

Bijlage 1 bij Memorie van toelichting bij de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001

A. Brief van de Algemene Rekenkamer aan de Minister van Financiën.

Datum: 22 april 2013

Betreft: Zesde wijziging Comptabiliteitswet 2001

Geachte heer Dijsselbloem,

Bij brief van 20 december 2012 heeft u ons een concept van een zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 (CW) voor advies voorgelegd. Wij waarderen het dat u met deze zesde wijziging, vooruitlopend op de integrale herziening van de CW, alvast een aantal noodzakelijke aanpassingen wilt doorvoeren.

De voorgestelde wijzigingen geven ons op een aantal punten aanleiding tot opmerkingen.

Verantwoord begroten

In uw voorstel voor de zesde wijziging vervallen de bepalingen over de in begroting en jaarverslag bij de beleidsartikelen op te nemen informatie. Deze bepalingen worden vervangen door een meer algemene omschrijving die bepaalt dat de toelichting inzicht biedt in de relevante met de beleids- en bedrijfsvoering samenhangende aspecten. Deze aspecten zullen door de minister van Financiën (in lagere regelgeving, te weten de Rijksbegrotingsvoorschriften) worden voorgeschreven. Dit om het principe van 'Verantwoord begroten' mogelijk te maken.

Wij willen u ontraden om de door u voorgestelde wijzigingen van de CW, vooruitlopend op de evaluatie en de integrale herziening van de CW, nu en in deze vorm bij deze zesde wijziging van de CW aan de Staten-Generaal voor te leggen.

Wij zijn van mening dat het niet opportuun is om deze aanpassing nu bij de zesde wijziging door te voeren. Over de wijze waarop de uitgangspunten van Verantwoord begroten vorm moeten krijgen, zijn op dit moment slechts de contouren bekend, zoals u deze ook in uw brief aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2011/2012, 31.865, nr. 26) heeft kenbaar gemaakt. De wijze waarop deze contouren nader worden uitgewerkt in bepalingen in de CW dan wel in de Rijksbegrotingsvoorschriften, zal mede op basis van de evaluatie van de begrotingscyclus 2013 verder vorm moeten krijgen. Daarbij zouden wij het op prijs stellen als u eerst over deze uitwerking met ons en de Tweede Kamer overleg voert.

Voorhangprocedure

Wij waarderen het dat uw voorstel voor de zesde wijziging voorstellen bevat voor het uitbreiden van de voorhangprocedure. Het geheel aan bepalingen in de artikelen 34a, 34b en 34c in de door u voor een reactie toegezonden voorstellen, is door de wijze waarop dit is vorm gegeven moeilijk in samenhang te beoordelen. Daarmee is ook moeilijk in te schatten wat de bedoeling en de reikwijdte van de uitzonderingssituaties is en of hiermee het beoogde doel van de voorhangprocedure gewaarborgd blijft. Inmiddels heeft overleg op ambtelijk niveau meer duidelijkheid gegeven en zijn de teksten in het voorstel voor de zesde wijziging van de CW dat u bij de Staten-Generaal indient hierop aangepast.

Horizonbepaling subsidies

Wij kunnen ons vinden in het opnemen van de horizonbepaling voor subsidies in de CW. Wij geven u daarbij in overweging om in de memorie van toelichting aan te geven waarom u dit in de CW wilt regelen en niet in de Algemene wet bestuursrecht, waarin alle overige bepalingen ten aanzien van subsidies worden geregeld.

Verplichtingen-kasagentschappen

In uw voorstel voor de zesde wijziging wordt ook de mogelijkheid voor het inrichten van een verplichtingen-kasagentschap geregeld. In onze reactie op de conceptregeling agentschappen (17 juli 2012, kenmerk 12003412 R) hebben wij aangegeven met deze regeling te kunnen instemmen. Dat is echter niet van harte. In aanvulling daarop hebben wij dan ook opgemerkt dat de introductie van het verplichtingen-kasagentschap leidt tot meer complexe regelgeving en meer complexe jaarverslagen. De nieuwe variant van een kas-verplichtingenstelsel (met een kasreserve als vorm van eigen

vermogen), naast het bestaande kas-verplichtingenstelsel (zonder eigen vermogen) en het baten-lastenstelsel (met eigen vermogen) leidt tot drie stelsels bij het Rijk met eigen begrotings- en verslaggevingsvoorschriften, waardoor de leesbaarheid en begrijpelijkheid van de jaarverslagen van de ministers niet wordt verbeterd. Wij willen u daarom nogmaals aanbevelen bij de eerstkomende evaluatie van deze (concept-)regeling mede te bezien of er in de praktijk echt sprake is van een netto-doelmatigheidswinst.

Reikwijdte 'wettelijke heffing'

Ten slotte vragen we uw aandacht voor het volgende. In onze brief van 17 juli 2012 (kenmerk 12005456 R) over de tussentijdse wijziging van de Comptabiliteitswet 2001, hebben wij aangegeven graag te zien dat u aangeeft artikel 91, 1^e lid onder d van de CW zo uit te leggen dat er geen twijfel bestaat over de toepasselijkheid van dit artikel op organisaties die voor de uitoefening van een bij of krachtens wet geregelde taak (ook) worden bekostigd "in natura".

Aangezien hierover inmiddels ambtelijk overeenstemming bestaat, verzoeken wij u om in uw voorstellen voor de zesde wijziging van de CW ook een aanpassing van artikel 91, 1^e lid onder d mee te nemen, waaruit blijkt dat "in natura" bekostiging hier ook onder valt.

Algemene Rekenkamer,

drs. C.C.M. Vendrik, wnd. President

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

B. Antwoordbrief van de Minister van Financiën aan de Algemene Rekenkamer.

Datum: 6 mei 2013

Betreft: Zesde wijziging Comptabiliteitswet 2001

Geachte mevrouw Stuiveling,

Met uw bovenvermelde brief deed u mij de reactie van de Algemene Rekenkamer toekomen op de Zesde wijziging Comptabiliteitswet 2001 (CW). In deze brief ga ik in op de door u gemaakte opmerkingen.

Verantwoord begroten.

U ontraadt mij de voorgestelde wijzigingen die samenhangen met "Verantwoord begroten" door te voeren in deze Zesde wijziging. Volgens u zijn nog slechts de contouren van *Verantwoord begroten* bekend en zal de verdere uitwerking daarvan in de wet- en regelgeving plaatsvinden mede op basis van een evaluatie van *Verantwoord begroten* na afloop van het begrotingsjaar 2013.

Ik ben niet met u van mening dat nog slechts de contouren van *Verantwoord begroten* bekend zijn. Met ingang van 2013 is *Verantwoord begroten* in alle begrotingen doorgevoerd. Het regelgevende kader dat de uitwerking van *Verantwoord begroten* omvat, ligt in de *Rijksbegrotingsvoorschriften 2013* vast. De afwijking van de CW die daarvoor noodzakelijk is, wordt thans van jaar op jaar via de begrotingswet van het Ministerie van Financiën doorgevoerd. Daarbij is de Tweede Kamer als medewetgever betrokken.

Ook door de uitwerking van *Verantwoord begroten* in de begrotingswetsvoorstellen zelf, is het voor de Tweede Kamer duidelijk hoe *Verantwoord begroten* meer in detail uitwerkt. Er is regelmatig met de Tweede Kamer van gedachten gewisseld over de invoering van én de ervaringen met *Verantwoord begroten*. Recentelijk nog op 6 maart jl. in een algemeen overleg met de Commissie voor de Rijksuitgaven. De commissie was in overwegende mate positief over de invoering ervan. De eerder toegezegde evaluatie zal dan ook nog slechts een afsluitend karakter hebben, die naar mijn inschatting op onderdelen slechts tot een beperkte aanpassing van de lagere regelgeving zal kunnen leiden, te weten van de *Rijksbegrotingsvoorschriften*. Een aanvullend argument om niet te wachten met de noodzakelijke aanpassing van de CW is, dat dan de thans jaarlijks toegepaste afwijkingsbepaling van de CW, die wordt opgenomen in de begrotingswet van Financiën, langer moet worden voortgezet dan vanuit prudent wetgevingsbeleid wenselijk is.

Voorhangprocedure

U vond het geheel aan bepalingen in de artikel 34a, 34b en 34c moeilijk in samenhang te beoordelen, omdat gekozen is voor een uitbreiding van de voorhangprocedure in artikel 34a, gekoppeld aan een aantal uitzonderingen. Zoals u zelf in uw brief aangeeft, heeft inmiddels nader ambtelijk overleg plaatsgevonden. Dat heeft geleid tot enkele aanpassingen, zowel in de wettekst als in de memorie van toelichting, hetgeen meer duidelijkheid voor de Algemene Rekenkamer heeft gegeven.

Horizonbepaling subsidies

Met betrekking tot de in de wet opgenomen horizonbepaling voor subsidies geeft u in overweging om in de memorie van toelichting aan te geven waarom deze bepaling in de CW en niet in de AWB wordt opgenomen.

Uw overweging heeft mij aanleiding gegeven in de memorie van toelichting als argument voor de keuze van de CW te benadrukken, dat het instellen van een subsidiehorizon sterk samenhangt met het budgetrecht van de Staten-Generaal en met name met de afwegingsfunctie van de begrotingen (allocatieaspect van de publieke middelen). Het is juist de CW, meer dan welke andere wet dan ook, die het beheer van de publieke financiële middelen primair vanuit de invalshoek van het budgetrecht regelt.

Verplichtingen-kasagentschappen

U bent van oordeel dat de introductie van verplichtingen-kasagentschappen tot meer complexe regelgeving en meer complexe jaarverslagen leidt, omdat met deze nieuwe variant er sprake is van drie stelsels met eigen begrotings- en verslaggevingsvoorschriften. U heeft dat eerder opgemerkt bij

uw instemming met de *Regeling agentschappen*. U beveelt aan om bij de eerstkomende evaluatie van de *Regeling agentschappen* mede te bezien of er in de praktijk echt sprake is van netto-doelmatigheidswinst.

Ik ben mij bewust van uw bezorgdheid dat de regelgeving en de jaarverslagen door de introductie van verplichtingen-kasagentschappen complexer zullen worden. In mijn brief van 29 augustus 2012 heb ik mijn verwachtingen hierover uitgesproken. Verplichtingen-kasagentschappen gaan het standaard-begrotingsstelsel bij het Rijk voeren (het verplichtingen-kasstelsel), omdat er voor die agentschappen geen aanleiding is het afwijkende en complexere baten-lastenstelsel te voeren. In plaats van een begrotingsreserve kan een kasreserve als vorm van eigen vermogen worden gehanteerd. Afgezien van het verschillende woordgebruik bestaat daartussen inhoudelijk geen verschil. Vanuit dit perspectief valt het met de toename van complexiteit van de regelgeving wel mee. Het toepassen van het baten-lastenstelsel – als afwijking van het generieke verplichtingen-kasstelsel – zal bij minder agentschappen dan thans aan de orde zijn, hetgeen in de praktijk tot minder complexiteit zal leiden.

Ik bevestig u verder graag mijn eerder gedane toezegging in bovengenoemde brief om bij de eerstkomende evaluatie van de *Regeling agentschappen* te bezien hoe de verplichtingen-kasagentschappen in de praktijk gefunctioneerd hebben.

Reikwijdte wettelijke heffing

U geeft aan graag te zien dat artikel 91, lid 1d, CW 2001 zo wordt uitgelegd dat er geen twijfel bestaat over de toepasselijkheid van die bepaling op organisaties die voor de uitoefening van een bij of krachtens wet geregelde taak (ook) worden bekostigd “in natura” (door het beschikbaar stellen van personeel en materieel). Ook in uw brief van 17 juli 2012 heeft u hier aandacht voor gevraagd. In die brief was u echter nog van oordeel dat strikt genomen die wijze van bekostiging niet onder het begrip wettelijk heffing valt. Thans merkt u op dat over de toepasselijkheid van artikel 91, lid 1d, inmiddels ambtelijk overeenstemming bestaat.

In mijn brief van 20 december 2012, waarmee ik de adviesaanvraag over de Zesde wijziging CW 2001 aan u voorlegde, heb ik gemeld dat deze wijziging van artikel 91 zal worden meegenomen in de integrale wijziging van de CW, waardoor een integrale afweging van de wijziging van artikel 91 kan plaatsvinden.

Een inhoudelijke ambtelijke overeenstemming doet niet af aan de bestuurlijke behoefte van mijn kant om de uitbreiding van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer in het kader van artikel 91 in samenhang te bezien bij de integrale wijziging van de CW.

Ik blijf daarom bij mijn eerdere standpunt om deze wijziging te betrekken bij de overige wensen die de Algemene Rekenkamer in het kader van de nieuwe CW 201X heeft.

Ik doe u hierbij het aangepaste wetsvoorstel toekomen, zoals ik dat aan de ministerraad zal voorleggen met het oog op de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State.

Hoogachtend,

De Minister van Financiën

J.R.V.A. Dijsselbloem