

Zitting 1976–1977

14 226

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de begroting

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Tot de oudste bevoegdheden van de volksvertegenwoordiging behoort het recht tot medevaststelling van de begroting. Het is een belangrijk recht. Want de begroting bepaalt in belangrijke mate de aard en omvang van de taken, welke de overheid in de komende periode ten behoeve van de gemeenschap zal verrichten en welke offers daarvoor van de gemeenschap zullen worden gevraagd. Van oudsher bevat de Grondwet dan ook bepalingen omtrent de vaststelling van de begroting.

Ook in een beknopte Grondwet mogen bepalingen over de begroting niet ontbreken. Wel kan worden volstaan met een minder gedetailleerde regeling dan de huidige Grondwet in de zesde afdeling van het derde hoofdstuk bevat.

2. Vaststelling van de begroting bij de wet

Op het voetspoor van de overgrote meerderheid van de staatscommissie (zie art. 78 van haar ontwerp en eindrapport blz. 91–94) was de regering aanvankelijk van oordeel dat het medewerken door de Eerste Kamer aan de vaststelling van de begrotingswetten diende te vervallen. Zij bracht dit denkbeeld tot uiting in de nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid (12 944) onder punt 3.4.1. Zoals bekend heeft deze gedachte bij de behandeling van de nota in de Tweede Kamer weinig weerklank gevonden.¹ Naar reeds in de brief van 24 juni 1975 van de tweede ondergetekende aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (nr. 13 472) is medegedeeld, is daarom op grond van de aanneming van de motie-De Kwaadsteniet besloten, dat geen wetsontwerp tot het in overweging nemen van een grondwetswijziging strekkende tot ontneming van het budgetrecht aan de Eerste Kamer zou worden ingediend. Het onderhavige wetsontwerp handhaaft daarom het bestaande voorschrift dat de begroting wordt vastgesteld bij de wet, derhalve met medewerking van beide Kamers der Staten-Generaal.

De plicht van de regering tot het indienen van de voorstellen van algemene begrotingswetten wordt eveneens in het onderhavige voorstel bestendigd.

¹ Bijl. Hand. II 1973–1974, 12 944, nr. 2,6; Bijl. Hand. II 1974–1975, nr. 9, 15, 22; Hand II 1974–1975, OCV blz. 350, 352, 354, 356, 361, 364, 372, 373, 378; Hand. II 1974–1975, blz. 2277, 2293, 2316, 2326, 2334, 2447–2449; Bijl. Hand. I 1974–1975, 12 944, nr. 75, 75a; Hand. I 1974–1975, blz. 626, 627, 631.

3. Vervallen van een afzonderlijke middelenwet

Voorgesteld wordt om niet meer slechts een begroting van de uitgaven voor te schrijven, doch te spreken van de begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk. Het bestaande voorschrift, dat de middelen tot dekking door de wet worden aangewezen (artikel 133 van de Grondwet), is historisch verklaarbaar; vroeger hield de aanwijzing van de middelen een machtiging in tot het heffen van de belastingen. Sinds lang wordt algemeen aanvaard, dat de grondslag voor die heffing uitsluitend in de belastingwetten is gelegen. De Grondwet kent ook reeds sinds 1814 voor de gemeenten en sinds 1848 voor de provincies begrotingen van inkomsten en uitgaven (artikelen 146 en 155).

Uiteraard bestaat verschil tussen beide gedeelten van de begroting. De uitgavenposten op de begroting geven een autorisatie tot het maximum van elke post, terwijl de ontvangstenposten slechts ramingen zijn. Dat de term «vaststellen» aldus in het ene geval een andere strekking zal hebben dan in het andere geval, achten wij geen overwegend bezwaar.

4. Jaarlijkse indiening van algemene begrotingswetten

Sinds 1922 bepaalt de grondwet, dat het tijdperk waarvoor de begroting moet dienen niet langer mag zijn dan twee jaar. Daarmede werd de mogelijkheid geopend af te stappen van het systeem van de jaarlijkse begroting, dat de Grondwet sinds 1848 voorschreef. Volgens het voorstel van de staatscommissie zou in de Grondwet niet meer een tijdperk voor de begroting worden aangegeven. Daarmee beoogde zij niet een jaarlijkse vaststelling van de begroting te doen vervallen. Slechts hield zij rekening met de mogelijkheid, dat voor bepaalde onderdelen van de begroting in de toekomst behoefte zal worden gevoeld aan begrotingen, welke zich uitstrekken over meer dan één jaar.

Van de mogelijkheid tot vaststelling van begrotingen voor twee jaar is nimmer gebruik gemaakt. Dat is begrijpelijk. Regering en volksvertegenwoordiging stelden prijs op hun jaarlijkse confrontatie over het gehele beleid, welke gepaard gaat met de bespreking van een jaarlijkse begroting. In afwijking van het voorstel der staatscommissie achten wij het wenselijk in de Grondwet vast te leggen, dat jaarlijks ontwerpen van algemene begrotingswetten worden ingediend. Wij zouden daarom willen terugkeren tot het vóór 1922 geldende voorschrift van een jaarlijks in te dienen begroting.

5. Andere begrotingswetten

Naar wij verwachten, zal ook in de toekomst vaststelling van jaarlijkse afzonderlijke begrotingswetten voor elk departement behouden blijven, al schrijft het nieuwe artikel dit laatste niet meer voor. Het artikel laat de mogelijkheid open dat voor het geheel of een deel van het financiële beheer begrotingswetten betrekking zouden hebben op het beleid van meer dan een departement.

Voorts zouden begrotingswetten meer jaren kunnen betreffen. De staatscommissie wees erop, dat de behoefte kan ontstaan aan zich over verscheidene jaren uitstreckende begrotingsplannen of programma's. Naast jaarlijks uitgewerkte begrotingen zouden deze kunnen dienen om voor een langere periode een algemeen raam voor het financiële beleid op te stellen. Wil men daaraan bindende kracht verlenen, dan zal dit moeten geschieden door vaststelling van daartoe strekkende wetten. De verplichting om jaarlijks algemene begrotingsontwerpen in te dienen staat aan het tot stand brengen van zodanige op meer jaren betrekking hebbende begrotingswetten niet in de weg.

Voorshands lijken de onzekerheden van dergelijke meerjarenprogramma's zo groot, dat vaststelling bij wet voorbarig zou zijn. In dit verband wordt verwezen naar het voorstel vervat in het wetsontwerp voor een nieuwe Comptabiliteitswet (13 037). Ingevolge artikel 9, tweede lid, sub b, dienen bij het ontwerp van de begroting te worden gevoegd ramingen voor vier op

het begrotingsjaar volgende jaren. Deze zijn, zoals uit de memorie van toelichting op dat wetsontwerp en uit de memorie van antwoord blijkt, te beschouwen als toelichtende gegevens bij de jaarlijkse begroting die geen bindende kracht hebben zoals de begroting zelf voor wat betreft de daarin toegestane maximumbedragen.

Uiteraard verzet de nieuw voorgestelde grondwetsbepaling zich niet tegen dit stelsel van toelichtende meerjarenramingen.

De denkbeelden omtrent programmering, financiële planning en daarmee samenhangende begrotingsopstellingen zijn nog in ontwikkeling. Mede daarom zijn wij van mening, dat moet worden volstaan met in de Grondwet aan te geven hoe de wetgeving inzake de begroting wordt vastgesteld zonder overigens in al te veel detaillering te treden.

Aldus wordt een kader geschapen, waarbinnen nieuwe opvattingen omtrent de wenselijke inrichting van de begroting tot praktische uitvoering kunnen komen, zulks met behoud van de in de Grondwet passende voorschriften tot vaststelling van de begroting bij de wet, van jaarlijkse algemene begrotingswetten en van de indiening van de voorstellen daartoe vanwege de Koning.

6. Begroting van rijksontvangsten en -uitgaven

Volstaan is met de eenvoudige term «begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk». Aan de regeling voor het beheer van de financiën van het Rijk kan worden overgelaten nadere voorschriften te geven of mogelijk te maken voor onder meer de grondslagen van de ramingen en de indeling en inrichting van de begroting.

7. De verantwoording van het financiële beheer

Bij de vaststelling van de begroting door regering en Staten-Generaal gezamenlijk past, dat ook verantwoording voor het financiële beheer aan de Staten-Generaal wordt gedaan. De wet dient de wijze van die verantwoording te regelen. Volgens de voorgestelde bepaling moet de door de Algemene Rekenkamer onderzochte rekening aan de Staten-Generaal worden overgelegd.

In die bepaling wordt – in afwijking van het voorstel der staatscommissie – de overlegging van de rekening in een afzonderlijke zinsnede genoemd. De verantwoording voor het gevoerde financiële beheer behoeft namelijk niet ten volle met de overlegging van de rekening samen te vallen; zij kan ten aanzien van bepaalde posten tevoren afzonderlijk geschieden. Wel zal de verantwoording over het gehele beheer niet volledig zijn zonder overlegging van de rekening.

In het voorstel wordt niet meer gesproken van de door de Algemene Rekenkamer «goedgekeurde», maar van de door deze «onderzochte» rekening. Daardoor wordt het mogelijk gemaakt, dat de rekening aan de volksvertegenwoordiging wordt overgelegd, ook indien de Algemene Rekenkamer overwegende bezwaren tegen bepaalde posten heeft.

Ook in een dergelijke situatie moet het financiële beheer tot afsluiting kunnen worden gebracht, evenwel onder controle van de volksvertegenwoordiging.

Wij wijzen hierbij voorts op artikel 265 van de gemeentewet, waar ook sprake is van een «onderzoek» naar de deugdelijkheid van de rekening. Van belang lijkt ook, dat «goedkeuring» in het huidige artikel 136 van de Grondwet een andere betekenis heeft dan elders in het staats- en administratief recht, waar de term duidt op een bepaalde handeling van een hoger orgaan ten aanzien van besluiten van lagere organen; in casu is daarvan geen sprake. Ook om deze reden ware de term «goedkeuring» hier te vermijden.

Volgens artikel 83 van de Comptabiliteitswet van 1927 (en ook volgens artikel 72 van het ingediende ontwerp voor een nieuwe Comptabiliteitswet) moet indien de Rekenkamer haar bezwaar handhaaft, de betrokken minister

een voorstel tot een zogenaamde indemniteitswet indienen. De voorgestelde grondwetsbepaling staat niet in de weg aan continuering van een regeling als deze, die de afzonderlijke verantwoordelijkheid van de betrokken minister tot haar recht doet komen. Doch zij laat ook een andere regeling toe voor de verantwoording, door de regering aan de volksvertegenwoordiging, omtrent een verschil van inzicht met de Rekenkamer.

8. Wettelijke regeling voor het financiële beheer

Reeds de Staatscommissie-Van Schaik stelde voor in de Grondwet een bepaling op te nemen, luidende: «De wet geeft regels omtrent het beheer van 's lands financiën». Met slechts een redactionele wijziging sluiten wij ons hierbij aan. Ook wij zijn van mening dat door een dergelijke bepaling wordt geaccentueerd, dat de regering bij haar financieel beheer bij de wet vast te stellen algemene regelen in acht moet nemen; voorts wordt aan de Comptabiliteitswet, de Bedrijvenwet en andere wetten omtrent het financiële beheer een duidelijker grondwettelijke basis gegeven.

9. Nadere toelichting op de onderdelen van het voorgestelde grondwetsartikel

Eerste lid. De toelichting hierop is in de paragrafen 1 t/m 6 vervat.

Tweede lid. Dit lid heeft betrekking op de jaarlijkse algemene begrotingswetten. Niet uitdrukkelijk is bepaald, dat voor elk departement afzonderlijke voorstellen zullen moeten worden ingediend, doch het gebruik van de meervoudsvorm brengt met zich, dat niet met een enkele algemene begrotingswet zal kunnen worden volstaan en biedt daardoor steun aan voortzetting van de splitsing van de begroting over de diverse departementen. Voorts handhaaft dit lid het voorschrift dat de voorstellen van de algemene begrotingswetten vanwege de Koning worden ingediend. Uiteraard zal evenals thans de Tweede Kamer de voorstellen kunnen amenderen.

Voor het tijdstip van indiening wordt verwezen naar artikel 3.2.1¹⁾, krachtens hetwelk de regering jaarlijks een uiteenzetting geeft van het door haar te voeren beleid. Als tijdstip waarop deze uiteenzetting wordt gegeven wordt voorgesteld de derde dinsdag van september of een bij de wet te bepalen vroeger tijdstip. Voor de toelichting op dit voorstel mogen wij verwijzen naar de memorie van toelichting op het ontwerp van wet betreffende de werkwijze van de Staten-Generaal, in welk wetsontwerp het genoemde artikel 3.2.1 is opgenomen.

Wij herinneren in dit verband aan het ter gelegenheid van de partiële grondwetsherziening 1972 ingediende initiatiefontwerp-Westerterp c.s. (11 088 en 11 302), dat ertoe strekte om Prinsjesdag te vervroegen tot de laatste dinsdag in augustus, welk ontwerp bij de tweede lezing door de Eerste Kamer is verworpen. Bij de verwerping speelde een belangrijke rol dat de nieuwe datum niet zou passen in de in E.E.G.-verband beoogde coördinatie van de begrotingsvoorbereiding in de landen van de gemeenschap²⁾.

Bij het onderhavige voorstel wordt het tijdstip van indiening van de begroting een wat minder star gegeven dan in de huidige Grondwet het geval is. Anderzijds wordt een uiterste datum voor de indiening van de begroting gehandhaafd. Daarmede is een grondwettelijke waarborg behouden, dat de begroting tijdig wordt ingediend, terwijl de Grondwet tevens vasthoudt aan de combinatie van Prinsjesdag met de indiening van de begroting.

Derde lid. Dit lid is in paragraaf 7 voldoende toegelicht.

Vierde lid. Voor de toelichting wordt verwezen naar paragraaf 8 van het algemeen gedeelte. Daaraan wordt het volgende toegevoegd.

¹⁾ Dit in het hoofdstuk Staten-Generaal op te nemen artikel luidt: Jaarlijks op de derde dinsdag van september of op een bij de wet te bepalen eerder tijdstip wordt door of namens de Koning in een verenigde vergadering van de Staten-Generaal een uiteenzetting van het door de regering te voeren beleid gegeven.

²⁾ Bijl. Hand. I 1971, 11 302, nr. 34, 34a; Bijl. Hand. I 1971-1972, 11 302, nr. 7, 7a; Hand. I 1971-1972, blz. 324-328, 338-340, 346.

Tot de regeling van het beheer van de financiën is te rekenen de inrichting van de begroting en de wijze waarop van het gevoerde financiële beheer verantwoording wordt gedaan. Het lijkt niet nodig deze onderdelen van de regeling speciaal in dit lid te noemen.

De in dit lid bedoelde wet zal ook kunnen regelen de overschrijving tussen de begrotingsartikelen. Het ingediende ontwerp voor een nieuwe Comptabiliteitswet bevat hieromtrent bepalingen (artikelen 11 en 12). In de Grondwet behoeft hiervoor geen uitdrukkelijk voorschrift te worden gegeven.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
J. M. den Uyl

De Minister van Binnenlandse Zaken,
W. F. de Gaay Fortman

De Minister van Financiën,
W. F. Duisenberg

