

Zitting 1979–1980

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. 12

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 7 november 1979

In het eindverslag vroeg de bijzondere Commissie voor de grondwetsherziening naast een antwoord op de daarin opgenomen vragen en opmerkingen nog aan haar een afschrift te willen toezenden van het antwoord van de tweede ondergetekende op de brief van 3 september 1979 (stuk nr. 10). Een afschrift van het antwoord wordt hierbij overgelegd. (Zie bijlage I).

Het verheugde ons, dat de leden van de V.V.D.-fractie met genoeg hadden geconstateerd, dat de Regering bij nota van wijzigingen tegemoet was gekomen aan de wens om «onderzochte rekening» te vervangen door de term «goedgekeurde rekening». Deze leden bleven echter bezwaren houden tegen de redactie van het eerste lid van het artikel, luidende: «De begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk wordt bij de wet vastgesteld». Zij handhaafden hun mening, dat tweeërlei uitleg aan het woord «vaststellen» gegeven zou kunnen worden en stelden voor voornoemde bepaling als volgt te doen luiden:

«De begroting van de te ramen ontvangsten en van de uitgaven van het Rijk wordt bij wet vastgesteld».

Ook na hernieuwde overweging menen wij de voorkeur te moeten blijven geven aan de in het wetsontwerp voorgestelde redactie, waarin de woorden «te ramen» voor ontvangsten niet voorkomen.

Ter aanvulling van hetgeen wij hiervoor aanvoerden in het Nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State en in de memories van toelichting en van antwoord wijzen wij daartoe nog op het volgende.

De termen «begroten» en «begroting» zijn volgens de algemene woordenboeken synoniemen voor «schatten» of «ramen» en «schatting» of «raming». De woorden «te ramen» voegen bij het gebruik van de term «de begroting» daaraan dus niets toe. Bovendien zou niet duidelijk zijn waarom die woorden dan ook niet voor de uitgaven zouden moeten worden geplaatst. Het is daarom begrijpelijk, dat de bestaande Grondwet in artikel 146 spreekt van «de begroting der provinciale inkomsten en uitgaven» en in artikel 155, handelende over de gemeenten van «de begrotingen van inkomsten en uitgaven», zonder daarbij door een toevoeging een onderscheid te maken tussen inkomsten en uitgaven. Diezelfde terminologie wordt gebruikt in artikel 122 van de Provinciewet en artikel 238 van de gemeentewet.

Dat het opnemen van posten in een door de wet vast te stellen begroting nog meer beduidt dan het schatten of ramen, vloeit voort uit het voor het overheidsbeheer geldende wettelijke stelsel. Die opnemingsbetekent voor de uitgavenposten een autorisatie tot het verrichten van uitgaven en de ontvangstposten leggen op de overheid in het algemeen de plicht ernaar te streven de begrote (geraamde) bedragen te ontvangen. Wij vertrouwen hiermede thans de bezwaren van de leden van de V.V.D.-fractie te hebben weggenomen.

Wij betreuren het dat de leden van de P.v.d.A.-fractie ons antwoord op hun vraag over de positie van de Eerste Kamer bij de totstandkoming van de begroting buitengewoon onbevredigd vonden. Zij vroegen opnieuw of de Regering uiteen kan zetten 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 dit bij motie gevraagd heeft. Zij merkten daarbij nog op dat deze vraag meer klemt omdat ook dit voorstel in tweede lezing een tweederde meerderheid behoeft. Daaraan voegden zij nog toe, dat de Eerste Kamer zeer wel beleidsdebatten, anders dan bij behandeling van begrotingswetten, kan houden en dit ook doet.

Terwijl wij ons standpunt handhaven, dat het niet wenselijk is de discussie te heropenen die destijds bij de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid (12 944) is gewijd aan de positie van de Eerste Kamer, wijzen wij niettemin erop, dat de medewerking van de Eerste Kamer aan het tot stand komen van begrotingswetten past in haar positie van deel van de wetgevende macht. Wel mist de Eerste Kamer de rechten van initiatief en amendement. Haar functie bij de wetgeving is die van heroverweging van de door de Tweede Kamer aangenomen wetsontwerpen. Dat geldt dus ook voor de begrotingswetten. De Tweede Kamer heeft zich destijds duidelijk uitgesproken voor het ongewijzigd behouden van de bevoegdheden van de Eerste Kamer en daarbij is geen uitzondering gemaakt voor begrotingswetten. Uit het voorlopig verslag blijkt niet, dat een voorstel om op dit punt aan de Eerste Kamer haar plaats als medewetgever te ontnemen thans wel op een meerderheid zou mogen rekenen. Tegenover de verwijzing naar het feit, dat ook het onderhavige voorstel in tweede lezing een tweederde meerderheid zou behoeven, merken wij het volgende op. Zou die meerderheid niet worden verkregen, dan zou dit slechts tot gevolg hebben, dat de desbetreffende bepalingen van de bestaande Grondwet, die de Eerste Kamer ter zake niet uitsluiten, zouden worden gehandhaafd.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen de Regering voorts nog eens te overwegen of het budgetrecht van de Eerste Kamer, dat in zijn meest zuivere vorm autorisatie vooraf inhoudt, niet betekent, dat de begrotingsprocedure tussen Prinsjesdag en 1 januari niet meer voltooibaar is, gegeven de wijze van parlementaire behandeling zoals zij is gegroeid. Het standpunt van de Regering impliceert dat een na te streven situatie (begroting per 1 januari uiterlijk in het Staatsblad) illusoir is. Welke gedachten leven bij de Regering om ter zake een goede oplossing te bereiken?

