

Fiche over aanpassing van een ontwerpbegroting en een beroep op artikel 2.25, en 2.27, tweede lid, Comptabiliteitswet 2016

Versie 14 mei 2024, Ministerie van Financiën, Begrotingszaken/BBH

**Aanpassing van begrotingswetten en het budgetrecht
(Begrotingsinstrument)**

Inleiding

Budgetrecht is het recht van het parlement om de begrotingswetsvoorstellen van het Rijk vooraf te autoriseren en achteraf decharge te verlenen over het financieel beheer dat is gevoerd (artikel 105 Grondwet). Het eerste artikellid regelt dat de begrotingen (inclusief supplettoire begrotingen en slotwetten) de vorm van een wetsvoorstel hebben. Beide Kamers kunnen de begrotingswetsvoorstellen goedkeuren of afkeuren. De Tweede Kamer kan ook amenderen. De Comptabiliteitswet 2016 (CW) regelt een aantal elementen dat het parlementaire budgetrecht raakt. Onder meer artikel 2.3 van de CW dat het parlement een maximum aan kasuitgaven en verplichtingen vaststelt op het artikelniveau van de begrotingen van de ministeries en colleges van het Rijk. Het uitgangspunt is dat er geen verplichtingen mogen worden aangegaan en kasuitgaven worden gedaan voordat het parlement het begrotingswetsvoorstel heeft geautoriseerd en daarmee een begrotingswet is geworden. Aangegane verplichtingen of gedane kasuitgaven -vóór de autorisatie van het parlement- kunnen door de Auditdienst Rijk en of de Algemene Rekenkamer als onrechtmatig worden aangemerkt. Zie voor meer informatie ook de fiches in HAFIR over het Budgetrecht¹ en Begrotingswetten².

1. Wijzigen van ontwerpbegrotingswetten

De regering kan op basis van artikel 2.26 CW 2016 de Ontwerpbegrotingswetten van de ministeries en colleges bijstellen via het indienen van de 1^e en 2^e supplettoire begrotingen. Dit kan daarnaast gedurende de uitvoering van het begrotingsjaar ook door:

- **het indienen van afzonderlijke incidentele supplettoire begrotingswetsvoorstellen (ISB's);**
ISB's kunnen worden ingediend, indien extra verplichtingen of uitgaven als aanvulling op de vastgestelde ontwerpbegrotingswetten nodig zijn. Dit gebeurt vóór, tussen of na indiening van de 1^e en 2^e supplettoire begrotingswijzigingen. Deze mogelijkheid bestaat, omdat het niet altijd wenselijk is voor het kabinet om te wachten tot de reguliere 1^e of 2^e supplettoire begrotingswetsvoorstellen. Het is van belang te realiseren dat het indienen van een ISB ter wijziging van begrotingswetten een uitzonderlijke situatie is. Het uitgangspunt is om de begroting in beginsel jaarlijks op twee momenten te wijzigen, te weten via de 1^e of 2^e supplettoire begrotingswet. Toch kan er soms redenen zijn om een ISB op te stellen. Voorbeelden hiervan zijn de diverse steunmaatregelen tijdens de coronapandemie. Het kabinet nam deze maatregelen buiten het reguliere hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar³ (2020). De pandemie en de steunmaatregelen waren namelijk niet voorzien in de vastgestelde ontwerpbegrotingswetten en de uitvoering van de maatregelen konden niet wachten tot de indiening van de volgende reguliere begroting (eerste en de tweede supplettoire begrotingswetsvoorstellen). Door de extra verplichtingen en uitgaven middels een ISB te laten autoriseren kon tijdig begonnen worden met de uitvoering van de maatregelen.
- **het centraal indienen van supplettoire begrotingswetsvoorstellen bij Prinsjesdag;** Dit is het derde moment voor aanpassing van de ontwerpbegrotingswetten in september (qua tijd als tweede moment aangeduid en is in 2023 bij wijze van proef mee gestart). Het doel van deze centrale supplettoire begroting is om het veelvuldig indienen van afzonderlijke wijziging van de ontwerpbegroting door de vakministers te voorkomen en meer rust in het begrotingsproces te bevorderen;
- **het indienen van Nota's van Wijzigingen (NvW) na indiening van ISB's:** In de praktijk blijkt soms dat na indiening van ISB's ook andere maatregelen moeten worden genomen en dus meer budget nodig is. Dan kunnen de reeds ingediende (supplettoire) begrotingswetsvoorstellen bij de Tweede Kamer worden aangepast via een NvW (model 1.51 en 4.51 van de Regeling

¹ [Begrotingswetten \(rijksfinancien.nl\)](https://rijksfinancien.nl/begrotingswetten)

² [ABC-notitie: Budgetrecht \(rijksfinancien.nl\)](https://rijksfinancien.nl/abc-notitie-budgetrecht)

³ Een vast moment in het voorjaar waar de discussies over de allocatie rijksmiddelen centraal staan.

rijksbegrotingsvoorschriften). Dit is mogelijk zolang de Tweede Kamer een ISB nog in behandeling heeft en nog niet daarover heeft gestemd. Het benutten van een NvW heeft voorkeur boven het indienen van een nieuwe ISB, omdat een NvW sneller en administratief doelmatiger is dan indienen van een nieuw ISB. Nota's van wijziging die verband houden met **niet** eerder in de ministerraad besproken beleidsbeslissingen met financiële gevolgen, worden in de ministerraad aan de orde gesteld voordat ze bij de Tweede Kamer kunnen worden ingediend. Bij twijfel wordt vooraf contact opgenomen met de Inspectie der Rijksfinanciën. De ministerraad beslist daarbij ook of de NvW wel of niet vóór toezending aan de Tweede Kamer eerst nog voor advies aan de Raad van State wordt voorgelegd. Indiening van een Nota van wijziging bij de ministerraad en de Raad van State geschiedt steeds door de Minister van Financiën. Als na indiening van de tweede suppletoire begrotingswetsvoorstellen met bijbehorende Najaarsnota, uiterlijk op 1 december van het lopend jaar, blijkt dat sprake is van voorgenomen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten voor het begrotingsjaar die hier niet in zijn meegenomen, wordt een veegbrief gestuurd. Dit is conform artikel 2.28 CW 2016 en de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften. Dit betekent dat een overzicht van majeure wijzigingen in de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten - uiterlijk drie dagen voor aanvang van het kerstreces naar het parlement wordt verzonden.

Processtappen bij een ISB:

- het voornemen om een ISB in te dienen wordt tijdig besproken met de directie FEZ van het vakdepartement en met de IRF van het ministerie van Financiën. Elk voorstel met financiële gevolgen voor de aanpassing van de begroting wordt door de Minister van Financiën getoetst. Geadviseerd wordt om de directies FEZ tijdig te betrekken, zodat de betrokkenheid en toezicht van deze directies wordt geborgd;
- ISB's zijn een afwijking van het reguliere begrotingsproces. Om dit te markeren moet de MR instemmen met het verzenden van een ISB. Dit kan door het agenderen van de ISB zelf of doordat de verzending van een ISB-onderdeel is geweest van een eerder MR-besluit. Bijvoorbeeld wanneer de MR besluit extra middelen vrij te maken voor een maatregel en daarbij expliciet besluit dit met een ISB te verwerken in de begroting. 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's worden alleen ingediend bij de Tweede Kamer (dus niet bij de Eerste Kamer). Verzending van ISB's naar de Tweede Kamer geschiedt door de Minister van Financiën (directie Begrotingszaken, afdeling BBH). Na behandeling in de Tweede Kamer, worden de ISB's door de griffie ter behandeling doorgeleid naar de Eerste Kamer.

2. Doel en strekking van artikelen 2.25 en 2.27, tweede lid, CW 2016

Het parlementaire budgetrecht in de artikelen 2.25 en 2.27 CW 2016 is ten opzichte van de CW 2001 aangescherpt om het budgetrecht te versterken. Dit houdt in dat als een minister niet kan wachten tot de formele autorisatie van het al ingediende begrotingswetsvoorstel of de reeds ingediende wijziging van de begroting, er tevens een brief naar het parlement moet worden gestuurd met onderbouwing waarom de uitvoering van het beleid eerder moet starten.

Artikel 2.25 heeft betrekking op de ontwerp-begrotingswetsvoorstellen die op Prinsjesdag worden ingediend, terwijl artikel 2.27 betrekking heeft op de uitvoering van de suppletoire begrotingswetsvoorstellen (1^e, 2^e suppletoire begrotingen en de extra ISB's) ter wijziging van de lopende ontwerp-begrotingswetten.

Met de codificatie van amendement Heinen⁴ in artikel 2.27, tweede lid, CW is dit artikellid sinds 26 september 2023 verder aangescherpt. Dit betekent dat het parlement niet alleen vooraf wordt geïnformeerd door de betrokken ministers, maar dat het parlement op basis van de ontvangen informatie ook moet uitspreken dat het zich deugdelijk geïnformeerd acht. Pas na akkoord van het parlement mag de betreffende minister overgaan tot uitvoering van het voorgenomen beleid. Algemeen uitgangspunt van de minister van Financiën is dat zo min mogelijk een beroep op artikel 2.27, tweede lid, CW 2016 wordt gedaan. Alleen in uitzonderlijke gevallen kan in afstemming met de Minister van Financiën een beroep op dit artikellid^[1] worden overwogen. De uitzonderingsmogelijkheid moet daarom uiterst terughoudend worden benut. Daarnaast moet een beroep op artikel 2.25, tweede lid of 2.27, tweede lid, CW 2016 (spoedeisende karakter van de beoogde uitgaven) gemotiveerd en schriftelijk aan de beide voorzitters van de Eerste en Tweede

⁴ Kamerstukken 36360-IX. nr.11⁴ en 36 100, nr. 5, 31 865, nr. 211 en 2022-0000297765

^[1] 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.

Kamer door de betreffende minister kenbaar worden gemaakt. In de praktijk geschiedt dit per brief waarin onderstaande aspecten worden toegelicht:

1. waarom het belang van het Rijk in het geding is als artikel 2.25, tweede lid of artikel 2.27, tweede lid, CW niet wordt ingeroepen en nieuw beleid niet in uitvoering kan worden genomen ('wat gaat er mis?'). Er is een beredeneerde beschrijving vereist van de verwachte directe en indirecte consequenties van de beoogde beleidsdoelen – wanneer die niet worden gerealiseerd zonder een beroep op dit artikellid van de CW;
2. inschatting van de spoed; wat is de uiterlijke termijn waarop het beleid in uitvoering moet 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 aangegaan en betaald moeten worden;
4. de reden waarom niet voor een andere budgettaire verwerking is gekozen (in de ontwerpbegroting of reguliere suppletoire begroting);
5. bij nieuw beleid: informatie over de verplichte beoordeling conform artikel 3.1 CW. Dit artikel vereist een toelichting op de doelstellingen, doeltreffendheid en doelmatigheid die met het beoogde nieuw beleid worden nagestreefd, de beleidsinstrumenten die worden ingezet en de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren.

Verplichting om bovenstaande aspecten goed toe te lichten is door de Tweede Kamer vastgesteld.⁵ De ministers mogen alleen een beroep op beide artikelliden doen, als er al een ISB bij de Tweede Kamer is ingediend en bij voorkeur buiten recesperiodes. In recesperiodes een beroep doen op artikel 2.27, tweede lid, CW 2016 betekent dat er langer op de reactie van het parlement gewacht moet worden, omdat beide Kamers eerst plenair de betreffende ISB's moeten behandelen.

De aanscherping van dit artikellid voor nieuw beleid is niet in artikel 2.25, tweede lid CW gecodificeerd. Reden is dat het amendement geen enkele relatie legt of intentie uit met aanscherping van artikel 2.25 tweede lid CW. Daarom is de lijn om de doelstelling van artikel 2.25, tweede lid CW voor nieuw beleid toe te passen, zoals de wettekst van dit artikellid nu voorschrijft. Dit betekent dat als de ingediende ontwerpbegrotingen nog niet zijn vastgesteld en in het belang van het Rijk spoedeisende redenen zijn om vooruitlopend op de autorisatie al verplichtingen aan te gaan en uitgaven te doen, de vakminister het parlement uitgebreid via een brief moet informeren. Hierbij gelden dus de bovenstaande afspraken. Het verschil met 2.27, tweede lid, CW is dat de betrokken minister niet op een uitspraak van het parlement hoeft te wachten, zoals dat artikellid n.a.v. amendement Heinen eist.

Expliciet onderscheid tussen lopend en nieuw beleid

In artikel 2.27, eerste lid, CW 2016 wordt rekening gehouden met de situatie dat een suppletoire begrotingswet wel is ingediend, maar nog niet is vastgesteld door het parlement. 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 vorig jaar of lopend jaar is geaccordeerd of waarover de Staten-Generaal reeds via een brief, eerdere begrotingswijziging of een budgettaire nota is geïnformeerd. Een voorbeeld van lopend beleid is bijvoorbeeld hogere uitgaven aan kinderbijslag door SZW omdat meer kinderen dan verwacht zijn geboren. Dit onderscheid geldt ook voor artikel 2.25 CW 2016.

Aanscherping bij nieuw beleid door amendement Heinen artikel 2.27, tweede lid CW

Het nemen van nieuwe maatregelen of besluiten met financiële consequenties waarover het parlement nog niet is geïnformeerd wordt gerekend tot nieuw beleid. Het gaat dan om voorgenomen beleidsmaatregelen waarover nog niet met het parlement is overlegd of het parlement als medewetgever daarmee nog niet heeft ingestemd. Bijvoorbeeld beleidsmaatregelen die met spoed moeten worden genomen, zoals het geval was tijdens de coronacrisis.

3. Actuele ontwikkelingen

Hoewel dit fiche beoogt om alle actuele ontwikkelingen over het budgetrecht en de bijbehorende procedures te beschrijven is het op dit moment nog niet mogelijk om de volledige procedure met werkafspraken over de toepassing van artikel 2.27, tweede lid, CW 2016 in de praktijk

⁵ Kamerstuk 202-223, 31 865, nr. 222

(amendement Heinen) op te nemen. De Tweede Kamer en de Eerste Kamer werken momenteel samen aan een conceptprocedure. De Tweede Kamer heeft de betreffende procedure ⁶inmiddels vastgesteld. Dit houdt in dat de betrokken bewindspersoon zo spoedig mogelijk contact dient te zoeken met de commissievoorzitter die het aangaat, zodat de betrokken commissie een voorstel tot agendering en besluitvorming door de Kamer spoedig kan initiëren.

De Eerste Kamer heeft nog geen procedure vastgesteld die invulling geeft aan artikel 2.27, tweede lid, CW. Zolang de Eerste Kamer nog geen procedure heeft vastgesteld, is het advies dat de betrokken bewindspersoon snel contact opneemt met de betreffende commissievoorzitter.

Verder is in 2023 eenmalig (als experiment) met de Prinsjesdag centrale suppletore begrotingen ingediend. Bezien zal worden of het wenselijk is om dit als derde moment voor aanpassing van begrotingswetten structureel in te voeren.

In november 2023 is het rapport over de evaluatie van de Comptabiliteitswet 2016 naar het parlement verzonden. De appreciatie hiervan en de kabinetsreactie worden onderdeel van een hoofdlijnenbrief over het begrotings- en verantwoordingsproces, die de minister van Financiën naar verwachting voor de zomer zal versturen. Hierbij wordt ook ingegaan op de behandeling van de aanpassing van begrotingswetsvoorstellen in relatie met en het budgetrecht van het parlement.

⁶ Kamerstuk 2023-2024, 31 865, nr. 245