

Zelfstandige begrotingsautoriteit Staten-Generaal

BRIEF AAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 april 2002

Op 11 juli 2001 werd aan U door de Voorzitter van de Tweede Kamer het rapport van een ambtelijke werkgroep, bestaande uit medewerkers van Uw ministerie en van de beide kamers der Staten-Generaal, inzake een zelfstandige begrotingsautoriteit van de Staten-Generaal aangeboden. In haar aanbiedingsbrief drong genoemde Voorzitter namens de Tweede Kamer aan op het in voorbereiding nemen van een wijziging van de Grondwet.

De Eerste Kamer had op dat moment nog geen definitief standpunt ingenomen.

Inmiddels heb ik kennis kunnen nemen van Uw brief van 8 februari 2002 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer en heb ik mij over de grondwettelijke en comptabiliteitswettelijke aspecten van een zelfstandige begrotingsautoriteit laten adviseren door de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat, de Vaste Commissie voor Financiën en het College van Senioren.

Het in genoemde brief opgenomen kabinetsstandpunt alsmede het advies van de beide door mij geconsulteerde commissies, dat overigens mede was gebaseerd op een door hen bij prof.mr. H.R.B.M. Kummeling en mr.G.D.Minderman ingewonnen oordeel (zie bijlage) hebben mij, met U, tot de conclusie gebracht dat het gestelde doel van een zelfstandige begrotingsautoriteit van de Staten-Generaal kan worden bereikt «door af te spreken dat de ramingen van de beide kamers door de kamers geheel zelfstandig worden vastgesteld. De regering zal deze raming dan zonder meer overnemen en dus ongewijzigd opnemen in hoofdstuk II van de rijksbegroting, tenzij dit in strijd is met het algemeen belang» (zie Uw brief van 8 februari 2002, 2e alinea).

In aansluiting op deze conclusie leg ik U namens de Kamer de wens voor te komen tot de inrichting van een aparte begroting (IIA) voor de Staten-Generaal, naast een begroting voor de overige Hoge Colleges van Staat (IIB). Door deze scheiding zou aan de bijzondere positie van de

Staten-Generaal als mede-wetgever extra aandacht worden gegeven. Een dergelijke splitsing bestaat reeds bij hoofdstuk IX: IXA is het hoofdstuk voor Nationale Schuld en hoofdstuk IXB is het hoofdstuk voor het Ministerie van Financiën zelf.

G.J. Braks

**DE STATEN-GENERAAL ALS ZELFSTANDIGE
BEGROTINGSAUTORITEIT***ENKELE STAATSRECHTELIJKE ASPECTEN***1. Inleiding**

Op 14 juni 2001 bracht een ambtelijke werkgroep van tripartiete samenstelling, met daarin vertegenwoordigers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van de beide kamers der Staten-Generaal een rapport uit over de mogelijkheden tot het vestigen van de Staten-Generaal als zelfstandige begrotingsautoriteit.² In het rapport worden drie varianten besproken, te weten nadere verfijning van de bestaande beheersafspraken, het vastleggen van budgettaire zelfstandigheid in de Comptabiliteitswet en wijziging van de Grondwet ter vastlegging van de budgettaire autonomie. Op 11 juli 2001 werd het rapport door de voorzitter van de Tweede Kamer aangeboden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). In de aanbiedingsbrief drong voornoemde voorzitter, namens de Tweede Kamer, aan op het spoedig in voorbereiding nemen van een wijziging van de Grondwet.³ De Eerste Kamer heeft ter zake nog geen standpunt ingenomen. Ter voorbereiding op de standpuntbepaling door fracties en College van Senioren achtten de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat en de vaste commissie voor Financiën het gewenst dat er een nader oordeel zou worden ingewonnen over de staatsrechtelijke aspecten van de door de Tweede Kamer verlangde zelfstandige begrotingsautoriteit. Het onderstaande is het resultaat van dit verzoek.

Conform het verzoek dat aan de auteurs werd voorgelegd beoogt dit rapport een antwoord te geven op een tweetal hoofdvragen:

- a. Kan staatsrechtelijk gezien de Staten-Generaal als zelfstandige begrotingsautoriteit worden geconstitueerd?
- b. Welke mogelijkheden zijn er om de budgettaire onafhankelijkheid vorm te geven?

Deze vragen komen voort uit het feit dat de Grondwet in artikel 105 de wetsvorm voorschrijft voor de vaststelling van de begroting en ontvangsten en uitgaven van het Rijk. Het functioneren van de beide kamers der Staten-Generaal wordt gefinancierd uit rijksmiddelen, bijgevolg dienen hun begrotingen bij wet te worden vastgesteld. Dit heeft weer tot gevolg dat de regering, meer in het bijzonder de minister van BZK, medeverantwoordelijkheid draagt voor de vaststelling van de begroting. Staatsrechtelijk bezien heeft dus de gecontroleerde (mede) zeggenschap over het budget van de controleur. In het bijzonder de Tweede Kamer beschouwt zulks kennelijk als een ongewenste situatie. Dat ware wellicht anders geweest als de minister van BZK zijn taak louter formeel zou opvatten, in die zin dat door de kamers opgestelde ramingen voetstoots en ongewijzigd zouden worden overgenomen. Dat blijkt echter niet het geval te zijn. Het verleden laat een aantal voorbeelden zien waarin successieve ministers hebben getracht de ramingen inhoudelijk te beïnvloeden. In het bijzonder in de jaren tachtig van de voorbije eeuw werd in het kader van het stringente begrotingsbeleid door ministers aangevoerd dat ook hoofdstuk II moest bijdragen aan de bezuinigingen op de overheidsuitgaven.⁴ Deze pogingen van ministers en het verzet daartegen, in het bijzonder van de zijde van de Tweede Kamer, werden een vast ritueel. Teneinde onverkwikkelijke situaties te voorkomen werden

¹ Kummeling is als hoogleraar staatsrecht verbonden aan de Universiteit Utrecht. Minderman is hoofddocent aan de Vrije Universiteit. Hij is gepromoveerd op een onderzoek naar de Tweede Kamer en rijksfinanciën.

² Kamerstukken II 2000/01, 27 677, nr. 12.

³ Kamerstukken II 2000/01, 27 677, nr. 17.

⁴ Vgl. P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, Van Raalte's Het Nederlandse Parlement, negende druk, Deventer 2000, p. 160.

in het begin van de jaren negentig werkafspraken gemaakt met betrekking tot de voorbereiding en uitvoering van de begroting.¹ De door de Tweede Kamer reeds geuite wens tot afschaffing van de wetsvorm voor de begrotingen van de beide kamers dwingt tot beantwoording van twee, met elkaar samenhangende, principiële staatsrechtelijke vragen. Ten eerste: is de wetsvorm noodzakelijk voor de vaststelling van de begroting? Ten tweede: kan het principe van de checks and balances ook nog op andere wijze vormgegeven worden dan door middel van de wetsprocedure?

In het onderstaande zullen allereerst deze vragen worden beantwoord. Vervolgens zal worden ingegaan op de positie van de kamers der Staten-Generaal in relatie tot de andere Hoge Colleges van Staat. Aangezien er in het kader van de gedachtevorming tot dusver over een mogelijk zelfstandige begrotingsautoriteit vragen zijn gerezen over mogelijke problemen rond het beheer wordt aan dit vraagstuk ook afzonderlijke aandacht geschonken. Daarna komen de verschillende opties voor budgettaire onafhankelijkheid aan bod. Tenslotte zal worden besproken welke consequenties uit de verschillende opties voortvloeien met betrekking tot de rol van de Algemene Rekenkamer.

2. Het budgetrecht en de wetsvorm

Het budgetrecht is, zoals bekend, een van de oudste parlementaire rechten, dat na een lange strijd, stap-voor-stap op de regering is veroverd. De strijd werd door de kamers gevoerd om zeggenschap te krijgen, controle te kunnen uitoefenen op de inkomsten die werden verworven en de uitgaven die werden gedaan door de regering. Historisch gezien is het een controle-instrument van de kamers jegens de regering en zo functioneert het ook in de huidige praktijk. Staatsrechtelijk gezien wordt met de vaststelling van de begroting door de Staten-Generaal een reeks van machtigingen of vergunningen tot het doen van bepaalde uitgaven afgegeven aan de regering.

Bezien tegen deze achtergrond is het niet vanzelfsprekend dat de regering betrokkenheid heeft bij vaststelling van de begroting van de kamers. Het betreft daarbij immers geen uitgaven van de regering, maar uitgaven van de kamers.

Staatsrechtelijk gezien is het evenmin vanzelfsprekend dat de rijksbegroting bij wet wordt vastgesteld. Het afgeven van een machtiging kan immers ook op andere wijze geschieden, bijvoorbeeld bij besluit van de kamer. Het grondwettelijke vereiste van vaststelling bij wet stamt uit de periode 1840/1848. De grondwetten van 1814 en 1815 spraken slechts van «inwilliging» door de Staten-Generaal.² Toch werden ook in die tijd de begrotingen in wetsvorm gepresenteerd en vastgesteld. Warmelink heeft – ook na uitvoerig historisch onderzoek – niet kunnen achterhalen waarom zulks destijds al gebeurde. Hij veronderstelt dat het louter om praktische redenen is geweest, namelijk aansluiting zoeken bij de gebruikelijke procedure om zeggenschap van de Staten-Generaal te garanderen. Terecht merkt hij vervolgens op dat de begrotingswetgeving in diverse opzichten afwijkt van de gebruikelijke wetgeving.³ Het gaat hier niet om wetgeving in materiële zin: er worden geen algemene (inhoudelijke) regels voor derden gesteld. Vaststelling van de begroting heeft slechts gevolgen voor de betrokken organen. Voorts valt op dat het aan wetgeving verbonden parlementaire initiatiefrecht en het amendementsrecht mede vanwege het machtigingskarakter van de rijksbegroting slechts geringe betekenis hebben. Het is om die reden dat Warmelink pleit voor afschaffing van de wetsvorm.⁴ De vraag zou nog kunnen rijzen of het legaliteitsbeginsel voorschrijft dat de begroting (van de kamers) bij formele wet wordt vastgesteld. Het legaliteitsbeginsel eist dat overheidsop treden binnen de grenzen van het recht blijft en dat inbreuken op vrijheden en eigendommen van burgers een wettelijke grondslag

¹ Kamerstukken II 22 348, nrs. 1–5.

² De voorafgaande staatsregelingen eisten ook niet de wetsvorm.. Pas in de Constitutie van het Koninkrijk Holland van 1806 werd de wetsvorm expliciet genoemd. Vgl. J.Janse de Jonge, *Het budgetrecht*, Zwolle 1993, p. 342–345.

³ H. Warmelink, *Parlement en begroting*, Groningen 1993, p. 57.

⁴ *Op.cit.*, p. 362. Afschaffing van de wetsvorm – niet alleen voor de Eerste Kamer – werd recentelijk ook bepleit door F. de Vries, *De staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer*, Deventer 2000, p. 355.

hebben.¹ Aangezien de begroting slechts interne werking (tussen regering en parlement) heeft en geen directe inbreuken in de rechtssfeer van burgers veroorzaakt, is voor de begroting geen wettelijke grondslag vereist.

Geconcludeerd kan worden dat uit het rechtskarakter van het budgetrecht niet dwingend voortvloeit dat het door middel van formele wetgeving wordt uitgeoefend. Dat geldt des te sterker voor de begrotingen van de kamers. Het betreft hier immers geen machtigingen voor regeringsuitgaven.

3. Checks and balances

In de rapportage van de ambtelijke werkgroep wordt er op gewezen dat de inrichting van het Nederlandse staatsbestel niet is geschied op basis van een strikte machtenscheidingsleer.² Eerder is er sprake van evenwicht der machten, meestal aangeduid met de uit de Amerikaanse doctrine overgewaaid terminologie van de «checks and balances». Senator Boorsma merkt in zijn reactie op de rapportage terecht op dat de werkgroep niet duidelijk maakt wat hun voorstellen betekenen vanuit dit gezichtspunt.

Net als bij de machtenscheidingsleer gaat het bij «checks and balances» om het tegengaan van ongebreidelde machtsuitoefening. Terwijl bij de machtenscheidingsleer wordt volstaan – althans in theorie – met een strikte scheiding der staatsmachten, gaat het beginsel van de checks and balances nog een stap verder door te eisen dat er in het staatsbestel controlemechanismen worden ingebouwd, die er voor dienen te zorgen dat de verschillende overheidsinstanties elkaar in evenwicht houden. Het beginsel gaat niet zover dat het voorschrijft hoe een en ander praktisch uitgevoerd dient te worden. Het feit dat het beginsel functioneert in allerlei typen van regeringsvormen – presidentieel, parlementair en conventioneel – illustreert dit al treffend. Ook is het niet zo dat dit beginsel slechts betrekking heeft op, of louter gerealiseerd zou kunnen worden door, competentieafbakeningen tussen de drie centrale staatsmachten, te weten regering, parlement en rechter. Zo wezen twee van de founding fathers van de Amerikaanse constitutie, Madison en Hamilton, erop dat de rol van de president werd gemitigeerd door rechtstreekse verkiezing en vertrouwden zij ook sterk op de rol van de publieke opinie. Ook de decentralisatie van bevoegdheden kan bijdragen aan checks and balances. In de kern komt het er op neer dat op grond van het principe van de checks and balances bij elk onderdeel van het staatsbestuur gekeken wordt naar de mogelijkheden om het gewenste effect te bereiken.³ In het Handboek van het Nederlandse staatsrecht wordt opgemerkt dat het gaat om: «door de eisen van de praktijk ingegeven oplossingen, die het gevaar van machtsconcentratie effectief tegengaan – en daar is het om begonnen.»⁴

Natuurlijk is het zo dat de samenwerking van regering en Staten-Generaal in het kader van het wetgevingsproces een fraai voorbeeld is van realisatie van checks and balances,⁵ maar het beginsel kan ook op andere wijze worden gerealiseerd, bijvoorbeeld door openbaarheid van vergaderingen en documenten,⁶ waardoor de publieke opinie als tegenwicht kan functioneren. Daar waar het gaat om rijksfinanciën kan de Algemene Rekenkamer door haar openbare verslaglegging als tegenwicht optreden. Zie verder onderdeel 7.

Het beginsel van de checks and balances biedt dus ruimte voor nadere afweging ter zake van het gewenste arrangement om het beoogde doel, het tegengaan van ongebreidelde, ongecontroleerde machtsuitoefening, dichterbij te brengen. Daarmee is ook duidelijk dat uit het beginsel niet

¹ Burkens/Kummeling/Vermeulen/Widdershoven, *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, vierde druk, Deventer 2001, p. 49 e.v.

² *Op.cit.*, p. 3.

³ W.J. Witteveen, *Evenwicht van machten*, Zwolle 1991, p. 47 e.v.

⁴ Van der Pot-Donner, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, bewerkt door L. Prakke, J.L. de Reede en G.J.M. van Wissen, veertiende druk, Deventer 2001, p. 536.

⁵ J.A. van Schagen, *Tweede Kamer der Staten-Generaal*, Zwolle 1994, p. 58.

⁶ Bijv. H.R.B.M. Kummeling, *Relatieve geheimhoudingsplichten*, Deventer 1997, p. 2.

dwingend voortvloeit dat de vaststelling van de begrotingen van de beide kamers der Staten-Generaal in wetsvorm geschiedt.

4. Relatie tot andere Hoge Colleges van Staat

Zou eventuele verdergaande budgettaire zelfstandigheid van de beide kamers der Staten-Generaal niet ook consequenties moeten hebben voor de andere Hoge Colleges van Staat? Hierover kunnen we betrekkelijk kort zijn. De vergelijking met de andere Hoge Colleges van Staat gaat slechts in beperkte mate op. Verreweg het belangrijkste verschil is vanzelfsprekend dat aan de kamers het budgetrecht toekomt; zij hebben direct zeggenschap over de rijksfinanciën en derhalve ook over hun eigen budget. Die directe zeggenschap is bij de andere colleges afwezig. Weliswaar kunnen zij zich ook beroepen op een zekere mate van onafhankelijkheid van de regering en stellen zij ook hun eigen ramingen op,¹ maar hun budgettaire afhankelijkheid van de begrotingswetgever – waar zij zelf geen deel van uitmaken – is groter. Anders dan de beide kamers der Staten-Generaal hebben zij een «onderhandelingsrelatie» met de begrotingswetgever.

5. Beheer en verantwoordelijkheid

Het budgettaire proces is van veel omvattender aard dan alleen de begroting, aangezien ook het beheer der middelen en de verantwoording over het gevoerde beleid en beheer tot de problematiek behoort. Ter zake van het beheer is in de stukken opgemerkt dat deze uitbesteed is of wordt aan de centrale directie FEZ van het ministerie van BZK. In het kamerstuk zijn daarbij een groot aantal gremia en activiteiten genoemd die voort zouden vloeien uit de budgettaire zelfstandigheid of autonomie van de kamers.² Zo zouden de kamers deel moeten gaan nemen aan een veelheid van interdepartementale overlegvormen. Hier dienen enkele zaken te worden onderscheiden:

- a. Wie voert de administratie en is ambtelijk bevoegd tot handelen?
- b. Onder wiens verantwoordelijkheid vindt dat plaats?
- c. Hoe verhoudt dit zich tot de coördinerende taken van de minister van Financiën?

Ad a.

De vraag waar het feitelijke beheer plaatsvindt is juridisch nauwelijks interessant. Zelfs in een situatie van zelfstandigheid kan dit plaatsvinden bij een ministerie. Zo heeft het ministerie van Landbouw en Visserij jarenlang de FEZ-functie voor het toenmalige kabinet der Nederlandse Antillen en Arubaanse Zaken gevoerd. Niettemin was de minister van Antilliaanse en Arubaanse Zaken verantwoordelijk voor het beheer van zijn of haar eigen begrotingsmiddelen. De feitelijke verhoudingen lagen vast in een daartoe strekkende set van afspraken.

Een dergelijke situatie zou zich ook in de toekomst kunnen voordoen ter zake van het beheer der middelen van de kamers der Staten-Generaal. Daarmee zou ook de vertegenwoordiging van alle genoemde gremia blijvend kunnen worden uitbesteed aan een departement. Deze opzet voorkomt dat de kamers volledige financiële kolommen moeten gaan opbouwen voor gremia waarbij het financiële belang – op het totaal der rijksuitgaven – te verwaarlozen is. Een dergelijke werkwijze staat niet haaks op het concept van budgettaire autonomie aangezien immers de – alsdan autonome – bevoegdheden en verantwoordelijkheden volledig in tact blijven.

Ad b.

Hoofregel is dat degene die bevoegd is om te beschikken over andermans middelen, verplicht is daarover verantwoording af te leggen.

¹ J. Mulder, *Comptabiliteitsrecht van het rijk*, Zwolle 1995, p. 44–45.

² Kamerstukken II, 2000/01, 27 677, nr. 12. i.h.b., p. 8 e.v.

In het geval van de Staten-Generaal betreft het middelen verkregen uit belastingheffing, net als alle andere rijksuitgaven. Verantwoording vindt thans plaats door de minister van BZK aan de volksvertegenwoordiging. Bij een meer zelfstandige begrotingsautoriteit komt deze verhouding anders te liggen. Degene die omtrent de aanwending van de middelen beschikt, is verantwoordingsplichtig en dus zou het gaan om de voorzitter van de kamer of wellicht het presidium die verantwoording aflegt aan de volksvertegenwoordiging.

Verantwoordelijkheid en bevoegdheid behoren hand in hand te gaan. Waar een verantwoordingsplicht ontstaat van de kamervoorzitter, zal deze ook de bevoegdheden moeten hebben om deze verantwoordelijkheid waar te maken. Het beheer dient dan ook onder verantwoordelijkheid van de voorzitter plaats te vinden, ook al vindt deze fysiek op een ministerie plaats.

Ad c.

Bij iedere variant van financiële zelfstandigheid of autonomie van de Staten-Generaal geldt, dat de middelen die besteed worden relevant zijn voor de normering van de rijksuitgaven. Men zou weliswaar (doch naar ons schijnt slechts in theorie) kunnen afspreken dat de middelen der Staten-Generaal niet onder het reële uitgavenkader van de huidige normering vallen; de uitgaven zijn in ieder geval relevant voor het financieringssaldo van het Rijk. Vanwege deze relevantie zal de minister van Financiën vanuit diens coördinerende taak altijd een informatierecht moeten hebben op de besteding van de middelen door de kamers. De rijksbegroting moet immers een compleet beeld geven.¹ Dit informatierecht omvat niet meer dan het recht op informatie sec. Het schept echter ter zake van de inhoud van de begroting, het beheer en de verantwoording geen bevoegdheden tot het maken van bezwaar, het geven van instemming of het aanbrengen van wijzigingen. De minister is slechts bevoegd om informatie te vragen, niet om die te toetsen aan het algemene of financiële beleid, laat staan dat hij iets kan wijzigen in het beleid der zelfstandige kamers.

6. Varianten van budgettaire autonomie der kamers

Wat precies moet worden verstaan onder budgettaire autonomie? De stukken geven hieromtrent geen volstrekte duidelijkheid. Centraal lijkt te staan dat de kamers minder afhankelijk willen zijn van de instemming van de minister van BZK als het gaat om de omvang en de verdeling van de middelen voor de kamers zelve.

Het toetsings- en instemmingsrecht dat de minister van BZK thans heeft ten aanzien van de financiën der Hoge Colleges van Staat, kan op verschillende manieren worden gewijzigd, waardoor de kamers in een sterkere onderhandelingspositie komen dan wel volledig autonoom worden. In het onderstaande overzicht worden deze varianten geschetst. Men kan deze varianten als een soort glijdende schaal zien die aanvangt bij de versterking van de positie van de kamers in hun onderhandelingen met de regering en die via vormen van verzelfstandiging uiteindelijk bij de grondwettelijk gewaarborgde budgettaire autonomie uitkomt. Daarbij past nog wel de kanttekening dat het (vooralsnog) theoretische varianten zijn, geënt op de Nederlandse context. Denkbaar is dat in het staatsrecht van andere (Westerse) democratieën nog andere varianten bestaan, die ook in een Nederlandse context toepasbaar zouden zijn. De rapportage van de werkgroep geeft in ieder geval aanleiding tot dat vermoeden.²

I. VARIANTEN TER VERSTERKING VAN DE POSITIE VAN DE KAMERS

De positie van de kamers zou kunnen worden versterkt door de besluit-

¹ Bijvoorbeeld ten behoeve van de totaaloverzichten van de Miljoenennota. Dit betreft de begrotingsbeginselen van eenheid en universaliteit zie bijv.: L.Koopmans, A.H.E.M. Wellink, C.A. de Kam en H.J. Woltjer, Overheidsfinanciën, achtste druk, Houten 1995 p. 58 en J.Mulder, Comptabiliteitsrecht van het Rijk, Zwolle 1995, p. 14 e.v.

² Kamerstukken II 2000/01, 27 677, nr. 12, p. 14. In aanvulling op deze rapportage kan nog worden gemeld dat artikel 72, eerste lid, van de Spaanse Constitutie aangeeft dat de kamers zelfstandig hun begroting vaststellen. Voor een serieus rechtsvergelijkend onderzoek naar de juridische inbedding en de praktijk van het parlementaire budgetrecht ontbrak het ons aan de tijd en middelen.

vorming van de begrotingsvoorbereiding aan te scherpen. Nu is het zo dat de concept-begroting¹ in een openbare zitting van de betreffende kamer wordt behandeld en met een kamerbesluit wordt vastgesteld. De minister van BZK kan dan feitelijk niet anders dan deze uitspraak van een kamermeerderheid uitvoeren, tenzij er ernstige bezwaren aan de voorstellen kleven.² De minister moet feitelijk aantonen dat er zodanige bezwaren bestaan dat de kamer op diens besluit moet terugkomen. De ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van BZK voor de door hem aangeboden begroting van de Hoge Colleges van Staat wordt formeel niet aangetast.

In de sfeer van de verantwoording geldt dat de voorzitter of het presidium, al naar gelang degene die het voorstel doet en gemachtigd wordt tot het doen van uitgaven, ten opzichte van de eigen kamer verantwoording verschuldigd is. Deze verantwoording dient – gelijk de begroting – ook met een besluit van de kamer te worden vastgesteld alvorens deze aan de minister wordt gezonden.

Een mogelijkheid tot verheldering van de bijzondere ministeriële verantwoordelijkheid van deze begroting betreft het creëren van een eigen begroting. Hiermee wordt bedoeld dat de uitgaven voor de kamers niet meer verantwoord worden op een begroting waarvoor de minister overigens volledige verantwoordelijkheid draagt. De huidige situatie is dat er op één begroting twee soorten uitgaven bestaan: uitgaven waarvoor de minister volledige verantwoordelijkheid draagt en de uitgaven ten behoeve van de kamers waarvoor een bijzondere verantwoordelijkheidsverdeling geldt. Deze dubbelheid draagt niet bij aan de transparantie van de rijksfinanciën en evenmin aan de noodzakelijke helderheid van de bestuurlijke en politieke verhouding tussen kamers en minister. Men zou zich kunnen voorstellen dat de begroting van de kamers wordt opgenomen in een aparte begroting (II-B of IX-C) zodat duidelijk is dat voor die hele begroting een apart regiem bestaat.

Een verdere markering van de ministeriële verantwoordelijkheid kan worden bereikt indien van de interne begroting van de kamers alleen het totaalbedrag wordt opgenomen. Men kan zich goed voorstellen dat de regering volstaat met het ter beschikking stellen van een totaalbedrag aan de kamers die vervolgens zonder verder overleg of toezicht deze middelen besteden. Immers, het budgetrecht ten aanzien van de besteding van alle belastinggelden komt de kamers toe, dus ook dit onderdeel. Daarvoor is in dit specifieke geval geen nadere specificatie en uitleg van de regering noodzakelijk omdat het om de eigen financiën van de kamer gaat. De interne allocatie van een zelfstandig (bestuurs)orgaan maakt in beginsel geen deel uit van de rijksbegroting. Bij deze redenering bestaat de grondwettelijk vereiste wettelijke grondslag van de uitgaven en ontvangsten van het Rijk slechts uit totaalbedragen welke ter beschikking komen aan de Staten-Generaal.

De werkgroep maakt overigens een aantal opmerkingen omtrent de betrokken minister. Zo wordt melding gemaakt van het feit dat bij een grondwettelijk geregelde budgettaire autonomie van de kamers, de begrotingsposten de begroting van de Hoge Colleges van Staat verlaten en aan de begroting van het ministerie van Financiën worden toegevoegd. Een voor deze verschuiving noodzakelijk rechtsgrond ontbreekt ons inziens. Met de bovengenoemde optie om de middelen in een aparte begroting te verantwoorden is dit punt ook minder van belang geworden. De keuze van de verantwoordelijke minister is staatsrechtelijk nauwelijks van belang. De vraag immers aan welke minister de (al dan niet beperkte) bevoegdheden worden toegekend, doet niets af aan het bestaan of de beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid. Hooguit kan men om optische redenen kiezen om niet meer de minister van BZK verantwoor-

¹ In dit stuk wordt de term concept-begroting gehanteerd voor de stukken die informeel worden gewisseld gedurende de fase van de begrotingsvoorbereiding. Pas na besluitvorming door de regering en advisering door de Raad van State volgt indiening van de ontwerp-begroting. De begroting bestaat pas vanaf het moment dat deze door de wetgever is vastgesteld.

² Zie hiervoor ook de relevante opmerkingen van de werkgroep: Kamerstukken II 2000/01, 27 677, nr. 12, p. 10.

delijk te maken voor de begrotingen van de Staten-Generaal. Daarmee zou immers een duidelijk onderscheid tussen de Staten-Generaal en de overige Hoge Colleges van Staat zijn aangegeven. De verschuiving naar de minister van Financiën lijkt een onderstreping te zijn van de beperkte beleidsverantwoordelijkheid, hij wordt immers niet tot de «vakministers» gerekend. Hij krijgt, zo lijkt het dan, deze begroting erbij vanuit diens financieel technische en coördinerende taken. Echter: ook voor de minister van Financiën geldt dat voor zover er bevoegdheden blijven bestaan, hij daarvoor verantwoordelijk is.

II. VARIANT GERICHT OP VERZELFSTANDIGING VAN HET BUDGETTAIRE BELEID DER KAMERS

Het is goed denkbaar dat de kamers (apart of in Verenigde Vergadering) een concept-begroting vaststellen (zoals hierboven reeds beschreven is) maar waar de Comptabiliteitswet de minister vervolgens verplicht om deze bedragen over te nemen. De verantwoordelijkheid van de minister is daarmee teruggebracht tot een doorgeefluik. Deze variant is terug te vinden in de voorstellen van de kamerwerkgroep. De minister is hiermee het toetsingsrecht van de concept-begrotingen van de kamers kwijt. De werkgroep heeft voorgesteld een marginale toetsing van de minister in te bouwen door de clause toe te passen «tenzij het algemeen belang zich tegen het voorstel verzet».

Deze variant leidt tot een situatie die wij «budgettaire zelfstandigheid» zouden noemen: er bestaat geen autonoom begrotingsrecht van de kamers, dat geheel los van de regering kan worden uitgeoefend, maar bestaande bevoegdheden zijn verschoven van regering naar kamer. De ministeriële verantwoordelijkheid is beperkt omdat de minister de bevoegdheid tot toetsing is ontnomen, ten faveure van de bevoegdheden van de kamers zelve.¹

Dat is slechts anders indien het algemeen belang zich daartegen verzet, zo luidt althans het voorstel in de kamerstukken. Deze passage in de kamerstukken noopt nog wel tot enige opmerkingen. In de rapportage van de werkgroep wordt geen nadere invulling gegeven aan het begrip «algemeen belang». Nu dit niet het geval is zal bij de interpretatie aansluiting moeten worden gezocht bij wat normaliter (grond)wettelijk onder algemeen belang wordt verstaan, te weten «beleid»², maar strikt genomen staat de invulling van dit begrip ter discretie van het toetsende amt.³ Overigens komt het toetsingscriterium «algemeen belang» meestal voor in samenhang met «strijd met het recht».⁴ Een vergaande beperking van de rol van de minister zou kunnen worden bereikt, indien diens toetsende bevoegdheid zou worden beperkt tot «strijd met het recht». De vraag is vervolgens of voor deze variant wijziging van de Grondwet noodzakelijk is. In beginsel lijkt dat niet het geval. De kamers dienen een voorstel bij de minister in, die dit zonder toetsing of commentaar vastlegt in een begrotingswet waaromtrent weliswaar nauwelijks ministeriële verantwoordelijkheid bestaat, maar die vervolgens de reguliere route met alle begrotingswetten afloopt. Dit kan geheel binnen de tekst en strekking van artikel 105 Grondwet plaatsvinden.

Betekent deze variant dat de rol van de regering geheel gereduceerd is? Neen, wat kan voorkomen is dat de minister weigert om de concept-begroting op te nemen omdat deze hem dusdanig ondoelmatig voorkomt, dat hij zelfs voor de handeling van het «doorgeefluik» geen verantwoordelijkheid wenst te nemen. Hij zal deze weigering wel gepaard moeten laten gaan met een voorstel tot wijziging van de Comptabiliteitswet. De minister van Financiën draagt immers ook de verantwoordelijkheid voor de inhoud van de comptabele wetgeving. Indien hij meent dat die inhoud – gelet op de begrotingsvoorstellen – niet kan blijven zoals die is, zal hij wijziging moeten voorstellen.

¹ Ook in deze variant geldt dat een *verdere beperking* van de ministeriële verantwoordelijkheid kan worden bereikt indien van de interne begroting van de kamers alleen het totaalbedrag wordt opgenomen.

² De term «strijd met het algemeen belang» kan er toe leiden dat de kamers onderworpen worden aan het algemene financiële beleid, bijvoorbeeld onder het motto: «als de regering moet bezuinigen, dan zullen ook de kamers moeten bijdragen». Deze onuitgesproken invulling van het algemene belang moet echter niet automatisch voor juist worden gehouden: in tijden van pijnlijke bezuinigingen zouden kamers bijvoorbeeld wel eens veel meer ondersteuning bij de moeilijke beslissingen nodig kunnen hebben.

³ C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, vierde druk, Deventer 2001, p. 465.

⁴ Vgl. bijvoorbeeld artikel 132, vierde lid, Grondwet.

III. VARIANT VAN DE BUDGETTAIRE AUTONOMIE

Volledige budgettaire autonomie gaat er van uit dat de kamers zelf de eigen begroting kunnen opstellen ten laste van de algemene middelen. Voor deze begroting is geen instemming of zelfs medewerking van de regering vereist. Er zal in deze situatie slechts een interne kamerbegroting tot stand komen – zonder wettelijke vorm en zonder ondertekening van een minister – die gedekt wordt door de ontvangsten van het Rijk op geconsolideerd rijksniveau. De voorzitters der kamers zijn verantwoordelijk en dus ook verantwoording verschuldigd aan de leden van de onderscheiden kamers. Hierboven is reeds opgemerkt dat ook in deze situatie een informatierecht van de minister van Financiën zal bestaan, aangezien de uitgaven relevant voor het financieringssaldo van het Rijk zijn.

In deze opzet is er nergens in een rijksbegroting een uitgaven- of ontvangstenartikel voor de Staten-Generaal te vinden, zoals hierboven bij de verzelfstandigingsvariant nog wel het geval is. Bij volledige budgettaire autonomie onttrekt het budgettaire proces van de Staten-Generaal zich volledig aan de besluitvorming van de regering ten aanzien van alle andere rijksuitgaven en ontvangsten. De interne kamerbegroting is dan ook geen product meer van de gezamenlijke wetgever, maar een besluit van de kamer zelve.

Deze variant vergt wijziging van de Grondwet. In ieder geval zullen de bepalingen in artikel 105 lid 1 (alle begrotingen worden bij wet vastgesteld), lid 2 (begrotingswetten door of vanwege de Koning ingediend) en lid 3 (verantwoording van het Rijk) moeten worden gewijzigd of aangevuld met de bepaling dat de kamers der Staten-Generaal de eigen begroting opstellen en daarover in de eigen vergadering verantwoording afleggen.

Ook de Comptabiliteitswet zal gewijzigd moeten worden. Niet alleen dat de procesvoering van de begrotingen der kamers uit de wet moet worden verwijderd, het informatierecht van de minister van financiën en andere bevoegdheden die hij in de coördinerende rol jegens de kamers noodzakelijkerwijs heeft, dienen te worden vastgelegd.

SAMENVATTEND OVERZICHT VAN DE BELANGRIJKSTE VARIANTEN EN HUN KENMERKEN

Variant	Mate van zelfstandigheid	Beperking van ministeriële verantwoordelijkheid?	Wijziging van de CW noodzakelijk?	Wijziging van de Grondwet noodzakelijk?
A Aanscherping van huidige positie door het creëren van eigen begroting (bijv. II-B of IX-C)	Niet gewijzigd. Geeft meer duidelijkheid van apart regiem voor deze begroting.	Neen.	Niet noodzakelijk, wellicht artikel 8 CW2001 (HCVS) specificeren.	Neen.
B Verzelfstandiging: Kamers dienen hun begroting in die de minister verplicht moet overnemen.	Zowel naar omvang als inhoud zijn de kamers zelfstandig, behoudens strijd met het algemeen belang (en/of het recht).	Ja. Minister heeft geen instemmingsrecht met de begroting meer. Rol minister «als doorgeefluik».	Ja. De bevoegdheden van de kamers en de beperkingen van de regering moeten worden beschreven.	Niet noodzakelijk: deze variant past nog binnen het artikel 105 Gw.
C Budgettaire autonomie.	Zowel naar omvang als inhoud autonoom.	Ja. Minister draagt geen verantwoordelijkheid heden, zelfs niet als doorgeefluik.	Ja. De bevoegdheden van de kamers en de beperkingen van de regering moeten worden beschreven.	Ja. Aanpassing van artikel 105 lid 1, 2 en 3.

7. De rol van de Rekenkamer

In paragraaf 3 van deze notitie is al even ingegaan op de (mogelijke) rol van de Algemene Rekenkamer in het geheel van checks and balances. De vraag zou kunnen rijzen of bij een geheel of gedeeltelijk terugdringen van

de ministeriële verantwoordelijkheid voor de begrotingen van de kamers (al dan niet door het verlaten van de wetsvorm) nog wel ruimte bestaat voor een rol van de Rekenkamer bij de controle op de besteding van de middelen door de kamers. Immers, de Rekenkamer controleert vooral de uitgaven van anderen ten behoeve van de Staten-Generaal.

De Algemene Rekenkamer controleert de doelmatigheid en rechtmatigheid van alle rijksuitgaven en rijksinkomsten bij het Rijk en andere organisaties. De bevoegdheden zijn met name van belang in de sfeer van de begrotingsverantwoording, derhalve nadat de uitgaven zijn gedaan. Zoals gezegd: de Rekenkamer onderzoekt al deze rijksuitgaven ten behoeve van de Staten-Generaal.¹ «Zij vat haar taak zo op, dat zij met haar onderzoek niet alleen toetst maar ook tracht bij te dragen aan het beter functioneren van de rijksoverheid. Zo speelt zij in het publieke bestel een rol tussen de ministeriële verantwoordelijkheid enerzijds en de parlementaire controle anderzijds.»² Rapporten en bevindingen worden ter kennis van de Staten-Generaal en de regering gebracht. Indien de Rekenkamer niet kan instemmen met uitgaven of anderszins bezwaren heeft tegen het beheer kan zij bezwaar maken bij de verantwoordelijke minister die verplicht is daarop actie te ondernemen (artikel 55 CW of 88 CW2001³). Indien de Rekenkamer dan nog steeds niet overtuigd is kan zij uiteindelijk een indemniteitswet afdwingen (artikel 56 CW of 89 CW2001). De Rekenkamer rapporteert omtrent de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven, ook al bestaat er slechts een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid voor die uitgaven. Zo kan de Rekenkamer bij vennootschappen en zelfstandige bestuursorganen onderzoeken verrichten en daaromtrent rapporteren (artikel 59 CW of 91 CW2001). De situatie dat de minister op het moment van rapportage niet beschikt over bevoegdheden om de uitgaven in juiste banen te leiden, omdat deze bevoegdheden zijn overgedragen aan het zelfstandige orgaan, doet niets af aan het karakter van de taak van de Algemene Rekenkamer. De Rekenkamer rapporteert en stelt desgewenst de bestaande (wettelijke) verantwoordelijkheidsverdeling in dat specifieke geval ter discussie. Zij vervult hiermee de rol van de onafhankelijke instantie die nagaat of de wettelijke regeling (nog) wel voldoet vanuit een oogpunt van rechtmatig en doelmatig beheer van middelen.⁴

De vraag of de Rekenkamer een rol te vervullen heeft bij een verzelfstandigde of autonome budgettaire autoriteit van de Staten-Generaal kan dan ook bevestigend worden beantwoord. In de eerste plaats behoren de Staten-Generaal tot de organen waarop de Rekenkamer zich richt: het gaat immers zowel om een orgaan dat rijksmiddelen besteedt als van publiekrechtelijke aard is. Het feit dat de ministeriële verantwoordelijkheid beperkt of afwezig is, doet niets af aan de taken van de Rekenkamer. De vraag is vervolgens of er gegronde redenen bestaan om de Staten-Generaal als wetgever en drager van het budgetrecht, uit te zonderen van de doelgroep van de Rekenkamer. Immers, als de Rekenkamer toch alleen maar rapporteert aan de Staten-Generaal, die daarna de verantwoordelijkheid heeft voor de verdere afhandeling van de dossiers, waarom dan aan de Staten-Generaal rapporteren over de Staten-Generaal? Kunnen de Staten-Generaal ook op dit punt zich zelve niet uit het moeras trekken en de controle direct zelf uitvoeren? Het antwoord is dat zij dat wellicht wel zou kunnen maar het niet moeten doen. In de relatie tussen de besturende leden van de kamers (voorzitter en/of presidium) die de verantwoording verschuldigd zijn aan de overige leden van de onderscheiden kamers, past een onafhankelijke toetsings- en onderzoeksrol om die verantwoording en controle taak te ondersteunen. Juist de kamers zouden zich aan de hoogste normen van beheer en verantwoording moeten meten. De inschakeling van de onafhankelijke instantie behoort tot de moderne wijze van verantwoorden. In de sfeer van de gemeenten ziet men evenzeer de

¹ Kamerstukken II 2001/02, 27 849, nr. 3, p. 74.

² Nota herbezinning reikwijdte taken en bevoegdheden Algemene Rekenkamer, Kamerstukken II 1997/98, 24 479, nr. 3, p. 1.

³ De tekst van het thans bij de Tweede Kamer in behandeling zijnde ontwerp van wet: Kamerstukken II 2001/02, 27 849, nrs. 1–2, p. 25.

⁴ Zie ook: H.R.B.M. Kummeling, A.P.W. Duijkersloot, G.D. Minderman, J.A. van Schagen en S.E. Zijlstra, Verkenningen van verantwoordelijkheid, Deventer 1999, p. 31.

instelling van lokale rekenkamers komen.

Tot slot moet worden vastgesteld dat een Rekenkamerrol de transparantie van de verantwoording, ook in de richting van het publiek, ten goede komt. In wezen gaat het hierbij om het antwoord op de vraag wie uiteindelijk de controleur controleert. In dit specifieke geval zijn de kamerleden in eerste instantie de hoogste controleur. In tweede instantie leggen gekozenen verantwoording af aan kiezers. In die relatie is de openbaarheid en transparantie van het bestuur van groot belang. Rapporten van de Rekenkamer over de Staten-Generaal zullen daar een bijdrage aan leveren.

8. Slotbeschouwing

In het voorgaande is een aantal staatsrechtelijke aspecten van budgettaire onafhankelijkheid van de kamers der Staten-Generaal besproken. Artikel 105 van de huidige Grondwet is een belemmering voor algehele budgettaire autonomie, omdat daarin immers de wetsvorm verplicht wordt gesteld. Op meer principieel staatsrechtelijk niveau is echter geconcludeerd dat uit het rechtskarakter van het budgetrecht niet dwingend voortvloeit dat het door middel van formele wetgeving wordt uitgeoefend. Dat geldt des te sterker voor de begrotingen van de kamers. Het betreft hier immers geen machtiging voor regeringsuitgaven.

Het beginsel van de checks and balances vormt evenmin een onoverkomelijke hindernis voor budgettaire onafhankelijkheid. Het beginsel biedt ruimte voor nadere afweging ter zake van het gewenste arrangement om het beoogde doel, het tegengaan van ongebreidelde, ongecontroleerde machtsuitoefening, dichterbij te brengen. Daarmee is ook duidelijk dat uit het beginsel niet dwingend voortvloeit dat de vaststelling van de begrotingen van de beide kamers der Staten-Generaal in wetsvorm geschiedt. Andere mechanismen kunnen ook checks and balances realiseren, zoals bijvoorbeeld openbaarheid en controle door de Rekenkamer.

Voorts is duidelijk gemaakt dat een eventuele budgettaire onafhankelijkheid niet de deur open zet naar meer budgettaire onafhankelijkheid van de andere Hoge Colleges van Staat. Laatstgenoemden bekleden een wezenlijk andere positie in het staatsbestel, in het bijzonder vanwege het feit aan de kamers het budgetrecht toekomt.

Ook uit het beheer van de middelen en de verantwoordelijkheid daarvoor vloeien geen absolute belemmeringen voort met betrekking tot budgettaire onafhankelijkheid.

Mogelijke varianten van budgettaire onafhankelijk zijn besproken en op hun staatsrechtelijke aspecten beoordeeld, waarna tenslotte duidelijk is gemaakt dat een continuering van de rol van de Rekenkamer gewenst is. De vraag of een variant de voorkeur verdient en of daar andere of aanvullende checks and balances moeten worden ontwikkeld is doelbewust niet beantwoord. Vanuit de staatsrechtelijke expertise is daarover geen oordeel te vellen. Deze kwestie is grotendeels een zaak van de politieke organen.