

Vergaderjaar 2007–2008

**29 833**

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

**Nr. 16**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 maart 2008

Donderdag jl. (6 maart 2008) heb ik in het debat met de Tweede Kamer over de tweede wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 een brief toegezegd naar aanleiding van de gedachteswisselingen over het amendement van het lid Mastwijk (Kamerstukken II 2007–2008, 29 833, nr. 14). Met deze brief kom ik die belofte na. Ik doe dit mede namens de Minister van Financiën.

De heer Mastwijk had behoefte aan een nadere schriftelijke uiteenzetting over de door mij in het debat voorgestelde volgtijdige aanpak bij de voorbereiding en de totstandkoming van de begroting voor de Staten-Generaal. Ik betrek daarbij ook mijn reactie op zijn amendement.

Het vertrekpunt is tweeledig. Enerzijds het gegeven dat de begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk bij de wet wordt vastgesteld. Daar kunnen wij niet omheen, want dat is vastgelegd in artikel 105 van de Grondwet. Alle begrotingswetten zijn dus een gezamenlijke verantwoordelijkheid van regering en Kamers en een product van hun samenwerking, ook de begroting van de Staten-Generaal. Anderzijds de erkenning van de bijzondere positie van de Staten-Generaal in het begrotingsproces, zoals tot uitdrukking gebracht in de daarover gemaakte afspraken in het «herenakkoord» (Kamerstukken II 2001–2002, 28 336, nr. 10). Die afspraken hebben geen eind gemaakt aan de steeds weerkerende discussies over de verhouding tussen regering en Kamers bij de voorbereiding en vaststelling van de begroting der Staten-Generaal. Ik ben het met de heer Mastwijk eens dat het wel wenselijk is om aan die discussies een eind te maken. Daarom heb ik in het debat van donderdag jl. voorgesteld om het herenakkoord aan te passen. Ik stel mij daarbij in de tijd gezien de volgende gang van zaken voor.

- In februari stellen beide Kamers een conceptringing op ten aanzien van het lopende jaar en het komende begrotingsjaar.
- De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties neemt de

- conceptramingen van beide Kamers ongewijzigd over ten behoeve van de interne budgettaire besluitvorming door het kabinet (medio april).
- Vervolgens informeert de minister de beide Kamers over haar overwegingen ten behoeve van de vaststelling van de ramingen. Daarbij kunnen noties worden meegegeven over de toestand van de rijksfinanciën en over eventuele ombuigingsmaatregelen die de regering voorziet.
  - In openbare vergaderingen, in mei of juni, stellen vervolgens beide Kamers zelfstandig hun ramingen definitief vast. Daarbij kunnen zij de overwegingen van de minister betrekken.
  - Op Prinsjesdag wordt het begrotingswetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer. Dat wetsvoorstel bevat de definitieve raming van beide Kamers, tenzij een evident zwaarwegende reden zich hiertegen verzet. Is dat laatste het geval, dan is dit toegelicht in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

Indien in het kabinet bezuinigingen zijn overeengekomen, hoeven die niet zonder meer ook bij de Staten-Generaal tot bezuinigingen te leiden. Er is niet zonder meer sprake van een evident zwaarwegende reden als de Kamers besluiten aan de overwegingen van de minister geen gevolg te geven.

Ik stel mij voor dit stramien in overleg met de voorzitters van beide Kamers nader uit te werken en vast te leggen.

Is het mogelijk en wenselijk om dit tevens in de wet te verankeren? Aan de kant van het kabinet bestaat daaraan geen behoefte. Ik kan mij heel goed voorstellen dat met een nieuwe formulering van het herenakkoord nieuwe discussies in de toekomst kunnen worden voorkomen. Daar komt bij dat het niet eenvoudig is om iets als dit in een wettekst vast te leggen. De verantwoordelijkheid van de regering als medewetgever is in de Grondwet immers niet geclausuleerd en kan ook bij gewone wet niet worden ingeperkt. In zijn advies over het eerdere amendement Dubbelboer-Mastwijk heeft de Raad van State aangegeven, dat iedere wettelijke beperking van de toetsingsbevoegdheid op gespannen voet staat met de Grondwet, omdat het een beperking betekent van de grondwettelijke verantwoordelijkheid van de regering bij het tot stand brengen van begrotingswetten (Kamerstukken II 2004–2005, 29 833, nr. 10).

Dit brengt mij op het oordeel over het amendement op stuk nr. 14 van het lid Mastwijk. De tekst van het daarin voorgestelde artikel 12a geeft mij op zichzelf gezien geen aanleiding om aan de grondwettigheid te twijfelen. De formule «tenzij een evident zwaarwegende reden zich hiertegen verzet» lees ik dan als de uitdrukking van de intentie van het herenakkoord om in beginsel de ramingen van de Kamers ongewijzigd over te nemen. Het is de toelichting bij het amendement die op dit punt echter twijfels oproept. Het gaat mij dan om de suggestie die ervan uitgaat dat bepaalde soorten overwegingen – de indiener noemt met name budgettaire afwijkingen en algemeen regeringsbeleid – als gevolg van deze bepaling aan regeringszijde niet meer reden mogen zijn om van de ramingen af te wijken. Dat geeft mij de indruk dat met deze bepaling toch een wettelijke inperking van de grondwettelijke verantwoordelijkheid van de regering wordt beoogd. En dat kan de gewone wetgever dus niet doen. Vandaar mijn vraag aan de indiener om verduidelijking. Die verduidelijking zou kunnen inhouden dat hij met zoveel woorden aangeeft dat hij met de in het amendement voorgestelde bepalingen *geen enkele* wettelijke inperking van de regeringsbevoegdheid beoogt.

Hoe wij met die bevoegdheid willen omgaan, heb ik hiervoor uiteengezet. Ik denk dat wij daarover niet van mening verschillen met de indiener van het amendement. Dat is echter niet een zaak van de wet maar van de praktijk en van de voor die praktijk te maken afspraken.

Uit dit alles moge tevens duidelijk zijn geworden waarom ik er de voorkeur aan geef het te laten bij het vernieuwen en aanscherpen van de afspraken in een nieuw herenakkoord. Een wet is nu eenmaal iets anders dan een afspraak en we maken het ons zelf erg lastig als we het een in het ander willen vertalen, vooral bij een onderwerp als dit, waar het grondwettelijke kader zo'n grote rol speelt.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
G. ter Horst