

Vergaderjaar 2015–2016

34 426

Regels inzake het beheer, de informatievoorziening, de controle en de verantwoording van de financiën van het Rijk, inzake het beheer van publieke liquide middelen buiten het Rijk en inzake het toezicht op het beheer van publieke liquide middelen en publieke financiële middelen buiten het Rijk (Comptabiliteitswet 2016)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT ¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 9 juli 2015 en het nader rapport d.d. 29 februari 2016, aangeboden aan de Koning door de Minister van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 16 maart 2015, no. 2015000432, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels inzake het beheer, de informatievoorziening, de controle en de verantwoording van de financiën van het Rijk, inzake het beheer van liquide publieke financiële middelen door organisaties buiten het Rijk en inzake het toezicht op het beheer van publieke financiële middelen door organisaties buiten het Rijk (Comptabiliteitswet 201X), met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in vervanging van de Comptabiliteitswet 2001 (Cw 2001) door een nieuwe Comptabiliteitswet 201X (Cw 201X). Het voornemen voor het onderhavige wetsvoorstel is, zo vermeldt de toelichting, al aangekondigd in 2006.² In 2013 is een hoofdlijnennotitie opgesteld over de modernisering van de Comptabiliteitswet (Cw).³ Het voorstel volgt de in de hoofdlijnennotitie neergelegde voornemens. In de adviesaanvraag is in het bijzonder aandacht gevraagd voor de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer (AR) ten aanzien van staatsdeelnemingen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft opmerkingen over het voorstel die van dien aard zijn dat zij adviseert het voorstel niet aan de Tweede Kamer te zenden dan nadat daarmee rekening is gehouden.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Kamerstukken II 2005/06, 29 949, nr. 55.

³ Kamerstukken II 2012/13, 33 670, nr. 1.

Het voorstel strekt er hoofdzakelijk toe om te komen tot een terminologisch en systematisch moderne en begrijpelijke opzet voor de Cw. Gelet op het karakter van de Cw onderschrijft de Afdeling een beleidsarme modernisering van de Cw, waarbij uiteenlopende thema's die een meer beleidsinhoudelijke achtergrond hebben die in wezen buiten de Cw liggen, niet worden aangesneden. In weerwil van deze opzet worden in de toelichting diverse ambities geformuleerd. De Afdeling acht het wenselijk dat de toelichting op dit punt beter aansluit bij de opzet van het voorstel. De Afdeling adviseert daarnaast om het wetsvoorstel op onderdelen nader te bezien, teneinde meer recht te doen aan de doelstelling om te komen tot een terminologisch en systematisch moderne en begrijpelijke opzet voor de Cw. Mede in verband met de wetgevingskwaliteit van het voorstel is zij van oordeel dat het voorstel in deze vorm nog niet rijp is voor indiening bij de Tweede Kamer.

De Afdeling wijst er verder op dat in het voorstel is voorzien in een aanzienlijke uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden ten aanzien van personen en instanties die niet tot het Rijk behoren. Zij ontraadt deze uitbreiding van bevoegdheden.

Voor het antwoord op de specifieke vraag met betrekking tot de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van staatsdeelnemingen, die in de adviesaanvraag aan de Afdeling is voorgelegd, verwijst de Afdeling naar haar in 2011 gegeven voorlichting hierover. Zij ziet geen aanleiding om thans op de inhoud daarvan terug te komen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 maart 2015, no. 2015000432, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 juli 2015, nr. WO6.15.0076/III, bied ik U hierbij aan.

1. Karakter Cw en doelstellingen

Karakter Cw

De Cw vormt de basis voor het stelsel dat de inrichting, sturing en beheersing van de financiële bedrijfsvoering van het Rijk regelt. De belangrijkste functie van de Cw vanuit het perspectief van de Staten-Generaal is het waarborgen van het in de Grondwet neergelegde budgetrecht. Daarnaast is een belangrijke functie het op een doeltreffende en doelmatige wijze vormgeven van de interne sturing en beheersing van de beleids- en bedrijfsvoering binnen de rijksdienst, alsmede het regelen van de taken en bevoegdheden van de AR. Gezien de functies van de Cw dient deze wet zowel bepalingen te bevatten die zien op het proces van begrotingsvaststelling en verantwoording (de begrotingscyclus) als de wijze waarop dat gebeurt (hoe een begrotings- of verantwoordingsstaat is opgebouwd).

De Cw regelt daarbij van oudsher uiteenlopende onderwerpen: de inrichting van de begrotingen, het begrotings- en verantwoordingsproces, de financiële huishouding van het Rijk, de interne organisatie daarvan, het (financiële) toezicht op niet tot het Rijk behorende organisaties en de taken en bevoegdheden en inrichting van de AR. De Cw bevat zodoende regels over uiteenlopende onderwerpen, maar heeft gezien haar functie vooral ten doel om een correct beheer van middelen van het Rijk te waarborgen en het wettelijke kader te bieden voor een adequate begrotingsvaststelling en verantwoording en voor het proces waarin dat geschiedt.

In dit verband merkt de Afdeling op, dat naar aanleiding van de hoofdlijnennotitie over de modernisering van de Cw⁴ van verschillende zijden suggesties zijn gedaan ten aanzien van onderwerpen en ontwikkelingen, die niet in de hoofdlijnennotitie aan de orde waren gesteld, maar mogelijk wel relevant zouden zijn voor de toekomstige inrichting van het comptabel bestel als geheel.⁵ Zo zijn aan de orde gesteld de premie-gefinancierde sectoren en de decentralisatie van taken in het sociale domein. Over de hoofdlijnennotitie heeft een discussie in de Tweede Kamer plaatsgevonden, waarin ook deze onderwerpen aan de orde kwamen.⁶

In het voorliggende voorstel komen weinig van deze thema's aan de orde. De Afdeling onderschrijft deze benadering. Nu de Cw hoofdzakelijk een kader van algemene regels biedt inzake het beheer van financiële middelen, is deze wet niet het aangewezen instrument om thema's als de hiervoor genoemde, die in feite een meer beleidsinhoudelijke achtergrond hebben, aan de orde te stellen. Die onderwerpen hebben weliswaar raakvlakken met het comptabel bestel, maar betreffen in het algemeen een andere problematiek en worden ook veelal niet geregeld in de Cw.

Doelstellingen voorstel

Blijkens de toelichting wordt met het voorstel een aantal doelstellingen nagestreefd,⁷ namelijk het komen tot een minder onderhoudsgevoelige Cw en vermindering van regeldruk, het verschaffen van duidelijkheid over de ministeriële verantwoordelijkheid bij verschillende betrokken Ministers en de inrichting van een slanke controletoren. Hierna wordt nader ingegaan op deze doelstellingen.

a. Onderhoudsgevoeligheid en globale voorschriften

Het voorstel beoogt blijkens de toelichting de Cw te beperken tot hoofdlijnen en de uitwerking van een aantal onderwerpen over te laten aan lagere regelgeving of niet meer wettelijk te regelen, zodat de Cw duurzamer wordt en minder onderhoudsgevoelig. De toelichting geeft als voorbeelden «de categorie departementale begrotingen» en «de datum van het jaarlijkse verantwoordingsdebat («derde dinsdag in mei»)».

De Afdeling stelt voorop dat met deze doelstelling kan worden ingestemd. Het voorstel lijkt op een aantal punten evenwel niet te leiden tot minder, maar juist tot meer voorschriften op wettelijk niveau. De Afdeling wijst er in dat verband op dat de Cw in de loop van de tijd steeds meer voorschriften is gaan bevatten die het karakter hebben van interne regels binnen het Rijk en die daarom niet noodzakelijkerwijs op wetsniveau geregeld behoeven te worden.⁸ Te denken valt aan bepaalde regels inzake de inrichting en het functioneren van de financiële functie binnen departementen en de interne auditfunctie. Het had gezien de doelstelling om te komen tot een duurzame en minder onderhoudsgevoelige wet, voor de hand gelegen om in de nieuwe Cw meer soberheid te betrachten ten aanzien van bepalingen van interne aard en voor deze bepalingen vaker te volstaan met lagere regelgeving of opnemings ervan in het

⁴ Kamerstukken II 2012/13, 33 670, nr. 1.

⁵ Kamerstukken II 2012/13, 33 670, nr. 2. Zie eveneens de bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 33 670, nr. 11, blz. 28 en 29.

⁶ Kamerstukken II 2012/13, 33 670, nrs. 8 en 9.

⁷ Toelichting, paragraaf 1.2.

⁸ Het betreft regels over de inrichting van de departementen, zoals de positie van de directies Financieel Economische Zaken (FEZ) op de departementen en de accountantsdienst(en) van het Rijk en procedures tussen de departementen onderling in verband met de coördinerende en controlerende rol van het Ministerie van Financiën wat betreft financiële aspecten van gevoerd beleid.

Handboek Financiële Informatie en Administratie rijksoverheid (HAFIR). Omdat de bepalingen evenmin globaal van aard zijn, neemt de onderhoudsgevoeligheid van de Cw door regeling op wetsniveau toe, hetgeen strijdig is met de voor het voorstel geformuleerde doelstelling om tot een minder onderhoudsgevoelige wet te komen.

