

Zitting 1975-1976

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. 4

### **BIJLAGEN BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Bijlage I Advies van de Raad van State**

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 11 augustus 1976

#### **Nr. 6**

Bij Kabinetsmissive van 6 juli 1976, nr. 76, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken en de Minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een wetsontwerp met memorie van toelichting, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de begroting.

De Raad van State kan zich in het algemeen met het ontwerp verenigen. Hij stemt in met het doen vervallen van de Middelwetten, omdat hij meent dat het noemen van bedragen, die noch maxima, noch minima, noch fixa zijn, in een wet niet thuisbehoren. Om dezelfde reden echter acht de Raad het vaststellen van een begroting van ontvangsten niet wenselijk. Hij meent dat daaraan geen behoefte bestaat. Ramingen van ontvangsten zullen immers altijd in de Miljoenennota worden opgenomen. Normatieve betekenis kan daaraan niet worden toegekend, onverschillig of zij al dan niet in een begrotingswet zijn neergelegd. Daar het wettelijk vastleggen van een raming van uitgaven wel rechtsgevolg heeft, zal aldus het woord «vastgesteld» in artikel 5.2.7, eerste lid, voor de raming van ontvangsten en voor die van uitgaven een verschillende betekenis hebben. De in de memorie van toelichting geponeerde stelling, dat zulks geen «overwegend bezwaar» wordt geacht, vraagt naar 's Raads oordeel om nadere toelichting.

Het voorstel, in de Grondwet niet meer te spreken van een door de Algemene Rekenkamer «goedgekeurde», maar van een door deze instelling «onderzochte» rekening, alsmede het voorstel de verantwoording aan de Staten-Generaal te doen in plaats van aan «de wetgevende macht» zoals neergelegd in artikel 5.2.7, derde lid, geven de Raad aanleiding tot de volgende opmerkingen. De Raad onderschrijft de bezwaren, die de Algemene Rekenkamer in haar advies over de Proeve van een nieuwe Grondwet (Nederlandse Staatscourant 13 februari 1968, no. 31) daartegen heeft aangevoerd. Met name het vervallen van de grondwettelijke eis van goedkeuring van de reke-

ning stuit bij de Raad op bezwaar. Naar 's Raads oordeel wordt, indien de voorgestelde tekst in de Grondwet zou worden opgenomen, de betekenis van de Algemene Rekenkamer als toezichhoudend orgaan geringer reeds omdat de prikkel om van tevoren met haar tot overeenstemming te geraken wordt verzwakt. Blijkens de brief van de Minister van Financiën van 14 augustus 1968, geschreven naar aanleiding van voormeld advies van de Algemene Rekenkamer (Bijlage II Eindrapport Staatscommissie) verenigde deze Minister zich met dit standpunt. Het ontwerp en de memorie van toelichting doen naar de mening van de Raad van State aan dit standpunt geen recht wedervaren. Daarbij komt, dat bij de beoordeling van de rekening het standpunt van een minister en die van het toezichhoudend orgaan op een nog later tijdstip met elkaar zullen worden geconfronteerd dan thans reeds het geval is. Dit kan de mogelijkheid van een objectieve beoordeling tekort doen.

De memorie van toelichting stelt, dat de voorgestelde grondwetsbepaling niet in de weg staat aan het continueren van een regeling als opgenomen in artikel 73 van de Wet betreffende de comptabiliteit, zoals die zou komen te luiden. Dit moge op zichzelf juist zijn, doch naar de Raad op grond van de voorgaande beschouwingen verwacht, zal in de praktijk het gevolg zijn, dat de indemniteitswetten verdwijnen. Zulks zou een verzwakking van de parlementaire controle van het financieel beheer betekenen.

Tegen overlegging van dit advies aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal bestaat bij de Raad geen bezwaar.

De Raad van State geeft U in overweging het wetsontwerp 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,  
M. Ruppert

## Nader rapport

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 29 oktober 1976

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 6 juli 1976, no. 76, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het wetsontwerp tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de begroting rechtstreeks aan de tweede ondergetekende te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 augustus 1976, nr. 6, en door de tweede ondergetekende ontvangen op 23 augustus 1976, mogen wij U hierbij aanbieden.

Wij verheugen ons erover, dat de Raad van State zich in het algemeen met het ontwerp kan verenigen. Slechts op twee punten heeft de Raad van State bezwaar.

Het eerste punt betreft het vaststellen van een begroting van ontvangsten. Wel stemt de Raad in met het doen vervallen van de Middelenwet, omdat hij meent, dat het noemen van bedragen, die noch maxima, noch minima, noch fixa zijn, in een wet niet thuishoren. Wij merken hierbij op, dat de Middelenwet, die sinds 1848 door de Grondwet is voorgeschreven, tot dusverre slechts de bronnen van de ontvangsten (belastingen e.a.) opsomt, doch geen bedragen noemt. De raming van de inkomsten wordt gegeven in de ramingsstaten, welke aan de ontwerpen van de uitgavenbegrotingen worden toegevoegd.

Doch ook het vaststellen van een begroting van ontvangsten acht de Raad niet wenselijk. Hij meent dat daaraan geen behoefte bestaat. Ramingen van ontvangsten zullen immers altijd in de Miljoenennota worden opgenomen. Normatieve betekenis kan daaraan niet worden toegekend, onverschillig of zij al dan niet in een begrotingswet zijn neergelegd.

Daar het wettelijk vastleggen van een raming van uitgaven wel rechtsgevolg heeft, zal aldus het woord «vastgesteld» in artikel 5.2.7, eerste lid, voor de raming van ontvangsten en voor die van uitgaven een verschillende betekenis hebben. De in de memorie van toelichting geponeerde stelling, dat zulks geen «overwegend bezwaar» wordt geacht, vraagt naar 's Raads oordeel om nadere toelichting.

Hiertegenover menen wij, dat een begroting welke bij de wet wordt vastgesteld, onvolledig is indien zij niet tegenover de uitgaven ook de ontvangsten vermeldt. Wij wijzen hierbij allereerst erop, dat het reeds door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanvaarde ontwerp voor een nieuwe Compatibiliteitswet in artikel 1 voorschrijft dat in de begroting de middelen tot dekking worden aangewezen «en geraamd».

Door het uit de Grondwet doen vervallen van de Middelenwet kan dan in de toekomst eenvoudig worden gesproken van de begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk. Daarmede wordt, zoals reeds in de memorie van toelichting werd opgemerkt, aangesloten bij de grondwettelijke bepalingen, die sinds 1814 voor de gemeenten en sinds 1848 voor de provincies begrotingen van inkomsten en uitgaven voorschrijven (artikelen 155 en 146 Grondwet). Ook wanneer, zoals is voorgesteld, genoemde artikelen in verband met de meer beknopte opzet van de bepalingen inzake provincies en gemeenten uit de Grondwet zullen verdwijnen, blijft de daarin gebezigde terminologie nog behouden in artikel 238 van de gemeentewet en artikel 122 van de Provinciewet.

Het feit, dat de ontvangstenposten slechts ramingen zijn en dat de term «vaststellen» aldus voor de uitgaven een andere strekking zal hebben dan voor de ontvangsten, achtten wij geen overwegend bezwaar. Dienaangaande vraagt de Raad nadere toelichting. Wij merken op, dat het voorgestelde grondwetsartikel voorschrijft, dat het gewichtige staatsstuk der rijksbegroting bij de wet wordt vastgesteld.

Daarop heeft de term «vastgesteld» betrekking. Dat vervolgens de inhoud van de vastgestelde begrotingswetten uiteenlopende strekkingen heeft voor de uitgavenzijde en de ontvangstenzijde vloeit voort uit het karakter van de daarin opgenomen posten. In het algemeen geven de uitgavenposten maxima aan, welke de rijksoverheid bij het doen van uitgaven in acht moet nemen, doch scheppen zij niet de verplichting die uitgaven tot het maximum te verrichten.

