



2019

**STAATSBLAD
VAN DE
REPUBLIEK SURINAME**

No. 98

WET van 06 september 2019, houdende bepalingen inzake de wijze van het beheer en toezicht op de Staatsfinanciën. (Comptabiliteitswet 2019)

DE PRESIDENT VAN DE REPUBLIEK SURINAME,

In overweging genomen hebbende, dat ter uitvoering van artikel 156 lid 1 van de Grondwet van de Republiek Suriname, het nodig is nieuwe regels inzake de wijze van het beheer van en toezicht op de staatsfinanciënvast te stellen;

Heeft, de Staatsraad gehoord, na goedkeuring door De Nationale Assemblée, bekrachtigd de onderstaande wet:

HOOFDSTUK I. DEFINITIES

Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. **President:** President van de Republiek Suriname;
- b. **Minister:** de Minister van Financiën;
- c. **Ministers:** de leden van de Raad van Ministers;
- d. **vakministers:** de leden van de Raad van Ministers uitgezonderd de Minister als genoemd onder b;
- e. **begrotingsbeleid:** de algemene gedragslijnen met betrekking tot de voorbereiding, de vaststelling, de uitvoering en de wijziging van de begroting van uitgaven en ontvangsten van de betreffende beleidssector in meerjarig perspectief;
- f. **begrotingsstrategie:** het bepalen van de doelen van de begroting en het geheel van samenhangende keuzen met betrekking tot de inzet van middelen en deelactiviteiten om die doelen te realiseren;
- g. **stelsel voor financiële verslaggeving:** internationale- en door het accountantsberoepsveld in Suriname aanvaarde verslaggevingsnormen voor de publieke sector die zijn vastgesteld door de Minister en aangemerkt als passend voor de verwerking en rapportage van financiële informatie;

- h. begrotingsstelsel: de wijze waarop uitgaven en ontvangsten worden geraamd, geboekt en verantwoord;
- i. begrotingsrekening: het financiële verslag van het begrotingsjaar met inbegrip van financiële verantwoordingsstaten;
- j. uitgaven en ontvangsten: alle uitgaven en inkomsten van een jaar namelijk:
 - i. de geldelijke betalingen en ontvangsten in dat jaar;
 - ii. de verrekeningen die in dat jaar hebben plaatsgevonden.
- k. staatsorganen: de in de Grondwet van de Republiek Suriname genoemde organen en instituten, voor zover hun begrotingen onder de bepalingen van deze wet vallen;
- l. regionale organen: organen zoals genoemd in de Wet Regionale Organen;
- m. staatskas: de hoofdrekening van de Staat bij de Centrale Bank van Suriname, met inbegrip van alle rekeningen waarop alle ontvangsten of geldmiddelen die worden gegeneerd of ontvangen ten behoeve van, namens, of in beheer van de Staat, tenzij anders is bepaald bij wet;
- n. overheidsambt: elk ambt en elke functie die wordt vervuld of uitgevoerd binnen de Staat of een orgaan belast met een publieke functie, mits de bezoldiging en de aan dat ambt verbonden financiële voordelen rechtstreeks worden betaald uit de staatskas of andere openbare geldmiddelen;
- o. suppletoire begroting: een aanvullende begroting die tot doel heeft de reeds in een jaarbegroting toegekende middelen en/of uitgavenplafond te wijzigen, onder meer vanwege gewijzigde of nieuwe beleidsinzichten met directe financiële gevolgen waarin niet was voorzien in de lopende in uitvoering zijnde begroting, verkeerde ramingen door de vak ministeries, inflatie of wisselkoers veranderingen en onvoorziene uitgaven;
- p. regularisatiebegroting: wijziging van de begroting waarbij binnen de begroting wijzigingen worden aangebracht, zonder dat het totaal bedrag van de begroting wijzigt.
- q. comptabiliteitsbesluit: het staatsbesluit waarin de nadere regelingen ter uitvoering van deze wet zijn opgenomen.

HOOFDSTUK II. DE BEGROTING VAN DE STAAT

Paragraaf 1. Begrotingsstrategie en -beleid

Artikel 2

De Minister neemt het volgende inzake een verantwoord begrotingsbeleid in acht, dat van toepassing is op alle departementen van Algemeen Bestuur en de in artikel 4 lid 1 genoemde organen:

- a. onverminderd het elders bij of krachtens de wet bepaalde, de handhaving van prudente niveaus van overheidsschuld ten einde de schuldenlast te verdelen tussen de huidige en toekomstige generaties. Voor het berekenen van de ramingen van de schuldenlast gaat de Minister uit van de gegevens omtrent meerjarige budgettaire ramingen voor de publieke sector van het Bureau voor de Staatsschuld.
- b. onverminderd het elders bij of krachtens de wet bepaalde, het zorgdragen voor een aanvaardbare begrotingsbalans op middellange termijn, op basis van een door de Minister vast te stellen middellange doelstelling. De Minister baseert het middellange- en lange termijn begrotingsbeleid mede op de gegevens van de Stichting Planbureau Suriname en de Stichting Algemeen Bureau voor de Statistiek.
- c. een prudent beheer van de financieel-economische risico's. Bedoeld financieel beheer voldoet aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid en wordt steeds doelmatig ingericht.

Artikel 3

1. De Minister stelt jaarlijks een begrotingsstrategie op. De begrotingsstrategie wordt door de Minister bij de Raad van Ministers ingediend tot uiterlijk 1 april, voorafgaand aan de indiening van de jaarbegroting.
2. In de begrotingsstrategie wordt een overzicht opgenomen van de risico's voor de begroting, waaronder een raming van toekomstige lasten, aangegane verplichtingen en alle overige omstandigheden die nog niet zijn opgenomen in de begrotingsprognoses en een wezenlijke invloed kunnen uitoefenen op de financieel-economische prognoses. Deze risico's worden zoveel als mogelijk gekwantificeerd.
3. De begrotingsstrategie bevat een macro-economische prognose op middellange termijn met gerealiseerde, verwachte en geraamde waarden van de hierna vermelde economische variabelen voor ten minste de begrotingen van de twee voorgaande jaren, het begrotingsjaar en de drie daarop volgende jaren:
 - a. bruto binnenlands product zoals vastgesteld door de Stichting Algemeen Bureau voor de Statistiek van het meest recente jaar;
 - b. inflatie;
 - c. werkgelegenheid en werkloosheid;
 - d. binnenlandse liquiditeitenmassa;
 - e. prijzen, productie en verkoop van minerale grondstoffen;
 - f. uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de prognoses;
 - g. informatie over de macro-economische prognoses op de langere termijn.
4. De begrotingsstrategie bevat tevens een begrotingsprognose op de middellange termijn met gerealiseerde, verwachte en geraamde waarden van de volgende begrotingsvariabelen voor de begrotingen van ten minste de twee voorgaande jaren, het begrotingsjaar en de drie daarop volgende jaren:

- a. totale ontvangsten per categories;
 - b. totale uitgaven per categorie;
 - c. begrotingsbalans van de geconsolideerde begroting;
 - d. binnen- en buitenlandse schuldpositie en de totale schuldpositie;
 - e. boekhoudkundige beginselen en –methoden die worden gebruikt in het kader van de begroting en de belangrijkste uitgangspunten waarop de voornoemde cijfers zijn gebaseerd;
 - f. risico analyse waarbij rekening wordt gehouden met mogelijke veranderingen in de macro-economische omstandigheden;
 - g. prognoses op de langere termijn waarmee rekening is gehouden bij de formulering van het begrotingsbeleid in de begrotingsstrategie. Deze prognoses houden rekening met de gevolgen van demografische veranderingen en overige factoren;
 - h. overige informatie die de Minister noodzakelijk acht voor de begrotingsstrategie.
5. Hiernaast bevat de begrotingsstrategie het begrotingsbeleid ten aanzien van de ontvangsten, de uitgaven, de staatsschuld en de begrotingsbalans voor de twee vooraf gaande jaren, het begrotingsjaar en de drie daarop volgende jaren, waaronder:
- a) een tabel met een samenvatting van de meetbare begrotingsdoelstellingen voor ten minste de begrotingen van twee voorgaande jaren, het begrotingsjaar en de drie volgende jaren, met inbegrip van:
 - (i) de totale uitgaven van de Staat als een percentage van het bruto binnenlands product en in nominale termen;
 - (ii) de uitgaven van de Staat aan lonen en salarissen als percentage van het bruto binnenlands product en in nominale termen;
 - (iii) de ontvangsten van de Staat als een percentage van het bruto binnenlands product en in nominale termen;
 - (iv) de begrotingsbalans als een percentage van het bruto binnenlands product en in nominale termen;
 - (v) de totale bruto uitgegeven schuldbewijzen van de Staat als een percentage van het bruto binnenlands product en in nominale termen;
 - (vi) de totale Staatsschuld als een percentage van het bruto binnenlands product en in nominale termen;
 - (vii) het aandeel van de lagere bestuursorganen in de Staatsschuld als een percentage van het bruto binnenlands product en in nominale termen;
 - (viii) het netto vermogen van de Staat als een percentage van het bruto binnenlands product en in nominale termen, indien het netto vermogen gemeten kan worden;

- b) informatie over het begrotingsbeleid voor de middellange termijn, met inbegrip van:
 - (i) het beleid ten aanzien van de ontvangsten, inclusief de voorgenomen wijzigingen van belastingen en beleidsmaatregelen die invloed hebben op andere ontvangsten;
 - (ii) het beleid ten aanzien van de staatsschuld en een analyse van de duurzaamheid van de schuld;
 - (iii) het uitgavenbeleid, inclusief prioriteiten die gekoppeld zijn aan plafonds in het raamwerk voor uitgaven op de middellange termijn dat is opgenomen in de begrotingsstrategie;
 - c) een beoordeling van de consistentie van het voorgenomen begrotingsbeleid en de totale en meetbare begrotingsdoelstellingen met de beginselen betreffende een verantwoord begrotingsbeleid en de voorgaande begrotingsstrategie;
 - d) informatie over de redenen voor eventuele afwijkingen van de beginselen inzake een verantwoord begrotingsbeleid en de begrotingsdoelstellingen van de voorgaande begrotingsstrategie, met een samenvatting van de plannen om deze afwijkingen te corrigeren en het verwachte tijdsbestek dat daarvoor nodig is.
6. De begrotingsstrategie bevat voorts een raamwerk voor de uitgaven op de middellange termijn, te beginnen met de voorgenomen staatsuitgaven op jaarbasis en op de middellange termijn, die in elk geval de volgende plafonds omvatten:
- a. het totale uitgavenplafond dat wordt gebruikt bij de opstelling van de jaarbegroting en dat in elk geval drie volgende jaren moet omvatten;
 - b. een plafond voor de totale uitgaven van de Staat in het begrotingsjaar en de drie volgende jaren;
 - c. een plafond voor de totale investeringen door de Staat in het begrotingsjaar en de drie volgende jaren;
 - d. plafonds voor de lopende en kapitaal uitgaven door de Staat voor het begrotingsjaar en de drie daarop volgende jaren, die als basis dienen voor de opstelling van de jaarbegroting;
 - e. prognoses van niet-financiële resultaten met een passend niveau van groepering, gekoppeld aan de begroting om aan te geven wat de verwachte resultaten zijn van de voorgestelde uitgave, uitsluitend ten aanzien van strategische veranderingen;
 - f. informatie over belangrijke overheidsinvesteringen, met inbegrip van prioriteiten, de redenen daarvoor en de verwachte kosten voor het komende begrotingsjaar en de drie volgende jaren, gekoppeld aan uitgavenplafonds.

Paragraaf 2.1. Inrichting van de begroting

Artikel 4

1. Tot de Staatsbegroting behoren:
 - a. de begrotingen van de departementen van algemeen bestuur onderverdeeld volgens de geldende organisatiestructuur;
 - b. de begroting van de Staatsschuld;
 - c. de begroting van De Nationale Assemblée;
 - d. de begroting van de Rechterlijke Macht;
 - e. de begroting van de Rekenkamer van Suriname;
 - f. de begrotingen van andere staatsorganen, voor zover die begrotingen aan de staatsbegroting worden toegevoegd bij de wet op de staatsbegroting, waarin zij voor het eerst worden vastgesteld.
2. De bepalingen in deze wet zijn van overeenkomstige toepassing op de begrotingen van de staatsorganen, tenzij de wet anders bepaalt.

Artikel 5

1. Het begrotingsjaar is het kalenderjaar.
2. De begrotingen worden gesplitst in afdelingen waarin zijn opgenomen de begrotingsartikelen en de bij die afdeling behorende toelichting.
3. Begrotingsartikelen worden onderscheiden in beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen.
4. In de begroting wordt voor elke afdeling een bestedingsplan van de middelen opgenomen.
5. De Minister stelt nadere voorschriften met betrekking tot de inrichting van het bestedingsplan vast.
6. De staatsbegroting wordt in een of meer wetten vastgesteld.

Artikel 6

1. Als verplichting van een jaar wordt geraamd het bedrag van de verplichting die in dat jaar rechtstreeks ontstaat op grond van een verdrag, wet, staatsbesluit, districtsverordening, presidentieel besluit, resolutie, beschikking, verbintenis of op een controleerbare wijze vastgelegde afspraak tussen dienstonderdelen en die in dat jaar dan wel in een later jaar tot uitgaven leidt of kan leiden.
2. In afwijking van lid 1 kan als verplichting van een jaar worden opgenomen het bedrag dat in dat jaar als uitgave wordt geraamd met betrekking tot:
 - a) salarissen en soortgelijke periodieke verplichtingen;
 - b) de uitgaven, opgenomen in de begroting van de Staatsschuld;
 - c) huren, pachten, contributies en soortgelijke periodieke verplichtingen;
 - d) andere door de Minister aan te wijzen categorieën verplichtingen.
3. De Minister doet aan de Rekenkamer schriftelijk mededeling van de aangewezen categorieën verplichtingen.

Artikel 7

1. De begroting bevat geraamde uitgaven voor het begrotingsjaar, met inbegrip van:
 - a. plannen voor externe financiering in de vorm van leningen en schenkingen;
 - b. plannen voor de uitgifte van binnenlandse schuldbewijzen en overige financiële verplichtingen;
 - c. plannen voor de uitgifte van garanties aan publieke of particuliere instellingen;
 - d. plannen voor de afstoting van activa van de Staat;
 - e. plannen voor de goedkeuring van nieuwe publieke -private samenwerkingsverbanden;
 - f. overige financiële informatie die de Minister noodzakelijk acht.
2. De begroting bevat geraamde uitgaven voor het begrotingsjaar, met inbegrip van de uitgaven voor elk ministerie en de daaraan verbonden instellingen en bevat tevens informatie over de verwachte resultaten die verband houden met deze uitgaven.

Artikel 8

1. De begroting bevat per begrotingsartikel in elk geval de volgende gegevens:
 - a. het artikelnummer;
 - b. de artikelomschrijving;
 - c. het maximumbedrag dat voor het aangaan van verplichtingen in het begrotingsjaar beschikbaar is;
 - d. het maximumbedrag dat voor het verrichten van uitgaven in het begrotingsjaar beschikbaar is;
 - e. het bedrag dat aan ontvangsten in het begrotingsjaar geraamd wordt.
2. Een begrotingsartikel is de kleinste eenheid in de begrotingsstaat.

Artikel 9

1. De toelichting is per beleidsartikel en biedt in elk geval inzicht in de met het beleid samenhangende:
 - a) algemene en indien van toepassing nader geoperationaliseerde doelstellingen die worden nagestreefd;
 - b) instrumenten die ter bereiking van die doelstellingen worden ingezet;
 - c) meerjarig beschikbare bedragen voor het aangaan van verplichtingen;
 - d) meerjarig beschikbare bedragen voor het verrichten van programma-uitgaven;
 - e) meerjarig beschikbare bedragen voor het verrichten van apparaatsuitgaven;
 - f) meerjarige bedragen die aan ontvangsten zijn geraamd.
2. Het meerjarige inzicht dient, uitgaande van het begrotingsjaar, betrekking te hebben op twee jaar voorafgaand tot en met drie jaar volgend op het begrotingsjaar.

3. De toelichting per beleidsartikel bevat:
 - a. doeltreffendheidsgegevens over de in lid 1 bedoelde algemene of nader geoperationaliseerde doelstellingen, alsmede gegevens over de doelmatigheid van het beleid, alle al dan niet verkregen uit beleidsevaluatieonderzoek;
 - b. waar mogelijk doelmatigheidsgegevens, al dan niet verkregen uit beleidsevaluatieonderzoek, voor de apparaatsuitgaven als bedoeld in lid 1 onder e;
 - c. informatie over de mate waarin de meerjarig beschikbare bedragen voor het verrichten van uitgaven juridisch verplicht of anderszins gebonden zijn;
 - d. informatie over de veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming.

Artikel 10

1. Een begroting kan drie niet-beleidsartikelen bevatten, te weten:
 - a. een begrotingsartikel met de omschrijving Algemeen voor de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die niet aan een beleidsartikel worden toegeedeeld;
 - b. een begrotingsartikel met de omschrijving Geheim voor de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten waarvoor geldt dat openbaarmaking via toedeling aan een beleidsartikel niet in het belang van de staat is;
 - c. een begrotingsartikel met de omschrijving Onvoorzien.
2. De bij het begrotingsartikel onvoorzien opgenomen bedragen voor verplichtingen en voor uitgaven kunnen zowel positief als negatief zijn.
3. Ten laste van het begrotingsartikel onvoorzien kunnen geen uitgaven worden gedaan en verplichtingen worden aangegaan; de bedragen worden bij een wijziging van de begroting toegeedeeld aan een ander begrotingsartikel en wel zodanig dat in het betrokken jaarverslag de gerealiseerde bedragen bij het begrotingsartikel onvoorzien uitkomen op nihil.
4. De toelichting per niet-beleidsartikel biedt meerjarig in elk geval inzicht in:
 - a. de beschikbare bedragen voor het aangaan van verplichtingen;
 - b. de beschikbare bedragen voor het verrichten van programma-uitgaven;
 - c. de beschikbare bedragen voor het doen van apparaatsuitgaven;
 - d. de bedragen die aan ontvangsten zijn geraamd.
5. In afwijking van het bepaalde in lid 1 en in overeenstemming met de door de Minister uit te geven richtlijnen kan een begroting andere dan de daarin bedoelde niet-beleidsartikelen bevatten.

Artikel 11

1. De begroting van Staatsschuld bevat de ramingen met betrekking tot:

- a. de uitgaven en ontvangsten die voortvloeien uit transacties op de financiële markten, voor zover die transacties een oorspronkelijke looptijd hebben van langer dan één jaar;
 - b. de mutatie per 31 december van het begrotingsjaar ten opzichte van 31 december van het voorgaande begrotingsjaar in het saldo van uitgaven en ontvangsten die voortvloeien uit transacties op de financiële markten, voor zover die transacties een oorspronkelijke looptijd hebben van maximaal één jaar;
 - c. de uitgaven en ontvangsten die voortvloeien uit door de Minister met derden overeen te komen leningstransacties, voor zover die transacties door de Minister niet worden geraamd op de begroting van het Ministerie van Financiën;
 - d. de mutatie per 31 december van het begrotingsjaar ten opzichte van 31 december van het voorafgaande jaar in het totaalsaldo van de rekeningen-courant, inclusief de daaraan gekoppelde termijndeposito's, die derden aanhouden bij de Staat;
 - e. de uitgaven en ontvangsten aan rente, boete, kosten en provisie die voortvloeien uit de transacties, bedoeld onder b, alsmede uit de rekeningen-courant, als bedoeld onder d;
 - f. andere door de Minister aan te wijzen uitgaven en ontvangsten die voortvloeien uit vermogens- of financieringstransacties;
 - g. de uitgaven en ontvangsten die voortvloeien uit het betalingsverkeer met betrekking tot de Staatskas, als bedoeld in artikel 25 lid 2;
 - h. de uitgaven van het personeel en het materieel met betrekking tot die begroting.
2. In afwijking van artikel 1 onder j. sub i, worden onder rente-uitgaven en rente-ontvangsten van een jaar in de begroting van de Staatsschuld niet verstaan de geldelijke betalingen en ontvangsten in dat jaar, maar de rentekosten onderscheidenlijk de renteopbrengsten die op transactiebasis aan een jaar worden toegerekend.

Paragraaf 2.2. Het begrotingsproces van de regionale organen

Artikel 12

Bij de opstelling, uitvoering en verantwoording van de begroting van de districten en andere regionale organen is het bepaalde bij of krachtens deze wet van toepassing.

Paragraaf 3. Geheime uitgaven en noodreserve

Artikel 13

1. Geheime uitgaven en geheime rekeningen hebben uitsluitend betrekking op uitgaven voor de defensie en de staatsveiligheid.

2. Om de geheimhouding te garanderen wordt de begroting voor geheime uitgaven ingediend in een door de Minister goedgekeurde vorm, waarbij de Minister deze als geheim en niet openbaar aangemerkte informatie zendt aan de Voorzitter van De Nationale Assemblée. De artikelen 99 tot en met 101 van het Reglement van Orde van De Nationale Assemblée inzake de geheimhoudingsplicht zijn alsdan van toepassing.
3. Geheime uitgaven worden in overeenstemming met het bepaalde in lid 2 door de Minister vastgesteld.

Artikel 14

1. De Minister neemt een noodreserve op in de jaarbegroting die tot doel heeft voorzieningen te bieden in het geval van een noodtoestand zoals bepaald in lid 4.
2. De noodreserve wordt beheerd door de Minister en wordt opgenomen in de jaarbegroting.
3. Er worden geen directe uitgaven ten laste gelegd van de noodreserve. Overdrachten van de noodreserve naar een andere begrotingscategorie om de redenen en op de wijze die in dit artikel zijn omschreven vormen een toegestane herverdeling van middelen.
4. Onder een noodtoestand wordt verstaan een gebeurtenis:
 - a. die zwaar menselijk lijden, of materiële, economische of milieuschade veroorzaakt, die leidt, of waarschijnlijk zal leiden, tot het verlies van wezenlijke diensten die noodzakelijk zijn om aan de menselijke basisbehoeften te voldoen of die leidt tot ernstige schade aan het milieu;
 - b. waarvan de bestrijding niet gefinancierd kan worden uit de begrotingsmiddelen of andere bronnen van financiering; en
 - c. die een dwingende behoefte schept aan financiering die in het algemeen belang verstrekt moet worden.
5. De noodreserve van een goedgekeurde begroting kan worden overgeheveld naar de noodreserve van een toekomstig begrotingsjaar.
6. De Minister is, door de President daartoe gemachtigd, bevoegd om opnamen uit het voor een noodtoestand bestemde gedeelte van de noodreserve goed te keuren indien er een spoedeisende, onvermijdelijke en onvoorzienbare uitgavenbehoefte ontstaat waarvoor geen andere goedkeuring mogelijk is.
7. Voor de toepassing van dit artikel moet een spoedeisende, onvermijdelijke en onvoorzienbare uitgavenbehoefte voldoen aan de volgende criteria:
 - a. er moet sprake zijn van een wezenlijke behoefte die niet kan worden uitgesteld tot toekomstige begrotingsjaren zonder het algemene belang te schaden;
 - b. er is geen toereikende voorziening voor de behoefte in de jaarbegroting;
 - c. de behoefte kan niet worden gefinancierd met behulp van de bepalingen inzake de herverdeling van middelen in deze wet.

8. De Minister verleent geen goedkeuring aan een opname uit de Algemene rekening ten behoeve van de noodreserve, tenzij hij van de verantwoordelijke vakminister een verklaring heeft ontvangen waarin het volgende is vastgelegd:
 - a. het bedrag, de ontvanger en het doel van de uitgave;
 - b. de redenen waarom een uitstel van de uitgave tot toekomstige begrotingsjaren het algemene belang zal schaden;
 - c. een bevestiging dat de uitgave niet kan worden bekostigd met behulp van de in deze wet vastgelegde bevoegdheden voor de herverdeling van middelen.
9. Alle uitgaven die worden bekostigd uit de noodreserve moeten worden overgedragen aan de betreffende begrotingen van de ministeries en zijn onderworpen aan de richtlijnen door de minister vast te stellen, die gelden voor het beheer en de rapportage van andere uitgaven.
10. De Minister informeert de Rekenkamer door middel van de in deze wet vereiste jaarverslagen als bedoeld in de artikelen 50 en 51 over:
 - a. alle opnamen uit de noodreserve, met inbegrip van informatie over de datum, het bedrag, het ministerie en het doel van de opname;
 - b. een uitleg van de wijze waarop de voorgenomen uitgave voldoet aan de vereisten van dit artikel voor aanwending van de noodreserve.
11. Bij het onderzoek van de aanwending van de noodreserve beoordeelt de Rekenkamer of de middelen overeenkomstig de bepalingen van deze wet zijn toegewezen en aangewend en brengt verslag uit aan De Nationale Assemblée.

Paragraaf 4. Het tijdschema van de begroting

Artikel 15

1. De vakministers zenden jaarlijks aan de Minister uiterlijk op 1 juli de ontwerpbegroting voor het komende begrotingsjaar.
2. De Minister maakt tegen een ontwerpbegroting bezwaar, voor zover:
 - a. deze hem met het oog op het algemene financiële beleid of het doelmatige beheer van staatsgelden niet toelaatbaar voorkomt;
 - b. de in een ontwerpbegroting opgenomen bedragen niet in een redelijke verhouding staan tot de doelstellingen van het beleid dat aan die begroting ten grondslag ligt.
3. Indien de Minister tegen een ontwerpbegroting geen bezwaar heeft, dan biedt hij aan de President het daarop gebaseerde voorstel van wet tot vaststelling van de begroting ter indiening bij De Nationale Assemblée aan.
4. De President zendt de ontwerpbegroting conform artikel 156 lid 3 van de Grondwet uiterlijk op de eerste werkdag in oktober van het jaar voorafgaande aan het jaar waarop deze voorstellen betrekking hebben, gelijktijdig aan De Nationale Assemblée.

Artikel 16

In de ontwerpbegroting wordt in elk geval opgenomen:

- a. beschouwingen over de budgettaire betekenis van het voorgenomen beleid voor de staatshuishouding;
- b. ramingen voor het begrotingsjaar en de drie op het begrotingsjaar aansluitende jaren, volgens een door de Minister te bepalen mate van samenvoeging.

Paragraaf 5. Het wijzigen van de begroting

Artikel 17

Wijziging van de begroting geschiedt middels het indienen van een ontwerp-suppletoire begroting of een ontwerp regularisatiebegroting bij De Nationale Assemblée.

Paragraaf 5.1. Herverdeling van middelen van de goedgekeurde begroting

Artikel 18

1. De Minister kan de verdeling van middelen en van de uitgaven tussen de begrotingen van ministeries niet wijzigen zonder voorafgaande goedkeuring van De Nationale Assemblée. Hiertoe dient de Minister een ontwerp-suppletoire begroting in.
2. Een vakminister kan binnen de begroting van zijn ministerie een herverdeling plegen van de geldmiddelen tussen projecten of activiteiten binnen een programma van een suppletoire begroting, mits voldaan is aan de vereisten als bedoeld lid 3.
3. Herverdeling van middelen als bedoeld in lid 2 door de vakminister is slechts toegestaan in de volgende gevallen:
 - a. geldmiddelen die bestemd zijn voor overdracht aan een entiteit of een natuurlijke persoon mogen niet worden herbestemd voor een andere vorm van uitgaven;
 - b. geldmiddelen die bestemd zijn voor kapitaaluitgaven mogen niet worden herbestemd voor lopende uitgaven.
4. Bij een herverdeling van uitgaven houdt de vakminister rekening met de verplichting tot levering van de prestaties die worden verwacht in verband met de herverdeelde middelen.
5. De Minister brengt per kwartaal verslag uit aan de Rekenkamer over alle overeenkomstig deze wet gerealiseerde herverdelingen van middelen binnen één maand na het einde van het kwartaal waarin de herverdelingen zijn goedgekeurd.

Paragraaf 5.2. Suppletoire begroting

Artikel 19

1. De Nationale Assemblée keurt door middel van een suppletoire begroting goed, de additionele uitgaven van een ministerie die:
 - a. niet kunnen worden gefinancierd door middel van de in deze wet toegestane herverdeling van middelen;
 - b. niet kunnen worden gefinancierd door overdracht uit de noodreserve in overeenstemming met de procedures van deze wet;
 - c. niet kunnen worden uitgesteld tot toekomstige begrotingsjaren zonder het algemeen belang wezenlijk te schaden.
2. De President dient uiterlijk 1 september van het begrotingsjaar bij De Nationale Assemblée een ontwerp-suppletoire begroting in, zodra hem duidelijk is dat een aanvullende goedkeuring voor de uitgave of financiering vereist is.
3. De ontwerp-suppletoire begroting wordt ingediend met een toelichting met betrekking tot de gevolgen van de aanvullende uitgave of financiering voor de uitvoering van de begroting door de Minister, vergeleken met de beginselen inzake een verantwoord begrotingsbeleid overeenkomstig deze wet en de begrotingsdoelstellingen van de begrotingsstrategie.

Paragraaf 6. Nadere regelgeving

Artikel 20

1. De Minister stelt nadere regels vast omtrent:
 - a. de voorbereiding die in overeenstemming moet zijn met het ontwikkelingsplan, de wijziging en de inrichting van de begrotingen, en
 - b. de wijze waarop de begrotingsramingen tot stand komen.
2. De Minister kan regels vaststellen met betrekking tot de informatie die in de begroting wordt opgenomen over de zelfstandige bestuursorganen als bedoeld in lid 3.
3. Onder zelfstandig bestuursorgaan wordt verstaan een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij of krachtens de wet met openbaar gezag is bekleed en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan één der vakministers.

HOOFDSTUK III. HET BEGROTINGSBEHEER EN DE BELEIDSUITVOERING VAN DE STAAT

Paragraaf 1 Het begrotingsbeleid en begrotingsbeheer

Artikel 21

1. De Ministers zijn verantwoordelijk voor het beheer van de begroting van hun ministerie.

2. De Minister is naast het beheer van zijn begroting ook verantwoordelijk voor het beheer van de begroting van de Staatsschuld.

Artikel 22

1. De Ministers zijn verantwoordelijk voor de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid dat aan hun begroting ten grondslag ligt.
2. De Ministers zijn tevens verantwoordelijk voor het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid.
3. De beleidsuitvoering genoemd in de leden 1 en 2 geschieden op een door de Regering vast te stellen wijze.
4. De vakministers nemen, in overeenstemming met het oordeel van de Regering, tijdige en adequate uitgavenbeperkende en/of inkomstenverhogende maatregelen, indien door de Minister wordt vastgesteld, dat het gevoerde begrotingsbeleid niet- of in onvoldoende mate leidt tot het respecteren van het juiste of gewenste beheer van de begrotingen als bedoeld in de leden 1 en 2.
5. Het bepaalde in lid 4 is eveneens van toepassing, indien De Nationale Assemblée in openbare vergadering tot de vaststelling komt dat het gevoerde begrotingsbeleid niet- of in onvoldoende mate leidt tot het respecteren van het juiste of gewenste begrotingsbeheer en aanbevelingen doet aan de Regering inzake te treffen adequate budgettaire maatregelen.
6. De Minister brengt verslag uit over de ter zake getroffen maatregelen als bedoeld in lid 5, in de vorm van een aan De Nationale Assemblée aan te bieden budgettaire nota.
7. De Nationale Assemblée wordt over de uitvoering van een budgettaire nota als bedoeld in lid 6, in ieder geval bij de jaarlijkse begroting geïnformeerd.
8. De Minister kan tijdens een begrotingsjaar een korting of inhouding toepassen op één of meer rekeningen-courant tussen het Ministerie van Financiën en de onderscheiden vakministeries als bedoeld in artikel 25 lid 3, indien de betrokken vakminister in verzuim blijft uitvoering te geven aan de maatregelen als bedoeld in de leden 4 tot en met 7.

Paragraaf 2. De financiële bedrijfsvoering

Artikel 23

1. De Ministers zijn verantwoordelijk voor de rechtmatigheid en doelmatigheid van de bedrijfsvoering van hun ministeries.
2. Tot de bedrijfsvoering worden in ieder geval gerekend het financieel beheer, het materieelbeheer alsmede de administraties die ten behoeve van dat beheer worden bijgehouden.
3. Met betrekking tot de bedrijfsvoering als bedoeld in lid 2 worden bij staatsbesluit nadere regels vastgesteld.

Paragraaf 3.1 Het financieel beheer

Artikel 24

1. Het financieel beheer voldoet aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid en wordt overigens zo doelmatig mogelijk ingericht.
2. De Ministers, ieder met betrekking tot de begrotingen waarvoor hij verantwoordelijk is, beschikken over de bedragen die voor het aangaan van verplichtingen en voor het verrichten van uitgaven in die begrotingen zijn toegestaan.
3. Bij staatsbesluit worden nadere regels vastgesteld omtrent de wijze waarop ministeries over de bedragen beschikken middels kredietopening en autorisatie.

Artikel 25

1. De aan de Staat toebehorende en toevertrouwde gelden en geldswaardige papieren worden in de Staatskas gedeponneerd.
2. De Minister is verantwoordelijk voor het beheer van de Staatskas.
3. De Minister houdt per begroting één of meer rekeningen-courant aan tussen het Ministerie van Financiën en de onderscheiden vakministeries.
4. Bij staatsbesluit kunnen ten aanzien van het financieel beheer instructies worden vastgesteld.

Paragraaf 3.2. Het materieelbeheer

Artikel 26

1. Het materieelbeheer voldoet aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid en wordt overigens zo doelmatig mogelijk ingericht.
2. De verantwoordelijkheid voor het materieelbeheer omvat voor ieder van de vakministeries zowel het materieel dat aan zijn ministerie toebehoort als het materieel dat aan zijn ministerie is toevertrouwd.
3. De verantwoordelijkheid voor het materieelbeheer strekt zich voor ieder van de Ministers slechts uit tot het beheer dat niet bij of krachtens de wet aan een of meer andere vakministers is opgedragen.
4. Bij staatsbesluit kunnen ten aanzien van het materieelbeheer instructies worden vastgesteld.

Paragraaf 3.3. De administraties van de Staat

Artikel 27

1. De bij te houden administraties waarvoor de vakministers verantwoordelijk zijn:
 - c. bieden inzicht in het gevoerde beheer;
 - d. voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid
 - e. worden overigens zo doelmatig mogelijk ingericht.

2. De Minister is verantwoordelijk voor de centrale administratie van de Staatskas.
3. De Minister kan richtlijnen geven over de wijze en inrichting van de administratie waarvoor de vakministers verantwoordelijk zijn.

Artikel 28

1. De Ministers dragen de zorg voor de begrotingszaken en de daarmee samenhangende administraties voor hun ministeries.
2. In overeenstemming met de Minister kan op een andere wijze in de zorg voor de begrotingszaken en de daarmee samenhangende administraties worden voorzien.

Paragraaf 4. De boeking van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten

Artikel 29

1. Elke verplichting of uitgave enerzijds en elke ontvangst anderzijds wordt op een begrotingsartikel onder de verplichtingen en de uitgaven, respectievelijk de ontvangsten geboekt.
2. In afwijking van het bepaalde in lid 1:
 - a. kunnen terugbetalingen aan de Staat op eerder in hetzelfde jaar gedane uitgaven in mindering worden geboekt van die uitgaven;
 - b. kunnen terugbetalingen door de Staat van ontvangsten in mindering worden geboekt van de ontvangsten;
 - c. kan, in geval een geldlening geheel of gedeeltelijk wordt aangegaan ter conversie van een uitstaande schuld, het bedrag van de afgeloste schuld in vergelijking worden gebracht met de opbrengst van de nieuwe geldlening; een daarbij blijvend verschil wordt alsdan ten gunste of ten laste van de begroting geboekt.
3. De boeking van de verplichtingen en de uitgaven geschiedt ten laste van een begrotingsartikel in elk geval zodanig, dat aan de bijgehouden administraties onder meer kunnen worden ontleend:
 - a. het deel van de raming van de overeen te komen verplichtingen dat daadwerkelijk is aangegaan;
 - b. het deel van de raming van de uitgaven dat daadwerkelijk tot uitgaven heeft geleid;
 - c. per individueel aangegane verplichting het deel dat nog niet tot uitgaven heeft geleid;
 - d. het deel van de raming van de uitgaven waarvoor nog geen verplichtingen zijn aangegaan.

Artikel 30

1. Ter bepaling van het jaar ten laste of ten gunste waarvan een verplichting of een uitgaaf, respectievelijk een ontvangst moet worden geboekt, is het bepaalde in artikel 6, van overeenkomstige toepassing.

2. In een jaar aangegane verplichtingen, die na het sluiten van de boeken van dat jaar blijken, worden geboekt op het overeenkomstige begrotingsartikel in het dan lopende jaar.

Artikel 31

1. Verrekeningen tussen onderdelen van de Staatsbegroting, waarvan de begrotingsartikelen niet tot eenzelfde begroting behoren, worden geboekt als geldelijke betalingen en ontvangsten.
2. Het bepaalde in lid 1 kan tevens worden toegepast bij verrekeningen tussen dienstonderdelen waarvan de begrotingsartikelen tot eenzelfde begroting behoren, indien het aantoonbaar administratief doelmatig is deze verrekeningen als geldelijke betalingen en ontvangsten te boeken.

Paragraaf 5 Het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen en het privaatrechtelijke beheer

Artikel 32

1. De Ministers verrichten namens de Staat de privaatrechtelijke rechtshandelingen die uit het te voeren beheer voortvloeien, tenzij bij of krachtens de wet is bepaald dat een andere minister de rechtshandeling verricht.
2. De Minister is verantwoordelijk voor het privaatrechtelijke beheer van de roerende en de onroerende zaken die aan de Staat toebehoren dan wel zijn toevertrouwd, voor zover voor dat beheer niet bij of krachtens de wet een of meer van de andere Ministers verantwoordelijk zijn gesteld.
3. Privaatrechtelijke rechtshandelingen kunnen door de Ministers uitsluitend worden verricht, indien de President of de Raad van Ministers daartoe een algemene of bijzondere volmacht heeft verleend.
4. Het oprichten of mede-oprichten of het doen oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon door of namens de Staat zal niet eerder plaatsvinden dan 30 werkdagen, nadat het voornemen hiertoe door de betrokken Minister is mede gedeeld aan De Nationale Assemblée.
5. Het voornemen als bedoeld in lid 4 wordt voorafgaand aan de mededeling aan de Nationale Assemblée, goedgekeurd door de Raad van Ministers.
6. De mededeling aan de Nationale Assemblée geschiedt gedocumenteerd en schriftelijk.
7. Indien De Nationale Assemblée binnen termijn als bedoeld in lid 4 van oordeel is dat de voorgenomen rechtshandeling een voorafgaande machtiging bij wet vereist, zal de rechtshandeling plaatsvinden nadat die machtiging is verleend.

Artikel 33

Het verrichten van een privaatrechtelijke rechtshandeling met een geldelijk belang namens de Staat geschiedt op een wijze die:

- a. voor de Staat duidelijk de plichten en rechten van de betrokken partijen bewijsbaar vastlegt;
- b. controleerbaar is en voldoet aan de verslaggevingsnormen als bedoeld in artikel I onder g;
- c. rechtmatig is en in het maatschappelijk verkeer wordt geaccepteerd;
- d. in overeenstemming is met de toepasselijke regels omtrent de bevoegdheid van de handelende personen.

Paragraaf 6. Nadere regelgeving

Artikel 34

Voor zover niet afzonderlijk is geregeld worden nadere regels bij of krachtens staatsbesluit vastgesteld met betrekking tot het financieel beheer, het materieel beheer en de administraties die ten behoeve van dat beheer worden bijgehouden.

Artikel 35

1. De Minister stelt regels met betrekking tot het financieel beheer, het materieelbeheer en de administraties die ten behoeve van dat beheer worden bijgehouden.
2. De Minister kan regels stellen met betrekking tot:
 - a. de taken en bevoegdheden die behoren bij de verantwoordelijkheden, bedoeld in de artikelen 17 en 20;
 - b. de bevoegdheid, bedoeld in artikel 21 lid 1.

HOOFDSTUK IV. HET TOEZICHT VAN DE MINISTER

Paragraaf 1. Het toezicht van de Minister op de uitvoering van de begroting

Artikel 36

1. De Minister is belast met het toezicht op de uitvoering van de begroting.
2. De Minister houdt toezicht op de financiële bedrijfsvoering van de ministeries door middel van:
 - a. de analyse van de in deze wet genoemde kwartaalverslagen, jaarverslagen en begrotingsrekeningen;
 - b. het uitvoeren van onderzoeken naar de financiële informatie;
 - c. het opdragen van verbeteringen in de financiële bedrijfsvoering van een ministerie;
 - d. het aanbevelen van verbeteringen in de financiële bedrijfsvoering van een vakminister in gevallen waarin de Minister geen bevoegdheid heeft om verbeteringen op te dragen;
 - e. het verlenen van medewerking aan een vakminister binnen de grenzen van de respectieve verantwoordelijkheden om zijn financiële bedrijfsvoering te verbeteren.

Paragraaf 2. Bevoegdheden van de Minister inzake het toezicht op de financiële bedrijfsvoering

Artikel 37

1. De Minister heeft in het kader van de uitoefening van toezicht als bedoeld in artikel 36 de bevoegdheid tot:
 - a. het op kwartaal basis verkrijgen van informatie van de vakminister over het gevoerde bestuur en beleid in verband met de financiële bedrijfsvoering, met inbegrip van de transacties conform door de Minister uitgevaardigde instructies;
 - b. het verkrijgen van kwartaalverslagen die door de Minister worden vereist over financiële bedrijfsvoeringvraagstukken;
 - c. het nemen van de maatregelen die de Minister noodzakelijk acht en hem in staat stelt de begrotingspositie van de Staat te beschermen, de vakminister onder meer kan verbieden om bepaalde handelingen te verrichten of kan verplichten om bepaalde financiële handelingen te verrichten.
2. De vakministers verstrekken de informatie die door de Minister wordt vereist ten behoeve van de uitoefening van zijn toezichthoudende functie binnen het gevraagde tijdsbestek en in de door de Minister voorgeschreven vorm.

Artikel 38

1. De Minister bepaalt welke gegevens hem ten behoeve van het toezicht, bedoeld in artikel 36, worden verstrekt.
2. In het kader van het toezicht, bedoeld in artikel 36, kan de Minister begrotingsartikelen aanwijzen ten laste waarvan geen verplichtingen mogen worden aangegaan.

Artikel 39

1. De Minister is verantwoordelijk voor het toezicht op de inrichting van de administraties, bedoeld in artikel 23 lid 2, en voor het toezicht op de wijze waarop deze worden bijgehouden.
2. De Minister is verantwoordelijk voor het toezicht op de inrichting van de controle die plaatsvindt in het kader van de uitvoering van de begrotingen.

Artikel 40

1. De vakministers verstrekken de inlichtingen die de Minister voor de uitoefening van het toezicht, bedoeld in de artikelen 36 en 39, nodig heeft.
2. De vakministers verlenen de Minister te allen tijde toegang tot dan wel inzage in alle goederen, administraties, documenten en andere informatiedragers.
3. De Minister wijst de ambtenaren aan die namens hem zijn belast met de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in dit artikel.

Paragraaf 3. Het toezicht op derden die collectieve middelen ontvangen en uitgeven

Artikel 41

1. Onverminderd het anders bij wet bepaalde, hebben de Minister en de betrokken vakminister in de volgende leden vermelde bevoegdheden ten aanzien van:
 - a. rechtspersonen, vennootschappen onder firma en natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen aan wie door de Staat of een derde voor rekening of risico van de Staat rechtstreeks of middellijk een subsidie, een lening of garantie wordt verstrekt;
 - b. rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen.
2. Van de in lid 1 bedoelde rechtspersonen, vennootschappen en natuurlijke personen kunnen de betrokken vakminister en de Minister kennis nemen van:
 - a. jaarrekeningen, jaarverslagen en de aan de jaarrekeningen en jaarverslagen toegevoegde overige gegevens;
 - b. verantwoordingen, gegevens en documenten die nodig zijn voor de definitieve vaststelling van de subsidie, lening of garantie;
 - c. verslagen van onderzoeken van accountants die de bescheiden, bedoeld onder a en b, hebben gecontroleerd.
3. Indien de bescheiden, bedoeld in lid 2, de betrokken vakminister en de Minister daartoe aanleiding geven, of een of meer bescheiden ontbreken, zijn de betrokken vakminister en de Minister bevoegd bij de betrokken rechtspersoon, vennootschap en natuurlijke persoon daarover nadere inlichtingen in te winnen dan wel inzage in ontbrekende bescheiden, documenten en andere informatiedragers te vorderen, alsmede, mede aan de hand van de administratie van de betrokken rechtspersoon, vennootschap of natuurlijke persoon danwel bij de derde die de administratie in opdracht van de rechtspersoon, vennootschap of natuurlijke persoon voert, een onderzoek in te stellen.

Artikel 42

1. De Minister en de betrokken vakminister zijn bevoegd inzage te vorderen in de controledossiers van de accountant om te bepalen of bij de vaststelling van de nakoming van de verplichtingen kan worden gesteund op de door deze accountant uitgevoerde controle.
2. Met betrekking tot het verlenen van inzage in het controledossier kan de accountant zich niet beroepen op de omstandigheid dat hij op grond van andere bij of krachtens de wet opgelegde verplichtingen tot geheimhouding verplicht is van in dit dossier opgenomen vertrouwelijke gegevens.
3. De betrokken vakminister en de Minister zijn bevoegd van stukken uit de controledossiers, bedoeld in lid 1, kopieën te maken.

4. De accountant, die inzage in het controledossier verleent en kopieën van stukken uit dit dossier verstrekt, is niet aansprakelijk voor schade die een derde dientengevolge lijdt, tenzij aannemelijk wordt gemaakt dat hij gelet op alle feiten en omstandigheden in redelijkheid niet hiertoe had mogen overgaan.

Artikel 43

1. De Minister en de betrokken vakminister wijzen de personen aan die namens hen zijn belast met de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 41 en 42.
2. De bevoegdheden als bedoeld in artikel 42 worden uitgeoefend onder verantwoordelijkheid van een gecertificeerde accountant.
3. De toepassing van de in de artikelen 41 en 42 bedoelde bevoegdheden is gericht op de nakoming door de in artikel 45, bedoelde rechtspersonen, vennootschappen en natuurlijke personen van bij of krachtens de wet opgelegde verplichtingen aangaande beheer, controle of toezicht ten aanzien van artikel 41 lid 1, onder a en b.
4. De betrokken vakminister en de Minister kunnen de in de artikelen 41 en 42 bedoelde bevoegdheden uitoefenen zolang als en over de jaren dat de Staat daarbij belang heeft.

Artikel 44

Zelfstandige bestuursorganen als bedoeld in artikel 20 lid 2, van deze wet verschaffen aan de vakministers periodiek informatie over de door hen te leveren en geleverde prestaties.

HOOFDSTUK V. HET LIQUIDE MIDDELENVERKEER EN DE FINANCIERING VAN RECHTSPERSONEN DIE STAATSMIDDELEN BEHEREN

Artikel 45

Collectieve middelen, zijnde staatstegoeden en staatsleningen in beheer bij rechtspersonen, kunnen worden beheerd door:

- a. naamloze vennootschappen waarvan de Staat het gehele of nagenoeg het gehele geplaatste aandelenkapitaal houdt, of waarin de Staat een aanmerkelijk belang heeft;
- b. naamloze vennootschappen, andere dan onder a bedoeld, waarvan de Staat ten minste 5% van het geplaatste aandelenkapitaal houdt, indien daarmede een groter financieel belang is gemoeid dan een door de Minister vast te stellen bedrag;
- c. rechtspersonen, commanditaire vennootschappen en vennootschappen onder firma waaraan de Staat of een derde voor rekening of risico van de Staat rechtstreeks of middellijk een subsidie, lening of garantie heeft verleend;

- d. rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen.

Artikel 46

Het aantrekken van financiële middelen door de rechtspersonen, bedoeld in artikel 45, met als doel hiermee via het uitzetten ervan, additionele financiële middelen te verwerven, is verboden tenzij de rechtspersonen deze bevoegdheid uitdrukkelijk hebben verkregen.

Artikel 47

1. De betrokken vakminister en de Minister zijn belast met het toezicht op het bepaalde in de artikelen 45 en 46.
2. Een rechtspersoon verstrekt desgevraagd aan de betrokken vakminister alle voor dit toezicht benodigde inlichtingen. De betrokken vakminister kan inzage vorderen in alle zakelijke gegevens en bescheiden, indien dat voor het toezicht redelijkerwijs nodig is.
3. De betrokken vakminister kan een rechtspersoon die zich niet houdt aan het bepaalde in de artikelen 45 en 46, de aanwijzing geven hieraan alsnog te voldoen.

Artikel 48

1. Onverminderd het bepaalde bij of krachtens andere wetten kunnen de rechtspersonen, bedoeld in artikel 45, met de instemming van de betrokken vakminister, ten behoeve van de financiering van investeringen, leningen bij de Minister verkrijgen, indien de investeringen nodig zijn voor de uitvoering van de bij of krachtens de wet geregelde taken van de rechtspersoon.
2. Indien in een jaar een rechtspersoon waaraan door de Minister een lening is verstrekt, in gebreke blijft de daaruit voortvloeiende verplichtingen aan rente en aflossing na te komen, kan de Minister het bedrag van de niet-nagekomen verplichtingen ten laste van de begroting van de betrokken vakminister overboeken naar de begroting van de Staatsschuld.

Artikel 49

1. Onverminderd het bepaalde bij of krachtens andere wetten kan de Minister, in overeenstemming met de betrokken vakminister, aan de rechtspersonen, bedoeld in artikel 45 ter overbrugging van tijdelijke liquiditeitstekorten een rekening-courantkrediet verstrekken.
2. Indien in enig jaar een rechtspersoon waaraan door de Minister een rekening-courantkrediet is verstrekt, in gebreke blijft de daaruit voortvloeiende verplichtingen aan rente en aflossing na te komen, kan de Minister het bedrag van de niet nagekomen verplichtingen ten laste van de begroting van de betrokken vakminister overboeken naar de begroting van de Staatsschuld.

HOOFDSTUK VI. DE VERANTWOORDING VAN DE STAAT

Paragraaf 1. Algemeen

Artikel 50

1. De Ministers leggen na afloop van een begrotingsjaar verantwoording af over het gevoerde beleid en de financiële bedrijfsvoering aan de hand van:
 - a. de departementale jaarverslagen, zijnde de jaarverslagen van de departementen die in aansluiting op de begrotingen, worden opgemaakt;
 - b. de niet-departementale jaarverslagen, zijnde de jaarverslagen van De Nationale Assemblée, de Rechterlijke Macht en van de andere staatsorganen die in aansluiting op de begrotingen, worden opgemaakt.
2. De Ministers, ieder met betrekking tot de begrotingen waarvoor hij verantwoordelijk is, maken daartoe over elk jaar een jaarverslag op. De Ministers maken tevens over elk jaar de departementale saldi-balans op.

Paragraaf 2. Jaarverslag, financiële verslaglegging, kwartaalverslagen

Artikel 51

1. Een jaarverslag als bedoeld in artikel 50 bestaat uit een verantwoordingsstaat met een daarbij behorende toelichting.
2. Het jaarverslag bevat, naast de in lid 1 bedoelde verantwoordingsstaat, een aparte staat met een daarbij behorende toelichting.
3. De aparte staat als bedoeld in lid 2 voldoet aan de normen van het stelsel van financiële verslaggeving.

Artikel 52

1. De verantwoordingsstaat bevat, in de volgorde van de begrotingsartikelen per begrotingsartikel in ieder geval de volgende gegevens:
 - a. het artikelnummer;
 - b. de artikel omschrijving;
 - c. het bedrag dat voor het aangaan van verplichtingen in de goedgekeurde Staatsbegroting is opgenomen met daarnaast gesteld het overeenkomstige gerealiseerde bedrag;
 - d. het bedrag dat voor het verrichten van uitgaven in de begrotingswet is opgenomen met daarnaast gesteld het overeenkomstige gerealiseerde bedrag;
 - e. het bedrag dat aan ontvangsten in de begrotingswet is opgenomen met daarnaast gesteld het overeenkomstige gerealiseerde bedrag.
2. Lid 1 is niet van toepassing op de uitgaven en de ontvangsten die op grond van artikel 29 lid 2, in mindering zijn gebracht op ontvangsten, respectievelijk uitgaven.

Artikel 53

1. De toelichting bij de verantwoordingsstaat biedt per beleidsartikel in elk geval inzicht in de met het beleid samenhangende:
 - a. algemene en indien van toepassing nader geoperationaliseerde doelstellingen die zijn nagestreefd en in de mate waarin deze zijn gerealiseerd;
 - b. instrumenten die ter bereiking van de doelstellingen zijn ingezet;
 - c. meerjarige bedragen van de aangegane verplichtingen;
 - d. meerjarige bedragen van de verrichte programma-uitgaven;
 - e. meerjarige bedragen van de verrichte apparaatsuitgaven;
 - f. meerjarige bedragen van de gerealiseerde ontvangsten.
2. Voor de onderdelen c tot en met f voor het verslagjaar worden, ter vergelijking uit de begrotingswet, de overeenkomstige ramingen vastgesteld. Een verklarende toelichting moet gegeven worden voor de verschillen.
3. Het meerjarige inzicht dient, uitgaande van het begrotingsjaar als verslagjaar, betrekking te hebben op de twee jaren voorafgaand aan het verslagjaar tot en met het verslagjaar.
4. Onverminderd het bepaalde in artikel 9 lid 3, bevat een jaarverslag per beleidsartikel de realisatiegegevens met betrekking tot de doeltreffendheidsgegevens, gegevens over de doelmatigheid van beleid, beide al dan niet verkregen uit beleidsevaluatieonderzoeken en de doelmatigheidsgegevens over de apparaatsuitgaven, waarbij deze gegevens geconfronteerd worden met de in de begrotingswet opgenomen ramingen. Een verklarende toelichting moet gegeven worden voor de verschillen.
5. De Minister kan nadere regels stellen omtrent de informatie die de vakministers in hun jaarverslag opnemen.

Artikel 54

1. De toelichting bij de verantwoordingsstaat biedt per niet-beleidsartikel inzicht in elk geval in:
 - a. de bedragen van de aangegane verplichtingen;
 - b. de bedragen van de verrichte programma-uitgaven;
 - c. de bedragen van de verrichte apparaatsuitgaven;
 - d. de bedragen van de gerealiseerde ontvangsten.
2. Voor het bepaalde in lid 1, de onderdelen a tot en met d, geldt dat voor het jaarverslag van het begrotingsjaar ter vergelijking de overeenkomstige ramingen worden vastgesteld. De verschillen worden toegelicht.
3. Artikel 53 leden 3 en 4 is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 55

1. De verantwoordingsstaat bevat in de toelichting informatie over de bedrijfsvoering in het verslagjaar van het betrokken ministerie.

De informatie over de bedrijfsvoering moet inzicht geven in het gevoerde beleid met betrekking tot de overheidsstructuur, het risicomanagement, het interne beheersingssysteem en de aanpak ter voorkoming van fraude of corruptie.

2. Lid 1 is van overeenkomstige toepassing op de niet-departementale jaarverslagen.
3. Voor zover lid 1 niet wordt toegepast, geschiedt dat in overeenstemming met de Minister.

Artikel 56

1. Een jaarverslag voldoet aan het stelsel voor financiële verslaggeving en voldoet tenminste aan de volgende eisen:
 - a. de erin opgenomen financiële informatie is deugdelijk weergegeven en rechtmatig tot stand gekomen;
 - b. de erin opgenomen informatie over het gevoerde financieel beleid en de bedrijfsvoering is op een deugdelijke wijze tot stand gekomen;
 - c. de erin opgenomen informatie over het gevoerde financieel beleid en de bedrijfsvoering voldoet aan de kwaliteitsnormen.
2. Tot de financiële informatie wordt gerekend informatie over verplichtingen, uitgaven, ontvangsten, baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en balansposten, zoals deze uit de administratie blijken, en de toelichtingen daarbij.
3. De financiële informatie wordt op een duidelijk van de niet-financiële informatie dan wel beleidsinformatie te onderscheiden wijze in het jaarverslag gepresenteerd.

Artikel 57

Een departementale saldibalans als bedoeld in artikel 50 lid 2 voldoet aan de volgende eisen:

- a. de erin opgenomen informatie geeft de op het jaareinde openstaande posten, zoals deze uit de administraties blijken, deugdelijk weer;
- b. de erin opgenomen balansposten zijn rechtmatig tot stand gekomen.

Artikel 58

1. De vakministers zenden het jaarverslag, de departementale saldibalans waarvoor zij verantwoordelijk zijn en samenvattende rapport als bedoeld in artikel 62 lid 5 aan de Minister uiterlijk de eerste week van februari van het jaar volgend op het begrotingsjaar.
2. De Minister zendt de stukken als bedoeld in lid 1 binnen 14 dagen na ontvangst voor controle naar de Centrale Landsaccountantsdienst, waarvan de bevindingen binnen 3 maanden worden gestuurd voor de Minister en de betrokken vakminister.
3. De vakministers zenden binnen een maand na de controle van de Centrale Landsaccountantsdienst aan de Minister een overzicht, waarin per begrotingsartikel de controlebevindingen van de Centrale Landsaccountantsdienst is opgenomen.

Artikel 59

1. De Minister maakt voor elk jaar zowel het halfjaarlijkse - als het jaarlijkse financieel verslag en de saldibalans van de Staat op.
2. Het halfjaarlijkse - en het jaarlijkse financieel verslag van de Staat bevat in elk geval:
 - a. beschouwingen over de budgettaire betekenis van het gevoerde financieel beleid voor de Staat;
 - b. een beschouwing over de bedrijfsvoering van de Staat;
 - c. de rekening van uitgaven en ontvangsten van de Staat, voorzien van een toelichting;
 - d. een balans van de bezittingen, de vorderingen en de schulden van de Staat naar de toestand per 31 december van het verslagjaar met een toelichting, waaruit onder meer blijkt naar welke grondslagen deze zijn gewaardeerd.
3. De in het financieel jaarverslag van de Staat opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten sluit aan op in de departementale en niet-departementale jaarverslagen opgenomen verantwoordingsstaten.
4. De saldibalans van de Staat sluit aan op de departementale saldibalansen.

Artikel 60

De Minister zendt uiterlijk op 15 juni van het jaar volgend op het verslagjaar het financieel jaarverslag van de Staat en de saldibalans van de Staat als bedoeld in artikel 59 leden 3 en 4 en het rapport, als bedoeld in artikel 62 lid 5, aan de Rekenkamer.

Artikel 61

Bij staatsbesluit worden regels vastgesteld omtrent:

- a. de totstandkoming en de inrichting van de jaarverslagen en de departementale saldibalansen;
- b. de informatie die in de jaarverslagen wordt opgenomen over de zelfstandige bestuursorganen en over de rechtspersonen als bedoeld in artikel 45.

HOOFDSTUK VII. DE ACCOUNTANTSCONTROLE BIJ DE STAAT**Paragraaf 1. Controle**

Artikel 62

1. De vakministers, ieder met betrekking tot de begrotingen waarvoor hij verantwoordelijk is, dragen aan de Centrale Landsaccountsdienst de controle op van:
 - a. het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer;
 - b. de ten behoeve van dat financieel beheer en materieelbeheer bijgehouden administraties;
 - c. de financiële informatie in de jaarverslagen, als bedoeld in artikel 50;
 - d. de departementale saldibalansen;

- e. de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering.
2. De Centrale Landsaccountantsdienst onderzoekt of het financieel beheer, het materieelbeheer en de ten behoeve van dat beheer bijgehouden administraties voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en doelmatigheid, als bedoeld in artikel 24 lid 1, respectievelijk artikel 26 lid 1 en artikel 27 lid 1.
3. Van een jaarverslag onderzoekt de Centrale Landsaccountantsdienst of:
 - a. dit overeenkomstig de verslaggevingsnormen inzake de financiële informatie is opgesteld;
 - b. voldaan is aan de in artikel 56 lid 1 onder a en b, gestelde eisen.
4. Van een departementale saldibalans onderzoekt de Centrale Landsaccountantsdienst of:
 - a. deze overeenkomstig de verslaggevingsnormen is opgesteld;
 - b. voldaan is aan de in artikel 57 gestelde eisen.
5. De resultaten van de controle worden jaarlijks vastgelegd in rapporten die zijn gericht aan de betrokken vakminister en de Minister. Het samenvattende rapport bevat, behalve de belangrijkste bevindingen van de controle, een accountantsverklaring.
6. De in lid 5 bedoelde accountantsverklaring heeft betrekking op:
 - a. de deugdelijke weergave van de in het jaarverslag en de saldibalans opgenomen financiële informatie;
 - b. de deugdelijke weergave van de in de bedrijfsvoering paragraaf van het jaarverslag opgenomen informatie over de naleving van de eis van rechtmatigheid;
 - c. de naleving van de verslaggevingsnormen inzake de onder a en b bedoelde informatie;
 - d. de niet-strijdigheid van de in het jaarverslag opgenomen niet-financiële informatie met de financiële informatie.

Artikel 63

1. De Minister draagt aan de Centrale Landsaccountantsdienst het onderzoek op van:
 - a. de centrale administratie van de Staatskas;
 - b. het financieel jaarverslag van de Staat;
 - c. de saldibalans van de Staat.
2. De Centrale Landsaccountantsdienst onderzoekt of:
 - a. de centrale administratie aansluit op de administraties, bedoeld in artikel 23 lid 2;
 - b. de centrale administratie voldoet aan de eisen, gesteld in artikel 27 lid 2;
 - c. de in het financieel jaarverslag van de Staat opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten aansluit op de verantwoordingsstaten die zijn opgenomen in de jaarverslagen, bedoeld in artikel 50;

- d. het financieel jaarverslag en de saldibalans van de Staat overeenkomstig de voorschriften zijn opgesteld;
 - e. de saldibalans van de Staat aansluit op de departementale saldibalansen.
3. De resultaten van deze onderzoeken worden jaarlijks vastgelegd in een rapport dat is gericht aan de Minister. Het rapport bevat naast de belangrijkste bevindingen van de onderzoeken een mededeling omtrent de verantwoording van de centrale administratie van Staatskas, omtrent het financieel jaarverslag van de Staat en omtrent de saldibalans van de Staat.

Artikel 64

1. Bij of krachtens staatsbesluit worden nadere regels vastgesteld omtrent de controle- en onderzoekstaak van de Centrale Landsaccountantsdienst.
2. De Minister stelt nadere regels vast omtrent de accountantsverklaring, het jaarverslag en de saldibalans.

Paragraaf 2. Accounting standaarden

Artikel 65

1. Bij staatsbesluit worden regels vastgesteld omtrent de accountingstandaarden en -vereisten voor:
 - a. accounting classificaties, met inbegrip van een uniform classificatiesysteem voor begroting, en verslaggeving voor alle geledingen van de Staat en alle overheidsorganisaties en constitutionele organen;
 - b. accountingsystemen en accountingpraktijken.
2. De Minister houdt toezicht op de accountingfuncties van de districtsbesturen, de besturen van de waterschappen en de besturen van bestuursrechtelijke organen op regionaal niveau.
3. De Minister vaardigt instructies en richtlijnen uit over reglementen, processen, procedures en systemen voor accounting en verslaggeving om een doelmatig en doeltreffend gebruik van de openbare middelen te waarborgen. Deze worden elk periodiek herzien.
4. Bij staatsbesluit worden regels vastgesteld omtrent de verslaggeving, met inbegrip van de financiële verslaggeving en rapportageperioden van alle verslaggevingsproducten.
5. Alle door een publiekrechtelijke rechtspersoon opgestelde verantwoordingsstaten worden opgesteld in overeenstemming met het bepaalde in lid 3.
6. Bij staatsbesluit kunnen instructies worden uitgevaardigd aan de publiekrechtelijke rechtspersoon met betrekking tot de toepassing van passende praktijken en standaarden.

Paragraaf 3. Vereisten voor jaarlijkse verantwoording van publiekrechtelijke rechtspersoon

Artikel 66

1. Een publiekrechtelijke rechtspersoon stelt de jaarlijkse verantwoording op waarin de informatie wordt opgenomen die door de Minister wordt vereist in overeenstemming met in deze wet uitgevaardigde instructies en met inachtneming van de wettelijke bevoegdheden van de Rekenkamer ten aanzien van de onderscheidene rechtspersonen.
2. De directie van een publiekrechtelijke rechtspersoon dient de jaarlijkse verantwoording in bij de vakminister, de Minister en de Rekenkamer.

HOOFDSTUK VIII. COMPTABELE NOODWETGEVING

Artikel 67

1. Onverminderd het bepaalde in deze wet kan, ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken, bij of krachtens staatsbesluit regels worden vastgesteld die afwijken van het bij of krachtens deze wet bepaalde.
2. Wanneer het in lid 1 bedoeld besluit is genomen, wordt onverwijld een ontwerpwet aan De Nationale Assemblée gezonden omtrent het voortduren van de werking van de in dat staatsbesluit gestelde bepaling.
3. Wordt de ontwerpwet door De Nationale Assemblée niet aangenomen, dan wordt het in lid bedoeld staatsbesluit onmiddellijk buiten werking gesteld en tevens ingetrokken.

Artikel 68

De ter uitvoering van deze wet bij staatsbesluit voorgeschreven nadere regels, worden in het Comptabiliteitsbesluit vastgesteld.

HOOFDSTUK IX. OVERGANG- EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 69

Bij de inwerkingtreding van deze wet vervalt de Comptabiliteitswet (G.B. 1952 no. 111, zoals laatstelijk gewijzigd bij S.B. 2015 no. 133) en de daarop betrekking hebbende regelingen:

- a. met uitzondering van op de aanbesteding betrekking hebbende richtlijnen en instructies en het Staatsbesluit van 17 augustus 2011 (S.B. 2011 no. 106) houdende vaststelling van het Aanbestedingsreglement voor werken in Suriname (AWS 1996) en de uitvoeringsvoorwaarden voor werken in Suriname (UWS 1996);

- b. met dienverstande dat het van kracht blijft voor de verslaglegging en verantwoording van in de wet genoemde begrotingen van 2019, de samenstelling, verslaglegging en verantwoording van de begrotingen van 2020 en 2021.

Artikel 70

1. Deze wet wordt aangehaald als: Comptabiliteitswet 2019.
2. Zij wordt in het Staatsblad van de Republiek Suriname afgekondigd.
3. Zij treedt in werking met ingang van 1 januari 2020.
4. De Minister van Financiën is belast met de uitvoering van deze wet.

Gegeven te Paramaribo, de 6^e september 2019,

DESIRÉ D. BOUTERSE

Uitgegeven te Paramaribo, de 10^e september 2019
De Minister van Binnenlandse zaken,

M.M.F. NOERSALIM

WET van 06 september 2019, houdende bepalingen inzake de wijze van het beheer en toezicht op de staatsfinanciën. (Comptabiliteitswet 2019)

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. ALGEMEEN

1. Doel van de Comptabiliteitswet.

Het streven naar een meer doelmatige en slagvaardige overheid staat centraal bij deze wet.

De begrotings- en verantwoordingsstukken van alle overheidsorganen als bedoeld in deze wet dienen de gewenste informatie te bevatten en wel op een zodanige wijze, dat deze informatie gemakkelijk toegankelijk is en tijdig beschikbaar komt.

De materiële belangen van de Staat geven voor het uitvoeren van een adequaat beheer aanleiding tot het vaststellen van voorschriften. Departementen, publiekrechtelijke rechtspersonen, dienstonderdelen en districten, ressorten, waterschappen en de nader bij wet in te stellen decentrale bestuursorganen op lokaal niveau, moeten namelijk informatie verstrekken die voor de oordeelsvorming van grote groepen belanghebbenden en functionarissen onmisbaar is. Comptabiliteitsvoorschriften vormen een belangrijke voorwaarde voor het democratisch kunnen functioneren van de overheid.

In het bijzonder dienen in het kader van een democratisch functioneren, de in de begroting gepresenteerde financiële verwachtingen een realistisch grondslag te zijn voor de beleidsvoornemens. Daarbij wordt aangegeven op welke wijze en aan welke taken de beschikbare bedragen zullen worden besteed. Dit betreft de keuze- en/of de afweegfunctie van de begroting.

Hierdoor is ook de samenleving van ons land in staat door het vergelijken van bijvoorbeeld subsidies, belastingdruk, tarieven, niveau van verslaggeving van het beleid van het bestuur te kunnen beoordelen. De ambtenaren die de samenleving dagelijks ten dienste staan dienen hiervoor ook de benodigde specifieke informatie te krijgen.

Zij dienen informatie te krijgen inzake de financiële stand van zaken bij de overheid, mede om hun eigen financiële besluitvorming te kunnen optimaliseren. Welke financiële informatie nodig is, is per onderscheiden groep belanghebbende verschillend. In de regel wordt onderscheidt gemaakt in beleidsinformatie, beheersinformatie en uitvoerende informatie.

De beleidsinformatie wordt bepaald door de Regering middels de staatsbegroting die door De Nationale Assemblée wordt goedgekeurd. De directeurs van de departementen, de Districtscommissarissen en de voorzitters van de districts- en ressortraden voeren het beleid uit. Deze hebben bij de beleidsuitvoering het beheer over de ingezette middelen (personeel, geld, informatie, materieel en automatisering).

Zij moeten voor wat hun departement, district en ressort betreft inzicht hebben in de liquiditeitspositie, de solvabiliteitspositie en de financiële positie.

2. Karakter van de Comptabiliteitswet.

Deze wet heeft vooral het karakter van een intern gerichte organisatiewet op basis van artikel 156 lid 1 van de Grondwet. De Comptabiliteitswet regelt de inrichting en organisatie van de Staat vanuit een financiële invalshoek. De Comptabiliteitswet bevat in beginsel geen bindende bepalingen voor burgers, ondernemers, bedrijven, organisaties en instellingen buiten de overheidssector. De Comptabiliteitswet is wel essentieel voor de dagelijkse praktijk van de beleids- en bedrijfsvoering binnen de overheidssector: de Departementen van Algemeen Bestuur, de uitvoerende diensten, staatsbedrijven/publiekrechtelijke rechtspersonen, de in deze wet genoemde Staatsorganen en de decentrale bestuursorganen.

Het is derhalve van belang, dat deze wet en de daarop gebaseerde (lagere) comptabele regelgeving voor de dagelijkse praktijk optimale duidelijkheid geeft over de regels die gelden voor de relevante financiële processen:

- a. het begrotings- en verantwoordingsproces en het financieel beheer bij de Regering en de ministeries;
- b. de actorendie daarin een rol spelen, waaronder de Minister als de centrale coördinator van het financieel beleid, de vakministers, de voorzitters van de genoemde staatsorganen, de financiële controller/interne auditor binnen een ministerie of een andere overheidsinstantie, de Centrale Landsaccountantsdienst en de Rekenkamer als externe controleur;
- c. de informatie die voor de eerder genoemde processen nodig is zowel de informatie voor de interne sturing binnen ministeries als de informatievoorziening naar De Nationale Assemblée toe;
- d. denormering van deze processen en van de benodigde informatie.

De Comptabiliteitswet en de (lagere) comptabele voorschriften vormen zo het kader waarbinnen de sturing en de beheersing van de beleids- en bedrijfsvoering binnen de overheidssector plaatsvindt en aan de hand waarvan De Nationale Assemblée vanuit de financiële invalshoek haar politieke controlefunctie naar behoren en op actuele basis moet kunnen uitoefenen.

De belangrijkste functie van de Comptabiliteitswet bezien vanuit de taken van De Nationale Assemblée, is het waarborgen van het budgetrecht. De Nationale Assemblée oefent dit essentiële recht uit primair via het goedkeuren van de begrotingen en de suppletoire begrotingen en tevens door de goedkeuring van het gevoerde financieel beheer aan de hand van de jaarverslagen en de rapportages over de onderzoeken van de Rekenkamer.

Om het budgetrecht adequaat uit te kunnen oefenen zijn betrouwbare en toegankelijke begrotings- en verantwoordingsstukken essentieel. Centrale voorschriften zijn daarbij een voorwaarde voor een goede informatievoorziening naar De Nationale Assemblée toe.

Het doel van deze voorschriften is vooral te waarborgen dat de informatie in die stukken relevant en betrouwbaar is en zoveel mogelijk uniform wordt gepresenteerd.

Over wat als relevante informatie moet worden beschouwd, is eigenlijk geen pasklaar antwoord te geven; de Regering, met name de ministers en De Nationale Assemblée zullen daarover steeds opnieuw met elkaar in overleg en zo nodig in debat moeten gaan teneinde deze zaken scherp in beeld te hebben.

Om te komen tot betrouwbare informatie worden bij of krachtens deze wet eisen gesteld aan de processen, zoals aan het begrotings- en verantwoordingsproces, en aan de financiële administraties.

Kern van het karakter van de Comptabiliteitswet, is samengevat het waarborgen dat de begrotingsmiddelenop de genoemde overheidsbegrotingen rechtmatig en doelmatig worden besteed.

3. Het financiële instrumentarium

Het financiële instrumentarium bij de overheid bestaat in hoofdlijnen uit de begroting, de rekening, de interne verslaglegging van een departement, een district en een ressort, het financiële toezicht en de accountantscontrole.

Uit het oogpunt van verslaglegging gaat het hierbij met name om de zogenaamde externe verslaglegging die voldoende wettelijk moet zijn vastgelegd.

Aansluitend op deze verslaglegging, moet vervolgens de interne verslaglegging worden geregeld door de departementale directeuren, de districtscommissarissen en de voorzitters van de ressortraden, tevens rekening houdend met de eigen taken en verantwoordelijkheden.

