



De nieuwe Grondwet over begroting, belastingen en geldstelsel

PROF. DR. J. H. CHRISTIAANSE

Inleiding

In het kader van de grondwetsherziening in eerste lezing zijn onlangs wetsontwerpen in de Staten-Generaal behandeld, die onder meer betrekking hebben op de begroting, de belastingen en het geldstelsel. De vastgestelde nieuwe bepalingen over deze onderwerpen zullen vermoedelijk te zijner tijd een plaats krijgen in de nieuwe Grondwet. In dit artikel wordt de aandacht gevestigd op de nieuwe teksten en op enige discussiepunten tijdens de parlementaire behandeling.

Grondwetsbepalingen over de begroting

De Memorie van Toelichting van 1976 bij wetsontwerp 14 226 begint met de zinsnede: „Tot de oudste bevoegdheden van de volksvertegenwoordiging behoort het recht tot medevaststelling van de begroting. Het is een belangrijk recht”. In de huidige grondwet komen de bepalingen voor in het Derde Hoofdstuk „Van de Staten-Generaal”, in een afzonderlijke Zesde Afdeling. In de nieuwe grondwet zullen de — enigszins bekorte — artikelen over de begroting worden opgenomen in het hoofdstuk Wetgeving en bestuur. Inhoudelijk zijn er geen wijzigingen van grote betekenis. Artikel 133 van de huidige Grondwet bepaalt: „Door de wet worden de begrotingen van alle uitgaven des Rijks vastgesteld, en de middelen tot dekking aangewezen”. De voorlopig als artikel 5.2.7., lid 1, vastgestelde overeenkomstige bepaling voor de nieuwe Grondwet luidt: „De begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk wordt bij de wet vastgesteld”. De eis van een afzonderlijke middelenwet vervalt. Uiteraard blijft het bij de ontvangsten om ramingen gaan. Het kernpunt is en blijft de vaststelling *bij wet* van de begroting. Dit betekent tevens dat het budgetrecht voor de Eerste Kamer der Staten-Generaal gehandhaafd blijft. Dit was overigens niet onomstreden. De meerderheid van de Staatscommissie-Cals/Donner voor de nieuwe grondwet wilde de wetgeving tot vaststelling van de begroting van rijksontvangsten en rijks-

uitgaven laten geschieden door de regering en de Tweede Kamer. De regering zou de begrotingswetten na de bekrachtiging slechts ter kennis brengen van de Eerste Kamer.

In de *Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid*, waarbij de hoofdpunten ter discussie werden gesteld in de Staten-Generaal, was dit standpunt nog overgenomen. Via een motie-De Kwaadste niet sprak de Tweede Kamer echter uit, dat ook het budgetrecht aan de Eerste Kamer diende toe te komen. De regering heeft dit overgenomen in het wetsontwerp, hetgeen door beide Kamers in eerste lezing is aanvaard. Vaststelling van de begroting zal derhalve wel in de toekomst bij wet blijven geschieden, d.w.z. met medewerking van beide Kamers der Staten-Generaal. De medewerking van de Eerste Kamer aan het tot stand komen van begrotingswetten past inderdaad in haar positie van deel van de wetgevende macht.

Een tweede discussiepunt betrof de z.g. éénjaarlijkse begroting. In zijn intrede aan de TH Twente heeft Boorsma een argumentatie ontwikkeld ten gunste van een meerjaarlijkse begroting 1). De huidige Grondwet bepaalt sinds 1922 in artikel 134, dat begrotingen op een tijdvak van twee jaren betrekking zouden mogen hebben. Van dit recht is nooit gebruik gemaakt. Zoals Thurlings opmerkt 2), werd de jaarlijkse begroting vast verankerd in de Comptabiliteitswet van 1927. Ook de nieuwe Comptabiliteitswet gaat hiervan uit, al kent deze wet wel meerjarenramingen, die evenals de Miljoenennota bij het ontwerp van de begroting worden gevoegd.

Als voordelen van een tweejaarlijkse begroting kunnen worden genoemd:

- het structurele karakter van het begrotingsbeleid komt beter tot zijn recht;
- noodzakelijke bijstellingen voor het tweede jaar van de begrotingscyclus kunnen sneller tot stand komen;
- vrijkomende ambtelijke, ministeriële en parlementaire tijd kunnen daadwerkelijk worden benut voor goed doordachte beleidsmaatregelen in plaats van ombuigingen ad-hoc (al-dus Boorsma).

De volgende nadelen lijken echter te overheersen:

- de flexibiliteit van het stelsel wordt geringer;
- de na twee jaar noodzakelijke bijstellingen worden groter en daardoor moeilijker;
- de voorspelling van macro-groot-heden is voor twee jaren moeilijker.

Voor de nieuwe Grondwet is thans gekozen voor de jaarlijkse begroting (artikel 5.2.7., lid 2).

Een derde discussiepunt betrof de rekening. De Algemene Rekenkamer had voor de desbetreffende bepaling uiteraard grote aandacht 3). De nieuwe bepaling (artikel 5.2.7., lid 3) zal luiden: „De verantwoording van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk wordt aan de Staten-Generaal gedaan overeenkomstig de bepalingen van de wet. De door de Algemene Rekenkamer goedgekeurde rekening wordt aan de Staten-Generaal voorgelegd. In het oorspronkelijk wetsontwerp stond, ondanks kritiek van de Raad van State, nog in plaats van „goedgekeurde rekening”: „onderzochte rekening”. Bij Nota van Wijziging is dit gewijzigd, mede na aandrang van de Rekenkamer. Namens de regering is er nog nadrukkelijk op gewezen, dat het artikel zich in geen enkel opzicht verzet tegen een meer inhoudelijk onderzoek door de Staten-Generaal van de goedgekeurde rekening, ook al spreekt de bepaling over overlegging aan de Staten-Generaal 4). Uit de correspondentie met de Rekenkamer blijkt tevens, dat na aanpassing van de Comptabiliteitswet de mogelijkheid zal bestaan dat tevoren ten aanzien van bepaalde posten afzonderlijk verantwoording wordt afgelegd, waarbij aan de Rekenkamer de passende taak zal worden toebedeeld.

Grondwetsbepaling over de belastingen

Wetsontwerp 15 575 Regelende bepalingen in de Grondwet inzake de belastingen, is door de Tweede Kamer gemendeerd. Op het hoofdprincipe is er overigens geen verschil. Uitgaande van de systematiek van de nieuwe Grondwet, dat het woord „regelen” wordt gebruikt

1) P. B. Boorsma, Naar de versoberingsstaat, rede uitgesproken op 24 januari 1980 ter gelegenheid van het aanvaarden van het ambt van gewoon hoogleraar in de Openbare Financien bij de Afdeling Bestuurskunde van de TH-Twente, gepubliceerd in *Openbare Uitgaven*, februari 1980.

2) Th. M. L. Thurlings, *Begroting en belasting*, 1974, blz. 10 en 11.

3) In het oorspronkelijk Advies van december 1967, gepubliceerd in de *Nederlandsche Staatscourant* van 13 februari 1968 en de als kamerstukken bij wetsontwerp 14 226 overgelegde brieven van de Algemene Rekenkamer.

4) Handelingen Eerste Kamer, Zitting 1980-1981, blz. 208.

als delegatie niet is uitgesloten en het woord „bepalen” indien zulks wel wordt beoogd, had de regering de tekst voorgesteld: „Belastingen en andere heffingen van het Rijk worden bij de wet geregeld”. De gehele Tweede Kamer oordeelde echter (via een amendement-Van Rooyen), dat voor de belastingheffing een eigen, in de lijn der historie passende formulering gewenst is: „Belastingen van het Rijk worden geheven uit kracht van een wet. Andere heffingen van het Rijk worden bij de wet geregeld”. Hiermee is nog eens onderstreept, dat delegatie bij belastingheffing door de wetgever met grote terughoudendheid moet worden toegepast. Opnieuw zal de Grondwet dus het aloude principe huldigen, dat geen belasting kan worden geheven zonder consent van het volk. Overigens wordt delegatie op belastingterrein niet uitgesloten. De essentialia van de belastingheffing dienen wel in de formele wet te staan. Door de redactie van de nieuwe grondwetsbepaling, die in dit opzicht aansluit bij het huidige artikel 188 van de Grondwet, wordt de wetgever — en dus ook de Staten-Generaal — de verplichting opgelegd scherp toe te zien bij alle belastingregelingen, dat aan de essentie van het legaliteitsbeginsel wordt voldaan.

Een nadeel van de aanvaarde formulering is, dat een onderscheid wordt gemaakt tussen belastingen enerzijds en andere heffingen anderzijds. Dit houdt de suggestie in, dat bij de andere heffingen meer delegatie mogelijk is. Maar het is de vraag of dit wel wenselijk is. Ook is het onderscheid met belastingen niet altijd duidelijk. Men denke bijvoorbeeld aan milieuheffingen.

Uit de nieuwe Grondwet zal de bepaling verdwijnen, dat geen privilegiën op het stuk van de belastingen mogen worden gegeven. Inhoudelijk zal hierdoor niets veranderen.

Grondwetsbepaling over het geldstelsel

Volgens de aanvankelijke voorstellen zou er in de Grondwet niets meer worden gezegd over monetaire aangelegenheden. Door ingrijpen van de Tweede Kamer zal de nieuwe grondwet nog wel de volgende korte bepaling (voorlopig opgenomen als artikel 5.2.7a) kennen: „De wet regelt het geldstelsel”. Minister Wiegel heeft desgevraagd in de Eerste Kamer met zoveel woorden onderstreept dat het artikel, indien dit in de nieuwe Grondwet wordt opgenomen, geenszins impliceert, dat er op het terrein van het geldstelsel méér bij wet zou moeten worden geregeld dan thans het geval is. Het artikel dwingt niet tot nieuwe wetgeving 5). Ook heeft hij opgemerkt, dat de bepaling op geen enkele wijze kan worden gezien als een grondwettelijk obstakel tegen eventuele toekomstige Europese ontwikkelingen. De grondwettelijke opdracht aan de wetgever om

het geldstelsel te regelen laat toe dat de wetgever het geldstelsel zodanig regelt, dat dit overeenkomt met wat daaromtrent eventueel in Europees verband wordt bepaald.

Door aanvaarding van het wetsontwerp 15468 zal vermoedelijk in de nieuwe Grondwet een aantal bepalingen over de munt e.d. verdwijnen. Dit is met name het geval met het huidige artikel 73 van de Grondwet, dat luidt: „De Koning heeft het recht van de munt. Hij vermag zijn beeltenis op de muntspeciën te doen stellen” 6). Een en ander is thans uitgewerkt in de Muntwet 1948, waar in artikel 4, lid 5 ook is bepaald, dat alle munten het borstbeeld van de Koning zullen dragen. Minister Wiegel merkte in de Eerste Kamer op, dat hij niet aannam dat de wetgever met het

vervallen van artikel 73 Grondwet de behoefte zal gevoelen de genoemde bepaling in de Muntwet te veranderen 7). De eenheid van de Nederlandse staat wordt inderdaad het best gesymboliseerd met de beeltenis van de Koning op de Nederlandse gulden.

J. H. Christiaanse

5) Handelingen Eerste Kamer, Zitting 1980-1981, blz. 238.

6) Ook de huidige artikelen 190 t/m 192 van de Grondwet verdwijnen. De oude bepalingen zouden op in de vorige eeuw heersende monetaire omstandigheden zijn gebaseerd. Dat de staat zijn schulden nakomt, wordt een uitvloeisel van de rechtsstaatgedachte geacht.

7) Handelingen Eerste Kamer, Zitting 1980-1981, blz. 237.