Anderzijds geven de ontvangstposten in het algemeen aan, dat de overheid ernaar moet streven de geraamde bedragen te ontvangen, doch vormen die bedragen geen maxima. Tezamen vormen ontvangsten- en uitgavenzijde der begroting de grondslag voor het financiële beleid der rijksoverheid, welke grondslag bij de wet moet worden vastgesteld.

Vervolgens geeft het voorstel, in de Grondwet niet meer te spreken van een door de Algemene Rekenkamer «goedgekeurde», maar van een door deze instelling «onderzochte» rekening, alsmede het voorstel de verantwoording aan de Staten-Generaal te doen in plaats van aan «de wetgevende macht» zoals neergelegd in artikel 5.2.7, derde lid, de Raad aanleiding tot de volgende opmerkingen. De Raad onderschrijft de bezwaren, die de Algemene Rekenkamer in haar advies over de Proeve van een nieuwe Grondwet (Nederlandse Staatscourant 13 februari 1968, nr. 31) daartegen heeft aangevoerd<sup>1</sup>.

Het eerste bezwaar van de Algemene Rekenkamer berustte op de vrees, «dat volgens constitutioneel recht de verantwoording van de ministers over het door hen gevoerde financieel beleid niet langer aan de wetgever behoeft te worden gedaan». Wij menen, dat onder de nieuwe grondwetsbepaling hetzelfde zal worden bereikt: de regering zal aan de Staten-Generaal, die met haar de wetgevende macht vormt, verantwoording afleggen van het door haar gevoerde financiële beheer. Het lijkt juist aldus het orgaan aan hetwelk materieel de verantwoording wordt afgelegd, in de grondwettelijke bepaling te noemen in plaats van de ook overigens niet in de voorstellen voor een herziene Grondwet te bezigen term «wetgevende macht» te gebruiken, waardoor tevens een verantwoording van de regering aan zichzelf zou worden gesuggereerd.

Overigens spreekt de Raad niet nader over dit bezwaar van de Algemene Rekenkamer, doch stuit met name het vervallen van de grondwettelijke eis van goedkeuring van de rekening bij de Raad op bezwaar. Naar 's Raads oordeel wordt, indien de voorgestelde tekst in de Grondwet zou worden opgenomen, de betekenis van de Algemene Rekenkamer als toezichhoudend orgaan geringer reeds omdat de prikkel om van te voren met haar tot overeenstemming te geraken wordt verzwakt. Blijkens de brief van de Minister van Financiën van 14 augustus 1968, geschreven naar aanleiding van voormeld advies van de Algemene Rekenkamer (Bijlage II, Eindrapport Staatscommissie) verenigde deze Minister zich met dit standpunt. Het ontwerp en de memorie van toelichting doen naar de mening van de Raad van State aan dit standpunt geen recht wedervaren. Daarbij komt, dat bij de beoordeling van de rekening het standpunt van een minister en die van het toezichhoudend orgaan op een nog later tijdstip met elkaar zullen worden geconfronteerd dan thans reeds het geval is. Dit kan de mogelijkheid van een objectieve beoordeling tekort doen.

De memorie van toelichting stelt, dat de voorgestelde grondwetsbepaling niet in de weg staat aan het continueren van een regeling als opgenomen in artikel 72 van de Wet betreffende de comptabiliteit, zoals die zal komen te luiden<sup>2</sup>. Dit moge op zichzelf juist zijn, doch naar de Raad op grond van de voorgaande beschouwingen verwacht, zal in de praktijk het gevolg zijn, dat de indemniteitswetten verdwijnen. Zulks zou een verzwakking van de parlementaire controle van het financieel beheer betekenen.

Tegen dit bezwaar van de Raad merken wij allereerst op, dat wij bij ons voorstel het advies van de Staatscommissie-Cals/Donner hebben gevolgd. Ook het advies van de Staatscommissie-Van Schaik ging in dezelfde richting. Deze stelde bij haar eindrapport van 1954 ten aanzien van de financiële

<sup>1</sup> Naar een nieuwe Grondwet?, deel 2, nr. 8, blz. 64-66.

<sup>2</sup> Het door de Raad van State vermelde artikel 73 is in de loop van de parlementaire behandeling vernummerd tot artikel 72.

verantwoording voor, dat deze zou worden gedaan «onder overlegging van de rekening en de verklaring van de Algemene Rekenkamer, houdende in hoeverre zij de rekening goedkeurt, en overigens naar regels bij de wet te stellen» (artikel 136). Dit voorstel werd in het Eindrapport der commissie (blz. 92) als volgt toegelicht:

«Tegen artikel 136 heeft de commissie het bezwaar, dat hierin niet wordt geregeld het geval, dat de Rekenkamer de rekening niet goedkeurt. De verantwoording behoort uiteraard ook in dat geval plaats te vinden. De oplossing is op deze wijze gezocht, dat de verantwoording dient te geschieden onder overlegging van de rekening en de desbetreffende verklaring van de Rekenkamer. Wanneer de Rekenkamer bezwaar heeft de rekening goed te keuren, zal zij in de verklaring van haar bezwaren melding maken.».

Naar wij menen, wordt door het voorschrift, dat bij de verantwoording aan de Staten-Generaal de door de Algemene Rekenkamer onderzochte rekening wordt overgelegd, de betekenis van de Rekenkamer als toezichhoudend orgaan allerminst geringer. Geenszins zal daardoor, zoals de Raad van State schrijft, de prikkel om van tevoren met haar tot overeenstemming te geraken worden verzwakt. Integendeel menen wij, dat bij het voorschrift dat de door de Rekenkamer onderzochte rekening aan de Staten-Generaal wordt overgelegd ook indien de Rekenkamer die rekening niet heeft goedgekeurd, haar mogelijkheden om van bezwaren te doen blijken praktisch worden vergroot. Thans zal zij zich vaak moeten afvragen of haar bezwaren tegen bepaalde posten van voldoende gewicht zijn om zich op die grond daartegen blijvend uit te spreken, zodat een indemniteitswet noodzakelijk wordt ten einde die posten in de rijksrekening te kunnen opnemen. Wanneer de Rekenkamer volgens ons voorstel evenwel slechts verplicht wordt de rekening te onderzoeken, zal zij daarbij al haar bezwaren die niet in onderling overleg tussen haar en de betrokken ministers mochten zijn opgelost, ter kennis van de Staten-Generaal kunnen brengen, die hierop bij hun beslissing inzake de rekening kunnen letten. Hiermede zullen uiteraard de ministers bij bezwaren van de Rekenkamer reeds van te voren rekening houden. De daarna overgebleven geschillen zullen bij het beoordelen van de verantwoording door de Staten-Generaal ongetwijfeld voldoende aandacht krijgen, evenals het geval is bij de beoordeling van voorstellen tot indemniteitswetten waarvan de indiening ook in de toekomst mogelijk zal zijn.

Ten aanzien van dergelijke voorstellen merken wij overigens nog op, dat die onder de bestaande regeling slechts uiterst zelden werden ingediend. Voor de beoordeling van het tijdsverloop, waarna de Staten-Generaal met het meningsverschil worden geconfronteerd is voorts van belang dat zodanige voorstellen slechts na zeer langdurig overleg met de Rekenkamer aan de kamers worden voorgelegd. In zoverre zien wij geen beduidend verschil met de situatie zoals voorzien in het wetsontwerp.

In de memorie van toelichting werd reeds verwezen naar artikel 265 van de gemeentewet waar ook sprake is van «een onderzoek» naar de deugdelijkheid van de rekening. Wij voegen hieraan toe, dat artikel 135 der Provinciewet een soortgelijke bepaling bevat. Ook het andere argument, dat in de memorie van toelichting wordt aangehaald, namelijk dat «goedkeuring» in het huidige artikel 136 van de Grondwet een andere betekenis heeft dan elders in het staats- en administratief recht, blijven wij van belang achten.

Wij hebben om al deze redenen de door de Raad voorgestelde wijzigingen niet overgenomen.

Wij veroorloven ons U in overweging te geven het hierbij gevoegde ontwerp van wet met memorie van toelichting, met als bijlagen afschrift van het advies van de Raad van State en afschrift van het nader rapport, te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

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