



Memo

aan De leden van de vaste commissie voor
Financiën

datum 31 oktober 2024

betreft Voorstel commissie Financiën uitwerking amendement-Heinen art. 2.27(2) Cw 2016

Aanleiding

In de Tweede Kamer is een amendement van het toenmalige lid Heinen aangenomen op de Comptabiliteitswet 2016. Uit dit amendement volgt dat de Staten-Generaal onverwijld moeten oordelen of zij deugdelijk zijn geïnformeerd door de minister, indien de minister van mening is dat onmiddellijk uitvoering moet worden gegeven aan een wijziging van de begroting, terwijl die nog niet is goedgekeurd door het parlement.

De commissie Financiën heeft op 18 juni 2024 kennisgenomen van de brief van de Tweede Kamer met de uitwerking van dit amendement. De commissie Financiën van de Eerste Kamer verzocht de griffie te komen met een voorstel voor de praktische invulling van het amendement. De commissie heeft op 22 oktober 2024 ingestemd met het voorstel en het doorgeleiden daarvan naar de plenaire vergadering als hamerstuk.

Kern

Gebruik van incidentele suppletoire begrotingen (ISB's)

Wijziging van de begroting vindt in ieder geval op twee vaste momenten in het jaar plaats: bij de Voorjaarsnota en de Najaarsnota (artikel 2.26 Cw 2016). De Comptabiliteitswet 2016 biedt verder de mogelijkheid om een incidentele suppletoire begroting (ISB) in te dienen (artikel 2.26, tweede lid Cw 2016). Dit zijn begrotingen die ministers buiten de Voorjaars- of Najaarsnota om aan de Tweede en Eerste Kamer aanbieden. Vanuit de Tweede Kamer maar ook vanuit de Algemene Rekenkamer is in het verleden kritiek geuit op het veelvuldig indienen van ISB's. De Algemene Rekenkamer schrijft in de Staat van de rijksverantwoording 2022: "*Het gebruik van ISB's maakt het begrotingsproces onoverzichtelijk voor het parlement en de ministeries.*"¹ Om deze reden is door het vorige kabinet in 2023 een derde vast wijzigingsmoment voor alle begrotingen geïntroduceerd, kort na het zomerreces, in september.

Ten aanzien van begrotingen geldt dat pas nadat beide Kamers hun goedkeuring hebben gegeven aan een gewijzigde begroting, een minister het geld kan uitgeven. Artikel 2.27 Cw 2016 bevat een uitzondering op deze hoofdregel voor spoedgevallen. Een bewindspersoon mag dan uitgaven doen of verplichtingen aangaan nog vóórdat het parlement een voorstel tot wijziging van een begrotingsstaat hiertoe heeft aangenomen. Het moet gaan om situaties waarbij uitstel van de uitvoering volgens de minister *niet in het belang is van het Rijk*. De minister moet hierover de Staten-Generaal informeren. De Algemene Rekenkamer signaleert in de Staat van de rijksverantwoording 2022 de "onwenselijke ontwikkeling" dat veelvuldig een beroep wordt gedaan op deze uitzonderingsbepaling.² Ook de Tweede Kamer is kritisch en het toenmalige lid Heinen diende daarom tijdens het Verantwoordingsdebat in 2022 een motie³ in met de oproep een extra wettelijke voorwaarde te introduceren voor het gebruik van deze uitzonderingsbepaling. Ruim een jaar later, rond het Verantwoordingsdebat in 2023, is deze voorwaarde door het genoemde lid bij amendement⁴ in de wet geïntroduceerd om de rol van de Staten-Generaal bij begrotingsprocedures te versterken.

¹ Bijlage bij Kamerstukken 36360, nr. 3, p. 17. In 2021 waren het er 63, in 2022 ging het om 51. De minister van EZK kwam in 2022 met de meeste ISB's, 10 keer.

² Bijlage bij Kamerstukken 36360, nr. 3, p. 19.

³ Kamerstukken 36100, nr. 5.

⁴ Kamerstukken 36360-IX, nr. 10.



datum 31 oktober 2024

blad 2

Waarop ziet het amendement-Heinen?

Het amendement ziet op de uitzonderingsbepaling in artikel 2.27, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2016. Met de bedoeling het gebruik van deze uitzonderingsbepaling af te remmen bouwt het amendement een extra procedurele stap in: de Staten-Generaal moeten zonder uitstel ('onverwijld') oordelen of zij deugdelijk zijn geïnformeerd door de minister.

Het gewijzigde artikel luidt als volgt (*cursief* is toegevoeg):

Artikel 2.27 Comptabiliteitswet 2016

1. Zolang een voorstel van wet tot wijziging van een begrotingsstaat niet tot wet is verheven en in werking is getreden, wordt lopend beleid dat ten grondslag ligt aan die wijziging met terughoudendheid in uitvoering genomen.
2. Zolang een voorstel van wet tot wijziging van een begrotingsstaat niet tot wet is verheven en in werking is getreden, wordt nieuw beleid dat ten grondslag ligt aan die wijziging, niet in uitvoering genomen, tenzij uitstel van de uitvoering naar het *gemotiveerde* oordeel van Onze Minister die het aangaat niet in het belang is van het Rijk en hij de Staten-Generaal daarover *naar het onverwijld oordeel van de Staten-Generaal deugdelijk* heeft geïnformeerd.

Wat voor gevolgen heeft het amendement?

Nieuw is dus dat een positief oordeel van het parlement nodig is over de deugdelijkheid van de informatie vóórdat een voorgenomen wijziging van de lopende begroting waaraan nieuw beleid ten grondslag ligt, in uitvoering kan worden genomen door de minister. En andersom geldt ook: een negatief oordeel of het achterwege blijven van een oordeel van de Tweede en/of de Eerste Kamer over de deugdelijkheid van de informatieverstrekking heeft tot gevolg dat de wettelijke basis voor een uitgave door de regering ontbreekt. Een uitgave zonder dit oordeel of bij een negatief oordeel van een van de Kamers is dus onrechtmatig.

Het amendement introduceert een aantal nieuwe elementen:

1. De minister moet een *gemotiveerd* oordeel sturen aan de Kamers;
2. De *Staten-Generaal* moeten *onverwijld* een oordeel vellen, en
3. Dit oordeel betreft de vraag of door de minister verstrekte informatie *deugdelijk* is.

Eerder zijn door de Tweede Kamer afspraken gemaakt met de minister welke elementen een gemotiveerd oordeel (zie 1) in ieder geval moet bevatten.⁵ Het gaat om de volgende vijf elementen:

1. beschrijving van het belang van het Rijk;
 2. indicatie van de spoed;
 3. indicatie van de termijn waarop betalingen moeten worden verricht of verplichtingen moeten worden aangegaan;
 4. de reden dat er geen gebruik wordt gemaakt van een andere budgettaire(e) verwerking(smoment), en
 5. de elementen, bedoeld in artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016.⁶
- Deze informatie-afspraken kunnen ook voor de Eerste Kamer behulpzaam zijn.

Verder moet de informatie deugdelijk zijn (zie 3); dit betreft (ook) een politiek oordeel waarbij de informatie-afspraken als handvaten kunnen worden gebruikt. Het amendement of de toelichting daarop voorziet niet in een uitleg over wat 'deugdelijk' is; dat is dus ter beoordeling van de Kamer(s).

⁵ Kamerstukken 31 865, nr. 222 (brieven TK) en 36200, nr. 174 (reactie minister).

⁶ A. de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid die worden nagestreefd; B. de beleidsinstrumenten die worden ingezet en C. de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren.



datum 31 oktober 2024

blad 3

Dit voorstel ziet op de uitwerking van de elementen onder punt 2 hierboven: het onverwijld te vellen oordeel door de Staten-Generaal. Hoe moet dit proces er in de praktijk uitzien? In de toelichting op het amendement-Heinen staat daarover "dat de Staten-Generaal het oordeel (...) spoedig kenbaar maken, binnen een termijn die niet strijdig is met het bereiken van het beoogde doel".

Voorstel voor proces: onverwijld oordeel van de Staten-Generaal

- Uitgangspunt 1: Onverwijld oordeel, tenzij uitgaven plaatsvinden ná spoedbehandeling ISB

Uit het aangepaste artikel 2.27, tweede lid, Cw 2016 volgt dat de onverwijldde uitspraak van de (beide Kamers der) Staten-Generaal tot stand zou moeten komen in de periode tussen indiening van een ISB en het moment waarop de beoogde spoeduitgave wordt gedaan of de spoedverplichting wordt aangegaan. Pas na het onverwijldde positieve oordeel van de Kamers mag de spoeduitgave of –verplichting worden gedaan of aangegaan. Vervolgens vindt de parlementaire behandeling van de ISB plaats en treedt deze na goedkeuring door het parlement in werking.

Wanneer de ISB zelf met spoed wordt behandeld en de uitgave pas na inwerkingtreding van de wet wordt gedaan, komt de noodzaak te vervallen voor een onverwijld oordeel over de motivering van de minister. Artikel 2.27, tweede lid Cw 2016 vindt dan immers geen toepassing. In het verleden zijn ISB's wel eens in 1 tot 1,5 week door beide Kamers behandeld (recesperiodes uitgezonderd). Bijvoorbeeld bij de Oekraïne faciliteit en de aandelenemissie Air France-KLM.⁷ Een spoedige behandeling van een ISB is dus in theorie mogelijk. Het ligt daarom in de rede om slechts te kiezen voor het uitspreken van een oordeel in de zin van artikel 2.27, tweede lid, Cw 2016 indien het parlement niet bereid is de ISB met grote spoed te behandelen of indien de beoogde uitgave of verplichting niet 1 tot 1,5 week kan wachten op een spoedbehandeling van de ISB. De verwachting is dat in de toekomst telkens zal worden gevraagd om een spoedbehandeling

- Uitgangspunt 2: Plenair

Omdat de wettekst spreekt van "de Staten-Generaal" zullen beide Kamers een oordeel moeten vellen (zie artikel 51 Grondwet). Plenaire besluitvorming is vereist.

- Uitgangspunt 3: Zo snel mogelijk

Volgens de brief van de Tweede Kamer dient: "een brief met een beroep op artikel 2.27, tweede lid, CW 2016, terstond op de plenaire agenda te worden geplaatst. Teneinde de Kamer in staat te stellen tot zeer spoedige agendering van de desbetreffende brief te besluiten, dient de betrokken bewindspersoon zo spoedig mogelijk contact te zoeken met de commissievoorzitter die het aangaat, opdat de betrokken commissie een voorstel tot agendering en besluitvorming door de Kamer desgewenst terstond kan initiëren." In de Eerste Kamer kan eenzelfde werkwijze worden gehanteerd. Concreet betekent dit dat een brief van de minister uiterlijk de vrijdag voorafgaand aan de vergaderdinsdag dient te zijn ontvangen en rondgestuurd. Eventueel – mits onder vooraankondiging – zou dit zelfs op een maandag of in het weekend kunnen.⁸ Het oordeel over het al dan niet deugdelijk informeren van de minister over waarom uitstel van de uitvoering van de ingediende ISB niet in het belang is van het Rijk, kan onder voorbehoud met de brief worden geagendeerd voor plenaire besluitvorming. De besluitvorming kan worden voorbereid in de betreffende vakcommissie. Zij kan vergaderen op de dinsdagochtend en een voorstel doen voor het oordeel van de Kamer via de korte aantekeningen (wel/niet deugdelijk geïnformeerd). In het College van fractievoorzitters kan de Voorzitter vervolgens aankondigen of het voorbehoud voor de plenaire agendering kan worden opgeheven. Dikwijls zal het advies van de commissie als hamerstuk worden geagendeerd. In het geval dat een van de leden daarover

⁷ Kamerstukken 31865, nr. 245, p. 2.

⁸ Volgens artikel 49, derde lid van het RvO EK dient er tenminste 24 uur te zitten tussen kennisgeving van de agenda door de Voorzitter en de aanvang van de vergadering.



datum 31 oktober 2024

blad 4

een debat en/of stemming wenst kan dat uiteraard.⁹ Het hameren of stemmen gebeurt in aanwezigheid van een van de kabinetsleden; een brief over het oordeel is dus niet nodig.

Moet het oordeel van de Tweede Kamer worden afgewacht?

Of de Eerste Kamer pas na de Tweede Kamer een oordeel kan vellen kan verschillend worden gedacht. Weliswaar wordt een motivering door de minister in het kader van een aanstaande begrotingswijziging aangeboden, maar strikt genomen gaat het hier om de controlerende en niet de wetgevende taak van de Kamer. Volgtijdelijkheid is dus niet geboden vanuit artikel 81 Grondwet e.v. De vraag of de informatievoorziening deugdelijk is, staat hier immers centraal. Tegelijkertijd kan worden bepleit dat gezien het politieke primaat van de Tweede Kamer,¹⁰ de Eerste Kamer het oordeel van de Tweede Kamer afwacht alvorens een oordeel te vellen.

Volgens de wettekst moet het oordeel *onverwijld* worden gegeven, wat weer zou kunnen pleiten voor een gelijktijdige behandeling met de Tweede Kamer. In de toelichting op het amendement-Heinen staat "dat de Staten-Generaal het oordeel (...) spoedig kenbaar maken, binnen een termijn die niet strijdig is met het bereiken van het beoogde doel". Zolang het beoogde doel – het onverwijld oordelen zodat de minister weet of hij nieuw beleid kan gaan uitvoeren – niet in gevaar komt, staat het de behandelend commissie dus vrij te kiezen of zij het oordeel van de Tweede Kamer afwacht, of kiest voor een gelijktijdige behandeling.

Wat als een dergelijk oordeel tijdens een reces moet worden gegeven?

Ook tijdens een reces is vereist dat de Kamer in plenaire samenstelling bijeenkomt om een oordeel te kunnen vellen. Het achterwege blijven van een oordeel door de Kamer heeft tot gevolg dat de minister niet rechtmatig kan overgaan tot het alvast uitvoering geven aan de ISB. In dat geval ontbreekt namelijk de wettelijke basis voor een rechtmatige uitgave.

Wat als de dinsdag als vaste vergaderdag niet kan worden afgewacht?

In bijzondere omstandigheden kan een commissie digitaal vergaderen.¹¹ Voor de plenaire besluitvorming is dat echter niet geregeld;¹² in verband met het quorumvereiste moet dus meer dan de helft van de leden moeten alsnog naar de Kamer komen voor een plenair oordeel. Dat zou eventueel ook op een andere dag kunnen dan de dinsdag. Omdat leden voor de plenaire besluitvorming toch naar Den Haag moeten afreizen, is het de vraag of er behoefte zal bestaan aan een digitale commissievergadering.

Besispunt:

Kan de Kamer instemmen met bovenstaand voorstel (en de daarin opgenomen drie uitgangspunten) en het versturen van bijgevoegde brief door de Voorzitter aan de minister (met een afschrift aan de Tweede Kamer)?

⁹ Zie artikel 87 RvO EK. Als een van de leden verzoekt om hoofdelijke stemming, vindt de stemming in een volgende vergadering plaats, tenzij de Kamer anders besluit; artikel 80, vierde lid RvO EK.

