

Vergaderjaar 2000–2001

27 677

Raming der voor de Tweede Kamer in 2002 benodigde uitgaven, alsmede aanwijzing en raming van de ontvangsten

Nr. 12

RAPPORTAGE WERKGROEP ZELFSTANDIGE BEGROTINGS- AUTORITEIT STATEN-GENERAAL

Ontvangen 14 juni 2001

1. Inleiding

De begroting van de Staten-Generaal is opgenomen in hoofdstuk II van de Rijksbegroting. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is politiek verantwoordelijk voor dit hoofdstuk.

Op verzoek van het Presidium van de Tweede Kamer heeft een ambtelijke werkgroep zich gebogen over de opdracht:

- Een inventarisatie en beschrijving te maken van de verantwoordelijkheids- en bevoegdhedenstructuur ten aanzien van de eigen begrotingen van de parlementen in enkele ons omringende landen.
- De voor- en nadelen van een zelfstandige begrotingsautoriteit voor de Staten-Generaal in kaart te brengen.

De werkgroep is zes maal bijeen geweest. De samenstelling van de werkgroep is opgenomen in bijlage 1.

2. Huidige situatie rond de begrotingen van de Staten-Generaal en historische achtergronden daarvan

De verhouding tussen de budgettaire positie van de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet van de Koning en het beheer door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is voor wat betreft hoofdstuk II van de Rijksbegroting gebaseerd op artikel 105 van de Grondwet.

Het eerste lid van dit artikel zegt: «De begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk wordt bij de wet vastgesteld». Het tweede lid van artikel 105: «Jaarlijks worden voorstellen van algemene begrotingswetten door of vanwege de Koning ingediend». In de Comptabiliteitswet zijn de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet van de Koning in één begrotingshoofdstuk geplaatst. Ingevolge artikel 16 van de Comptabiliteitswet voert de Minister van BZK het beheer over hoofdstuk II.

Begin jaren negentig is om twee redenen discussie ontstaan over het begrotingsbeheer bij de Hoge Colleges. Allereerst kwam het steeds vaker voor dat een Hoog College en de Minister van BZK niet of uiterst moeizaam tot overeenstemming kwamen over de inhoud van de in te dienen begroting. Dit speelde niet alleen bij de Tweede Kamer maar ook bij de

Algemene Rekenkamer en de Raad van State. Uiteindelijk is overigens steeds overeenstemming bereikt.

Daarnaast kwam bij de behandeling van de vierde en vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet naar voren dat in de nieuwe bepalingen over het begrotingsbeheer, de controle en de administratie geen rekening was gehouden met de bijzondere positie van de Hoge Colleges van Staat. De vraag diende zich aan hoe in de regelgeving recht kon worden gedaan aan het staatsrechtelijke spanningsveld dat de Minister van BZK formeel verantwoordelijk is voor de begroting van de Hoge Colleges van Staat en voor de onafhankelijkheid van genoemde Colleges. Hieraan werd tegemoet gekomen door aanvaarding van een amendement van de Tweede Kamer op artikel 16, tweede lid, van de Comptabiliteitswet. In dit artikel is vastgelegd dat de Minister van BZK formeel het beheer voert over de begroting van de Colleges. Met het amendement werd aan deze bepaling toegevoegd dat de Minister afspraken dient te maken over de inhoud van het te voeren beheer, zodat recht wordt gedaan aan de staatsrechtelijke positie van de Colleges.

De beheersafspraken inzake de begrotingsvoorbereiding en het beheer zijn vastgelegd in brieven van de Minister van BZK aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 22 348 nrs. 1 t/m 5).

De praktijk heeft de afgelopen jaren bewezen dat de beheersafspraken over het algemeen goed hanteerbaar zijn, doch actualisatie op een aantal onderdelen binnen de begrotingscyclus is gewenst. Onlangs heeft het ministerie van BZK voorstellen geformuleerd de beheersafspraken bij te stellen. De beide Kamers hebben de Minister van BZK hierop laten weten op dit moment te twifelen aan de procedurele zinvolheid van het verzoek, daar de voorgestelde actualisering, mogelijk, zou kunnen conflicteren met de bevindingen van dit rapport.

3. Staatsrechtelijke positie van de Staten-Generaal in relatie tot de eigen begroting

a. Staatsrechtelijke uitgangspunten

Het Nederlandse staatsbestel kent, anders dan bijvoorbeeld het staatsbestel van de Verenigde Staten, geen strikte scheiding van machten. De drie «staatsmachten» (wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht) staan niet volledig los van elkaar, maar opereren in een stelsel van «checks and balances». Het duidelijkst komt dit tot uiting bij de wetgeving, die door regering en Staten-Generaal gezamenlijk wordt vastgesteld (zie artikel 81 Grondwet).

De Grondwet schrijft in artikel 105, eerste lid, voor dat de begroting van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk *bij de wet* wordt vastgesteld. Dit betekent dus – gezien het bovenstaande – dat de begroting door regering en Staten-Generaal *gezamenlijk* wordt vastgesteld.

Anders dan gewone wetten worden voorstellen voor algemene begrotingswetten *door of vanwege de Koning ingediend*, zo schrijft het tweede lid van artikel 105 Grondwet voor. Dit betekent dat de Tweede Kamer – anders dan bij gewone wetten – met betrekking tot algemene begrotingswetten geen recht van initiatief toekomt. De Grondwet verzet zich niet tegen initiatiefvoorstellen van de Tweede Kamer voor begrotingswetten die niet het karakter van een algemene begrotingswet hebben. Voor algemene begrotingswetten worden regeringsvoorstellen voorgeschreven (zie de parlementaire geschiedenis van de Grondwet 1983, kamerstukken II 1978–1979, 14 226, nr. 7, p. 3).

b. In vergelijking met andere Hoge Colleges

De Staten-Generaal heeft in enkele opzichten een andere positie dan de overige Hoge Colleges van Staat (met name de Raad van State, de Alge-

mene Rekenkamer en de Nationale ombudsman). Waar de laatstgenoemde een meer onafhankelijke – want vooral adviserende, controlerende en deels rechtsprekende- functie hebben, is de Staten-Generaal naast controleur van de regering ook medewetgever. Doordat Nederland geen stelsel van scheiding der machten kent, maar meer één van evenwicht der machten («checks and balances») kunnen regering en Staten-Generaal niet onafhankelijk van elkaar functioneren maar zijn zij op elkaar aangewezen.

Met betrekking tot de totstandkoming van de begroting – waaronder ook de eigen begroting – speelt de Staten-Generaal dus ook formeel een medewetgevende rol. In materieel opzicht heeft de Staten-Generaal invloed op de eigen begroting. De kamers stellen hun eigen ramingen vast en doen dit – anders dan de overige Hoge Colleges – in een openbare behandeling. Dit lijkt uiterlijk dus enigszins op een gewone wetgevingsprocedure, maar heeft als essentieel verschil dat de regering er niet bij betrokken is.

Met betrekking tot het begrotingsbeheer bestaan beheersafspraken tussen de kamers en het Ministerie van BZK. Anders dan de andere Hoge Colleges bespreken de Kamers in het openbaar de verantwoording over hun financiële beleid en beheer.

c. Vergelijking met het buitenland

In het kader van dit rapport is onderzoek gedaan, in de vorm van een vragenlijst, bij andere parlementen in Europa. De vragenlijst en de rapportage zijn integraal opgenomen in bijlage 6. Hoewel opgemerkt moet worden dat in elk land de verhouding tussen de staatsmachten constitutioneel verschillend is geregeld, steunend op geschiedenis en cultuur, en een goede vergelijking moeilijk te maken is, zijn naar aanleiding van de resultaten van deze enquête toch een aantal voorzichtige algemene conclusies te trekken. De meeste parlementen in Europa hebben een juridische grondslag voor hun onafhankelijkheid en bij een groot deel is de onafhankelijkheid met zoveel woorden vastgelegd in de grondwet. In de meeste landen maakt de begroting van het parlement deel uit van de staatsbegroting, maar er wordt door of vanwege de regering niet geïntervenieerd op de begroting van het parlement. In een groot aantal landen zijn, ondanks formele vastlegging in grondwet of wet, met name de organisatorische en procedurele aspecten van budgettaire onafhankelijkheid vaak niet met zoveel woorden geregeld. Een situatie die wat dat betreft vergelijkbaar is met de Nederlandse. Er is slechts een klein aantal parlementen (en dan met name in Oost-Europa) recent overgegaan tot financiële onafhankelijkheid.

4. Vormen van zelfstandigheid; voordelen, nadelen en knelpunten

a. Het handhaven van het stelsel van beheersafspraken

Deze variant houdt in dat de huidige werkwijze wordt gecontinueerd en de bestaande beheersafspraken verder kunnen worden verfijnd. De ramingvoorstellen van de Staten-Generaal worden afgewogen binnen het totaal van de rijksbegroting, de formele verantwoordelijkheden blijven volledig onaangetast en er is een praktische vormgeving voor de specifieke positie van de Staten-Generaal, die vooral wordt gekenmerkt door een duidelijke verantwoording van gemaakte afwegingen van de zijde van het kabinet. De beperking van de beheersafspraken is echter dat in belangrijke mate de procedurele gang van zaken rond begrotingsvoorbereiding en -uitvoering beschreven is. De beheersafspraken hebben nauwelijks betrekking op de inhoudelijke afwegingen van het kabinet inzake budgettaire ontwikkelingen bij de Hoge Colleges. Evenmin betreffen de beheersafspraken de inhoudelijke gevolgen voor de Hoge Colleges van de budget-

taire afwegingen die het kabinet maakt voor de gehele rijksbegroting. Dit heeft ertoe geleid dat de begroting van hoofdstuk II ook tijdens de werking van de beheersafspraken heeft meegedeeld in de generale ombuigings-taakstellingen.

Voordelen:

- De wet hoeft niet te worden gewijzigd.
- Het is een flexibele oplossing.

Nadelen:

- Er is zowel ambtelijk als politiek/bestuurlijk overleg nodig met het ministerie van BZK.
- De budgettaire onafhankelijkheid van de Staten-Generaal is niet wettelijk vastgelegd.

Een afgeleide van deze variant is:

Het vastleggen van budgettaire zelfstandigheid door middel van een brief van de Minister van BZK

Met het vastleggen van de budgettaire zelfstandigheid in een brief van het kabinet aan de Staten-Generaal en het aansluitend aanpassen van de toelichting van artikel 16, tweede lid, van de Comptabiliteitswet wordt beoogd binnen het kader van de beheersafspraken de autonome en onafhankelijke positie van de Staten-Generaal verder te verankeren. Een voordeel van deze vorm is dat er geen wetswijziging nodig is. Deze variant is de minst heldere en maakt het noodzakelijk veel zaken van administratieve en financiële aard in de vorm van nadere afspraken te regelen.

b. Het vastleggen van budgettaire zelfstandigheid in de Comptabiliteitswet

Vastlegging in de Comptabiliteitswet van de zelfstandig vastgestelde raming van de Staten-Generaal kan slechts als er een formule in de trant van «tenzij dit in strijd is met het algemeen belang» wordt toegevoegd. Wijziging in die zin van de comptabiliteitswet codificeert de bestaande praktijk, maar laat de formele mogelijkheid open voor de Minister om van deze praktijk af te wijken.

De begroting van de Staten-Generaal kan in dit geval van hoofdstuk II van de Rijksbegroting overgaan naar de begroting en, dienovereenkomstig naar de begrotingswet, van het ministerie van Financiën.

Los van deze wetswijziging maar wel aan nadere afspraken onderhevig is de vraag of de dienstverlening die nu van het ministerie van BZK wordt ontvangen, zoals begrotingsondersteuning, de ondersteuning bij invoering van nieuwe regelgeving in de salarisadministratie en de ondersteuning van de accountantsdienst moet vervallen. Dit soort diensten moet elders worden ingekocht, hoewel die «inkoop» van diensten ook bij het ministerie van BZK onder contract kan gebeuren. Voordeel hiervan is dat de relatie helder wordt, de Staten-Generaal kopen diensten in bij het ministerie van BZK en betalen daarvoor.

Deze variant kan redelijk snel worden gerealiseerd. Bovendien kan deze variant binnen de grondwet blijven, indien het tweezijdige karakter van het wetgevingsproces (betrokkenheid van regering en Staten-Generaal) niet wordt aangetast.

Een tekstvoorstel wordt gegeven in bijlage 4.

Voordelen:

- Realisatie kan snel en relatief simpel.
- De budgettaire situatie van de Staten-Generaal is meer helder.

Nadelen:

- Deze variant vereist wetswijziging.
- Begrotingssysteem blijft gehandhaafd.

- Medewerking Regering blijft vereist.
- Regering kan theoretisch afwijken van Raming.

c. Vastleggen van budgettaire zelfstandigheid door middel van een wijziging van de grondwet

In deze variant wordt de budgettaire onafhankelijkheid van de Staten-Generaal in de Grondwet vastgelegd. Deze variant is staatsrechtelijk het meest helder, en vergeleken met de andere varianten het meest vergaand. Op basis van een grondwetswijziging moet vervolgens bezien worden welke wetten moeten worden aangepast. De Staten-Generaal verlaten dan hoofdstuk II van de Rijksbegroting en de afdracht van gelden aan de Staten-Generaal kan worden ondergebracht in de begroting van het ministerie van Financiën.

Een probleem is dat gebroken wordt met de systematiek dat begrotingen worden ingediend bij wet. In ons staatsrechtelijk bestel krijgen begrotingen de vorm van een wet. De beheerder/uitvoerder van wetten, en dus ook van begrotingswetten, kan staatsrechtelijk slechts de regering zijn. In dit verband kan de Staten-Generaal formeel niet de beheerder zijn van zijn eigen begrotingswet. Zelfs bij grondwetswijziging zal een systematiek gekozen worden zoals hierboven beschreven, dat het bedrag van de door de Staten-Generaal aangenomen eigen begroting opgenomen moet worden als artikel in de begroting van Financiën.

Bij deze variant kan een zelfde herbezinning plaatsvinden door de Staten-Generaal op de dienstverleningsrelatie met het ministerie van BZK zoals beschreven bij variant b.

Deze variant vergt een lange procedure.

Een tekstvoorstel wordt gegeven in bijlage 5.

Voordelen:

- Staatsrechtelijk onafhankelijk begrotingsrecht voor de Staten-Generaal.
- Het regelen van de eigen huishouding van de Staten-Generaal komt beter tot zijn recht.
- Geen overleg met Regering meer nodig.

Nadelen:

- Vergt een lange procedure.
- Doorbreekt het huidige stelsel van begrotingen, waarin de wetsvorm is voorgeschreven.
- Doorbreekt het stelsel van begrotingen dat inkomsten en uitgaven omvat.

5. Werkwijze

De werkgroep stelt het Presidium ter zake de volgende werkwijze voor: Allereerst zal door het Presidium een keuze gemaakt moeten worden uit de beschreven varianten.

Vervolgens zal het Presidium overeenstemming met de Huishoudelijke Commissie van de Eerste Kamer moeten bereiken. De beide Kamers zullen in dit verband samen moeten optrekken en tot overeenstemming moeten komen met de regering.

Daarna kan bezien worden hoe de gekozen variant geïmplementeerd gaat worden en moet een plan van aanpak en een werkmethode bepaald worden.

1. Samenstelling werkgroep.
2. Aanpassing wet- en regelgeving i.v.m. zelfstandige begrotingsautoriteit.
3. Aandachtspunten bij budgettaire onafhankelijkheid.
4. Tekstvoorstel voor bepaling in de Comptabiliteitswet.
5. Tekstvoorstel voor bepaling in de Grondwet.
6. Uitwerking vragenlijst ECPRD.

Bijlage 1

Samenstelling werkgroep Zelfstandige Begrotingsautoriteit

Eerste Kamer der Staten-Generaal:

K. Baart, Hoofd Griffie
L.A. de Mooij, Comptabele

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

Mw. Drs. G.C.M. Luif, Coordinator afdeling Financieel-Economisch en Begrotingsbeleid.

Mr. J.A. Peters, Directeur Constitutionele Zaken en Wetgeving.

Tweede Kamer der Staten-Generaal:

M.J. Hatzmann, Hoofd stafdienst Financieel-Economische Zaken
H.W. Bakker, Directeur Bedrijfsvoering, voorzitter
P. van Rijn, Hoofd Bureau ondersteuning Bedrijfsvoering, secretaris.

Bijlage 2

Aanpassingen wet- en regelgeving in verband met zelfstandige begrotingsautoriteit

Over een mogelijke herziening van de Grondwet wordt korthedshalve verwezen naar het rapport. De onderhavige inventarisatie richt zich met name op de Comptabiliteitswet en de daarin genoemde (uitvoerings-) regelingen.

Uiteraard hangt het geheel samen met de wijze waarop in de Grondwet de zelfstandige positie van de Staten-Generaal wordt uitgewerkt. Vooral nog is er vanuit uitgegaan dat daar waar binnen de regelgeving «Onze Minister» of «Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties» wordt genoemd in de toekomst moet staan «De Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal».

Overigens is bij een eerdere herziening (wijziging) van de Comptabiliteitswet al enig recht gedaan aan de specifieke positie van de Hoge Colleges van Staat door het toekennen van met name een aanwijzings- en intrekkingbevoegdheid aan de Voorzitters van deze Colleges en het vastleggen van werkafspraken.

Wijziging Comptabiliteitswet

De volgende artikelen moeten kritisch worden bezien of aanpassing noodzakelijk is:

- **Artikel 1, lid 1**; definitie begroting van het Rijk.
- **Artikel 6, lid 2**; begrotingsartikel personeel en materieel.
- **Artikel 7**; begrotingspresentatie en structuren (bijvoorbeeld classificaties).

- **Artikel 8, lid 1**; opstellen voorstellen van wet begroting en meerjarenramingen;
- **Artikel 10, lid 1**; opstellen voorstellen van wet tot wijziging van de begroting. Hiertoe behoort ook de slotwet die aan het einde van het begrotingsjaar wordt opgesteld.
- **Artikel 16, lid 2**; ministeriële verantwoordelijkheid minister van BZK voor begroting van de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet van de Koning.
- **Artikel 17, lid 1**; verantwoordelijkheid voor een ordelijk en controlebaar financieel beheer.
- **Artikel 17, lid 2**; beschikkingsmacht over bedragen die voor het aangaan van verplichtingen en voor het verrichten van uitgaven in de begroting zijn toegestaan.
- **Artikel 17, lid 4 e.v.**; bevoegdheid tot het aanwijzen en intrekken van een aanwijzing van personen die namens de Voorzitters bevoegd zijn tot het aangaan van verplichtingen en het doen van uitgaven. In feite wordt hier bedoeld het aanwijzen van «budgethouders» die door middel van een goedgekeurd bestedingsplan worden gemachtigd.
- **Artikel 18**; situatie dat een wet tot vaststelling van een begroting niet voor 1 januari van het jaar waarop de begroting betrekking heeft, is vastgesteld (4/12-staat).
- **Artikel 19**; verantwoordelijkheid voor aan het Rijk toebehorende of toevertrouwde gelden en geldswaardige papieren. Daarnaast regelt dit artikel de bevoegdheid om personen aan te wijzen die namens de Voorzitters worden belast met het verrichten van uitgaven en ontvangsten en het bewaren van gelden (kasbeheer[der]). Verder regelt dit artikel de verantwoordelijkheid voor het beheer van niet-geldelijke zaken en de bevoegdheid om personen aan te wijzen die namens de Voorzitters met dat beheer worden belast (materieelbeheer[der]). Dit artikel heeft met name te maken met het kasbeheer en het materieelbeheer. Beide onderwerpen worden nader uitgewerkt in het Besluit Kasbeheer 1998 en het Besluit Materieelbeheer 1996.
- **Artikel 20**; hierin wordt opgedragen dat een administratie wordt gevoerd die inzicht geeft in het gevoerde beheer en voldoet aan eisen van doelmatigheid en controlebaarheid. Als zelfstandige begrotingsautoriteit vervalt in dat verband de maandelijkse verantwoordingsplicht naar het ministerie van BZK. Daarvoor in de plaats komt een periodieke (maandelijkse) informatie (c.q. verantwoordings) plicht aan het ministerie van Financiën (kasstaten, maandstaten, etc.).
- **Artikel 21**; op een ministerie wordt de zorg voor de begrotingszaken en de daarmee samenhangende administraties opgedragen aan de centrale directie Financieel Economische Zaken. Verder bevat het artikel een bepaling waarin staat wie betrokken zijn bij de aanwijzing van het hoofd van de centrale directie FEZ. De taak van de Centrale Directie Financieel Economische Zaken wordt nader uitgewerkt in het Besluit taak CDFEZ. Voor de stafdiensten FEZ van beide Kamers houdt een dergelijke verantwoordelijkheid in dat direct met de inspectie Rijksfinanciën wordt gecommuniceerd en dat een begrotingsadministratie moet worden gevoerd (begrotingsmutaties).
- **Artikel 22**; regelt de controle door de accountantsdienst.
- **Artikel 27**; regelt de bevoegdheid tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen en de mogelijkheid deze bevoegdheid te verlenen aan medewerkers (derden) door middel van een algemene of bijzondere volmacht. Deze bevoegdheid wordt uitgewerkt in het Besluit Privaatrechtelijke Rechtshandelingen 1996 en de richtlijn Volmachtregisters. In lid 3 van artikel 27 is deze bevoegdheid toegekend aan de Voorzitter van de Eerste en Tweede Kamer.
- **Artikel 32**; taak van de centrale financieel-economische afdeling, het beheer van geldelijke en niet-geldelijke zaken en het verlenen van voorschotten.

- **Artikel 35**; het toezicht van de minister van Financiën.
- **Artikel 36**; gegevensverstrekking aan de minister van Financiën in het kader van het toezicht ingevolge artikel 35 en het voorafgaand toezicht inzake het aangaan van verplichtingen.
- **Artikel 65**; verantwoordelijkheid opstellen financiële verantwoording die bestaat uit (a) de rekening van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, voorzien van een toelichting en (b) de op deze rekening aansluitende saldibalans per 31 december, voorzien van een toelichting. De Staten-Generaal zullen als zelfstandige begrotingsautoriteit zelf verantwoordelijk zijn voor het opstellen van een financiële verantwoording.
- Uiteraard zullen de artikelen, die hier niet specifiek zijn vermeld, ook nog moeten worden beoordeeld.

Vervolgens zullen de onderstaande (uitvoerings)regelingen moeten worden beoordeeld:

1. Besluit taak Centrale Directie Financieel Economische Zaken;
2. Besluit taak Departementale Accountantsdienst;
3. Besluit Kasbeheer 1998;
4. Besluit Materieelbeheer 1996;
5. Regeling Contractbeheer 1996;
6. Besluit Privaatrechtelijke Rechtshandelingen 1996;
7. Besluit verlening voorschotten;
8. Verrekenregeling;
9. Regeling Kwijtschelden en Buiteninvorderingstelling;

Verder dienen alle regelingen op het terrein van het betalingsverkeer beoordeeld te worden. De Staten-Generaal heeft tot nu toe altijd de status gehad van «rekenplichtige dienst». Deze status verandert op het moment dat de beide Kamers een zelfstandige begrotingsautoriteit worden.

Andere aspecten

Naast de regelgeving dienen er nog een aantal andere aspecten die, met deze zelfstandigheid samenhangen, onder de aandacht gebracht te worden. Het betreft de intermediairfunctie van het ministerie van BZK en de vertegenwoordiging in overleggremia (IOFEZ, ICPR, etc.).

Het ministerie van BZK treedt nu nog regelmatig op als intermediair naar bijvoorbeeld de belastingdienst en sociale verzekeringsinstellingen (loonbelasting en sociale premies), naar uitvoeringsinstanties (USZO en ABP) en het ministerie van Financiën. Het mogelijk wegvallen (of anders inrichten) van deze intermediairfunctie leidt ertoe dat deze werkzaamheden door de beide Kamers zelf moeten worden uitgevoerd.

Een ander aspect is het meer direct participeren in diverse overleggremia zoals het IOFEZ en de ICPR. Ongetwijfeld zijn er nog meer interdepartementale overlegvormen waaraan de Staten-Generaal nu niet deelnemen omdat het ministerie van BZK hierin zitting heeft. Mogelijk moeten de instellingsbesluiten van deze gremia worden aangepast.

Met het bovenstaande is een aardig beeld geschetst van de te realiseren wijzigingen in het kader van de «zelfstandige begrotingsautoriteit». Overigens is dat alleen nog maar gedaan voor de comptabele regelgeving. De rechtspositionele wet- en regelgeving ligt meer op het terrein van de stafdiensten Personeel & Organisatie van de beide Kamers.

Bijlage 3

Aandachtspunten bij budgettaire onafhankelijkheid

Bij een wijziging van de budgettaire situatie van de Staten-Generaal zijn een aantal zaken die aandacht behoeven. De belangrijkste volgen hieronder.

Huisvesting

De rijkshuisvesting wordt met ingang van 1999 voor het overgrote deel bekostigd met gebruiksvergoedingen die de ministeries betalen aan de Rijksgebouwendienst (RGD) voor geleverde huisvestingsproducten. Dit is geregeld in de huur-verhuurrelatie. Voor de huisvesting van de Hoge Colleges van Staat is zulk een relatie niet aanwezig omdat deze gebruikers niet deelnemen aan het nieuwe financieringsstelsel voor rijkshuisvesting dat per 1 januari 1999 in werking is getreden. Voor de Hoge Colleges van Staat krijgt de afwijkende financiering vorm via het artikel «inputfinanciering buiten de huur-verhuurrelatie» op de begroting van het ministerie van VROM naar de agentschapbegroting van de RGD.

Op dit moment wordt door de RGD en het ministerie van Financiën nagegaan of en hoe de nadelen van de huur-verhuurrelatie voor relatief kleine organisaties als de Hoge Colleges en het ministerie van Algemene Zaken minder knellend kunnen worden gemaakt en de voordelen tot hun recht kunnen komen. Op het moment dat de voorstellen met de Hoge Colleges worden besproken is hierbij ook de vraag aan de orde of budgettaire zelfstandigheid over de huisvestingsbudgetten voor huisvesting, beheer, adviezen en services van de Staten-Generaal gewaarborgd is.

Personeel

Voor het personeel van de Staten-Generaal is een eigen ambtenarenreglement van toepassing (ARSG). Voor wat betreft het arbeidsvoorwaardenoverleg maken de Staten-Generaal onderdeel uit van het sectoroverleg rijksoverheid (SOR). De eventuele consequenties van begrotingszelfstandigheid voor het personeel behoeven nog nadere inventarisatie en studie.

Begrotingsbeheer

Voor wat betreft het begrotingsbeheer is uitgangspunt dat de Minister van BZK zich inzake de uitvoering van het beheer met betrekking tot hoofdstuk II van de Rijksbegroting beperkt tot die verantwoordelijkheden waarop de Minister op basis van de Comptabiliteitswet aanspreekbaar is. Voor de artikelen 17 t/m 22 van de Comptabiliteitswet zijn toelichtingen geformuleerd ter concretisering van de beheersafspraken. Daarnaast is bij een eerdere herziening van de Comptabiliteitswet al enig recht gedaan aan de specifieke positie van de Hoge Colleges van Staat door het toekennen van de bevoegdheid om zelf personen aan te wijzen die verplichtingen kunnen aangaan en uitgaven kunnen doen.

Uitvoering administraties

Binnen de huidige constellatie van de beheersafspraken is geen wijziging opgetreden in de uitvoering van diverse administraties zoals de schade-loosstelling en de onkostenvergoedingen van de Kamerleden en de salarisadministratie voor het ambtelijk personeel. Deze administraties worden onder verantwoordelijkheid van de Minister van BZK op dit ministerie uitgevoerd.

Bijlage 4

Tekstvoorstel voor bepaling in de Comptabiliteitswet

Onze Minister neemt de ramingen van de beide Kamers der Staten-Generaal over, tenzij dit in strijd is met het algemeen belang.

Toelichting

De Staten-Generaal hebben een bijzondere positie als gekozen mede-wetgevend en controlerend orgaan, waarbij een van de regering afhankelijke positie in de begrotingscyclus niet past. Dit is al sinds het midden van de negentiende eeuw erkend.

De ramingen van zowel de Eerste als Tweede Kamer van de Staten-Generaal maken deel uit van hoofdstuk II (Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin) van de rijksbegroting. Met betrekking tot de begroting van de Kamers der Staten-Generaal heeft zich al vroeg een bijzondere praktijk ontwikkeld. Deze houdt in dat de Kamers zelf in het openbaar hun ramingen vaststellen en dat de regering deze ramingen overneemt. Met betrekking tot de Kamers der Staten-Generaal zijn bovendien sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw beheersafspraken *sui generis* gemaakt.

Bij het vaststellen van de begroting van de Kamers is het daarom gepast dat de ramingen van de Kamers in beginsel door de regering worden gevolgd. Dit kan echter geen absolute verplichting zijn, aangezien dit in strijd zou zijn met de in de Grondwet voorgeschreven wetgevingsprocedure. Artikel 105 schrijft immers voor dat de rijksbegroting bij wet wordt vastgesteld en dat de voorstellen van algemene begrotingswetten door of vanwege de Koning worden ingediend. De totstandkomingsprocedure van een wet is vastgelegd in de artikelen 81 e.v. Grondwet. Deze bepalingen voorzien in een vaststelling van wetten door regering en Staten-Generaal «gezamenlijk», hetgeen de mogelijkheid tot gemeen overleg moet insluiten. Een verplichting voor de regering om een raming van de Kamers der Staten-Generaal te allen tijde ongewijzigd over te nemen zou zich hiermee niet verdragen. De regering moet dus in beginsel de mogelijkheid hebben van de ramingen van de Staten-Generaal af te wijken.

De hier voorgestelde bepaling codificeert de bestaande praktijk waarin de minister de ramingen van de Staten-Generaal pleegt over te nemen, maar laat tevens de mogelijkheid open van deze praktijk af te wijken. Een dergelijke afwijking is uitsluitend mogelijk indien het overnemen van de ramingen van de Staten-Generaal in strijd is met het algemeen belang. Door de objectieve formulering («in strijd *is*») is – anders dan bij een subjectieve formulering («in strijd *acht*») – verzekerd dat er geen sprake kan zijn van een eenzijdige actie van de regering, maar dat de aanwezigheid van strijd met het algemeen belang in overleg tussen de minister en de Staten-Generaal dient te worden vastgesteld.

Bijlage 5

Tekstvoorstel voor een verandering van de Grondwet

Nieuw artikel 72a

1. Beide Kamers stellen jaarlijks hun eigen begroting vast.
2. Zij stellen regels vast inzake de verantwoording en het beheer van hun ontvangsten en uitgaven.

Wijziging artikel 105

Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. Dit artikel is niet van toepassing op de begroting van de Kamers der Staten-Generaal.

Toelichting

Deze bepaling vormt een uitzondering op de algemene begrotingsbepaling (artikel 105), waarin is vastgelegd dat de begroting van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk bij de wet wordt vastgesteld. Om dit tot uitdrukking te brengen wordt een nieuw vijfde lid aan artikel 105 toegevoegd, waarin de Kamers der Staten-Generaal expliciet van de grondwettelijke voorschriften voor begroting, verantwoording en beheer van de inkomsten en uitgaven worden uitgezonderd.

De bepaling over de begrotingen van de Kamers is ondergebracht in hoofdstuk 3 (Staten-Generaal) en volgt op de bepaling, dat de Kamers een reglement van orde vaststellen. Door beide bepalingen wordt tot uitdrukking gebracht dat de Kamers hun eigen huishoudelijke zaken zelfstandig – dus zonder bemoeienis van de regering – regelen.

Het nieuw voorgestelde artikel 72a is van toepassing op de begroting, de verantwoording en het beheer van de inkomsten en uitgaven van de Kamers. Dit is achtereenvolgens in de twee leden van het artikel uitgewerkt.

Het eerste lid voorziet erin dat de vaststelling van de begroting van de Staten-Generaal voortaan niet meer bij wet zal geschieden. In de huidige praktijk is het al zo dat de Kamers zelfstandig hun ramingen in het openbaar vaststellen en dat de regering deze ramingen overneemt bij het opstellen van het voorstel voor hoofdstuk II van de rijksbegroting. Indien het voorgestelde artikel 72a in de Grondwet zal zijn opgenomen, zullen de Kamers der Staten-Generaal uit hoofdstuk II worden gehaald en zelfstandig hun eigen begrotingen kunnen vaststellen.

Het tweede lid legt de Kamers de verplichting op, te zorgen voor regels inzake de verantwoording en het beheer van inkomsten en uitgaven. Het opstellen van deze regels is een interne aangelegenheid van de Kamers, vergelijkbaar met hun reglementen van orde.

Bijlage 6

Vragenlijst

Six questions on parliamentary budgetary systems

1. Is the budget of your Chamber part of the budget of a ministry or of the government budget, and controlled by the government? In other words is your Chamber a dependent or an independent budgetary body?
2. What is the legal setting of your budgetary independence
 - constitution
 - law
 - other, specify
3. did your Chamber recently (within the last 15 years) change from dependent to independent or from independent to dependent.
 - no change
 - yes, from independent to dependent, in the year ...
 - yes, from dependent to independent, in the year ...
4. What was the reason for the change?
5. Who provides your housing and maintains your buildings? How is that organised?
Is the budget for housing included in your own budget?
6. Do political groups with representatives in the Chamber receive their finances from the chambers' budget, or from the government?

Uitwerking van de antwoorden

De vragenlijst:

The questionnaire was send out with the help of the European Centre for Parliamentary research and Documentation (ECPRD) to all Chambers within the geographical working space of the Centre. In total some 65 Chambers were contacted by e-mail. 39 replies were received from: Albania, Andorra, Armenia, Austria, Belgium(2), Croatia, Cyprus, Czech republic(2), Denmark, Estonia, Finland, France(2), Georgia, Germany(2), Greece, Hungary, Iceland, Italy(2), Latvia, Lithuania, Macedonia, Moldova, Norway, Poland(2), Rumania, Slovakia, Slovenia, Sweden, Switzerland, Ukraine, United Kingdom(2), USA.

Not all replies provided answers to all questions, therefore the totals can differ. Trends, however, are easily detectable.

1. Is the budget of your Chamber part of the budget of a ministry or of the government budget, and controlled by the government? In other words is your Chamber a dependent or an independent budgetary body?
 - Yes: 29 (in many cases the budget is part of the state budget, but government does not interfere)
 - No: 7
2. What is the legal setting of your budgetary independence
 - Constitution 18
 - Law 13
3. did your Chamber recently (within the last 15 years) change from dependent to independent or from independent to dependent.
 - no change the vast majority of the replies
 - yes, from independent to dependent, in the year none
 - yes, from dependent to independent, in the year 1993–1995–2000
Czech Republic
1998 Latvia
1991 Rumania
1978–1992 United Kingdom
4. What was the reason for the change?

Frustration on the part of MPs about the inability of the House to influence the level of funding. (UK Commons) The wish to become independent of the Government. (Czech Republic, Chamber of Deputies)

To prevent the Ministry of Finance to set limits and to prevent representatives of political parties (members of the Cabinet) from influencing Parliament. (Latvia) Constitutional change. (Rumania)
5. Who provides your housing and maintains your buildings? How is that organised?

Is the budget for housing included in your own budget?

Ownership of buildings:

 - State 14 (not all answers were clear)
 - Parliament 13

Maintenance:

 - State 3
 - Parliament 31
6. Do political groups with representatives in the Chamber receive their finances from the chambers' budget, or from the government?

- Parliament 22 (also through the government in the Parliamentary budget)
- State 8
- Others both / no financing at all

Nadere uitwerking, aanvullende vragen en opmerkingen

- De verandering bij de Commons nader bekeken
The main change from dependent to independent was in 1978, but this was partial. Until 1992, some expenditure (printing, publications, office equipment and the maintenance and construction of parliamentary buildings) was controlled by the Government. The 1978 change was largely the result of growing frustration on the part of MPs about the inability of the House to influence the level of funding of the House of Commons. The 1992 changes resulted directly from a review of management and decision-taking responsibilities in the House (the IBBS review) which itself reflected pressure from MPs for a more rapid and efficient response to their needs, and from the authorities of the House for a more coherent and better co-ordinated approach to the allocation of financial and staff resources for the service of the House, along with more demonstrable «value for money».
- De situatie van andere «Hoge Colleges» bij budgettaire onafhankelijkheid
Hierover zijn aanvullende vragen gesteld aan een aantal EU parlementen.
Hoge Colleges, zoals wij die kennen, komen in een constellatie zoals in Nederland niet voor. Vaak maken Ombudsman en Rekenkamer organisatorisch en ook budgettair onderdeel uit van de begroting van het betreffende parlement (Noorwegen, Zweden, Denemarken, Verenigd Koninkrijk).
- Het eigendom van het gebouwencomplex
De portee van de vraag is niet bij iedereen helder overgekomen, de antwoorden zijn niet altijd even duidelijk. In **België** is de Staat formeel de eigenaar van de gebouwen, Kamer en Senaat nemen ieder een bedrag op in hun begroting voor aanschaf, herstel en onderhoud van de gebouwen. De parlementaire gebouwen in **Denemarken** worden beschikbaar gesteld door het Deense VROM, het Parlement heeft budget voor slechts één van die gebouwen, het voormalige ministerie van landbouw. Het budget voor huisvesting maakt onderdeel uit van het Parlementaire budget. De «Haushalt» van de **Duitse Bundestag** is een onderdeel van de «Bundeshaushalt» maar komt onafhankelijk van de Bondsregering tot stand. Gebouwen zijn daar een onderdeel van. De Bondsraad antwoordt dat het gebouw beschikbaar gesteld wordt door de regering en dat het onderhoud deel uitmaakt van het Bondsraadbudget. Het **Finse** parlement is zelf verantwoordelijk voor het onderhoud van zijn gebouwen, er is een «Real Estate Office» die daar verantwoordelijk voor is, het budget van het parlement heeft daar fondsen voor. De Assemblée Nationale in **Frankrijk** heeft een bouw-bureau dat bestaat uit 87 personen en 17 contractanten en een budget van meer dan 24 miljoen Euro. Het budget voor huisvesting in **Griekenland** is onderdeel van het budget van het parlement. Onderhoud maakt onderdeel uit van het budget van het parlement in **Italië** slechts buitengewone bouwkundige ingrepen worden betaald door het Ministerie van Publieke Werken. Ook in **Oostenrijk** maakt het budget voor huisvesting onderdeel uit van het budget van het parlement, in de ambtelijke organisatie is een bureau dat verantwoordelijk is voor onderhoud. Beide huizen in het **Verenigd Koninkrijk** hebben één gezamenlijk bouw-bureau, dat verantwoordelijk is voor alle bouw- en

onderhoudswerkzaamheden. Het budget voor huisvesting maakt een onderdeel uit van het budget van de **Zweedse** Riksdag, een bouw-bureau zorgt voor het onderhoud.

- De financiering van fracties
In **België** is de financiering van fracties geregeld in de wet van 4 juli 1989 «de Kamer en de Senaat, ieder wat hem betreft, per politieke partij die in beide Kamers door tenminste één rechtstreeks verkozen parlamentslid vertegenwoordigd is een dotatie verleent.» Daarnaast dragen zowel kamer als Senaat nog uit hun eigen budget bij aan de financiering van leden en fracties. Ook in **Denemarken** krijgen politieke partijen een bijdrage uit het Staatsbudget en fracties uit het budget van het parlement. De **Duitse** Bundestag stelt fracties een bedrag beschikbaar uit het eigen budget, de Bundesrat doet dat niet. **Finland stelt uit het budget van het parlement een bedrag per fractie (naar rato van zetels) beschikbaar. Hetzelfde geldt voor Frankrijk.** In **Griekenland** worden fracties «met een vertegenwoordiging in het parlement»? Gefinancierd door de regering. Ook in **Italië** worden, volgens eigen regelgeving, fracties door de beide Kamers gefinancierd. **Oostenrijk** heeft een wettelijke regeling voor de financiering van fracties, de federale regering hevelt het bedrag over naar het budget van het parlement. Het **Verenigd Koninkrijk** financiert de oppositie uit het eigen parlementaire budget, nieuwe wetgeving zal spoedig regelen dat politieke partijen financiële ondersteuning vanuit de regering krijgen. In **Zweden** worden leden en fracties gefinancierd vanuit een regeling betaald door de regering.
- De juridische setting in de EU landen nader bekeken
In **België** is dat de grondwet, die zegt dat elk jaar de beide Kamers de dotatie voor hun werking vaststellen. Hetzelfde geldt voor **Denemarken**. Ook in **Duitsland** is de grondwet de juridische basis voor de budgettaire onafhankelijkheid van het parlement. Het **Finse** parlement stelt een raming op en stuurt het stuk naar het Ministerie van Financien die het ongewijzigd opneemt in de staatsbegroting. De budgetten van de beide **Franse** kamers zijn geheel onafhankelijk van het regeringsbudget. In **Griekenland** is de budgettaire onafhankelijkheid gegarandeert in de grondwet. In **Italië** worden de zelfstandig tot stand gekomen budgetten van beide kamers opgenomen in de staatsbegroting. De juridische basis is een constitutioneel precedent. **Oostenrijk** is onafhankelijk, het parlamentsbudget is een apart hoofdstuk in de staatsbegroting, geregeld in een Federale Budgetwet. In **Engeland** is de onafhankelijkheid van het House of Lords vastgelegd in de grondwet(?). Het Lagerhuis kent een House of Commons Administration Act 1978. Het budget van de **Zweedse** Riksdag is een onderdeel van de staatsbegroting, over de mate van onafhankelijkheid werd geen uitspraak gedaan. Er is een Riksdag wet.