

31865 Verbetering verantwoording en begroting
Nr. 278 Brief van de Algemene Rekenkamer
Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 3 april 2025

In haar brief van 20 maart 2025 verzoekt de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer de Algemene Rekenkamer om de consequenties van en het handelingsperspectief bij een verworpen begroting te schetsen. Aanleiding voor het verzoek is de aangenomen motie-Grinwis c.s. van 19 december 2024 (zie bijlage 1).¹ In deze brief gaan wij op dit verzoek in.

Aanleiding en inhoud van deze brief

De vaste commissie voor Financiën heeft de motie-Grinwis c.s. nader uitgewerkt in een aantal vragen. De commissie heeft ons verzocht om zo mogelijk aandacht te besteden aan:

1. De vraag in hoeverre na het verwerpen van een ontwerpbegroting kan worden 'teruggevallen' op de geautoriseerde begroting van het voorafgaande jaar;
2. De vraag of de regering een nieuwe ontwerpbegroting mag indienen als het parlement het eerste ontwerp heeft verworpen, en daarbij in te gaan op eventuele lacunes of onduidelijkheden in de relevante wetgeving;
3. De gevolgen van het verwerpen van een ontwerpbegroting voor de samenleving, in ieder geval voor:
 - a) reeds aangegane juridische, bestuurlijke en beleidsmatige verplichtingen;
 - b) de normaal bij de suppletore begrotingen behorende Voorjaarsnota vast te stellen en uit te keren eindejaarsmarge en loon- en prijsbijstellingen;
4. De rechtmatigheid van het aangaan van verplichtingen en het doen van uitgaven na het verwerpen van een ontwerpbegroting. Maakt het daarbij uit of het gaat over in de (verworpen) ontwerpbegroting opgenomen verplichtingen en uitgaven voor lopend of voor nieuw

¹ Kamerstukken II, 2024/25, 36 625, nr. 13.

beleid? En maakt het daarbij ook nog uit of het gaat om ombuigingen of intensiveringen?

5. De dechargeverlening over het gevoerde financieel beheer (inclusief een eventueel voorstel voor een indemniteitswet).

In deze brief geven we antwoord op deze vragen. Dat doen we aan de hand van een drietal mogelijke scenario's. We gaan in op de situaties waarin het parlement:

1. een begroting tijdig, d.w.z. vóór aanvang van het begrotingsjaar, goedkeurt (paragraaf 3.1 van deze brief);
2. bij de start van het nieuwe begrotingsjaar op 1 januari de begroting nog niet heeft goedgekeurd (paragraaf 3.2);
3. een begroting verwerpt (paragraaf 3.3).

Voordat we deze scenario's in paragraaf 3 uiteenzetten, geven we in paragraaf 2 eerst een algemene feitelijke toelichting op het reguliere begrotingsproces en het budgetrecht van het parlement. In paragraaf 4 geven we onze interpretatie daarbij. In paragraaf 5 beschrijven we enkele mogelijkheden om verwerping van een ontwerpbegroting te voorkomen. In het verlengde daarvan behandelen we in paragraaf 6 enkele misverstanden rondom de gevolgen van een verworpen begroting. De brief eindigt met een slotbeschouwing in paragraaf 7. In deze slotbeschouwing kijken we ook terug op de vijf vragen van de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer en doen we suggesties voor vervolgstappen. De brief bevat de volledige Motie-Grinwis c.s. (bijlage 1) en een verdiepingsbijlage over het juridische kader voor- en het rechtskarakter van begrotingen (bijlage 2).

Budgetrecht van het parlement in vogelvlucht

In deze paragraaf behandelen we het budgetrecht van het parlement in vogelvlucht. De kern daarvan is dat een minister publiek geld besteedt, en dat vereist parlementaire instemming vooraf en controle achteraf. Een ordentelijk begrotingsproces is nodig om het budgetrecht te waarborgen. Een - bij voorkeur tijdig - goedgekeurde begroting is belangrijk voor de uitvoering van het beleid van een minister dat aan die begroting ten grondslag ligt. Een goedgekeurde begroting zorgt ook voor duidelijkheid aan burgers en bedrijven, (overheids)instellingen en medeoverheden. Het parlementaire budgetrecht én het maatschappelijk belang van een goedgekeurde begroting wegen zwaar voor de Algemene Rekenkamer en dus ook bij

het innemen van een positie en bij interpretaties zoals in de paragrafen 4, 5, 6 en 7 staan opgenomen.

Maatschappelijk belang van het budgetrecht

Het budgetrecht is historisch verbonden met het heffen van belastingen. Het beginsel van 'no taxation without representation' vormt een van de fundamentele grondslagen voor de huidige democratische rechtsstaat. Aanvankelijk ging het dan nog om de instemming van de belastingbetalers met de belastingheffing, maar later eisten de belastingbetalers ook zeggenschap over de besteding van deze belastingmiddelen. De groeiende zeggenschap leidt uiteindelijk tot het parlementaire budgetrecht. Dit budgetrecht is een van de belangrijkste en oudste rechten van het parlement en is vastgelegd in de Grondwet (hierna GW) en nader uitgewerkt in de Comptabiliteitswet 2016 (hierna CW 2016). Het budgetrecht ligt historisch ook aan de basis van de vertrouwensregel. In de zogenaamde Luxemburgse crisis van 1867/68 wees de Tweede Kamer tot tweemaal toe de begroting van de minister van Buitenlandse Zaken af. Zo kwam vast te staan dat een kabinet of een individuele minister niet kan opereren zonder het vertrouwen van een meerderheid van de Kamer te hebben.

De Raad van State heeft in een eerdere uiteenzetting het budgetrecht ruim en als volgt uitgelegd: "Bij de uitoefening van dit budgetrecht heeft het parlement vooraf een rol als medewetgever en achteraf als controleur van de regering. Dit betekent dat het parlement mede bepaalt voor welke doeleinden de middelen mogen worden aangewend (allocatie en autorisatie). Achteraf controleert het parlement de recht- en doelmatigheid van de uitgaven en houdt het de regering verantwoordelijk voor de gedane uitgaven (controle en verantwoording)." ²

Budgetrecht krijgt vorm in het begrotingsproces

In artikel 105 GW is voorgeschreven dat de begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk bij wet wordt vastgesteld. De wetsvoorstellen voor de ontwerpbegrotingen dienen jaarlijks op Prinsjesdag te worden ingediend (in de Verdiepingsbijlage gaan we hier verder op in). In de CW 2016 is dit nader uitgewerkt. In de CW 2016 zijn regels opgenomen over de samenstelling, inhoud en inrichting van de begroting en over het indienen en wijzigen van een begroting.

Een ordentelijk begrotingsproces, inclusief tijdige behandeling en inwerkingtreding, is essentieel voor ministers, parlement en de

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 976, nr. 4

maatschappij. Uitgangspunt van de CW 2016 is dat er voor 1 januari, de start van het nieuwe begrotingsjaar, een door het parlement goedgekeurde begroting ligt, zodat de ministers zijn gemachtigd om te beschikken over de begrotingsmiddelen om hun beleid uit te voeren.³ Dit is en blijft de hoeksteen van het uitoefenen van het budgetrecht. Op de derde dinsdag van september dient de minister van Financiën de wetsvoorstellen met de ontwerpbegrotingen en het belastingplan in bij de Staten-Generaal. Vervolgens worden de ontwerpbegrotingen in de Tweede Kamer behandeld. Tijdens de begrotingsbehandelingen kunnen Tweede Kamerleden amendementen indienen tot aanpassing van de ontwerpbegrotingen. Daarna stemt de Tweede Kamer over de ontwerpbegroting. Als zij de voorstellen aannemen, behandelt vervolgens de Eerste Kamer de begrotingswetten. De Eerste Kamer heeft geen recht van amendement en mag dus alleen een heel begrotingshoofdstuk goedkeuren of verwerpen. Het kabinet presenteert op Verantwoordingsdag het Financieel Jaarverslag van het Rijk en de jaarverslagen van alle ministeries. De Algemene Rekenkamer publiceert op die dag het Verantwoordingsonderzoek. Verantwoordingsdag is samen met de dechargeverlening het sluitstuk van de jaarlijkse begrotingscyclus.

Formele en materiële autorisatie

De begroting van een ministerie heeft de vorm van een wet. Daarin staan per begrotingsartikel maximumbedragen voor uitgaven en het aangaan van verplichtingen. Met het aannemen van het wetsvoorstel geeft het parlement de minister toestemming om tot dat maximumbedrag geld uit te geven of verplichtingen aan te gaan. Deze toestemming wordt aangeduid als de "autorisatiefunctie" van de begroting (ook wel formele autorisatie genoemd). In een smalle definitie van het budgetrecht betekent dit dat het parlement vooraf heeft vastgesteld wat de minister maximaal mag uitgeven per begrotingsartikel.

In de praktijk wordt het budgetrecht door de Tweede Kamer dagelijks uitgeoefend, los van de formele begrotingscyclus op vaste momenten. De Tweede Kamer wordt bijvoorbeeld geïnformeerd over beleidsvoornemens, debatteert met ministers over beleidsuitvoering,

³ Dit sluit aan op de Europese verordening waarin wordt uitgegaan dat de begroting jaarlijks uiterlijk 31 december voorafgaand aan het jaar waarop de begroting betrekking heeft, wordt aangenomen of wordt vastgesteld (Verordening (EU) nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone (PbEU 2013, L 140)).

dient moties in en keurt al dan niet (gewijzigde) wetgeving goed. Deze parlementaire handelingen hebben bijna altijd gevolgen voor de publieke uitgaven. Feitelijk leidt deze parlementaire betrokkenheid dan tot materiële instemming met uitgaven, die op een ander moment via begrotingsstukken formeel aan het parlement worden voorgelegd ter *formele autorisatie*. Die eerdere materiële instemming met de inzet van publieke middelen wordt ook wel als *materiële autorisatie* aangeduid.

Maximum is plafond

De bedragen per begrotingsartikel gelden dus als een plafond: minder geld uitgeven mag wel, maar méér niet. Geeft een minister méér geld uit dan in een begrotingsartikel staat opgenomen, dan overtreedt hij of zij daarmee de wet. De Algemene Rekenkamer zal dan oordelen dat er sprake is van een begrotingsonrechtmatigheid. Wanneer een minister voorziet dat een door het parlement geautoriseerd bedrag te weinig zal zijn, kan een minister een zogenoemde 'suppletoire begroting' (een wetsvoorstel tot aanpassing/bijstelling) indienen (artikel 2.26 CW 2016). Pas nadat het parlement instemt met zo'n suppletoire begroting heeft de minister een machtiging om meer geld uit te geven.

Verplichtingen-kasstelsel

In de begrotingsstaten staan per begrotingsartikel zowel maximumbedragen voor het aangaan van nieuwe verplichtingen als ook voor het verrichten van kasuitgaven. De rijksoverheid hanteert het zogenoemde 'verplichtingen-kasstelsel' waarbij het parlement de ministers machtigt voor het aangaan van verplichtingen (bijvoorbeeld het sluiten van een overeenkomst). Uit zo'n verplichting volgen – meestal op een later tijdstip – kasbetalingen. Het is belangrijk om dit onderscheid tussen verplichtingen en kas te kennen omdat de overheid eerder aangegane verplichtingen moet nakomen, ook als er (nog) geen begroting is vastgesteld (in paragraaf 3 gaan we hier nader op in). De goedkeuring van het parlement betreft de verplichtingen en de kasuitgaven van het begrotingsjaar. De meerjarenramingen in de memorie van toelichting bij de begrotingswet worden hiermee niet vastgesteld.

Andere begrotingsfuncties

Naast de autorisatiefunctie, de besluitvorming over de begroting, heeft de begroting ook de volgende functies:⁴

⁴ Zie ook Algemene Rekenkamer (2019), Inzicht in Publiek Geld (deel 2) Naar een toekomstbestendige

- Allocatiefunctie: het begrotingsproces gaat in de kern om het verdelen van schaarse publieke middelen. De keuze wordt bepaald door de doelen die het kabinet wil realiseren, op welke wijze en met hoeveel financiële middelen.
- De controle- en verantwoordingsfunctie: dit is een afspiegeling van de autorisatiefunctie. De begroting en de daarin geautoriseerde bedragen dienen als basis voor het afleggen van rekening en verantwoording voor de gedane uitgaven door de regering.
- De beheerstechnische functie: de begroting dient als kader waarbinnen een minister het beleid uitvoert. De begroting heeft dus ook een taakstellend karakter.
- De macro-economische functie: de overheidsbegroting heeft invloed op de economie, onder andere in termen van economische groei, werkgelegenheid, werkloosheid, enzovoort.
- Informatiefunctie: de begroting bevat een toelichting op beleidsdoelstellingen, prestaties en financiële middelen van de minister.

Parlementaire besluitvorming over ontwerpbegrotingen: drie scenario's

In deze paragraaf gaan we in op 3 scenario's voor het verloop van de begrotingsbehandeling in het parlement. Concreet gaat het om de situaties waarin het parlement:

1. een ontwerpbegroting tijdig goedkeurt;
2. een ontwerpbegroting na 1 januari nog niet heeft goedgekeurd;
3. een ontwerpbegroting verwerpt.

Scenario 1: parlement keurt ontwerpbegroting tijdig goed

De wet gaat uit van dit scenario: de op Prinsjesdag bij het parlement ingediende ontwerpbegrotingen worden door zowel de Tweede als Eerste Kamer vóór de start van het nieuwe begrotingsjaar op 1 januari behandeld én goedgekeurd. Tijdens de parlementaire behandeling kan de ontwerpbegroting worden gewijzigd door amendementen van de Tweede Kamer of op initiatief van de minister. In dit scenario is de minister vanaf 1 januari gemachtigd om uitgaven te verrichten en nieuwe verplichtingen aan te gaan. Voor burgers, (overheids)instellingen, medeoverheden en bedrijven is duidelijk dat de minister aan de slag kan met de nieuwe begroting. Aanpassingen

beleidsbegroting

gedurende het jaar, bijvoorbeeld omdat een minister voorziet dat er méér middelen nodig zijn dan goedgekeurde budgetten, voert het kabinet standaard door in de Voorjaarsnota (met de eerste suppletoire begrotingen) en de Najaarsnota (met de tweede suppletoire begrotingen). Indien daarnaast gedurende het jaar nog aanpassingen in de begroting nodig zijn, kan een minister een incidentele suppletoire begroting indienen.

Scenario 2: parlement heeft ontwerpbegroting na 1 januari nog niet goedgekeurd

Een tweede scenario treedt op wanneer het parlement een ontwerpbegroting nog niet heeft goedgekeurd voor 1 januari omdat de parlementaire behandeling niet tijdig is afgerond. Zolang een ontwerpbegroting nog niet is goedgekeurd, maar ook niet is verworpen (dat is scenario 3) geldt het volgende.

Uitgangspunt: uitvoeren lopend beleid, geen nieuw beleid

Ministers zijn formeel niet gemachtigd om nieuwe verplichtingen aan te gaan of uitgaven te doen vóórdát beide Kamers der Staten-Generaal het begrotingswetsvoorstel hebben goedgekeurd. Om te voorkomen dat het landsbestuur stilvalt als dit niet is gelukt, heeft de wetgever in deze situatie erin voorzien dat de uitvoering van *lopend beleid* door kan gaan. Ook is voorzien in de (nood)situatie waarbij een minister vindt dat er niet gewacht kan worden met *nieuwe maatregelen*. In dergelijke situaties kan een minister gebruik maken van de uitzonderingsmogelijkheid die artikelen 2.25 (voor de begrotingswetsvoorstellen) en 2.27 (voor de suppletoire en incidentele begrotingswetten) CW 2016 bieden.⁵ In deze artikelen is bepaald dat:

1. *lopend beleid* dat ten grondslag ligt aan de begroting *met terughoudendheid* in uitvoering mag worden genomen, en
2. *nieuw beleid* niet in uitvoering wordt genomen, tenzij uitstel van de uitvoering naar het oordeel van de verantwoordelijke minister niet in het belang van het Rijk is en hij of zij de Staten-Generaal daarover heeft geïnformeerd.

Lopend beleid

⁵ Artikel 2.25 CW 2016 heeft betrekking op de begrotingswetsvoorstellen die op Prinsjesdag worden ingediend, terwijl artikel 2.27 CW 2016 betrekking heeft op de uitvoering van de suppletoire begrotingswetsvoorstellen (1ste en 2e suppletoire begrotingen en de extra incidentele suppletoire begrotingen (ISB's) ter wijziging van de lopende begrotingswetten).

Met lopend beleid wordt volgens de Memorie van Toelichting bij de CW 2016 beleid bedoeld 'dat de beide Kamers door middel van de begroting van het voorgaande jaar al eerder hebben geaccordeerd of waarover de Staten-Generaal reeds is geïnformeerd'. De artikelen in de CW 2016 regelen begrippen als lopend en nieuw beleid vanuit het perspectief van het budgetrecht en de informatiepositie van de Kamer. De toelichting op lopend en nieuw beleid is verder erg beknopt en er is ook geen definitie van '*met terughoudendheid*' in de CW 2016 opgenomen. Voor de dagelijkse praktijk van de ministeries zal het perspectief van 'verplichtingen' behulpzaam kunnen zijn.

Verplichtingen en lopend beleid

Er zijn veel soorten verplichtingen en ze lopen uiteen in de mate van 'hardheid'. De mate van hardheid van de verplichting bepaalt de ruimte voor de minister om een verplichting al dan niet na te komen. We maken onderscheid tussen 2 categorieën verplichtingen met gevolgen voor burgers, bedrijven en (overheids)instellingen. De eerste categorie ('harde verplichtingen') betreft juridische contracten en wettelijke verplichtingen. Dit soort verplichtingen moet een minister nakomen. Denk aan verplichtingen die al op basis van een voorgaande begroting zijn aangegaan. Of aan rechten die vastliggen in algemeen geldende materiewetgeving. De minister van SZW zal bijvoorbeeld kinderbijslag blijven betalen omdat burgers daarop aanspraak kunnen maken op grond van de Algemene Kinderbijslagwet. Ook als de Staat inkoopcontracten in het voorgaande jaar heeft afgesloten die in het lopende jaar tot betaling aan bedrijven leiden, zullen deze contracten onder lopend beleid vallen. Het nakomen van een CAO-verplichting valt in onze interpretatie ook onder lopend beleid. Als een indexatie dwingend voortvloeit uit een wet, zijn dit ook juridische verplichtingen.

De tweede categorie bevat allerlei andere type verplichtingen die verschillen in hardheid, waarvan het telkens de vraag is of de minister verplicht is om die na te komen. Bij bestuurlijke en beleidsmatige verplichtingen bijvoorbeeld is minder duidelijk of die per se moeten worden nagekomen. Dit hangt af van algemene beginselen van behoorlijk bestuur, opgewekt vertrouwen en de mate waarin een minister beleidsmatig gebonden is. Hier valt van tevoren niet één duidelijke lijn in te trekken. Het gaat hierbij om individuele casuïstiek die per geval beoordeeld zal moeten worden. Deze vragen kunnen in een debat in het parlement aan de orde komen, of uiteindelijk leiden tot een juridische procedure waarna het tot een rechterlijke uitspraak komt. Daarom doet een minister er ons inziens verstandig aan om voor deze categorie expliciet aan het parlement vooraf te melden of zelfs met de Tweede Kamer te overleggen als hij of zij voornemens is om

bijvoorbeeld een bestuurs- of maatschappelijk akkoord onder lopend beleid voort te zetten.

Daarnaast zijn er ook kabinetsafspraken bijvoorbeeld over begrotingen en begrotingsregels, zoals het uitkeren van de loon- en prijsbijstelling en het toepassen van de eindejaarsmarge. Het is aan het kabinet om deze afspraken te interpreteren en hierover te besluiten en de gevolgen via de gewijzigde begroting aan het parlement voor te leggen.

Wat is 'nieuw beleid'?

Onder 'nieuw beleid' wordt volgens de memorie van toelichting bij de CW 2016 verstaan "het nemen van nieuwe maatregelen of besluiten met financiële consequenties, waarover de Staten-Generaal nog niet zijn geïnformeerd". Zonder goedgekeurde begroting, mag een minister dergelijke maatregelen en besluiten dus niet nemen. Maar verder dan dit is de term 'nieuw beleid' niet uitgewerkt.

Wij kunnen ons in praktische zin voorstellen dat een minister die nog niet over een goedgekeurde begroting beschikt, het parlement op basis van artikel 2.25 CW 2016 telkens per geval vooraf informeert of overlegt over zijn of haar nieuwe voornemens. Er is geen vastomlijnd kader dat hier richting voor geeft. Het ligt voor de hand dat beleidsintensiveringen onder de noemer 'nieuw beleid' zullen vallen. Hetzelfde kan ook opgaan voor bezuinigingen die in de nog niet goedgekeurde begroting zijn opgenomen. Expliciet vooraf informeren van het parlement door de minister biedt één of beide Kamers immers de mogelijkheid hierover in debat te gaan met de bewindspersoon en desgewenst aanpassing van dit voornemen af te dwingen.

Uitgangspunt is dat artikel 2.25 lid 2 CW 2016 geldt als uitzonderings situatie. Als een minister zich voor de uitvoering van nieuw beleid hierop wil beroepen, moet hij of zij dit vooraf gemotiveerd en schriftelijk aan de beide voorzitters van de Tweede en Eerste Kamer kenbaar maken. Aan de manier waarop de minister een beroep op deze uitzonderingsbepaling toelicht, heeft de Tweede Kamer enkele eisen gesteld (zie onderstaande tekstkader).^{6 7}

⁶ Er bestaat ook een uitzonderingsbepaling voor nog niet goed gekeurde suppletore begrotingen in artikel 2.27 CW, maar daar gaan we in deze brief verder niet op in.

⁷ Kamerstukken II, 2022/23 31865, nr. 222 in combinatie met Kamerstukken II, 2022/23, 36200, nr. 174.

Informeren parlement over uitvoering nieuw beleid artikel 2.25 lid CW 2016

De minister moet in deze gevallen het parlement met een brief vooraf informeren, waarin hij of zij onderstaande aspecten toelicht:

1. Waarom het belang van het Rijk in het geding is als artikel 2.25, tweede lid CW 2016 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 2016;
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 2016. 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.

Hoe lang kan deze situatie aanhouden?

Voor een ordentelijk bestuur is het wenselijk dat de minister zo snel mogelijk over een vastgestelde begroting beschikt. Tot die tijd kan het scenario zoals hierboven beschreven opgaan. In theorie kan deze situatie zelfs het hele jaar aanhouden, maar dat lijkt ons gelet op de bedoeling van artikel 2.25 CW 2016 niet wenselijk.

Wat betekent dit voor het jaarverslag en de controle door de Algemene Rekenkamer?

In de situatie dat een ontwerpbegroting nog niet door het parlement is goedgekeurd, controleert de Algemene Rekenkamer of er inderdaad terughoudend is omgegaan met de uitvoering van lopend beleid en of de uitvoering van nieuw beleid tijdig in een brief aan de Kamer is gemeld. Indien dit naar ons oordeel niet het geval is dan merken wij deze uitgaven en verplichtingen als onrechtmatig aan. Zulke oordelen – een wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer – kunnen door het parlement betrokken worden bij de afweging of aan een minister decharge verleend wordt.

Scenario 3: parlement verwerpt de ontwerpbegroting

De Tweede Kamer of Eerste Kamer kan besluiten een begrotingswetsvoorstel niet goed te keuren en daarmee te verwerpen. Dit scenario treedt op als de begrotingswet in stemming is gebracht en geen meerderheid heeft gekregen. Verwerping van begrotingswetsvoorstellen is zeldzaam: in de Tweede Kamer is het sinds 1920, en in de Eerste Kamer sinds 1907 niet meer voorgekomen. In 1907 had de verwerping van de begroting grote politieke gevolgen; het kabinet-De Meester kwam ten val.

De gevolgen van het verwerpen van een begrotingswetsvoorstel zijn groot. In dit scenario schetsen we de gevolgen van het verwerpen van een begroting.

Geen begroting, toch uitgaven: begrotingsonrechtmatigheid

Een verworpen begroting heeft tot gevolg dat een wettelijke grondslag voor uitgaven of voor nieuwe verplichtingen in de vorm van een begroting ontbreekt. De minister is door het parlement niet gemachtigd tot het verrichten van dergelijke uitgaven en/of het aangaan van verplichtingen. Voor een minister die zonder begroting uitgaven verricht om verplichtingen na te komen, zijn de gevolgen wel erg groot: alle uitgaven zijn onrechtmatig op grond van het ontbreken van een begrotingswet. Dit wordt begrotingsonrechtmatigheid of comptabele onrechtmatigheid genoemd. En dat is een verschil met scenario 2 waarin er *nog geen begroting* is aangenomen, maar er wel uitzicht is dat die ontwerpbegroting wordt aangenomen.

Ook in de situatie waarin de minister weliswaar niet over een machtiging beschikt, zal hij of zij toch gedwongen zijn om uitgaven te doen. De oorzaak hiervan is dat een minister op de korte termijn weinig flexibiliteit heeft om begrotingsuitgaven aan te passen. Ook in de situatie van een verworpen begroting moet een minister de verplichtingen jegens (aanspraken van) burgers en bedrijven die rechtstreeks voortvloeien uit de wet, een beschikking (subsidie, lening

e.d.) of een privaatrechtelijke overeenkomst (voor levering van goederen of diensten of voor werkzaamheden door ambtenaren op grond van arbeidsovereenkomst) nakomen. En op grond van die verplichtingen moet de minister – ook al ontbreekt een begroting – betalen aan die derden.⁸ Voor bestuurlijke en beleidsmatige verplichtingen geldt hetzelfde grijze gebied als in scenario 2 is geschetst: dit is een interpretatie van onder andere algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Een verworpen begroting heeft in Nederland dus niet tot gevolg dat alle werkzaamheden bij de ministeries stil komen te liggen. Een zogenoemde ‘shut-down’, zoals in de Verenigde Staten, kent ons land niet. Wel zijn de gevolgen groot, want het leidt tot begrotingsonrechtmatigheden en tot onzekerheden bij de begunstigen van het beleid.

Geen begroting, wel verslag over financieel beheer

Ondanks het ontbreken van een goedgekeurde begroting moet de minister wel een jaarverslag opstellen over het gevoerde beleid, de gevoerde bedrijfsvoering en de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die zijn gedaan. De minister dient op grond van artikelen 2.31 en 2.37 CW 2016 altijd een jaarverslag aan de Tweede Kamer te sturen. Dit jaarverslag wordt ook gebruikt door de betrokken minister om decharge te vragen aan elk van de Kamers der Staten-Generaal. Ook zullen de zogenaamde slotverschillen moeten worden vastgesteld (artikel 2.39 CW 2016). Een slotverschil is het verschil per begrotingsartikel tussen de realisatie en de laatst goedgekeurde begroting. Indien er geen goedgekeurde begroting als basis bestaat, worden alle bedragen als slotverschil aangemerkt.

Als voor de aangevane verplichtingen en uitgaven geen grondslag aanwezig is in een begrotingswet, kan de Algemene Rekenkamer in dat geval op grond van artikel 7.21, eerste lid, CW 2016 bezwaar maken tegen de rechtmatigheid van de verantwoording van de verplichtingen en uitgaven in het jaarverslag. Bij handhaving van dat bezwaar zal de verantwoordelijke minister een voorstel tot vaststelling van een indemniteitswet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal moeten zenden (artikel 7.22, derde lid, CW 2016).

⁸ Zie art. CW 2016 artikel 4.9, dit staat verder uitgewerkt in paragraaf Gevolgen voor derden in de Verdiepingsbijlage van deze brief,

Mogelijk handelingsperspectief bij verwerpen begroting

In bovenstaande paragraaf 3.3 hebben we voor het scenario waarin een begroting wordt verworpen beschreven wat er minimaal kan en moet gebeuren. In deze paragraaf geven we een handelingsperspectief voor dit scenario. Het feitelijke handelingsperspectief in dit scenario wordt bepaald door de interpretatie van de wet. Die interpretatie betreft 2 onderwerpen: de toepasbaarheid van artikel 2.25 CW 2016 en de interpretatie van artikel 105 GW.

Lopend en nieuw beleid: artikel 2.25 als leidraad

Naast het nakomen van verplichtingen, zal een minister zonder begroting zich ook met het parlement moeten verhouden hoe hij of zij lopend beleid en mogelijk zelfs nieuw beleid wil uitvoeren. Dat vereist goede afspraken met het parlement. Hoewel artikel 2.25 CW 2016 duidelijk de situatie beoogt te regelen van een begroting die *nog niet* is aangenomen (scenario 2), kunnen we ons voorstellen dat een minister in het scenario dat zijn of haar begroting is verworpen, artikel 2.25 CW 2016 in overleg met de Kamer als leidraad gaat hanteren.

Over de specifieke vraag van de Kamer over de gevolgen voor het uitkeren van de loon- en prijsbijstelling en het toekennen van de eindejaarsmarge het volgende. Dit zijn zoals eerder gezegd besluiten van het kabinet zelf. Het kabinet is daartoe niet verplicht, en zal de Kamer over dit zo'n besluit informeren in de Voorjaarsnota of eventueel in een brief.

Handelingsperspectief voor een nieuwe begroting

In het geval het parlement een ontwerpbegroting eenmaal heeft verworpen, bevinden we ons in *terra incognita*. De wet en wetsgeschiedenis bieden naar ons oordeel geen helder uitsluitsel voor een antwoord op de vraag of een minister na een verworpen ontwerpbegroting een nieuwe of gewijzigde begroting in kan dienen na Prinsjesdag.

Op grond van een strikte lezing van de tekst van artikel 105 GW en artikel 2.23, eerste lid, CW 2016 kan een begroting alleen worden ingediend op (of vóór) Prinsjesdag voorafgaande aan het begrotingsjaar. De logica hiervan is een ordelijk proces van begrotingsbehandeling in de Kamers en beoogt een tijdige goedkeuring van de ontwerpbegrotingen vóór de start van het nieuwe begrotingsjaar. Er staat echter ook niet in de wet dat het níet is toegestaan om alsnog een nieuwe begroting in te dienen. Dat leidt er toe dat we bij de uitleg van de wet 2 mogelijkheden zien:

1. De eerste mogelijke uitleg is dat een eenmaal verworpen begrotingswetsvoorstel niet valt te herstellen. De betreffende minister kan niet een nieuwe begroting indienen omdat hij of zij deze dan niet op of voor de derde dinsdag van september heeft ingediend. Dit is een strikte interpretatie van GW artikel 105.
2. De tweede mogelijke uitleg is dat het parlement altijd de mogelijkheid moet hebben om een begroting te verwerpen en de minister de mogelijkheid kan bieden om dit vervolgens te herstellen door een nieuwe of gewijzigde begroting in te dienen. Dit staat niet in wetgeving beschreven, maar is ook niet expliciet door de wet uitgesloten.

In beide interpretaties van de Grondwet zal de minister – zoals hiervoor geschetst – in ieder geval de (juridische) verplichtingen moeten nakomen. En als de minister de ruimte krijgt om artikel 2.25 CW 2016 als leidraad toe te passen, kan een minister meer uitgaven doen en mogelijk nieuwe verplichtingen aangaan. Het verschil tussen deze twee opties is dat in optie 1 de uitgaven die de minister verricht onrechtmatig zijn én blijven (want er is geen begroting). Bij optie 2 worden de uitgaven achteraf rechtmatig want er is in dit geval met terugwerkende kracht wel een begroting.⁹ Wij kunnen ons voorstellen dat in dit zeer uitzonderlijke scenario de minister de gelegenheid wordt gegeven om een nieuwe begroting in te dienen. Een alsnog goedgekeurde begroting geeft duidelijkheid aan burgers en bedrijven, (overheids)instellingen en medeoverheden. Ook voorkomt het dat grote uitgavenstromen als onrechtmatig worden beoordeeld.

Politieke gevolgen

Met een beroep op een ruimere interpretatie van de Grondwet en van artikel 2.25 CW 2016 kunnen de (praktische) gevolgen van het verwerpen van de ontwerpbegroting enigszins worden beperkt. Dat staat uiteraard los van de vraag welke politieke gevolgen verbonden worden aan een eenmaal verworpen ontwerpbegroting. Het antwoord op die vraag is aan de Kamer, niet aan de Algemene Rekenkamer. Het verleden laat zien dat het verwerpen van een begroting politieke gevolgen kan hebben voor het zittende kabinet. Voor het kabinet-De Meester was in februari 1907 verwerping van de begroting voor Oorlog

⁹ Hierbij geldt wel de voorwaarde dat artikel 2.25 CW 2016 correct is toegepast.

1907 door de Eerste Kamer reden tot ontslagaanvraag.¹⁰ Verwerping van een begroting kan worden uitgelegd als het opzeggen van het vertrouwen.¹¹ Het mag duidelijk zijn dat het verwerpen van een ontwerpbegroting heel uitzonderlijk is en ook grote

gevolgen heeft. Om die reden kunnen parlement en kabinet proberen om te voorkomen dat het zover komt. Daar gaan we in de volgende paragraaf verder op in.

Verwerpen ontwerpbegroting voorkomen

Zonder uitpuittend te zijn zien we enkele mogelijkheden die kunnen leiden tot een bijgestelde begroting die voldoende draagvlak in het parlement heeft, om zo te voorkomen dat de oorspronkelijke ontwerpbegroting wordt verworpen:

- De Tweede Kamer kan besluiten om de stemming over een ontwerpbegroting uit te stellen. Op deze manier beschikt de minister over meer tijd om een oplossing te vinden om tegemoet te komen aan geuite bezwaren op het ingediende begrotingswetsvoorstel. De minister kan dan zelf het wetsvoorstel zodanig aanpassen via een nota van wijziging dat het wel de instemming van de Tweede Kamer zal krijgen. Of de Tweede Kamer neemt zelf een amendement aan waarin zij de gewenste aanpassing doorvoert (artikel 84, eerste lid, GW).
- De Tweede Kamer en/of Eerste Kamer kan de – eventueel aangepaste – ontwerpbegroting aannemen onder de politieke toezegging dat de minister aan eventuele bezwaren van de Tweede en/of Eerste Kamer tegemoetkomt. Zo'n toezegging kan worden geformaliseerd in een latere begrotingsaanpassing die spoedig volgt via een reguliere of incidentele suppletoire begroting (artikel 2.26, eerste lid, CW 2016).
- Als de Tweede Kamer met het begrotingswetsvoorstel heeft ingestemd, maar de Eerste Kamer het wetsvoorstel overweegt af te keuren (te verwerpen) is een 'novelle-procedure' een mogelijke optie. Een novelle is een wetsvoorstel tot wijziging van een

¹⁰ Prof. Dr. Bert van den Braak, 'Praktische en politieke betekenis van een verworpen begroting' op www.denederlandsegrondwet.nl, geraadpleegd op 5 december 2024.

¹¹ De vertrouwensregel houdt in dat een minister, staatssecretaris of het kabinet als geheel moet aftreden als zij niet langer het vertrouwen genieten van het parlement. De vertrouwensregel zegt dus niet dat bewindspersonen per definitie moeten aftreden als ze een fout hebben gemaakt.

wetsvoorstel dat nog aanhangig is bij de Eerste Kamer. Aangezien de Eerste Kamer niet het recht van amendement heeft, kan een wijziging in een wetsvoorstel alleen via een nieuw wetsvoorstel (de novelle) tot stand komen. De novelle volgt de normale gang van het wetsvoorstel, en wordt – als het door de Tweede Kamer is aangenomen – tegelijkertijd met het oorspronkelijke wetsvoorstel door de Eerste Kamer afgehandeld.¹² Hierbij moet worden opgemerkt dat de ‘novelle-procedure’ bij begrotingswetsvoorstellen tot op heden niet is toegepast.

Deze drie mogelijkheden hebben als voordeel dat er vooralsnog sprake is van een (ontwerp)begroting, oftewel de scenario's 1 en 2 als hiervoor beschreven. De parlementaire behandeling wordt voortgezet en de begroting is nog niet verworpen. En wanneer inmiddels het nieuwe begrotingsjaar is gestart (scenario 2) kan de minister een beroep doen op artikel 2.25 van de CW 2016: lopend beleid mag dan met terughoudendheid in uitvoering worden genomen, nieuw beleid niet, tenzij uitstel van de uitvoering niet in het belang van het Rijk is en de verantwoordelijke minister de Staten-Generaal daarover voorafgaand schriftelijk heeft geïnformeerd.

Rol van de minister van Financiën

De minister van Financiën heeft de wettelijke taak om het begrotings- en verantwoordingsproces te coördineren (artikel 4.11 CW 2016). Bij deze 3 mogelijkheden zou de minister van Financiën gelet op deze taak een rol kunnen spelen. Hoewel we de invulling van deze rol niet hebben onderzocht, is het de vraag of de minister van Financiën deze rol voldoende actief heeft ingevuld.

¹² Over de grondslag van het indienen van een novelle bestaat overigens wel discussie. Indien de regering namelijk tegemoet komt aan een verzoek van de Eerste Kamer om een novelle in te dienen, wordt de Eerste Kamer feitelijk het recht van amendement gegeven ('verkapt amendementsrecht'). Formeel heeft de Eerste Kamer alleen het recht om te oordelen over een wetsvoorstel zoals dat na behandeling in de Tweede Kamer luidt. Aan dit bezwaar wordt in de praktijk niet veel waarde gehecht, mede omdat de Raad van State in een advies van 13 februari 1974 (over de Machtigingswet inkomensvorming en bescherming werkgelegenheid 1974) heeft uitgesproken dat het indienen van een novelle op inhoudelijke gronden staatsrechtelijk toelaatbaar is, mits van die mogelijkheid in beperkte mate gebruik wordt gemaakt.

Misverstanden over verworpen begrotingen

Er bestaan diverse misverstanden over de gevolgen van en het handelingsperspectief voor de ministers en de Staten-Generaal indien een ontwerpbegroting is verworpen door de Tweede of Eerste Kamer.

Misverstand 1: De goedgekeurde begroting van het voorgaande jaar (voorlopig) hanteren voor het aangaan van nieuwe verplichtingen, verrichten van uitgaven en het ontvangen van publieke middelen.

Het is niet mogelijk de goedgekeurde begroting van het vorige begrotingsjaar te hanteren als grondslag voor het aangaan van verplichtingen, verrichten van uitgaven en het ontvangen van middelen in het nieuwe begrotingsjaar. De machtiging van de Staten-Generaal aan een minister voor uitgaven en het aangaan van verplichtingen geldt voor maximaal één jaar; een begrotingsjaar is gelijk aan het kalenderjaar.

Misverstand 2: Bij een nog niet aangenomen begroting (scenario 2) kan de minister de zogenoemde 'vier-twaalftden (4/12)-regeling' toepassen.

De 'vier-twaalftdenregeling' is formeel afgeschaft met de inwerkingtreding van de CW 2016. Feitelijk was deze regeling al sinds 2004 niet meer van toepassing. De 'vier-twaalftdenregeling' hield in dat als de begrotingswet niet vóór 1 januari van het begrotingsjaar was aangenomen door beide Kamers der Staten-Generaal, de regering gemachtigd was om verplichtingen aan te gaan tot het vier-twaalftde deel van de geautoriseerde verplichtingenbedragen op de begrotingsartikelen uit de voorafgaande begroting (de begroting van het voorgaande begrotingsjaar). Zo nodig kon in overeenstemming met de minister van Financiën méér dan het vier-twaalftde deel aan verplichtingen worden aangegaan. In 2004 is, na overleg met de Algemene Rekenkamer en in overleg met de Tweede Kamer en de Eerste Kamer, de afspraak gemaakt dat in beginsel geen vier-twaalftden-overzichten meer worden opgemaakt. Alleen als een van beide Kamers de regering daarom in een specifieke situatie verzocht, konden deze overzichten nog opgesteld worden. Deze oude vier-twaalftden-regeling is vervangen door artikel 2.25 CW 2016 (voor de ontwerpbegroting) en artikel 2.27 CW 2016 (in geval van suppletore begrotingen).

Slotbeschouwing

Het is wenselijk dat het nieuwe kalenderjaar start met een goedgekeurde begroting. Dat zorgt voor duidelijkheid bij burgers, overheidsinstellingen en medeoverheden. Het zorgt ervoor dat het

parlement haar budgetrecht zo goed mogelijk kan invullen en het biedt duidelijkheid voor de uitvoering van het beleid van een minister. Daarmee is ook de basis voor de verantwoording gelegd. Een ordentelijk begrotingsproces is essentieel. Er moet voldoende tijd zijn voor de parlementaire behandeling van de begrotingsvoorstellen, zodat opties tegen elkaar kunnen worden afgewogen en de minister na inwerkingtreding van de begrotingswet met het vertrouwen van het parlement beleid kan uitvoeren. Het komt echter voor dat dit anders verloopt.

Het eerste scenario dat we hebben geschetst is het voorkeurscenario en betreft een tijdige goedkeuring van de begrotingen. Voor de situatie dat een begroting nog niet tijdig is aangenomen (scenario 2) heeft de CW 2016 voorzien in een regeling. Lopend beleid mag dan terughoudend worden uitgevoerd. De minister zal dan in de tussentijd nieuwe voorstellen die niet uitgesteld kunnen worden, goed moeten onderbouwen en vooraf moeten voorleggen aan het parlement (artikel 2.25 CW 2016).

In het geval waarin de ontwerpbegroting wordt verworpen (scenario 3) is het de vraag of artikel 2.25 CW als leidraad mag worden gehanteerd voor de ruimte die een minister krijgt om beleid (zowel lopend als nieuw) uit te voeren. Daarnaast bieden wetgeving en wetsgeschiedenis naar ons oordeel geen eenduidig uitsluitsel voor het handelingsperspectief van de minister om na een verworpen begroting een nieuwe of gewijzigde begroting in te dienen na Prinsjesdag. De Algemene Rekenkamer kan hier ook geen uitsluitsel over geven, maar wij kunnen ons voorstellen dat – om bij dit zeer uitzonderlijke scenario handelingsperspectief te bieden – aan de minister de gelegenheid wordt gegeven om een nieuwe begroting in te dienen. Daarnaast is het behulpzaam dat artikel 2.25 CW 2016 als werkwijze wordt afgesproken ten aanzien van lopend en nieuw beleid. Het parlementaire budgetrecht én het maatschappelijk belang van een goedgekeurde begroting wegen zwaar voor de Algemene Rekenkamer. Een alsnog goedgekeurde begroting geeft duidelijkheid aan burgers en bedrijven, (overheids)instellingen en medeoverheden. Ook voorkomt het dat grote uitgavenstromen als onrechtmatig worden beoordeeld vanwege het ontbreken van een goedgekeurde begroting. Tot slot verdient het vanuit democratisch oogpunt nadrukkelijk de voorkeur dat een minister als onderdeel van de uitvoerende macht op basis van een door het parlement goedgekeurde begroting publieke uitgaven doet en verplichtingen aangaat.

Vanuit de vijf vragen van de vaste commissie voor Financiën, zoals gesteld in de brief van 20 maart 2025, is onze beantwoording samenvattend:

- Na het verwerpen van een ontwerpbegroting kan niet worden 'teruggevallen' op de geautoriseerde begroting van het voorafgaande jaar.
- De Grondwet laat volgens ons interpretatieruimte of de regering een nieuwe ontwerpbegroting mag indienen als het parlement de oorspronkelijke ontwerpbegroting heeft verworpen.
- Het gevolg van het verwerpen van een ontwerpbegroting is niet dat uitgaven verboden zijn. Sterker nog, ook zonder goedgekeurde begroting moet een minister eerder aangegane (juridische) verplichtingen aan derden zoals burgers, instellingen en bedrijven nakomen. Hoever het nakomen van verplichtingen reikt, hangt wel af van het type verplichting en de beginselen van behoorlijk bestuur. Het is verstandig dat een minister zich hiertoe met het parlement verhoudt. Het uitkeren van de loon- en prijsbijstelling of het uitkeren van de eindejaarsmarge aan de begrotingen zijn kabinetsbesluiten. Het kabinet is daartoe niet verplicht.
- Als een minister geen machtiging heeft voor uitgaven of nieuwe verplichtingen op grond van een goedgekeurde begroting in enig jaar, dan zijn al die uitgaven en nieuwe verplichtingen begrotingsonrechtmatig.
- De minister zal, ook als de begroting is verworpen, een jaarverslag moeten opstellen en decharge moeten vragen aan het parlement.

Wij hebben in deze brief, naast de voorstellen tot interpretatie artikel 105 GW om een nieuwe begroting in te kunnen dienen en conform artikel 2.25 CW 2016 te handelen, ook een aantal mogelijkheden geschetst om een begroting tijdig aangenomen te krijgen, waaronder de mogelijkheid om de begroting via een novelle aan te passen.

De slotconclusie is dat het verwerpen van een begroting niet zal leiden tot een volledige stilstand, maar wel tot veel onduidelijkheid en veel (rechts)onzekerheid over wat er moet en kan gebeuren in deze situatie. Dat komt omdat de wetgeving op 2 punten (artikel 105 GW en artikel 2.25 CW) ruimte voor interpretatie laat.

Wij kunnen ons voorstellen dat de Tweede Kamer zich over de eerdergenoemde 2 punten verder laat informeren via bijvoorbeeld een hoorzitting en/of experts raadpleegt. Uiteraard zijn we graag bereid om een technische briefing te verzorgen aan het parlement. Daarnaast heeft de Eerste Kamer recent verzocht om een voorlichting door de Raad van State.¹³ De Tweede Kamer kan ook de minister van Financiën (vanwege de taak om het begrotingsproces te coördineren) en de minister van BZK (vanwege de portefeuille constitutionele zaken) hierop bevragen.

Algemene Rekenkamer

drs. P.J. (Pieter) Duisenberg,
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris

Bijlage 1: Motie Grinwis c.s.

MOTIE VAN HET LID GRINWIS C.S.¹⁴

Voorgesteld 18 december 2024

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat sinds 1919 er geen begroting meer is verworpen door de Tweede dan wel Eerste Kamer;

overwegende dat het de afgelopen tijd geen louter denkbeeldig scenario was dat een begroting zou worden verworpen, en er over de gevolgen en consequenties daarvan verschillende lezingen bestaan;

¹³ Zie artikel 21a Wet op de Raad van State

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 625, nr. 13

verzoekt het presidium de Algemene Rekenkamer te vragen de consequenties van en het handelingsperspectief bij een verworpen begroting schriftelijk te schetsen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Grinwis

Inge van Dijk

Vermeer

Vijlbrief

Bijlage 2: Verdiepingsbijlage

Juridisch kader begrotingen

Grondwet en Comptabiliteitswet 2016

In artikel 105, eerste lid, van de Grondwet (hierna GW) is voorgeschreven dat de begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk bij wet wordt vastgesteld. Op grond van de Comptabiliteitswet 2016 (hierna CW) geldt dat ook voor de verplichtingen, de lasten bij agentschappen en de transactiekosten bij de Nationale Schuld (artikel 2.6 en 2.10 CW 2016).

Het tweede lid van artikel 105 GW bepaalt dat de voorstellen van algemene begrotingswetten (de 'ontwerpbegrotingen') door of vanwege de Koning worden ingediend. Het indienen door of vanwege de Koning betekent dat het recht van initiatief van de Tweede Kamer met betrekking tot algemene begrotingswetsvoorstellen ontbreekt. Het indienen vanwege de Koning houdt in dat de begrotingswetsvoorstellen met een koninklijke machtiging door een gemachtigde kunnen worden ingediend. Deze (doorlopende) machtiging is in 1992 aan de minister van Financiën verleend.¹⁵ Deze machtiging heeft tot gevolg dat de begrotingswetsvoorstellen niet met een koninklijke boodschap aan de Tweede Kamer worden aangeboden, zoals dat wel gebeurt met andere wetsvoorstellen die door de regering worden ingediend.¹⁶

Het tweede lid van artikel 105 GW bepaalt eveneens dat de wetsvoorstellen voor de ontwerpbegrotingen jaarlijks op de in artikel 65 GW bedoelde dag worden ingediend. Die dag is de derde dinsdag van september (Prinsjesdag) of een bij wet te bepalen eerdere datum.¹⁷ De indiening van wetsvoorstellen geschiedt in algemene zin bij de Tweede Kamer op grond van artikel 83 GW.

De Tweede Kamer heeft op grond van artikel 84 GW het recht om wetsvoorstellen te wijzigen via een amendement. Dit wordt 'recht van amendement' genoemd. De Tweede Kamer kan een wetsvoorstel ook verwerpen (niet-aannemen). Dat geldt ook voor begrotingswetsvoorstellen. De Eerste Kamer heeft geen recht van amendement en kan een begrotingswetsvoorstel alleen aannemen (goedkeuren) of verwerpen (afkeuren).

¹⁵ Kamerstukken II, 2015/16, 34426, nr. 3, blz. 52

¹⁶ Voor initiatiefwetsvoorstellen van de Tweede Kamer geldt niet de verplichting om deze met een koninklijke boodschap in te dienen.

¹⁷ Zie ook artikel 2.23, eerste lid, Comptabiliteitswet 2016.

In het vierde lid van artikel 105 GW is bepaald dat de wet regels stelt omtrent het beheer van de financiën van het Rijk. Deze wet is de Comptabiliteitswet 2016 (hierna CW 2016).

In de CW 2016 zijn regels opgenomen over de samenstelling, inhoud en inrichting van de begroting en het indienen en wijzigen van een begroting.

Uit de GW en de CW 2016 wordt duidelijk dat het bij wet vaststellen van de begroting een parlementaire betrokkenheid inhoudt. Met deze betrokkenheid oefent de Staten-Generaal het budgetrecht uit om samen met de regering zowel de hoogte van de rijksuitgaven vast te stellen als het doel en het nut van die uitgaven te bepalen.

Meer over het budgetrecht¹⁸

Een basale definitie van het budgetrecht is het vooraf vaststellen van 'wat er maximaal' mag worden uitgegeven per begrotingsartikel. Deze definitie sluit aan bij de zogenoemde autorisatiefunctie van de begroting: het vaststellen van de begroting. Die definitie ligt ook ten grondslag aan artikel 2.3, vierde lid, CW 2016. Deze definitie miskent echter het belang van de artikelomschrijving in de begrotingsstaat (art. 2.5, onderdeel b, CW 2016) en de artikelsgewijze toelichting waarin informatie is opgenomen waaraan de begrotingsmiddelen worden besteed. Die informatie is nodig om zinvol te kunnen besluiten over de besteding van begrotingsmiddelen, oftewel de allocatiefunctie van de begroting.

De Raad van State omschrijft het budgetrecht als volgt, met een belangrijke rol voor de doeleinden van de besteding van begrotingsmiddelen:

'Bij de uitoefening van dit budgetrecht heeft het parlement vooraf een rol als medewetgever en achteraf als controleur van de regering. Dit betekent dat het parlement mede bepaalt voor welke doeleinden de middelen mogen worden aangewend (allocatie en autorisatie). Achteraf controleert het parlement de recht- en doelmatigheid van de uitgaven en houdt het de regering verantwoordelijk voor de gedane uitgaven (controle en verantwoording).'

In de praktijk wordt het budgetrecht door de Kamer dagelijks uitgeoefend, los van de formele begrotingscyclus op vaste momenten.

¹⁸ Zie ook 'Budgetrecht in de knel' door J.F.A. van Hofwegen, in Regelmaat 2022, blz 21 e.v.

De Kamer wordt geïnformeerd over beleidsvoornemens, debatteert met ministers over beleidsuitvoering, dient moties in en keurt al dan niet (gewijzigde) wetgeving goed. Deze parlementaire handelingen hebben bijna altijd gevolgen voor de publieke uitgaven. Feitelijk leidt deze parlementaire betrokkenheid tot materiële instemming met uitgaven, die op een ander moment via begrotingsstukken, formeel aan het parlement worden voorgelegd ter autorisatie. Deze materiële instemming met de inzet van publieke middelen wordt ook wel als materiële autorisatie aangeduid.

Rechtskarakter en functies van de begroting

De uitgaven en verplichtingen: maxima

De begroting vormt voor de uitgaven een machtiging voor de betreffende ministers om voor de in de begrotingsposten omschreven doeleinden uitgaven te doen. Op grond van artikel 2.3, vierde lid, CW 2016 geldt deze machtiging ook voor het aangaan van verplichtingen, de lasten van de agentschappen van een ministerie en voor de (transactie)kosten van de Nationale Schuld.¹⁹ Artikel 2.3, vierde lid, CW 2016 bepaalt dat de in de begrotingswet genoemde bedragen gelden als maxima. Overschrijding van deze bedragen levert derhalve strijd op met de wet. Wil een minister een geautoriseerd bedrag overschrijden dan kan dit alleen als de betrokken minister voorafgaande aan het aangaan van een verplichting of het verrichten van een uitgave een zogenoemde 'suppletoire begroting' (een wetsvoorstel tot aanpassing/bijstelling van eerder vastgestelde uitgaven- en verplichtingenposten) indient en de Staten-Generaal hiermee instemt.²⁰

Wij merken op dat deze machtiging i.c. autorisatie uitsluitend betrekking heeft op de verplichtingen en uitgaven voor het begrotingsjaar en niet op de verplichtingen en uitgaven voor de jaren daarna. De machtiging wordt dus voor maximaal één begrotingsjaar verleend. Het begrotingsjaar is gelijk aan het kalenderjaar (artikel 2.4 CW 2016).²¹

Autorisatie op artikelniveau

De begrotingsautorisatie wordt gegeven op het niveau van ieder begrotingsartikel in de zogenaamde 'begrotingsstaat'. Een

¹⁹ Kamerstukken II, 2015/16, 34426, nr. 3, blz. 27.

²⁰ Of de eerder vastgestelde lasten van agentschappen of transactiekosten van de Nationale Schuld.