Meer in het bijzonder wijst de Afdeling op de volgende bepalingen.

i. In artikel 2.1, eerste lid, worden budgettaire nota's tot de rijksbegroting gerekend. Ook artikel 2.10 lijkt budgettaire nota's tot de begroting te rekenen, gegeven dat dit artikel valt binnen de paragraaf over de inrichting van de begroting. Onduidelijk is waarom dit gebeurt. Deze nota's worden, anders dan de begrotingen zelf, niet bij wet vastgesteld. Ook is niet duidelijk wat de betekenis is van de bepaling in het eerste lid, dat de budgettaire nota's aan de begrotingen worden toegevoegd. Als het erom gaat te benadrukken dat de budgettaire nota's onderdeel uitmaken van de reguliere begrotingscyclus, is dat juist. Daarvoor is het echter niet nodig om deze onderdeel van de rijksbegroting te maken.

ii. In artikel 5.10 wordt het besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996 nu opgenomen in de wet. Dat is zwaar voor een normale regeling inzake het verlenen van volmacht. Dit zou ook geregeld kunnen worden in uitvoeringsregels op grond van artikel 5.13, tweede lid, onder c.

iii. Artikel 10.15, eerste lid introduceert de bevoegdheid voor de President van AR om regels te stellen. Het gaat hier niet om een regelgevende bevoegdheid maar in wezen om het geven van instructies aan de overige leden van de AR en de medewerkers. Mede gelet op de toezichthoudende rol van de President van de AR op de werkzaamheden (artikel 10.8, eerste lid) is het de vraag of deze bepaling nodig is.

b. Gedeelde verantwoordelijkheden

Volgens de toelichting beoogt het voorstel eveneens helderheid te verschaffen over de ministeriële verantwoordelijkheid in situaties waarin meer dan één Minister bij een beleidsterrein betrokken is en waarin het beleid, de uitvoering, het toezicht en de bedrijfsvoering niet meer uitsluitend de verantwoordelijkheid van één Minister is.

In het voorstel zelf zijn hiertoe geen ingrijpende maatregelen opgenomen. Gewezen kan worden op artikel 5.2, dat enkele praktische regels geeft voor de wijze waarop in het jaarverslag verantwoording wordt afgelegd over de beleids- en bedrijfsvoering op beleidsterreinen waar de desbetreffende Minister niet zelf het beleid uitvoert. Het gaat hier om een aanpassing van praktische aard met een relatief beperkte strekking. Dat is niet verwonderlijk gezien de aard van de wet. De Cw beoogt een correct beheer van collectieve middelen te waarborgen en heeft betrekking op de financiële huishouding en verslaglegging. De problematiek van de ministeriële verantwoordelijkheid bij gedeelde verantwoordelijkheden valt als zodanig buiten het bestek van deze wet, terwijl de toelichting suggereert dat het voorstel deze problematiek beoogt op te lossen.⁹ De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt in overeenstemming te brengen met de wet.

⁹ Toelichting, paragraaf 1.2.

c. Slanke controletoeren

In het voorstel wordt de doelstelling om te komen tot een slanke controletoeren met name tot uitdrukking gebracht in de afstemming van de bepalingen inzake de interne auditfunctie (hoofdstuk 7) en de externe auditfunctie door de AR (hoofdstuk 10). Wat betreft de onderzoeksbevoegdheden van de AR wordt aangesloten bij de toezichtsbevoegdheden van de Minister. Wanneer de Minister de bevoegdheid heeft om bij een organisatie toezicht te houden, kan daar ook extern toezicht door de AR worden uitgeoefend.

De Afdeling gaat onder punt 3 nader in op de betekenis van de voorgestelde uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden van de AR. Hier kan worden volstaan met de vaststelling dat de gekozen aanpak in het voorstel leidt tot een omvangrijkere in plaats van een slankere controletoeren. Het voorstel voldoet op dit punt niet aan de in de toelichting geformuleerde doelstelling.

De Afdeling adviseert het voorstel en de toelichting met inachtneming van het vorenstaande opnieuw te bezien.

1. Karakter Comptabiliteitswet en doelstellingen

a. Onderhoudsgevoeligheid en globale voorschriften

Het advies van de Afdeling om de doelstellingen uit de toelichting beter te laten aansluiten bij de opzet van het voorstel is opgevolgd. Hierdoor zijn zowel de doelstellingen als het voorstel zelf aangepast.

Gelet op de doelstelling om te komen tot een duurzame en toekomstbestendige wet worden de bepalingen die het karakter hebben van interne regels binnen het Rijk niet langer op het niveau van de wet geregeld. Hierdoor zijn twee hoofdstukken in het voorstel vervallen, te weten het aanvankelijk opgenomen hoofdstuk 6 over de financiële functie en het aanvankelijk opgenomen hoofdstuk 7 over de interne auditfunctie. Wel bevat het voorstel een delegatiebepaling op basis waarvan interne regels over de financiële functie en de auditfunctie bij het Rijk kunnen worden gesteld. Deze regels worden vervolgens in het Handboek Financiële Informatie en Administratie rijksoverheid (HAFIR) opgenomen.

Verder is het aanvankelijk opgenomen artikel 5.10 over volmachtverlening bij het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen vervallen. Hierdoor worden de regels over dit onderwerp niet meer op het niveau van de wet geregeld, maar vormt artikel 4.20, eerste lid, onderdeel f, van het voorstel de wettelijke basis om hierover regels te stellen.

Daarnaast heeft het advies van de Afdeling ertoe geleid dat artikel 2.1 is aangepast waardoor de budgettaire nota's, zoals de Miljoenennota, Voorjaarsnota en de Najaarsnota, geen onderdeel meer zijn van de rijksbegroting. Om de reden dat dergelijke nota's aan de Staten-Generaal worden aangeboden en hierdoor deel uitmaken van de jaarlijkse begrotingscyclus, bevat hoofdstuk 2 van het voorstel wel enkele bepalingen over deze nota's. Voorbeelden zijn het derde en vierde lid van artikel 2.23 waarin de Miljoenennota wordt genoemd.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het artikel dat betrekking heeft op de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van geheime uitgaven en ontvangsten aangepast. Op basis van artikel 7.20 van het voorstel krijgt het college van de Algemene Rekenkamer geen regelgevende bevoegdheid meer

toebedeeld. In de plaats daarvan wordt bepaald dat de collegeleden van de Algemene Rekenkamer het onderzoek naar geheime uitgaven en ontvangsten verrichten.

b. Gedeelde verantwoordelijkheden

In lijn met het advies van de Afdeling is in de toelichting tot uitdrukking gebracht dat het voorstel een praktisch aanknopingspunt, in plaats van een oplossing, biedt voor de problematiek van de ministeriële verantwoordelijkheid in situaties waarin meer dan één Minister bij een beleids-terrein betrokken is en waarin het beleid, de uitvoering en het toezicht niet de verantwoordelijkheid van één Minister is. Het aanknopingspunt is in artikel 4.2 vormgegeven door voor de bovenstaande situaties praktische regels te stellen over het afleggen van verantwoording in het jaarverslag.

c. Slanke controletoeren

Het advies van de Afdeling om de doelstellingen van het voorstel beter te laten aansluiten bij de opzet van het voorstel heeft geleid tot een heroverweging van de aanvankelijk geformuleerde doelstellingen. Als gevolg hiervan is één aanvankelijk opgenomen doelstelling vervallen, te weten een slankere controletoeren. De reden hiervan is dat de voorstellen om te komen tot een wijziging van de controletoeren in de afgelopen jaren feitelijk al zijn doorgevoerd. Aangezien dit voorstel ten opzichte van de bovengenoemde voorstellen geen andere aanpassingen van de controletoeren beoogt, is een slankere controletoeren niet langer een zelfstandige doelstelling van het voorstel.

2. Een meer toegankelijke en meer leesbare Cw; rechtszekerheid

Aanleiding om te komen tot een nieuwe Cw is ook de behoefte aan een meer toegankelijke en leesbare wet met een logische indeling en een modern begrippenapparaat. Naast de hierboven besproken doelstellingen beoogt het voorstel derhalve te komen tot een vernieuwde structuur en begrippenapparaat. In verband hiermee merkt de Afdeling het volgende op.

a) Inzichtelijkheid behandeling materie

In het voorstel is gekozen voor een nieuwe hoofdstukindeling voor de Cw. Deze gekozen indeling spreekt op veel punten voor zichzelf en is op enkele onderdelen zonder meer duidelijker dan de huidige Cw 2001. Zo zijn de regels die gelden ten aanzien van organisaties buiten het Rijk onder die noemer gegroepeerd en opgenomen in de hoofdstukken 8 en 9.

i. Op een aantal punten lijkt de verdeling van de behandeling van de materie echter geen verbetering ten opzichte van de Cw 2001. Zo behandelt hoofdstuk 2 de indeling en inrichting van begrotingen, de jaarverslagen, de periodiciteit en het begrotingsstelsel. Vervolgens regelt hoofdstuk 3 de autorisatie en verantwoording. Door deze opzet zijn met elkaar verband houdende bepalingen verspreid over verschillende hoofdstukken en paragrafen. Zo is de inrichting van de begrotingswetten verdeeld over de artikelen 2.1, 2.4, 2.5 en 3.1 e.v. De regels over de inrichting van jaarverslagen zijn verdeeld over paragraaf 2.3 en paragraaf 3.2. Dit komt de overzichtelijkheid niet ten goede.

De Afdeling adviseert de hoofdstukken 2 en 3 te herordenen en meer in lijn te brengen met de volgorde waarin deze onderwerpen in de huidige Cw 2001 zijn geregeld.

ii. Evenzo dreigt op bepaalde plaatsen de samenhang tussen bepalingen te worden verbroken. Ingevolge de huidige artikelen 16 en 17 Cw 2001 moeten alle voorstellen, voornemens en toezeggingen met financiële gevolgen voor het Rijk eerst aan de Minister van Financiën worden voorgelegd (artikel 16). Indien deze voorstellen, voornemens en toezeggingen aan de Staten-Generaal kenbaar worden gemaakt, moet in de toelichting op die financiële gevolgen worden ingegaan (artikel 17).

