

Vergaderjaar 2016–2017

34 550

Nota over de toestand van 's Rijks financiën

T

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 februari 2017

Tijdens de Algemene politieke beschouwingen met uw Kamer op 1 november 2016 (Handelingen 2016–2017, 34 550, 5) heeft de Minister-President toegezegd een reflectie te geven op de financiële dekking van initiatiefwetsvoorstellen. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand. Allereerst wil ik graag ingaan op het wettelijk kader ter zake van de financiële gevolgen van wetgeving. Artikel 17 van de Comptabiliteitswet bepaalt dat in de memorie van toelichting bij een wetsvoorstel wordt ingegaan op de financiële gevolgen van dat voorstel voor het Rijk en dat wordt aangegeven in hoeverre de financiële gevolgen voor het Rijk meerjarig zijn begrepen in de laatste bij de Tweede Kamer ingediende begroting. Ook de Comptabiliteitswet 2016 zal hierin geen verandering brengen. Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet bepaalt dat indien beleidsvoornemens van het Rijk, waaronder ook (initiatief)wetsvoorstellen moeten worden begrepen, leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, in de toelichting wordt aangegeven wat de financiële gevolgen van de wijziging voor de provincies of gemeenten zijn en via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen. Deze bepalingen gelden voor alle wetsvoorstellen, derhalve niet alleen voor regeringsvoorstellen, maar ook voor initiatiefwetsvoorstellen. In het geval technische bijstand wordt verleend, is het gebruikelijk dat de ambtenaar die deze bijstand verleent, het Kamerlid wijst op deze wettelijke eisen met betrekking tot het in kaart brengen van de financiële gevolgen. Indien gewenst kan het Kamerlid de financiële gevolgen ook laten doorrekenen door het bijstand verlenende ministerie. Het is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer hoe hiermee om te gaan en aan het parlement om een wetsvoorstel hierop kritisch te bezien. In dat kader kan ook de desbetreffende Minister als adviseur van de Kamer wijzen op het ontbreken van het inzichtelijk maken van de financiële consequenties. Zijn inbreng tijdens de behandeling zal door het parlement meegewogen worden in het eindoordeel over het initiatiefwetsvoorstel.

Ten aanzien van de dekking van de financiële gevolgen van een wetsvoorstel van de regering hanteert het kabinet een procedure waarbij voorstellen met financiële gevolgen integraal worden gewogen. Bij regeringsvoorstellen worden om die reden reeds in een vroegtijdig stadium de financiële gevolgen onder ogen gezien en in de besluitvorming over de vormgeving van het regeringsvoorstel afgewogen. Bij de voorjaarsbesluitvorming worden de financiële gevolgen vervolgens integraal gewogen en van een dekking voorzien. De uitkomsten hiervan landen in de Voorjaarsnota, waar dit het lopende jaar betreft, en in de Miljoenennota waar het latere jaren aangaat. Deze procedure geldt voor regeringsvoorstellen, niet voor initiatiefwetsvoorstellen.

Met betrekking tot regeringsvoorstellen gelden naast de wettelijke voorschriften over het in kaart brengen van de financiële gevolgen ook nog tal van niet-wettelijke voorschriften die ten doel hebben de kwaliteit, de uitvoerbaarheid en de handhaving van het wetsvoorstel te borgen. In dit kader kunnen onder meer de Aanwijzingen voor de wetgeving, het Draaiboek voor de regelgeving, het integraal afwegingskader en de BIToets worden genoemd. De begrotingsregels van het kabinet geven ook de expliciete instructie mee om zorg te dragen voor een deugdelijke financiering van beleidsvoornemens. Zo zal een verhoging van de uitgaven of een verlaging van de inkomsten gepaard dienen te gaan met een deugdelijke financiële dekking om te voorkomen dat de financiële positie van de overheid verslechtert. Daarnaast wordt de wetgevingsprocedure geborgd door het voorleggen van het voorstel aan adviesorganen (zoals de Autoriteit Persoonsgegevens, de Raad voor de Rechtspraak, de Algemene Rekenkamer) en het doorlopen van een (internet) consultatie voordat het wordt voorgelegd aan de Afdeling advies van de Raad van State. De memorie van toelichting tenslotte bevat een verantwoording over de wijze waarop met deze toetsen, de ingewonnen adviezen en de opbrengst van de consultatie is omgegaan.

Dit samenstel van regels en procedures borgt dat een wetsvoorstel op al zijn merites kan worden gezien door de wetgever. Dat is niet alleen van belang voor wetsvoorstellen van de regering maar uiteraard ook voor initiatiefwetsvoorstellen. Immers, deze initiatieven worden na bekrachtiging tot wet verheven en maken daarmee onlosmakelijk deel uit van de Nederlandse wetgeving.

