

Vergaderjaar 2005–2006

29 833

Wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 houdende bepalingen inzake een nadere splitsing van de Rijksbegroting (Tweede wijziging van de Comptabiliteitswet 2001)

Nr. 13

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 16 september 2005 en het nader rapport d.d. 7 november 2005, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de minister van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 18 juli 2005, no. 05.002649, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de adviesaanvraag inzake het amendement van de leden Dubbelboer en Mastwijk (Kamerstukken II 2004/05, 29 833, nr. 10).

De tweede wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 strekt er onder meer toe, de begrotingsautonomie van de Staten-Generaal te vergroten.¹ Daartoe wordt bepaald dat de Staten-Generaal een eigen begroting krijgen.² Bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer der Staten-Generaal hebben de leden Dubbelboer en Mastwijk een amendement ingediend, dat ertoe strekt de beide kamers der Staten-Generaal zoveel mogelijk zeggenschap te geven over hun eigen begroting. Het amendement houdt in dat de regering de jaarlijkse ramingen die door de kamers zijn vastgesteld zonder meer opneemt in de begroting van de Staten-Generaal. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan wel vooraf zijn visie geven over de ontwerp-ramingen, maar de kamers slaan daarop acht voorzover hun geraden voorkomt.³

Bij de mondelinge behandeling ontraadde de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het amendement, omdat artikel 105 van de Grondwet voorschrijft dat algemene begrotingswetten door of vanwege de Koning worden ingediend. De regering, zo meende hij, moet het in te dienen voorstel voor haar rekening kunnen nemen. Daarom moet zij ten minste de bevoegdheid hebben van de raming af te wijken indien die in strijd is met het algemeen belang.⁴

De regering heeft nu het gewijzigde amendement van de leden Dubbelboer en Mastwijk aan de Raad van State ter advisering voorgelegd.⁵ In het gewijzigde amendement is een ander amendement van de leden Dubbelboer en Mastwijk verwerkt, waarin de verantwoordelijkheid voor de begroting van de Staten-Generaal wordt overgeheveld naar de Minister van Financiën.⁶ De regering vraagt de bijzondere aandacht van de Raad voor de vraag of het amendement in overeenstemming is met artikel 105 van de Grondwet.

De Raad van State maakt de volgende opmerkingen.

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 833, nr. 3, blz. 2–3.

² Voorgesteld artikel 1, eerste lid, onderdeel f, van de Comptabiliteitswet 2001.

³ Kamerstukken II 2004/05, 29 833, nr. 8.

⁴ Handelingen II 2004/05, blz. 5414. Zie ook Kamerstukken II 2004/05, 29 833, nr. 5, blz. 3–4.

⁵ Kamerstukken II 2004/05, 29 833, nr. 10.

⁶ Kamerstukken II 2004/05, 29 833, nr. 9.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 juli 2005, nr. 05.002649, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde onderwerp rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 16 september 2005, nr. W04.05.0345/l, bied ik U hierbij aan. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State merk ik, mede namens de Minister van Financiën, het volgende op.

1. Het is niet duidelijk wat het probleem is dat met dit amendement moet worden opgelost. De Staten-Generaal hebben nu al een bijzondere, in de Comptabiliteitswet 2001 en in beheersafspraken¹ vastgelegde, positie bij de voorbereiding van de door de minister in te dienen begroting. Zij hebben materieel ook het laatste woord over die begroting. Om de indruk te vermijden «rechter in eigen zaak» te zijn kan het verstandig zijn juist niet af te wijken van de normale wetsprocedure.

1. Met de Raad van State ben ik van opvatting dat de Staten-Generaal onder de huidige wet- en regelgeving al een bijzondere positie innemen bij de vaststelling van hun begroting. Deze bijzondere positie, ook in vergelijking met de andere Hoge Colleges van Staat, zal na aanvaarding en inwerkingtreding van het voorstel tot tweede wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 nog worden onderstreept door het eigen begrotingshoofdstuk voor de Eerste en Tweede Kamer. Het advies van de Raad ondersteunt het standpunt van de regering dat beide kamers in praktijk budgettair zelfstandig zijn². In de woorden van de Raad: materieel hebben zij het laatste woord bij de vaststelling van de begroting. Aldus bezien is het onderhavige amendement niet nodig om het doel, budgettaire zelfstandigheid van beide kamers, te bereiken.

2. Het aan de Raad voorgelegde amendement regelt een procedure die voorafgaat aan de eigenlijke, formele wetsprocedure; het laat die wetsprocedure formeel onaangetast. Materieel verliest die wetsprocedure een groot deel van haar betekenis: het voorstel voor een begrotingswet dat door of vanwege de Koning bij de Tweede Kamer wordt ingediend, dient overeen te komen met de door de kamers vastgestelde ramingen. Naar de letter genomen laat dit amendement de bevoegdheid van de regering onverlet om het wetsvoorstel tijdens de behandeling bij de Tweede Kamer te wijzigen. De Raad begrijpt het amendement echter zo dat de regering die bevoegdheid niet zal kunnen uitoefenen, tenzij natuurlijk met instemming van de kamer die het betreft. Artikel 105 van de Grondwet bepaalt dat de begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk bij de wet wordt vastgesteld. Artikel 81 van de Grondwet bepaalt dat de vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk. Artikel 84, eerste lid, van de Grondwet geeft de regering de bevoegdheid een door haar ingediend wetsvoorstel te wijzigen, zolang het niet door de Tweede Kamer is aangenomen. Het amendement heeft feitelijk tot gevolg dat de begroting van de Staten-Generaal eenzijdig tot stand wordt gebracht door de kamers afzonderlijk, elk voor het eigen deel van de begroting. Daarbij wordt de rol van de regering beperkt tot die van adviseur. De Raad is dan ook van oordeel dat het amendement niet verenigbaar is met de genoemde bepalingen van de Grondwet zoals die thans luiden.

2. Het advies van de Raad leidt tot de conclusie dat het amendement niet verenigbaar is met de artikelen 81, 84 en 105 van de Grondwet. Het amendement impliceert dat de regering de kamers uitsluitend adviseert en dat de kamers eenzijdig bepalen hoe hun begroting komt te luiden. Ik deel de opvatting van de Raad dat dit niet verenigbaar is met de door de Grondwet voorgeschreven wetsprocedure. Het amendement is dus niet alleen onnodig om het beoogde doel te bereiken, maar ook ongrondwettig.

¹ De afspraken zijn neergelegd in Kamerstukken II 22 348, nrs. 1–5, en weergegeven in Kamerstukken II 2004/05, 29 833, nr. 5, blz. 3.

² Zoals verwoord in de memorie van toelichting en in de nota naar aanleiding van het verslag bij de Tweede Kamer bij de wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 (Kamerstukken II 2004–2005, 29 833, nr. 3 en 5).

3. De regering meent dat het amendement weliswaar in strijd is met artikel 105 van de Grondwet, maar dat die strijdigheid wordt opgeheven indien de regering kan afwijken van de ramingen van de kamers als die in strijd zijn met het algemeen belang. De term «strijd met het algemeen belang» komt nu ook al voor in de beheersafspraken tussen regering en Staten-Generaal. De term veronderstelt in de context van die afspraken een beperkte toetsing: het moet gaan om een evident zwaarwegende reden, bijvoorbeeld als de raming

volstrekt niet past binnen het door het kabinet voorgenomen beleid met betrekking tot de rijksbegroting.¹

De Raad is van oordeel dat de term «algemeen belang» meer omvat dan financiën en financieel beheer. De regering moet althans de mogelijkheid hebben om de ramingen van de kamers te toetsen vanuit haar verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van ons staatsbestel en in het bijzonder voor de verhoudingen met de Staten-Generaal. Inperking van die verantwoordelijkheid van de regering ook als medewetgever zou in strijd zijn met artikel 105 van de Grondwet.

Het spreekt overigens vanzelf dat de regering bij het toepassen van het criterium algemeen belang de bijzondere staatsrechtelijke positie van de Staten-Generaal in acht zal nemen; die positie is al op enkele plaatsen in de Comptabiliteitswet 2001 geëxpliciteerd.² Dan rijst overigens temeer de vraag welke toegevoegde waarde het amendement heeft.

4. De Raad acht het niet wenselijk de wijze waarop de regering de ontwerp-ramingen toetst bij wet te beperken, zoals voorzien in het voorgestelde artikel 12a, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001. Iedere beperking van die toetsingsbevoegdheid betekent immers een beperking van de grondwettelijke verantwoordelijkheid van de regering bij het tot stand brengen van begrotingswetten. De bestaande regeling in de beheersafspraken zou voldoende moeten zijn.

3 en 4. De Raad spreekt in algemene zin uit het niet wenselijk te vinden de wijze waarop de regering de ontwerp-ramingen toetst bij wet te beperken. Het advies ondersteunt dan ook het voorstel van de regering om in de Comptabiliteitswet 2001 geen regels op te nemen over de gevolgen van het overleg over de ramingen voor de inhoud van het voorstel van de begrotingswet, omdat dat onwenselijk en overbodig is³. Het advies staat geenszins in de weg aan handhaving van de afspraak dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitsluitend van de ramingen afwijkt indien deze in strijd zijn met het algemeen belang.

5. De Raad merkt tot slot op dat het vanwege de bijzondere verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het goed functioneren van het staatsbestel niet in de rede ligt de verantwoordelijkheid voor de begroting van de Staten-Generaal over te brengen naar de Minister van Financiën. Het bijzondere karakter van deze begroting is niet gelegen in het financiële aspect, maar in de bijzondere positie van de Staten-Generaal. De verhouding met de Staten-Generaal behoort tot de verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

5. Terecht merkt de Raad op dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk is voor het goed functioneren van het staatsbestel. De verhouding van de regering tot de Staten-Generaal maakt daarvan deel uit. Deze verantwoordelijkheid ligt ten grondslag aan de regeling in de Comptabiliteitswet 2001 dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk is voor het begrotingshoofdstuk waarin onder meer de begroting van de Hoge Colleges van Staat is opgenomen. Deze verantwoordelijkheid ligt evenzeer ten grondslag aan zijn verantwoordelijkheid voor het voorgestelde aparte begrotingshoofdstuk voor beide kamers der Staten-Generaal. Het ligt daarom niet voor de hand de verantwoordelijkheid voor de begroting van beide kamers over te hevelen naar de Minister van Financiën.

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 833, nr. 5, blz. 4.

² Dit betreft de bijzondere staatsrechtelijke positie van de hoge colleges van staat bij de opzet van de toelichting op de begrotingswet en bij het beheer over die begroting; artikelen 8, tweede lid, en 19, vijfde lid, van de Comptabiliteitswet 2001.

³ Zie hierover de memorie van toelichting, Kamerstukken II 2004–2005, 29 833, nr. 3, blz. 2 en 3, en de nota n.a.v. het verslag, Kamerstukken M 2004–2005, 29 833, nr. 5 blz. 2 en 4.

Tegen openbaarmaking van dit advies bestaat bij de Raad van State geen bezwaar.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de minister van Financiën, verzoeken in te stemmen met toezending van het bijgevoegde advies van de Raad van State en dit nader rapport aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes