

Vergaderjaar 2012–2013

33 400 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2013

Nr. 3

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 10 september 2012 en het nader rapport d.d. 14 september 2012, aangeboden aan de Koningin door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 4 september 2012, no.12.001997, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2013, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor het jaar 2013. De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarover de volgende opmerking.

Het voorgestelde artikel 3 bepaalt dat, in afwijking van artikel 5, vierde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 (hierna: Cw2001), voor het jaar 2013 een meerjarige begrotingsreserve ten laste van het niet-beleidsartikel Apparaatskosten (artikel 95) wordt aangehouden. In de toelichting wordt terecht opgemerkt dat artikel 5, vierde lid, van de Cw2001 voorschrijft dat een meerjarige begrotingsreserve kan worden aangehouden ten laste van een beleidsartikel. De begrotingsreserve inzake garantiestelling restschuld speelt een rol voor het universitair onderwijs, het hoger beroepsonderwijs, het middelbaar onderwijs, het voortgezet onderwijs en het primair onderwijs. Uit het oogpunt van administratieve doelmatigheid is het, zo stelt de toelichting, niet gewenst dat er vijf aparte begrotingsreserves worden aangehouden ten laste van de betrokken beleidsartikelen (1, 3, 4, 6 en 7). Om die reden wordt door middel van dit wetsartikel bepaald dat de begrotingsreserve gekoppeld kan worden aan het niet-beleidsartikel Apparaatskosten (artikel 95).

De Raad van State heeft er in het verleden reeds meermalen op gewezen dat de inhoud van de begrotingswetten beperkt dient te blijven tot de begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk.¹ Het bijzondere karakter van de begrotingswetten komt ook tot uitdrukking in de bijzondere en van de normale wetgevingsprocedure afwijkende procedureregels. Indien afwijking van hetgeen is geregeld in de Comptabiliteitswet noodzakelijk is, dient dit te worden bepaald bij gewone wet. Het gegeven dat, zoals in de toelichting wordt opgemerkt, in het kader van de voorgenomen herziening van de Comptabiliteitswet een algemene wettelijke voorziening zal worden getroffen, maakt dit niet anders.

De Afdeling merkt vervolgens op dat het vijfde lid van artikel 5 Cw2001 bepaalt dat de toelichting bij een beleidsartikel ten laste waarvan een begrotingsreserve wordt aangehouden, de motieven voor het aanhouden ervan vermeldt en inzicht biedt in de omvang van de reserve, alsmede zo mogelijk in de toevoeging en of onttrekking aan de reserve die in het begrotingsjaar worden verwacht. Een dergelijke toelichting ontbreekt. Daar komt bij dat in de toelichting de suggestie wordt gewekt dat er thans voor de komende jaren geen toevoegingen of onttrekkingen worden verwacht.² Dit roept de vraag op waarom een meerjarige begrotingsreserve in dit geval wenselijk en noodzakelijk is.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling het wetsvoorstel aan te passen in die zin dat artikel 3 komt te vervallen. Indien de noodzaak van een meerjarige begrotingsreserve voor één of meer beleidsartikelen komt vast te staan dient de memorie van toelichting per beleidsartikel inzicht te verschaffen in de motieven voor het aanhouden van de reserve, in de omvang ervan, alsmede zo mogelijk in de in het begrotingsjaar verwachte toevoeging en of onttrekking aan de reserve.

Zoals blijkt uit het bijgaande advies heeft de Afdeling advisering van de Raad van State over bovenvermelde begroting een aantal opmerkingen gemaakt. Dit geeft mij aanleiding tot de volgende reactie.

Met betrekking tot het voorstel merkt de Raad van State op dat de inhoud van de begrotingswetten beperkt dient te blijven tot de begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk. Het administratief onderbrengen op het nietbeleidsartikel Apparaatskosten (artikel 95) van één begrotingsreserve inzake een garantiestelling restschuld schatkistbankieren is in strijd met de Comptabiliteitswet. In een tijdelijke afwijking van deze wet wordt voorzien in het artikel 3. In het kader van de voorgenomen herziening van de Comptabiliteitswet zal de Minister van Financiën met een voorstel voor een algemene wettelijke en structurele voorziening komen.

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

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

De Raad van State geeft tevens aan dat indien de noodzaak van een meerjarige begrotingsreserve vast komt te staan, dit adequaat toegelicht moet worden op het betreffende artikel. Conform uw advies heb ik

¹ Zie onder andere het advies over de begroting van het Ministerie van Financiën voor 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 IXB, nr 3).

² Memorie van toelichting, tabel 95.1 en het samenvattend overzicht naar artikelonderdelen.

inmiddels ook een toelichting op het artikel Apparaatskosten (artikel 95.) opgenomen inzake het doel van de begrotingsreserve en de keuze om deze reserve op het artikel Apparaat te begroten.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart