste lid, en de tekst van 55 bij die van artikel 6, vierde lid. Ook bij die artikelen verschilt de inpassing van het woord *meerjarig*.

De formulering in artikel 6, vierde lid, heeft taalkundig mijn voorkeur, omdat het aspect van meerjarigheid betrekking heeft op alle vier de onderdelen die in dat artikellid worden opgesomd. Die formulering kan evenwel in artikel 5, eerste lid, niet worden gebruikt, omdat het meerjarige aspect in dat artikellid slechts betrekking heeft op vier van de zes opgesomde onderdelen.

Artikel 57

Artikel 57 wordt niet erg overzichtelijk bevonden. Voorgesteld wordt het tweede lid onder te brengen bij artikel 56. Deze suggestie heb ik overgenomen.

Artikel 63, tweede lid

Het voorstel om de woorden «of worden» te schrappen, is niet overgenomen. De tekst van dit artikellid nog eens goed lezend, is het bij nader inzien beter om de tekst te formuleren als volgt:

«... die niet *uiterlijk* op de derde woensdag van mei aan de Tweede Kamer *worden* gezonden, met de reden daarvan.».

Artikel 70, eerste lid

Gewezen wordt hier op een omissie in de toelichting. In dit artikellid is een wijziging aangebracht, terwijl in de toelichting wordt opgemerkt dat geen wijziging is aangebracht. In de toelichting zal ik alsnog op de aangebrachte wijziging ingaan.

Artikel 84, eerste en tweede lid

Ook bij deze artikelliden wordt door de AR gewezen op een tekortschietende toelichting.

Ik zal de toelichting in het licht van de door de AR gemaakte opmerking aanpassen.

Artikel 96 en 97

De AR vraagt zich af of het staatsrechtelijk juist is dat via deze bepalingen inzake de comptabele noodwetgeving ook de taak van de AR, die grondwettelijk is verankerd, buiten werking wordt gesteld.

De hier bedoelde bepalingen hebben betrekking op buitengewone omstandigheden als bedoeld in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, waarbij de inwendige of uitwendige veiligheid van het Rijk in het geding is. Artikel 103 van de Grondwet (GW) geeft aan welke bevoegdheid de wetgever heeft aangaande uitzonderingsbepalingen. Tot op zekere (beperkte) hoogte mogen daarbij bepalingen van de GW opzij worden gezet. Dat geldt niet voor de bepalingen inzake de AR. De GW bepaalt echter alleen dat de AR de uitgaven en ontvangsten van het Rijk onderzoekt en dat zij de Rijksrekening goedkeurt. De afwijkende regels die de

Minister van Financiën op grond van artikel 97 kan stellen, zullen daarom geen betrekking kunnen hebben op de inhoud/aard van deze twee taken. Dat sluit mijns inziens niet uit dat wel van de regels in de CW kan worden afgeweken, voor zover die regels bijvoorbeeld betrekking hebben op de wijze waarop de AR die taken dient uit te voeren, op de bevoegdheden die zij daarbij tot haar beschikking heeft, op de uiterste data die daarbij gerespecteerd moeten worden, e.d. Bepaald zou bijvoorbeeld kunnen worden dat de AR het bedoelde onderzoek en de goedkeuring van de Rijksrekening uitvoert, nadat de uitzonderingstoestand is afgelopen. Een passage in deze zin zal in de memorie van toelichting worden opgenomen.

Memorie van toelichting, blz. 28

De AR merkt op dat het laatstgenoemde aspect in tabel 3 luidt: «Veronderstellingen in *effectbereiking*, doelmatigheid en raming». De AR vindt het consistenter met de overige tekst als dit aspect als volgt wordt verwoord: «Veronderstellingen in *doeltreffendheid*, doelmatigheid en raming».

Vanuit consistentie met de overige tekst bezien, lijkt op het eerste gezicht het vervangen van de term *effectbereiking* door *doeltreffendheid* logisch. Het genoemde aspect «Veronderstellingen ...» heeft echter tot doel de (maatschappelijk) context van het beleid duidelijk te maken. Dat wil zeggen, dat naast informatie over bijvoorbeeld sociaal-economische of maatschappelijke ontwikkelingen of beleid van anderen dat van invloed is op de doeltreffendheid van het beleid, ook het effect van het beleid op andere beleidsterreinen toegelicht wordt: de positieve en negatieve neveneffecten. De term *effectbereiking* dekt de lading van deze paragraaf dus beter, omdat het ook effecten betreft die niet aan het doel van het beleidsartikel zijn te relateren.

Memorie van toelichting, blz. 29

Volgens de AR lijkt in de eerste alinea het voorbeeld – handhaving van de kustlijn – niet goed gekozen. Ook deze doelstelling zal nader moeten worden geoperationaliseerd.

De algemene doelstelling «handhaving van de kustlijn» is meetbaar: hoeveel kilometer kustlijn is er op dit moment en door te meten of dat zo blijft, biedt deze doelstelling tevens concrete aanknopingspunten voor sturing. Ons inziens is een verdere operationalisering van deze doelstelling dan ook niet nodig. Wat wel nodig is, is het benoemen van de waarden die de 0-situatie – ofwel de te handhaven situatie – betreffen: X km kustlijn op een hoogte van Y meter, bij afkalven te herstellen binnen Z periode. Het aangeven van streefwaarden voor effecten en prestaties en het aangeven van de doelgroep en de planningshorizon maken een doelstelling – algemeen en operationeel – concreter, maar zijn als zodanig niet als de nadere operationalisatie zelf aan te merken. Het begrip *operationaliseren* wordt gereserveerd voor het zodanig formuleren van niet-meetbare en/of niet-stuurbare doelstellingen dat ze wel meetbaar en stuurbaar zijn. Voorzover dat in de memorie van toelichting niet goed tot uitdrukking komt, zal deze hierop worden aangepast.

Memorie van toelichting, blz. 33

Door de AR wordt voorgesteld de zin «Vanuit een juridische invalshoek is de begroting derhalve gelijk aan de vastgestelde begrotingsstaat» te schrappen.

Onder verwijzing naar mijn uiteenzetting bij artikel 1, tweede en derde lid (van dit onderdeel C) neem ik dit voorstel niet over.

Memorie van toelichting, blz. 45

De AR merkt op dat in de derde alinea de doelmatigheid van beleid gelijk wordt gesteld aan *kosteneffectiviteit*. Het introduceren van nieuwe begrippen geeft volgens de AR verwarring en kan daarom beter achterwege blijven.

Verder wordt gesteld dat de vijfde alinea, beginnende met «De eisen van doeltreffendheid» beter kan vervallen.

Doordat het begrip *doelmatigheid* voor de AR een bredere betekenis had dan voor de (vak)departementen is de ruimte tussen deze definities ingevuld door eigen formuleringen van het begrip doelmatigheid met alle onduidelijkheid en miscommunicatie van dien. In de Negende wijziging wordt onderscheid gemaakt tussen de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Omdat bij een enkel ministerie voor doelmatigheid van beleid het begrip *kosteneffectiviteit* wordt gebruikt, is – om geen mistverstanden te laten bestaan – in de toelichtende sfeer tussen haakjes het begrip *kosteneffectiviteit* opgenomen. Ook het begrip *doelmatigheid van de bedrijfsvoering* kent een nadere toelichting, evenals het begrip *terughoudendheid*. Er is bewust gekozen voor het gebruik van de term *doelmatigheid van beleid*, omdat dit het best aansluit bij de belevingswereld van de departementen.

Memorie van toelichting, blz. 51

De AR bedoelt hier te verwijzen naar artikel 39 op blz. 50.

De gemaakte opmerking over de aanpassing van de richtlijn, waarnaar in artikel 39 wordt verwezen, is terecht en zal worden verwerkt.

Memorie van toelichting, blz. 52

De foutieve verwijzing naar artikel 69 zal worden aangepast door een juiste verwijzing naar artikel 65.

Memorie van toelichting, blz. 53

Het woord zorg in de toelichting bij artikel 56 zal, gelet op de wettekst van artikel 21, eerste lid, waarnaar wordt verwezen, worden vervangen door *verantwoordelijkheid*.

Ik vertrouw erop dat ik met de bovenstaande reactie op een evenwichtige wijze rekening heb gehouden met de opvattingen die bij de Rekenkamer leven, over de wijze waarop de voorstellen uit de regeringsnota VBTB in de Comptabiliteitswet verwerkt zouden moeten worden.

Ten slotte wijs ik u erop dat ook artikel 7, inzake de begroting van nationale schuld, is gewijzigd. Over dit artikel zijn door de AR geen opmerkingen gemaakt. Deze wijziging hangt onder meer samen met wijzigingen in het beleid ter zake van het geïntegreerd middelenbeheer met betrekking tot rechtspersonen met een wettelijke taak.

De Minister van Financiën,
G. Zalm