4. Aanleiding en overwegingen tot herziening

Artikel 156 van de Grondwet schrijft duidelijk voor, dat in de wet (Comptabiliteitswet) de wijze van voorbereiding, de opstelling en de uitvoering van de jaarlijkse begroting dient te worden vastgelegd en dat het slot der rekening voor elk jaar afzonderlijk bij wet moet worden vastgelegd. Voorts behandelt artikel 157 van de Grondwet, verdeeld over drie leden, de structuur van de overheidsadministratie. In artikel 157 lid 1 van de Grondwet is vermeld, dat de structuur van de organen van de overheidsadministratie zodanig moet zijn, dat zij hun diensten dicht bij het volk kunnen brengen om de deelname van de belanghebbende bij het actuele gebeuren te verzekeren en om het bureaucratische te voorkomen. Artikel 157 lid 2 van de Grondwet geeft aan dat bij wet geschikte vormen van administratieve decentralisatie tot stand gebracht dienen te worden. Het derde lid van artikel 157 van de Grondwet schrijft voor, dat er bij wet administratieve procedures tot stand zullen worden gebracht, die de rationaliteit zullen verzekeren van methodes die door de ministeries moeten worden gebruikt.

De nieuwe Comptabiliteitswet sluit goed aan bij deze grondwettelijke bepalingen. In het "Besluit Taakomschrijving Departementen 1991" is in artikel 12 sub f vermeld, dat de Minister van Financiën onder meer het beheer van alle staatsgelden heeft en het toezicht op de juiste besteding daarvan. Artikel 12 sub g van voornoemde besluit bepaalt dat de minister van Financiën de zorg over de aangelegenheden betreffende de staatsbegroting en het algemene begrotingsbeleid onder zich heeft. En sub h van hetzelfde artikel bepaalt dat de minister van Financiën verantwoordelijk is voor de rekening en verantwoording van de staatsgelden. Dat wil zeggen, dat de geconsolideerde begroting en de geconsolideerde rekening de centrale verantwoordelijkheid blijft van de minister van Financiën.

5. Internationale normen

Internationaal geldt de norm, dat de monetaire autoriteiten van een land inzicht moeten hebben in de liquiditeitspositie (kan op korte termijn aan de betalingsverplichtingen worden voldaan), de solvabiliteitspositie (kan op langere termijn aan de betalingsverplichtingen worden voldaan), en de financiële positie (de vermogenspositie van een land).

De monetaire autoriteiten van ons land te weten de Minister van Financiën en de Centrale Bank van Suriname dienen vanuit hun functies permanent te beschikken over deze kengegevens, om de juiste beslissingen te kunnen nemen.

6. Herziening van de wet

De herziening van de Comptabiliteitsvoorschriften richt zich vooral op wat in de bedrijfseconomie "financial accounting" wordt genoemd. Dit is de verslaglegging die zich richt op de besluitvorming door de Regering en de informatieverstrekking aan de overige belanghebbenden in de samenleving, zoals de toezichthouders, de burgers en de ambtenaren.

Voor de beleidskeuzes en het afwegingsproces in dit kader en voor de beheersmatige sturing is meer nodig dan de financial accounting informatie, dit wordt geïllustreerd door de voorbeelden:

- Het tussentijdsrapporteren;
- Het stellen van specifieke regels binnen de departementen, de districten en de ressorten, op het gebied van inkopen, kasbeheer, voorraadbeheer, vorderingenbeheer, e.d.;
- De gedetailleerdheid waarmee de administratieve organisatie beschreven moet worden;
- Het sturen met behulp van kengetallen, kostennormen en prestatiegegevens.

Dit valt onder wat in de bedrijfseconomie wordt aangeduid als management accounting.

Deze management accounting informatie, of te wel de informatie met betrekking tot de verantwoording inzake de interne organisatie van het beleids- en beheersproces, kan worden afgeleid van de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften.

Echter op de eigen specifieke situatie afgestemd dienen de departementale directeuren, de districtscommissarissen en de voorzitters van de ressortraden een eigen instrumentarium te gaan bouwen voor de door hen nodig geachte management accounting informatie.

De nieuwe voorschriften zijn uitdrukkelijk geformuleerd als minimumeisen voor de financial accounting.

Ontwikkelingen op maatschappelijk en economisch gebied en gewijzigde opvattingen over de overheidstaak zijn factoren die tot herziening van de Comptabiliteitswet hebben geleid. Dit zijn allereerst internationale ontwikkelingen, maar ook nationale ontwikkelingen die hier een rol bij hebben gespeeld.

Internationaal worden er reeds jarenlang discussies gevoerd over de verslaglegging en het benodigde inzicht dat bestuurders, beheerders, ambtenaren, burgers en andere belanghebbenden moeten hebben. Dit gebeurt binnen het IASC, het International Accounting Standard Comité. Het doel hierbij is, dat de begrotingscijfers en het jaarrekeningcijfer beter internationaal met elkaar kunnen worden vergeleken.

Doelmatigheid meten dient met name te gebeuren door bij de overheidsorganen de zuinigheid van het werven van de middelen en het instrumentarium waarmee de doelmatigheid wordt beheerd, zoals de kwaliteit van planning, begroting, tariefbepaling, tijdsnormen e.d., te beoordelen. Bij doelmatigheid gaat het om de verrichte prestaties te relateren aan de lasten die ervoor zijn gemaakt.

Bij doeltreffendheid gaat het om de vraag of de verrichte prestaties hebben bijgedragen tot het realiseren van de gestelde beleidsdoelen. Er kan ontzettend hard zijn gewerkt waarbij er veel prestaties zijn verricht tegen opoffering van weinig lasten en waarbij toch de doelstellingen niet zijn gerealiseerd. Ten einde de doeltreffendheid te beoordelen moeten de beleidsdoelstellingen worden gekwantificeerd.

In de herziene Comptabiliteitswet is met deze internationale ontwikkeling rekening gehouden. Per functie c.q. activiteit dienen de lasten te worden begroot en achteraf in de rekening te worden gepresenteerd. Worden hieraan in een later stadium de voorgenomen prestaties respectievelijk de werkelijk verrichte prestaties toegevoegd dan is er informatie bij de overheid ten behoeve van de doelmatigheidsmeting en de doeltreffendheidsmeting.

Een ander punt dat nationaal speelt is, dat alle departementen verschillende parastatale instellingen, suïgeneris bedrijven en landsbedrijven beheren, die het Baten en Lasten stelsel al jarenlang toepassen. Deze semi-overheidsbedrijven hebben jaarlijkse afschrijvingen en doteren lasten aan voorzieningen en maken een balans. Voor de departementen is het moeilijk om jaarlijks te blijven aansluiten met de jaarrekening van de door hen beheerde bedrijven. Nu zij ook overgaan naar het stelsel van financiële verslaggeving met internationale normen wordt de afstemming veel eenvoudiger.

Er dient een duidelijke scheiding te zijn tussen het beleid, het beheer en de uitvoering.

De bestuurders in de publieke sector op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau, ontberen de noodzakelijke wettelijke handvaten voor het adequaat managen van de overheidsfinanciën dat uiteindelijk moet leiden tot goed openbaar bestuur gemeten aan de hedendaagse internationale standaarden. Modernisering van het wettelijk kader voor het beheren van de overheidsfinanciën is dus dringend vereist.

De tekortkomingen en gebreken van het huidig wettelijk kader manifesteren zich in alle fasen/stadia van het beheren van de overheidsfinanciën. Het beheren van de overheidsfinanciën wordt, ten tijde van de voorbereidingen van deze wet, nog gekenmerkt door het ontbreken van een geïntegreerd management instrument (conceptueel raamwerk) voor het formuleren, uitvoeren, bewaken en verantwoorden van het begrotings- en financieel beleid op middellange termijn.

De plannings- en budgetteringsfase

Deze fase wordt gekenmerkt door onrealistische begrotingen als gevolg van het niet op elkaar zijn afgestemd van beleidsdoelen, beleidsprioriteiten en uitgavenplafonds. Verder is de inrichting van het proces van begroten inefficiënt en ineffectief.

De uitvoerings- en implementatiefase

Deze fase kenmerkt zich door een zwakke budgetbewaking en een dito beheer van de kasstromen. Daarnaast wordt er in deze fase onvoldoende relevante informatie geproduceerd ten behoeve van de besluitvorming op strategisch en tactisch niveau.

De monitoringsfase

Deze fase kenmerkt zich door het afwezig zijn van mechanismen voor continue prestatiemeting en nacalculatie van de uitvoering van het begrotings- en financieel-beheer waardoor het tijdig treffen van adequate bijsturingsacties achterwege blijft. Ook het opgezette systeem van interne beheersingsmaatregelen, zowel de preventieve als de repressieve, blijkt als systeem onvoldoende efficiënt en effectief te zijn in de praktijk. Het gevolg daarvan is dat onder meer misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsfinanciën mogelijk wordt, maar dat deze ongewenste situatie ook niet tijdig of soms helemaal niet wordt ontdekt.

De verslaggevingsfase

Deze fase wordt gekenmerkt door het niet hanteren van internationaal geaccepteerde verslaggevingsstandaarden bij het vervullen van de verantwoordingsplicht door zowel de overheid als door de semi-overheid. Daarnaast wordt de verantwoordingsplicht veels te laat nagekomen en is deze vaak ook niet afgestemd op de informatiebehoefte van zowel de interne als de externe toezichthouders.

Met de integrale wijziging van de Comptabiliteitswet wordt beoogd om, door middel van het begrotings- en financieel-beleid, voorwaarden te scheppen dat duurzame economische groei en sociale ontwikkeling bevordert. Verder wordt beoogd dat de toewijzing en allocatie van overheidsfinanciën in lijn zijn met de ontwikkelingsplannen en beleidsprioriteiten van de samenleving als geheel.

Tenslotte moet het begrotings- en financieelsysteem een stimulans zijn voor een efficiënte en effectieve dienstverlening door de overheid, een continue verbetering van de collectieve diensten en goederen vanwege de overheid, groei en ontwikkeling van de private sector.

De onderhavige wet voorziet erin dat een nieuwe indeling van de begroting wordt gemaakt. Tevens worden daarmee samenhangende noodzakelijke bevoegdheidstoedelingen in die wet aangebracht. Het betreft de verantwoordelijkheidstoewijzing van het beheer van de begroting.

Het beleid van de overheid is erop gericht dat bij de verantwoording en de controle van de besteding van de staatsmiddelen zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de verantwoordingsstukken (begrotingsrekening en jaarverslag) en het accountantsverslag. Dit beleidsuitgangspunt houdt in dat er gestreefd wordt naar het realiseren van een single auditsituatie. Het principe van single audit impliceert dat de controlewerkzaamheden ten behoeve van verschillende belanghebbenden zoveel mogelijk door één accountant (de accountant van de Staat) op basis van een geïntegreerd controleprogramma worden verricht. De doelmatigheid van het controleproces is daarmee gediend.

Deze wet heeft ook betrekking op rechtspersonen van de overheid. Indien een vakminister bij de uitvoering van zijn beleid gebruik maakt van deze rechtspersonen en deze een bepaalde ministeriële verantwoordelijkheid heeft, dan dient de minister toezicht te houden op de taakuitvoering en de besteding van staatsmiddelen bij deze rechtspersonen. De minister van Financiën zal daartoe duidelijke eisen aan de verantwoording door de rechtspersonen moeten stellen om inzicht te krijgen in de rechtmatigheid en doelmatigheid van de inning en besteding van middelen door de publiekrechtelijke rechtspersonen.

B. ARTIKELGEWIJS

Artikel 2

Het begrotingsbeleid omvat het geheel van comptabele voorschriften en beleidsinstructies voor de opstelling, uitvoering en verantwoording van de overheidsontvangsten en uitgaven. Bij de handhaving van een prudent overheidsschuld en een prudent beheer van de financieel-economische risico's alsook het zorgdragen voor een aanvaardbare begrotingsbalans worden de volgende beginselen in acht genomen:

- Het beginsel van openbaarheid
- Het beginsel van voorafgaande toestemming
- Het eenheidsbeginsel
- Het volledigheds- of universaliteitsbeginsel en het specificatiebeginsel
- Het periodiciteitsbeginsel
- Het doelmatigheidsbeginsel

Deze beginselen leiden ertoe dat het begrotings- en financieel proces inzake het beheer en het toezicht van de staatsfinanciën beter bestuurd wordt.

Artikel 3

Een begrotingsstrategie geeft het kader aan waarbinnen activiteiten moeten worden uitgevoerd, om de doelstellingen van het begrotingsbeleid te realiseren, middels het maken van de juiste keuzes tussen de beschikbare middelen en de deelactiviteiten.

Een begrotingsstrategie bestaat uit de volgende componenten:

- Een overzicht van de risico's voor de begroting;
- Een macro-economische prognose op middellange termijn;
- Een begrotingsprognose op middellange termijn;
- Het begrotingsbeleid ten aanzien van onder andere de ontvangsten en de uitgaven;
- Een raamwerk voor de uitgaven op de middellange termijn;

Artikel 4

Dit artikel bevat de opsomming van de onderdelen waaruit de Staatsbegroting is opgebouwd. De begrotingen van de ministeries worden gedefinieerd als departementale begrotingen. Toegevoegd is de mogelijkheid om in de Wet Staatsbegroting de begrotingen van andere staatsorganen toe te voegen aan de Staatsbegroting. De begrotingen van staatsorganen worden gedefinieerd als niet-departementale begrotingen.

Artikel 5

In dit artikel wordt vastgelegd dat de Staatsbegroting een jaarbegroting is en dat als begrotingsjaar het kalenderjaar geldt.

In lid 2 is de inrichting van de begroting opgenomen en wordt bepaald dat dit voor de uitgaven betreft de operationele uitgaven en programma's per directoraat en voor de ontvangsten de middelen tot dekking van deze uitgaven. Ten aanzien van de uitgaven heeft ieder departement zijn eigen begroting, terwijl de ontvangsten gecentraliseerd zijn in de middelenbegroting. Alle ontvangsten en uitgaven en de middelen tot dekking daarvan worden geraamd op de begroting (artikel 156 van de Grondwet). Er kunnen geen uitgaven plaatsvinden die niet zijn gedekt door begrotingsposten.

In lid 3 wordt er een onderscheid gemaakt tussen beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen. Het onderscheid tussen deze twee soorten artikelen wordt in de artikelen 9 en 10 uitgewerkt.

Artikel 6

In lid 1 wordt gesteld dat alle aan te gaan verplichtingen moeten worden geraamd en dat elk begrotingsartikel aan de uitgavenkant zowel een geraamd verplichtingenbedrag als een geraamd kasbedrag dienen te bevatten.

Gekozen is voor een integrale verplichtingenbenadering, waarbij bij alle begrotingsartikelen alle aan te gaan verplichtingen geraamd dienen te worden. Een verplichting is door een derde rechtens afdwingbaar.

Het lid 3 geeft aan dat bij de periodieke verplichtingen, die een lange dan wel onbepaalde looptijd hebben (bijv. het aanstellen van ambtenaren, het sluiten van een huurcontract, e.d.) en waarvoor periodiek bedragen moeten worden betaald, op basis van de juridische benadering het bedrag van de verplichting over de hele looptijd vastgesteld zou moeten worden. Omdat deze uitgaven veelal beheerst worden aan de hand van de ontwikkeling van de kasuitgaven is het van meer belang kennis te hebben omtrent de (periodieke) betalingen die als gevolg van de aangegeven verplichting in een jaar verschuldigd zijn, alsmede informatie omtrent tussentijdse opzegging van een aan zo'n verplichting ten grondslag liggend contract of beschikking.

Artikel 7

In dit artikel is de samenstelling van de begroting weergegeven. Naast de geraamde ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar bevat de begroting daarnaast ook uit verschillende plannen met betrekking tot onder andere leningen, schenkingen, binnenlandse schuldbewijzen en uitgifte van garanties. De Minister van Financiën zorgt ervoor dat activiteiten van de Staat, die gefinancierd worden met middelen uit schenkingen, verantwoord dienen te worden op basis van de administratieve, boekhoudkundige en controleprocedures van de Staat. Dit omvat ondermeer de waarborg dat de boekhoudnormen en -procedures van de Staat strikt worden nageleefd bij de verantwoording van de ontvangsten van schenkingen op grond van overeenkomsten met de Staat en de besteding hiervan.

Artikel 8

Lid 1 geeft aan welke gegevens de begrotingsstaat in elk geval dient te bevatten. Het gaat in een begrotingsstaat om de begrotingsinformatie die relevant is voor De Nationale Assemblée om de autorisatiefunctie (het budgetrecht) te kunnen uitoefenen. De informatie in de begrotingsstaat vormt ook het aangrijpingspunt voor eventuele amendering van de begrotingswet.

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

In sub c en d wordt het maximumkarakter van de verplichtingen- en de uitgavenramingen vastgelegd.

Artikel 9

Dit artikel bevat bepalingen over het inzicht dat de toelichting bij een beleidsartikel dient te bieden. Op grond van het eerste lid dient de toelichting bij een beleidsartikel meerjarig in elk geval inzicht te bieden in de met het beleid samenhangende aspecten:

- a. in sub a wordt een antwoord gegeven op de vraag "Wat wil de regering bereiken?" Een beleidsartikel begint met een (algemene) beleidsdoelstelling

die het gehele beleid op het artikel afdekt. Daarbij gaat het idealiter om maatschappelijke effecten, uitgedrukt in streefwaarden, doelgroep waarop het beleid gericht is en tijdsdimensie waarbinnen de effecten gerealiseerd dienen te zijn. Daar waar (maatschappelijke) effecten van beleid niet altijd goed meetbaar zijn of wel meetbaar zijn maar geen goed aangrijppingspunt voor sturing bieden, wordt de algemene beleidsdoelstelling vertaald in één of meer nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen. Deze beleidsdoelstellingen zijn veelal beter meetbaar en stuurbaar. Ook deze doelstellingen bevatten streefwaarden, een duiding van de doelgroep en de tijdsdimensie waarbinnen de effecten gerealiseerd dienen te worden;

- b. sub b geeft een antwoord op de vraag "wat gaat de regering doen voor het bereiken van de doelstellingen?" Hierbij is een onderscheid te maken naar de beleidsinstrumenten zelf, zoals onder andere subsidies, leningen, voorlichtingsprogramma's, en de activiteiten die door (onderdelen van) het ministerie worden verricht onder meer om de beleidsinstrumenten tot uitvoering te brengen. Soms komen de beleidsinstrumenten en deze activiteiten overeen in die zin dat de inzet van het overheidspersoneel en materieel het (soms enige) beleidsinstrument is (bijvoorbeeld bij de voorlichtingsactiviteiten die door het overheidsapparaat zelf worden verricht). Aan de in te zetten instrumenten zijn verplichtingen, uitgaven en ontvangsten verbonden. In de daarvoor beschikbare bedragen dient meerjarig inzicht te worden gegeven. In artikel 9, eerste lid is daartoe de opsomming onder c tot en met f opgenomen. Door inzicht te geven in de verplichtingen, programma-uitgaven en apparaatsuitgaven kan de vraag "wat mogen de beoogde doelen en de daartoe in te zetten instrumenten kosten?" beantwoord worden.

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

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

In het tweede lid wordt bepaald hoe ver in de tijd, zowel terugkijkend als vooruit ramend, het meerjarige inzicht in de met het beleid samenhangende bedragen

zichtbaar gemaakt moet worden. Wat betreft de vooruitblik is daarbij uitgegaan van de in de oude wet vastliggende periode van de zogenaamde meerjarenramingen, zijnde de ramingen voor de periode van twee jaar die op het begrotingsjaar aansluiten (de periode van jaar t met jaar t+2 waarbij jaar t als het begrotingsjaar geldt).

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

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

Artikel 10

Naast beleidsartikelen kan een begroting een drietal niet-beleidsartikelen bevatten. Het eerste lid bevat een in beginsel limitatieve opsomming. De achterliggende gedachte is dat in een beleidsbegroting zoveel mogelijk uitgaven en ontvangsten in beleidsartikelen toegelicht worden. Op het niet-beleidsartikel *Algemeen* komen alle apparaatsuitgaven die niet aan een specifiek beleidsartikel zijn toe te delen (bijvoorbeeld de uitgaven voor de departementale leiding en stafdiensten).

Programma-uitgaven die aantoonbaar een departement breed karakter hebben, kunnen eveneens op het artikel *Algemeen* worden geboekt. Het niet-beleidsartikel *onvoorzien* betreft een administratief begrotingsartikel. Voorts kan een departementale begroting ook het niet-beleidsartikel *Geheim* bevatten. In het vierde lid wordt voor de niet-beleidsartikelen geregeld, dat dezelfde begrotingsinformatie in de toelichting wordt verstrekt als voor beleidsartikelen in artikel 9, eerste en tweede lid, wordt voorgeschreven. Het gaat hierbij om een minimumuitgangspositie. Dat laat

dus onverlet dat in de toelichting bij het niet-beleidsartikel *Algemeen* bijvoorbeeld algemene en of nader geoperationaliseerde doelstellingen opgenomen kunnen worden. Ook kunnen, indien zinvol, prestatiegegevens als bedoeld in artikel 9, derde lid, in de toelichting bij bepaalde niet-beleidsartikelen worden opgenomen. In het vijfde lid wordt bepaald dat van deze limitatieve opsomming afgeweken kan worden in overeenstemming met de minister van Financiën.

Artikel 11

De in het eerste lid van dit artikel bedoelde ramingen in de begroting van de Staatsschuld hebben zowel betrekking op de programma-uitgaven en de programma-ontvangsten als op de apparaatsuitgaven en apparaatsontvangsten die samenhangen met deze begroting.

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

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

Op grond van het bepaalde in sub c wordt de begroting van de staatsschuld belast bij de verstrekking van een lening of ontlast bij de aflossing van een lening door de betrokken derde. Ook de rente en de kosten die uit dergelijke leningstransacties voortvloeien worden tot de hier bedoelde ontvangsten, respectievelijk uitgaven gerekend en moeten binnen het begrotingsverband worden verwerkt.

Door dergelijke transacties ten laste van de begroting te brengen vindt op die begroting autorisatie plaats. Dat komt de budgettaire transparantie ten goede. Ten einde de kredietverlening via een rekening-courant budgettair transparant te maken en binnen de autorisatie van de Nationale Assemblée te brengen is in het tweede lid voorgeschreven, dat jaarlijks in de slotwet van de begroting van de nationale schuld opgenomen moet worden de mutatie van jaar op jaar per 31 december in het totaalsaldo van de rekeningen-courant die derden en baten en lastendiensten bij het Ministerie van Financiën aanhouden.

De uitgaven en ontvangsten aan rente, boete, kosten en provisie, bedoeld onder e, betreffen uitgaven en ontvangsten die samenhangen met vlottende schuldtransacties als bedoeld onder b, en met de rekeningen-courant die derden bij het Ministerie van Financiën aanhouden. De rekeningen-courant die derden bij Financiën aanhouden, zijn in het algemeen rekeningen in het kader van het geïntegreerd middelenbeheer. Dit

geldt ook voor boetes, kosten en provisie, die zowel actief als passief in rekening gebracht kunnen worden.

Sub f biedt de basis om bijvoorbeeld de rentebesparing als gevolg van een verlaging van de staatsschuld ten laste van de begroting te brengen, in de gevallen dat die rentebesparing op grond van een wettelijke regeling kan worden aangewend ter bekostiging van uitgaven elders op de Staatsbegroting.

Sub g heeft betrekking op de uitgaven en ontvangsten van het betalingsverkeer met betrekking tot de centrale kas van de Staat. Gedacht moet worden aan debet- en creditrecomponenten van de dagsaldi die resteren na de dagelijkse afroning/verevening, de kosten van het gebruik van (centrale) bankrekeningen, e.d.

Artikel 12

Artikel 12 betreft de bij wet te regelen administratieve randvoorwaarden inzake het opstellen, goedkeuren en beheren van de begroting van de districten.

Artikel 13

In dit artikel is opgenomen dat er ten laste van de begroting geheime uitgaven gedaan kunnen worden, die uitsluitend betrekking kunnen hebben op uitgaven ten behoeve van de defensie en de staatsveiligheid. Tevens gelden in een dergelijke situatie de toepasselijke bepalingen van het Reglement van Orde van De Nationale Assemblée, zodat de controlefunctie van De Nationale Assemblée op de vereiste geheime en vertrouwelijke wijze kan worden uitgeoefend.

Artikel 14

In dit artikel is de mogelijkheid voor de Minister opgenomen voor het opnemen van een noodreserve in de jaarbegroting. In lid 4 is aangegeven wat onder een noodtoestand dient te worden verstaan. De leden 2, 3 en 5 tot en met 10 bevatten onder andere bepalingen voor het beheer en de toepassing van de noodreserve.

Artikel 15

In het eerste lid is de bepaling opgenomen ten behoeve van het tijdstip waarop de vakministeries de ontwerpbegrotingen dienen aan te bieden aan de Minister.

In het tweede lid zijn de gronden opgenoemd op grond waarvan de Minister een bezwaar tegen een ontwerpbegroting kan maken. Een der gronden is, zoals in sub b aangegeven, dat voor zover de daarin opgenomen bedragen niet in een redelijke verhouding staan tot de doelstellingen van het beleid dat aan die begroting ten grondslag. Dit artikel beoogt om begrotingen meer beleidsmatig op te stellen en wordt waar mogelijk, een direct verband gelegd tussen de doelstellingen van beleid, de daartoe in te zetten instrumenten, de daarmee te leveren prestaties en de daarvoor beschikbare bedragen. Het is daarbij van belang dat de doelstellingen van beleid in een redelijke verhouding staan tot de daarvoor geraamde bedragen.

Artikel 17

Dit artikel schept de mogelijkheid om een goedgekeurde begroting te wijzigen en wel door middel van het indienen van een suppletoire begroting bij De Nationale Assemblée.

Artikel 18

De herverdeling van middelen tussen de begrotingen van de ministeries is toegestaan na toestemming van De Nationale Assemblée. Hiertoe wordt een suppletoire begroting ingediend bij De Nationale Assemblée. In dit artikel zijn ook de gevallen opgenomen waarbij de herverdeling van middelen verboden is. Op kwartaal basis wordt de Rekenkamer door de minister geïnformeerd over de herverdelingen die conform de wet hebben plaatsgevonden.

Artikel 19

Suppletoire begrotingen van ministeries kunnen verband houden met:

- Gewijzigdebeleidsinzichten;
- Nieuw beleid met directe financiële gevolgen, waarin niet was voorzien in de lopende, in uitvoering zijnde begroting;
- Verkeerde ramingen door de ministeries;
- Inflatieen/of wisselkoersveranderingen.

De Suppletoire begrotingen moeten worden ingediend met een gedegen onderbouwing met betrekking tot de verhoogde uitgave die bij deze wijzigingen gepaard gaan.

Artikel 20

In dit artikel zijn de bepalingen opgenomen terzake de regelgevende bevoegdheid van de Minister met betrekking tot de opzet van de ontwerpbegroting alsmede de wijze waarop de begrotingsramingen tot stand komen.

Artikel 21

In dit artikel is aangegeven dat de vakministers verantwoordelijk zijn voor het beheer van de begrotingen van hun ministeries. Deze omschrijving past geheel bij de politieke verantwoordelijkheid die een minister heeft voor het beleid dat ten grondslag ligt aan de begroting. De Minister is daarnaast ook verantwoordelijk voor het beheer van de begroting van de Staatsschuld.

Artikel 22

In dit artikel is opgenomen de zorg en de verantwoordelijkheid van de vakministers voor de doelmatigheid van het beleid dat aan de begroting van het betrokken ministerie ten grondslag ligt, alsmede het periodiek onderzoeken daarvan.

Het betreft zowel de zorg voor de doeltreffendheid, de efficiency als de zorg voor de zuinigheid van het beleid.

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

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

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

Artikel 23

In het eerste lid is het begrip “bedrijfsvoering” opgenomen, hierbij gaat het om de sturing en de beheersing van de diverse activiteiten en processen die binnen ministeries plaatsvinden in het streven naar de realisatie van beleidsdoelstellingen. Het management kan daarvoor meerdere instrumenten inzetten. Te denken valt aan de inrichting van de organisatie, het opstellen en (toezien op) het naleven van procedures, de planning- en controle cyclus en het uitvoeren van (beleids-) evaluaties, visitaties of organisatiedoorlichtingen. Aangezien de activiteiten c.q. processen veelal verschillend van aard zijn, zal van geval tot geval een keuze gemaakt moeten worden ten aanzien van de in te zetten instrumenten, de frequentie van de inzet en de daarbij te hanteren normen. Bij de afweging worden de mogelijke risico's, de kans dat deze zich zullen voordoen alsmede de eventuele gevolgen ervan in aanmerking genomen. Een aantal instrumenten, bijvoorbeeld de inrichting van de organisatie, zal altijd toegepast worden.

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

In het tweede lid is gesteld dat tot de bedrijfsvoering in ieder geval wordt gerekend het financieel en het materieelbeheer alsmede de administraties die ten behoeve van dat beheer worden bijgehouden.

Artikel 24

In deze bepaling wordt aangegeven aan welke eisen het financieel beheer moet voldoen. Financieel beheer heeft in dit verband betrekking op het geheel van beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld voor sturing en beheersing van,

alsmede de verantwoording over, de financiële transacties en de saldi waarvoor de minister (mede) verantwoordelijkheid draagt.

De eis van rechtmatigheid in relatie tot het financieel beheer houdt in dat de beheers handelingen, in casu de aangegane verplichtingen, de verrichte uitgaven en de ontvangsten, tot stand dienen te komen in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving.

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

Artikel 25

Dit artikel bevat bepalingen over het kasbeheer. Het kasbeleid bij de Staat wordt gevoerd door de Minister van Financiën als schatkistbeheerder ("treasury"). Het kasbeleid is erop gericht om het kasbeheer doelmatig en rechtmatig te laten plaatsvinden. Het kasbeheer vindt doelmatig plaats als de kosten daarvan worden geminimaliseerd, onder de voorwaarden dat de voortgang en de administratieve afwikkeling van de betalingen verzekerd is. In het algemeen is kostenminimalisatie te realiseren door zo laat mogelijk te betalen en zo vroeg mogelijk te innen. Van rechtmatigheid bij het kasbeheer is sprake als alle voor het kasbeheer geldende regels in acht worden genomen (onder andere alle comptabele regels rond het kasbeheer, maar ook contractuele bepalingen in overeenkomsten die met derden zijn gesloten, zoals bepalingen inzake uiterste betalingstermijnen).

Het lid 3 bevat de bepaling waarin de Minister wordt opgedragen om interne rekeningen-courant aan te houden tussen het Ministerie van Financiën en (diensten van) de andere departementen. Deze bepaling heeft primair een doelmatigheidsachtergrond. Door onderlinge betalingen af te wikkelen via een intern systeem van rekeningen-courant kan worden voorkomen dat onderlinge betalingen via (externe) bankrekeningen moeten worden afgewikkeld.

Als algemene beleidslijn geldt dat derden geen geldelijk tegoed bij de Staat aanhouden; noch bij het Ministerie van Financiën, noch bij een van de andere ministeries. De achterliggende gedachte daarbij is dat het niet primair op de weg van de Staat ligt om als bankier op te treden; dat is geen publieke taak maar het domein van het commerciële bankwezen.

Artikel 26

De eis van rechtmatigheid in relatie tot het materieelbeheer houdt in dat dit beheer overeenkomstig de geldende wet- en regelgeving geschiedt. De eis van doelmatigheid in relatie tot het materieelbeheer heeft betrekking op de relatie tussen

de inzet van sturings- en beheersingsinstrumenten en de risico's die de organisatie loopt. Het beheer wordt zodanig vorm gegeven dat deze relatie geoptimaliseerd wordt. Dit is slechts dan mogelijk indien de meest voordelige verhouding tussen prijs, kwaliteit en volume gerealiseerd wordt. Evenals bij het financieel beheer is de eis van doelmatigheid met betrekking tot het materieelbeheer als een inspanningsverplichting geformuleerd en beoogt overigens zowel de doelmatige opzet als de doelmatige werking van het materieelbeheer.

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

De beperking die in het derde lid is opgenomen en die inhoudt, dat indien bij of krachtens de wet aan andere ministers bepaalde onderdelen van het materieelbeheer zijn toegewezen, dat materieelbeheer dan niet (meer) tot de verantwoordelijkheid van de begroting beherende ministers behoort.

In het eerste lid zijn tevens de eisen rechtmatigheid en doelmatigheid opgenomen. Deze eisen zijn voor het overheidshandelen van een dermate groot belang dat vastlegging in de wet geboden is. De eis van rechtmatigheid houdt in dat het materieelbeheer in overeenstemming dient te worden gevoerd met wettelijke regelingen en met eventuele contractuele afspraken met derden. Een rechtmatig beheer impliceert dat het beheer ordelijk en controleerbaar dient te zijn.

Bij toevertrouwde zaken (het tweede lid) kan gedacht worden aan zaken die nodig zijn voor het functioneren van de dienst (bijvoorbeeld gehuurde of geleasde goederen), maar ook aan in bewaring genomen zaken (bijvoorbeeld in beslag of in consignatie genomen goederen).

Artikelen 27 en 28

In deze wet worden in het algemeen onder administraties verstaan informatiesystemen ten behoeve van de begrotingsvoorbereiding, de begrotingsuitvoering en de financiële verantwoording in ruime zin. Deze vallen uiteen in de begrotingsregistratie, de begrotingsboekhouding, de nevenadministraties en de overige administraties. De begrotingsregistratie bevat de begrotings- en meerjarenramingen. In de begrotingsboekhouding worden de aangegane verplichtingen, de verrichte uitgaven, waar zinnig de rechten met het oog op het verkrijgen van ontvangsten en de verkregen

ontvangsten, vastgelegd. Ook worden in de begrotingsboekhouding vastgelegd de standen van de financiële activa en passiva die bij de begrotingsuitvoering een rol spelen. De begrotingsboekhouding, de nevenadministraties en overige administraties vormen tezamen met de in de begrotingsregistratie vastgelegde door De Nationale Assemblée geautoriseerde begrotingsbedragen, de beheersadministraties. Dit zijn de administraties die in dit artikel worden bedoeld. Deze administraties spelen een belangrijke rol bij het begrotingsbeheer gedurende het jaar en bij de afsluiting van de begroting aan het einde van het jaar (verantwoordingsaspect).

Noodzakelijke administraties voor de uitvoering van de ten behoeve van het beheer te verrichten werkzaamheden zijn de met de uitgaven- en ontvangstenboekhouding verbonden nevenadministraties van vorderingen en schulden, die essentieel zijn voor de bewaking van de tijdige afwikkeling van vorderingen en schulden en voor de effectuering van de hieruit voortvloeiende ontvangsten en uitgaven. Tot deze groep van neven administraties behoren ook de voorraad- en inventarisadministraties, die een rol spelen bij het beheer van goederen en de administraties van deelnemingen en waardepapieren. Tot de beheersadministraties van een departement behoren ook de overige administraties waarin uitgaven en ontvangsten worden berekend, bijvoorbeeld:

- . de personeels- en salarisadministratie, die o.a. noodzakelijk is voor de berekening en uitbetaling van salarissen etc.;
- . de uitkerings- en heffingsadministraties, waarbij gegevens van derden worden verzameld, vastgelegd en met inachtneming van ter zake geldende wettelijke regelingen verwerkt tot betalingen aan derden resp. tot heffingen te vorderen van derden (bijvoorbeeld subsidies, sociale uitkeringen en belastingen).

Het verantwoordingsaspect heeft zowel interne als externe betekenis. Intern zullen in vele gevallen degenen, die bepaalde werkzaamheden verrichten en middelen aanwenden zich over het gebruik van de aan hen verleende bevoegdheden dienen te verantwoorden tegenover de organen of personen, waaronder zij ressorteren. In dit lid is voorgeschreven, dat de administraties moeten voldoen aan de eisen van doelmatigheid en controle. De doelmatigheidseis houdt tweeërlei in, namelijk dat de administratie informatie dient te verschaffen waaraan behoefte bestaat (effectiviteit) en dat dit tegen zo laag mogelijke kosten dient plaats te vinden (efficiency). Effectiviteit houdt ook in dat de informatie in de juiste vorm op het juiste tijdstip wordt verstrekt. De controle-eis t.a.v. de administratie houdt in dat:

- . in de administratieve organisatie de noodzakelijke functiescheidingen zijn aangebracht en de nodige interne controlehandelingen zijn voorgeschreven en worden uitgevoerd, waardoor de betrouwbaarheid van de aan de administraties te ontlene informatie wordt gewaarborgd;
- . de inrichting van de administraties zodanig moet zijn dat de externe controle effectief en efficiënt kan worden uitgevoerd.

Ter nadere toelichting bij dit lid wordt opgemerkt dat de minister van Binnenlandse Zaken uit hoofde van het beheer dat hij voert over de begroting van onder andere het Kabinet van de President, ook een verantwoordelijkheid heeft voor de administratie die wordt gevoerd bij de verschillende organen waarop die begroting betrekking heeft.

Artikel 29

Elke verplichting, uitgaaf en ontvangst moet binnen het begrotingsverband worden geboekt. Elke verplichting, uitgaaf en ontvangst moet ook in de begroting worden geraamd, respectievelijk in de rekening worden verantwoord. Correctie van fouten zal de meest voorkomende terugbetaling zijn die op gedane uitgaven in mindering zal worden gebracht, maar er kan ook sprake zijn van terugbetalingen die niet het karakter van correctie op gemaakte fouten hebben.

Het kenmerkende in beide gevallen is dat het om terugbetalingen dient te gaan. Er is dus steeds sprake van een - ook voor controlerende instanties - evidente band tussen terugbetaling en eerder gedane betaling of verkregen ontvangst. De terug ontvangsten op door de Staat verrichte uitgaven dienen slechts in het jaar waarin de uitgaven zijn verricht daarop in mindering gebracht worden. Terug ontvangsten op in eerdere jaren verrichte uitgaven dienen dus -onveranderd ten opzichte van de huidige regelgeving - bruto (onder de middelen) te worden geboekt.

Het lid 3 bevat de normen waaraan de geïntegreerde verplichtingen/ kasadministraties bij de Staat moeten voldoen. Op grond van het bepaalde onder a zullen aan een administratie, gegevens moeten kunnen worden ontleend over de nog onbestede verplichtingenruimte. Dat houdt in dat in een administratie de aangegane verplichtingen (realisatie) aan de geraamde overeen te komen verplichtingen (begroting) gekoppeld moeten kunnen worden. Hiermee wordt bereikt dat het bijsturen van de kasramingen zowel in het lopende als meerjarig jaar aan waarde wint. Het bepaalde onder c en d vormt de kern van de meerjarige geïntegreerde verplichtingen/ kasadministratie die wordt beoogd. De koppeling van de aangegane verplichtingen aan de daaruit voortvloeiende kasbetalingen moet er toe leiden dat de openstaande (nog te betalen aangegane) verplichtingen kunnen worden vastgesteld, alsmede het deel van de geraamde uitgaven dat nog vrij besteedbaar is, d.w.z. waarvoor de (geraamde) verplichtingen nog niet zijn aangegaan. Deze wijze van administreren zal er o.a. toe kunnen leiden dat de kasramingen van een betere kwaliteit worden.

Artikel 30

In het eerste lid wordt voorgeschreven dat de uitgangspunten die bij het ramen van de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten worden gehanteerd, ook bij het boeken dienen te worden toegepast.

Het kan bij uitzondering voorkomen dat pas later blijkt dat een verplichting is aangegaan, bijvoorbeeld pas op het moment waarop de betaling moet plaatsvinden. Wanneer dit blijkt na het sluiten van de boeken van het jaar waarin de verplichting in feite is aangegaan, wordt het niet wenselijk geoordeeld dat de boeken dan alsnog tijdelijk zouden (kunnen) worden heropend. Een dergelijk voorziening is in deze wet dan ook niet getroffen. Uit praktische overweging - mede om vertraging bij het afleggen van verantwoording aan De Nationale Assemblée te voorkomen - wordt er de voorkeur aan gegeven dat dergelijke aangegane verplichtingen worden aangewezen en geboekt op een overeenkomstig begrotingsartikel in het dan lopende jaar. Mocht een overeenkomstig begrotingsartikel in voorkomende gevallen ontbreken, bijvoorbeeld omdat het beleid waarop de verplichting betrekking heeft in het lopende jaar niet wordt voortgezet, dan dient via een supplettoire begrotingswet in dat jaar alsnog ter zake een voorziening te worden getroffen.

Artikel 31

Het motief om verrekeningen tussen onderdelen van de Staat toe te passen is dat - met inachtneming van de administratieve doelmatigheid - ernaar gestreefd moet worden dat de in artikel 1 bedoelde begrotingen en de daarmee samenhangende rekeningen een juist beeld geven van de op de betrokken ministeries betrekking hebbende uitgaven en ontvangsten. Aanleiding tot het doen van onderlinge betalingen kan o.a. zijn het verrichten van werkzaamheden of het doen van betalingen voor bijvoorbeeld een ander ministerie, het vergoeden van onderling aangebrachte schade e.d. Mede om onnodige dubbel tellingen te vermijden dienen verrekeningen tussen (dienst)onderdelen, waarvan de begrotingsartikelen tot eenzelfde begroting behoren, niet uit die begroting te blijken en derhalve niet als geldelijke ontvangsten/betalingen te worden geboekt.

Dergelijke interne verrekeningen dienen in het algemeen tijdig, dat wil zeggen vóór het sluiten van de boeken van een jaar, administratief te worden verwerkt. In het kader van de accountantscontrole kan achteraf worden nagegaan of dergelijke verrekeningen onnodig zijn blijven openstaan en ten laste van een volgend jaar zijn gebracht.

Op grond van het bepaalde in het eerste lid mogen verrekeningen tussen diensten binnen een ministerie niet over de begroting lopen; dit om onnodige dubbel tellingen te vermijden. Als een dienst wegens levering van goederen of wegens dienstverlening zowel een relatie met externe klanten (afnemers) als met interne klanten (afnemers) heeft, is het administratief niet doelmatig als de verwerking (boeking) van de daarmee samenhangende inkomsten op een verschillende manier moet plaatsvinden. De bepaling in het nieuwe tweede lid biedt een opening voor deze zelfde wijze van boeken. Deze bepaling kan ook worden toegepast bij verrekeningen binnen één (groot) dienstonderdeel (dus binnen één begrotingsartikel). De beoordeling in concrete gevallen of het aantoonbaar administratief doelmatig is om dergelijke interne verrekeningen als geldelijke betalingen en ontvangsten te boeken komt in eerste instantie het leverende dienstonderdeel toe. Controle-

instanties als de departementale accountantsdienst en de Rekenkamer kunnen daarover echter een - afwijkend - oordeel hebben.

Artikel 32

Het eerste lid stelt voorop dat de vakminister bevoegd is tot het verrichten van de privaatrechtelijke rechtshandelingen die uit zijn publieke beheerstaak voortvloeien. Het tweede lid beoogt een heldere grondslag te geven aan de bevoegdheden van de Minister betreffende het domeinbeheer (zoals het privaatrechtelijke beheer vaak wordt aangeduid).

Onder privaatrechtelijk beheer wordt verstaan het verrichten van alle rechtshandelingen die voortvloeien uit de positie van de Staat als eigenaar/rechthebbende. Het betreft zowel de uitoefening van rechten (o.a. maatregelen tegen inbreuken op het eigendomsrecht, verkoop van zaken, verhuringen en alle andere ingebruikgevingen, het aangaan van dadingen en grensregelingen, afkoop van grondrenten, het bevorderen van de afwikkeling van onbeheerde nalatenschappen) als de nakoming van verplichtingen (waaronder de behandeling en de betaling van zakelijke lasten en belastingen). Overigens merken wij op dat met de voorgestelde formulering van het tweede lid geen wijziging in de bestaande praktijk wordt beoogd.

Artikel 33

Dit artikel dient een aantal doelen:

- a. het bevorderen van de controleerbaarheid van de aangegane verplichtingen ten behoeve van de controle op het gevoerde financieel beheer;
- b. het kunnen beschikken over bewijsmiddelen ten behoeve van eventuele rechtsgedingen;
- c. de controle op de volmacht van de functionaris die de rechtshandeling verricht.

Artikel 35

In het eerste lid wordt aan de Minister de bevoegdheid toegekend om regels te stellen met betrekking tot het financieel beheer, het materieelbeheer en de administraties die ten behoeve van dat beheer worden bijgehouden.

Tot het financieel beheer kan worden gerekend, het beheer met betrekking tot de jaarlijkse begrotingsexploitatie.

Of en in welke mate de verschillende onderdelen van het financieel beheer in de nadere regelgeving van de Minister zullen worden betrokken, hangt vooral af van de risico's die in rechtmatigheids- en doelmatigheidsopzicht worden gelopen, wanneer niet tot (meer centrale) regulering wordt overgegaan.

Artikelen 36-40

Deze artikelen betreffen de bepalingen inzake het toezicht van de Minister op de begroting. De Minister heeft tot taak het algemeen toezicht op de besteding van de

gelden van de Staat. Het toezicht van de Minister betreft, naast het algemene financiële beleid, het doelmatig beheer van de geldmiddelen en de (beoordeling van de) vraag of de beschikbare middelen in een redelijke verhouding staan tot de doelstellingen van het beleid dat aan de begroting ten grondslag ligt. Het toezicht van de Minister strekt zich niet slechts tot de vakministeries, maar behelst ook het toezicht op onder andere publiekrechtelijke rechtspersonen. Voorts zijn in artikel 40 de verplichtingen opgenomen voor de vakministeries ten behoeve van de uitoefening van het toezicht van de Minister.

Artikel 41

Dit artikel bepaald dat de Minister en de vakminister bevoegdheden verkrijgen voor zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke rechtspersonen (waaronder naamloze vennootschappen). De bevoegdheden van de verantwoordelijke minister strekken zich voorts uit tot natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen.

De zinsnede "Onverminderd het anders bij wet bepaalde" beoogt aan te geven dat de regeling van de bevoegdheden van ministers in de artikelen 41, 42 en 43 als een Lex generalis moet worden opgevat. Als in andere specifieke wetten ministeriële bevoegdheden anders zijn geregeld, gelden die anders geregelde bevoegdheden.

Deze bepaling richt zich mede op rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden gefinancierd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen. Daarbij gaat het dus om rechtspersonen met een wettelijke taak. Dit zijn niet alleen publiekrechtelijke rechtspersonen, maar tevens privaatrechtelijke rechtspersonen met een bij of krachtens de wet geregelde taak. De zinsnede "voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen" impliceert dat voor zover deze rechtspersonen eigen, dat wil zeggen niet-wettelijke, taken uitvoeren de bevoegdheden van de minister daarop niet zijn gericht. Dat betekent echter niet dat de minister met gebruikmaking van hem in de artikelen 41, 42 en 43 toegekende bevoegdheden bijvoorbeeld geen kennis zou mogen nemen van gegevens uit de administratie die op niet-wettelijke taken betrekking hebben. Daaraan kan bijvoorbeeld behoefte bestaan ter beoordeling van toegepaste doorberekeningen van bepaalde kostensoorten aan de wettelijke respectievelijk de niet-wettelijke taken van de betrokken rechtspersonen.

In het eerste lid zijn de woorden "rechtstreeks of middellijk" opgenomen. Met het gebruik van het woord "middellijk" is beoogd om in het geval dat gelden aan bijvoorbeeld een intermediaire autoriteit of instantie worden verleend, maar feitelijk worden besteed door een andere partij, ook controle bij die andere partij (de eindbegunstigde) mogelijk te maken.

Tot slot wordt nog vermeld dat in het eerste lid rekening is gehouden met de situatie dat derden leningen of garanties verstrekken voor rekening en risico van de Staat.

Lid 2

In het kader van toezicht op de rechtmatige en doelmatige besteding van collectieve middelen door derden zal de minister in eerste instantie verantwoordings- en controle-informatie van de betrokken derde beoordelen.

Bij verantwoordingsinformatie kan de minister allereerst kennis nemen van de jaarrekening, het jaarverslag en de overige gegevens die aan de jaarrekening en het jaarverslag zijn toegevoegd. Deze kunnen betreffen een opgave van de gebeurtenissen na balansdatum met belangrijke financiële gevolgen.

Tevens kan de minister kennisnemen van verantwoordingen, gegevens en documenten die nodig zijn voor de definitieve vaststelling van de subsidie (incl. lening of garantie). Indien de subsidie per boekjaar wordt verstrekt, zal het bij verantwoordingen veelal weer kunnen gaan om de jaarstukken van de betrokken natuurlijke persoon en rechtspersoon. Maar het kan daarbij ook gaan om een specifieke verantwoording waarin de subsidieontvanger aantoont dat de te subsidiëren activiteiten hebben plaatsgevonden overeenkomstig de aan de subsidie verbonden voorwaarden. Daarnaast kunnen ook nog andere gegevens worden opgevraagd die voor de definitieve vaststelling van de subsidie van belang zijn. De verslagen van de onderzoeken van de accountant hebben de vorm van een accountantsrapport, een rapport van bevindingen, een accountantsverklaring bij de begrotingsrekening, dan wel een specifieke verklaring van de accountant over de naleving van de aan de subsidie verbonden voorwaarden. In een controle protocol kan worden aangegeven wat het controle object is, wat de specifieke aandachtspunten voor de controle zijn, met welke betrouwbaarheden nauwkeurigheid de controle moet worden uitgevoerd, en op welke wijze er over de bevindingen dient te worden gerapporteerd (inclusief een model voor een goedgekeurde accountantsverklaring).

Lid 3

In eerste instantie zal de Minister zich laten informeren door middel van de jaarrekening (of een financiële verantwoording die een andere vorm heeft dan die van een jaarrekening) van de betrokken derde en de daarop betrekking hebbende verslagen van de onderzoeken van de accountant. Na bestudering van die stukken, zo nodig aangevuld met van de betrokken derde verkregen inlichtingen, zal het in veel gevallen mogelijk zijn om de controle af te sluiten. Voor zover de door de Minister nodig geachte stukken ontbreken of verkregen inlichtingen niet bevredigend zijn, kan de Minister bij de betrokken derde overlegging van de stukken vorderen of daarover nadere inlichtingen inwinnen. In laatste instantie heeft de Minister ten slotte de mogelijkheid een onderzoek ter plaatse in te stellen, in situaties waarin stukken of inlichtingen binnen een redelijke termijn achterwege blijven of verkregen inlichtingen niet toereikend worden geacht.

Artikel 42

Op grond van lid 1 kan de Minister de accountant van de instelling verzoeken hem zo volledig mogelijk in te lichten omtrent de uitkomsten en bevindingen van de door

hen verrichte controlewerkzaamheden. Het doel van de inzage is het vaststellen of de Minister kan steunen op de door de accountant van de instelling verstrekte controle-informatie. Daarom kan een onderzoek worden gedaan naar de door de accountant van de instelling verrichte werkzaamheden. Onder accountant van de instelling wordt verstaan de accountant die fungeert bij de in het eerste lid genoemde rechtspersonen en natuurlijke personen. Dit is veelal een openbare accountant, doch het zou in bepaalde situaties ook kunnen gaan om een interne accountant.

Het geven van inzicht in het werk van de accountant van de instelling geschiedt door middel van het beschikbaar stellen van het controledossier. Dit dossier wordt gedefinieerd als het systematische geheel van documenten en vastleggingen inzake de controlewerkzaamheden die door de accountant van de instelling is uitgevoerd. Dit dossier bevat een vastlegging van de planning, de aard, het tijdstip van uitvoering en de omvang van de uitgevoerde controlewerkzaamheden, alsmede de resultaten van deze werkzaamheden en de conclusies van aanleiding van de verkregen controle informatie.

Ook het geven van een toelichting op deze informatie valt onder inzage verlenen. De inzage is in het algemeen gerelateerd aan de controle van verantwoordingsinformatie die voor de minister van belang is.

In een controleprotocol kan nader worden aangegeven welke informatie benodigd is voor de inzage, alsmede een indicatie van de informatie die naar alle waarschijnlijkheid benodigd zal zijn.

Tot de standaardinformatie wordt in ieder geval gerekend:

- a. een analyse van het controleobject;
- b. de opzet van de accountantscontrole te onderscheiden in: planningsfase (in ieder geval het controleplan en het werkprogramma), interim controlefase en balanscontrolefase;
- c. de bevindingen ter zake van de controle in te delen in: bevindingen met betrekking tot administratieve organisatie en interne controle (onder andere proceduretests), overige controlebevindingen, het afsluitingsmemorandum, rapportage van de controlebevindingen aan de leiding van de instelling en/of het toezichthoudend orgaan c.q. management letters, de accountantsverklaring en het accountantsverslag.

In kwesties waarin de voorgestelde werkwijze niet voorziet dan wel indien over de uitleg van deze werkwijze verschil van inzicht is gerezen, wordt, voor zover relevant, schriftelijk gerapporteerd aan de Minister.

Op grond van lid 2 is geen sprake van de geheimhoudingsplicht van de accountant. Ten behoeve van zijn eigen dossiervorming heeft de medewerker van de Centrale Landsaccountantsdienst ingevolge lid 3 het recht om genoemde standaardinformatie, zoals toegelicht bij het eerste lid, te verveelvoudigen. Ook heeft hij het recht om andere noodzakelijke, vooraf niet bekende, informatie te verveelvoudigen.

Artikel 43

In leden 1 en 2 wijst de minister de personen aan die namens hem zijn belast met de uitoefening van de bevoegdheden die in de artikelen 40 en 41 aan de orde komen. De bevoegdheden tot het opvragen en kennismaken van jaarrekeningen en jaarverslagen (inclusief overige gegevens) alsmede van verantwoordingen, gegevens en documenten die nodig zijn voor de subsidievaststelling en van verslagen van de accountants die de genoemde stukken hebben gecontroleerd (artikel 40, tweede lid) zullen in eerste instantie door de desbetreffende minister worden opgedragen aan de ambtenaren die zijn belast met de definitieve vaststelling van de subsidie. Deze ambtenaren zijn ook bevoegd met betrekking tot de genoemde bescheiden bij de natuurlijke persoon of rechtspersoon nadere inlichtingen in te winnen. Naast de ambtenaren die zijn belast met de definitieve vaststelling van de subsidie, komen voorgaande bevoegdheden ook toe aan ambtenaren die door de Minister zijn belast met toezicht- en controle taken.

De bevoegdheden tot het instellen van een nader onderzoek bij de betrokken natuurlijke persoon of rechtspersoon (artikel 40, derde lid), de inzage in de controledossiers van de accountant die de bescheiden van de betrokken natuurlijke persoon of rechtspersoon heeft gecontroleerd (artikel 41, eerste lid), alsmede het maken van kopieën van dossierstukken (artikel 41, derde lid) worden door de Minister opgedragen aan ambtenaren die werkzaam zijn bij de Centrale Landsaccountantsdienst van zijn ministerie.

De Minister kan in een bijzondere situatie de in artikel 40 en 41 vermelde bevoegdheden ook opdragen aan de Centrale Landsaccountantsdienst. De bijzondere situatie waarop met name wordt gedoeld betreft de omstandigheid dat er bij de controle op de besteding van overheidsmiddelen door instellingen, onregelmatigheden kunnen worden geconstateerd (bijvoorbeeld fraude) dan wel dat er sterke aanwijzingen dan wel vermoedens bestaan dat instellingen onregelmatigheden hebben begaan. Deze situatie kan ertoe leiden dat de Minister behoefte heeft aan een nader onderzoek waarbij wordt vastgesteld of deze onregelmatigheden zich inderdaad hebben voorgedaan, zo ja welke, met welke omvang en de oorzaak van de onregelmatigheden. Een dergelijk onderzoek kan veelal worden uitgevoerd door de ambtenaren van het eigen ministerie, waaronder de medewerkers van de Centrale Landsaccountantsdienst. Het is evenwel mogelijk dat de onregelmatigheden pas aan het licht komen nadat een subsidie is vastgesteld dan wel nadat door de Centrale Landsaccountantsdienst een onderzoek is uitgevoerd. Daarbij kan dan ook de vraag aan de orde komen of de betrokken ambtenaren zich naar behoren van hun taak hebben gekweten.

In lid 3 wordt het doel van de in de artikelen 40 en 41 vermelde bevoegdheden toegelicht, te weten het vaststellen of door de bedoelde natuurlijke personen en rechtspersonen de bij of krachtens de wet opgelegde verplichtingen aangaande beheer, controle of toezicht ten aanzien van de rechtmatige en doelmatige besteding van collectieve middelen worden nagekomen. Het onderhavige artikel strekt ertoe dat er een wettelijke basis ontstaat voor een minister inzake de toegang tot gegevens van derden die collectieve middelen ontvangen en uitgeven, alsmede de inzage in de

controledossiers en het maken van kopieën van dossierstukken van de door deze derden ter controle ingezette accountants.

Lid 4

Het onderhavige artikel kent geen bepaling die de bevoegdheden van de minister in de tijd beperkt. De periode dat de bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend is echter niet uitsluitend beperkt tot de tijd gedurende welke een bepaalde faciliteit wordt verleend. Controle van een jaar nadat een faciliteit is verleend, kan noodzakelijk en zinvol zijn. Een algemene beperking in de tijd zou in dit verband afbreuk doen aan de mogelijkheden te differentiëren. Daarnaast dient de controle namens de minister binnen een redelijke tijd nadat het betrokken jaar voorbij is plaats te vinden, hoewel omstandigheden denkbaar zijn, dat wel na langer verloop van tijd nog controle plaatsvindt.

Artikel 44

Dit artikel regelt een actieve informatieplicht van deze instellingen en zorgt ervoor dat de vakminister over die informatie kan beschikken die nodig is om toezicht uit te kunnen oefenen op de uitvoering van wettelijke taken door deze bestuursorganen.

Om vooraf en achteraf inzicht te verkrijgen in de bijdragen die zelfstandige bestuursorganen en publiekrechtelijke rechtspersonen leveren aan het realiseren van de beoogde beleidsdoelen, heeft de vakminister van deze instellingen informatie nodig en wel over de door deze instellingen te leveren en geleverde prestaties.

De vakminister heeft deze informatie over prestaties tijdig nodig om mede aan de hand daarvan zijn eigen begroting en departementale jaarverslag te kunnen opstellen. Afhankelijk van de aard van de informatie en van de omstandigheden zal de betrokken minister in overleg met zelfstandige bestuursorganen en publiekrechtelijke rechtspersonen afspraken moeten maken over de vorm waarin en het tijdstip waarop de informatie moet worden aangeboden.

Specifiek voor de verantwoordingsinformatie geldt dat op het moment dat deze informatie voor de vakminister beschikbaar moet zijn, in veel gevallen de jaarrekening en het jaarverslag van zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen nog niet voorhanden zullen zijn. Dit heeft tot gevolg dat de informatie die aan de vakminister wordt verstrekt veelal nog geen gecertificeerde informatie is. Het zal dan vaak nog om voorlopige realisatiecijfers gaan.

Nadrukkelijk wordt in dit verband opgemerkt dat het hier niet gaat over de interne bedrijfsvoering van zelfstandige bestuursorganen en publiekrechtelijke rechtspersonen. Een dergelijke bepaling gaat de reikwijdte van de Comptabiliteitswet te buiten. Het gaat hier om de informatie die zelfstandige bestuursorganen en publiekrechtelijke rechtspersonen aan de betrokken vakminister moeten verschaffen over de door hen te leveren en geleverde prestaties.

Artikel 45

In dit artikel wordt onderscheid gemaakt tussen vier categorieën rechtspersonen die collectieve middelen kunnen beheren.

Artikel 46

Dit artikel bevat het verbod op oneigenlijk kasbeheer voor de rechtspersonen. Onder oneigenlijk kasbeheer wordt verstaan het actief aantrekken van financiële middelen door een rechtspersoon met het doel extra financiële middelen te genereren door de aangetrokken gelden tegen een bepaalde (hogere) rentevergoeding uit te zetten (actief bankieren). Dit verbod is niet van toepassing op rechtspersonen die deze bevoegdheid bij wet of bij de statuten hebben verkregen.

Artikel 47

Het toezicht op eventueel actief bankieren, zoals omschreven in artikel 46, door een publiekrechtelijk rechtspersoon ligt bij de betrokken vakminister, dat wil zeggen bij de minister die beleidsmatig verantwoordelijk is voor de betrokken publiekrechtelijke rechtspersonen. Dat geldt ook voor het toezicht op het bepaalde in het tweede lid van artikel 48 ten aanzien van de producten waarin zij hun liquide middelen mogen uitzetten. De verantwoordelijke vakminister is in het algemeen de minister die verantwoordelijk is voor de wettelijke regelingen met betrekking tot de publiekrechtelijke rechtspersonen.

Artikel 48

Dit artikel bevat een leenfaciliteit voor publiekrechtelijke rechtspersoon die op grond van artikel 45, eerste lid, verplicht zijn hun liquide middelen aan te houden in de Staatskas. De bepaling inzake het onverminderd van kracht blijven van in andere wettelijke regelingen gegeven voorschriften heeft met name betrekking op het in een aantal instellingswetten geregelde verbod tot het aantrekken van leningen door de betrokken publiekrechtelijke rechtspersonen. Aanvragen voor een lening dienen altijd via de betrokken verantwoordelijke vakminister te worden ingediend. De vakminister toetst op grond van artikel 48, eerste lid, het verzoek aan financiële criteria: meerjarige budgettaire inpasbaarheid in de begroting van de publiekrechtelijke rechtspersonen, noodzakelijkheid van de investering voor de doelmatige uitvoering van de publieke taak (bijvoorbeeld lenen versus huren of leasen), e.d. De toets op de meerjarige budgettaire inpasbaarheid binnen de begroting van de publiekrechtelijke rechtspersonen is van belang, omdat de Minister slechts dan een aanvraag van een lening zal honoreren als de betrokken vakminister zich budgettair garant stelt voor het risico dat de publiekrechtelijke rechtspersonen zijn aflossings- en renteverplichtingen niet nakomt.

Artikel 49

In aanvulling op de leenfaciliteit voor investeringen is in dit artikel een rekening-courantkredietfaciliteit opgenomen op grond waarvan aan een publiekrechtelijke rechtspersonen voor tijdelijke liquiditeitstekorten een roodstand in rekening-courant kan worden toegestaan.

Ook voor deze faciliteit zal de betrokken vakminister zich garant moeten stellen voor de daaruit voortvloeiende rente- en aflossingsverplichtingen van de publiekrechtelijk rechtspersoon.

Artikel 50

Het eerste lid bepaalt de verantwoordingsplicht van de ministers over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering. Daarbij wordt aangegeven aan de hand van welke documenten de verantwoording dient plaats te vinden. Het betreft de departementale jaarverslagen en de niet departementale (staatsorganen) jaarverslagen. Hierbij is aangesloten bij de indeling van de begroting. De departementale jaarverslagen zijn de jaarverslagen die betrekking hebben op de (verantwoording over de uitvoering van de) begrotingen van de ministeries. De niet departementale jaarverslagen zijn de jaarverslagen met betrekking tot de begroting van de staatsorganen.

Het onderscheid departementaal/niet-departementaal jaarverslag is van belang in verband met de verantwoording die over de bedrijfsvoering bij een ministerie moet worden afgelegd en in verband met de bepalingen rond de verantwoording van volgens stelsel van financiële verslaggeving die alleen in departementale jaarverslagen kan plaatsvinden. Het jaarverslag beoogt primair een beleidsverantwoording te zijn.

De ministers maken over elk jaar een jaarverslag op ten behoeve van de verantwoording, alsook een departementale saldibalans als sluitstuk van de financiële administratie.

Artikel 51

In het eerste lid is bepaald, dat het jaarverslag bestaat uit een verantwoordingsstaat met een bijbehorende toelichting. In het tweede en derde lid is bepaald dat een departementaal jaarverslag volgens stelsel van financiële verslaggeving die onder een ministerie ressorteren, één aparte (gezamenlijke) staat bevat met een daarbij behorende toelichting. In die staat is aangegeven welke financiële totaalcijfers moeten worden opgenomen.

Artikel 52

Voor de verantwoordingsstaat zijn de vereisten in de wet genoemd opdat deze voldoet aan de gestelde normen. Het jaarverslag is het spiegelbeeld van de begroting. De begrotingsartikelen in het jaarverslag geven inzicht in de realisaties van de plannen zoals die in de begroting zijn gepresenteerd. De structuur van een begrotingsartikel in het jaarverslag is waar mogelijk gelijk aan die in de begroting.

Artikel 53

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

- a) algemene en - indien van toepassing - nader geoperationaliseerde doelstellingen die worden nagestreefd. Hierbij wordt aangegeven of er in de verantwoordingsperiode wijzigingen in de algemene beleidsdoelstelling dan

wel in de nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen hebben plaatsgevonden en in welke mate de (uiteindelijke) streefwaarden, doelgroep en de realisatietermijn bereikt zijn;

- b) instrumenten die feitelijk zijn ingezet om de doelstellingen te realiseren;
- c) meerjarig bedragen van de aangegane verplichtingen, waarbij de verplichtingen van het verslagjaar worden afgezet tegen de oorspronkelijke raming;
- d) meerjarig bedragen van de verrichte programma-uitgaven, waarbij de uitgaven van het verslagjaar worden afgezet tegen de oorspronkelijke raming;
- e) meerjarig bedragen van de verrichte apparaatsuitgaven, waarbij de uitgaven van het verslagjaar worden afgezet tegen de oorspronkelijke raming;
- f) meerjarig bedragen aan gerealiseerde ontvangsten, waarbij de ontvangsten van het verslagjaar worden afgezet tegen de oorspronkelijke raming.

De opmerkelijke verschillen in raming en realisatie worden toegelicht.

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

In het derde lid is aangegeven dat de prestatie gegevens die in het desbetreffende begrotingsjaar als streefwaarden dan wel raming in de toelichting bij het beleidsartikel zijn opgenomen voor het verantwoordingsjaar in realisatietermen dienen te worden opgenomen. Op alle ambitieniveaus: doeltreffendheid en doelmatigheid (inclusief terughoudendheid bij de inzet van middelen) dienen prestatiegegevens over de realisaties te worden opgenomen. Verwezen wordt naar de in de toelichting bij artikel 9, derde lid, uiteengezette mix van jaarlijks beschikbare prestatiegegevens en het periodieke evaluatieonderzoek. Mochten geen reguliere prestatiegegevens beschikbaar zijn, dan zal zich dat moeten vertalen in de programmering (aankondiging) van een evaluatieonderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het overheidshandelen.

Artikel 54

In dit artikel wordt bepaald dat de toelichting bij een niet-beleidsartikel meerjarig inzicht dient te geven in het bedrag van de aangegane verplichtingen, van de verrichte programma-uitgaven, van de verrichte apparaatsuitgaven en van de gerealiseerde ontvangsten. Voor het verslagjaar wordt ter vergelijking de overeenkomstige begrotingsraming opgenomen. De opmerkelijke verschillen worden toegelicht. De daarbij gehanteerde uitgangspunten zullen herkenbaar in het jaarverslag tot uitdrukking moeten worden gebracht.

Artikel 56

Een jaarverslag voldoet aan de volgende eisen:

- a) de erin opgenomen informatie geeft het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering en de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, zoals deze uit de administraties blijken, deugdelijk weer;
- b) de erin opgenomen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten zijn rechtmatig tot stand gekomen;
- c) de erin opgenomen baten, lasten, kapitaaluitgaven, kapitaalontvangsten en de balans zijn deugdelijk weergegeven en rechtmatig tot stand gekomen.

Dit artikel beschrijft in aanvulling op de artikelen 50 tot en met 61 de eisen waaraan het jaarverslag moet voldoen. Deze eisen vormen de normen voor de controle door de Centrale Landsaccountantsdienst en het onderzoek door de Rekenkamer.

Naast de eis van de rechtmatige totstandkoming van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten bevat dit artikel ook de eis dat de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid, de bedrijfsvoering, en de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, zoals deze uit de administraties blijken, deugdelijk wordt weergegeven. In het onderhavige artikel zijn deze eisen geformuleerd als normen waaraan het jaarverslag dient te voldoen.

Ten aanzien van in het jaarverslag op te nemen informatie is onderscheid te maken tussen financiële en niet-financiële informatie. De financiële informatie betreft de bedragen van de gerealiseerde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die zijn opgenomen in de verantwoordingsstaat en in de daarbij gegeven toelichtingen. De niet-financiële informatie heeft betrekking op de informatie over de uitkomsten van het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering. Daarbij gaat het in het bijzonder om de in de toelichting bij een begrotingsartikel opgenomen prestatiegegevens en kwalitatieve toelichtingen.

Op grond van dit artikel zal het onderzoek door de Centrale Landsaccountantsdienst van de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering een toets omvatten of deze niet-financiële informatie op een ordelijke en controleerbare wijze tot stand is gekomen en niet strijdig is met het beeld dat de in het jaarverslag opgenomen financiële informatie oproept.

Artikel 57

Dit artikel bepaalt in het eerste lid dat in het departementale jaarverslag informatie wordt opgenomen over de bedrijfsvoering in het verslagjaar van het betrokken vakministerie. Deze bepaling hangt samen met de bepalingen in artikel 28 waarin de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering is vastgelegd. De informatie zal worden verstrekt in de bedrijfsvoering paragraaf van het jaarverslag, ook wel mededeling over de bedrijfsvoering genoemd. In de mededeling zullen de punten van aandacht die naar voren zijn gekomen bij de uitvoering van de maatregelen om een kwalitatief goede bedrijfsvoering te waarborgen, worden weergegeven. In dit kader zullen ook eventuele tekortkomingen die in de departementale saldibalans zijn opgetreden via deze

mededeling worden verantwoord respectievelijk toegelicht. Naast de punten van aandacht wordt tevens aangegeven welke verbeteracties worden opgestart. De reikwijdte van de mededeling over de bedrijfsvoering is gekoppeld aan de binnen het ministerie gevolgde aanpak ten aanzien van de bedrijfsvoering: de processen en daarvoor vastgestelde normen bepalen de betekenis die aan de mededeling kan worden ontleend. De inhoud van de mededeling kan daardoor per ministerie verschillen.

De bepaling in het tweede lid dat op de niet-departementale jaarverslagen het eerste lid zoveel mogelijk van toepassing is, houdt in dat voor zover niet-departementale jaarverslagen betrekking hebben op organisaties of organen die niet binnen een ministerie (in brede zin) functioneren, deze organisaties of organen in hun jaarverslag informatie dienen op te nemen over hun bedrijfsvoering. Informatie over de bedrijfsvoering zal dan worden opgenomen in het jaarverslag van het vakministerie waaronder deze organisaties vallen.

Artikel 58

In dit artikel wordt thans vastgelegd dat de Minister van Financiën binnen de gestelde periode, de jaarverslagen stuurt voor de accountantscontrole.

Het is de bedoeling dat de departementen jaarlijks de eerste week van februari de jaarverslagen aan de Minister van Financiën sturen. Deze zal de jaarverslagen, voorzien van zijn eventuele opmerkingen, doorsturen naar de Centrale Landsaccountantsdienst.

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

Artikel 59

De Minister van Financiën stelt voor elk jaar zowel het halfjaarlijkse - als het jaarlijkse financieel verslag en de saldbalans van de Staat op.

In deze verslagen wordt tenminste opgenomen:

- Actuele macro-economische en begrotingsprognoses met voldoende informatie om wijzigingen te tonen ten opzichte van de voorspellingen in de begrotingsstrategie;
- De uitvoering van de begroting in vergelijking met de begrotingstoewijzingen en andere rechtmatige grondslagen voor uitgaven voor de eerste 6 maanden van het begrotingsjaar en voor het heel begrotingsjaar;
- Informatie over de wijze waarop wijzigingen in de prognoses of de feitelijke uitvoering van de begroting voor de eerste helft van het jaar en voor het gehele jaar invloed kan uitoefenen op de beginselen inzake een verantwoord begrotingsbeleid en de realisering van de begrotingsstrategie.

Artikel 60

Het jaarverslag van de Staat en de Saldibalans worden voor onderzoek aan de Rekenkamer aangeboden.

Artikelen 62 tot en met 65

De artikelen 62 tot en met 64 regelen de accountantscontrole bij de Staat die wordt uitgeoefend door de Centrale Landsaccountantsdienst. Daar wordt tevens aangegeven wat de Centrale Landsaccountantsdienst gaat onderzoeken.

Artikel 65 geeft aan waarvoor de accounting standaarden en vereisten zullen gelden.

Artikel 66

De bepalingen betreffende de taken en bevoegdheden van de Rekenkamer alsook de wijze van controle zijn geregeld in de Wet Rekenkamer Suriname.

Ingevolge dit artikel kan de Minister instructies vaststellen ten aanzien van de jaarlijkse verantwoording van de publiekrechtelijke rechtspersonen met inachtneming van de wettelijke bevoegdheden van de Rekenkamer.

Artikel 67

De Minister beschikt thans over bevoegdheden om in tijden van oplopende spanning en oorlog alsmede in andere buitengewone omstandigheden af te wijken van de bepalingen van deze wet.

In gevallen wanneer het wetgevend orgaan als gevolg van een noodsituatie niet kan functioneren, heeft de regering met een beroep op deze nood, de bevoegdheid om af te wijken van de bepalingen van deze wet.

Echter dient bij het voortduren deze afwijking in De Nationale Assemblée te worden goedgekeurd.

Artikelen 68 tot en met 70

In tegenstelling tot de vigerende Comptabiliteitswet zijn in dit ontwerp geen bepalingen vastgesteld omtrent overheidsaanbestedingen. Daar dit ontwerp zulks niet regelt zullen de bepalingen op de aanbesteding betrekking hebbende richtlijnen en instructies en het Staatsbesluit van 17 augustus 2011 (S.B. 2011 no. 106) houdende vaststelling van het Aanbestedingsreglement voor werken in Suriname (AWS 1996) en de uitvoeringsvoorwaarden voor werken in Suriname (UWS 1996) hun rechtskracht behouden totdat zij uitdrukkelijk worden ingetrokken.

De Comptabiliteitswet blijfttevens van kracht voor de verslaglegging en verantwoording van in de wet genoemde begrotingen van 2019, de samenstelling, verslaglegging en verantwoording van de begrotingen van 2020 en 2021.

Vanwege het feit dat deze wet nieuwe regels geeft voor de financiële vastlegging van gegevens is er grote noodzaak om de personen die in de begrotingsprocessen van de diverse ministeries werkzaam zijn worden onderricht in de nieuwe regels. Tegen deze achtergrond zal de wet in werking treden per 1 januari 2020. De ter uitvoering van deze wet vast te stellen staatsbesluiten worden in het Comptabiliteitsbesluit opgenomen.

Paramaribo, 6 september 2019,

J. Simons

C. Waterberg

