

**Fiche: Incidentele Suppletoire Begrotingswet (ISB) en een beroep op artikelen 2.25, tweede lid en 2.27, tweede lid Comptabiliteitswet 2016**

Versie augustus 2023, Ministerie van Financiën, Begrotingszaken/BBH

**Budgetrecht via begrotingswetten  
(Begrotingsinstrument)**

De Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016) regelt een aantal elementen dat het parlementaire budgetrecht raakt. Zo regelt [artikel 2.3](#) van de Comptabiliteitswet onder meer dat het parlement een maximum aan kasuitgaven en verplichtingen vaststelt op het artikelniveau van de begrotingen van de ministeries en colleges. Het uitgangspunt is dat kasuitgaven en verplichtingen niet mogen worden gedaan voordat het parlement de begroting heeft geautoriseerd en daarmee een begrotingswet is geworden. Indien kasuitgaven of verplichtingen eerder worden gedaan dan is de kans reëel dat de Auditdienst Rijk of de Algemene Rekenkamer deze uitgaven of verplichtingen als onrechtmatig beoordeelt.

*Incidentele suppletoire begrotingswet*

De regering heeft de mogelijkheid om met de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> suppletoire begrotingswetten, de begrotingen van de ministeries en colleges gedurende het uitvoeringsjaar in het voorjaar en het najaar te wijzigen. Ook kan een reeds ingediende maar nog niet vastgestelde suppletoire begroting worden aangepast via een nota van wijziging zolang de Tweede Kamer hier nog niet over heeft gestemd.

Daarnaast is het mogelijk om naast de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> suppletoire begrotingswetten één of meer incidentele suppletoire begroting (ISB) in te dienen als extra wijziging van de betreffende begrotingen. Deze mogelijkheid is er omdat het niet altijd haalbaar is voor het kabinet om te wachten tot de autorisatie van de reguliere 1<sup>e</sup> of 2<sup>e</sup> suppletoire begrotingswetsvoorstellen door het parlement

Een ISB kan bij een uitzonderlijk geval worden ingediend. Een voorbeeld van zo'n bijzondere reden is het verlenen van steunmaatregelen NOW ten tijde van de coronapandemie. Het kabinet nam deze maatregelen buiten het reguliere hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar. De pandemie en de steunmaatregelen waren namelijk niet voorzien in de reguliere, lopende begroting. De budgettaire gevolgen van het verlenen van steun vallen onder het budgetrecht van het parlement en moeten daarom via een ISB geautoriseerd worden door de Tweede en Eerste Kamer.

*Expliciet onderscheid tussen lopend en nieuw beleid*

Het parlementaire budgetrecht is in de CW 2016 ten opzichte van de CW 2001 met artikel 2.25 en 2.27 anders vormgegeven om het budgetrecht te versterken. [Artikel 2.25](#) heeft betrekking op de wetsvoorstellen van de ontwerpbegroting die op Prinsjesdag wordt ingediend. Artikel [2.27](#) heeft betrekking op de uitvoering van voorstellen van wet inzake de suppletoire begrotingsstaten, zowel de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> alsmede de ISB's. De werking van de artikelen 2.25 en 2.27 is hetzelfde, met uitzondering van het amendement Heinen, dat alleen betrekking heeft op artikel 2.27 (zie verderop). In dit fiche wordt daarom voor de leesbaarheid gesproken over artikel 2.27.

In artikel 2.27, eerste lid, wordt rekening gehouden met de situatie dat een suppletoire begrotingswet wel is ingediend, nog niet in werking is getreden. De Minister mag in dat geval *lopend beleid* uit die suppletoire begrotingswet met terughoudendheid in uitvoering nemen. Hiermee kan lopend beleid dat in de begroting voor het uitvoeringsjaar is voorzien, worden gecontinueerd. Met lopend beleid wordt beleid bedoeld dat reeds door de Staten-Generaal door middel van de begroting van het huidige jaar is geaccordeerd of waarover de Staten-Generaal reeds is geïnformeerd. Een voorbeeld van lopend beleid zijn extra uitgaven door Buitenlandse

**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.

Zaken aan steun aan de Oekraïne gedurende het begrotingsjaar of meer uitgaven aan kinderbijslag door SZW omdat er meer kinderen dan verwacht zijn geboren.

Daarnaast is in artikel 2.27, tweede lid, van de CW expliciet een algemene lijn toegevoegd voor *nieuw beleid*<sup>[1]</sup>. Het tweede lid stelt dat nieuw beleid dat in de (incidentele of 1<sup>e</sup> of 2<sup>e</sup>) supplettoire begrotingswet is voorzien niet in uitvoering mag worden genomen in afwachting van de inwerkingtreding. Tot nieuw beleid wordt gerekend het nemen van nieuwe maatregelen of besluiten met financiële consequenties waarover de Staten-Generaal nog niet zijn geïnformeerd. Bijvoorbeeld omdat daarover nog niet met de Staten-Generaal is overlegd of omdat de Staten-Generaal als medewetgever daarmee nog niet hebben ingestemd. Deze regel heeft een versterking van het budgetrecht van de Staten-Generaal beoogd. Voorbeelden van nieuw beleid zijn de NOW-steun aan bedrijven door SZW of de voorgenomen aanschaf van een kunstwerk door OCW.

In uitzonderingsgevallen kan het voorkomen dat de verantwoordelijke Minister van oordeel is dat uitstel van het in uitvoering nemen van in het begrotingswetsvoorstel voorzien nieuw beleid niet in het belang van het Rijk is. De in dit lid opgenomen tenzij-clausule biedt de noodzakelijke ruimte om de uitvoering van dat beleid vóór de formele inwerkingtreding van de begrotingswet in gang te zetten. Daarbij gelden twee voorwaarden:

- 1) er is een spoedeisend belang; uitstel van de uitvoering van het nieuwe beleid is niet in het belang van het Rijk; en
- 2) de betrokken Minister heeft daarover vooraf de Kamers der Staten-Generaal (Tweede en Eerste Kamer) geïnformeerd.

De [memorie van toelichting van de CW](#) stelt dat het spoedeisende karakter in het algemeen via een schriftelijke mededeling aan de beide Kamers der Staten-Generaal kenbaar worden gemaakt. De wettekst zelf schrijft de precieze vorm van communicatie niet voor, al is de praktijk dat deze communicatie per brief geschiedt. Aanvullend is met het [amendement Heinen van 11 juli 2023](#) de CW aangepast. Hiermee is een aanvullende voorwaarde toegevoegd: het parlement moet niet alleen geïnformeerd zijn door de betrokken minister, maar het parlement moet ook van oordeel zijn dat het parlement deugdelijk geïnformeerd is. Na dit oordeel mag de betreffende minister overgaan tot uitvoering van beleid.

*Let op: uitgebreide toelichting vereist bij beroep op artikel 2.25 en 2.27*

Belangrijk is dat bij ieder beroep op artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet de verantwoordelijke minister in de brief aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer toelicht waarom er een spoedeisend belang is. De voorzitter van de Tweede Kamer heeft het kabinet dit verzocht per [brief](#). Via het eerdergenoemde amendement Heinen zijn deze informatieafspraken ook onderdeel van de wetsgeschiedenis, aangezien ze worden benoemd in de toelichting op het amendement. De Kamer wenst per maatregel een uitgebreide toelichting op de onderstaande aspecten. Deze worden bij voorkeur in een bijlage bij de brief separaat geadresseerd.

- 1) Het belang van het Rijk' dat in het geding is als artikel 2.27 CW niet wordt ingeroepen en nieuw beleid niet in uitvoering kan worden genomen ('wat gaat er mis?'). Hierbij wordt een beredeneerde beschrijving vereist van de verwachte directe en indirecte consequenties van de onmogelijkheid de beoogde beleidsdoelen te behalen als geen gebruik wordt gemaakt van artikel 2.27 CW;
- 2) Inschatting van de spoed; wat is de uiterlijke termijn waarop het beleid in uitvoering kan worden genomen zonder dat het belang van het Rijk in het geding komt (waaruit bestaat 'het uitstel?');
- 3) Indicatie van de termijn waarop de daadwerkelijke verplichtingen voor het beoogde nieuwe beleid dienen te worden aangegaan en de betalingen te worden voldaan;

---

<sup>[1]</sup> Hiervoor is aangesloten op de geldende praktijk ten tijde van het opstellen van de CW 2016, gebaseerd op afspraken tussen de regering en de Staten-Generaal uit 2004.

**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.

- 4) De reden dat er niet voor een andere budgettaire verwerking is gekozen (in ontwerpbegroting, reguliere suppletoire begroting of een Nota van Wijziging daarop);
- 5) Bij nieuw beleid: de benodigde informatie zoals verplicht volgens artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet. Dit artikel vereist een toelichting op de doelstellingen, doeltreffendheid en doelmatigheid die met het beoogde beleid worden nagestreefd, de beleidsinstrumenten die worden ingezet en de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren.

#### *Proces*

Het is van belang te realiseren dat het indienen van een incidentele suppletoire begrotingswet een uitzonderlijke situatie is: het kabinet is gecommitteerd aan de begrotingsregels en kent dus een hoofdbesluitvormingsmoment. Indien de mogelijkheid er is om te wachten tot een regulier begrotingsmoment (1<sup>e</sup> of 2<sup>e</sup> suppletoire begrotingswet in het voorjaar of najaar) heeft dat de voorkeur.

Belangrijk is dat het voornemen om een ISB in te dienen tijdig wordt besproken door de directie FEZ van het vakdepartement met de IRF van het ministerie van Financiën. Elk voorstel met financiële gevolgen die niet in begrotingswetten is opgenomen wordt namelijk getoetst door de Minister van Financiën. Eventuele bezwaren over het voorstel kunnen worden besproken in de ministerraad.

Een ISB wordt in beginsel in de ministerraad besproken. Het besluit om de beoogde wijziging van de suppletoire begroting in de MR te agenderen wordt in overleg met de directie FEZ van de betrokken minister en de IRF genomen. Bij een ISB wordt expliciet vermeld of er een beroep wordt gedaan op artikel 2.27, tweede lid. De Minister van Financiën wil dat er zo min mogelijk een beroep op artikel 2.27, tweede lid wordt gedaan. Het vakdepartement moet in overleg met de griffies van Tweede en Eerste Kamer een spoedige behandeling van een ISB proberen te organiseren. Pas als dat niet mogelijk is kan een beroep op artikel 2.27, tweede lid, worden overwogen.

Indien daartoe wordt besloten is met het [amendement Heinen](#) in de wet vastgelegd dat het parlement (Tweede en Eerste Kamer) moet oordelen of zij deugdelijk zijn geïnformeerd over het beroep op de tenzij-clausule in artikel 2.27 lid 2. Na dit oordeel mag de betreffende minister overgaan tot uitvoering van beleid.

Bij een ISB met substantiële budgettaire en beleidsmatige wijzigingen van de begrotingen beslist de ministerraad of de ISB wel of niet voor advies aan de Raad van State wordt voorgelegd voor de verzending naar de Tweede Kamer. De ISB wordt alleen ingediend bij de Tweede Kamer (niet bij de Eerste Kamer). Indiening van de ISB bij de Tweede Kamer geschiedt door de Minister van Financiën (directie Begrotingszaken, afdeling BBH). Na behandeling in de Tweede Kamer, wordt de ISB door de griffie ter behandeling doorgeleid naar de Eerste Kamer. De bij de ISB behorende brieven van de vakminister met daarin het gemotiveerde beroep op artikel 2.27, tweede lid, wordt door de vakminister aan de beide voorzitters van de Kamers der Staten-Generaal verzonden.

Zie voor meer informatie de HAFIR-fiches over het [Budgetrecht](#) en [Begrotingswetten](#).

**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.