

Zitting 1978–1979

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. 6

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1976–1977

**VOORLOPIG VERSLAG**

Vastgesteld 18 januari 1979

De bijzondere commissie<sup>1</sup> voor het beleid inzake Grondwet en Kieswet, rapporteert als volgt over dit wetsontwerp.

*Het eerste lid van het voorgestelde artikel*

De leden van de P.v.d.A. achtten het nog steeds ongewenst te bepalen dat de begroting wordt vastgesteld met medewerking van *beide* Kamers der Staten-Generaal. Het budgetrecht van de Eerste Kamer dient huns inziens te vervallen. Die opvatting sluit aan bij de opvatting van de overgrote meerderheid van de Staatscommissie Cals-Donner en blijft van betekenis ook als men de mening van de genoemde leden over de taak van de Eerste Kamer bij wetgeving in het algemeen afwijst. Begrotingswetten zijn immers wetten sui generis. Zij kunnen geen strafbepalingen bevatten; zij hebben geen directe gevolgen voor de burgers zoals belastingwetten. De argumenten die worden aangevoerd voor een rol van de Eerste Kamer bij de totstandkoming van gewone wetten, gelden hier dus niet. Kan de Regering precies uiteenzetten om welke andere redenen de Eerste Kamer een rol moet blijven spelen bij de totstandkoming van de begroting, dan de reden dat de Tweede Kamer in een vorige samenstelling hierom bij motie gevraagd heeft?

De leden van de V.V.D.-fractie konden zich met de algemene strekking van het wetsontwerp verenigen. Deze leden waren er verheugd over dat de Regering uiteindelijk heeft besloten om geen voorstellen te doen die het budgetrecht aan de Eerste Kamer ontnemen.

Zij hadden wel enige bezwaren tegen de terminologie die gebruikt werd, waar het betreft de «vaststelling» van de ontvangsten. Zou niet door splitsing van deze zin het bezwaar van de Raad van State ter zake kunnen worden weggenomen?

*Het tweede lid*

Hoewel de leden van de P.v.d.A.-fractie het standpunt van de ondertekenaars van de toelichting over een jaarlijkse confrontatie tussen Regering en volksvertegenwoordiging deelden, behoeft van hen de mogelijkheid van een tweejaarlijkse begroting niet te worden uitgesloten in de Grondwet.

<sup>1</sup> Samenstelling: Bakker (CPN), Abma (SGP), Van Thijn (PvdA) voorzitter, Geurtsen, (VVD), Veerman (CDA), Rietkerk (VVD), Roethof (PvdA), Haas-Berger (PvdA), Kappeyne van de Coppelo (VVD) ondervoorzitter, Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Aarts (CDA), Waltmans (PPR), Patijn (PvdA), De Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Van den Broek (CDA), Eversdijk (CDA), Faber (CDA), Brinkhorst (D'66), Nijpels (VVD).

De leden van de C.D.A.-fractie vonden het met de Regering begrijpelijk, dat nooit begrotingen zijn vastgesteld voor twee jaar, hoewel de Grondwet daartoe sinds 1922 de mogelijkheid bood. De jaarlijkse confrontatie tussen Regering en volksvertegenwoordiging over het gehele beleid – waarmede de memorie van toelichting stellig het gemeen overleg op het oog heeft – hangt inderdaad direct samen met de bespreking van een jaarlijkse begroting.

De staatscommissie wees op de wenselijkheid om voor bepaalde onderdelen meerjarenbegrotingen in te voeren. De memorie van toelichting spreekt op dit stuk van «naast jaarlijkse uitgewerkte begrotingen zouden deze (te weten: zich over verscheidene jaren uitstrekkende begrotingsplannen of programma's) kunnen dienen om voor een langere periode een algemeen raam voor het financieel beleid op te stellen». Verder zegt zij dat «wil men daaraan bindende kracht verlenen, dan zal dit moeten geschieden door vaststelling van daartoe strekkende wetten. De verplichting om jaarlijks algemene begrotingswetsontwerpen in te dienen staat aan het tot stand brengen van zodanige op meer jaren betrekking hebbende begrotingswetten niet in de weg».

*Bij genoemde leden rees de vraag of de voorgestelde nieuwe tekst het wel mogelijk maakt dat náást algemene begrotingswetten meerjaren-deel-begrotingswetten worden vastgesteld, geheel los van de eventuele wenselijkheid. Hoe ziet de Regering in de wetgevingspraktijk de invulling van enerzijds «uitgewerkte begrotingswet (jaarlijks)» en anderzijds «algemeen raamwet (meerjaren)»?*

De leden nu aan het woord vroegen voorts of de Regering wil ingaan op de verhouding tussen enerzijds de ministeriële departementale verantwoordelijkheid en anderzijds de verantwoordelijkheid voor het beheer op grond van een «meer-departementale» begrotingswet. In de praktijk komt een en ander nu al voor bij de Ministers zonder Portefeuille en bij de posten onder het zogenaamde ontwikkelingssamenwerkingsplafond.

In de huidige Grondwet en in het voorstel van de staatscommissie wordt uitdrukkelijk gezegd, dat de voorstellen van de algemene begrotingswetten worden ingediend op een tijdstip, gelegen vóór het tijdvak waarvoor de begroting moet dienen. De leden van de P.P.R.-fractie stelden de vraag of het geen aanbeveling verdient dit ook in de nieuwe Grondwet te bepalen.

De leden nu aan het woord vestigden er voorts de aandacht op dat in de nieuwe tekst de begrotingswetten niet meer «door» maar «vanwege» de Koning worden voorgesteld. Wat is de betekenis van deze wijziging in de terminologie? *Zou de Regering zich in dit verband willen uitspreken over de in de Tweede Kamer wel eens besproken vraag of het recht van initiatief voor begrotingswetten bestaat, in het bijzonder voor andere dan de algemene begrotingswetten ingediend op Prinsjesdag?*

#### *Het derde lid*

De leden van de P.v.d.A. stelden de vraag waarom geen rapport van de Algemene Rekenkamer over dit wetsontwerp is gevraagd. Zij waren niet overtuigd dat de grondwettelijke verplichting tot indiening van indenniteitswetten kan vervallen. Als het goedkeuringsrecht van de Algemene Rekenkamer verdwijnt, wordt de deur naar een «milder» regime opengemaakt.

De Regering stelt voor om in stede van «goedkeuring» van de Rekening te spreken over «onderzoek» van de Rekening. Voor de oordeelsvorming van de leden van de C.D.A.-fractie was de gedachtenwisseling zoals weergegeven in Bijlage I en II van belang. Deze leden gingen ervan uit dat de Algemene Rekenkamer haar standpunt van 13 februari 1968 handhaaft. De Regering zelf staat op een ander standpunt, anders ook dan dat van de Minister van Financiën in 1968. Zij geeft daarvoor argumenten, die erop neerkomen dat in de praktijk weinig zal veranderen. Sterker nog: de positie van de Rekenkamer als *toezichthoudend orgaan* zou allerminst geringer worden.

In de memorie van toelichting duidt de Regering al aan, dat het tijdstip van «rechttrekken» – in het voorstel: de Rekening – niet beduidend later zal liggen dan nu het geval is: de indemniteitswet. Deze leden merkten daarbij op, dat het dan wel de «staart» van eventuele correcties betreft. Het gaat er met name om, dat de op- en aanmerkingen van de Rekenkamer in een vroeg stadium van begrotingsuitvoering gehoor vinden. Van belang is dan dat de Rekenkamer zélf een sanctie heeft en niet bij voorbaat slechts beschikt over het recht opmerkingen kenbaar te maken aan de Staten-Generaal.

Daar komt bij, dat de wetgever in de huidige situatie een voorliggende Rekening a priori als rechtmatig mag beschouwen. Die waarborg zou bij het wijzigingsvoorstel vervallen. Tenminste zou daarvoor in de plaats een procedure nodig zijn die waarborgt dat geen Rekening voorligt zonder dat vaststaat of en zo ja, welke opmerkingen de Rekenkamer daarbij wil plaatsen. De huidige regeling biedt daartoe een mogelijkheid. Daarom waren de leden hier aan het woord voorshands geneigd het goedkeuringsvereiste als een nuttig instrument in handen van de Rekenkamer te zien. Anders ligt het met de «décharge» die geacht kan worden te geschieden met de vaststelling van de slotrekening, dat wil zeggen door de parlementaire instemming met het door de Regering ingediend wetsontwerp.

Bedenkingen hadden ook de leden van de V.V.D.-fractie tegen de voorgestelde wijziging van de taak van de Algemene Rekenkamer. De argumenten aangevoerd in het nader rapport aan de Koningin tegen de bezwaren van de Raad van State hadden deze leden niet overtuigd. De bewindslieden gingen daar voorbij aan de mogelijkheid dat politieke verhoudingen in de Staten-Generaal ertoe kunnen leiden dat zaken door de Algemene Rekenkamer als niet-juist bestempeld, door de Staten-Generaal worden gebillijkt. Deze leden onderschreven de verwachting van de Raad van State dat in de nieuwe regeling de indemniteitswetten in de praktijk zouden verdwijnen. Zij zouden zulks betreuren omdat die wetten een beter aanknopingspunt voor parlementaire controle in algemene zin bieden dan een aantal opmerkingen over verschillende departementen en van verschillend gewicht te vinden in een rapport van de Rekenkamer.

De leden van de P.P.R.-fractie meenden dat de bezwaren van de Raad van State tegen vervanging van de goedkeuring door een onderzoek, betekenis hadden.

#### *Het vierde lid*

De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden de vraag hoe het begrip «de financiën van het Rijk» moet worden uitgelegd. Aangezien de memorie van toelichting uitdrukkelijk de Bedrijvenwet noemt, mag worden aangenomen dat ook de financiën van staatsbedrijven hier bedoeld zijn. Heeft de Regering overigens besloten met de indiening van een nieuwe ontwerp-Bedrijvenwet te wachten tot deze grondwettelijke basis in het Staatsblad is neergelegd?

Belangrijker is echter de vraag of ook de financiën van bedrijven zijn bedoeld waarin de Staat alle aandelen of de meerderheid bezit. Zullen de desbetreffende bevoegdheden van de Rekenkamer gebaseerd zijn op deze Grondwetsbepaling?

De voorzitter van de commissie,  
Van Thijn

De griffier van de commissie,  
De Beaufort