In de daarmee overeenkomende regeling in het voorstel is de samenhang tussen deze artikelen echter verbroken en sluit artikel 4.1 met name niet meer aan op de artikelen 4.2 tot en met 4.4. Dit wordt versterkt doordat artikel 5.15 wel – in lijn met de huidige bepalingen – spreekt van «voorstellen, voornemens en toezeggingen». Daar komt bij dat artikel 4.1 onduidelijke termen bevat: zo is niet direct duidelijk wat wordt bedoeld met een «beleidsvoorstel» en met «indien van toepassing». Ook lijken ingevolge artikel 4.1, onder d, alleen de financiële gevolgen voor de rijksbegroting in beeld te moeten worden gebracht, terwijl volgens het huidige artikel 17 Cw 2001 de gevolgen breder in beeld moeten worden gebracht, namelijk de gevolgen voor het Rijk en – waar mogelijk – ook de financiële gevolgen voor andere maatschappelijke sectoren.

De Afdeling adviseert de artikelen 4.1 en 5.15 aan te passen en daarbij de bestaande artikelen 16 en 17 van de Cw 2001 als uitgangspunt te nemen.

b) Definities

Met het oog op een meer toegankelijke en leesbare wet met een modern begrippenapparaat bevat het voorstel in artikel 1.1 verschillende begripsbepalingen. Van verschillende definities en in definities gebruikte begrippen zoals: beleidsuitvoering, beleidsvoering, beleidsproces, taakproces, centrale kassen, is niet duidelijk wat deze toevoegen of betekenen. Zo is onduidelijk wat de toegevoegde waarde is van «het besturen en beheersen van het beleidsproces» als definitie van «beleidsvoering».

In andere bepalingen in het voorstel lijkt niet consequent gebruik te worden gemaakt van de gedefinieerde begrippen. Zo wordt in artikel 10.14 betreffende het doelmatigheidsonderzoek door de AR gesproken van «het gevoerde beleid». Ook in artikel 2.11, tweede lid, wordt gesproken van «het gevoerde beleid». Het is niet duidelijk waarom hier niet gebruik gemaakt wordt van de definitie «beleidsvoering», bijvoorbeeld door in plaats van «het gevoerde beleid» de formulering «de beleidsvoering zoals die heeft plaatsgevonden» te hanteren.

Artikel 1.1 definieert «rechtspersoon met een wettelijke taak» – kortgezegd – als een rechtspersoon die een bij of krachtens een wet geregelde taak uitvoert en daartoe geheel of gedeeltelijk uit de opbrengst van een ingestelde heffing wordt bekostigd. In artikel 8.1 wordt geregeld welke rechtspersonen met een wettelijke taak kunnen worden aangewezen voor verplicht schatkistbankieren. Voor uitzonderingen daarop wordt in het tweede lid gesproken van «een bij of krachtens de wet geregelde taak met voornamelijk een marktkarakter» en «een relatief beperkte publieke neventaak». Het vierde lid spreekt over het aanwijzen van rechtspersonen met een publieke taak naast de aanwijzing van rechtspersonen met een wettelijke taak. Het begrip «publieke taak» komt in de definitiebepaling niet voor.

De Afdeling adviseert de verschillende definities en begrippen te verduidelijken en deze consequent te gebruiken.

c) Reikwijdte rijksbegroting

Met betrekking tot de afbakening van de rijksbegroting en de begrotingscyclus rijst een aantal vragen.

i. In artikel 2.10 wordt melding gemaakt van «de niet tot de rijksbegroting behorende budgetdisciplinesectoren». Dit begrip «budgetdisciplinesectoren» wordt evenwel nergens gedefinieerd. Uit de toelichting wordt opgemaakt dat bedoeld worden de zorg en sociale zekerheid en arbeidsmarkt, die beide niet strikt tot de rijksbegroting behoren, maar wel met collectieve middelen worden gefinancierd. Verduidelijking is wenselijk.

ii. In het voorstel wordt bepaald dat het stabiliteitsprogramma en het nationaal hervormingsprogramma jaarlijks aangeboden worden aan het parlement. Het valt daarbij op dat de regeling van het aanbieden van het stabiliteitsprogramma en nationaal hervormingsprogramma in het voorstel buiten de begrotingscyclus is geplaatst. Met het stabiliteitsprogramma wordt evenwel voorgesorteerd op de begrotingen die in het najaar worden opgesteld.¹⁰ Het indienen van deze programma's krijgt daarmee een functie in de nationale begrotingscyclus. Tegen deze achtergrond is het de Afdeling niet op voorhand duidelijk waarom er niet voor is gekozen de Europese elementen van de begrotingscyclus in hoofdstuk 2 van de nieuwe Cw op te nemen. Gelet op de snelle ontwikkeling van de Europese dimensie van het begrotingsbeleid is het wenselijk om in de toelichting nader in te gaan op deze ontwikkelingen en de gevolgen voor het Nederlandse begrotingsbeleid.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling het voorstel aan te passen.

d) Grondwettelijke taken en overige taken en bevoegdheden AR

i. In hoofdstuk 10, paragrafen 2 en 3, worden de bevoegdheden van de AR geregeld. Daarbij lopen de grondwettelijke en de overige taken en bevoegdheden door elkaar heen. Dit komt de toegankelijkheid van de Cw niet ten goede.

Ingevolge artikel 76 van de Grondwet is de AR belast met het onderzoek van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk. Artikel 78 van de Grondwet bepaalt dat de wet de inrichting, samenstelling en de bevoegdheid van de AR regelt en dat bij wet aan de AR ook andere taken kunnen worden opgedragen. In de Cw 2001 zijn de bevoegdheden van de AR nader geregeld. In paragraaf 2 van hoofdstuk VII van de Cw 2001, getiteld «Het rechtmatigheids- en doelmatigheidsonderzoek», is in de artikelen 82 tot en met 89 de controle door de AR van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk nader geregeld. Deze valt uiteen in het onderzoek naar het door de Ministers gevoerde financieel en materieel beheer, de ten behoeve van dat beheer bijgehouden administraties, de financiële informatie in de jaarverslagen, de departementale saldibalansen en de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering,¹¹ het onderzoek naar de centrale administratie van de schatkist, het financieel jaarverslag en de saldibalansen van het Rijk,¹² het onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de doelmatigheid van het financieel en materieel beheer en de daartoe bijgehouden administraties en de organisatie van het Rijk.¹³ De taak van

¹⁰ De gebeurtenissen in april 2012 over het opstellen van het stabiliteitsprogramma zijn hiervan een illustratie.

¹¹ Artikel 82, eerste lid, Cw 2001.

¹² Artikel 83, eerste lid, Cw 2001.

¹³ Artikel 85 Cw 2001.

de AR beperkt zich ingevolge deze bepalingen tot handelingen van het Rijk en zijn organen; daarbuiten heeft de AR ingevolge deze bepalingen geen taak. Het onderzoek van de AR bij het Rijk mondt uit in de verklaring van goedkeuring, of in een in de Cw 2001 uitgeschreven bezwarenprocedure.

In hoofdstuk VII, paragraaf 3, van de huidige wet zijn «De overige taken en bevoegdheden» van de AR geregeld. In deze paragraaf is onder meer vastgelegd dat de AR op verzoek van elk van beide kamers der Staten-Generaal bepaalde onderzoeken kan verrichten (artikel 90 Cw 2001). Deze bepaling is in de huidige vorm in 1992 (Stb. 350) in de destijds geldende Comptabiliteitswet 1976 opgenomen en heeft de mogelijkheid geopend dat de Staten-Generaal zich voor het instellen van zowel rechtmatigheids-onderzoek als doelmatigheidsonderzoek rechtstreeks tot de AR kunnen wenden zonder tussenkomst van de Minister. Het onderzoek dat op grond van deze paragraaf kan worden gedaan, kan uitmonden in een rapport, maar kan ook tot mededelingen leiden die de AR in het algemene belang nodig oordeelt.¹⁴

Gelet op het verschil in karakter van de taken en de uitkomsten van het onderzoek is het wenselijk het onderscheid tussen de grondwettelijke taken van de AR en de overige taken van de AR in het voorstel duidelijk te onderscheiden. De huidige indeling in de Cw 2001 biedt hiervoor een model.¹⁵

ii. Gevolg van het in elkaar schuiven van grondwettelijke taken van de AR en de overige wettelijke taken is dat op andere punten verwarring dreigt. Zo lijkt artikel 10.30 te veronderstellen dat op een onderzoek altijd een rapport volgt, terwijl uit het vijfde lid, en de opzet van de navolgende artikel 10.31 en 10.32 volgt dat dit niet steeds het geval is.

Gelet hierop adviseert de Afdeling nauwer aan te sluiten bij de bestaande systematiek in de Cw 2001.

e) Het voorstel bevat een aantal onduidelijkheden die afbreuk doen aan de rechtszekerheid en het streven om te komen tot een toegankelijke en inzichtelijke Cw.

i. Zo stelt de toelichting op artikel 3.3, tweede lid, dat onder «met terughoudendheid in uitvoering genomen» wordt verstaan: doorgaans een/twaalfde deel van de jaarbegroting per maand uitgevoerd mag worden. Het ligt voor de hand een dergelijke belangrijke afwijking van het recht van autorisatie als uitgangspunt in de wet op te nemen en de toelichting op dit punt aan te passen.

ii. In artikel 2.13 wordt melding gemaakt van «externe financiële verplichtingen», «externe garantieverplichtingen», «externe schulden». Uit de toelichting blijkt dat met «extern» in dit verband wordt bedoeld andere organisaties of organisatieonderdelen dan die waarvan de saldi in de betrokken saldibalans zijn opgenomen. Voor de duidelijkheid van de bepaling zou deze bedoeling in het artikel zelf tot uitdrukking moeten worden gebracht.

¹⁴ Artikel 91, dertiende en veertiende lid, Cw 2001.

¹⁵ Overigens zijn hier wel verbeteringen aangebracht. Belangrijke verbetering is dat de overige taken en bevoegdheden (de artikelen 90 tot en met 92 Cw 2001) in het voorstel nader bepaald zijn, doordat nu is voorzien in de formulering van reikwijdtebepalingen (bepaling van datgene waar het onderzoek op is gericht).

iii. Niet duidelijk is wat in artikel 8.2 moet worden verstaan onder «derde partijen» en onder «bepaalde publiekrechtelijke voorschotten». Daarmee leidt deze bepaling tot rechtsonzekerheid voor betrokkenen.

iv. Artikel 8.3, eerste lid, bepaalt dat de Minister van Financiën kan toestaan dat een rechtspersoon die publieke financiële middelen beheert met die financiële middelen deelneemt aan schatkistbankieren. Volgens de toelichting is de bedoeling dat dit op verzoek gebeurt. Dit blijkt evenwel niet uit de wettekst. Voorts is onduidelijk wat wordt bedoeld met «het beheren van publieke financiële middelen». De vraag rijst of dat hetzelfde is als de zorg voor de financiële bezittingen en schulden.¹⁶ Deze bepaling behoeft daarom verduidelijking.

v. Artikel 9.2, onderdeel a, regelt onder andere dat het oogmerk van het toezicht is om na te gaan of de organisatie de bijdrage beheert in overeenstemming met de voorwaarden die aan het beheer en de controle zijn gesteld. Wat in dit verband met «en de controle» wordt bedoeld is onduidelijk.

De Afdeling adviseert dit begrip te verduidelijken en zo nodig het voorstel aan te passen.

vi. Artikel 9.3, eerste lid, onder a, spreekt van «overige verantwoordingsinformatie». Die terminologie is ruim en onbepaald. In het huidige artikel 43, tweede lid, Cw 2001 is bepaald dat jaarrekeningen, jaarverslagen en aan de jaarrekeningen en jaarverslagen toegevoegde overige gegevens worden overgelegd. Dat is duidelijker. Uit een oogpunt van rechtszekerheid verdient een dergelijke formulering aanbeveling.

Evenzo is onduidelijk wat in het eerste lid, onder d, wordt bedoeld met «prestaties».

In het tweede lid wordt de term «goederen» gebruikt waar vermoedelijk de term «bescheiden» is bedoeld.

vii. Artikel 10.12, tweede lid, bepaalt dat de AR periodiek onderzoek doet. Niet duidelijk is wat onder «periodiek» wordt verstaan. In de artikelen 82, eerste lid, en 83, eerste lid, Cw 2001 staat dat jaarlijks onderzoek wordt gedaan. Is dat ook voor de toekomst de bedoeling? Dan ligt het voor de hand de term «jaarlijks» te handhaven.

De Afdeling adviseert naar aanleiding van het voorgaande het voorstel aan te passen.

f) Eindconclusie

De Afdeling adviseert het voorstel en de toelichting nader te bezien in het licht van de rechtszekerheid en meer recht te doen aan de doelstelling om te komen tot een terminologisch en systematisch moderne en begrijpelijke opzet voor de Cw.

¹⁶ Artikel 1.1, definitie van «financieel beheer».

2. Een meer toegankelijke en meer leesbare Comptabiliteitswet; rechtszekerheid

a. Inzichtelijkheid behandeling materie

In reactie op het advies van de Afdeling om de eerder voorgestelde hoofdstukken 2, 3 en 10 te herordenen, bevat het voorstel een gewijzigde indeling. Hierdoor zijn de aanvankelijk opgenomen hoofdstukken 2 en 3 in één hoofdstuk samengevoegd, te weten hoofdstuk 2 van het voorstel. Daarnaast is in navolging van het advies van de Afdeling voor de volgorde van de bepalingen van de hoofdstukken 2 en 7 aangesloten bij de indeling van de Comptabiliteitswet 2001.

Daarnaast zijn de aanvankelijk opgenomen artikelen 4.1 en 5.15 aangepast door deze bepalingen in lijn te brengen met de artikelen 16 en 17 van de Comptabiliteitswet 2001. Het resultaat hiervan is terug te zien in de artikelen 3.1 en 4.13 van het voorstel.

b. Definities

Het advies van de Afdeling om de definities consequent in het voorstel toe te passen, heeft ertoe geleid dat de aanvankelijk opgenomen definities van «beleidsuitvoering» en «beleidsvoering» zijn vervallen. Door het vervallen van deze definities zijn onder andere in artikel 7.16 de woorden «het gevoerde beleid» gehandhaafd. Daarnaast is het begrip «rechts-persoon met een publieke taak» in de toelichting verduidelijkt.

c. Reikwijdte rijksbegroting

Het gehanteerde begrip budgetdiscipline sector is overeenkomstig het advies van de Afdeling in het voorstel gedefinieerd. Dit is vormgegeven door in artikel 1.1 hierover een afzonderlijke definitie op te nemen.

Gelet op het advies van de Afdeling is de toelichting van artikel 2.22 van het voorstel uitgebreid met een beschrijving van het zogenoemde Europese semester en de uitwerking hiervan op de nationale begrotings-cyclus.

d. Grondwettelijke taken en overige taken en bevoegdheden Algemene Rekenkamer

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in hoofdstuk 7 een duidelijk onderscheid aangebracht in de grondwettelijke taken van de Algemene Rekenkamer die betrekking hebben op het Rijk en haar overige taken die betrekking hebben op organisaties die niet tot het Rijk behoren. Hierbij is de systematiek van hoofdstuk VII van de Comptabiliteitswet 2001 als uitgangspunt genomen. Als gevolg hiervan zijn de bepalingen over de bevoegdheden, het uitbrengen van een rapport en de bezwaarprocedure in een andere volgorde geplaatst.

e. Toegankelijke en inzichtelijke Comptabiliteitswet

Het voorstel is op diverse punten aangepast om overeenkomstig het advies van de Afdeling een aantal onduidelijkheden weg te nemen. Als gevolg hiervan is de toelichting van het aanvankelijk opgenomen artikel 3.3 in lijn gebracht met de opzet van dat artikel. Hierdoor wordt een praktisch voorbeeld over een terughoudende uitvoering van een nog niet vastgestelde begroting niet langer in de toelichting beschreven, omdat dat voorbeeld interpretatieruimte bood voor een mogelijke afwijking van het recht van autorisatie.

Voorts is in de onderdelen c tot en met e van artikel 2.33 tot uitdrukking gebracht dat in de saldbalans enkel de verplichtingen, vorderingen en schulden worden opgenomen voor zover die verband houden met derden.

Ook heeft het advies geleid tot het aanpassen van een aantal bepalingen die betrekking hebben op het zogenoemde schatkistbankieren. Hierdoor is de terminologie van het aanvankelijk opgenomen artikel 8.2 aangepast. Om die reden spreekt artikel 5.3 van het voorstel over een subsidie in plaats van een publiekrechtelijk voorschot. Daarnaast is in artikel 5.4 expliciet tot uitdrukking gebracht dat een facultatieve deelname aan het schatkistbankieren op verzoek geschiedt en is de term «liquide middelen» in plaats van «financiële middelen» gehanteerd.

Bovendien zijn verschillende bepalingen die zien op het ministeriële toezicht op het beheer van publieke financiële middelen buiten het Rijk verhelderd. Hierdoor zijn enkele begrippen in de artikelen 6.2, onderdeel a, en 6.3, eerste lid, onderdelen a en d, verduidelijkt.

In navolging van het advies van de Afdeling wordt in artikel 7.12, tweede lid, niet langer voorgeschreven dat de Algemene Rekenkamer het betreffende onderzoek periodiek of jaarlijks verricht. In de plaats hiervan is in de toelichting uiteen gezet dat het aan de Algemene Rekenkamer is om te bepalen met welke frequentie zij dergelijk onderzoek verricht.

f. Eindconclusie

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling om het voorstel te bezien in het licht van de rechtszekerheid en recht te doen aan het streven om te komen tot een moderne en begrijpelijke opzet van de Comptabiliteitswet, is het voorstel op diverse plaatsen verduidelijkt, zoals hierboven onder 2 is aangegeven. Daarnaast is de toelichting op verschillende punten aangevuld.

3. Bevoegdheden AR bij contractuele voorbehouden

Voorgesteld wordt de onderzoeksbevoegdheden van de AR inzake het toezicht op het beheer van publieke middelen door organisaties buiten het Rijk uit te breiden tot organisaties en natuurlijke personen die goederen of diensten leveren die met publieke middelen zijn bekostigd en waar de Minister zich (contractueel) een bevoegdheid heeft voorbehouden. De uitbreiding van het interne toezicht en de aansluiting van externe onderzoeksbevoegdheden op de interne – uitgebreide – bevoegdheden van de Minister betekent een aanzienlijke uitbreiding van de controlebevoegdheden van de interne en externe controle instanties. Die aansluiting gaat eraan voorbij dat de Minister zich bij een overeenkomst een onderzoeksbevoegdheid voorbehoudt. Hij kan bij de wederpartij onderzoek doen als contractspartner. De voorgestelde onderzoeksbevoegdheid van de AR richt zich op de controle op de besteding van publieke middelen. De toekenning van bevoegdheden vereist dan ook in beide domeinen een zelfstandige motivering.

Contractueel kan een Minister bij de inkoop van producten of diensten zich een onderzoeksbevoegdheid voorbehouden. Het voorgestelde artikel 10.16, onder d, regelt dat in dat geval ook de AR een onderzoeksbe-

voegdheid heeft. Deze nieuwe bepaling heeft ver strekkende gevolgen.¹⁷ Het betreft immers potentieel de gehele inkoop bij derden door de rijksoverheid en door rechtspersonen met een wettelijke taak.

De Afdeling merkt op dat er een wezenlijk onderscheid bestaat tussen bekostiging of subsidiëring van private instellingen en de inkoop van goederen of diensten bij private instellingen. In eerdere advisering heeft de Afdeling erop gewezen dat het systeem van de comptabiliteitswetgeving is gebaseerd op scheiding van uitgaven van publieke en private aard.¹⁸ Wat de private sector betreft, is het geboden dat de eigen sfeer, dat wil zeggen de zelfstandigheid en het private karakter van instellingen die in de private sector werkzaam zijn, wordt gerespecteerd. De Cw 2001 vormt de weerslag van een zoektocht naar een evenwicht tussen het belang van het respecteren van de private sector enerzijds en het belang van de verantwoording en democratische controle op de besteding van collectieve middelen anderzijds. Met de voorgestelde uitbreiding wordt dit evenwicht verstoord. Aan de levering van goederen of diensten ligt – anders dan wanneer sprake is van bekostiging – een privaatrechtelijke overeenkomst ten grondslag op basis van gelijkheid tussen contractspartijen; het gaat om een prijs, niet om bekostiging. Dat sommige marktpartijen in sectoren werkzaam zijn waarin overheidsbeleid en collectieve middelen een belangrijke rol spelen (zoals de gezondheidszorg) maakt het wezenlijk andere karakter van deze transacties niet anders. Bevoegdheden van het Rijk en van de AR hoeven dus niet per se parallel te lopen, maar vergen telkens weer een zelfstandige motivering.

Artikel 10.17, eerste lid, onder b, laat zien tot welke situatie de voorgestelde uitbreiding van bevoegdheden leidt. Artikel 10.17 regelt de reikwijdte van het onderzoek door de AR. Ingevolge het eerste lid, onder b, is dit onderzoek ook gericht op het beheer van publieke middelen door de organisaties, natuurlijke personen en rechtspersonen. Er is evenwel geen sprake van beheer van publieke middelen door deze organisaties, maar slechts sprake van een betaalde prijs. Al kan het maken van een contractueel voorbehoud tot onderzoek in verschillende situaties aangewezen zijn, dat rechtvaardigt nog niet de voorgestelde uitbreiding van bevoegdheden van de AR na de aansluiting op de bevoegdheden van de Minister.

Gelet op het vorenstaande adviseert de Afdeling af te zien van deze uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden.

3. Bevoegdheden Algemene Rekenkamer bij contractuele voorbehouden

Het advies van de Afdeling om af te zien van de uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van organisaties en natuurlijke personen die goederen of diensten leveren die met publieke middelen worden betaald en waar de Minister zich (contractueel) een onderzoeksbevoegdheid heeft voorbehouden, heeft geleid tot een heroverweging van deze onderzoeksbevoegdheden. Hierbij is het belang van een deugdelijke controle op de besteding van de publieke middelen die gerelateerd zijn aan de inkoop van de goederen en diensten

¹⁷ De toelichting bij dit onderdeel vermeldt, dat de onderzoeksbevoegdheid van de AR alleen geldt voor zover de Minister zich een controlerecht heeft voorbehouden. Die beperking («voor zover») is niet opgenomen in de wettekst. Voorts heeft dit onderdeel het over organisaties die goederen of diensten leveren en daarvoor met publieke middelen worden bekostigd. Het zijn evenwel niet de organisaties die worden bekostigd (zoals bij onderwijsinstellingen) maar het gaat er – blijkens de toelichting – om dat de inkoop door de overheid met publieke middelen wordt bekostigd.

¹⁸ Laatstelijk voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 21 april 2011 (W06.11.0037/III), Stcrt. 2012, nr. 26086.

afgezet tegen het gegeven dat de rijksoverheid als private partij goederen en diensten bij marktpartijen inkoopt.

Vanwege de doelstelling om te komen tot een compacte rijksdienst waarbij voor de uitvoering van publieke taken regelmatig private marktpartijen worden ingeschakeld en de omvang van de publieke middelen die verbonden is aan de inkoop van dergelijke goederen en diensten, is het passend als de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer op dit punt worden uitgebreid. Als gevolg van deze afweging is de aanvankelijk opgenomen onderzoeksbevoegdheid van de Algemene Rekenkamer bij contractspartijen in het voorstel gehandhaafd, maar is deze bevoegdheid uitdrukkelijk begrensd tot de inkoop van producten en diensten voor zover die inkoop betrekking heeft op de uitvoering van een publieke taak. Dit doet zich bijvoorbeeld voor als de uitvoering van een publieke taak door middel van een contract (gedeeltelijk) in private handen is gesteld. Een voorbeeld is de aanleg van infrastructuur.

Bij de inkoop van goederen en diensten die betrekking hebben op een private taak, zoals de inkoop van kantoorartikelen, heeft de overheid als inkopende partij een gelijke positie als elke andere private inkopende partij. In die situaties is een uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheid van de Algemene Rekenkamer niet passend.

De begrenzing tot de inkoop van goederen en diensten die betrekking hebben op de uitvoering van een publieke taak is expliciet in het voorstel en de toelichting tot uitdrukking gebracht. Met deze aanpassing van het voorstel is een balans gevonden tussen enerzijds het respecteren van de private sector en anderzijds de verantwoording van de besteding van de middelen die betrekking hebben op de uitvoering van publieke taken.

4. Uitbreiding toezichts- en onderzoeksbevoegdheden

Artikel 9.1 regelt de reikwijdte van het toezicht van het Rijk op het beheer van publieke financiële middelen door organisaties buiten het Rijk. Dezelfde omschrijvingen zijn gebruikt in artikel 10.16, waar het gaat om de onderzoeksbevoegdheden van de AR. Een aantal kernbegrippen is in het voorstel anders – en ruimer – geformuleerd dan in de huidige Cw 2001 het geval is.

– bijdrage

Van belang is of een organisatie een «bijdrage» ten laste van de rijksbegroting ontvangt. Het begrip «bijdrage» is niet gedefinieerd, terwijl het voor het bepalen van de reikwijdte van het toezicht bepalend is. Uit de toelichting blijkt dat een ruime betekenis aan dit begrip moet worden toegekend, waarbij bijvoorbeeld ook moet worden gedacht aan fiscale bijdragen.¹⁹ Hiermee is sprake van een uitbreiding van toezichtsbevoegdheden, waarvan de begrenzing vaag is. De huidige bepaling (artikel 43 Cw 2001) is duidelijker: «subsidie, lening of garantie».

– organisatie

Dit geldt ook voor het begrip «organisaties» in artikel 9.1, dat ruimer en minder duidelijk is omschreven dan de huidige bepalingen dienaangaande in artikel 43, onderscheidenlijk 91 van de Cw 2001 (rechtspersonen, commanditaire vennootschappen, vennootschappen onder firma

¹⁹ Dit kan worden afgeleid uit de toelichting bij artikel 10.16 (bevoegdheden AR). Daar wordt expliciet vermeld dat onder «een bijdrage ten laste van de rijksbegroting» ook belastingkortingen met een bepaald beleidsdoel moeten worden begrepen.

en natuurlijke personen die een bedrijf of beroep uitoefenen). Ook voor de AR betekent dit een verruiming van de bevoegdheden en een vage begrenzing daarvan, terwijl in de huidige Cw 2001 een duidelijke afbakening bestaat.

– natuurlijke personen

In dit verband wijst de Afdeling er voorts op dat in het voorstel ook onderzoeksbevoegdheden bestaan ten aanzien van natuurlijke personen die een bedrijf of beroep uitoefenen en die een bijdrage ten laste van de rijksbegroting hebben ontvangen. In de huidige Cw 2001 bestaan die bevoegdheden ten aanzien van natuurlijke personen alleen waar het gaat om Europese subsidies.

De Afdeling acht de uit het vorenstaande voortvloeiende uitbreiding van bevoegdheden in hoge mate ongewenst. De begrenzing van de toezichts- en onderzoeksbevoegdheden in de Cw is gebaseerd op een evenwicht tussen het belang van een adequate controle enerzijds en het respecteren van de private sector anderzijds.²⁰ De uitbreiding van bevoegdheden en de onduidelijke begrenzing van de voorgestelde bepalingen miskennen dit evenwicht.

In dit verband acht de Afdeling in het bijzonder de uitbreiding van toezichts- en onderzoeksbevoegdheden in verband met verleende belastingkortingen onwenselijk. Daarbij komt dat de nieuwe bevoegdheden in verband met verleende belastingkortingen de toezichtsbevoegdheden van het Rijk en onderzoeksbevoegdheden van de AR aanzienlijk verruimen. Door de voornoemde uitbreiding worden in wezen toezichts- en onderzoeksbevoegdheden geïntroduceerd betreffende alle belastingplichtigen die een bedrijf of beroep uitoefenen.

De Afdeling adviseert af te zien van de voorgestelde uitbreiding van toezichts- en onderzoeksbevoegdheden.

4. Uitbreiding toezichts- en onderzoeksbevoegdheden

Het advies van de Afdeling om af te zien van de uitbreiding van de toezichts- en onderzoeksbevoegdheden van de Ministers en de Algemene Rekenkamer ten aanzien van organisaties buiten het Rijk die publieke middelen beheren, heeft geleid tot een heroverweging. Daarbij is niet alleen gekeken naar de reikwijdte van de huidige toezichts- en onderzoeksbevoegdheden uit de Comptabiliteitswet 2001. Ook is gekeken naar andere uitgavenvormen en andere doelgroepen die qua karakter vergelijkbaar zijn met de financiële uitgaven en doelgroepen waarop de Ministers op basis van de huidige Comptabiliteitswet 2001 al toezicht houden en waarnaar de Algemene Rekenkamer onderzoek kan verrichten. Voorbeelden van andere uitgavenvormen en doelgroepen zijn de uitgaven in de vorm van verstrekkingen in natura en de natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen en waaraan een subsidie of lening ten laste van de rijksbegroting wordt verstrekt.

Gelet op de overeenkomsten hiervan met de financiële uitgaven en de doelgroepen die reeds in de Comptabiliteitswet 2001 zijn genoemd en de vergelijkbare aard daarvan is een uitbreiding van de toezichts- en onderzoeksbevoegdheden van de Ministers en de Algemene Rekenkamer op dit punt wenselijk. Om die reden is het advies van de Afdeling niet opgevolgd, maar is het voorstel nadrukkelijk verduidelijkt. Als gevolg hiervan zijn de aanvankelijk opgenomen generieke termen «bijdrage» en «organisatie» verduidelijkt en gespecificeerd waardoor de verschillende

²⁰ Zie hierover onder andere Kamerstukken II 1995/96, 24 456, nr. 3 en de voorlichting van 21 april 2011 (W06.11.0037/III), Stcrt. 2012, nr. 26086.

toezichts- en onderzoeksobjecten van de Ministers en de Algemene Rekenkamer nu expliciet in het voorstel zijn uitgeschreven. Hierdoor is een heldere afbakening ontstaan waarbij een evenwicht is gevonden tussen het eerbiedigen van de private sector en het belang van een adequate controle van het Rijk op de besteding van publieke middelen.

Verder zijn de diverse bepalingen over de toezichts- en onderzoeksbevoegdheden van de Ministers en de Algemene Rekenkamer in het voorstel aangepast. Deze verschillende bepalingen, die in de hoofdstukken 6 en 7 van het voorstel zijn geregeld, zijn op één lijn gebracht door dezelfde formulering en begrippen te hanteren.

5. Specifieke vraag over de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij staatsdeelnemingen

De adviesaanvraag vraagt expliciet aandacht voor de bevoegdheden van de AR bij staatsdeelnemingen. Voorts wordt aandacht gevraagd voor de problematiek van dochterondernemingen.

De AR kan de stukken inzien waar de Staat (als aandeelhouder) over beschikt. Bij een deelneming van meer dan 5% kunnen door tussenkomst van de Minister documenten worden opgevraagd bij de deelneming. Bij een staatsdeelneming van meer dan 95% kan de AR vervolgens ook rechtstreeks onderzoek doen bij de desbetreffende onderneming. De AR is niet bevoegd onderzoek te doen bij dochterondernemingen.

Zoals in de adviesaanvraag wordt vermeld, heeft de Afdeling over de bevoegdheden van de AR ten aanzien van staatsdeelnemingen in 2011 voorlichting gegeven.²¹ Daarbij was in het bijzonder aan de orde de verhouding tussen de Cw 2001 op dit punt en het vennootschapsrecht, dat de gelijkheid van aandeelhouders tot uitgangspunt heeft. De voorlichting kwam er kort gezegd op neer dat tussen deze twee regelgevingscomplexen spanning bestaat. Enerzijds is er het belang van een adequate controle op de besteding van collectieve middelen, anderzijds het belang van het respecteren van de private sector, en – in het bijzonder bij staatsdeelnemingen – de gelijkheid tussen aandeelhouders. Door te kiezen voor een percentage van 95% wordt deze spanning beperkt en is een redelijk evenwicht gevonden tussen de belangen die worden gediend met het onderzoek door de AR op grond van de Cw 2001 enerzijds en de inbreuk op de privaatrechtelijke verhoudingen, in het bijzonder de belangen van andere aandeelhouders anderzijds (de gelijkheid tussen aandeelhouders, geregeld in de artikelen 92 en 201 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek).

Het voorstel wijzigt de bevoegdheden van de AR op dit punt niet. De AR heeft deze kwestie in het commentaar op het onderhavige wetsvoorstel aan de orde gesteld. De AR wijst daarbij op de situatie bij gemeenten en provincies, waar de gemeentelijke en provinciale rekenkamers de bevoegdheid hebben om rechtstreeks bij de desbetreffende onderneming onderzoek te doen, bij een deelneming van meer dan 50%.²²

De hierboven gesignaleerde spanning zou worden vergroot indien het percentage zou worden verlaagd naar 50%. In de eerder genoemde voorlichting heeft de Afdeling naar voren gebracht dat er al onderzoek kan worden gedaan aan de hand van de stukken die het ministerie heeft, en er kunnen in vrijwel alle gevallen door tussenkomst van de Minister nadere inlichtingen worden ingewonnen. Voorts is van wezenlijk belang dat niet

²¹ Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 21 april 2011 (W06.11.0037/III), Stcrt. 2012, 26086.

²² Artikel 184 van de Gemeentewet en artikel 185 van de Provinciewet.

het functioneren van de desbetreffende onderneming als zodanig object is van het onderzoek door de AR, maar de verantwoording van het beleid van de bevoegde Minister ten aanzien van de deelneming.²³

Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling geen aanleiding om terug te komen op hetgeen zij heeft opgemerkt in de genoemde voorlichting uit 2011. Aangezien het voorstel aansluit bij de hierboven genoemde voorlichting, behoeft het voorstel geen aanpassing.

5. Specifieke vraag over de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij staatsdeelnemingen

Het advies van de Afdeling om de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van staatsdeelnemingen in het voorstel ongewijzigd te laten, is opgevolgd. Net als in de Comptabiliteitswet 2001 gelden deze onderzoeksbevoegdheden bij een aandelenbezit van de Staat van 95% of meer. Dit percentage aandelenbezit is de grens op basis waarvan de Algemene Rekenkamer een onderzoek bij staatsdeelnemingen kan uitvoeren. Het voorgaande is in overeenstemming met de voorlichting van de Afdeling uit 2011.

Aan de andere kant heeft een heroverweging van deze bevoegdheden geleid tot een uitbreiding van deze bevoegdheden. Als gevolg hiervan zijn de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer uitgebreid ten aanzien van 100% dochterondernemingen van de staatsdeelnemingen waarvan de Staat 95% of meer van de aandelen in handen heeft. Deze uitbreiding vult het gat op dat kan ontstaan als een staatsdeelneming haar activiteiten volledig onderbrengt in diverse dochterondernemingen waardoor de staatsdeelneming zelf feitelijk geen activiteiten meer uitvoert. In het licht van het bovenstaande is deze uitbreiding van bevoegdheden als gerechtvaardigd te beschouwen.

6. Leeftijdsontslag leden AR

In artikel 10, vijfde lid, wordt met betrekking tot leden van de AR bepaald dat hen ontslag wordt verleend bij het bereiken van de leeftijd van zeventig jaar. Deze leeftijdsgrens wordt in de toelichting gemotiveerd met een verwijzing naar de bestaande regeling en de leeftijdsgrens die voor andere Hoge Colleges van Staat geldt. De wens om bij voor het leven benoemde functionarissen een leeftijdsgrens vast te stellen bij het bereiken waarvan hen ontslag wordt verleend, is gerechtvaardigd. Bij de motivering van de keuze van de leeftijd waarbij dit het geval is, kan evenwel niet meer volstaan worden met een verwijzing naar de bestaande wet zonder acht te slaan op de omstandigheid dat sinds in 2014 voor alle rijksambtenaren het leeftijdsontslag is afgeschaft ook als zij de leeftijd van zeventig jaren bereiken. Het voorstel om het leeftijdsontslag bij het bereiken van de leeftijd van zeventig jaren voor leden van de AR te handhaven behoeft dan ook nadere toelichting.

De Afdeling adviseert om de toelichting op dit punt aan te vullen.

6. Leeftijdsontslag leden Algemene Rekenkamer

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling om het voorstel aan te vullen met een nadere toelichting voor het leeftijdsontslag van de leden van de Algemene Rekenkamer is in de toelichting een nadere motivering opgenomen. Het voorstel vormt geen aanleiding om voor de collegeleden

²³ Dit uitgangspunt is overigens in het voorstel voor het eerst expliciet in de wet opgenomen in de artikelen 10.17 en 10.18.

van de Algemene Rekenkamer een leeftijdsontslag te bepalen waarbij een andere leeftijd wordt gehanteerd dan onder de Comptabiliteitswet 2001.

7. Overige opmerkingen

Het voorstel bevat een aantal onvolkomenheden die voor een deel van technische aard zijn maar ook inhoudelijk van aard zijn. Het gaat hierbij om een niet limitatieve, maar indicatieve opsomming van opmerkingen die onderstrepen dat het voorstel in deze vorm nog niet rijp is voor indiening bij de Tweede Kamer.

a. Wetgevingstechnische opmerkingen

i. Artikel 1.2 beoogt voor verschillende situaties één voorhangprocedure te regelen, maar gevolg is dat ongelijksoortige voorhangprocedures, met ongelijksoortige consequenties in één bepaling worden bijeengebracht. Gelet op de ongelijksoortigheid van de regelingen waarvoor die procedure moet gelden, brengt artikel 1.2 niet de beoogde vereenvoudiging. Ook moet betwijfeld worden of de onderdelen b en c van artikel 1.2 vaak relevant of wenselijk zullen zijn in combinatie met onderdeel a.

ii. In artikel 2.2, tweede lid, is bepaald, dat indien een voorstel van wet tot het instellen van een begrotingsfonds door of vanwege de Koning wordt ingediend, het voorstel van wet mede door Onze Minister van Financiën wordt ondertekend. Regeringsvoorstellen van wet worden ingediend door of vanwege de Koning en niet ondertekend door een minister.

iii. Artikel 2.2, vijfde tot en met zevende lid, regelt het tijdelijk buiten werking stellen van het Fonds economische structuurversterking. Deze «tijdelijke» situatie duurt inmiddels al sinds 2011. De Afdeling heeft hierover eerder opgemerkt dat nu de regels over de ontvangsten en uitgaven van het fonds in de Wet Fonds economische structuurversterking zijn opgenomen, het tijdelijk op non-actief plaatsen van het fonds ook in die wet thuishoort. Ordentelijke besluitvorming over begrotingen brengt mee dat een knoop wordt doorgemaakt over de toekomst van het fonds en dat de Wet Fonds economische structuurversterking daarmee in overeenstemming wordt gebracht, alsmede dat besluitvorming plaatsvindt over de bestemming van de desbetreffende middelen.

iv. De toelichting bij artikel 2.3 vermeldt dat een programmaminister ook kan worden belast met de leiding van een agentschap. Dat is evenwel niet mogelijk omdat een agentschap een organisatieonderdeel is van een ministerie of college. Artikel 2.3 geeft alleen de mogelijkheid om budgetten (ontvangsten en uitgaven) af te sonderen. De toelichting dient te worden aangepast.

vii. Artikel 2.4, tweede lid, is geformuleerd als afwijking van het eerste lid, maar betreft geen afwijking. Abusievelijk is daarbij voorts voorgesteld dat de begrotingsstaten van een departement en de colleges waarvoor een minister verantwoordelijk is, kunnen worden samengevoegd. Het dient evenwel niet te gaan om de samenvoeging van de begrotingsstaten, maar om de vaststelling van verschillende begrotingsstaten in één wet. Artikel 3.1, tweede lid, voorziet daar al in. Artikel 2.4, tweede lid, kan dan ook worden geschrapt. Dat noopt ook tot aanpassing van artikel 2.11, derde lid.

v. Artikel 2.27, eerste lid, bepaalt ten onrechte dat een agentschap een eigen begrotingsstaat heeft. Een agentschap is geen begrotingsfonds of een college, maar een onderdeel van een departement of college. In de huidige systematiek wordt de begroting van een agentschap dan ook

opgenomen in een aparte staat bij de begrotingsstaat van het departement waaronder het agentschap ressorteert. De term «begrotingsstaat» dient dan ook te worden vervangen door «staat». Voorts dient te worden bepaald dat deze staat wordt opgenomen bij de begrotingsstaat van het departement waaronder het agentschap ressorteert. Het derde lid dient hierop te worden afgestemd.

vi. Voor artikel 2.28 (verantwoordingsstaat) geldt het vorenstaande overeenkomstig.

b. Afbakening gedelegeerde bevoegdheden

In het voorstel wordt op diverse plaatsen de nadere invulling van verplichtingen overgelaten aan de Minister van Financiën. Bij gebrek aan een nadere afbakening van deze bevoegdheid of precisering van de criteria aan de hand waarvan zij kan worden uitgeoefend, leidt dit een onbepaalde of zeer ruime delegatie van bevoegdheden.

i. Volgens artikel 2.13, tweede lid, kan de Minister categorieën financiële verplichtingen aanwijzen die niet in de saldibalans worden opgenomen. Uit de toelichting blijkt dat er in de praktijk behoefte bestaat aan deze (nieuwe) bevoegdheid. In het artikel zelf wordt niet aangeduid om welke categorieën financiële verplichtingen het gaat. Daarmee is de bevoegdheid van de Minister zeer ruim om zonder de Staten-Generaal te bepalen hoe de inrichting van het totaal saldioverzicht eruit komt te zien en is er ook geen inhoudelijk criterium om te bepalen of een bepaalde categorie verplichting al dan niet in de saldibalans dient te worden opgenomen.

De Afdeling adviseert om de bepaling aan te passen en de bevoegdheid van de Minister helder af te bakenen.

ii. Ingevolge artikel 8.1 geschiedt de aanwijzing van rechtspersonen met een wettelijke taak waarvoor schatkistbankieren geldt niet meer bij algemene maatregel van bestuur, maar bij besluit van de Minister van Financiën. De criteria voor aanwijzing zijn daarbij niet helder («ten behoeve van een doelmatiger of een risicoarm liquidemiddelenbeheer»). Ook de uitzonderingen hierop in het tweede lid zijn onduidelijk, niet in de laatste plaats door het gebruik van onbepaalde begrippen («een bij of krachtens de wet geregelde taak met voornamelijk een marktkarakter», «een maatschappelijke functie waaraan een relatief beperkte publieke neventaak is toegevoegd», «het bijzondere karakter van zijn wettelijke taak daartoe aanleiding geeft»). Het derde lid biedt, in weerwil van het tweede lid, de mogelijkheid om een rechtspersoon met een wettelijke taak aan te wijzen indien het deelnemen aan schatkistbankieren «om een bijzondere reden zinvol is». Ook hier is onduidelijk wat daarmee wordt bedoeld. Het vierde lid verruimt de mogelijkheid tot aanwijzen van rechtspersonen, namelijk tot «rechtspersonen met een publieke taak». Wat hieronder moet worden verstaan en wat het onderscheid is met «rechtspersonen met een wettelijke taak» wordt uit de wettekst niet duidelijk.

Dit artikel geeft in de voorgestelde opzet onvoldoende inhoudelijke criteria die gelden voor de aanwijzing tot verplicht schatkistbankieren, terwijl deze verplichting voor de desbetreffende partijen, die niet tot de rijksoverheid behoren, ingrijpend kunnen zijn. Dit klemte te meer omdat de aanwijzing een beschikking is die voor beroep vatbaar is en dus tot procedures kan leiden en vermeden moet worden dat dit geschiedt als gevolg van onduidelijkheid.

iii. Artikel 8.6 bepaalt dat rechtspersonen met een wettelijke taak die niet verplicht zijn tot schatkistbankieren, verplicht kunnen worden hun liquide middelen uit te zetten in de vorm van producten die voldoen aan door de Minister van Financiën te stellen eisen. Deze bepaling bevat geen inhoudelijke criteria aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of een rechtspersoon wel of niet zou moeten worden aangewezen en voldoet daarmee niet aan de eis van rechtszekerheid. Daarbij is niet duidelijk hoe dit artikel zich verhoudt tot artikel 8.3 betreffende vrijwillig schatkistbankieren. De Afdeling adviseert dit te verduidelijken.

iv. Artikel 8.7, eerste lid, bevat een verbod op «inlenen van financiële middelen» voor – kort gezegd – rechtspersonen met een wettelijke taak die moeten schatkistbankieren of die moeten voldoen aan voorwaarden voor prudent liquidemiddelenbeheer. Het tweede lid breidt het verbod van het eerste lid uit tot alle rechtspersonen met een wettelijke taak die niet al onder het eerste lid vallen. Per saldo komt dit neer op een verbod voor alle rechtspersonen met een wettelijke taak; het onderscheid tussen het eerste en het tweede lid lijkt derhalve overbodig. Tegelijk ontbreekt de precisering dat het verbod alleen geldt voor de «publieke taken» van de rechtspersoon (zoals dat is geregeld in artikel 8.1, vijfde lid en artikel 8.6, derde lid).

De Afdeling adviseert om de bepaling op de genoemde punten te verduidelijken.

c. Reikwijdte en overgangsrecht

Ten slotte behoeven de reikwijdte en het overgangsrecht nadere precisering.

i. Het voorstel is niet duidelijk over de territoriale reikwijdte ervan. Artikel 13.1 lijkt – gelezen in samenhang met de toelichting bij dat artikel – te willen regelen dat de Cw 201X ook van toepassing zal zijn ten aanzien van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES). Indien het geval is, verdient het de voorkeur dat uitdrukkelijk te bepalen. Dit roept dan echter de vraag op naar de vermelding van de BES in artikel 10.22. Die vermelding lijkt onevenwichtig, omdat wel de samenwerking met de rekenkamers van de BES, maar niet met de gemeentelijke rekenkamers wordt genoemd. Het verdient aanbeveling in het voorstel duidelijker tot uitdrukking te brengen welke territoriale reikwijdte wordt beoogd.

ii. De regeling van het overgangsrecht is nog onvolledig. Artikel 13.3 voorziet alleen in het doorlopen van begrotingen volgens de oude regels, maar niet in andere zaken, zoals de aanwijzing van agentschappen, organisaties die verplicht zijn tot schatkistbankieren,²⁵ bevoegdheden AR en dergelijke. Het aanvullen van het overgangsrecht lijkt geboden.

iii. In Artikel 10.5, tweede lid, wordt onder andere verwezen naar artikel 46c, onder b en c, 46ca, 46d van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren. Dit betreft (onderdelen) van artikelen die worden gewijzigd of geïntroduceerd in het wetsvoorstel Wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enige andere wetten in verband met de uitbreiding van de mogelijkheden om ten aanzien van voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren disciplinaire maatregelen op te leggen en tevens andere maatregelen te treffen.²⁶ Dit wetsvoorstel is in behandeling bij de Tweede Kamer. Het verdient aanbeveling te voorzien in een bepaling waarin is geregeld wat rechtens te gelden heeft indien de

²⁵ Toelichting bij artikel 10.16 (bevoegdheden AR).

²⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 861, nr. 2.

genoemde bepalingen niet of later dan de hier voorgestelde bepalingen in werking treden.

7. Overige opmerkingen

a. Wetgevingstechnische opmerkingen

Het advies van de Afdeling om enkele onvolkomenheden te herstellen, heeft ertoe geleid dat het voorstel en de toelichting wettechnisch zijn aangepast op de punten die door de Afdeling naar voren zijn gebracht. Hierdoor is het aanvankelijk opgenomen artikel 1.2 vervallen. In de plaats hiervan worden de verscheidene voorhangprocedures afzonderlijk geregeld in de artikelen 2.20, 4.7 en 4.10 van het voorstel.

Ten tweede is het aanvankelijk opgenomen artikel 2.2 aangepast. Als gevolg hiervan wordt in artikel 2.11 van het voorstel voorgeschreven dat de wet tot instelling van een begrotingsfonds tevens door de Minister van Financiën wordt ondertekend. Voorts worden de bepalingen over het Fonds economische structuurversterking niet meer in de Comptabiliteitswet geregeld. Via artikel 9.15 van het voorstel krijgen deze bepalingen in lijn met het advies van de Afdeling een plaats in de Wet Fonds economische structuurversterking.

Verder is de toelichting van artikel 2.12 over programmabegrotingen aangepast. Door deze aanpassing waarbij passages in de toelichting zijn vervallen, wordt niet langer de indruk gewekt dat een Minister zonder portefeuille kan worden belast met de leiding van een dienstonderdeel van een ministerie, zoals een agentschap.

Ook zijn de aanvankelijk opgenomen artikelen 2.4, tweede lid, en 2.11, derde lid, over de samenvoeging van verschillende begrotingsstaten vervallen. De reden hiervan is dat artikel 2.3, tweede lid, van het voorstel al voorziet in de mogelijkheid om verschillende begrotingsstaten waarvoor één Minister verantwoordelijk is in één wet vast te stellen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn enkele bepalingen over de agentschappen aangepast. Hierdoor is in de artikelen 2.6 en 2.32 verduidelijkt dat voor een agentschap in het kader van de begroting en het jaarverslag een separate financiële staat wordt opgesteld. Deze financiële staat wordt opgenomen bij de begrotings- of verantwoordingsstaat van het ministerie waaronder het agentschap ressorteert.

b. Afbakening gedelegeerde bevoegdheden

Het advies van de Afdeling om een afbakening aan te brengen in de bevoegdheid van de Minister van Financiën zoals beschreven in het aanvankelijk opgenomen artikel 2.13, tweede lid, heeft geleid tot een heroverweging van deze bevoegdheid. Naar aanleiding hiervan is naar voren gekomen dat het niet vereist is om een wettelijke bevoegdheid te creëren op basis waarvan kan worden afgeweken van de inhoud van de saldibalans. Om die reden is deze bepaling vervallen en kan worden volstaan met de bepalingen zoals die in artikel 2.33 van het voorstel zijn opgenomen.

Als gevolg van het advies van de Afdeling om enkele bepalingen over het schatkistbankieren te verduidelijken, zijn onder andere de artikelen 5.2 en 5.7 anders vormgegeven. Hierdoor wordt nader tot uitdrukking gebracht wanneer het verplicht is om te schatkistbankieren of om liquide middelen prudent uit te zetten. Door deze verplichtingen expliciet in het voorstel uit te schrijven, wordt invulling gegeven aan het advies van de Afdeling om

de criteria voor het verplicht schatkistbankieren of uitzetten van liquide middelen te verhelderen.

Daarnaast is artikel 5.8 verduidelijkt door nadrukkelijk in deze bepaling de rechtspersonen te noemen die gehouden zijn aan het verbod op het aantrekken van financiële middelen om er vervolgens aanvullende financiële middelen mee te verkrijgen. Ook is in lijn met het advies van de Afdeling in artikel 5.8 tot uitdrukking gebracht dat dit verbod in beginsel niet geldt voor de private liquide middelen van de rechtspersonen.

c. Reikwijdte en overgangsrecht

Verder is het voorstel uitgebreid met een aanvulling van het overgangsrecht en bevat de toelichting een nadere verduidelijking van de territoriale reikwijdte van het voorstel. Het voorstel is alleen van toepassing op het Europese deel van Nederland. Gelet op dit uitgangspunt is het aanvankelijk opgenomen artikel 13.1 vervallen.

Als gevolg van het advies van de Afdeling om de relatie met het ingediende wetsvoorstel Wijziging van de Wet rechtspositie rechtelijke ambtenaren en enige andere wetten tot uitdrukking te brengen, bevat het voorstel een bepaling die de samenloop met het voorgenoemde wetsvoorstel regelt. Deze bepaling is in artikel 10.4 vormgegeven.

8. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

8. Redactionele opmerkingen

De redactionele opmerkingen bij het advies van de Afdeling zijn overgenomen.

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

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W06.15.0076/III

- In artikel 1.1 in de definitie van financieel beheer onder d «de financiële bezittingen» vervangen door: het beheer van de financiële bezittingen.
- In artikel 1.2 aan het slot van onderdeel b toevoegen: of.
- In artikel 2.3, eerste lid, verduidelijken wat met de term «budgetten» wordt bedoeld, dan wel deze term vervangen door: ontvangsten en uitgaven.
- In artikel 2.5, onderdelen b, c en d, telkens «het bedrag» vervangen door: het geraamde bedrag.
- In artikel 2.5 verduidelijken wat wordt bedoeld met «een indicatie van het programma of het apparaat».
- In de artikelen 2.9, 5.6, eerste en derde lid, 5.7, eerste lid, aanhef, en tweede lid, onderdeel c, 5.9, 5.13, tweede lid, onderdeel c, 10.16, eerste lid, onderdeel d en f, 10.18, onderdeel a, 10.28, eerste en tweede lid, 10.35, eerste lid, onderdeel b, 12.5, «staat» vervangen door: Staat.
- In artikel 2.10, derde en vierde lid, verduidelijken wat bedoeld wordt met de aanpassing van het budgettaire totaalbeeld.
- – Aan het slot van artikel 2.10, tweede lid, onderdeel b, de punt vervangen door een puntkomma.
- Artikel 3.2, tweede (derde) lid, vervangen door: 3. De Miljoenennota, bedoeld in artikel 2.10, wordt gelijktijdig ingediend met de wetsvoorstellen tot vaststelling van de begrotingsstaten, bedoeld in het eerste lid.
- In de artikelen 3.3, tweede en derde lid, en 3.4, vierde en vijfde lid, telkens «niet in werking is getreden» vervangen door: niet tot wet is verheven en in werking is getreden.
- In artikel 4.5, tweede lid, onder b, de betekenis van «financieelbeheers-handelingen» verduidelijken.
- In artikel 4.5, derde lid, «regelgeving bedoeld in» vervangen door: nadere regels als bedoeld».
- Artikel 4.9, onderdeel a, schrappen nu evident is, dat informatie die naar de Tweede Kamer wordt gezonden relevant is.
- In artikel 5.2, derde lid «moet worden verstrekt» vervangen door: wordt verstrekt. Zie aanwijzing 53 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
- In artikel 5.4, eerste lid, «onderscheidenlijk» vervangen door: en voor die van.
- In artikel 5.4, tweede lid, «de begroting» vervangen door «de begrotingen», en «onderscheidenlijk» vervangen door «,».
- In artikel 5.5, derde lid, «in de memorie van toelichting bij het voorstel van wet» schrappen.
- In artikel 5.11, derde lid, onderdeel a, «activiteiten,» vervangen door: activiteiten;
- Verduidelijken of het voorstel mede van toepassing is op de BES-eilanden en in samenhang daarmee in artikel 5.12 «met betrekking tot het Rijk» nader bezien en in artikel 5.13, eerste tot en met derde lid, telkens «voor het Rijk» nader bezien.
- Artikel 5.14, tweede lid, formuleren in lijn het bestaande artikel 12, tweede lid, Cw 2001.
- In artikel 6.1, telkens «dienst» vervangen door: dienstonderdeel.
- In artikel 7.2, eerste lid, onder c, de betekenis van «van de totstandkoming» verduidelijken en zo nodig de wettekst aanpassen.
- In artikel 7.3, zevende lid, is de toevoeging «in afwijking van het derde lid» overbodig. Het zevende lid bevat een toevoeging op het derde lid.
- In artikel 7.4, vierde lid, «haar» vervangen door: hun.
- In artikel 8.1, tweede lid, onderdeel e, na de puntkomma toevoegen: of. In het achtste lid, de verhouding tot de Algemene wet bestuursrecht verduidelijken.

- In artikel 8.5, eerste lid, «een rechtspersoon waaraan het op grond van artikel 8.3, eerste of tweede lid is toegestaan deel te nemen aan schatkistbankieren» in overeenstemming brengen met de tekst van artikel 8.3, eerste en tweede lid, nu daar niet alleen de formulering «toestaan» wordt gebruikt, maar ook «aanwijzen».
- In artikel 8.7, eerste lid, verduidelijken wat wordt bedoeld met «inlenen van financiële middelen».
- Aan het einde van artikel 9.3, eerste lid, onderdeel c, een puntkomma toevoegen.
- In artikel 9.3, derde lid, «bevoegd een onderzoek in te stellen indien een derde partij» vervangen door: bevoegd bij een derde onderzoek in te stellen indien die derde.
- In artikel 9.3, vijfde en zesde lid, telkens «eerste en tweede lid» vervangen door: eerste tot en met derde lid.
- In artikel 9.6, onder b, verduidelijken wat wordt bedoeld met «de controle van» wordt bedoeld en zo nodig dit artikel aanpassen.
- In artikel 9.7, eerste en tweede lid, telkens «Onze betrokken Minister» vervangen door «Onze Minister die het aangaat» en «waarvoor het verantwoordelijk is» schrappen.
- In artikel 9.7, derde lid, «Onze betrokken Minister» vervangen door: Onze Minister die het aangaat.
- In artikel 10.1, eerste lid, «en in overeenstemming met Onze Minister van Financiën» schrappen.
- In artikel 10.2, tweede lid, na «afwezigheid» invoegen: of ontstentenis.
- In artikel 10.3, eerste lid, «worden» vervangen door: wordt.
- In artikel 10.16, eerste lid, aanhef, «bij» vervangen door: ten aanzien van.
- In artikel 10.17, eerste lid, na «Het onderzoek bij» invoegen: de.
- In artikel 10.28, eerste lid, «bij» vervangen door: ten aanzien van.
- In artikel 10.30, vijfde lid, «deelt aan» vervangen door «verstrekt» en «mee» schrappen.
- In Artikel 12.1 wordt een wijziging aangebracht in de Algemene wet bijzondere ziektekosten, deze wet is inmiddels vervallen.
- In artikel 12.2, tweede lid, «van de Comptabiliteitswet 2001: 201X» vervangen door: van de Comptabiliteitswet 201X.
- In artikel 12.17, onderdeel c, onder 1, «vervalt» vervangen door: vervallen.