²¹ Dit wordt ook het periodiciteitsbeginsel genoemd.

begrotingsstaat wordt bij wet vastgesteld en bestaat uit begrotingsartikelen, met per artikel een artikelomschrijving en het geraamde bedrag voor financiële verplichtingen/kasuitgaven en kasontvangsten. Leden van de Tweede Kamer kunnen een amendement indienen met betrekking tot (een onderdeel van) een begrotingsartikel. Het is belangrijk om hierbij een onderscheid te maken tussen de begrotingsstaat en de toelichting daarop. Alleen de begrotingsstaat wordt door de Staten-Generaal in de vorm van een begrotingswetsvoorstel geautoriseerd. De toelichting daarbij is weliswaar ook van belang voor zowel de Staten-Generaal als de regering, maar daarover stemt de Staten-Generaal niet en daarom kan de toelichting niet worden beschouwd als een onderdeel van het begrotingswetsvoorstel. Het gevolg is ook dat de meerjarenramingen in de artikelsgewijze toelichting formeel niet worden geautoriseerd. In de praktijk vormen die meerjarenramingen wel de basis voor de nieuwe begrotingen (zie ons rapport meerjarenramingen/bron|). De toelichting op de begroting is van belang, omdat de begroting naast de autorisatiefunctie ook andere functies (zie hierna) kent.

Machtiging is geen verplichting

Voor wat betreft de uitgavenkant heeft de begrotingswet een bindend karakter voor de betrokken ministers. Er is echter *geen juridische verplichting* tot het besteden van de goedgekeurde middelen. Dat betekent dat de Staten-Generaal een minister niet door middel van een begrotingswet kunnen dwingen toegestane begrotingsmiddelen ook daadwerkelijk uit te geven. Wanneer er minder geld aan een bepaalde beleidsdoelstelling wordt uitgegeven dan op de begroting is goedgekeurd (onderbesteding) kan de betreffende minister op zijn politieke verantwoordelijkheid worden aangesproken door het parlement.

Het rechtskarakter van de begroting werd in de 19^e eeuw al verduidelijkt door een tweetal arresten van de Hoge Raad.²² In 1877 stelde de Hoge Raad vast dat enkel het bestaan van een begrotingspost, hoe gespecificeerd die ook kan zijn, op zichzelf geen grond kan zijn voor aanspraken van derden:²³ De Hoge Raad gaf aan dat *“eene begrotingswet niets anders is dan eene magtiging op den betrokken Minister om zekere som tot zekere doeleinden te besteden, maar niet in het leven roept burgerregterlijke verbindtenissen, waardoor de Staat tot betaling zoude kunnen genoodzaakt worden,*

²² De Advocaat-Generaal van het Parket van de Hoge Raad heeft daar op 10 november 2023 in zijn conclusie betreffende de zaken met de rolnummers 22/00849, 22/00852 en 22/02936 nogmaals op gewezen (ECLI:NL:PHR:2023:1064).

²³ HR 8 mei 1877, W. 4119.

hoedanige alleen zouden kunnen ontstaan door eene wet of besluit, waarbij aan iemand een regt op zekere geldsom werd toegekend”.

Uit deze jurisprudentie en artikel 2.3, vierde lid, CW 2016 volgt dat een begrotingswet *geen algemeen verbindend voorschrift* bevat maar bestaat uit een verzameling machtigingen tot het doen van uitgaven door de betrokken minister; het is een formele maar geen materiële (inhoudelijke) wet.²⁴

De inkomstenkant van de begroting

De begrotingswet heeft geen bindende werking voor de inkomstenkant (ontvangsten). De op een begroting vermelde ontvangsten zijn ramingen; het gaat om schattingen van inkomsten. Deze posten geven de overheid *geen bevoegdheid* om de verwachte inkomsten ook te realiseren. Zo bepaalt artikel 104 GW dat belastingen slechts kunnen worden geheven uit kracht van een wet en dat andere heffingen bij de wet worden geregeld. Wanneer duidelijk wordt dat er op een bepaalde post veel minder geld wordt ontvangen dan op grond van de begroting was verwacht, kan dus hooguit worden geconstateerd dat de betreffende minister op dit punt een slechte inschatting (raming) heeft gemaakt; enig (direct) rechtsgevolg is er niet. De minister kan natuurlijk wel op zijn politieke verantwoordelijkheid worden aangesproken.

Gevolgen voor derden

Uit het voorgaande volgt dat een begrotingswet uitsluitend een interne werking heeft; de Staten-Generaal machtigt de ministers tot het doen van bepaalde uitgaven.²⁵ Begrotingswetten kunnen in privaatrechtelijke zin geen verbintenissen voor derden in het leven roepen en in publiekrechtelijke zin geen rechten of plichten voor derden creëren. Dat betekent dat derden geen aanspraken kunnen ontlenen aan (posten opgenomen in) een begrotingswet. Maar, en dat is heel belangrijk, het omgekeerde geldt ook: het ontbreken van een begrotingspost (of een gehele begroting) mag een burger die

²⁴ Algemeen verbindende voorschriften zijn rechtsregels die zich op derden richten (burgers, bedrijven) waarbij deze derden (burgers, bedrijven) verplicht zijn (op straffe van sancties) deze regels na te leven (zij ‘binden’ de burgers, bedrijven).

²⁵ Ook begrotingen die door andere regelgevers worden vastgesteld - zoals de gemeenteraad en provinciale staten - vormen geen algemeen verbindende voorschriften maar machtigingen voor betrokken bestuursorganen om uitgaven te doen. Dat is bijvoorbeeld duidelijk uiteengezet in een uitspraak van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven van 12 maart 2008, ECLI:NL:CBB:2008:BC6324.

nakoming van een privaatrechtelijke overeenkomst met de Staat verlangt niet worden tegengeworpen. In 1849 besliste de Hoge Raad namelijk dat het ontbreken van een begrotingspost ministers niet ontslaat van de plicht contracten met particulieren (in dit geval een overeenkomst met de heer Bourbon) na te komen.²⁶ Dit arrest is gecodificeerd in artikel 4.9 CW 2016. Dat houdt in dat de Staat zijn verplichtingen uit een afgesloten privaatrechtelijke overeenkomst met een burger altijd op grond van het Burgerlijk Wetboek (Verbintenissenrecht) moet nakomen.

Uit onder meer het arrest van de Hoge Raad van 22 februari 1974²⁷ volgt dat dit ook geldt voor burgers die aanspraken kunnen ontlenen aan het publiekrecht, zoals aanspraken op grond van de Algemene Ouderdomswet (AOW), Algemene Kinderbijslagwet (AKW) en de Wet op de huurtoeslag. Maar ook als de Staat een beschikking heeft afgegeven, zoals een beschikking tot subsidieverlening.

Het bovenstaande betekent ook dat als de Tweede of Eerste Kamer een begroting niet aanneemt (verwerpt/afkeurt) de Staat verplichtingen ten opzichte van derden nog steeds moet nakomen. En op grond van die verplichtingen dus ook moet betalen aan die derden.

Zoals hierboven genoemd geeft een goedgekeurde begroting de minister *geen juridische verplichting* tot het besteden van de goedgekeurde middelen. Wel is het zo dat ontvangers/begunstigden van het beleid dat aan een begroting ten grondslag ligt door middel van een begroting kunnen worden geïnformeerd over de keuzes die het kabinet maakt en de financiële middelen die hiervoor beschikbaar zijn.

²⁶ HR 5 oktober 1849, W. 1058.

²⁷ HR 22 februari 1974, ECLI:NL:HR:1974:AC5414 (*NJ* 1975, 381 (m.nt. A.R. Bloembergen), *AB* 1974, 153 (m.nt. *I.R. Stellinga*)). Zie ook College van Beroep voor het Bedrijfsleven van 12 maart 2008, ECLI:NL:CBB:2008:BC6324.