

# Budgetrecht in de knel

## Waarom het budgetrecht geen rustig bezit is\*

*J.F.A. van Hofwegen*

### Aanleiding

Op 13 januari 2022 stuurde de president van de Algemene Rekenkamer een brief naar de Tweede Kamer met een duidelijke boodschap: let op uw budgetrecht.<sup>1</sup> Want het nieuwe kabinet gaat veel geld uitgeven, met nieuwe fondsen voor klimaat en de aanpak van de stikstofproblematiek. Zorg dat u de vormgeving van die miljardenfondsen in de gaten houdt, want die vormgeving is relevant voor uw budgetrecht. De vicepresident van de Raad van State stuurde vanuit de rol van onafhankelijke begrotingstoezichthouder een brief aan de nieuwe Minister van Financiën. Deze brief bevat eveneens waarschuwendende woorden, onder andere over het waarborgen van het budgetrecht bij de vormgeving van de nieuwe fondsen.<sup>2</sup>

Zijn deze waarschuwendende woorden overdreven? Of duiden ze op problemen bij de uitoefening van het budgetrecht in de praktijk? In dit artikel betoog ik dat – ondanks de goede stappen die in de afgelopen jaren zijn gezet – het budgetrecht in de praktijk nog regelmatig in de knel komt. De waarschuwingen van deze Hoge Colleges van Staat zijn naar mijn mening dus terecht. En het budgetrecht staat bovendien niet alleen door deze nieuwe fondsen onder druk. Om deze stelling te onderbouwen ga ik allereerst in op de opbouw van de rijksbegroting, het begrotingsproces, de functies van de begroting en de begrotingspresentatie. Vervolgens ga ik in op verschillende definities van het budgetrecht. Die definities zijn relevant en bepalend voor een oordeel of het budgetrecht in de praktijk in de knel komt of niet. Aan de hand van voorbeelden maak ik duidelijk hoe het budgetrecht in de knel komt. Enkele voorbeelden onderstrepen het belang van goede begrotingsinformatie en het belang van de onderbouwing van beleidsvoorstellen en regelgeving. Om die reden volgt aan het slot van het artikel een oproep aan beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen.

### De rijksbegroting

Wie iets wil weten over de begroting van de rijksoverheid komt al gauw uit bij de Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016). En dan blijkt dat die rijksbegroting bestaat uit een bonte verzameling van departementale en niet-departementale begrotingen van ministeries en colleges (art. 2, eerste lid, CW 2016). Onder de niet-depar-

\* De auteur schrijft dit artikel op persoonlijke titel.

1 *Kamerstukken II 2021/22, 35788, nr. 105.*

2 Zie [www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/@128401/aanbevelingen-begrotingsbeleid-kabinet/](http://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/@128401/aanbevelingen-begrotingsbeleid-kabinet/).

tementale begrotingen vallen onder andere begrotingsfondsen, zoals het Mobiliteitsfonds en het Gemeentefonds. De begrotingen worden in de praktijk begrotingshoofdstukken genoemd en aangeduid met Romeinse cijfers, beginnend bij I voor het hoofdstuk 'De Koning'. De begrotingsfondsen worden aangeduid met hoofdletters.

De totale omvang van de rijksbegroting en de beschouwingen over de collectieve sector zijn te vinden in de jaarlijkse miljoenennota en in andere budgettaire nota's, zoals de Voorjaarsnota en de Najaarsnota. Deze budgettaire nota's hebben een belangrijke informatieve functie, maar vormen geen onderdeel van de rijksbegroting. Een belangrijk en steeds groter deel van de collectieve sector maakt geen onderdeel uit van de rijksbegroting: de uitgaven voor sociale zekerheid en volksgezondheid. Deze uitgaven verlopen via aparte fondsen en via verzekeraars en worden grotendeels door premies opgebracht. Grotendeels, want op de begrotingen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) staan wel zogenoemde rijksbijdragen aan de diverse fondsen.

Elk ministerie kent in ieder geval een departementale begroting en kan een of meer niet-departementale begrotingen hebben (art. 2.1, derde lid, CW 2016). De departementale begroting bevat 'de weergave van het beleid en de bedrijfsvoering van het ministerie' (art. 2.1, zesde lid, CW 2016). Je zou bijna denken dat de begroting niet over euro's hoeft te gaan. Maar dat is een misvatting. Een begroting bestaat uit een begrotingsstaat (art. 2.2 CW 2016) en in artikel 2.5 CW 2016 is de opbouw van die staat beschreven. Een begrotingsstaat bevat begrotingsartikelen, een omschrijving van de verschillende artikelen, en vervolgens per artikel een weergave van verplichtingen, kasuitgaven en -ontvangsten.

## Begrotingsproces

Begrotingen worden jaarlijks opgesteld, bijgesteld, uitgevoerd en uiteindelijk verantwoord. Deze begrotingsprocessen lopen niet alleen chronologisch voor een specifiek begrotingsjaar. Deze processen lopen ook nog eens parallel: tijdens de begrotingsuitvoering van het jaar T (in jargon: het 'lopend jaar') vinden ook de begrotingsvoorbereiding en besluitvorming plaats over de nieuwe begroting van het komend jaar T+1, én de verantwoording van de voorafgaande begroting T-1.<sup>3</sup> Los van de feitelijke inhoud en getallen wijzigen begrotingen regelmatig. Bij de start van een nieuw kabinet worden de taken van ministeries soms verkaveld, met nieuwe begrotingsnamen tot gevolg of de toevoeging van nieuwe begrotingshoofdstukken.

Na de start van een kabinet vindt incidenteel een wijziging van de rijksbegroting plaats. Een recent en merkwaardig voorbeeld betreft het begrotingshoofdstuk XIX,

3 Op de website rijksfinancien.nl zijn alle begrotingstukken per jaar en per fase in het begrotingsproces te vinden.

het Nationaal Groeifonds. Merkwaardig, omdat dit fonds als een niet-departementale begroting is ingesteld en niet een ‘echt’ begrotingsfonds als bedoeld in artikel 2.11 CW 2016 is. Dit is merkwaardig, want de Comptabiliteitswet kent juist zo’n afzonderlijk beheersregime om begrotingsmiddelen met een specifieke bestemming te regelen als een begrotingsfonds. De route waarlangs deze niet-departementale begroting tot stand is gebracht, is eveneens merkwaardig. Dit nieuwe begrotingshoofdstuk is in het wetsvoorstel tot vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën voor het jaar 2021 als wetswijziging opgenomen. In artikel 4 van die begrotingsstaat wordt een wijziging van artikel 2.1, vijfde lid, CW 2016 voorgesteld door een nieuw onderdeel e toe te voegen: de begroting van het Nationaal Groeifonds.<sup>4</sup> Kortom, via een begrotingswet wordt de Comptabiliteitswet gewijzigd. In de toelichting valt te lezen dat vanwege de gewenste snelheid de weg van een begrotingsfonds met een eigen instellingswet niet haalbaar was.<sup>5</sup> De Algemene Rekenkamer heeft in een brief van 31 augustus 2020 kritische kanttekeningen geplaatst bij de gekozen vormgeving en noemt de route van de niet-departementale begroting ‘een gekunstelde oplossing die voorbij gaat aan de intenties van de Cw’.<sup>6</sup> De Raad van State had vergelijkbare kritiek.<sup>7</sup> Deze kritiek is ter harte genomen, want inmiddels ligt er een voorstel van wet voor de instelling van het Nationaal Groeifonds bij de Tweede Kamer als een ‘echt’ begrotingsfonds op basis van artikel 2.11 CW 2016.<sup>8</sup>

### Begroting als momentopname

Los van de juridische invalshoek valt de begroting als een foto te beschouwen, als een momentopname. De begroting is een document waaruit de tijdelijke weerslag van de strijd om beperkte publieke middelen valt af te leiden. Een momentopname van de wisselwerking tussen beleidswensen en beschikbare middelen. Niet alle beleidswensen zijn immers realiseerbaar met de beschikbare middelen. Telkens moet er worden gekozen tussen het bijstellen van beleidsambities, het beschikbaar stellen van extra middelen, bestaand beleid bijstellen om middelen te besparen, enzovoort. Begrotingen worden passend gemaakt door het uittrekken van extra middelen, bezuinigingen of ombuigingen. Bij bezuinigingen wordt daadwerkelijk minder geld uitgegeven. Bij ombuigingen stijgen de uitgaven nog steeds in de tijd, maar is de stijging minder dan eerder voorzien. ‘Bezuinigen’ en ‘ombuigen’ zijn werkwoorden die niet op veel sympathie kunnen rekenen. Om die reden is er nogal eens sprake van verhullend taalgebruik in begrotingsstukken. Het rapport *Ruimte in de*

4 *Kamerstukken II 2020/21, 35570 IX, nr. 1.*

5 *Kamerstukken II 2020/21, 35570 IX, nr. 2, p. 5.*

6 Zie [www.rekenkamer.nl/publicaties/brieven/2020/09/15/overleg-op-grond-van-art.-7.40-cw-2016-inzake-de-voorgenomen-wijziging-cw-t.b.v.-het-creeren-van-een-wettelijke-grondslag-voor-het-nationaal-groeifonds](http://www.rekenkamer.nl/publicaties/brieven/2020/09/15/overleg-op-grond-van-art.-7.40-cw-2016-inzake-de-voorgenomen-wijziging-cw-t.b.v.-het-creeren-van-een-wettelijke-grondslag-voor-het-nationaal-groeifonds).

7 *Kamerstukken II 2020/21, 35570 IX, nr. 3.*

8 Zie [www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=4568d0fa-d4a1-4bee-a041-80404ef9de7a&title=Voorstel%20van%20wet.pdf](http://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=4568d0fa-d4a1-4bee-a041-80404ef9de7a&title=Voorstel%20van%20wet.pdf).

*ramingen*<sup>9</sup> geeft enkele fraaie voorbeelden van ambtelijk proza, zoals ‘plat extrapoleren’ (niet kijken wat er nodig is, maar de ramingen gewoon op hetzelfde niveau houden) en ‘financieel management toepassen’ (met betalingen wachten om binnen de begroting te blijven).

## Begrotingsfuncties

Het kiezen en afwegen, het stellen van prioriteiten binnen afgesproken budgettaire kaders wordt aangeduid als de allocatiefunctie van de begroting.<sup>10</sup> Het begrotingsproces is in de kern het telkens verdelen van de schaarse begrotingsmiddelen. Een andere belangrijke begrotingsfunctie is de autorisatiefunctie, die ook wel wordt aangeduid als de ‘staatsrechtelijke’ functie. De autorisatiefunctie betreft het vooraf beoordelen van en instemmen met de ontwerpbegroting. De autorisatiefunctie wordt procedureel gewaarborgd in artikel 105, eerste lid, van de Grondwet. De begrotingshoofdstukken worden bij wet in formele zin vastgesteld. De Kamer stelt als medewetgever de ontwerpbegrotingen vast. De Tweede Kamer heeft weliswaar geen recht van initiatief voor begrotingswetten, maar wel het recht om ontwerpbegrotingen te amenderen.<sup>11</sup>

## Opvattingen over 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 latere democratische rechtsstaat. Aanvankelijk gaat het dan nog om de instemming van de belastingbetalers met de belastingheffing, maar later eisen de belastingbetalers ook zeggenschap over de *besteding* van deze belastingmiddelen. De groeiende zeggenschap leidt uiteindelijk tot het parlementaire budgetrecht.<sup>12</sup>

De meest basale definitie van het budgetrecht is het vooraf vaststellen van ‘wat er maximaal’ mag worden uitgegeven per begrotingsartikel. Deze definitie sluit aan bij de autorisatiefunctie van de begroting en bij de redactie van artikel 2.3, vierde lid, CW 2016. Toch miskent deze definitie het belang van de artikelomschrijving in de begrotingsstaat (art. 2.5, onderdeel b, CW 2016) en de artikelsgewijze toelich-

9 Zie [www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/06/22/ruimte-in-de-ramingen-meerjarenramingen-onderzocht](http://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/06/22/ruimte-in-de-ramingen-meerjarenramingen-onderzocht), p. 28.

10 Zie over de begrotingsfuncties A. Vos, B. Teunen, J. van Hofwegen & H. Monnickendam (red.), *Toegang tot de rijksbegroting*, Den Haag 2013, p. 64 e.v.

11 Zie voor het rechtskarakter van de begroting S.E. Zijlstra, *Bestuurlijk organisatierecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 176.

12 Dit is een uiterst beknopte weergave, die geen recht doet aan de uiterst boeiende geschiedenis van de ontwikkeling van het budgetrecht. Zie voor meer achtergrondinformatie E.J. Janse de Jonge, ‘Artikel 105 Recht van begroting’, in: E.M.H. Hirsch Ballin, E.J. Janse de Jonge & G. Leenknecht (red.), *Uitleg van de Grondwet*, Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 1043 e.v. en M. Diamant, *Het budgetrecht van het Nederlandse parlement in het licht van het Europees economisch bestuur* (diss. Leiden), Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 6 e.v.

ting om zinvol te kunnen besluiten over de besteding van begrotingsmiddelen, of-  
tewel de allocatiefunctie van de begroting.

