

Zitting 1979–1980, nr. 99a

14 226

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

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 15 augustus 1980

Het verheugde ons in het voorlopig verslag van de vaste Commissie voor Algemene Zaken en Huis der Koningin te lezen, dat de leden van de fractie van het C.D.A. zich met het ontwerp konden verenigen. Hun eventuele beschouwingen bij de mondelinge behandeling wachten wij met belangstelling af.

De vragen van de leden van de fractie van de V.V.D. geven ons aanleiding het navolgende te antwoorden.

Deze leden vroegen allereerst een commentaar op de inaugurele rede van prof. dr. P. B. Boorsma («Naar de versoberingsstaat; rooien en snoeien in de verzorgingsstaat», Twente 1980). Met name betrof hun vraag zijn suggestie om over te gaan tot een tweejaarlijkse begrotingsopstelling. Hoe verhoudt zich, aldus deze leden, de visie van prof. Boorsma tot het onderhavige wetsontwerp?

De diepgaande beschouwingen van de heer Boorsma zullen zeker bij de Regering – en wel in de eerste plaats op het departement van de derde ondergetekende – de nodige aandacht verkrijgen.

De suggestie van de heer Boorsma te komen tot een tweejaarlijkse begrotingsperiode beoogt mankracht vrij te maken voor de door hem bepleite «rooi-operaties».

Zonder de meerdere arbeid, die aan het voorbereiden en vaststellen van jaarlijkse begrotingen in vergelijking met tweejaarlijkse begrotingen is verbonden, te willen onderschatten, menen wij, dat grotere betekenis moet worden toegekend aan de jaarlijkse confrontatie van Regering en volksvertegenwoordiging over het gehele beleid, welke gepaard gaat met de bespreking van een jaarlijkse begroting.

Niet zonder reden is daarom naar onze mening van de in 1922 geopende mogelijkheid tot vaststelling van begrotingen voor twee jaar nimmer gebruik gemaakt. Wij achten het dan ook juist dat het thans voorgestelde grondwetsartikel jaarlijkse begrotingswetten voorschrijft en niet langer een tweejaarlijkse begrotingsperiode mogelijk maakt.

Overigens wijzen wij er hierbij op, dat ingevolge de Comptabiliteitswet 1976 bij de opstelling van de jaarlijkse begroting in belangrijke mate rekening moet worden gehouden met de invloed van haar posten op de volkshuishouding in het algemeen en op de rijksfinanciën in volgende jaren in het bijzonder. Men zie de bepalingen van artikel 9 van die wet omtrent de nota

betreffende de toestand van 's Rijks Financiën (letter a) en omtrent de toevoeging aan de begroting van ramingen voor vier op het begrotingsjaar volgende jaren (letter b), alsmede het voorschrift in artikel 16 derde lid tot het opnemen van ramingen voor uitgaven in latere jaren van in het dienstjaar aan te gane verplichtingen.

Vervolgens vroegen de leden van de fractie van de V.V.D. welke sanctie er is, als de begrotingswetsontwerpen niet op het in de Grondwet genoemde tijdstip worden ingediend. Zij wezen daarbij op het feit, dat het recente verleden heeft getoond, dat enkele wetsontwerpen de leden van de Staten-Generaal eerst geruime tijd na Prinsjesdag bereikten.

Wij merken dienaangaande op, dat ons uit het recente verleden geen gevallen bekend zijn, waarin de door deze leden bedoelde vertraging bij de indiening van begrotingsontwerpen is opgetreden. Zo is de rijksbegroting voor het jaar 1980 de Tweede Kamer onmiddellijk na het openen van de gewone zitting van de Staten-Generaal aangeboden, derhalve op het daarvoor in de Grondwet aangewezen tijdstip. Wel is het zo, dat om technische redenen niet alle begrotingsontwerpen op dat tijdstip in druk verschenen waren. Op de vraag, welke sanctie er is als de begrotingsontwerpen niet op het in de Grondwet genoemde tijdstip worden ingediend, antwoorden wij als volgt.

Ingevolge de artikelen 355 en 356 van het Wetboek van Strafrecht kunnen de hoofden van de ministeriële departementen strafrechtelijk worden vervolgd, indien zij nalaten uitvoering te geven aan (onder meer) de bepalingen der Grondwet. Voor toepassing van deze artikelen dient opzet of grove schuld aanwezig te zijn. Intussen zijn de bedoelde sancties tot dusver van louter theoretische aard gebleken. De bepalingen zijn nimmer toegepast. In de praktijk is de sanctie op het niet naleven van het in de Grondwet bepaalde tijdstip – evenals voor overig niet in acht nemen van termijnen door de Regering – gelegen in de ministeriële verantwoordelijkheid jegens de Staten-Generaal.

Dezelfde leden betreurden het, dat uit de tekst van artikel 5.2.7, lid 3, niet ondubbelzinnig blijkt, welk staatsorgaan de rijksrekening formeel vaststelt. Zij waren van mening, dat uit de Grondwet (en niet uit de wet) zou moeten blijken, dat de vaststelling van het slot van de rekening bij wet zou moeten geschieden. Zij vroegen hierover het oordeel van de Regering. Allereerst merken wij op, dat het voorgestelde artikel op dit punt geheel in overeenstemming is met de sinds 1887 geldende bepaling van de huidige Grondwet.

Bij de herziening van 1887 verviel het sinds 1848 in de Grondwet (artikel 122) bepaalde, dat het slot der rekening door de wet wordt vastgesteld. De Regering achtte het bij de herziening van 1887 juist aan de toekomstige wetgever ruimte te laten voor de beoordeling, in welke vorm en van welke aard de verantwoording der Rijksuitgaven- en ontvangsten bij de overlegging der door de Rekenkamer goedgekeurde rekening zou zijn (zie Buys, De Grondwet III, blz. 224 en 225). De wetgever heeft niettemin – laatstelijk bij artikel 91 van de Comptabiliteitswet 1976 – het systeem behouden, dat de verantwoording over elk jaar geschiedt door indiening van een ontwerp van wet tot vaststelling van het slot van de rekeningen.

Van belang is daarbij nog het voorschrift, dat bij dit ontwerp van wet moeten worden gevoegd onder meer de rekeningen en een nota van toelichting. Mede gezien deze uitvoering van het grondwettelijk voorschrift, dat volgens het voorgestelde wetsontwerp zou worden gecontinueerd, lijkt er geen reden te bestaan het punt van de vaststelling van het slot der rekening thans opnieuw in de Grondwet te regelen.

Op de verdere vragen van deze leden inzake de rekening delen wij mede, dat de rekening in extenso aan de Kamer wordt overgelegd. Zij wordt niet vermenigvuldigd, doch op de bibliotheek van de Kamers voor de leden ter inzage gelegd. Het lijkt zeer onwaarschijnlijk dat de Tweede Kamer aanleiding zou vinden om de overgelegde en door de Algemene Rekenkamer goedgekeurde rekening te wijzigen, omdat goedkeuring inhoudt dat de rechtmatigheid van de in de rekening opgenomen bedragen (uitgaven, ontvangsten,

aangegane verplichtingen) door de Algemene Rekenkamer is gecontroleerd en akkoord is bevonden. Wij wijzen er daarbij volledigheidshalve op, dat het parlement als medewetgever zo nodig reeds in een eerdere fase van de totstandkoming van de rekening wordt ingeschakeld, namelijk indien op grond van artikel 72 van de Comptabiliteitswet 1976 een zogenaamde indemniteitswet moet worden vastgesteld.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
A. A. M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel

De Minister van Financiën,
A. P. J. M. M. van der Stee