

Vergaderjaar 2024-2025

36 600 Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

31 865 Verbetering verantwoording en begroting

AC¹ **BRIEF VAN DE VICE-PRESIDENT VAN DE RAAD VAN STATE**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juni 2025

Bij brief van de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal van 25 maart 2025 heeft de Eerste Kamer op de voet van artikel 21a van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd haar van voorlichting te dienen over de consequenties van en het handelingsperspectief bij een verworpen begroting.

Met het goedkeuren van een begrotingswetsvoorstel machtigt het parlement de regering tot het doen van uitgaven en het aangaan van verplichtingen. De machtiging heeft uitsluitend effecten in de onderlinge relatie tussen de regering en het parlement.

De Afdeling advisering van de Raad van State constateert dat de Grondwet met het vastleggen van het moment waarop voorstellen voor algemene begrotingswetten worden ingediend, een tijdige en gelijktijdige start van de parlementaire begrotingsbehandeling beoogt te verzekeren. Uit de aard van het budgetrecht volgt dat verwerping van een begrotingswetsvoorstel mogelijk is. In het onverhoopte geval dat het daarvan komt, staat de Grondwet er niet aan in de weg dat de regering een nieuw voorstel indient. Met zo'n nieuw voorstel kan de benodigde parlementaire machtiging alsnog worden verkregen.

Om een begrotingsloze periode te voorkomen dan wel zo kort mogelijk te houden, geeft de Afdeling in overweging om in de Comptabiliteitswet 2016 vast te laten leggen dat als één van beide Kamers een begrotingswetsvoorstel verwerpt, de regering onverwijld een nieuw begrotingswetsvoorstel indient.

1. Inleiding en aanleiding

a. Aanleiding

Tijdens de parlementaire behandeling van de rijksbegroting voor 2025 bleek dat verwerping van één of meer begrotingswetsvoorstellen een reële mogelijkheid was. De Tweede Kamer aanvaardde daarom een motie die ertoe strekte de Algemene Rekenkamer te vragen de consequenties van en het handelingsperspectief bij een verworpen begroting te schetsen.² Ter uitvoering van die motie heeft de vaste Kamercommissie voor Financiën van de Tweede Kamer per brief van 20 maart 2025 de Algemene Rekenkamer verzocht een vijftal vragen te beantwoorden.³ Per brief van 25 maart 2025 heeft de Voorzitter van de Eerste Kamer de Afdeling advisering gevraagd om, in aanvulling op het verzoek dat de Tweede Kamer aan de Algemene Rekenkamer richtte, een voorlichting uit te brengen. Daarin zouden de staatsrechtelijke consequenties van en het handelingsperspectief bij het verwerpen van een begroting voor individuele bewindspersonen, de regering en het parlement centraal moeten worden gesteld. In de brief van de Voorzitter van de Eerste Kamer wordt deze hoofdvraag nader uitgewerkt in een aantal deelvragen. Deze deelvragen zijn bijna identiek aan de vragen die namens de Tweede Kamer aan de Algemene Rekenkamer zijn gesteld.

¹ De letters AC hebben alleen betrekking op 36 00.

² Kamerstukken II 2024/25, 36625, nr. 13.

³ Brief van de vaste Kamercommissie van Financiën van 20 maart 2025, kenmerk 2025Z04831/2025D11969.

b. Brief Algemene Rekenkamer

Per brief van 3 april 2025 heeft de Algemene Rekenkamer aan het verzoek van de Tweede Kamer voldaan.⁴ Na een uiteenzetting in vogelvlucht van het parlementaire budgetrecht schetst de Algemene Rekenkamer drie scenario's:

1. het parlement keurt een ontwerpbegroting tijdig goed;
2. het parlement heeft een ontwerpbegroting na 1 januari nog niet goedgekeurd, of
3. het parlement verwerpt de ontwerpbegroting.

Over de vraag of het mogelijk is om na een begrotingsverwerping een nieuw voorstel voor een begrotingswet in te dienen, merkt de Algemene Rekenkamer op dat aan de relevante (grond)wetsbepalingen verschillende interpretaties kunnen worden gegeven.

De Afdeling onderschrijft de hoofdboodschap uit de brief van de Algemene Rekenkamer. De strekking daarvan is dat het voor de regering en het parlement essentieel is dat het proces van het opstellen en goedkeuren van algemene begrotingswetten ordentelijk en tijdig wordt doorlopen. Alleen dan is het immers mogelijk om op samenhangende en integrale wijze te besluiten over de rijksuitgaven en kan recht worden gedaan aan de begrotingsfuncties en begrotingsbeginselen.⁵ Hoewel dat in de praktijk niet altijd haalbaar is, blijft het wenselijk om bij aanvang van een nieuw kalenderjaar te beschikken over een goedgekeurde begroting. Uit de aard van het parlementaire budgetrecht volgt dat een verwerping van de begroting mogelijk is. Dat doet er niet aan af dat regering en parlement er zoveel mogelijk aan moeten doen om te voorkomen dat een begrotingswetsvoorstel wordt verworpen.⁶

c. Opzet van deze voorlichting

Met de brief van de Algemene Rekenkamer van 3 april 2025 zijn veel van de deelvragen van de Eerste Kamer afdoende beantwoord. De Afdeling sluit zich in zoverre bij de brief van de Algemene Rekenkamer aan. Zij beperkt zich daarom tot de vraag naar de staatsrechtelijke consequenties van de verwerping van een begroting en op de aansluitende handelingsperspectieven voor de regering en het parlement.

De opzet van deze voorlichting is als volgt. In paragraaf 2 worden de staatsrechtelijke consequenties van het verwerpen van een begroting geduid. Daarbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de vraag of de regering na zo'n verwerping nog bevoegd is om een nieuw wetsvoorstel tot vaststelling van een begrotingsstaat in te dienen. De Afdeling beantwoordt deze vraag bevestigend. In paragraaf 3 wordt ingegaan op de handelingsperspectieven van de regering en het parlement na verwerping. Paragraaf 4 bevat de conclusie.

d. Term 'begroting'

Vooraf maakt de Afdeling een opmerking over de term 'begroting'. Het voorlichtingsverzoek gaat over 'het verwerpen van een begroting'. In de comptabele wet- en regelgeving worden verschillende begrippen door elkaar gebruikt om naar een begroting te verwijzen. De Grondwet spreekt over 'voorstellen van algemene begrotingswetten'.⁷ De Comptabiliteitswet 2016 spreekt zowel over de 'rijksbegroting', die bestaat uit meerdere departementale en niet-departementale begrotingen, als over 'voorstellen van wet tot vaststelling van de begrotingsstaten'.⁸ In de praktijk wordt ook wel de term 'begrotingshoofdstukken' gebruikt.⁹ Ook wordt regelmatig gesproken van een 'ontwerpbegroting', waarmee soms op de volledige op Prinsjesdag ingediende rijksbegroting en soms op afzonderlijke begrotingswetsvoorstellen wordt gedoeld.

De Afdeling begrijpt het voorlichtingsverzoek zo, dat wordt gevraagd naar de staatsrechtelijke consequenties van de verwerping van een afzonderlijk begrotingswetsvoorstel¹⁰ zoals dat op Prinsjesdag wordt ingediend. Het is wetstechnisch gezien niet mogelijk om de volledige rijksbegroting in één keer te verwerpen. Er wordt namelijk niet in één keer over de volledige rijksbegroting gestemd; over ieder afzonderlijk begrotingswetsvoorstel wordt apart gestemd.¹¹

⁴ Brief van de Algemene Rekenkamer van 3 april 2025, betreffende Verzoek Tweede Kamer over de gevolgen van een verworpen begroting (motie-Grinwis c.s.), kenmerk 25001902 R.

⁵ Over de begrotingsfuncties en begrotingsbeginselen zie bijlage 1 van het rapport van de commissie voor de rijksuitgaven van de Tweede Kamer, Kamerstukken II 2013/14, 31957, nr. 7, p. 41-43. Zie ook de brief van de Algemene Rekenkamer, paragraaf 2, p. 5-6.

⁶ Zie ook de brief van de Algemene Rekenkamer, paragraaf 5, p. 14-15.

⁷ Artikel 105, tweede lid, van de Grondwet.

⁸ Zie onder andere artikel 2.1, eerste lid, artikel 2.23, eerste lid, en artikel 2.25 van de Comptabiliteitswet 2016.

⁹ Zie bijvoorbeeld www.rijksfinancien.nl.

¹⁰ Of meerdere afzonderlijke begrotingswetsvoorstellen.

¹¹ Over de Miljoenennota, die ingevolge artikel 2.23, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2016 op Prinsjesdag aan de Staten-Generaal wordt aangeboden, wordt door het parlement niet gestemd.

2. Staatsrechtelijke consequenties van de verwerping van een begrotingswetsvoorstel

a. Functie van een begrotingswet

Begrotingsstaten worden vastgesteld bij wet in formele zin. Daarmee is gegarandeerd dat aan het parlement medezeggenschap toekomt in de besluitvorming over de besteding van publieke middelen.¹² Evengoed als voor het opbrengen van die middelen door het heffen van belastingen instemming van de Staten-Generaal nodig is,¹³ behoeft de regering voorafgaande machtiging voor het doen van uitgaven uit de openbare kas. Een begrotingswet vervult in die zin een functie in de onderlinge relatie tussen de regering en het parlement. Het antwoord op de vraag naar de staatsrechtelijke gevolgen van het verwerpen van een begrotingswetsvoorstel moet dan ook in de context van die relatie worden gevonden.

Een begrotingswet autoriseert (of: machtigt) de regering tot het doen van uitgaven en het aangaan van verplichtingen. Zo'n wet bepaalt de maximale hoogte van uitgaven en de post waaraan middelen kunnen worden besteed. Ook wijst zij aan uit welke ontvangsten de uitgaven worden betaald. De vaststelling van de begroting schept geen verplichting tot het doen van de begrote uitgaven. Derden kunnen aan het bestaan van een begroting en een daarop vermelde post daarom niet een afdwingbaar recht ontleen. Omgekeerd betekent de omstandigheid dat een begrotingswetsvoorstel niet of nog niet is vastgesteld, niet dat eerder aangegane verplichtingen tot betaling van bijvoorbeeld salarissen of toegekende subsidies kunnen worden opgeschort of vervallen verklaard. Zowel de goedkeuring als de afwijzing van een begrotingswetsvoorstel heeft uitsluitend effecten in de onderlinge relatie tussen de regering en het parlement.¹⁴ Uitgaven die zonder onderliggende begroting worden gedaan, zijn comptabel onrechtmatig. Dit betekent dat niet aan de relevante wettelijke begrotingsvoorschriften is voldaan.¹⁵ Net als de machtiging heeft comptabele onrechtmatigheid uitsluitend betekenis in de onderlinge relatie tussen de regering en het parlement. De regering zal zich over de ongeautoriseerde uitgaven moeten verantwoorden aan de Staten-Generaal. In voorkomende gevallen kan een begrotingsonrechtmatigheid met een zogeheten indemniteitswet worden opgeheven.¹⁶

b. Artikel 105 en 65 van de Grondwet

Omdat begrotingen worden vastgesteld in de vorm van een wet, zijn de grondwettelijke regels over de totstandkoming van wetten daarop van toepassing. In aanvulling daarop zijn in de Grondwet en de comptabele wetgeving aanvullende voorschriften over het opstellen en indienen van begrotingswetsvoorstellen opgenomen. Daarnaast heeft de Tweede Kamer in haar Reglement van Orde voorzieningen getroffen om integrale besluitvorming over begrotingswetsvoorstellen te bevorderen.¹⁷ Deze aanvullende voorschriften zijn erop gericht een ordentelijk begrotingsproces te kunnen doorlopen. Bij de beantwoording van de vraag of de regering na een verwerping van een begrotingswetsvoorstel een nieuwe begroting mag indienen, moet vooral worden gelet op artikel 105 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 65 van de Grondwet.

Artikel 105, eerste lid, van de Grondwet legt vast dat begrotingen van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk in de vorm van een wet in formele zin tot stand komen. Het tweede lid van dat artikel stelt dat begrotingswetsvoorstellen jaarlijks door of vanwege de Koning worden ingediend. Om te verzekeren dat op tijd begonnen kan worden met de parlementaire behandeling schrijft de Grondwet voor dat de indiening van 'voorstellen van algemene begrotingswetten' moet plaatsvinden op het tijdstip dat is geregeld in artikel 65 van de Grondwet. In dat artikel staat dat jaarlijks op de derde dinsdag van september door of namens de Koning aan de verenigde vergadering van de Staten-Generaal een uiteenzetting van het door de regering te voeren beleid wordt gegeven.¹⁸ Deze uiteenzetting is beter bekend onder de naam troonrede.

¹² Zie ook de voorlichting van de Afdeling advisering van 18 januari 2013 inzake de verankering van de democratische controle bij de hervormingen in het economisch bestuur in Europa ter bestrijding van de economische en financiële crisis (W01.12.0457/I), Kamerstukken I 2013/14, 33454, AB, punt 3a.

¹³ Op grond van artikel 104 van de Grondwet.

¹⁴ Zie reeds Hoge Raad 5 oktober 1849, W 1058 (De Bourbon Naundorff) en Hoge Raad 8 mei 1877, W 4119.

¹⁵ Op grond van artikel 76 van de Grondwet is de Algemene Rekenkamer belast met het onderzoek van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk.

¹⁶ Artikel 7.21 en 7.22 van de Comptabiliteitswet 2016. Zie ook de brief van de Algemene Rekenkamer, paragraaf 3.3, p. 10-12.

¹⁷ Artikel 9.28 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer schrijft voor dat stemmingen over begrotingswetsvoorstellen en bij die wetsvoorstellen ingediende amendementen steeds in samenhang en bij voorkeur in één week plaatsvinden. Het is te overwegen om een soortgelijke bepaling op te nemen in het Reglement van Orde van de Eerste Kamer.

¹⁸ De Grondwet maakt de wetgever bevoegd om een eerder tijdstip te bepalen. Van die bevoegdheid heeft de wetgever vooralsnog geen gebruik gemaakt.

Deze twee grondwetsartikelen hebben geleid tot de praktijk waarin enkele uren nadat de Koning op Prinsjesdag de troonrede heeft uitgesproken, de Minister van Financiën zijn opwachting maakt in de Tweede Kamer om namens de Koning de voorstellen voor algemene begrotingswetten in te dienen. Ook de Miljoenennota en bijbehorende stukken worden dan aan de Staten-Generaal aangeboden. De gang van zaken is nader uitgewerkt in artikel 2.23 van de Comptabiliteitswet 2016.

De Algemene Rekenkamer heeft in haar brief van 3 april 2025 erop gewezen dat artikel 105 van de Grondwet en artikel 2.23, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016 op twee manieren kunnen worden uitgelegd. In wat de Algemene Rekenkamer een strikte lezing van die bepalingen noemt, kunnen begrotingen alleen op of voor Prinsjesdag voorafgaand aan een begrotingsjaar worden ingediend. Wanneer een begrotingswetsvoorstel is verworpen, zal het in die strikte lezing bedoelde tijdvak intussen zijn verstreken. Op grond van deze uitleg zou het na Prinsjesdag niet meer mogelijk zijn om een nieuw begrotingswetsvoorstel in te dienen ter reparatie van een verworpen begrotingswetsvoorstel. In een ruimere uitleg kan de regering de gevolgen van een verworpen begrotingswetsvoorstel ook na Prinsjesdag nog repareren door met een nieuw voorstel te komen, aldus de Algemene Rekenkamer.¹⁹

c. Parlementaire geschiedenis

Voor de vraag naar de juiste grondwetsinterpretatie is in de eerste plaats de tekst van artikel 105, tweede lid, van de Grondwet van belang. Daarin staat dat voorstellen voor algemene begrotingswetten "op het in artikel 65 bedoelde tijdstip" worden ingediend. Deze formulering is voor het eerst gekozen bij de algehele grondwetsherziening van 1983. In de periode tussen 1848 en 1983 sprak de Grondwet van indiening 'dadelijk na het openen der gewone zitting van de Staten-Generaal, vóór de aanvang van het tijdperk, waarvoor de begrotingen moeten dienen'.²⁰ Elders in de grondwetten van voor 1983 werd bepaald dat de gewone vergadering van de Staten-Generaal op de derde maandag (vanaf 1887: dinsdag) van september door of namens de Koning wordt geopend.²¹

In de twintigste eeuw werden de jaarlijkse sluiting en opening van parlementaire vergaderjaren steeds meer een formaliteit. Om die reden is er bij de grondwetsherziening van 1983 voor gekozen de bepalingen over het openen en sluiten van het vergaderjaar te schrappen. De regering wilde wel vasthouden aan de traditie dat de Koning jaarlijks zijn opwachting maakt in een verenigde vergadering van de Staten-Generaal. Die traditie moest volgens de regering in de Grondwet worden verankerd. Dat gold ook voor het tijdstip waarop begrotingswetsvoorstellen moesten worden ingediend.

Deze overwegingen brachten de regering ertoe het artikel over de indiening van begrotingswetsvoorstellen te formuleren als schakelbepaling met een verwijzing naar het artikel over de troonrede. Met de koppeling aan Prinsjesdag beoogde de regering te verzekeren dat algemene begrotingswetsvoorstellen tijdig worden ingediend. Omdat het denkbaar was dat ontwikkelingen in Europees verband aanleiding zouden zijn om nationale begrotingscycli op elkaar af te stemmen, wilde de regering voorkomen dat de Grondwet in de weg zou staan aan een eventuele vervroeging van Prinsjesdag. Zij stelde daarom voor in de Grondwet te bepalen dat de uiteenzetting van het door de regering te voeren beleid (de troonrede) wordt uitgesproken op de derde dinsdag van september of op een bij de wet te bepalen eerder tijdstip.²² Deze voorstellen van de regering zijn door het parlement aanvaard.

Uit de grondwetsgeschiedenis mag worden afgeleid dat de Grondwet met het vastleggen van het moment waarop voorstellen voor algemene begrotingswetten worden ingediend, een tijdige en gelijktijdige start van de parlementaire begrotingsbehandeling beoogt te verzekeren.²³ De voorgeschreven wijze van indiening stelt het parlement in de gelegenheid om op ordentelijke en integrale wijze te besluiten over de aan de regering te geven autorisatie. De betekenis van artikel

¹⁹ Brief Algemene Rekenkamer, p. 12-13.

²⁰ Het citaat is naar de tekst van artikel 134 van de Grondwet van 1953; eerdere grondwetten gebruikten vergelijkbare bewoordingen. Tussen 1922 en 1983 liet de Grondwet overigens ruimte voor begrotingen voor de duur van twee jaren. Van die mogelijkheid is nooit gebruik gemaakt; in 1983 is daarom teruggekeerd naar het in 1848 geïntroduceerde stelsel van jaarlijkse begrotingen.

²¹ Artikel 95 van de Grondwet 1848, artikel 100 van de Grondwet 1887, artikel 101 van de Grondwet 1922, artikel 103 van de Grondwet 1938 en artikel 110 van de Grondwet 1953. Vóór 1848 was opening van het parlementaire zittingsjaar nog voorzien in november (artikel 64 van de Grondwet 1814), respectievelijk oktober (artikel 97 van de Grondwet 1815).

²² Kamerstukken II 1976/77, 14224, nr. 3, p. 3-5; Kamerstukken II 1976/77, 14226, nr. 3, p.

6; Kamerstukken II 1978/79, 14224, nr. 6, p. 3.

²³ Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 19 december 2012 over de nota van wijziging bij de vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2013 (W04.12.0504/I), Kamerstukken II 2012/13, 33400 VII, nr. 12, punt 2a.

105 jo. artikel 65 van de Grondwet dient tegen die achtergrond te worden vastgesteld.

d. Grondwetsinterpretatie

Vanuit het in artikel 105 van de Grondwet vastgelegde parlementair budgetrecht bezien zijn verschillende gezichtspunten aan de orde. Enerzijds is het gevolg van de verwerping van een begrotingswetsvoorstel dat de door de Grondwet beoogde samenhang tussen de verschillende begrotingswetsvoorstellen wordt verbroken. Het zal niet zonder meer mogelijk zijn om integraal te besluiten over de autorisatie van rijksuitgaven en de aanwijzing van de daarvoor benodigde middelen door aanvaarding van alle begrotingswetsvoorstellen op een en hetzelfde moment. Dat doet afbreuk aan de met het budgetrecht samenhangende autorisatiefunctie.

Anderzijds volgt uit de aard van het budgetrecht en het gebruik van de wetsvorm voor autorisatie dat het parlement begrotingswetsvoorstellen kan goedkeuren maar ze ook kan verwerpen. Een grondwetsinterpretatie die erop neerkomt dat de regering na verwerping niet opnieuw een wetsvoorstel zou mogen indienen, zou het budgetrecht feitelijk verregaand inperken. Het parlement wordt in zo'n geval immers voor het blok geplaatst: ofwel het aanvaardt een begroting ongeacht daartegen levende bezwaren, ofwel het verliest het recht om over een begrotingswetsvoorstel te kunnen besluiten. In die uitleg zou het budgetrecht vrijwel betekenisloos worden.

In het licht van het voorgaande merkt de Afdeling op dat de Grondwet er niet aan in de weg staat dat de regering na verwerping van een begrotingswetsvoorstel opnieuw een voorstel indient.²⁴ Gelet op de grondwetsgeschiedenis is met artikel 105, tweede lid, van de Grondwet beoogd een tijdig begin van de parlementaire begrotingsbehandeling te verzekeren. Daarvoor is nodig dat alle begrotingsvoorstellen (in de grondwettelijke terminologie: "de voorstellen van algemene begrotingswetten") op zijn laatst op Prinsjesdag bij de Tweede Kamer worden ingediend.²⁵ Artikel 105, tweede lid, heeft aldus een begrensde reikwijdte; zij regelt alleen het moment van indiening van alle begrotingswetsvoorstellen en niet de situatie waarin een afzonderlijk begrotingswetsvoorstel op een later moment wordt verworpen. Uit de grondwetsgeschiedenis blijkt ook niet dat dat is beoogd. Een andere grondwetsuitleg die het parlementair budgetrecht feitelijk verregaand zou inperken, zou gebaseerd moeten zijn op een weloverwogen oordeel van de grondwetgever. Dat is niet het geval.

De staatkundige praktijk ondersteunt dat: een verwerping (laatstelijk in 1919²⁶) of intrekking (laatstelijk in 1959²⁷) van een begrotingswetsvoorstel werd steeds zo snel mogelijk opgevolgd door indiening van een nieuw voorstel. Een grondwetsuitleg die erop neerkomt dat het na Prinsjesdag voor de regering niet meer mogelijk is om een nieuw voorstel in te dienen nadat een van beide Kamers een begrotingswetsvoorstel heeft verworpen, is op grond van voorgaande overwegingen onjuist.

e. Begrotingsverwerping en vertrouwensregel

Een begrotingsverwerping hoeft niet automatisch te leiden tot het aftreden van de minister of het kabinet. In staatsrechtelijke zin bestaat hier dus geen direct oorzakelijk verband. Tegelijkertijd bestaat er altijd de mogelijkheid de vertrouwensregel te activeren.²⁸ Of zich dat kan voordoen in het geval van een begrotingsverwerping hangt af van de omstandigheden. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de motivering van het parlement bij een (dreigende) begrotingsverwerping relevant is voor de politieke gevolgen die de minister of het kabinet eraan verbindt. Indien het parlement met verwerping beoogd heeft het vertrouwen in de minister of het kabinet op te zeggen, dient de minister of het kabinet af te treden.

3. Handelingsperspectieven na de begrotingsverwerping

a. Moment van verwerping

Voor het verkennen van het handelingsperspectief van regering en Staten-Generaal na het verwerpen van een begrotingswetsvoorstel, is allereerst van belang op welk moment het

²⁴ Dit standpunt wordt onderschreven in de literatuur; zie H.G. Warmelink, Parlement en begroting (diss. Groningen), Groningen: Wolters Noordhoff 1993, p. 86-87; J.L.W. Broeksteeg, Begrotingswet, indemniteitswet en slotwet, in: P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg e.a., De Staat van wetgeving. Opstellen aangeboden aan prof. mr. C.A.J.M. Kortmann, Deventer: Wolters Kluwer 2009, p. 342; S. Poppelaars, Het nationale budgetrecht en Europese integratie (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 42.

²⁵ Zie ook Kamerstukken II 1976/77, 14224, nrs. 1-4, p. 5. Daar heeft de regering opgemerkt dat als gevolg van deze grondwettelijke waarborg de wetgever niet de mogelijkheid heeft de indiening van de begroting uit te stellen.

²⁶ Handelingen II 1919/20, nr. 31, p. 929.

²⁷ Kamerstukken II 1959/60, 5700, nr. 11.

²⁸ In hoeverre dit ook geldt voor de Eerste Kamer blijft hier buiten beschouwing. Zie hierover https://www.parlement.com/id/vh8lnhrr6zzk/vertrouwensregel_parlement_en_kabinet (geraadpleegd op 4 juni 2025).

wetsvoorstel wordt verworpen. Dat is mogelijk op twee momenten: vóór 1 januari van het begrotingsjaar of na 1 januari van het begrotingsjaar.²⁹

Een begrotingswetsvoorstel treedt normaliter in werking met ingang van 1 januari van het begrotingsjaar.³⁰ Als een begroting vóór de inwerkingtredingsdatum van 1 januari wordt verworpen, kan de regering vóór 1 januari een nieuw begrotingswetsvoorstel indienen. Dat nieuw ingediende wetsvoorstel kan vervolgens vóór 1 januari of ná 1 januari worden aangenomen.

Als het nieuw ingediende wetsvoorstel vóór 1 januari wordt aangenomen en in werking treedt, geldt de begroting vanaf 1 januari zoals te doen gebruikelijk. Als het nieuw ingediende wetsvoorstel ná 1 januari wordt aangenomen, geldt tussen 1 januari en het moment van inwerkingtreding het regime van artikel 2.25 van de Comptabiliteitswet 2016. Dit houdt in dat lopend beleid dat ten grondslag ligt aan de begroting met terughoudendheid in uitvoering wordt genomen. De uitvoering van nieuw beleid is in beginsel niet mogelijk, tenzij uitstel van de uitvoering naar het oordeel van de verantwoordelijke minister niet in het belang van het Rijk is en hij de Staten-Generaal daarover heeft geïnformeerd.³¹ Is een begrotingswetsvoorstel vóór 1 januari wordt verworpen en er ná 1 januari een nieuw voorstel wordt ingediend, geldt vanaf het moment van indiening van het nieuwe wetsvoorstel tot de inwerkingtreding daarvan eveneens het regime van artikel 2.25 van de Comptabiliteitswet 2016.

Als het voorstel na 1 januari wordt verworpen, zal de indiening van het nieuwe begrotingswetsvoorstel ook na 1 januari geschieden. Vanaf het moment dat het nieuwe begrotingswetsvoorstel is ingediend tot het moment dat het voorstel in werking treedt, geldt ook in dat geval het regime van artikel 2.25 van de Comptabiliteitswet 2016.

b. Begrotingsloze periode

De periode tussen het moment van verwerping van het begrotingswetsvoorstel en de indiening van een nieuw voorstel, voor zover deze periode ná 1 januari ligt, is kwetsbaar. Dan is immers sprake van een begrotingsloze periode: er is geen goedgekeurde begroting en er is ook geen begrotingswetsvoorstel aanhangig in het parlement. Het regime van artikel 2.25 van de Comptabiliteitswet 2016 is daarmee (nog) niet van toepassing. Alle gedane uitgaven zijn per definitie comptabel onrechtmatig.³² Dit heeft gevolgen voor het handelingsperspectief van de regering en het parlement.

Schematisch is als volgt weer te geven wanneer sprake is van een begrotingsloze periode:

	Indiening nieuw begrotingswetsvoorstel vóór 1 januari	Indiening nieuw begrotingswetsvoorstel ná 1 januari
Indiening nieuw begrotingswetsvoorstel ná 1 januari	Geen begrotingsloze periode	Begrotingsloze periode van 1 januari tot moment indiening
Verwerping begrotingswetsvoorstel ná 1 januari	N.v.t.	Begrotingsloze periode van moment verwerping tot moment indiening

c. Handelingsperspectief voor de regering na begrotingsverwerping

De regering zal, ook na de begrotingsverwerping, vanwege bestaande juridische verplichtingen gedwongen zijn bepaalde uitgaven te (blijven) doen.³³ Doordat er geen sprake is van een (ingediende) begroting, is er ook geen voorafgaande parlementaire machtiging voor die uitgaven. Daarom is het noodzakelijk dat de begrotingsloze periode zo kort mogelijk wordt gehouden. Als het begrotingswetsvoorstel vóór 1 januari is verworpen, dient de regering idealiter vóór 1 januari een nieuw begrotingswetsvoorstel in. In dat geval wordt een begrotingsloze periode vermeden.

Door het verwerpen van één begrotingswetsvoorstel is de onderlinge samenhang van de rijksbegroting doorbroken.³⁴ Het is aan de regering om zo snel mogelijk een nieuw

²⁹ Ervan uitgaande dat er op 1 januari geen stemmingen zijn.

³⁰ Begrotingswetten kennen terugwerkende kracht tot en met 1 januari voor het geval het wetsvoorstel op een later moment in werking treedt. Voor meer over de inwerkingtredingsbepalingen van begrotingswetsvoorstellen, zie T.C. Borman, 'De begrotingswet, een wet als iedere andere?', *RegelMaat* (30) 2015, afl. 2, p. 146-147.

³¹ Zie ook de brief van de Algemene Rekenkamer, p. 7-10.

³² Zie ook de brief van de Algemene Rekenkamer, p. 10-11. Ook het aannemen van een later ingediend begrotingswetsvoorstel met terugwerkende kracht neemt de comptabele onrechtmatigheid niet weg.

³³ Zie ook de brief van de Algemene Rekenkamer, p. 11.

³⁴ Op grond van artikel 2.1 van de Comptabiliteitswet 2016 behoren alle begrotingswetsvoorstellen die op Prinsjesdag worden ingediend tot de rijksbegroting.

begrotingswetsvoorstel in te dienen waarmee de onderlinge samenhang zoveel mogelijk wordt hersteld. Daarvoor is vereist dat het nieuwe voorstel voldoende samenhangt met de reeds ingediende (en wellicht aangenomen en in uitvoering genomen) overige begrotingswetsvoorstellen uit de rijksbegroting. Daarbij is het van belang speciale aandacht te besteden aan de relatie met de vastgestelde begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA), waarin de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten voor de financiering van de staatsschuld en het kasbeheer zijn neergelegd.³⁵ Dit is niet alleen de verantwoordelijkheid van de betrokken minister (wiens begrotingswetsvoorstel is verworpen), maar ook van de regering als geheel.³⁶

In het onverhoopte geval dat een begrotingswetsvoorstel wordt verworpen, moet de regering uit eigen beweging zo snel mogelijk een nieuw voorstel indienen.³⁷ Dit is nodig om de begrotingsloze periode zo kort mogelijk te houden. Naar huidig recht bestaat daartoe geen wettelijke verplichting. De Afdeling geeft de Eerste Kamer daarom in overweging er bij de regering op aan te dringen dat in de Comptabiliteitswet 2016 wordt vastgelegd dat na eventuele verwerping onverwijld een nieuw begrotingswetsvoorstel wordt ingediend.

d. Handelingsperspectief voor het parlement na begrotingsverwerping

Het verwerpen van een begrotingswetsvoorstel heeft niet alleen ingrijpende gevolgen voor de regering, maar ook voor het parlement. De voorafgaande machtiging door de Staten-Generaal door middel van een begrotingswet vormt de kern van het budgetrecht.³⁸ Bij gebrek aan deze voorafgaande machtiging zijn de met het verworpen wetsvoorstel samenhangende regeringsuitgaven comptabel onrechtmatig.

Het parlement is niet bevoegd om de gevolgen van een begrotingsverwerping te repareren door zelf met voorstellen voor algemene begrotingswetten te komen. Er is namelijk sprake van een uitzondering op de hoofdregel dat naast de regering ook de Tweede Kamer bevoegd is om wetsvoorstellen in te dienen.³⁹ Van voorstellen voor algemene begrotingswetten bepaalt de Grondwet immers dat zij door of vanwege de Koning worden ingediend. Dat betekent dat de Tweede Kamer haar recht van initiatief op dit onderdeel niet kan uitoefenen.⁴⁰

Wat de Kamers wel kunnen doen, is zorgen dat zij zo goed mogelijk betrokken zijn bij hoe de regering in de begrotingsloze periode handelt. Gedurende deze begrotingsloze periode staan het parlement de reguliere beïnvloedingsmiddelen ter beschikking zoals moties, vragen en interpellaties.⁴¹ Ook kan, als het parlement dat wenst, een debat met de verantwoordelijke bewindspersonen plaatsvinden. Zodoende kunnen de Kamers, bij afwezigheid van een begroting, op een andere wijze materieel instemmen met het doen van uitgaven uit de schatkist. Gezien de hoeveelheid van en de verscheidenheid aan lopende uitgaven van de rijksoverheid is het aan te bevelen om daarover zo mogelijk nadere afspraken te maken met de regering.

4. Conclusie

De staatsrechtelijke consequenties van het verwerpen van een begrotingswetsvoorstel zijn ingrijpend voor zowel de regering als de Staten-Generaal. Een verwerping is niet bevorderlijk voor een ordentelijk begrotingsproces en verstoort de gewenste onderlinge samenhang van de rijksbegroting. Uitgaven die de verantwoordelijke minister doet na verwerping van een begrotingswetsvoorstel zijn per definitie comptabel onrechtmatig. De vereiste voorafgaande machtiging door de Staten-Generaal ontbreekt dan immers. Om die redenen is het van belang dat zowel regering als Staten-Generaal er zoveel mogelijk aan doen om een begrotingswetsvoorstel

³⁵ Zie artikel 2.10 van de Comptabiliteitswet 2016.

³⁶ In het verleden diende de regering na een begrotingsverwerping een voorstel voor een kredietwet in alvorens over te gaan tot de indiening van een nieuw begrotingswetsvoorstel. Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 1919/20, 367, nrs. 1-3. Aangezien het indienen van een kredietwet afleidt van de noodzaak om zo snel mogelijk een nieuw begrotingswetsvoorstel in te dienen, acht de Afdeling dit geen wenselijk handelingsperspectief voor de regering na een begrotingsverwerping. Zie ook Kamerstukken II 1975/76, 13037, nr. 10, p. 5.

³⁷ Ook na een eventueel aftreden van de verantwoordelijke minister blijft de noodzaak bestaan om zo snel mogelijk een nieuw begrotingswetsvoorstel in te dienen.

³⁸ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 17 juli 2013 over de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 (W06.13.0160/III), Kamerstukken II 2013/14, 33873, nr. 4, punt 1a.

³⁹ Artikel 82 van de Grondwet.

⁴⁰ Kamerstukken II 1978/79, 14226, nr. 7, p. 3; Kamerstukken II 2015/16, 34426, nr. 3, p. 52. Zie ook J.L.W. Broeksteeg, Begrotingswet, indemniteitswet en slotwet, in: P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg e.a., De Staat van wetgeving. Opstellen aangeboden aan prof.mr. C.A.J.M. Kortmann, Deventer: Wolters Kluwer 2009, p. 340; T.C. Borman, 'De begrotingswet, een wet als iedere andere?', RegelMaat (30) 2015, afl. 2, p. 149; C.A.J.M. Kortmann/P.P.T. Bovend'Eert e.a., Constitutioneel recht, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 226.

⁴¹ De Algemene Rekenkamer spreekt in dit kader over formele autorisatie (via een begrotingswet) en materiële autorisatie (via parlementaire betrokkenheid los van een begrotingswet). Zie de brief van de Algemene Rekenkamer, p. 4-5.

aanvaard te krijgen.

Dat neemt niet weg dat uit de aard van het parlementair budgetrecht en het gebruik van de wetsvorm voor autorisatie volgt dat de beide Kamers begrotingswetsvoorstellen kunnen verwerpen. De Grondwet staat er niet aan in de weg dat de regering in dat geval opnieuw een voorstel indient. Een andere grondwetsinterpretatie zou het budgetrecht feitelijk verregaand inperken. Uit de grondwetsgeschiedenis blijkt niet dat een zodanig vergaande consequentie door de grondwetgever is beoogd. Die uitleg moet daarom voor onjuist worden gehouden.

De periode tussen het verwerpen van een begrotingswetsvoorstel en het indienen van een nieuw begrotingswetsvoorstel is, vanwege het ontbreken van een begroting, kwetsbaar. In die periode dient de regering het parlement zo snel mogelijk te informeren over hoe zij in de ontstane situatie wil handelen. Het parlement kan, door te beschikken over de reguliere parlementaire beïnvloedingsmiddelen zoals moties, vragen en interpellaties, op een andere wijze een materiële machtiging afgeven voor uitgaven uit de schatkist.

Daarnaast is van belang dat de regering zo snel mogelijk een nieuw begrotingswetsvoorstel indient dat op voldoende parlementair draagvlak kan rekenen en waarbij de samenhang binnen de rijksbegroting zo min mogelijk wordt verstoord. Snelle indiening van een nieuw wetsvoorstel is nodig om de begrotingsloze periode zo kort mogelijk te houden. Naar huidig recht bestaat daartoe geen wettelijke verplichting. De Afdeling geeft daarom in overweging om in de Comptabiliteitswet 2016 vast te laten leggen dat de regering na een verwerping onverwijld een nieuw begrotingswetsvoorstel indient.

De vice-president van de Raad van State,