De Rekenkamer vindt eerdergenoemde basale definitie dan ook een beperkte op-  
vatting van het budgetrecht en dat de Kamer ook gaat over de *bestedingsrichting*  
van de begrotingsmiddelen.<sup>13</sup> De Raad van State omschrijft het budgetrecht als  
volgt, met een belangrijke rol voor de doeleinden van de besteding van begrotings-  
middelen:

‘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* [cursivering, JvH] 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).’<sup>14</sup>

In dit artikel ga ik uit van deze definitie, waarbij het budgetrecht dus wordt gekop-  
peld aan drie begrotingsfuncties: autoriseren, alloceren en controleren.

In de praktijk wordt het budgetrecht door het parlement – waarschijnlijk onbe-  
wust – dagelijks uitgeoefend, los van de formele begrotingscyclus op vaste momen-  
ten.<sup>15</sup> Het parlement 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 later moment via begrotingsstukken, for-  
meel aan het parlement worden voorgelegd ter autorisatie. Deze materiële instem-  
ming met de inzet van publieke middelen wordt als *materiële autorisatie* aangeduid.<sup>16</sup>

De opvattingen over de definitie van het budgetrecht hebben ook gevolgen voor de  
opzet van een begroting. Uitgaande van een beperkte opvatting van het budget-  
recht zou kunnen worden volstaan met een beknopte begrotingsstaat: per begro-  
tingsartikel een bedrag en een korte omschrijving waaraan het geld wordt besteed.  
In de ruimere opvatting is meer informatie vereist, bijvoorbeeld om de *bestedings-  
richting* van begrotingsmiddelen te bepalen. Ook kan de begroting met doelstellin-  
gen en prestatie-indicatoren informatie verschaffen over welke resultaten worden  
beoogd en welke resultaten in het verleden daadwerkelijk zijn geboekt. Wat een  
goede weergave van die informatie is, is het vraagstuk van de begrotingspresenta-  
tie.

13 Zie [www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2019/09/12/inzicht-in-publiek-geld-deel-2](http://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2019/09/12/inzicht-in-publiek-geld-deel-2), p. 19.

14 *Kamerstukken II 2021/22*, 35976, nr. 4.

15 Diamant 2017, p. 36 e.v.

16 Diamant 2017, p. 36 e.v.

## Ontwikkelingen in de begrotingspresentatie

De afgelopen decennia is de presentatie van begrotingen regelmatig veranderd.<sup>17</sup> Daarbij waren de toestand van de overheidsfinanciën (sturen op het beschikbare geld) en het geloof/vertrouwen in sturen op maatschappelijke effecten (onder invloed van New Public Management) verklarende factoren.<sup>18</sup> In de jaren tachtig van de vorige eeuw was het financieel beheer van de departementen niet op orde. De verantwoording van de uitgaven liep jaren achter. Daarnaast waren het overheidsstekort en de overheidsschuld flink opgelopen. In dergelijke omstandigheden is het begrijpelijk dat de begroting vooral een beheerstechnische functie vervult. De beheersing bestond vooral uit sturen op de beschikbare 'inputfactoren', zoals kosten van personeel, huisvesting, materiële uitgaven en programma's.

In de jaren negentig is het begrotingsbeheer sterk verbeterd en werden de collectieve uitgaven beter beheerst. De overheidsschuld was flink afgenomen en de verantwoording van de begrotingsuitgaven in departementale jaarverslagen was aanzienlijk versneld. De tijd was, mede onder invloed van de sturingsprincipes van New Public Management, rijp voor een andere begrotingspresentatie. Met de operatie 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' werd de *beleidsbegroting* geïntroduceerd in het jaar 2002. Voortaan stonden het beleid, gewenste prestaties ('output') en liefst behaalde maatschappelijke effecten ('outcome') in de begroting centraal. De verwachtingen van deze operatie waren hoog, maar vielen in de praktijk tegen. Op veel beleidsterreinen was de causaliteit tussen een beleidsvoorstel, de inzet van publiek geld, prestaties en uiteindelijk maatschappelijke effecten lastig aantoonbaar. Er ontstond in de praktijk steeds meer een verschil tussen optimistische en ambitieuze begrotingen en tegenvallend inzicht in de resultaten bij de jaarverslagen. Dit verschil is in diverse stukken aangeduid als een 'verantwoordingsgat'.<sup>19</sup>

Na zo'n tien jaar vond een doorontwikkeling van de begrotingspresentatie plaats onder de noemer 'Verantwoord Begroten'. In de term 'Verantwoord Begroten' schuilen een uitgangspunt en een verwachting. Het uitgangspunt van deze presentatie is om in de begroting aan te sluiten bij de feitelijke rol en feitelijke beleidsinzet van de verantwoordelijke minister. Die nadruk op 'feitelijke' in voorgaande zin moet voorkomen dat allerlei onrealistische en door de minister niet/nauwelijks te beïnvloeden doelstellingen in de begroting terechtkomen. De verwachting was dat een realistische beschrijving van de rol van de minister per begrotingsartikel leidt tot een 'verantwoorde' begroting. Bij een verantwoorde begroting zal het verschil met het jaarverslag minder groot zijn en het eerdergenoemde verantwoordingsgat afnemen.

17 Zie [www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2019/09/12/inzicht-in-publiek-geld-deel-2](http://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2019/09/12/inzicht-in-publiek-geld-deel-2).

18 Zie J. van Hofwegen & M. de Jong, 'Over begroting en beleid', *Tijdschrift Public Control* 2020, <https://tpconline.eicpc.nl/archief/37826/Over-begroting-en-beleid>.

19 Zie Vos e.a. 2013, p. 99.

Het beginsel om de feitelijke verantwoordelijkheid van een minister op een beleids-terrein centraal te stellen en realisme te bevorderen is ook terug te zien in de Comptabiliteitswet 2016. Artikel 3.1 CW 2016 stelt eisen aan de onderbouwing van voorstellen (beleidsnota's, voorstellen van wet). Voorstellen moeten concrete informatie bevatten over nagestreefde doelstellingen, de gekozen beleidsinstrumenten en inzicht in de financiële gevolgen voor de schatkist en zo mogelijk ook voor maatschappelijke sectoren. Juist de combinatie van informatie over de bestedingsrichting én informatie over de financiële gevolgen stelt de Kamer in staat om de inzet van publiek geld materieel te autoriseren. Het vooraf goed doorlopen van de zeven stappen van het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) door beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen helpt om deze informatie te verzamelen.

Artikel 4.1 CW 2016 bevordert ook een realistische onderbouwing van beleidsvoorstellen en benadrukt een ruime beleidsverantwoordelijkheid. Dit artikel stelt dat ministers verantwoordelijk zijn voor het beleid dat ten grondslag ligt aan hun begrotingen. Die verantwoordelijkheid strekt van het ontwikkelen tot het uitvoeren van beleid, inclusief het toezicht op de uitvoering en het periodiek onderzoek van de doeltreffendheid en de doelmatigheid.<sup>20</sup> Wanneer een minister beleid niet zelf uitvoert noch zelf toezicht uitoefent, geldt artikel 4.2 CW 2016. In die situaties moet de minister wel zorg dragen voor adequate verantwoordingsinformatie. Uiteindelijk moet de minister zich kunnen verantwoorden over de besteding van begrotingsgeld, ook al lag de uitvoering of het toezicht buiten zijn ministerie, zoals bij een rechtspersoon met een wettelijke taak of bij medeoverheden.

De eisen aan de informatie in begrotingen, suppletoire begrotingen en jaarverslagen zijn te vinden in de Rijksbegrotingsvoorschriften. In deze regeling staan ook per begrotingsjaar de precieze termijnen en welke stukken bij de Minister van Financiën moeten worden ingeleverd vanwege de coördinatie van het begrotingsproces (art. 4.11, eerste lid, CW 2016). De Minister van Financiën is belast met het opstellen van de Rijksbegrotingsvoorschriften (art. 4.20, eerste lid, CW 2016). Uit het oogpunt van het budgetrecht is het logisch dat de Tweede Kamer zeggenschap heeft over de inrichting en presentatie van begrotingen en jaarverslagen. Om die reden regelt het derde lid van artikel 4.20 CW 2016 dat deze ministeriële regeling niet eerder wordt vastgesteld dan nadat met de Tweede Kamer op hoofdlijnen overleg is gevoerd over deze regeling.

## Budgetrecht in de knel

Zoals eerder gezegd, ga ik uit van de definitie van het budgetrecht die de Raad van State hanteert. Op basis van die definitie zijn er diverse situaties te onderkennen waarbij het budgetrecht in de praktijk in de knel komt:

- De Kamer kan zich niet vooraf uitspreken over een ontwerpbegroting of begrotingswijziging (autorisatie).

<sup>20</sup> Zie Zijlstra 2019, p. 177.

- De Kamer heeft onvoldoende informatie om de doeleinden van begrotingsmiddelen te bepalen (allocatie).
- De Kamer kan als controleur niet beoordelen wat er met de begrotingsmiddelen is gebeurd (controle).

In het vervolg van dit artikel geef ik aan de hand van enkele voorbeelden aan hoe het budgetrecht in de knel kan komen.

*Begrotingswijzigingen worden niet goed voorgelegd*

De besluitvorming door de ministerraad over de ontwerpbegroting voor het jaar T vindt al in het voorjaar T-1 plaats, het zogenoemde hoofdbesluitvormingsmoment.<sup>21</sup> Vervolgens worden ontwerpbegrotingen op Prinsjesdag ingediend. Na de eventuele wijzigingen in en het vaststellen van de diverse begrotingshoofdstukken door de Kamer is het niet vreemd dat gedurende het jaar T de begroting bijstelling behoeft. In de praktijk gaat het dan om situaties dat er méér geld nodig is of dat helemaal niet was voorzien in begrotingsmiddelen voor een bepaalde beleidswens. Wanneer minder budget nodig is, is dat voor het budgetrecht geen probleem en hoeft de begroting niet direct te worden bijgesteld.

De begroting wordt op vaste momenten bijgesteld via zogenoemde supplettoire begrotingen (art. 2.26 CW 2016). Bij de Voorjaarnota is dat de eerste supplettoire begroting en bij de Najaarsnota de tweede supplettoire begroting. De laatste begrotingswijziging betreft de ‘slotverschillen’ in het departementale jaarverslag (art. 2.30 CW 2016). Dat zijn de verschillen tussen de uiteindelijk gerealiseerde uitgaven en de laatst vastgestelde begroting (de tweede supplettoire begroting). Los van deze vaste momenten om de begroting te wijzigen kan een minister kiezen voor een zogenoemde ‘incidentele’ supplettoire begroting.

In de praktijk kan soms niet worden gewacht op autorisatie van de ontwerp-(supplettoire) begroting omdat er snel nieuw beleid moet worden uitgevoerd, zoals coronasteunmaatregelen voor bedrijven. De CW 2016 geeft in de artikelen 2.25, tweede lid, en 2.27, tweede lid, een regeling voor dergelijke spoedeisende situaties. De betreffende minister moet dan *vooraf* de Kamer informeren én – dat zal doorgaans in een brief zijn – het spoedeisende belang aangeven. Vervolgens kan een minister starten met het uitvoeren van een beleidsmaatregel, nog voordat een supplettoire begroting is aangenomen. Op deze manier kan de Kamer wel al een oordeel geven – de eerdergenoemde materiële autorisatie –, maar vindt de formele autorisatie van de voorgestelde begrotingswijziging later plaats. De Algemene Rekenkamer oordeelt of deze procedures goed worden gevolgd. Bij de beoordeling van de Jaarverslagen 2020 is vastgesteld dat bij diverse coronasteunmaatregelen deze noodprocedures niet goed zijn gevolgd, omdat het parlement niet tijdig is geïnformeerd, of soms alleen de Tweede Kamer is geïnformeerd.<sup>22</sup> Het gevolg is dat het parlement

21 Vos e.a. 2013, p. 73.

22 Zie [www.rekenkamer.nl/onderwerpen/verantwoordingsonderzoek/documenten/rapporten/2021/05/19/staat-van-de-rijksverantwoording-2020](http://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/verantwoordingsonderzoek/documenten/rapporten/2021/05/19/staat-van-de-rijksverantwoording-2020), p. 14.



het budgetrecht niet heeft kunnen uitoefenen voor deze uitgaven en voor voldongen feiten is geplaatst (autorisatiefunctie).

