

Vergaderjaar 2010–2011

32 792

Wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 in verband met de wijziging van een aantal begrotingen en enkele technische aanpassingen (Vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Bij het aantreden van het huidige kabinet is besloten geen programmaministers te benoemen. Verwezen wordt naar de koninklijke besluiten van 14 oktober 2010 (Stcrt. 2010, 16.525 en 16.540). Er maken derhalve met ingang van 14 oktober 2010 geen ministers voor Wonen, Wijken en Integratie en Jeugd en Gezin deel uit van het kabinet. Daarmee is ook de politieke basis aan aparte (programma)begrotingen van Wonen, Wijken en Integratie (WWI) en Jeugd en Gezin (J&G) komen te ontvallen. Dit leidt tot de noodzaak de Comptabiliteitswet 2001 (CW) te wijzigen (Artikel I, onderdelen A, onder 1, en F).

Daarnaast is het met het oog op de toekomst – een toekomstig kabinet zou weer kunnen kiezen voor een programmaminister – en om reden van wetgevingsdoelmatigheid – het voorkomen van ad hoc wetswijzigingen als de onderhavige – een meer structurele voorziening in de CW opgenomen voor het toevoegen van andere begrotingen aan de Rijksbegroting dan de in artikel 1 van die wet opgesomde begrotingen (Artikel I, onderdeel A, onder 4, en onderdeel E).

Verder wordt een aantal naamswijzigingen van begrotingen – die de afgelopen jaren ad hoc jaarlijks zijn aangepast door middel van de betrokken begrotingswetten – thans structureel in de CW doorgevoerd (Artikel I, onderdelen A, onder 2 en 3, B, D en I).

Deze wetswijziging biedt, in aansluiting op de afspraak in het regeerakkoord dat er deze kabinetsperiode geen additionele voeding van het Fonds economische structuurversterking (Fes) plaatsvindt, de basis voor een administratieve verlichting binnen de rijksorganisatie. Op basis van die afspraak wordt het Fes echter niet opgeheven. Om te voorkomen dat toch jaarlijks een begroting moet worden ingediend, wordt de feitelijke werking van het Fes als begrotingsfonds voor onbepaalde tijd buiten werking gesteld (Artikel I, onderdeel C).

Ten slotte vindt een technische aanpassing van de CW plaats, die voortvloeit uit de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon.

Het wetsvoorstel heeft, voor de onderdelen die leiden tot het schrappen in de CW van de programmabegrotingen en de programmaministers, alleen bruto financiële gevolgen voor de Rijksbegroting, omdat het schrappen van deze onderdelen financieel slechts leidt tot een herverdeling van begrotingsonderdelen binnen de Rijksbegroting.

De technische wijzigingen hebben geen financieel effect.

De CW is een interne organisatiewet van het Rijk en heeft dan ook geen betrekking op derde partijen. Er zijn als gevolg van deze wetswijziging derhalve geen effecten en dus geen ook geen administratieve lasten voor burgers, bedrijfsleven en andere maatschappelijke sectoren, noch voor medeoverheden.

Artikel I, onderdelen A, onder 1, en onderdeel F

Door deze wijzigingen worden de programmabegrotingen Wonen, Wijken en Integratie (WWI) en Jeugd en Gezin (J&G) uit artikel 1 CW geschrapt, alsmede de programmaministers – als beherende ministers van die begrotingen – uit artikel 19a van de CW¹.

Op grond van artikel II treden deze bepalingen in werking op 1 augustus 2011, waardoor voor het begrotingsjaar 2012 geen begrotingen voor WWI en J&G zullen worden ingediend.

Voor de jaren 2010 en 2011 blijven deze begrotingen echter (formeel) doorlopen, omdat het om praktisch administratieve redenen ongewenst is om op een andere datum dan het jaareinde lopende begrotingen, en de daarmee samenhangende boekhouding, af te sluiten.

Voor het begrotingsjaar 2010 is voor het beheer van de begrotingen van WWI en J&G in de tweede suppletoire begroting 2010 (Najaarsnota) een wetsbepaling opgenomen, waarin in afwijking van artikel 19a voor het jaar 2010 andere ministers (vanaf 14 oktober 2010) voor het beheer van die begrotingen verantwoordelijk worden gesteld. Voor WWI, Kamerstukken II, 2010/2011, 32 565-XVIII, nr. 1 en voor J&G, Kamerstukken II, 2010/2011, 32 565-XVII, nr. 1).

