

Vergaderjaar 2008–2009

29 833

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 1 oktober 2008

Ik dank de vaste commissies voor Financiën en voor Binnenlandse Zaken en de Hoge colleges van staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin voor hun schriftelijke inbreng van 3 juni 2008 met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel. Ik ga hieronder mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in op de door de leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD gestelde vragen.

1

De leden van de fractie van het CDA vragen of de regering nog eens kan bevestigen dat onder andere budgettaire afwegingen, als onderdeel van het algemeen regeringsbeleid, in beginsel niet kunnen worden gekwalificeerd als «evident zwaarwegende reden» in de zin van artikel 12a van het wetsvoorstel.

In lijn met hetgeen tijdens de plenaire behandeling van het voorstel op 19 maart 2008 over de toelichtende tekst bij het amendement is gezegd, kunnen wij bevestigen dat voor budgettaire afwegingen hetzelfde geldt als voor het regeringsbeleid in het algemeen: zij kunnen niet zonder meer als evident zwaarwegende reden worden aangemerkt. Daarmee is op voorhand dus niet uitgesloten dat er in een bijzondere situatie wel sprake zou kunnen zijn van een budgettaire afweging die als zwaarwegend moet worden aangemerkt.

2

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de grondwettelijkheid van het bij amendement in het wetsvoorstel opgenomen artikel 12a.

Naar ons oordeel laat de tekst van artikel 12a aan de regering de noodzakelijke ruimte om haar grondwettelijke taak als mede-wetgever met betrekking tot begrotingswetsvoorstellen inzake de Staten-Generaal te kunnen vervullen. Aanvankelijk riep de door de indiener van het amendement gegeven toelichting op dit punt twijfels op, omdat daarin de indruk werd gewekt dat bepaalde soorten overwegingen – de indiener noemde in dit verband budgettaire afwegingen en algemeen regeringsbeleid – als gevolg van deze bepaling aan regeringszijde nimmer meer reden zouden mogen zijn om van de ramingen af te wijken. De onduidelijkheid op dit

punt is in het debat in de Tweede Kamer weggenomen (zie ook punt 1 hiervoor).

3

De leden van de fractie van de PvdA merken op dat door de toenmalige minister van BZK in 2002 toezeggingen zijn gedaan die materieel een budgettaire zelfstandigheid voor beide kamers inhielden. Zij vragen de regering of met de nakoming van die toezeggingen een wettelijke regeling niet voorkomen had kunnen worden.

Wij zijn het met deze leden eens dat geconstateerd kan worden dat bij de begrotingsvoorbereiding 2007 de afspraken in het kader van het Herenakkoord niet naar tevredenheid hebben gefunctioneerd.

Dat is ook mede de reden geweest dat Minister Ter Horst tijdens de plenaire behandeling op 6 maart 2008 – en nader geëxpliciteerd in haar brief van 7 maart (Kamerstukken II, 29 833, nr. 16) – heeft voorgesteld om het Herenakkoord concreter in te vullen om onduidelijkheden in de toekomst te voorkomen. Over de vraag of bij een andere gang van zaken een wettelijke regeling voorkomen had kunnen worden, valt, gelet op de geschiedenis van dit wetsvoorstel, moeilijk iets te zeggen.

4

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering uitdrukkelijk het in de Tweede Kamer genoemde voorbeeld wil bevestigen, inhoudende dat zij de ramingen van de beide Kamers van de Staten-Generaal niet zou moeten corrigeren om deze te laten meedelen in een algemene efficiency-taakstelling die de departementen wordt opgelegd. Tevens vragen deze leden zich af hoe dit voorbeeld zich verhoudt tot een aangehaalde, eerdere opmerking van de regering, die met dit voorbeeld in strijd lijkt. Die opmerking luidde: «Dat neemt niet weg dat naast de toets van passendheid binnen het budgettaire beleid van het Rijk, er in globale zin gekeken wordt naar de kostenonderbouwing van claims».

In het licht van het met de Tweede Kamer gevoerde plenaire debat over het onderhavige wetsvoorstel heeft het kabinet besloten om algemene efficiencytaakstellingen voortaan niet meer door te vertalen naar de begrotingen van de beide kamers. De aangehaalde, eerdere opmerking van de regering waaraan wordt gerefereerd, moet thans zo worden geïnterpreteerd dat zowel een toets op passendheid in het budgettaire beleid als een toets op doelmatigheid, waarbij ook naar de kostenonderbouwing wordt gekeken, slechts op zeer marginale wijze zullen plaatsvinden. Geheel achterwege laten van een doelmatigheidstoets is niet mogelijk vanwege onze verantwoordelijkheid (primair van de Minister van BZK, maar ook van de minister van Financiën), hetgeen ook door de indiener van het amendement tijdens het plenaire debat in de Tweede Kamer is erkend toen hij enkele voorbeelden noemde waarin hij het denkbaar achtte dat de regering «dwars gaat liggen».

5

De leden van de fractie van de PvdA halen de memorie van toelichting aan waar de regering heeft gesteld dat de positie van de Staten-Generaal vergelijkbaar is met die van de meeste andere parlementen in Europa. Zij zouden graag vernemen of, en zo ja in welke landen en op welke wijze, de positie van het parlement elders wel op een steviger wijze is verankerd.

De door deze leden aangehaalde passage in de memorie van toelichting is gebaseerd op het rapport van de Werkgroep Zelfstandige begrotingsautoriteit Staten-Generaal van 14 juni 2001 (Kamerstukken II, 27 677, nr. 12). Over andere informatie dan die, die al in bijlage 6 en paragraaf 3c van dat rapport is opgenomen, beschikken wij op dit moment niet.

6

Tevens vragen deze leden zich af of definitief tot aanpassing van het zogenoemde herenakkoord zal worden overgegaan, zoals aangegeven in de brief van 7 maart 2008 van de minister van BZK, gezien de opmerking van het Tweede-Kamerlid Mastwijk dat zijn fractie daaraan geen behoefte heeft.

Gelet op de discussie in de Tweede Kamer die mede naar aanleiding van de brief van 7 maart is gevoerd, lijkt het ons niet meer opportuun het herenakkoord in een meer formele vorm aangepast vast te leggen. Wij zijn, wat onze rol betreft in de totstandkomingsprocedure van een begrotingswet van de Staten-Generaal, voornemens om voortaan te handelen overeenkomstig de procedure die in de brief van 7 maart 2008 is beschreven.

7

De leden van de fractie van het CDA vragen of de regering nog eens kan aangeven hoe zij de staatsrechtelijke positie van de Staten-Generaal wenst te karakteriseren in het licht van de voorgestelde formulering van artikel 19, zesde en zevende lid.

De formulering van het nieuwe zevende lid van artikel 19 is inhoudelijk niet afwijkend van de overeenkomstige tekst in het oude vijfde lid. De verwijzing naar de bijzondere staatsrechtelijke positie van de Staten-Generaal en de andere vermelde colleges in dit artikel maakt duidelijk dat het hier om colleges gaat die, overigens om uiteenlopende redenen, een bijzondere positie innemen in het staatsbestel. Voor de Staten-Generaal is in dit verband met name van belang dat ze democratisch verkozen zijn en dat ze zowel controleur zijn van de regering als medewetgever. De formulering van het nieuwe zevende lid van artikel 19 maakt het mogelijk om bij het maken van de daarin bedoelde beheersafspraken rekening te houden met de bijzondere positie van de Staten-Generaal.

8

De leden van de CDA-fractie vragen de in de artikelen 19 en 21 gehanteerde begrippen beheer en bedrijfsvoering nader te omschrijven en meer in het bijzonder aan te geven hoe die definities zich verhouden tot de in het algemeen eerder in de Comptabiliteitswet 2001 aangehouden omschrijvingen van deze kernbegrippen.

Het begrip *beheer* in artikel 19 heeft betrekking op het *begrotingsbeheer*. Daarmee wordt bedoeld op het beheer van de financiële consequenties die verbonden worden aan de gemaakte beleidskeuzes in termen van doelstellingen, prestaties, effecten en instrumenten. Die financiële consequenties worden in de begroting opgenomen op een zodanige wijze dat per (departementale) begroting en voor de Rijksbegroting als geheel gestuurd en beheerst wordt binnen de in het kabinet afgesproken budgettaire kaders. Procedureel vindt begrotingsbeheer vooral plaats in de fase van de begrotingsvoorbereiding (en -begrotingsvaststelling). Het begrip *bedrijfsvoering* heeft in de Comptabiliteitswet betrekking op in elk geval het financieel beheer, het materieelbeheer en de daartoe te voeren administraties. Gegeven de tijdens de begrotingsvoorbereiding gemaakte keuzes, ook in financiële zin, vindt dit beheer (of deze bedrijfsvoering) plaats in de fase van de begrotingsuitvoering. Niet alleen het sturen en beheersen binnen de gestelde budgettaire kaders is dan relevant, maar ook de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van de uitvoering, zowel van het beleid als van de bedrijfsvoering.

De minister van Financien,
W. J. Bos