¹⁰ De Tweede Kamer wordt rechtstreeks gekozen, heeft het recht van initiatief en amendement en wordt daarom in de literatuur het politieke primaat toegekend.

¹¹ Zie artikel 36, derde lid RvO EK.

¹² Van de mogelijkheid om een regeling op te stellen voor een digitaal quorum als bedoeld in artikel 52, tweede lid, is (nog) geen gebruik gemaakt. Sowiezo ziet een dergelijke regeling alleen op het quorum. Voor digitaal vergaderen en besluiten nemen kan zij geen grondslag bieden.



datum 31 oktober 2024

blad 5

CONCEPT

Aan de minister van Financiën,

Den Haag, PM

Op 15 april 2024 heeft de commissie voor de Rijksuitgaven een brief aan de Tweede Kamer gezonden over de wijze waarop de Tweede Kamer tot een onverwijld oordeel kan komen over de deugdelijkheid van de informatievoorziening als bedoeld in artikel 2.27, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2016, zoals gewijzigd door het amendement-Heinen.¹³ Deze brief is vervolgens onder de aandacht gebracht bij uw ambtsvoorganger.¹⁴ In aanvulling op deze brief informeer ik u graag over de wijze waarop de Eerste Kamer tot een dergelijk oordeel kan komen.

Om te zorgen dat de Eerste Kamer tot een onverwijld oordeel komt over de informatievoorziening, geldt voor de Eerste Kamer ook dat een brief met een beroep op artikel 2.27, tweede lid, Cw 2016, direct op de plenaire agenda dient te worden geplaatst. Een dergelijke brief dient, rekening houdend met de vaste vergaderdag, op de vrijdag voorafgaand aan de vergaderdinsdag te zijn ontvangen. Net als in de Tweede Kamer geldt ook voor de Eerste Kamer dat zo spoedig mogelijk contact met de betreffende commissievoorzitter raadzaam is voor een snelle agendering. De betreffende commissie kan dan op dinsdag samenkomen om een voorstel te doen voor besluitvorming door de Kamer in plenaire samenstelling.

Indien grotere spoed is vereist dan met bovenstaande procedure kan worden bewerkstelligd of wanneer de Kamer met reces is, wordt de betrokken bewindspersoon verzocht contact op te nemen met de Kamervoorzitter en de commissievoorzitter, zodat een aangepaste procedure kan worden gevolgd. In uitzonderlijke gevallen is het bijvoorbeeld denkbaar dat een brief uiterlijk 24 uur voor de vergadering wordt verzonden of dat de Kamer op een andere dag dan de dinsdag of tijdens het reces vergadert, indien omstandigheden daartoe aanleiding geven.

Verder wil ik ook vanuit de Eerste Kamer de opmerkingen van de commissie voor de Rijksuitgaven onderstrepen,¹⁵ in het bijzonder de opmerking dat het de voorkeur geniet dat het parlement in alle gevallen waarin dat redelijkerwijs mogelijk is de begrotingswet behandelt voordat de regering de daarmee corresponderende uitgaven doet of verplichtingen aangaat. Tot slot wil ik u vriendelijk verzoeken deze brief te delen met de andere leden van het kabinet. Een afschrift van deze brief zal worden verstuurd aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.

Voorzitter Eerste Kamer der Staten-Generaal,
J.A. Bruijn

¹³ Kamerstukken 36360-IX, nr. 10.

¹⁴ Brief van 15 april 2024 met kenmerk 2024Z05935/2024D15179.

¹⁵ Zie Kamerstukken II 31865, nr. 245, p. 1-2.



datum 31 oktober 2024

blad 6

CONCEPT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer,

Den Haag, PM

Hierbij stuur ik u een afschrift van de brief die ik heden heb verzonden aan de minister van Financiën.

Voorzitter Eerste Kamer der Staten-Generaal,
J.A. Bruijn