Voor 2011 is een soortgelijke wetsbepaling opgenomen in de incidentele suppletoire begrotingen 2011 (samenhangende met de departementale herindeling) van WWI en J&G (Kamerstukken II, 2010/2011, 32 609-XVIII, nr. 1/2 en 32 609-XVII, nr. 1/2).

Artikel I, onderdeel A, onder 2, en onderdelen B, D en I

In onderdeel A, onder 2, wordt structureel de naamswijziging van *de begroting van het koninklijk huis* in artikel 1 CW doorgevoerd; dat wordt: *de begroting van de Koning*. De afgelopen jaren is die naamswijziging, vooruitlopend op deze structurele wijziging, jaarlijks ad hoc doorgevoerd in de wet tot vaststelling (of tot wijziging) van die begroting.

Met deze wijziging hangt samen de aanpassing van de artikelen 8, eerste lid, 19, vierde lid, en 57 CW (onderdelen B, D en I van artikel I).

Ten aanzien van artikel 57 wordt opgemerkt, dat niet louter de naamswijziging in het eerste lid is doorgevoerd (lid 1 luidt thans nog: *Het jaarverslag met betrekking tot de begroting van het koninklijk huis bevat in aansluiting op artikel 8, eerste lid, de geraliseerde uitkeringen aan de leden van dat huis.*), maar dat dit lid kan komen te vervallen. Na de wijziging van artikel 8, eerste lid, CW (onderdeel B van artikel I) is het op grond van de bestaande artikelen 51 t/m 55 CW helder hoe het jaarverslag met betrekking tot de begroting van de Koning er qua presentatie uit zal zien.

¹ Artikel 1, lid 1, onder b, CW 2001 luidt:

Tot de Rijksbegroting behoren: (...) b. de begrotingen van nationale schuld, van wonen, wijken en integratie en van jeugd en gezin; Artikel 19a CW luidt:

1. Onze Minister voor wonen, wijken en integratie is verantwoordelijk voor het beheer van de begroting van wonen, wijken en integratie.

2. Onze Minister voor jeugd en gezin is verantwoordelijk voor het beheer van de begroting van jeugd en gezin.

Artikel I, onderdeel A, onder 3

De oorspronkelijke begroting van de hoge colleges van staat (II) is het afgelopen decennium opgesplitst in *de begroting van de Staten-Generaal* (IIA) – zie artikel 1, eerste lid, onder f, CW – en *de begroting van de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman, de kanselarij der Nederlandse Orden, het kabinet van de Gouverneur van Aruba, het kabinet van de Gouverneur van Curaçao en het kabinet van de Gouverneur van Sint Maarten* (IIB), zie artikel 1, eerste lid, onder g, CW, zoals dat onderdeel luidt sinds de Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Stb. 2010, 350).

Thans wordt om praktische reden de lange opsomming in de naam van deze begroting vervangen door de begroting van de overige Hoge Colleges van Staat en de Kabinetten van de Gouverneurs. De bepaling *overige* bij Hoge Colleges van Staat moet worden gezien in relatie tot de Eerste en de Tweede Kamer der Staten-Generaal, die eveneens Hoog College zijn.

Artikel I, onderdeel A, onder 4, en onderdeel E

Voor de motivering van de bepaling in deze onderdelen wordt verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting.

Ook wordt verwezen naar de briefwisseling met de Algemene Rekenkamer, die als bijlage bij deze memorie van toelichting is gevoegd.

Artikel I, onderdeel C

Het eerste lid van het ingevoegde artikel 9a bepaalt dat vanaf het begrotingsjaar 2012 van de wettelijke verplichting tot het jaarlijks indienen van een begroting voor het Fes kan worden afgeweken.

Het tweede lid regelt dat, wanneer voor enig begrotingsjaar geen voorstel als bedoeld in het eerste lid wordt ingediend, de ontvangsten en uitgaven van het Fes op nul worden gesteld.

Het op nul stellen impliceert de tijdelijke «bevrozing» van de voeding van het fonds. In het regeerakkoord is afgesproken dat het Fes deze regeerperiode niet gevoed wordt. Reeds aangegane verplichtingen worden in het desbetreffende begrotingsjaar verantwoord op de begrotingen van de relevante vakdepartementen en worden dus op die begrotingen budgettair afgewikkeld ten laste van de algemene middelen. Bevrozing heeft daar dus geen betrekking op. De bevrozing heeft dan ook geen consequenties voor reeds aangegane verplichtingen.

Het derde lid van dit artikel zorgt er voor dat de keuze om al dan niet een voorstel van wet als bedoeld in het eerste lid in te dienen een tijdelijk karakter kent. Indien een voorstel van wet als bedoeld in het eerste lid wordt ingediend, vervalt het artikel. De regering is vervolgens weer gehouden om jaarlijks een wetsvoorstel tot vaststelling van de begrotingsstaat voor het Fes in te dienen.

Artikel I, onderdelen G, H, J en K

De aanpassingen in deze onderdelen betreffen een redactionele aanpassing van de onderhavige wet naar aanleiding van de inwerking-treding van het Verdrag van Lissabon (PbEU, 2008/C115). Een aantal begrippen is door inwerkingtreding van het Verdrag gewijzigd, zoals de Europese Gemeenschappen (is geworden: Europese Unie) en de Commissie van de Europese Gemeenschappen (is geworden: Europese Commissie).

Artikel II

Op grond van het Regeerakkoord is besloten per 2012 het Waddenfonds te decentraliseren en de middelen over te dragen aan de betrokken decentrale overheden. Het Waddenfonds kan dan ook als een begrotingsfonds ex artikel 9 van de Comptabiliteitwet 2001 worden opgeheven. Daartoe zal nog in de loop van dit jaar een voorstel van wet tot onder andere het intrekken van de Wet op het Waddenfonds bij de Tweede Kamer worden ingediend. Met ingang van 2012 zal er daarom geen begroting voor het Waddenfonds hoeven te worden voorbereid en vastgesteld.

Op grond van de comptabele regelgeving (Comptabiliteitswet 2001 en de daarop gebaseerde Rijksbegrotingsvoorschriften) dient echter in de zomer van 2011 de voorbereiding van de begroting 2012 ter hand te worden genomen. Zonder nadere tijdige voorziening zou dan op de derde dinsdag van september a.s. een zogenoemde nul-begroting bij de Tweede Kamer moeten worden ingediend. Omdat dat geen redelijk doel dient, wordt in het onderhavige artikel bepaald dat van die indieningsprocedure voor de begroting van het Waddenfonds voor het jaar 2012 kan worden afgezien.

Artikel III

Door de in dit artikel genoemde onderdelen zo nodig terug te laten werken tot 1 augustus 2011 wordt bereikt, dat met de daarin geregelde wijzigingen rekening gehouden kan worden bij de voorbereiding van de begrotingen 2012. De ontwerp-begrotingen 2012 worden medio augustus 2011 in de ministerraad behandeld en worden aansluitend voor advies naar de Afdeling advisering van de Raad van State gezonden.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager

Brief van de Algemene Rekenkamer aan de Minister van Financiën over het voorstel van wet tot Vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 (brief van 15 februari 2011, kenmerk 11000337R).

Aan de minister van Financiën.

Bij brief van 5 januari 2011 legde u ons ter advisering de Vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 voor. Dit voorstel heeft een louter technisch karakter; beleidsmatig-inhoudelijke wijzigingsvoorstellen zijn er, zo geeft u aan, niet in opgenomen. De voorgestelde wijzigingen zijn primair een gevolg van de afspraken in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Verhagen.

U verzoekt de Algemene Rekenkamer met voorrang haar zienswijze kenbaar te maken. De beantwoording is enigszins vertraagd, doordat er na ontvangst van uw brief, ondershands een nieuwe conceptversie is ontvangen.

Wij hebben een opmerking over de invoeging van onderdeel j in het eerste lid van artikel 1 van de Comptabiliteitswet 2001 (voorstel, Artikel I, onderdeel A4). Wij vinden dat het voorstel te veel ruimte laat voor de toevoeging van begrotingen aan de Rijksbegroting buiten de Comptabiliteitswet om. Die toevoeging kan volgens het voorstel geschieden bij de wet, waarmee die begroting voor de eerste keer wordt vastgesteld.

We hebben er begrip voor dat u wilt voorkomen, dat telkens de Comptabiliteitswet 2001 moet worden gewijzigd, indien een programmabegroting wordt ingesteld of opgeheven. Wij vinden de tekst van het voorstel echter iets te ruim. De Comptabiliteitswet behoort te regelen welke minister verantwoordelijk is voor het beheer van welk onderdeel van de Rijksbegroting.

Voor de begrotingen van de ministeries is dit in algemene zin geregeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, en artikel 19, eerste lid. Voor de begrotingsfondsen, is dat geregeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder i, en artikel 9, derde lid. Voor de zogenaamde niet-departementale begrotingen is dit expliciet geregeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b tot en met h, en artikel 19, tweede tot en met zevende lid.

Wij stellen voor onderdeel j toe te voegen om daarmee uitsluitend eventuele toekomstige programmabegrotingen te regelen. Dat zijn begrotingen met een verantwoordelijke minister, die niet de leiding van een ministerie heeft. Dat kan op dezelfde manier in algemene zin worden geregeld, als voor de begrotingen van de ministeries. Onderdeel j zou dan bepalen dat tot de Rijksbegroting behoren «voor zover aanwezig, begrotingen van de onderscheiden ministers die niet met de leiding van een ministerie zijn belast». In artikel 19 wordt een achtste lid toegevoegd, waarin de verantwoordelijkheid van die minister(s) wordt geregeld.

Algemene Rekenkamer

drs, Saskia J. Stuiveling, president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA, secretaris

Antwoordbrief van de Minister van Financiën aan de Algemene Rekenkamer (brief van 8 maart 2011, kenmerk 148U).

Aan de president van de Algemene Rekenkamer.

Met uw bovenvermelde brief bracht de Rekenkamer advies uit over het wetsvoorstel tot Vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001. U adviseert om in onderdeel j van artikel 1, eerste lid, uitsluitend eventuele programmabegrotingen te regelen. Dat zijn begrotingen met een verantwoordelijke minister, die niet de leiding van een ministerie heeft. Daarnaast zou het regelen van het beheer van dergelijke begrotingen beter in artikel 19, lid 8, passen.

Uw advies heb ik deels overgenomen.

De regeling van het begrotingsbeheer heb ik verplaatst naar artikel 19 en komt te luiden: *De wet, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel j, bepaalt wie van Onze Ministers belast is met het beheer van de begroting die met die wet aan de Rijksbegroting wordt toegevoegd.*

De door u voorgestelde formulering van onderdeel j – luidende: *(Tot de Rijksbegroting behoren:) voor zover aanwezig, begrotingen van de onderscheiden ministers die niet met de leiding van een ministerie zijn belast* – heb ik niet overgenomen.

In de eerste plaats leidt die formulering er in combinatie met artikel 1, tweede en derde lid, van de Comptabiliteitswet toe, dat de constructie waarbij een minister zonder portefeuille via medebeheer verantwoordelijkheid draagt voor een begroting(sdeel), niet meer zou kunnen worden toegepast; daarvoor zou dan een aparte begroting in een aparte begrotingswet moeten worden gemaakt.

De (programma)begroting van de beleidsaangelegenheden van Integratie en Asiel zou dan niet als onderdeel van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen worden gepresenteerd. Dat zou evenzeer gaan gelden voor de in het recente verleden gebruikelijke begrotingsconstructie van Ontwikkelingssamenwerking.

In de tweede plaats zou een constructie als de huidige aparte begroting van Koninkrijksrelaties, waarvan het beheer wordt gevoerd door een minister die (wel) met de leiding van een ministerie is belast – in casu de minister van BZK –, alleen via een formele wijziging van de Comptabiliteitswet kunnen worden doorgevoerd.

In de derde plaats vind ik de formulering *voor zover aanwezig* te vaag, omdat niet duidelijk is wanneer daarvan sprake is; dit in tegenstelling tot de dezerzijds voorgestelde formulering *een andere begroting, indien die begroting aan de Rijksbegroting wordt toegevoegd bij de wet waarmee die begroting voor de eerste keer wordt vastgesteld.*

Bijgaand doe ik u het aangepaste wetsvoorstel toekomen. Uw advies en mijn reactie daarop heb ik als bijlage aan de memorie van toelichting toegevoegd.

Ik heb het wetsvoorstel thans voor advies aan de Raad van State voorgelegd.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager