

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. 7

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 26 juni 1979

Met belangstelling namen wij kennis van de beschouwingen, die door de verschillende fracties zijn gewijd aan de onderscheidene leden van het voorgestelde artikel. Wij beantwoorden deze in de volgorde van het voorlopig verslag.

#### **Het eerste lid van het voorgestelde artikel**

Naar de mening van de leden van de fractie van de P.v.d.A. dient het budgetrecht van de Eerste Kamer te vervallen. Zij wijzen hierbij ook op het bijzondere karakter van begrotingswetten, die geen strafbepalingen bevatten en geen directe gevolgen hebben voor de burgers. De argumenten die worden aangevoerd voor een rol van de Eerste Kamer bij de totstandkoming van gewone wetten, gelden hier naar hun oordeel dus niet. Zij stellen de Regering de vraag uiteen te 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 hierom bij motie gevraagd heeft.

Wij wijzen erop, dat bij de behandeling van de Nota inzake het grondwets-herzieningsbeleid (12 944) een uitvoerige discussie is gewijd aan de positie van de Eerste Kamer. Deze discussie resulteerde in de aanneming van de motie-De Kwaadsteniet (12 944, nr. 22) welke tot strekking had, dat de Eerste Kamer de haar thans toekomende taken en bevoegdheden, zowel naar het geschreven als het ongeschreven recht, zou moeten behouden. Tot deze taken en bevoegdheden behoort ook haar aandeel in de totstandkoming van de begrotingswetten. Dit heeft onze ambtsvoorganger naar onze mening terecht geleid tot de beslissing geen voorstel te doen tot ontneming van het budgetrecht aan de Eerste Kamer. Wij menen van onze zijde deze discussie thans niet te moeten heropenen. Wel merken wij nog op dat de begrotingswetten beogen de Regering te autoriseren tot uitvoering van de begroting. Hun behandeling geeft een goede gelegenheid tot gedachtenwisseling met de Regering over haar voorgenomen beleid. Dit zijn de belangrijkste bevoegdheden, waarvan het behoud door de Eerste Kamer van betekenis is.

Met instemming lazen wij, dat de leden van de V.V.D.-fractie zich met de algemene strekking van het wetsontwerp konden verenigen en dat zij er verheugd over waren dat de Regering uiteindelijk heeft besloten om geen voor-

stellen te doen die het budgetrecht aan de Eerste Kamer ontnemen. Wel hadden zij enige bezwaren tegen de terminologie die gebruikt werd waar het betreft de «vaststelling» van de ontvangsten. Zij stelden de vraag of niet door splitsing van deze zin het desbetreffende bezwaar van de Raad van State zou kunnen worden weggenomen.

Met verwijzing naar de uiteenzetting ter zake in het nader rapport vestigen wij de aandacht er op, dat het bij het voorgestelde artikel niet gaat om vaststelling van de ontvangsten (en uitgaven) voor het komende begrotingsjaar, doch om de vaststelling bij wet en de begroting daarvan. Daarvoor is de term «vaststelling» passend te achten.

### 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.

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. Naar hun oordeel hangt de jaarlijkse confrontatie tussen Regering en volksvertegenwoordiging over het gehele beleid inderdaad direct samen met de bespreking van de jaarlijkse begroting.

Daarom is naar wij menen terecht in het wetsontwerp opgenomen dat jaarlijks voorstellen van algemene begrotingswetten moeten worden ingediend. Voor het overslaan van een jaar, hetgeen bij tweejaarlijkse begrotingen mogelijk zou zijn, wordt dan ook in het wetsontwerp geen ruimte gelaten. Daaraan bestaat blijkens de ervaring sinds 1922 ook geen behoefte.

Bij de leden van de C.D.A.-fractie rees de vraag of de voorgestelde nieuwe tekst het wel mogelijk maakt dat naast algemene begrotingswetten meerjaren-deel-begrotingswetten worden vastgesteld, geheel los van de eventuele wenselijkheid. Zij verbonden daaraan de vraag hoe de Regering in de wetgevingspraktijk de invulling van enerzijds «uitgewerkte begrotingswet (jaarlijks)» en anderzijds «algemene raamwet (meerjaren)» ziet.

Naar ons oordeel staat de voorgestelde bepaling geenszins in de weg aan het vaststellen van ramingen voor een langere periode dan het begrotingsjaar. Het grondwetsartikel schrijft de jaarlijkse indiening van voorstellen van algemene begrotingswetten voor. Noch naar zijn tekst, noch naar zijn strekking verzet het zich tegen vaststelling van ramingen voor andere tijdvakken, indien hieraan behoefte mocht bestaan. Zouden dergelijke ramingen voor een langere periode dan een jaar worden vastgesteld, dan zal hiermede zeker bij de opstelling van de jaarlijkse begrotingen rekening worden gehouden. Maar bij de vaststelling van deze laatste, die immers bij wetten zal geschieden, kan zo nodig van een vroegere «algemene raamwet (meerjaren)» worden afgeweken.

De leden van de C.D.A.-fractie 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 ontwikkelingsamenwerkingsplafond.

Inderdaad worden wel begrotingswetten door meer dan een minister ondertekend. Allereerst is dat dan de minister, die over het desbetreffende hoofdstuk het financiële beheer voert. Men zie in dit verband de artikelen 17, eerste lid en 19, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 1976<sup>1</sup>. Daarnaast wordt door medeondertekening van een begrotingswet de bijzondere (mede)ver-

<sup>1</sup> De tekst van de bepalingen is opgenomen in de bijlage bij deze memorie van antwoord.

antwoordelijkheid van een minister zonder portefeuille voor het geheel of een deel van het onder het hoofdstuk vallende beleid tot uitdrukking gebracht. In samenwerking tussen de ondertekenende ministers – en eventueel door beslissingen van de Ministerraad – zal de verhouding ter zake in de praktijk haar gestalte moeten vinden. Het is niet nodig geacht in het onderhavige herzieningsontwerp de bepaling van artikel 135, eerste lid, Grondwet te handhaven, dat geen hoofdstuk der begroting van uitgaven meer dan die voor één departement van algemeen bestuur kan behelzen. Verwezen zij echter naar de eerste alinea van de toelichting op het tweede lid van het voorgestelde artikel 5.2.7, waaruit blijkt dat wordt uitgegaan van voortzetting van de splitsing van de begroting over de diverse departementen. Het is voorshands niet de bedoeling dat gebruik zal worden gemaakt van de door het nieuwe artikel te openen mogelijkheid begrotingshoofdstukken voor uitgaven van meer dan één departement van algemeen bestuur op te stellen. Voor gebruikmaking van die mogelijkheid zouden overigens de genoemde bepalingen van de Comptabiliteitswet 1976 moeten worden gewijzigd.

De leden van de P.P.R.-fractie stelden de vraag of het geen aanbeveling verdient ook in de nieuwe Grondwet te bepalen, dat de voorstellen van de algemene begroting worden ingediend op een tijdstip gelegen vóór het tijdvak waarvoor de begroting moet dienen.

Naar wij menen, volgt dit voldoende uit de vastlegging van het tijdstip van indiening (jaarlijks op de derde dinsdag van september of op een bij de wet te bepalen eerder tijdstip, artikel 3.2.1) en uit het feit, dat het om begrotingen gaat.

Deze leden vroegen naar de betekenis van de wijziging in de terminologie volgens welke de indiening van de voorstellen van de algemene begrotingswetten niet meer «door» maar «vanwege» de Koning zou geschieden.

Wij wijzen erop, dat deze redactie in overeenstemming is met de voorgestelde algemene gedragslijn voor de grondwettelijke terminologie ten aanzien van de Koning.

Men zie paragraaf 5 van de memorie van toelichting bij het wetsontwerp inzake de wetgevende macht (15 047). Zoals daarin is uiteengezet (zie blz. 10), geeft een redactie die spreekt van indiening van voorstellen *vanwege* de Koning de werkelijkheid beter weer dan de huidige grondwettelijke terminologie. Met name wordt daarbij gewezen op de reeds thans gebruikelijke wijze van aanbieding van de wetsvoorstellen inzake de rijksbegroting.

Voorts vroegen deze leden de Regering zich in dit verband te 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.

Naar wij menen, verzet noch de bestaande grondwettelijke bepaling, noch het voorgestelde artikel zich tegen initiatief-ontwerpen voor begrotingswetten, andere dan de ontwerpen voor de algemene begrotingswetten. Voor deze laatste worden regeringsvoorstellen voorgeschreven, hetgeen door het voorgestelde artikel zou worden gehandhaafd.

### 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.

Ook ten aanzien van dit wetsontwerp is niet afgeweken van de algemene gedragslijn, dat politieke en maatschappelijke organen nadat zij naar aanleiding van de Proeve voor een nieuwe Grondwet in de gelegenheid waren gesteld zich uit te spreken over wensen tot grondwetsherziening, niet nog over de concrete voorstellen tot grondwetsherziening worden gehoord. De Algemene Rekenkamer heeft destijds van haar gevoelen doen blijken; men zie haar advies, gepubliceerd in de Staatscourant van 13 februari 1968, nr. 31 en in de Documentatiereeks «Naar een nieuwe Grondwet?» deel 2, blz. 62 e.v. Aan de inhoud ook van dit advies heeft de staatscommissie de nodige aandacht geschonken en zulks is ook geschied bij het ontwerpen van het onderhavige voorstel.

In hun verdere beschouwingen omtrent het derde lid spraken de leden van diverse fracties zich uit of opperden zij althans bedenkingen tegen het doen vervallen uit de Grondwet van de eis, dat de aan het parlement over te leggen rijksrekening door de Algemene Rekenkamer zou moeten zijn goedgekeurd, en nog slechts, zoals in het wetsontwerp wordt voorgesteld, zou worden onderzocht.

Wij hebben een en ander ernstig overwogen. Wij zijn van oordeel dat ook bij het stellen van de eis, dat de door de Algemene Rekenkamer «onderzochte» rekening aan de Staten-Generaal wordt overgelegd, het toezicht van het parlement zeer wel tot zijn recht kan komen. Niettemin achten wij, nu tegen dit voorstel zovele bedenkingen en bezwaren rijzen, het beter op dit punt de bestaande grondwettelijke regeling te handhaven en derhalve voor te stellen, dat de door de Algemene Rekenkamer goedgekeurde rekening aan de Staten-Generaal wordt overgelegd. Daartoe strekt een bij deze memorie gevoegde nota van wijziging.

#### **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 en of daarmee ook de financiën van staatsbedrijven bedoeld zijn. Belangrijker achten zij echter de vraag of ook de financiën van bedrijven zijn bedoeld waarin de Staat alle aandelen of de meerderheid bezit.

Naar uit de tekst van de bepaling blijkt, betreft het voorgestelde grondwettelijke voorschrift het beheer van de financiën van het Rijk. Daaronder vallen zeker de financiën van de staatsbedrijven en ook het bezit aan aandelen, dat de staat in andere rechtspersonen heeft. Rechtstreeks valt echter het beheer van de financiën van dergelijke rechtspersonen niet onder de strekking van het grondwetsartikel. Uiteraard sluit dit niet uit, dat bij wettelijke bepalingen – algemene of speciale – regelen omtrent zodanig beheer worden gesteld die ook aan de Rekenkamer controlebevoegdheden toekennen. In het bijzonder wijzen wij hierbij op het bepaalde in artikel 80<sup>2</sup> der Comptabiliteitswet 1976, dat onder meer betrekking heeft op controlebevoegdheden van de Rekenkamer ten aanzien van privaatrechtelijke rechtspersonen in het kapitaal waarvan de Staat voor ten minste de helft deelneemt.

De grondwettelijke basis daarvoor is thans gelegen in het eerste lid van artikel 193 Grondwet: «Er is een Algemene Rekenkamer, welke samenstelling en taak door de wet worden geregeld». In het nog in te dienen ontwerp voor het hoofdstuk Vaste Colleges, wordt hiervoor eveneens een voldoende grondslag gegeven.

Op de vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie omtrent de indiening van een nieuwe ontwerp-Bedrijvenwet delen wij mede, dat het niet in het voor-nemen ligt hiermede te wachten totdat het voorgestelde grondwetsartikel van kracht zal zijn geworden.

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

---

<sup>2</sup> De tekst van dit artikel is opgenomen in de bijlage bij deze memorie van antwoord.