Wij erkennen, dat het vrijwel uitgesloten is te achten, dat alle begrotingswetten vóór 1 januari van het jaar waarvoor zij moeten dienen, het Staatsblad zullen hebben bereikt. Niettemin wordt terecht ernaar gestreefd dit doel zoveel mogelijk nabij te komen. Met name wordt getracht de behandeling van alle of althans de meeste begrotingswetsontwerpen in de Tweede Kamer tijdig te voltooien. De Eerste Kamer beperkt zich welbewust bij haar behandeling van deze wetsontwerpen, zulks mede om over de datum van 1 januari zo min mogelijk uit te lopen. Zoals bekend wordt in de Comptabiliteitswet rekening gehouden met de mogelijkheid dat een hoofdstuk van de begroting niet vóór 1 januari van het dienstjaar, waarvoor het moet strekken, bij de wet is vastgesteld. Men zie artikel 20 van de wet, waarvan de tekst als bijlage II bij deze Nota is gevoegd. Momenteel worden van regeringszijde geen wijzigingen van de bestaande regeling overwogen.

Ten aanzien van het vierde lid constateerden deze leden dat de financiën welke in formele zin het Rijk toebehoren, met het grondwetsartikel bedoeld zijn. Zij vroegen zich af of de Grondwet niet dient te gebieden dat ook de financiën welke indirect rijkseigendom zijn, bij voorbeeld door een 100% deelneming, op dezelfde wijze rechtsbescherming genieten als de financiën in directe eigendom. De toegenomen diffusie tussen overheid en particuliere sector die het maatschappelijk leven kenmerkt, maakt het niet overbodig in de Grondwet te bepalen dat ook hier bij wet passende regels gesteld moeten worden. Tegen die achtergrond stelden zij nogmaals de vraag of het 4e lid, dat uitgehold kan worden door een toenemende delegatie van overheids-taken naar rechtspersonen, geen duidelijke inhoud behoeft.

Naar wij menen, passen in de Grondwet in het algemeen slechts beknopte formuleringen. Daaraan voldoet de bepaling van het voorgestelde vierde lid: De wet stelt regels omtrent het beheer van de financiën van het Rijk. Naast zijn directe strekking ligt daarin naar ons oordeel echter ook een duidelijke aanwijzing besloten dat het stellen van regels omtrent het beheer van instellingen en andere rechtspersonen bij wier financiën het Rijk in belangrijke mate is betrokken, ook bij of krachtens de wet dient te geschieden. De bestaande wetgeving en praktijk zijn hiermede in overeenstemming. Publiekrechtelijke rechtspersonen plegen door het Rijk slechts bij of krachtens de wet te worden ingesteld. Deelneming door het Rijk in publiekrechtelijke lichamen is voorts geregeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen. De artikelen 41, tweede lid, en 43, vierde lid, daarvan bepalen, dat zodanige deelneming slechts kan geschieden krachtens een wet, die mede de gevolgen hiervan regelt.

Ten aanzien van oprichting of medeoprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen dan wel deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen waarbij een geldelijk belang is gemoeid van meer dan f 100 000, schrijft artikel 40 van de Comptabiliteitswet 1976 voor dat machtiging bij of krachtens de wet vereist is. Reeds vóór de totstandkoming van de nieuwe Comptabiliteitswet was in menig geval de oprichting van en deelneming door de Staat in privaatrechtelijke lichamen bij de wet geregeld. Mede gezien deze wetsbepalingen blijven wij de voorkeur geven aan de beknopte formulering van het vierde lid.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel

De Minister van Financiën,
F. H. J. J. Andriessen

's-Gravenhage, 30 oktober 1979

Van uw hierboven vermelde brief heb ik met belangstelling kennis genomen. Het verheugde mij te lezen, dat uw college met voldoening heeft geconstateerd, dat door een nota van wijziging de tweede volzin van het derde lid van artikel 5.2.7 zo is gewijzigd, dat niet meer wordt gesproken van de door de Algemene Rekenkamer «onderzochte» doch van «goedgekeurde» rekening (Tweede Kamer, zitting 1978–1979, 14 226, nr. 9), waarmee is tegevoet gekomen aan het door de Rekenkamer in haar advies inzake de proeve van een nieuwe Grondwet op dit punt gemaakte bezwaar.

Uw brief betreft voorts en in hoofdzaak het noemen van de overlegging van de rekening aan de Staten-Generaal in een afzonderlijke volzin, een wijziging waaromtrent de Rekenkamer niet werd geraadpleegd. Uw college vermeldt hetgeen daarover in de memorie van toelichting is geschreven, namelijk dat de verantwoording van het gevoerde financiële beheer niet ten volle met de overlegging van de rekening behoeft samen te vallen; zij kan ten aanzien van bepaalde posten tevoren afzonderlijk geschieden, doch wel zal de verantwoording over het gehele beheer niet volledig zijn zonder overlegging van de rekening. Een en ander heeft uw college aanleiding gegeven tot een aantal opmerkingen en vragen.

Omtrent hetgeen uw college heeft aangevoerd, merk ik – mede namens de medeondertekenaars van de memorie van toelichting en van antwoord – het navolgende op. Dat omtrent de uiteindelijke formulering van de voorgestelde bepaling uw college niet is gehoord, is in overeenstemming met de algemeen bij deze grondwetsherziening gevolgde gedragslijn om na de adviezen naar aanleiding van de proeve en de rapporten van de staatscommissie geen verdere adviezen meer in te winnen. Wij verwijzen hierbij naar het stuk Werkwijze ten aanzien van de herziening van de Grondwet, aan de Tweede Kamer gezonden op 2 april 1976 (13 871, nr. 1, blz. 5).

Tot het kiezen van de in het wetsontwerp gevolgde redactie inzake de verantwoording van het gevoerde financiële beheer is overgegaan om ruimte te geven voor de mogelijkheid tevoren ten aanzien van bepaalde posten afzonderlijke verantwoording af te leggen. Daaraan zou behoefte kunnen ontstaan mede in verband met de ook door uw college genoemde veelal zeer late indiening van de rijksrekening. Op welke wijze van die mogelijkheid gebruik zou kunnen worden gemaakt, zal ingevolge het artikel de wet moeten bepalen. Dat de nieuwe Comptabiliteitswet zich ook in haar huidige redactie niet tegen een dergelijke partiële verantwoording zou verzetten menen wij te moeten betwijfelen. Ook bij de bestaande Grondwet en onder vigeur van de Comptabiliteitswet lijkt een partiële verantwoording slechts mogelijk als een uitvloeisel van de inlichtingenplicht der Regering ingevolge artikel 104 Grondwet. Mocht wijziging van de Comptabiliteitswet hiervoor nodig worden geacht, dan mag er van worden uitgegaan, dat daarbij aan de Algemene Rekenkamer een passende taak zal worden toebedeeld en dat hierover met uw college overleg zal worden gepleegd. Overigens blijft van belang – ook door uw college is hierop gewezen – dat, zoals ook uit de memorie van toelichting blijkt, de afzonderlijke verantwoording voor bepaalde posten niet tekort kan doen aan de verantwoording voor het gehele beheer, die niet volledig zou zijn zonder overlegging van de door de Algemene Rekenkamer goedgekeurde rekening.

Ik vertrouw hiermede de uit uw brief sprekende bezorgdheid te hebben weggenomen.

Afschrift van deze brief zend ik aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel

Artikel 20. 1. Wanneer enig hoofdstuk van de begroting niet vóór 1 januari van het dienstjaar, waarvoor het moet strekken, bij de wet is vastgesteld, is Onze Minister, aan wie het beheer over het desbetreffende hoofdstuk is opgedragen, bevoegd, teneinde de dienst gaande te houden, te beschikken over ten hoogste vier twaalfde gedeelten van de bedragen, welke in of bij de artikelen van uitgaaf van het laatstelijk bij de wet vastgestelde hoofdstuk voor een geheel jaar zijn toegestaan.

2. Indien de eisen van de dienst dit onvermijdelijk maken, kan de beherende Minister met medewerking van Onze Minister van Financiën bij uitzondering bij bepaalde artikelen van het eerste lid afwijken. Van het verlenen van zodanige medewerking geeft Onze Minister van Financiën maandelijks kennis aan de Algemene Rekenkamer en aan de Staten-Generaal.

Artikel 91. 1. De verantwoording over elk jaar geschiedt door indiening van een ontwerp van wet tot vaststelling van het slot van de rekeningen.

2. Onze Minister van Financiën voegt bij dit ontwerp van wet:

- a. de rekeningen,
- b. een nota van toelichting,
- c. de staat, bedoeld in artikel 86, derde lid, en het daarop betrekking hebbende resultaat van het onderzoek door de Algemene Rekenkamer.