Een bijzondere situatie betreft de begrotingswijzigingen na de Najaarsnota, die dus niet in de tweede suppletoire begroting zijn opgenomen. Wanneer zo'n begrotingsvoorstel na de Najaarsnota een beleidsmatige achtergrond heeft, is dat ongewenst, want dan kan de Kamer zich niet meer uitspreken over de wenselijkheid van de bestedingsrichting van de begrotingsmiddelen (allocatiefunctie). Bij de eerdergenoemde slotverschillen krijgt de Kamer zo'n voorstel wel te zien, maar dan is het geld al uitgegeven. Bij begrotingswijzigingen met een niet-beleidsmatige achtergrond is dat minder problematisch: de Kamer heeft dan al op een eerder moment de bestedingsrichting van begrotingsmiddelen kunnen bepalen, alleen is er meer geld nodig om het afgesproken doel te bereiken. Om de Kamer toch tijdig te informeren over dergelijke beleidsmatige begrotingswijzigingen is de praktijk ontstaan dat de Kamer in december in een brief per ministerie wordt geïnformeerd over dergelijke begrotingswijzigingen. Op die manier kan de Kamer in elk geval nog inhoudelijke invloed uitoefenen op het voorstel. De formele autorisatie door de Kamer gebeurt dan door het goedkeuren van de slotverschillen. Het niet tijdig melden van dit soort begrotingsmutaties aan de Kamer zal door de Algemene Rekenkamer bij het onderzoek van de departementale jaarverslagen als 'onrechtmatig' worden aangeduid.

#### *Oordelen Rekenkamer over geldstromen*

De Algemene Rekenkamer heeft als een van de taken om *jaarlijks* de rechtmatigheid van geldstromen te onderzoeken.<sup>23</sup> Wanneer ministers verplichtingen aangaan en uitgaven verrichten die niet in overeenstemming zijn met de goedgekeurde begrotingen zal de Rekenkamer deze verplichtingen en uitgaven als onrechtmatig beoordelen. Onrechtmatig omdat de minister geld heeft uitgegeven terwijl het parlement deze uitgaven niet vooraf had goedgekeurd. Ook eenmaal goedgekeurde budgetten kunnen alsnog leiden tot onrechtmatige verplichtingen en uitgaven indien niet is voldaan aan andere wettelijke voorschriften, zoals bijvoorbeeld het volgen van de Aanbestedingswet 2012. Deze uitgaven worden dan als 'fout' aangeduid.

De Rekenkamer kan een geldstroom ook 'onzeker' verklaren. In dat geval is er twijfel of de uitgaven voldoen aan de voorschriften. In het Verantwoordingsonderzoek 2019<sup>24</sup> van het jaarverslag van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) zijn flinke geldstromen als onzeker aangeduid. Het ging onder andere over een voorschotbetaling van de Minister van EZK aan de NAM (Nederlandse Aardolie Maatschappij). Deze betaling volg-

23 Het verantwoordingsonderzoek is een taak die de Rekenkamer jaarlijks vervult ingevolge art. 7.12 CW 2016. De reikwijdte van dit onderzoek is geregeld in art. 7.13 CW 2016. Dit artikel verwijst ook naar de normen voor dit onderzoek, die opgenomen zijn in hoofdstuk 3 CW 2016. Rechtmatigheid is een van die normen.

24 Zie [www.rekenkamer.nl/onderwerpen/verantwoordingsonderzoek/documenten/rapporten/2020/05/20/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2019-ministerie-van-economische-zaken-en-klimaat](http://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/verantwoordingsonderzoek/documenten/rapporten/2020/05/20/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2019-ministerie-van-economische-zaken-en-klimaat).

de uit een eerder afgesloten interim- akkoord, maar de voorwaarden voor deze betaling vond de Rekenkamer onduidelijk: niet duidelijk werd waarom werd betaald en welke prestaties zouden worden geleverd. Om die redenen heeft de Rekenkamer deze geldstroom als onzeker beoordeeld.

*Begrotingswijzigingen worden niet voorgelegd*

De eerdergenoemde noodprocedures in de Comptabiliteitswet gaan er wel van uit dat er tijd is om de Kamer *vooraf* in het *openbaar* te informeren. Op die manier kan er nog sprake zijn van materiële autorisatie. Soms is dat niet mogelijk of – vanwege de vertrouwelijkheid – niet wenselijk. Daarom twee voorbeelden waarbij het budgetrecht formeel én materieel in de knel komt.

In oktober 2008 verkeerde het Fortis-concern in grote financiële problemen.<sup>25</sup> Dat kwam onder andere door de overname van ABN AMRO. Uiteindelijk ging de Nederlandse Staat over tot overname van de Nederlandse delen van het Fortis-concern ('ABN AMRO'). Met deze aankoop was € 16,8 miljard gemoeid. Het mag duidelijk zijn dat dit bedrag niet op de begroting van de beleidsmatig verantwoordelijke minister – de Minister van Financiën – was gereserveerd. In een normale situatie zou de begroting via een incidentele supplettoire begroting kunnen worden aangepast. Daarvoor was gegeven de snelheid van optreden geen tijd. Vanwege de spoedeisendheid, de vertrouwelijkheid en de koersgevoeligheid van de informatie heeft het kabinet de Kamer ook niet vooraf geïnformeerd, maar pas achteraf, na de aankoop. Overigens werd bij deze aankoop niet alleen het budgetrecht geschonden. Ook werd de voorhangprocedure voor de verwerving van aandelen ingevolge artikel 34, vijfde lid, CW 2001 niet gevolgd. De Minister van Financiën heeft in het Jaarverslag 2008 aangegeven dat de zogenoemde voorhangprocedure voor de verwerving van aandelen niet is gevolgd.<sup>26</sup> Vanwege het niet volgen van deze procedure heeft de Rekenkamer de aankoop van de aandelen als onrechtmatig beoordeeld. Gelet op de enorme omvang van de onrechtmatig bestede bedragen heeft de Rekenkamer de Rijksrekening 2008 voorzien van een kanttekening.<sup>27</sup>

Deze schending van het budgetrecht heeft uiteraard geleid tot de nodige commotie en tot de parlementaire enquêtecommissie Financieel stelsel (beter bekend als commissie-De Wit). Een van de vraagstukken voor deze commissie was of de Kamer niet vertrouwelijk had kunnen worden geïnformeerd. De commissie deed de aanbeveling om te komen tot een informatieprotocol, waarin de uitgangspunten voor vertrouwelijke informatievoorziening vooraf aan de Kamer worden geregeld.<sup>28</sup> Bij de nationalisatie van de bank SNS Reaal in 2013 zijn de financiële woordvoerders uit de Tweede Kamer voorafgaande aan de feitelijke nationalisatie regelmatig vertrouwelijk geïnformeerd over de financiële situatie van deze bank en

25 Zie voor een beschrijving van deze casus M. Diamant & M. van Emmerik, 'Parlementair budgetrecht onder vuur', *NJB* 2011, p. 1945.

26 *Kamerstukken II* 2008/09, 31924 IXB, nr. 1, p. 95 e.v.

27 Zie [www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2009/05/19/rijk-verantwoord-2008](http://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2009/05/19/rijk-verantwoord-2008), p. 16.

28 Diamant 2017, p. 64 e.v.

mogelijke interventies door de overheid.<sup>29</sup> Hierdoor was – althans bij een deel van de Kamer – informatie beschikbaar. Gelet op de vertrouwelijkheid van informatie (niet openbaar beschikbaar) zou ik deze beperkte parlementaire informatievoorziening en betrokkenheid niet als materiële autorisatie willen bestempelen.

*Besteding uit beeld: revolverende fondsen*

In haar inaugurele rede *Realistisch revolveren* schenkt Van den Brink aandacht aan het fenomeen revolverende fondsen.<sup>30</sup> Bij een revolverend fonds wordt begrotingsgeld overgeheveld naar een fonds. De fondsbeheerder verstrekt vervolgens leningen en garanties voor een bepaald beleidsdoel, zoals bijvoorbeeld woningisolatie of innovatie. Het idee is dat – in de loop van de tijd – de middelen weer terugvloeien in het fonds en vervolgens opnieuw kunnen worden besteed. Vandaar dat de aanduiding ‘revolverend’ wordt gebruikt. Van den Brink schetst hoe deze leningen en garanties zich weliswaar laten kwalificeren als financiële middelen in de zin van artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht, maar door bewuste vormgeving van deze fondsen er geen sprake is van een bestuursorgaan. Het gevolg is dat de gebruikelijke publiekrechtelijke waarborgen voor de aanvragers van leningen en garanties ontbreken.

Ook bezien vanuit het budgetrecht verdienen revolverende fondsen aandacht, omdat ook bij dergelijke constructies het van belang is dat het parlement zicht houdt op de besteding en verantwoording van begrotingsmiddelen (allocatie en controle). En dat is zeker niet altijd het geval. In *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk*<sup>31</sup> onderzocht de Algemene Rekenkamer het verschijnsel revolverende fondsen. Het onderzoek van de Rekenkamer maakt inzichtelijk dat het aantal fondsen de afgelopen jaren flink is gegroeid en dat er inmiddels € 3,6 miljard publiek geld via dergelijke fondsen wordt besteed (dat is exclusief bijdragen van andere partijen). Er is gebrekkig zicht op hoe die middelen worden besteed. In de departementale begrotingen en jaarverslagen is er geen of weinig informatie over te vinden. Het onderzoek geeft inzicht in de verschillende kenmerken van de fondsen en in de gebrekkige sturing van en verantwoording over deze publieke geldstromen. Dat geldt zeker voor de fondsen die géén onderdeel zijn van de rijksbegroting. De Rekenkamer pleit dan ook voor meer grip op dergelijke fondsen.

In de bestuurlijke reactie op dit rapport geeft de Minister van Financiën aan dat

‘gezien dit zeer uiteenlopende karakter (van de fondsen) het kabinet geen aanleiding ziet voor een uniforme aanpak. Zeker omdat – ondanks al deze verschillen – in alle gevallen de financiering van de fondsen via begrotingen van de departementen verloopt, waarmee invulling wordt gegeven aan het parle-

29 Diamant 2017, p. 120.

30 J.E. van den Brink, *Realistisch revolveren* (oratie Amsterdam UvA), Deventer: Wolters Kluwer 2018.

31 Zie [www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2019/04/16/zicht-op-revolverende-fondsen-van-het-rijk](http://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2019/04/16/zicht-op-revolverende-fondsen-van-het-rijk).

mentaire budgetrecht en de daarmee samenhangende ministeriële verantwoordelijkheid.<sup>32</sup>

Uit deze reactie van de Minister van Financiën blijkt een beperkte opvatting van het budgetrecht (alleen de autorisatie). Het volstaat dat de initiële financiële bijdrage aan een revolverend fonds via de departementale begroting verloopt. Op dat moment kan het parlement het budgetrecht ‘eenmalig’ uitoefenen. Hoe de fondsbeheerder de middelen vervolgens besteedt (allocatie), hoeveel geld er weer terugvloeit in het fonds en wat de behaalde resultaten zijn (controle), is schijnbaar niet relevant voor het parlementaire budgetrecht.

#### *Voorhangprocedure niet gevolgd*

Bij de bespreking van de casus ABN AMRO is de voorhangprocedure aangestipt. Dit betreft een procedure die gevolgd moet worden wanneer de Staat van plan is bepaalde privaatrechtelijke handelingen te verrichten. De voorhangprocedure is geregeld in artikel 4.7 CW 2016. In het eerste lid, onderdeel a, gaat het over ‘het oprichten, mede oprichten of doen oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon’. Bij de onderdelen b-d komen verschillende financiële interventies bij bestaande rechtspersonen aan de orde.<sup>33</sup> De procedure geeft de Kamer de mogelijkheid om voorafgaand aan zo’n privaatrechtelijke rechtshandeling een oordeel te vellen over het voornemen. Met deze rechtshandelingen is bijna altijd direct of indirect (bij overheidsgaranties) publiek geld gemoeid. Daarnaast komt de feitelijke besteding van die publieke middelen op afstand van een ministerie te staan. Het budgetrecht – gericht op de autorisatie van de inzet van publieke middelen – loopt gewoon via de departementale begroting. Maar het is voor het parlement ook belangrijk om te weten in welke mate het zicht kan houden op de besteding van en verantwoording over die middelen door de nieuwe rechtspersoon. Via de voorhangprocedure kan het parlement beoordelen of die besteding van en verantwoording over de middelen door de minister adequaat zijn geregeld. Artikel 4.7, vierde lid, CW 2016 bepaalt dat een minister over voorstellen waarbij de Staat betrokken is bij de oprichting van een rechtspersoon, eerst overleg voert met de Rekenkamer. De Rekenkamer kan dan bijvoorbeeld beoordelen of de nieuwe rechtspersoon onder het onderzoeksmandaat van de Rekenkamer valt.

Soms wordt de voorhangprocedure niet gevolgd en kan de Rekenkamer noch het parlement vaststellen hoe het zicht op besteding van publieke middelen is gewaarborgd. In het onderzoek ‘Individuele steun aan bedrijven tijdens de coronacrisis’ kwam de Rekenkamer onder andere tot de conclusie dat de voorhangprocedure bij de financiële steunverlening aan de scheepswerf Royal IHC onterecht niet is gevolgd.<sup>34</sup> In het reddingsplan van de scheepswerf neemt de nieuw opgerichte Stichting

32 Zie [www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2019/04/16/zicht-op-revolverende-fondsen-van-het-rijk](http://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2019/04/16/zicht-op-revolverende-fondsen-van-het-rijk), p. 55.

33 Zie over deze voorhangprocedure P.J. Huisman & E.J. van Ommeren, *Hoofdstukken van privaatrechtelijk overheids handelen*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 181-183.

34 Zie [www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2020/11/12/individuele-steun-aan-bedrijven-tijdens-de-coronacrisis](http://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2020/11/12/individuele-steun-aan-bedrijven-tijdens-de-coronacrisis).

ting Continuïteit IHC een belangrijke plaats in. Uit de casus blijkt dat de Staat zowel financieel alsook bestuurlijk nauw betrokken was bij het ‘doen oprichten’ van deze stichting. Dat blijkt uit de rechtsgevolgen die beschreven zijn in het rapport.<sup>35</sup> De Rekenkamer geeft in het rapport aan dat het ‘doen oprichten’ in artikel 4.7 CW 2016 alsook de nadere uitwerking daarvan in het Stichtingenkader door ministers divers wordt geïnterpreteerd. Om die reden beveelt de Rekenkamer aan ‘om te onderzoeken of het 1ste lid van artikel 4.7 CW 2016 duidelijker geformuleerd kan worden zodat er geen misverstand over kan bestaan dat de voorhangprocedure moet worden gevolgd in alle gevallen waarin de staat nauwe betrokkenheid heeft bij de oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon’.<sup>36</sup> De betrokken ministers reageren – samengevat door de Rekenkamer – als volgt:

‘Over de conclusie dat de parlementaire voorhangprocedure gevolgd had moeten worden vanwege de nauwe betrokkenheid van de staat bij de Stichting Continuïteit IHC merken de bewindspersonen op dat de Rekenkamer volgens het kabinet een onjuist criterium heeft gehanteerd bij de beoordeling of er sprake was van “doen oprichten” van deze stichting. De stichting zou volgens het kabinet namelijk ook zijn opgericht indien er geen sprake zou zijn geweest van enige bemoeienis door de staat.’<sup>37</sup>

Voor een goed begrip is het van belang in het oog te houden dat deze voorhangprocedure niet alleen van toepassing is op het door de Staat ‘oprichten’ of ‘mede oprichten’, maar ook op het ‘doen oprichten’ van een privaatrechtelijke rechtspersoon. Daarmee is het niet van belang of de overheid de stichting zelf heeft opgericht of van meet af aan betrokken was bij de oprichting. De kern is of de overheid bij de uiteindelijke oprichting van de stichting betrokken was. In dit geval – de stichting IHC – was de Staat zowel financieel alsook bestuurlijk nadrukkelijk betrokken en had de voorhangprocedure moeten worden gevolgd.

#### *Meerjarencijfers, materiële autorisatie zonder onderbouwing*

De formele autorisatie van de begroting betreft alleen de begrotingsstaat. Deze staat bevat de cijfers over het nieuwe begrotingsjaar. Dit is – na autorisatie door het parlement – het vastgestelde budget. In de memorie van toelichting bij elke begroting wordt per begrotingsartikel ook een overzicht van de begrotingscijfers voor de vier jaren na het begrotingsjaar gegeven. Deze meerjarencijfers zijn voor de departementen intern te beschouwen als indicatieve budgetten en extern als informatief.<sup>38</sup> Hoewel de meerjarencijfers formeel niet door het parlement worden goedgekeurd, hebben ze in de praktijk een status van ‘verkregen recht’. Meerjaren-

35 Zie [www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2020/11/12/individuele-steun-aan-bedrijven-tijdens-de-coronacrisis](http://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2020/11/12/individuele-steun-aan-bedrijven-tijdens-de-coronacrisis), p. 32.

36 Zie [www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2020/11/12/individuele-steun-aan-bedrijven-tijdens-de-coronacrisis](http://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2020/11/12/individuele-steun-aan-bedrijven-tijdens-de-coronacrisis), p. 44.

37 Zie [www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2020/11/12/individuele-steun-aan-bedrijven-tijdens-de-coronacrisis](http://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2020/11/12/individuele-steun-aan-bedrijven-tijdens-de-coronacrisis), p. 47.

38 Zie Zijlstra 2019, p. 176.

cijfers worden als onderdeel van uitgavenkaders bij een regeerakkoord vastgesteld en dat bevestigt nog eens de status van een verkregen recht.<sup>39</sup>

Vanuit het perspectief van de begrotingsbeheersing is het sturen op die meerjarencijfers een sterk element in het Nederlandse begrotingsstelsel. Die begrotingsbeheersing wordt verder versterkt door de ministeriële verantwoordelijkheid voor de eigen departementale begroting en de 'begrotingsregel' om begrotingsproblemen primair binnen de eigen begroting op te lossen.<sup>40</sup> Het begrotingstoezicht door de Minister van Financiën op basis van artikel 4.12 CW 2016 richt zich ook met name op de budgettaire inpasbaarheid van beleid binnen die afgesproken meerjarencijfers.

De aandacht voor de beheersing van meerjarencijfers heeft ook een keerzijde. Wanneer beleidsambities en de daarvoor beschikbare middelen te veel uiteenlopen, worden maatschappelijke opgaven niet gerealiseerd, verschaalt de dienstverlening door de overheid of bestaat het risico dat belastinggeld ondoelmatig wordt besteed, zo blijkt uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer.<sup>41</sup> Uit dat onderzoek blijkt ook dat de begrotingsinformatie over de onderbouwing van meerjarencijfers doorgaans mager is. De informatie ontbreekt, of is beperkt beschikbaar, om de meerjarencijfers goed te kunnen beoordelen. Feitelijk komt het er dan op neer dat het parlement niet kan beoordelen of de meerjarenramingen een goede voorspelling zijn van de kosten van eerder afgesproken beleid. Dit leidt tot een knelpunt: hoewel meerjarencijfers formeel niet worden vastgesteld (geen autorisatie), hebben ze in de praktijk wel de status van een verkregen recht waarmee stilzwijgend is ingestemd (materiële autorisatie). Het knelpunt is dat voor een betekenisvolle materiële autorisatie een goede onderbouwing van meerjarencijfers nodig is en dat de informatie daarover in begrotingsstukken veelal tekortschiet.

### **Afsluitend: budgetrecht is geen rustig bezit ...**

In dit artikel is ingegaan op de begroting, begrotingsfuncties en het budgetrecht. Soms kan het budgetrecht niet goed worden uitgeoefend. Daarvan zijn enkele voorbeelden gegeven op basis van onderzoek door de Rekenkamer en uit de literatuur. In welke mate deze knelpunten als ernstig worden beoordeeld, hangt af van de visie op het budgetrecht. Ik baseer me voor een oordeel op de eerdergenoemde definitie van de Raad van State, waarbij het budgetrecht nadrukkelijk wordt gekoppeld aan drie begrotingsfuncties: autoriseren, alloceren en controleren. Mijn oordeel is dan dat het budgetrecht in de praktijk regelmatig in de knel komt en dus geen rustig bezit is: formele procedures worden soms niet gevolgd (vooraf informeren over begrotingswijzigingen, niet volgen van de voorhangprocedure), de Kamer

39 Zie Diamant 2017, p. 42-43.

40 De begrotingsregels zijn kabinetsafspraken en geen formele regels. Ze worden doorgaans als een bijlage bij de startnota van een nieuw kabinet naar de Kamer gestuurd. De startnota bevat de toelichting op de financiële afspraken in het regeerakkoord.

41 Zie [www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/06/22/ruimte-in-de-ramingen-meerjarenramingen-onderzocht](http://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/06/22/ruimte-in-de-ramingen-meerjarenramingen-onderzocht).

wordt achteraf geïnformeerd (casus ABN AMRO), kan de besteding van publiek geld niet goed volgen en controleren (revolverende fondsen) of niet betekenisvol materieel autoriseren (meerjarencijfers).

De waarschuwende toon in de brieven van de Hoge Colleges van Staat is daarom terecht. De brieven hadden scherper kunnen zijn door het onderscheid *formele* en *materiële autorisatie* te gebruiken en toe te lichten. Daardoor kan een mogelijk misverstand worden voorkomen dat het uitoefenen van het budgetrecht alleen gekoppeld is aan de begrotingscyclus.

Dat het budgetrecht regelmatig in de knel komt, is wel verklaarbaar. De begrotingscyclus en beleidscyclus lopen niet netjes synchroon. Het parlement wordt dagelijks op verschillende manieren betrokken bij nieuwe beleidsvoorstellen die geld kosten. Dus dagelijks stemt het parlement, waarschijnlijk niet telkens heel bewust, in materiele zin in met gevolgen voor de begroting. En soms duurt het wel even voordat die gevolgen in een ontwerpbegroting worden voorgelegd aan het parlement om formeel te autoriseren. Materiele autorisatie is niet zonder betekenis. In de Comptabiliteitswet 2016 krijgt zij zelfs een formele status. Dat blijkt uit artikel 2.25, eerste lid, CW 2016. Dit artikel regelt de situatie waarbij een ontwerpbegroting nog niet vóór 1 januari – de start van het nieuwe begrotingsjaar – door het parlement is aangenomen. Een minister mag dan het ‘lopend beleid’ met terughoudendheid uitvoeren. De memorie van toelichting verstaat onder ‘lopend beleid’ beleid dat in eerdere begrotingen is vastgesteld of beleid waarover het parlement eerder is geïnformeerd. De toelichting is uiterst summier en de term ‘materiele autorisatie’ ontbreekt, maar dat is wel waar het hier om gaat.

### ... en blijft aandacht vragen

Om de materiele autorisatie van publieke middelen meer betekenis te geven is onderbouwing van beleid essentieel. Het is niet voor niets dat de beide Hoge Colleges in eerdergenoemde brieven hameren op een goede onderbouwing van beleid en daarbij wijzen op de wettelijke plicht ingevolge artikel 3.1 CW 2016 en op het gebruik van het IAK. Die onderbouwing is nodig om de inzet van schaarse publieke middelen in de ontwerpbegroting goed te keuren en af te kunnen wegen (autorisatie en allocatie). De Algemene Rekenkamer benadrukt daarnaast de noodzaak van goede informatieafspraken om zicht te houden op resultaten van uitvoering van beleid en om deze resultaten vervolgens te kunnen beoordelen in de jaarverslagen (controle).

Voor beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen ligt hier een belangrijke taak, namelijk om voorstellen goed te onderbouwen met behulp van de zeven stappen van het IAK. Deze stappen helpen om zorgvuldig na te denken over het maatschappelijk probleem, redenen voor overheidsinterventie, doelstellingen en gevolgen voor burgers en bedrijven. En natuurlijk ook over de gevolgen voor de overheid, zoals de inzet van publieke middelen, de uitvoering van beleid of een gekozen organisatie-

vorm. Een geruststellende gedachte is dat er ook over verzelfstandiging en het (doen) oprichten van stichtingen veel informatie te vinden is in het IAK.<sup>42</sup>

Met de informatie die bij het doorlopen van het IAK wordt verzameld, is het – op een later moment – invullen van het verplichte ‘artikel 3.1 Cw-format’<sup>43</sup> een gemakkelijke opgave. Die koppeling met het IAK legt de Minister van Financiën ook in zijn brief over de informatie in dit nieuwe artikel 3.1 CW 2016-format. Ook beschrijft hij hoe de informatie eenduidig vindbaar wordt door een apart kader ‘beleidskeuzes uitgelegd’ in brieven en herkenbare paragrafen in een memorie van toelichting.<sup>44</sup> Maar nog belangrijker is zijn opmerking over het tijdstip waarop deze informatie bij de Kamer moet liggen: ten minste vóór de behandeling van de (supplettoire) begroting waarin de financiële gevolgen van een voorstel zijn opgenomen. Hopelijk wordt dit format niet als een verplicht nummer gezien, maar als waardevolle bijdrage aan het versterken van het materiële budgetrecht.

42 Zie website IAK, index beleidsinstrumenten, onderwerp ‘verzelfstandiging’.

43 *Kamerstukken II 2021/22*, 31865, nr. 198. Brief van de Minister van Financiën over het gebruik van een format gebaseerd op art. 3.1 CW 2016 om beleid vooraf beter te onderbouwen.

44 *Kamerstukken II 2021/22*, 31865, nr. 198, p. 3.