

Vergaderjaar 2019–2020

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 171

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 april 2020

Tijdens het Algemeen Overleg Begroten en Verantwoorden van donderdag 12 december 2019 (Kamerstuk 31 865, nr. 166) heb ik toegezegd om uw Kamer schriftelijk te informeren over de regels rond de dekking van amendementen op de begrotingswetten van het Rijk en over wat de term juridisch verplicht inhoudt. Met deze brief geef ik invulling aan die toezegging.

1. Regels rondom de dekking van amendementen

Uw Kamer kan middels amendementen wijzigingsvoorstellen doen op de ontwerpbegrotingswetten van de regering. Het desbetreffende amendement bevat dan een voorstel van één of meer Kamerleden om de verplichtingen, uitgaven en/of ontvangsten in de ontwerpbegrotingen te wijzigen. De regels voor het verwerken van amendementen zijn in artikel 2.3, vijfde lid, van de Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016) opgenomen en zijn nader uitgewerkt in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften (o.a. model 4.60 t/m 4.62).

Conform de CW 2016 zet het kabinet in op realistisch ramen en begroten. Bij de besluitvorming over de begrotingen betreft het kabinet tevens (structurele) onderuitputting en onderschijding en middels de ontwerp-begrotingen informeert de regering uw Kamer over de resultaten daarvan. In de Kamerbrief naar aanleiding van de motie van het lid Nijboer (Kamerstuk 35 200, nr. 19) heb ik toegelicht hoe het kabinet de structurele onderuitputting en onderschijding betreft bij het opstellen van de ontwerp-begrotingen.¹

Gedurende het begrotingsjaar stelt het kabinet vervolgens de ramingen en begrotingen bij. Als uw Kamer daar wijzigingen op wil aanbrengen dan kan zij bij het debat over de Voorjaarsnota of Najaarsnota onderscheidenlijk de behandeling van de 1^e dan wel 2^e suppletore begrotingen een

¹ Kamerstuk 35 200, nr. 33

motie of amendement indienen. Een motie is een algemeen verzoek van de Kamer om bijvoorbeeld middelen te re-alloceren. Met een amendement wordt een concrete wijziging op respectievelijk de eerste of tweede suppletoire begroting voorgesteld.

Amendementen tot wijziging van de begrotingswetten dienen te allen tijde, net zoals de reguliere begrotingsmutaties die door het kabinet worden aangebracht, ingepast te worden onder het uitgavenplafond. De voorgestelde amendementen die niet voorzien zijn van een adequate financiële dekking zullen daarom door het kabinet worden ontraden. Daarbij zal het kabinet bij uw Kamer aandringen op het vinden van een deugdelijke financiële dekking. Een en ander neemt overigens niet weg dat uw Kamer te allen tijde het kabinet kan verzoeken financiële dekking te zoeken voor een amendement.

Amendementen hebben in beginsel betrekking op het begrotingsjaar. Soms kunnen amendementen een meerjarige (door)werking hebben. Meerjarige begrotingsamendementen met een deugdelijke dekking worden zowel in het betrokken jaar als de jaren daarna in de (suppletoire) begrotingen, slotwetten en in de jaarverslagen meerjarig verwerkt.

In het kader van de dekking van amendementen worden het niet-beleidsartikel «*Nog onverdeeld*» (voorheen genoemd: «*Nominaal en onvoorzien*») en de aanvullende post «*Algemeen*» vaak genoemd. Het artikel «*Nog onverdeeld*» heeft een specifieke functie op de begroting, namelijk de tijdelijke reservering voor de voorlopige verwerking van de loon- en prijsindexering, de verwerking van de eindejaarsmarge en nog onverdeelde begrotingsposten. Om die reden is dit artikel niet bedoeld voor de dekking van amendementen met een beleidsmatig doel. De middelen worden gedurende het begrotingsjaar overgeheveld voor het beleidsdoel waarvoor deze zijn bestemd. Het desbetreffende amendement gaat ten koste van de reserveringen.

Ten laste van de aanvullende post «*Algemeen*» kunnen geen verplichtingen worden aangegaan noch uitgaven worden gedaan. Op de aanvullende post «*Algemeen*» worden namelijk financiële middelen gereserveerd die voortvloeien uit politieke afspraken zoals vastgelegd in een regeerakkoord of begrotingsoverleg. De middelen op de aanvullende post «*Algemeen*» in de budgettaire nota's kunnen niet worden geamendeerd, omdat deze (nog) niet in de ontwerpbegrotingen zijn verwerkt. Zodra de middelen vanaf de aanvullende post «*Algemeen*» worden toegevoegd aan een begroting is het budgetrecht van toepassing en kan de Kamer deze middelen amenderen via de betreffende ontwerpbegrotingen.

2. Term «juridisch verplicht»

De CW 2016² definieert een verplichting als de voorwaardelijke of onvoorwaardelijke verplichting tot het in de toekomst doen van een kasbetaling aan een derde of aan een ander dienstonderdeel. Een financiële verplichting kan op verschillende manieren ontstaan, bijvoorbeeld door deze aan te gaan (sluiten van een verdrag of een overeenkomst, de toekenning van een subsidie) of doordat deze ontstaat wanneer een bepaald risico zich manifesteert in het kader van een garantieregeling. Een andere wijze waarop een verplichting ontstaat, kan zijn de rechterlijke uitspraak die de Staat tot een betaling veroordeelt. Essentieel is dat in alle gevallen het bestaan van de financiële verplichting controleerbaar is.

² Artikelen 1.1. en 2.14 van de CW 2016.

Voor het budgetrecht is het van belang te onderkennen dat er een oorzakelijk verband bestaat tussen het aangaan van een financiële verplichting en toekomstige uitgaven: het aangaan van de verplichting gaat immers vooraf aan het doen van uitgaven. Ingevolge het verplichtingen-kasstelsel dat het Rijk als begrotingsstelsel hanteert, strekt het budgetrecht zich dan ook uit tot zowel de verplichtingen als de uitgaven. Zowel het budget om verplichtingen aan te gaan als het budget om kasbetalingen te doen worden via de ontwerpbegrotingen ter autorisatie voorgelegd aan de Staten-Generaal. De Tweede Kamer heeft dan de mogelijkheid om via amendementen het verplichtingen- en het kasbudget te wijzigen. Gelet op het bovengenoemde oorzakelijke verband staat de mogelijkheid om het uitgavenbudget te amenderen niet los van de eerder aangegane verplichtingen. Om die reden wordt bij elk beleidsartikel in de tabel *Budgettaire gevolgen van beleid* van elke departementale begroting vermeld welk gedeelte van het kasbudget reeds «juridisch verplicht» is. Voor sommige beleidsartikelen, bijvoorbeeld in de sfeer van de sociale zekerheid, geldt dat die reeds voor bijna 100% «juridisch verplicht» zijn omdat op basis van de raming wordt verwacht dat het bedrag in de begroting volledig wordt uitgegeven.

Uit een overzicht van niet «juridisch verplichte» uitgaven in elke departementale ontwerpbegroting blijkt tevens welk deel van de uitgavenraming nog niet juridisch verplicht is. Dit wil overigens niet zeggen dat er voor dit nog-niet-verplichte deel geen plannen zouden bestaan. Dat is meestal wel het geval. Niettemin kan dit deel in beginsel via het indienen van een amendement – zowel de verplichtingen als de uitgaven – ter dekking van andere prioriteiten worden voorgedragen.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra