

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. Artikel 105, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat de begrotingen van de *ontvangsten en de uitgaven* bij wet worden vastgesteld. Dit houdt in dat de begrotingen (inclusief supplettoire begrotingen en slotwetten) de vorm van een wetsvoorstel hebben en door de Tweede en Eerste Kamer worden goedgekeurd. De Tweede Kamer kan de begrotingen wijzigen, zij heeft het recht van amendement (artikel 84 van de Grondwet). De Eerste Kamer kan een begrotingswet niet wijzigen, maar moet haar in zijn geheel goed- of afkeuren (artikel 85 van de Grondwet). De essentie van het budgetrecht is dat er geen uitgaven mogen worden gedaan, voordat het parlement hiermee heeft ingestemd. Daarbij wordt met het parlement een maximaal bedrag overeengekomen dat niet mag worden overschreden. Het aangaan van verplichtingen en het doen van betalingen dient dus te passen binnen een vooraf door het parlement vastgesteld maximum. Een uitzondering hierop is geregeld in de artikelen 2.25 en 2.27 van de CW 2016. Deze uitzondering - ter waarborging van het budgetrecht- 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.

In de rijksbegroting worden de beoogde uitgaven, ontvangsten en financiële verplichtingen van de rijksoverheid voor een bepaald begrotingsjaar vastgelegd. Het budgetrecht is van toepassing op de verplichtingen, uitgaven en de ontvangsten die in de begrotingswetsvoorstellen zijn opgenomen. Ministers mogen in principe niet meer geld aan een bepaald doel besteden dan in de begroting is vastgelegd. Het geautoriseerd bedrag voor de uitgaven in een begroting geldt als een maximum (artikel 2.3, vierde lid, CW 2016). Daarmee geeft dit artikel de essentie van het budgetrecht weer. Dit houdt in dat maximumbedragen op artikelniveau in de begrotingswet zonder medewerking van de Staten-Generaal niet mogen worden gewijzigd. Overigens is een minister niet verplicht om het geld tot aan het maximum te besteden.

In de begrotingswet wordt per begrotingsartikel – en via de toelichting vaak per onderdeel van een begrotingsartikel – vermeld welke budgetten voor welke doelstellingen, instrumenten en organisaties beschikbaar zijn (zie de tabellen *Budgettaire gevolgen van beleid* in de toelichtingen van de begrotingswetten). De budgettaire beheersing wordt bereikt door elke begrotingswet jaarlijks met toepassing van de Begrotingsregels te binden aan een begrotingsplafond voor (het saldo van) de uitgaven en de niet-belastingontvangsten. Tijdens de uitvoering van de begrotingswet wordt dat plafond gerespecteerd.

Het budgetrecht geldt ook voor de ontvangsten, al betreffen de inkomsten ramingen die niet aan een maximum zijn verbonden. Zo regelt artikel 104 van de Grondwet dat belastingen van het Rijk bij wet worden geheven; dit betekent dat de Tweede en Eerste Kamer de belastingwetten vaststellen. De plafonds van alle begrotingswetten tezamen bepalen met de belastingontvangsten de inkomsten die als taakstelling moet worden gerealiseerd.

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). Door middel van een amendement van de Tweede Kamer wordt doorgaans voorgesteld het totale verplichtingenbedrag of uitgavenbedrag op een begrotingsartikel te verhogen of te verlagen. Het is echter niet uitgesloten dat een amendement slechts een artikelonderdeel betreft. Uit de toelichting op de amendementen blijkt vaak dat

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.*

Kamerleden tot op detailniveau zoals opgenomen in de tabel *Budgettaire gevolgen van beleid*, de artikelen in de begrotingswet amenderen, bijvoorbeeld een subsidieregeling of een bijdrage aan een organisatie.

Amendementen hebben in beginsel betrekking op het begrotingsjaar, maar kunnen ook meerjarig doorwerken naar andere begrotingsjaren. In dat geval wordt het amendement ook in de daaropvolgende begrotingsjaren in de (suppletoire) begrotingen, slotwetten en in de jaarverslagen verwerkt (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. Zwaarwegende redenen kunnen betrekking hebben op het ontbreken van een deugdelijke dekking, het ontbreken van een meerjarige dekking of de technische onuitvoerbaarheid van het amendement. In een dergelijk geval worden de financiële gevolgen van amendementen die een meerjarige werking hebben alleen in de begrotingsstaat van het lopend jaar in de suppletoire begrotingen, slotwetten en in de jaarverslagen verwerkt. Deze procedure geldt ook wanneer een amendement alleen een eenmalige verwerking in de begroting beoogd. Uit de toelichting bij het betreffend artikel moet blijken of het amendement meerjarig of incidenteel wordt verwerkt. Het budgetrecht is alleen van toepassing op de begroting van het lopende jaar.

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 uitgeeft. Bijvoorbeeld omdat een deugdelijke dekking ontbreekt, het amendement technisch onuitvoerbaar is of de minister het niet met de uitgavenverhoging eens is. Formeel mag de minister ervoor kiezen om niet tot het maximumbedrag te besteden, maar hij gaat in zo'n geval wel in tegen de wens van het parlement. Daarom staat dergelijk handelen op gespannen voet met de geest van het budgetrecht.

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

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 overheid en particuliere sector en binnen de overheid de keuze voor de verdeling van middelen over bepaalde bestemmingen. Dit wordt de allocatiefunctie van de begroting genoemd. Binnen de beschikbare financiële ruimte zijn beleidsmakers gedwongen het nut van 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. Door het budgetrecht oefent de Staten-Generaal invloed uit op de allocatie.

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 niet lukt -zijn de ministers nog niet geautoriseerd om de begroting uit te voeren en uitgaven te verrichten. Om te voorkomen dat dit leidt tot stagnatie wordt in de artikelen 2.25 en 2.27 van de CW 2016 onderscheid gemaakt tussen lopend beleid en nieuw beleid. Deze artikelen regelen dat lopend beleid in dat geval terughoudend mag worden uitgevoerd, zolang een begrotingswetsvoorstel nog niet is vastgesteld. Nieuw beleid wordt niet uitgevoerd, tenzij het niet in het belang van het Rijk is en de betreffende minister de beide Kamers daarover heeft geïnformeerd. Dit is ter

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.*

borging van het budgetrecht. Deze bepalingen vervangen de zogenoemde vier-twaalfderegelings van artikel 23 van de CW 2001¹).

e. Verantwoording en dechargeverlening

Na afloop van een begrotingsjaar wordt aan het parlement verantwoording afgelegd aan de hand van 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 –verantwoording over de uitgaven en ontvangsten die ermee gemoeid waren- maakt daar deel van uit.

De jaarverslagen van de ministers, het Financieel jaarverslag van het Rijk (artikel 2.35 van de CW 2016) en de voorstellen tot vaststelling van slotverschillen (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 vaststellen of het budgetrecht gerespecteerd is.

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. Premiegefinancierde uitgaven

Het budgetrecht is niet van toepassing op de premiegefinancierde uitgaven.

De sectoren sociale zekerheid en zorg worden voor een belangrijk deel gefinancierd met premies. 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. Daarmee ligt de bestemming van deze middelen al vast voordat de premies zijn geïnd.

De premiegefinancierde 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 maximeren van de verplichtingen en uitgaven via de rijksbegroting houdt het recht op de aanspraken zorg en sociale zekerheid namelijk niet tegen. Het onder het budgetrecht van de Tweede Kamer brengen van de premie gefinancierde uitgaven heeft daarom geen meerwaarde uit het oogpunt van uitgavenbeheersing. 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 premiegefinancierde uitgaven door de onderliggende 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);

¹ Dit hield in dat de minister voor het aangaan van verplichtingen kon beschikken over ten hoogste vier twaalfde van de bedragen die bij de overeenkomstige begrotingsartikelen in het voorafgaande begrotingsjaar beschikbaar waren.

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.*

- hoofdstuk 4: het budgettaire 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.

De CW 2016 belast de Minister van Financiën met de coördinatie van en het budgettaire toezicht op de opstelling en wijziging van de begrotingen en met het toezicht op de doelmatige uitvoering van de begrotingen. Daarmee is het toezicht van de Minister van Financiën een belangrijke ondersteunende factor voor het budgetrecht. De accountantscontrole door de Auditdienst Rijk en controle door de Algemene Rekenkamer zijn van belang voor het budgetrecht, omdat ze het parlement voorzien van informatie over de mate waarin het budgetrecht is gerespecteerd.

Voor het budgetrecht is ook de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) van belang. Voor het budgetrecht zijn de bepalingen in de RBV over begrotingswijzigingen van belang, met name de bepaling dat de Eerste en Tweede Kamer per brief op de hoogte moeten worden gesteld van beleidsmatige begrotingswijzigingen die na de tweede suppletore begroting zijn opgetreden. Dit is geregeld in artikel 2.28 CW van de 2016. Dit artikel regelt dat de ministers jaarlijks uiterlijk drie dagen voor aanvang van het kerstreces van de Tweede Kamer – aan beide Kamers – een overzicht verzenden van majeure beleidsmatige mutaties in de uitgaven, verplichtingen en de ontvangsten van het begrotingsjaar, die niet zijn opgenomen in de tweede suppletore begroting. Zie hierover ook het *Fiche Begrotingswetten*.

Relevante processen

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

- Opstellen en vaststellen van begrotingswetten en suppletore begrotingswetten (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.

Behalve de genoemde processen, is ook de tussentijdse verantwoording die ministers afleggen aan de Tweede en Eerste Kamer in brieven, overleggen etc. van belang.

Normen

Voor het budgetrecht is (begrotings)rechtmatigheid de belangrijkste norm. Als verplichtingen en uitgaven rechtmatig zijn, betekent dat dat aan het budgetrecht is voldaan. 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 goed in de begrotingsadministratie opgenomen;
- de uitgaven zijn besteed aan het overeengekomen bestedingsdoel.

Bij ontvangsten geeft begrotingsrechtmatigheid aan dat:

- de minister gemachtigd is de ontvangsten te innen;
- ze goed in de begrotingsadministratie zijn opgenomen;
- ze volledig mogelijk 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.*

Bijlage: Verwerking van amendementen in de praktijk

1. Amenderen met dekking uit begrotingsreserves

Bij verwerking van amendementen met dekking uit de normale begrotingsreserve worden de ontvangsten verhoogd met bedrag X op het artikel waar de begrotingsreserve staat. In de toelichting wordt vermeld dat de dekking voor de verhoging van ontvangsten uit de begrotingsreserve komt. Vervolgens wordt de begrotingsreserve met dit bedrag verminderd (buiten begrotingsverband). Ook worden de uitgaven op het artikel begrotingsreserve verhoogd met bedrag X. Hieruit kunnen de extra uitgaven worden gedaan.

Een begrotingsreserve is extracomptabel, waardoor de middelen - via het ontvangstenartikel - eerst op de begroting worden gezet. Daar kunnen vervolgens de extra uitgaven van het amendement tegenover worden gezet.

Toelichting: een begrotingsreserve is een geormerkte meerjarige budgettaire voorziening binnen de Rijksbegroting die uitsluitend voor een bepaald doel wordt aangehouden. Het budgetrecht van de Staten-Generaal wordt volledig gerespecteerd, omdat alle toevoegingen en onttrekkingen aan een begrotingsreserve en de uiteindelijke besteding ervan, via de begroting en de verantwoording van het betreffende departement lopen. Er zijn twee categorieën begrotingsreserves: normale en risicovoorzieningen.

2. Amenderen met dekking uit de 'Aanvullende post'

Voor amendementen kan ook dekking worden gevonden uit de 'Aanvullende post algemeen'. Indien er gebruikt wordt gemaakt van een dekking op de 'Aanvullende post', is het gebruikelijk om deze dekking in de toelichting bij het amendement te vermelden, dus zonder de ontvangsten van het betreffende artikel te verhogen.

Toelichting: de 'Aanvullende post' is een boekhoudkundige post waar uitgaven en ontvangsten staan gereserveerd die deel uitmaken van de totalen, maar die nog niet specifiek zijn toegedeeld aan een begroting. Een voorbeeld betreft de middelen voor de loon- en prijsbijstelling (nominaal). Voor de 'Aanvullende post' geldt dat deze wordt meegerekend tot de uitgaven en op het eind van

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.*

het jaar op '0' sluit. Daarom wordt bij dekking uit de aanvullende post alleen in de toelichting vermeld dat de dekking uit de 'Aanvullende post' komt.

3. Amenderen met dekking uit de onderuitputting

Bij amendementen is het ook mogelijk om de onderuitputting als dekking te gebruiken. Vaak gaat het om onderuitputting die in de Najaarsnota aan de Tweede Kamer wordt gemeld.

Het begrotingsartikel waarop de onderuitputting is opgetreden wordt verlaagd en daarbij wordt aangegeven dat deze middelen via de eindejaarsmarge kunnen worden doorgeschoven naar het volgende jaar.

Ook is het mogelijk om via een amendement in de begroting van jaar t onderuitputting in jaar t-1 te gebruiken ter dekking van extra middelen in jaar t. Ook hierbij wordt het begrotingsartikel waar onderuitputting is opgetreden, verlaagd. Een aandachtspunt hierbij is dat de stemmingen over dit amendement (bij de begroting t) eerder plaatsvinden dan de behandeling van de Najaarsnota t-1 (waar de onderuitputting zich voordoet, en waarop dan in feite een voorschot wordt genomen).

4. Amenderen met dekking via kasschuiven

Bij amendementen wordt soms voorgesteld om dekking te vinden via kasschuiven. In dit geval wordt vaak alleen begrotingsjaar t geamendeerd, omdat de TK instemt met begrotingsjaar van dat jaar. Van belang is de inpasbaarheid in het uitgavenkader. Daarnaast speelt mee dat er per saldo geen sprake moet zijn van additionele uitgaven (dus per saldo glad lopen) om het EMU-saldo niet te belasten.

In de praktijk wordt gebruik gemaakt van dekking waarbij geschoven wordt over de jaargrens.

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.*

5. Amenderen m.b.t. garantieregeling

Garantieregelingen kunnen niet worden geamendeerd.

Voor alle regelingen die vallen onder het garantiekader moet een risicovoorziening worden opgebouwd. In zo'n voorziening spaart het kabinet premies die partijen betalen omdat de overheid risico's van hen overneemt. De risicovoorziening dekt vervolgens toekomstige schades. Die premieopbrengst kan niet ad hoc ingezet worden voor – op zichzelf legitieme – andere doelen; een dergelijke aanpak zou risico's veronachtzamen.

6. Amenderen met dekking via belastingmaatregelen

Intensiveringen van of dekking via belastingmaatregelen artikel 1 (belastingen) van hoofdstuk IX (Financiën en Nationale Schuld) worden niet geamendeerd. Deze zaken lopen via het Belastingplan.

7. Het verhogen van verplichtingen als gevolg van een amendement

Als in jaar t de verplichtingen als gevolg van een amendement meer worden verhoogd dan de uitgaven, dan is het gevolg dat er in de jaren t+1 en verder ook extra kasuitgaven kunnen worden gedaan. Een verhoging van een verplichtingen wordt gedekt met een verlaging van de verplichtingen elders.

Wat betreft de uitgavenkant moet duidelijk zijn in welke jaren de uitgaven vallen, zodat kan worden nagegaan dat er voldoende dekking is.

8. Nul-amendement

Een zogenoemd nul-amendement wordt gebruikt om een wijziging binnen één beleidsartikel tussen twee of meer artikelonderdelen aan te brengen en dit ook uitdrukkelijk door de Tweede Kamer te laten autoriseren.

Autorisatie van een begrotingsstaat door het parlement vindt plaats op het niveau van het begrotingsartikel. Hieruit valt af te leiden dat het de bedoeling is dat artikelonderdelen binnen één begrotingsartikel bij uitzondering via amendering in de begrotingsstaat worden opgenomen.

9. Meerjarig amenderen

Amendementen hebben in principe alleen betrekking op het begrotingsjaar. Als een amendement meerjarig is bedoeld, moet dat duidelijk uit de toelichting van het amendement blijken en moet er een deugdelijke meerjarige dekking worden gegeven en verwerkt. Op basis van artikel 2.3, vijfde lid, van de CW 2016 worden amendementen waarbij een meerjarige doorwerking is beoogd ook in de begrotingen van de komende jaren verwerkt.

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.*