

Budgetrecht van het parlement

a. Het budgetrecht

Het budgetrecht is het recht van het parlement om de begrotingen van het Rijk vooraf goed te keuren en achteraf decharge te verlenen over het financieel beheer dat is gevoerd. Het budgetrecht van de Staten-Generaal is in artikel 105 van de Grondwet geregeld; het eerste artikellid bepaalt dat de begrotingen van de *ontvangsten en de uitgaven* bij wet worden vastgesteld. Dit houdt in dat de begrotingen (inclusief suppletoire begrotingswetsvoorstellen en slotwetten) de vorm van een wetsvoorstel hebben en vooraf door de Tweede en Eerste Kamer moeten worden goedgekeurd. De Tweede Kamer kan de begrotingen wijzigen, zij heeft het recht van amendement (artikel 84 van de Grondwet) zie toelichting onder b. De Eerste Kamer kan een begrotingswet niet wijzigen, maar moet de begroting in zijn geheel goed- of afkeuren (artikel 85 van de Grondwet). De essentie van het budgetrecht is dat er geen verplichtingen mogen worden aangegaan of uitgaven mogen worden gedaan, voordat het parlement hiermee vooraf heeft ingestemd.

Een ontwerpbegrotingswetsvoorstel of wijziging ervan bevat de geraamde financiële verplichtingen, uitgaven en de ontvangsten van het Rijk voor een begrotingsjaar. Hierop oefent het parlement het budgetrecht uit. Het geautoriseerd bedrag voor de uitgaven in een begrotingswet geldt als een maximum op basis van artikel 2.3, vierde lid, Comptabiliteitswet 2016 (CW). Uit de memorie van toelichting bij dit vierde lid blijkt dat het begrip uitgaven breed moet worden opgevat afhankelijk van het geldende begrotingsstelsel. Voor het verplichtingen-kasstelsel voor de ministeries en colleges wordt met uitgaven zowel de verplichtingen als kasuitgaven bedoeld. De ministers mogen niet meer dan de maximum geautoriseerde uitgaven uitgeven of meer verplichtingen aangaan dan de maximum geautoriseerde verplichtingen. Doen ze dit wel dan kan dit door de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk als comptabel onrechtmatig worden aangemerkt.

Het aangaan van verplichtingen en het doen van betalingen dient ook te passen binnen een vooraf door het parlement vastgesteld maximum. Wanneer een minister meer budget voor het aangaan van verplichtingen of het verrichten van betalingen nodig heeft, is een wijziging van de begroting nodig die eerst geautoriseerd moet worden door het parlement, te weten een (incidentele) suppletoire begroting. Een uitzondering hierop is geregeld in de artikelen 2.25 en 2.27 CW 2016. Deze uitzondering houdt in dat lopend beleid terughoudend wordt uitgevoerd, zolang een begroting niet is vastgesteld. Nieuw beleid wordt niet uitgevoerd, tenzij het uitstel van de uitvoering naar het oordeel van de vakminister niet in het belang van het Rijk is en de betreffende minister de Kamers daarover heeft geïnformeerd en het parlement van oordeel is dat het zich deugdelijk geïnformeerd acht. Zie voor meer informatie het fiche budgetrecht over de artikelen 2.25 en 2.27 CW¹²

Ook de inkomsten van het Rijk vallen onder het budgetrecht van het parlement. Artikel 104 van de Grondwet regelt namelijk dat de belastingen van het Rijk bij wet worden geheven; dit betekent dat de Tweede en Eerste Kamer ook de belastingwetten vaststellen op basis waarvan de belastinginkomsten mogen worden geïnd. De geraamde belastinginkomsten worden via het Belastingplan jaarlijks voor autorisatie aan het parlement voorgelegd. Naast de belastinginkomsten kent de Rijksbegroting niet-belastingontvangsten. Deze worden als negatieve uitgaven geraamd. Voorbeelden zijn dividenden uit staatsdeelnemingen, boeteontvangsten en veilingopbrengsten. De autorisatie van (niet) belastingontvangsten zijn niet aan

¹ Deze bepalingen heeft de zogenoemde vier-twaalfde-regeling van artikel 23 van de CW 2001 vervangen.

² [Fiche-budgetrecht-artikel-2.25-en-2.27-tweede-lid-CW-Definitief-14-mei-2024.pdf](https://rijksfinancien.nl/fiche-budgetrecht-artikel-2.25-en-2.27-tweede-lid-CW-Definitief-14-mei-2024.pdf) (rijksfinancien.nl)

Disclaimer:

*Dit fiche is een informatief document ter toelichting van enkele comptabele onderwerpen. Het dient dus alleen als hulpmiddel en heeft **geen** status van juridische regelgeving of bestuurlijke afspraak.*

een maximum verbonden, omdat artikel 2.3, vierde lid, CW alleen betrekking heeft op de verplichtingen en uitgaven van het Rijk.

b. Amendementen op een begroting (swetsvoorstel)

Autorisatie van een begrotingsstaat vindt plaats op het niveau van een begrotingsartikel (artikel 2.3, derde lid, CW 2016). Met een amendement kunnen de geraamde uitgaven, ontvangsten en/of verplichtingen in een begrotingsstaat voor het begrotingsjaar worden gewijzigd. De doelstellingen uit de memorie van toelichting kunnen door een amendement niet worden gewijzigd. Amendementen bevatten echter doorgaans wel een toelichting die een relatie legt met de memorie van toelichting. Amendementen kunnen ook betrekking hebben op het wetslichaam van een begrotingswetsvoorstel op een begrotingsstaat van een agentschap.

Via een amendement van de Tweede Kamer kan worden voorgesteld om het totale verplichtingenbedrag of uitgavenbedrag in een begrotingsstaat op een begrotingsartikel te verhogen of te verlagen. Het kan voorkomen dat een amendement over een specifiek artikelonderdeel gaat. Uit de toelichting bij de amendementen moet blijken wat de Kamerleden precies gewijzigd willen zien in de tabel *Budgettaire gevolgen van beleid*, zodat het betreffende begrotingsartikel in het begrotingswetsvoorstel kan worden gewijzigd.

De beoogde en aangenomen amendementen worden vaak met technische ondersteuning door de ambtenaren van het betrokken ministerie door het Bureau wetgeving van de Tweede Kamer verwerkt. Indien er geen beroep op ondersteuning wordt gedaan worden de doorgevoerde aanpassingen ter check vaak voorgelegd aan de directie FEZ/ juridische zaken van het betrokken ministerie.

Nadat het amendement in de Tweede Kamer is aangenomen, wordt het begrotingswetsvoorstel gewijzigd en ter behandeling naar de Eerste Kamer doorgeleid. Na vaststelling van het begrotingswetsvoorstel door de beide Kamers, bekrachtiging door de Koning en de ondertekening door de betreffende minister, biedt de minister het aan de minister van Justitie en Veiligheid ter publicatie in de Staatsblad. Hiermee wordt het aangenomen amendement onderdeel van de begrotingswet.

Mogelijke soorten amendementen

Binnen dezelfde begroting

Kamerleden kunnen een voorstel voor een amendement indienen om geld binnen een begroting te verschuiven van een bestedingsdoel naar een ander doel. Hiermee verandert niets aan de omvang van de betreffende begroting. Het verschuiven kan ook binnen een begrotingsartikel via een zogenaamde plus/min-amendement. Het totale bedrag van een begrotingsartikel blijft in dit geval gelijk en wordt met het amendement dan niet gewijzigd. In de toelichting op het amendement kan worden aangegeven welke andere verdeling binnen het begrotingsartikel wordt voorgesteld.

Tussen begrotingshoofdstukken

Kamerleden kunnen ook een voorstellen om bedragen tussen verschillende begrotingen te verschuiven. Bijvoorbeeld om een bedrag van de begroting van VWS als dekking aanwijzen voor een maatregel op de begroting van OCW. Dan is het nodig dat de amendementen bij beide begrotingsstaten worden ingediend. Dit is van belang, omdat de begrotingswetsvoorstellen door afzonderlijke vaste Kamercommissies worden behandeld en de amendementen daarom zelfstandig zichtbaar en leesbaar moeten zijn om de begrotingswetsvoorstellen in samenhang te kunnen beoordelen.

Meerjarige amenderingen

De begrotingsstaten bevatten de uitgaven, verplichtingen en ontvangen voor het komende of lopende begrotingsjaar. Hoewel de begrotingsstaten in principe betrekking hebben op één

Disclaimer:

*Dit fiche is een informatief document ter toelichting van enkele comptabele onderwerpen. Het dient dus alleen als hulpmiddel en heeft **geen** status van juridische regelgeving of bestuurlijke afspraak.*

begrotingsjaar kan een amendement ook meerjarig doorwerken naar andere begrotingsjaren. In dat geval wordt het amendement ook verwerkt in de begrotingsstaten van de daaropvolgende begrotingsjaren in de (suppletoire) begrotingen en slotwetten (zie artikel 2.3, vijfde lid, CW 2016). De verantwoordelijke minister kan hiervan slechts afwijken ingeval van ernstige bezwaren. In dat geval informeert de betrokken minister – ter borging van het budgetrecht – conform artikel 2.3, vijfde lid, CW 2016 de Tweede Kamer afzonderlijk hierover. De financiële gevolgen van amendementen die een meerjarige werking hebben worden alleen in de begrotingsstaat van het betreffend jaar in de suppletoire begrotingen en slotwetten verwerkt. Het budgetrecht is alleen van toepassing op één begrotingsjaar.

Het is mogelijk dat een amendement wordt aangenomen waarin de uitgaven op een bepaald begrotingsartikel of een specifiek instrument worden verhoogd, zonder dat de betrokken minister het extra geld daadwerkelijk uitgeeft. De minister kan op basis van de ontwikkelingen ervoor kiezen om het maximumbedrag niet volledig te besteden.

Zie voor meer informatie over de budgettaire verwerking van amendementen in de praktijk de bijlage bij dit fiche.

Amendementen kunnen door individuele Tweede Kamerleden of samen door aantal leden worden ingediend vanaf het moment dat de begrotingswetsvoorstellen en de (incidentele) suppletoire begrotingswetsvoorstellen bij de Tweede Kamer zijn ingediend. Amendementen kunnen worden ingediend tot aan het moment dat over het voorstel wordt gestemd. De betrokken bewindspersoon geeft een oordeel (ook wel appreciatie genoemd) over de ingediende amendementen voordat erover wordt gestemd. De stemmingen over de amendementen, op alle begrotingswetsvoorstellen, vinden plaats op één bepaald moment dat door de Tweede Kamer wordt bepaald. Dit ene moment zorgt voor de mogelijkheid dat alle amendementen in samenhang met elkaar kunnen worden gezien.

c. Allocatiefunctie van een begroting

Bij de voorbereiding en besluitvorming over de begrotingswetsvoorstellen gaat het vooral over de verdeling van het geld over de beleidsprioriteiten: de politieke sturing krijgt vorm. De begroting laat de keuze zien die gemaakt is voor de verdeling van middelen over diverse sectoren en bepaalde bestemmingen. Dit wordt de allocatiefunctie van de begroting genoemd. Binnen de beschikbare financiële ruimte zijn beleidsmakers gedwongen diverse uitgaven onderling af te wegen. En wanneer prioriteiten verschuiven, moet een herschikking van middelen plaatsvinden.

Naarmate de bestemmingen van overheidsgeld beter zichtbaar zijn wordt de allocatiefunctie bevorderd. Hierdoor kan de Staten-Generaal het budgetrecht beter uitoefenen.

d. Inwerkingtreding van een begroting

Uitgangspunt is dat de begrotingswetsvoorstellen vóór 1 januari van het begrotingsjaar door het parlement worden geautoriseerd (artikel 2.24 van de CW 2016). Indien dit (onverhoopt) niet lukt -zijn de ministers nog niet geautoriseerd door het parlement om de begroting uit te voeren en daarmee dus verplichtingen aan te gaan en uitgaven te doen. Zie de toelichting onder a hierboven.

e. Verantwoording en dechargeverlening

Na afloop van een begrotingsjaar wordt aan het parlement verantwoording afgelegd aan de hand van de slotwetten en de jaarverslagen (artikel 2.31 van de CW 2016). Het gaat om de verantwoording over de resultaten van het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering (artikel 2.29, van de CW 2016). Het budgettaire aspect, dat wil zeggen de verantwoording over de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die ermee gemoeid waren, maakt daar deel van uit.

Disclaimer:

*Dit fiche is een informatief document ter toelichting van enkele comptabele onderwerpen. Het dient dus alleen als hulpmiddel en heeft **geen** status van juridische regelgeving of bestuurlijke afspraak.*

De jaarverslagen van de ministers, het Financieel jaarverslag van het Rijk (artikel 2.35 van de CW 2016) en de slotwetten (artikel 2.39, CW 2016) worden, nadat de Algemene Rekenkamer deze heeft goedgekeurd, op de derde woensdag van mei overgelegd aan het parlement. Het parlement kan met behulp van de informatie uit de rijksrekening, de jaarverslagen en de rapporten van de Algemene Rekenkamer over de jaarverslagen een oordeel vormen over de uitoefening van het budgetrecht in de afgelopen periode.

Na behandeling van de jaarverslagen en de rapporten bij de jaarverslagen verlenen beide Kamers decharge (artikel 2.40 van de CW 2016) aan de ministers over het gevoerde financiële beheer.

f. Premie gefinancierde uitgaven

Het formeel budgetrecht is niet van toepassing op de premie gefinancierde uitgaven.

De sectoren sociale zekerheid en zorg worden voor een belangrijk deel gefinancierd met premies gebaseerd op materiele wetten die door het parlement zijn vastgesteld. De premiemiddelen financieren specifieke fondsen waarmee het kabinet sociale uitkeringen verstrekt of zorguitgaven worden verricht. Deze middelen gaan rechtstreeks naar de fondsen dan wel rechtstreeks naar de zorgverzekeraar. Met de vaststelling van de materiële wetten oefent het parlement het materieel budgetrecht uit op deze uitgaven. De bestemming van deze middelen liggen dan al vast voordat de premies zijn geïnd.

De premie gefinancierde uitgaven worden voornamelijk bepaald door de vormgeving van de betreffende regelingen en het merendeel kent een verzekeringskarakter. De aanspraken uit deze wetgeving hebben het karakter van een openeinderegeling. Hoewel ook hier sprake is van een grote mate van overheidsbemoeienis (ook van bemoeienis van het parlement) worden de geldstromen in deze sectoren *niet* in begrotingswetten vastgelegd. Het parlement heeft als materiële wetgever zeggenschap over de uitgaven in de premiesectoren of de hoogte van premiemiddelen en kan invloed uitoefenen op de aard en hoogte van de premie gefinancierde uitgaven door de onderliggende materiele wetgeving te wijzigen. Zo wordt jaarlijks de inhoud van de basisverzekering voorgehangen bij de Kamers.

Relevante regelgeving

Relevante regelgeving voor het budgetrecht is:

- De Grondwet (art. 104 en 105)
- De Comptabiliteitswet 2016 (CW), met name hoofdstuk 2

De CW bevat een nadere uitwerking van de bepalingen van de Grondwet. Voor het budgetrecht zijn verder volgende bepalingen van de CW van belang:

- hoofdstuk 2: paragraaf 2: de inrichting van de begroting;
- hoofdstuk 2: paragraaf 4: het indienen en wijziging van de begroting;
- hoofdstuk 2: paragraaf 5: de verantwoording van het Rijken, paragraaf 7: aanbieden jaarverslagen en paragraaf 8: dechargeverlening;
- hoofdstuk 3: normering begrotingsbeheer en financieel beheer;
- hoofdstuk 4: voorhangprocedure, informatiestrekking aan de Kamers en horizonbepaling (artikelen 4.7, 4.8 en 4.10);
- hoofdstuk 4: het budgetair toezicht van de Minister van Financiën (artikelen 4.12, 4.13 en 4.14, 4.20, derde lid).
- hoofdstuk 7: controle door de Algemene Rekenkamer. De accountantscontrole door Auditdienst Rijk is in het Besluit ADR geregeld.

Relevante processen

Voor het budgetrecht zijn de volgende (interne) processen relevant:

- Opstellen en vaststellen van ontwerpbegrotingswetsvoorstellen en suppletoire begrotingswetsvoorstellen (zie hiervoor het *Fiche Begrotingswetten*);
- Het afleggen van verantwoording aan het einde van het jaar aan de hand van de jaarverslagen;
- Het tussentijdse toezicht van de IRF, met name op de begrotingsuitputting;
- De controle door de Auditdienst Rijk;
- Het verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer en de goedkeuring van de rijksrekening;
- Het verlenen van decharge door de Eerste en Tweede Kamer.

Disclaimer:

*Dit fiche is een informatief document ter toelichting van enkele comptabele onderwerpen. Het dient dus alleen als hulpmiddel en heeft **geen** status van juridische regelgeving of bestuurlijke afspraak.*

Behalve de genoemde processen, informeren en verantwoorden de ministers ook tussentijds de Tweede en Eerste Kamer, bijvoorbeeld via Kamerbrieven, technische briefings, debatten en wetgevingsoverleggen.

Normen

Voor het budgetrecht is (begrotings)rechtmatigheid de belangrijkste norm. Als verplichtingen en uitgaven comptabel rechtmatig zijn, betekent dat onder meer dat het budgetrecht is gerespecteerd. Dat wil zeggen:

- er is toestemming verleend door het parlement voor het aangaan van de financiële verplichting en voor de uitgave;
- de verplichtingen en uitgaven zijn voldoende informatief en goed inzichtelijk (op basis van de (begrotings)administraties;
- de uitgaven zijn besteed aan het overeengekomen bestedingsdoelen.

Bij ontvangsten geeft begrotingsrechtmatigheid aan dat:

- de minister gemachtigd is de ontvangsten te innen;
- deze goed in de begrotingsadministratie zijn opgenomen;
- deze juist en volledig zijn.

Disclaimer:

*Dit fiche is een informatief document ter toelichting van enkele comptabele onderwerpen. Het dient dus alleen als hulpmiddel en heeft **geen** status van juridische regelgeving of bestuurlijke afspraak.*