De wetsprocedure van een initiatiefwetsvoorstel kent deze waarborgen echter niet, met uitzondering van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Het is aan de initiatiefnemer om hierin zelf keuzes te maken voordat hij zijn voorstel aanhangig maakt. Dat brengt het risico met zich dat een initiatiefwetsvoorstel onevenwichtig is, dan wel dat financiële consequenties, uitvoeringsaspecten of problemen met de handhaving niet tijdig worden onderkend. Zeker indien het recht van initiatief wordt gebruikt om onderwerpen met verstrekkende gevolgen voor uitvoering of handhaving wettelijk te regelen, zoals bijvoorbeeld het Huis voor de Klokkenluiders of de Wet open overheid, kan een met kwaliteitswaarborgen omgeven zorgvuldige wetsprocedure vooraf problemen later in het wetstraject voorkomen.

Het is gebruikelijk dat de regering al tijdens de behandeling van een initiatiefwetsvoorstel in de Staten-Generaal zicht geeft op de afwegingen die het zich voorstelt te gaan maken. Wanneer de regering bezwaren heeft tegen een initiatiefwetsvoorstel, zal dit naar voren worden gebracht tijdens de plenaire behandeling.

Indien in de memorie van toelichting bij een initiatiefwetsvoorstel de financiële gevolgen van dat voorstel naar het oordeel van het kabinet

onvoldoende in kaart zijn gebracht, zal het kabinet er tijdens de parlementaire behandeling van het voorstel doorgaans bij de initiatiefnemer op aandringen dat alsnog te doen. Indien mogelijk of noodzakelijk zal het kabinet ook expliciet maken welke consequenties de aanname van het voorstel zal hebben, in het bijzonder als dit ten koste zal moeten gaan van andere beleidsvoornemens («dan moet ik ombuigen op x/dan gaat het ten koste van onderwerp y»). Ook kan, indien naar het oordeel van het kabinet onvoldoende de consequenties in kaart zijn gebracht, het kabinet overgaan tot het laten verrichten van een impactanalyse inzake de effecten van een initiatiefwetsvoorstel.

Dat laat echter onverlet dat het aan het parlement is of een initiatiefwetsvoorstel wordt aangenomen, ook als bij de afronding van de parlementaire behandeling nog geen volledige duidelijkheid bestaat over de financiële gevolgen of de dekking daarvan.

Uiteindelijk is de regering gehouden een beslissing te nemen over de bekrachtiging van een initiatiefwetsvoorstel, nadat dit door de Eerste Kamer is aangenomen. Het kabinet moet de Kamers binnen drie maanden na aanvaarding van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer berichten hoe het tegenover bekrachtiging staat. Uit ons grondwettelijk systeem, waarin de wetgevende macht is toebedeeld aan de Staten-Generaal en de regering gezamenlijk (artikel 81 van de Grondwet), vloeit voort dat aan de regering een eigen afwegingsruimte toekomt. Deze afweging zal steeds van geval tot geval moeten worden gemaakt. Het is niet goed mogelijk hiervoor algemene criteria te ontwikkelen, al was het maar omdat het niet-bekrachtigen tot nu toe nauwelijks is voorgekomen. Het is in de parlementaire geschiedenis wèl vaker voorgekomen dat de bekrachtiging van een door beide Kamers der Staten-Generaal aanvaard initiatiefwetsvoorstel niet onmiddellijk plaatsvond dan wel de inwerkingtreding van een tot wet verheven initiatiefwetsvoorstel is uitgesteld. De redenen voor uitstel van bekrachtiging of inwerkingtreding verschillen. Zo kan het noodzakelijk zijn eerst aanvullende wetgeving tot stand te brengen (zie voor enkele voorbeelden: Kamerstukken II 2007/08, 29 934, nr. 26, blz. 4–5 en, recenter, de Wet raadgevend referendum: Kamerstukken II 2014/15, 33 934, nr. 6).

Bij de afweging die de regering ten aanzien van de bekrachtiging van een initiatiefwetsvoorstel maakt, zullen uiteraard ook de financiële gevolgen van het voorstel een rol spelen. Het kabinet zal, zoals ook nu te doen gebruikelijk, bij de behandeling van initiatiefwetsvoorstellen indringend aandacht vragen voor – onder meer – de financiële consequenties van initiatiefwetsvoorstellen indien deze niet of onvoldoende in kaart zijn gebracht dan wel die niet zijn voorzien van een budgettaire dekking. In het uiterste geval is niet uitgesloten dat indien de bezwaren van het ontbreken van inzicht in de financiële consequenties of dekking niet kunnen worden weggenomen op de korte termijn, dit zou kunnen leiden tot een uitstel van inwerkingtreding totdat de wetgever een oplossing heeft gevonden voor deze problematiek en alsnog in deze budgettaire dekking heeft voorzien.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk