



DE GRONDWET - ARTIKEL 105 - RECHT VAN BEGROTING

1. De begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk wordt bij de wet vastgesteld.
2. Jaarlijks worden voorstellen van algemene begrotingswetten door of vanwege de Koning ingediend op het in artikel 65 bedoelde tijdstip.
3. De verantwoording van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk wordt aan de Staten-Generaal gedaan overeenkomstig de bepalingen van de wet. De door de Algemene Rekenkamer goedgekeurde rekening wordt aan de Staten-Generaal overgelegd.
4. De wet stelt regels omtrent het beheer van de financiën van het Rijk.

WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 105 - RECHT VAN BEGROTING - E.J. JANSE DE JONGE

Inhoudsopgave

1. Historische ontwikkeling en actuele betekenis
2. Het rechtskarakter van de begroting
3. De rol van de Tweede en de Eerste Kamer
4. De functies van het budgetrecht
5. De jaarlijkse begrotingscyclus
6. De algemene begrotingswetten
7. De Europese Unie en het budgetrecht
8. De controle van Staten-Generaal en Algemene Rekenkamer op de inkomsten en de uitgaven van het Rijk
9. Jurisprudentie
10. Literatuur
11. Historische versies

1 HISTORISCHE ONTWIKKELING EN ACTUELE BETEKENIS

Het budgetrecht is in ons land, evenals in de landen om ons heen, een van oudste parlementaire rechten.^[1] Dat blijkt ook uit de geschiedenis. Aan het einde van de Middeleeuwen vormden zich geleidelijk staten die voor haar bestaan afhankelijk bleken van inkomsten, op te brengen door de leden van die statelijke gemeenschappen. Belastingheffing werd een belangrijk instrument en basisvoorwaarde om de staat te laten functioneren. Dat riep onmiddellijk de vraag

op of degenen die belasting afdroegen aan de staat, zeggenschap kregen over de besteding ervan. Vooral in Engeland kwam het adagium op *no taxation without representation*. Dit fundamentele beginsel werd een van de grondslagen van de latere democratische rechtsstaat in West-Europa en Noord-Amerika. Daarmee staat het budgetrecht van het parlement aan de basis van onze democratie. Volksvertegenwoordigingen ontstonden vooral naar aanleiding van de vraag van de Vorst om geld (vroeger ook als *bede* aangeduid). Het opleggen van belastingen was niet langer een prerogatief van de Koning, maar verlangde instemming van een vertegenwoordiging van degenen die de belasting dienden op te brengen. Aldus ontstonden eerst in Engeland en later in ons land parlementen die onregelmatig bijeen kwamen om de wensen van de Vorst te beoordelen en belastingen op te leggen aan de bevolking. Vrij snel na de verovering van dit parlementaire recht, kwam de wens op om ook over de besteding van de middelen zeggenschap te krijgen. Aldus ontstond een ontwikkeling waarin parlement hu rechten veroverden op de Vorst en waarbij hij, later de Koning, steeds afhankelijker werd van het parlement. Deze ontwikkeling verliep zeer geleidelijk. In Engeland in de 13^{de} en 14^{de} eeuw en in ons land na 1463.^[2]

In ons land werd het budgetrecht na de bevrijding van de Franse overheersing opgenomen in de grondwetten van 1814 en 1815. De Grondwet vermeldde dat de Staten-Generaal toestemming moesten geven voor de “gewone uitgaven” van de Staat. De begroting werd op basis van de Grondwet 1814 eenmalig – dat wil zeggen: voor ‘eeuwig’ - vastgesteld en alleen wijzigingen zouden parlementair aan de orde komen. In 1815 werd de tienjarige begroting ingevoerd. Alleen de bijzondere uitgaven, zoals voor oorlog, werden jaarlijks vastgesteld. In 1840 werd in de Grondwet vastgelegd dat de begroting één keer in de twee jaar moest worden voorgelegd aan het parlement. Daarnaast werd de departementale begroting ingevoerd. Hierdoor kon het parlement de begroting per departement beïnvloeden en in het uiterste geval, afkeuren. In 1848 werd uiteindelijk de huidige, jaarlijkse begroting ingevoerd met het oog op meer inzicht in de financiën per beleidsgebied. Bovendien verleende het destijds ingevoerde recht van amendement de Tweede Kamer de mogelijkheid om begrotingsvoorstellen op begrotingspost niveau te amenderen.

De Tweede Kamer heeft in de 19^{de} eeuw een aantal malen gebruik gemaakt van het middel om de begroting te verwerpen. Daarmee gaf zij in de minister of zelfs gehele kabinet geen vertrouwen meer te hebben. Voorbeelden zijn de verwerpingen (viermaal) van de begroting van Oorlog of Marine. In 1908 ging de kamer zover om de begroting van Oorlog te verwerpen en daarmee het gehele kabinet-De Meester naar huis te sturen. Het jaar hiervoor had de Eerste Kamer de begroting van minister van Oorlog verworpen.^[3]

In 1920 heeft de Tweede Kamer voor het laatst een begroting verworpen, die van de van Marine. Met de minister, Bijleveld, stapte ook de minister van Oorlog Alting van Geusau op, die zijn begroting bleek te hebben uitgekleeft.^[4]

De Tweede Kamer beschikt thans over een volwaardig budgetrecht, maar maakt

daarvan nauwelijks gebruik. In 1960 werd door de Commissie-Simons al opgemerkt dat “de Tweede, noch de Eerste Kamer in ons land wezenlijk invloed uitoefenen op de rijksbegroting”.^[5] De Algemene Rekenkamer (ARK) heeft op verzoek van de commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer een analyse gemaakt ten behoeve van de modernisering van de Comptabiliteitswet 2001.^[6] Uit deze analyse van november 2013 kan worden afgeleid dat het parlement op een groot aantal terreinen van overheidszorg en -bemoeienis niet beschikt over een effectief budgetrecht. De ARK is van oordeel dat het budgetrecht van het parlement is “versmald”. De Tweede Kamer zelf is meer tevreden over de effectiviteit van haar budgetrecht, zo blijkt uit een rapport uit 2014.^[7] Het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Tweede Kamer stelde in een uitvoerige en boeiende analyse van het budgetrecht van het parlement in 2015 onder meer vast “dat het budgetrecht zijn beperkingen kent. Beperkingen in twee betekenissen van het woord: het budgetrecht kent zijn inherente beperkingen én het budgetrecht is –bedoeld en onbedoeld- beperkt in de afgelopen jaren. Dit heeft verschillende oorzaken. Onderstaand wordt een onderscheid gemaakt in vier categorieën van beperkingen: (1) Fundamentele beperkingen van het huidige budgetrecht (2) Ontwikkelingen en keuzes die het budgetrecht beperken (3) Beperkingen door de praktische vormgeving van het budgetrecht (4) Beperkingen door de uitoefening van het budgetrecht”. Het bureau doet een hele serie van aanbevelingen veelal van praktische aard.^[8]

2 HET RECHTSKARAKTER VAN DE BEGROTING

Het eerste lid van artikel 105 brengt duidelijk het legaliteitsbeginsel tot uitdrukking: regering en Staten-Generaal dienen de begroting van de ontvangsten en uitgaven bij wet in formele zin vast te stellen.^[9] Delegatie is niet toegestaan. Men kan het vaststellen van een begroting zien als het geven van een reeks vergunningen om voor de in de begrotingsposten vermelde doeleinden uitgaven te doen tot de daarin genoemde bedragen. De begroting kent daarom kredieten toe.^[10] De Staten-Generaal kunnen op deze wijze potentieel grote invloed uitoefenen op de inhoud van de begroting en daarmee op de sturing van het regeringsbeleid.

Het rechtskarakter van de begroting werd in de 19^e eeuw verder verduidelijkt door een tweetal arresten van de Hoge Raad. In 1849 besliste de Hoge Raad dat het ontbreken van een begrotingspost ministers niet ontslaat van de – privaatrechtelijke – plicht contracten met particulieren na te komen.^[11] 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. Het is dus geen algemeen verbindend voorschrift.^[12] Hieruit volgt tevens dat de Staten-Generaal een minister niet kunnen dwingen toegestane begrotingsmiddelen ook daad-werkelijk uit te geven. De kamers kunnen wel, bijvoorbeeld door middel van een motie, druk op een minister uitoefenen en hem natuurlijk ter verantwoording roepen via de reguliere middelen.

3 DE ROL VAN DE TWEDE EN EERSTE KAMER

Uit het voorgaande is al gebleken dat de begroting bij wet in formele zin wordt vastgesteld. Nadat de Tweede Kamer de begrotingsvoorstellen van de regering heeft aanvaard, rest er voor de Eerste Kamer niet veel meer dan aanvaarding en een gedachtewisseling met het kabinet over toekomstig beleid. In dit verband heeft de Eerste Kamer in 1971 een administratieve afdoening van begrotingsvoorstellen ingevoerd. Begrotingen die voor 1 mei van het begrotingsjaar nog niet zijn afgedaan, worden zonder schriftelijke voorbereiding en zonder beraadslaging als hamerstuk aanvaard, nadat van de regering de toezegging is verkregen dat zij zal meewerken aan een op een toekomstige datum te organiseren beleidsdebat.^[13] Formeel kan men een onderscheid maken tussen een begrotings-behandeling en een beleidsdebat (dit laatste heeft een veel ruimere reikwijdte en eindigt zonder stemmingen tenzij er moties zijn ingediend), materieel is er bij de door de Eerste Kamer gevolgde procedure geen verschil. Overigens worden alle begrotingsvoorstellen van de afzonderlijke ministeries formeel vastgesteld. De staatsrechtelijke betekenis van het budgetrecht blijft in elk geval behouden, maar de invloed van de Senaat op de begroting is minimaal.

4 DE FUNCTIES VAN HET BUDGETRECHT

[In het algemeen](#) worden vijf functies van het budgetrecht onderscheiden^[14]:

- *De autorisatiefunctie*, ook wel de staatsrechtelijke functie genoemd. Hierbij machtigt het parlement vooraf de regering om de in de begroting opgenomen uitgaven te verrichten en over de daarin opgenomen middelen te beschikken evenals het hierop voorgenomen beleid te gaan uitvoeren. Verwerping van een begroting leidt direct tot een vertrouwensbreuk tussen kabinet (of minister) en het parlement.
- *De keuze- of allocatiefunctie*. Bij de keuze wordt bepaald welke beleidsdoelen men wil realiseren, in welke mate, op welke wijze en met hoeveel financiële middelen. Bij de afweging staat de vraag centraal in welke mate de overheid beslag legt op de algemene middelen en hoe die middelen over de verschillende doeleinden moeten worden verdeeld.
- *De beheerstechnische functie*. Een vastgestelde begroting dient als basis voor de uitvoering van het beleid. Ze is een uitvoeringsplan voor de bedrijfsvoering binnen het departement en in de verhouding tussen Minister van Financiën en vakministers.
- *De controle- en verantwoordingsfunctie*. Vraag is in hoeverre het gevoerde beleid achteraf overeenstemt met de beleidsvoornemens in de begroting. Het gaat hierbij om de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van de uitgaven. Efficiënt en effectief beheer van begrotingsgeldten staan hierbij centraal. De Algemene Rekenkamer speelt bij de vervulling van deze parlementaire taak een belangrijke rol.
- *De macro- economische functie*. Hierbij gaat het vooral om het inzicht in de betekenis van het voorgenomen regeringsbeleid voor de volkshuishouding als geheel en de mogelijkheden om met behulp van het financiële overheidsbeleid invloed uit te oefenen op een evenwichtige ontwikkeling van de volkshuishouding.

5 DE JAARLIJKSE BEGROTINGSCYCLUS

Tijdens de Republiek bestond al het systeem van jaarlijkse begrotingen. Met name vanwege het idee van Van Hogendorp om de begroting te splitsen in gewone en buitengewone uitgaven, werd tussen 1814 en 1848 het systeem van jaarlijkse begrotingen verlaten.^[15] In 1848 keerde het systeem van jaarlijkse begrotingen terug op uitdrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer, mede gelet op de jaarlijkse zittingen van het parlement en de jaarlijkse rekening. De grondwetsherziening van 1922 opende de mogelijkheid van een tweejaarlijkse begroting. Hiervan is echter nimmer gebruik gemaakt, vooral vanwege de kritiek uit staatsrechtelijke kring. Zo was Huart in 1925 van mening dat een tweejaarlijkse begroting een uitholling van het budgetrecht betekende en dat de jaarlijkse algemene beschouwingen van grote betekenis voor de staatkundige opvoeding van het volk zijn.^[16] Hieraan dient nog te worden toegevoegd dat ook de Comptabiliteitswet van 1927 uitging van een jaarlijkse begroting.^[17] Bij de grondwetsherziening van 1983 is tijdens de behandeling in de Eerste Kamer nogmaals stilgestaan bij de mogelijkheid van een tweejaarlijkse begrotingscyclus. De suggestie werd afgewezen omdat de regering grote betekenis toekende aan de jaarlijkse confrontatie van regering en volksvertegenwoordiging over het gehele beleid, welke gepaard gaat met de bespreking van een jaarlijkse begroting.^[18]

6 DE ALGEMENE BEGROTINGSWETTEN

De uitgaven en inkomsten van de rijksoverheid zijn samengebracht op de rijksbegroting. De rijksbegroting is samengesteld uit een aantal begrotingen. Een begroting bestrijkt in het algemeen het terrein van [één ministerie](#); de minister is de beheerder van die begroting.^[19] Daarnaast zijn er begrotingen van begrotings-fondsen. Een begrotingsfonds betreft in het algemeen een specifiek terrein; voor een dergelijk fonds is één of zijn enkele ministers als beherend(e) minister(s) aangewezen (voorbeelden zijn het provinciefonds en het gemeentefonds, waarvoor de minister van BZK verantwoordelijk is). Voor elke begroting is er jaarlijks een begrotingswet. Die begrotingswet betreft sinds de rijksbegroting van 1989^[20] zowel de uitgaven als de ontvangsten van een begroting. Overigens verplicht de Grondwet de regering niet om per departement één begroting in te dienen. De *algemene* begrotingswetten worden *door of vanwege de Koning* jaarlijks bij de Tweede Kamer ingediend.^[21] Dit voorschrift laat de mogelijkheid open dat initiatiefvoorstellen voor begrotingswetten, andere dan de voorstellen voor de algemene begrotingswetten, door de Tweede Kamer kunnen worden ingediend (zie bijvoorbeeld het verschijnsel “tegenbegroting” door oppositiepartijen in de Tweede Kamer).^[22] Conform artikel 15b, onder a, van de Wet op de Raad van State kan het advies van de Raad van State achterwege blijven over voorstellen van wet tot wijziging van de begroting van het Rijk.

De Comptabiliteitswet schrijft voor dat de minister van Financiën uiterlijk 1 juni van elk jaar aan de Staten-Generaal de *voorjaarsnota* aanbiedt en dat hij uiterlijk op 1 december van elk jaar datzelfde doet met de *najaarsnota*. Beide nota's dienen een overzicht te bevatten van de wijzigingen die de regering noodzakelijk acht ten

aanzien van de ramingen van de uitgaven en ontvangsten voor het lopende begrotingsjaar.^[23] Hiernaast kunnen gedurende het begrotingsjaar andere suppletoire begrotingen worden ingediend, welke wijzigingen bevatten ten opzichte van de eerder vastgestelde begrotingswetten.^[24]

Een wat lastig punt zijn de uitgaven voor geheime diensten via de Rijksbegroting. Een aantal departementen kent de begrotingspost ‘geheime uitgaven’. Vooral de departementen van Justitie en Veiligheid, Defensie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties beschikken over dergelijke begrotingsposten. Vaak gaat het om middelen voor geheime diensten als de AIVD en de MIVD. Het toezicht van het parlement is beperkt, zij het dat de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer een rol speelt bij de controle op de begroting en de uitgaven. De Algemene Rekenkamer heeft op basis van de Comptabiliteitswet van 2016, art. 7.20, eerste lid CW, tot taak onderzoek te verrichten naar ‘geheime uitgaven en ontvangsten’. Dat betekent dat er door het hele College onderzoek wordt verricht. Tot 2016 betrof dat slechts de President zélf. De toekomst zal uitwijzen of deze vorm van toezicht achteraf voor het parlement tot een beter inzicht heeft geleid in het doen en laten van de veiligheidsdiensten.^[25] Een mogelijke herijking van het begrip ‘belang van de staat’ en/of door de openbaarheidsvoorschriften van de Archiefwet van toepassing te verklaren op de wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van 2017 kan mogelijk leiden tot meer zicht op deze uitgaven door het parlement.^[26]

7 EUROPESE UNIE EN HET BUDGETRECHT^[27]

Het Europees recht krijgt een steeds grotere invloed op het nationale constitutioneel recht. Daarnaast werkt het Europees recht en de Europese besluitvorming steeds meer door in het staatsrecht. Ook het budgetrecht van het parlement is aan invloed onderhevig.^[28] Het Europees stabiliteitsmechanisme van 2012^[29] en het Begrotingsverdrag^[30] hebben belangrijke invloed op de financiële huishouding van het Rijk. Het Verdrag van Maastricht van 1992 legde de basis voor de Economische en Monetaire Unie, inclusief stappen op weg naar een gecoördineerd economisch beleid en een begrotingsdiscipline voor de lidstaten. In 1997 werd in het stabiliteits- en groeipact (SGP) overeengekomen dat het maximale begrotingstekort van een lidstaat 3% Bruto Binnenlands Product bedraagt. Tevens werd vastgelegd dat de overheidsschuld maximaal van 60% van het BBP mocht bedragen. Dat alles betekent mogelijk een inperking van het budgetrecht van het parlement, mede omdat het parlement niet meer de omvang van de uitgaven de daaraan gerelateerde tekorten in volle vrijheid kan vaststellen. In 2005 en in 2011 werden vervolgens aanpassingen aan dit SGP gedaan met het oog op flexibilisering en handhaafbaarheid van de opgelegde normen. Dit heeft geleid tot een cyclus van Europese economische beleidscoördinatie en begrotingsbeleid, genaamd het Europees Semester.^[31] Het Europees Semester is voorgelegd aan Raad van State en de Algemene Rekenkamer voor advies. De Raad van State geeft in zijn voorlichting onder meer aan dat de begrotingsprocedure van het Europees Semester niet spoort met de Nederlandse begrotingsprocedure (aanbieding van de begrotingswetten aan de Staten-Generaal op de derde dinsdag

van september). Naar de mening van de Raad krijgt de begrotingscyclus een ander ritme omdat de regering al in het voorjaar een stabiliteitsprogramma aan de Europese Commissie dient voor te leggen. Daarmee krijgt, aldus de Raad van State, de begrotingsbehandeling in ons land meer het karakter van de uitwerking en formalisering van eerder vastgelegde afspraken. De betekenis van de presentatie van de begroting in september neemt daarmee evenredig af. De Raad adviseert daarom de begrotingsprocedure in tijd naar voren te halen.^[32] De regering weerspreekt dit advies door er simpelweg op te wijzen dat het Europees Semester en de Nederlandse begrotingsprocedure wel degelijk goed op elkaar aansluiten.^[33] Op haar beurt geeft de Algemene Rekenkamer aan dat deze Europese procedure ertoe zal moeten leiden dat het parlement voor het eind van het jaar de begroting dient vast te stellen.^[34] De commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer heeft in haar rapport van september 2014 aangegeven geen bezwaren te zien tegen de handhaving van de huidige begrotingsprocedures. Tevens geeft zij aan dat er geen sprake is van een inbreuk op het nationaal budgetrecht van het parlement. Wel geeft zij aan dat het parlement in een vroegtijdig stadium betrokken dient te zijn bij besluitvorming op het gebied van het Europees Semester.^[35]

In aansluiting hierop staat in artikel 2.22 Comptabiliteitswet 2016 dat de regering “het stabiliteitsprogramma, onderscheidenlijk het nationaal hervormingsprogramma, jaarlijks aanbiedt aan de kamers der Staten-Generaal”. Het stabiliteitsprogramma beschrijft de maatregelen die het kabinet neemt ten aanzien van de overheidsfinanciën. Het nationaal hervormingsprogramma bevat de beleidsmatige plannen van het kabinet voor hervormingen van de Nederlandse economie. De Europese Commissie beoordeelt beide documenten en doet op basis daarvan een voorstel aan de Europese Raad voor landenspecifieke aanbevelingen. De beoordeling van het stabiliteitsprogramma kan leiden tot een budgettaire aanbeveling met het oog op naleving van de vereisten van het Stabiliteits- en groeipact. De aanbevelingen die conform de planning van het Europees semester in juli door de Europese Raad worden aangenomen, vormen een belangrijke richtlijn voor het opstellen van de rijksbegroting en andere hervormingsplannen.^[36]

Wat hier verder van zij, het voorschrift van het Europees Semester vergt een strakke planning van de Tweede én Eerste Kamer, die als parttime parlementair huis in beginsel alleen op dinsdagen kan vergaderen. De Eerste Kamer zal nadere besluiten nemen over de behandeling van de ontwerpbegrotingsvoorstellen tijdens het Europees Semester en de behandeling van de op Prinsjesdag bij de Staten-Generaal ingediende begrotingsvoorstellen vóór 1 januari van het nieuwe begrotingsjaar.^[37] Overigens laat artikel 105 Grondwet (en ook artikel 65 Grondwet) ruimte om bij wet in een eerder stadium begrotingsvoorstellen bij het parlement in te dienen.

8 DE CONTROLE VAN STATEN-GENERAAL EN ALGEMENE REKENKAMER OP DE INKOMSTEN EN DE UITGAVEN VAN HET RIJK

Met het derde lid van artikel 105 wijst de Grondwet twee organen aan voor de controle op de ontvangsten en uitgaven: de Staten-Generaal en de Algemene

Rekenkamer. De grondwetsherziening van 1983 bracht de afzonderlijk geformuleerde zin betreffende de overlegging van de door de Algemene Rekenkamer goedgekeurde rekening aan de Staten-Generaal.^[38] Uit de memorie van toelichting bij het betreffende wetsvoorstel blijkt dat de verantwoording met betrekking tot bepaalde posten ook al kan geschieden vóór de goedkeuring van de rijksrekening door de Algemene Rekenkamer.^[39] In het oorspronkelijke voorstel sprak de regering in de tweede volzin van *de onderzochte rekening*. Na kritiek van met name de Algemene Rekenkamer wijzigde de regering haar voorstel en keerde terug tot de sinds 1848 bestaande aanduiding *goedgekeurde rekening*.^[40]

De verantwoording over beleidsresultaten heeft de laatste jaren nadrukkelijk de aandacht van Tweede Kamer en regering gekregen. De beschikbaarheid en kwaliteit van informatie over beleidsresultaten bepalen in hoge mate of het parlement voldoende in staat is zijn controlerende taak uit te oefenen. In 1997 is, op initiatief van de Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer, een begin gemaakt met het project ‘Versnelling en kwaliteitsverbetering van de financiële verantwoording’. In juni 1998 mondde dit project uit in het rapport *Jaarverslag in de politieke arena*. In het rapport werd voorgesteld om een ‘geïntegreerde verantwoording’ te leveren in de vorm van een jaarverslag. Dit jaarverslag zou niet alleen betrekking moeten hebben op de rechtmatigheid van de inzet van middelen en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering, maar ook op de doeltreffendheid van beleid. In 1999 werd het begrotingssysteem *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* ingevoerd.^[41] Dit systeem dwingt ministers om duidelijk aan te geven hoeveel geld er aan welke beleidsdoelen wordt uitgegeven en wat daarmee wordt bereikt. De Algemene Rekenkamer heeft de invoering van deze nieuwe manier van begroten en verantwoorden krachtig ondersteund. De Tweede Kamer kreeg zodoende meer greep op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het overheidsbeleid. Met ingang van 2013 gaan de begrotingen uit het systeem *Verantwoord Begroten*.^[42] De begroting concentreert zich thans nog meer op waarvoor een minister verantwoordelijk voor is en met welke financiële instrumenten hij aan deze verantwoordelijkheid invulling geeft. De begroting geeft daarmee meer informatie over waaraan het geld wordt uitgegeven. Tevens is er een scheiding aangebracht tussen programmageld (het ‘beleidsgeld’) en apparaatsgeld (geld aan personeel en materieel).^[43] Hiermee is het kabinet tegemoet gekomen aan de wens van de Tweede Kamer om meer informatie te geven over de wijze waarop de minister zijn of haar budget inzet.

9 DE REIKWIJDTE VAN DE COMPTABILITEITSWET^[44]

Met het vierde lid van artikel 105 heeft de Comptabiliteitswet voortaan een grondwettelijke basis gekregen.^[45] Dit wordt ook onderkend door de minister van Financiën, die in juni 2013 in zijn hoofdlijnennotitie modernisering van de Comptabiliteitswet schreef: “De belangrijkste functie van de Comptabiliteitswet vanuit het perspectief van de Staten-Generaal is het waarborgen van het budgetrecht”(…) Om het budgetrecht adequaat uit te kunnen oefenen zijn betrouwbare en toegankelijke begrotings- en verantwoordingsstukken essentieel.”

[46]

De memorie van toelichting bij het voorstel dat art. 105 bevat, stelt dat de bij het financieel beheer vast te stellen regelen in acht dienen te worden genomen door de regering. Deze regels kunnen bij de wet worden vastgesteld, delegatie van regelgeving is hierbij toegestaan.^[47] Onder de regeling van het beheer wordt ook begrepen de inrichting van de begroting en de wijze waarop over het gevoerde financiële beheer verantwoording wordt afgelegd.^[48] Vanaf de jaren negentig zijn belangrijke wijzigingen tot stand gekomen ten aanzien van de inrichting van de begroting en de wijze van verantwoording over het gevoerde financiële beleid in het kader van de operatie-comptabel bestel.^[49] Daarnaast werden voorstellen gedaan tot wijziging van de inrichting en presentatie van de begrotingen.^[50] Het geheel leidde uiteindelijk tot zeven opeenvolgende wijzigingen van de Comptabiliteitswet 1976. De vijfde wijziging regelde de herziening van de bepalingen betreffende de Algemene Rekenkamer.^[51] In 1995 is bij een zesde wijziging van de Comptabiliteitswet de financiële verantwoording verder aangescherpt en is een hoofdstuk inzake de status, de begroting en financiële verantwoording van agentschappen ingevoerd.^[52] Met de totstandkoming van de integrale wijziging in 2017^[52] is de totale herziening van de Comptabiliteitswet een feit. De Comptabiliteitswet 2016 bevat thans achtereenvolgens voorschriften ten aanzien van de begroting en verantwoording van het Rijk, begrotingsbeheer en financieel beheer, beheer van publiek middelen buiten het Rijk, toezicht op dit beheer buiten het Rijk, Algemene Rekenkamer en comptabele noodwetgeving.

10 JURISPRUDENTIE

HR 5 Oktober 1849, *W* 1058

HR 8 mei 1877, *W* 4119

11 LITERATUUR

J.W.L. Broeksteeg, begrotingswet, indemniteitswet en slotwet. Over het rechtskarakter van enkele ongewone wetten, in: P.P.T. Bovend'eert (red.), *De staat van wetgeving, opstellen aangeboden aan prof. mr. C.A.J.M. Kortmann*, Deventer 2009

M. Diamant, *het budgetrecht van het Nederlandse parlement in het licht van het Europese economisch bestuur*, Deventer 2017

Michal Diamant en Michiel van Emmerik, *Parlementair budgetrecht onder vuur?* In: *Nederlands Juristenblad*, afl. 29, 2011, p. 1942 e.v.

E.J. Janse de Jonge, *Het budgetrecht rechtsvergelijkende studie naar de begrotingsbehandeling door het parlement in de Verenigde Staten, Engeland en Nederland*, Zwolle 1993

Suzanne Poppelaars, *Het nationale budgetrecht en Europese integratie. De juridische consequenties van Europese integratie voor het Nederlandse en het Duitse budgetrecht*, Deventer 2018

Rapport van een werkgroep uit de Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Aandacht voor het parlementaire budgetrecht*

in Europees perspectief (kamerstukken II, 2013-2014, 31 597, nr. 7, Bijlage, 2014)
Tweede Kamer: De macht en kracht van het budgetrecht. Het budgetrecht van de
Tweede Kamer: Ontwikkelingen en verbeteringsmogelijkheden, Bureau Onderzoek
en Rijksuitgaven (kamerstukken II 2014-2015, 33 670, nr. 11, bijlage, 2015)
Voorlichting van de Raad van State, Kamerstukken II, 2012-2013, 33 454, AB
(18-1-2013)
H.G. Warmelink, *Parlement en begroting*, Groningen 1993.

12 HISTORISCHE VERSIES

XXXXXXXXXX

NOTEN

1. Zie E.J. Janse de Jonge, Het budgetrecht rechtsvergelijkende studie naar de begrotingsbehandeling door het parlement in de Verenigde Staten, Engeland en Nederland, Zwolle 1993, p. 383 e.v.
2. Zie uitvoerig Janse de Jonge 1993, a.w., p. 398 e.v.
3. Zie over de periode: Peter van Griensven en Johan van Merriënboer, De vinger aan de pols. Parlement en begrotingsrecht 1814- 2014, in Jaarboek voor Parlementaire geschiedenis, Amsterdam 2014,p. 25- 27.
4. In de woorden van Charlotte Brand, Gevallen op het Binnenhof. Afgetreden ministers en staatssecretarissen 1918- 1966, Amsterdam 2015, p. 50- 59.
5. Rapport van de commissie tot voorbereiding van een herziening van de Comptabiliteitswet (Commissie- Simons), Den Haag 1960.
6. Algemene Rekenkamer, Input voor rondetafelgesprek modernisering Comptabiliteitswet, Den Haag 7 november 2013 (<http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail.jsp?id=2013Z21567&did=2013D44401>).
7. , Kamerstukken II, 2013- 2014, 31 597, nr. 7, Bijlage.
8. De macht en kracht van het budgetrecht. Het budgetrecht van de Tweede Kamer: Ontwikkelingen en verbeteringsmogelijkheden, Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (kamerstukken II 2014/ 15, 33 670, nr. 11, p.71.
9. De Grondwetten van 1814 en 1815 spraken overigens van inwilliging en niet van vaststelling bij de wet. Niettemin heeft men vanaf 1814 in de praktijk de begrotingen in wetsvorm gegoten (zie over het commentaar bij het legaliteitsbeginsel, art. 89 Gw.)
10. Van der Pot, Handboek van het Nederlandse staatsrecht, zestiende druk, bewerkt door D.J. Elzinga, R. de Lange, H.G. Hoogers, Deventer 2014, p.

808.

11. HR 5 Oktober 1849, W 1058.
12. HR 8 mei 1877, W 4119.
13. Th.L.M. Thurlings, De Eerste Kamer der Staten- Generaal: macht, gezag en invloed. Bespiegelingen van een oud- Voorzitter, in: Aan deze zijde van het Binnenhof. Gedenkboek ter gelegenheid van het 175- jarig bestaan van de Eerste Kamer der Staten- Generaal, 's- Gravenhage 1990, p. 465.
14. H.G. Warmelink, parlement en begroting, Groningen 1993, p. 112- 120 en [https:// www.denederlandsegrondwet.nl/ id/ vh4vamnpmzyh/ begro_tings_func_ties](https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vh4vamnpmzyh/begro_tings_func_ties).
15. Dit overigens tot grote verbazing van Thorbecke die er niet bij kon 'dat een man van zooveel kennis en doorzigt als Hogendorp' tot zulk een voorstel kon komen aangezien tegenover de vele nadelen geen enkel wezenlijk voordeel bleek te staan (J.R. Thorbecke, Aantekening op de Grondwet, deel I, (nieuwe) tweede uitgave 1841, herdruk 's- Gravenhage 1906, p. 328).
16. F.J. A. Huart, Grondwetsherziening 1917 en 1922, Arnhem 1925, p. 255- 258.
17. Art. 11, eerste lid, Comptabiliteitswet 1927 luidde: 'Het ontwerp der begroting wordt Ons jaarlijks ter indiening bij de Tweede Kamer aangeboden door Onze Minister van Financiën'; zie tevens Th.L.M. Thurlings, Begroting en belasting, een studie over overheidsfinanciën, Deventer 1974, p. 10- 11.
18. Kamerstukken I 1979- 1980, 14 226, nr. 99a, p. 1 (Nng Vc, p. 361).
19. Voor Koninkrijksrelaties en BES fonds zijn na de samenvoeging van BiZa en Kabinet Nederlands- Antilliaanse zaken tot BZK een apart begrotingshoofdstuk (IV) blijven bestaan.
20. De vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 (Kamerstukken II 1988- 1989, 20 994) bracht met zich dat er per begrotingshoofdstuk niet langer meer sprake is van een afzonderlijke uitgavenwet en een middelenwet. Thans is er een gecombineerde wet van uitgaven en ontvangsten zodat op de derde dinsdag van september ruim 20 algemene begrotingsvoorstellen (voorheen 44) bij de Tweede Kamer worden ingediend (art. 2.1 Comptabiliteitswet 2016).
21. Deze regeringsvoorstellen worden bij uitzondering niet bij koninklijke boodschap ingediend, maar worden op de derde dinsdag van september namens de regering door de Minister van Financiën bij de Tweede Kamer ingediend (art. 2.23, eerste lid Comptabiliteitswet 2016).
22. Oud II 1970, p. 490 en Kamerstukken II 1978- 1979, 14 226, nr. 7, p. 3 (Nng Vc, p. 335).
23. Art. 2.26 Comptabiliteitswet 2016.
24. Art. 2.27 Comptabiliteitswet 2016.

25. Zie rapportage van de Algemene Rekenkamer over 2019, Kamerstukken II, 2019/ 20, 35 509, nr. 1, p. 8.
26. Stb. 2017, 317. Zie verder uitvoerig over dit aspect: Rowin Jansen, Geheime uitgaven en ontvangsten van de Staat: known unknowns? Een staatsrechtelijke analyse van de begrotingsartikelen met de omschrijving 'geheim', in: Tijdschrift voor Constitutioneel Recht, 2020 (111), p. 340- 363..
27. Zie tevens commentaar op artikel 78 Grondwet en Poppelaars 2018.
28. Zie uitvoerig over deze Europese invloeden: Michal Diamant en Michiel van Emmerik, Parlementair budgetrecht onder vuur? In: Nederlands Juristenblad, afl. 29, 2011, p. 1946- 1949.
29. Kamerstukken II 2011- 2012, 33 221, nrs. 1- 3, zie ook Trb. 2012, 28.
30. Kamerstukken II 2011- 2012, 33 319, nrs. 1- 3, zie ook Trb. 2012, 51
31. Verordening EU, nr. 1175/ 2011.
32. Kamerstukken II 2012- 2013, 33 454, AB.
33. Kamerstukken II 2012- 2013, 33 551 (Staat van de Europese Unie 2013, p. 10)
34. Kamerstukken II 2013- 2014, 31 865, nr. 56 en de reactie van de regering nr. 58.
35. Kamerstukken II, 2013- 2014, 31 597, nr. 7, Bijlage, m.n. p. 19 en 21.
36. Memorie van Toelichting Comptabiliteitswet 2016, Kamerstukken II 2015- 2016, 34 425, nr. 3, p. 42. Zie verder Poppelaars 2018, p. 155 e.v.
37. De Eerste Kamer heeft op dit onderdeel zijn reglement van orde niet aangepast, zie Reglement van orde Eerste Kamer 2019, artikel 54.
38. Dit in afwijking van het advies van de Staatscommissie- Cals/ Donner en de tekst van art. 136 Gw. 1972.
39. Kamerstukken II 1976- 1977, 14 226, nr. 3, p. 5; nr. 10, p. 2 en nr. 12, p. 4 (Nng Vc, p. 320, 341 en 346).
40. Idem, nr. 4 (Advies RvS), nr. 7, p. 4 en nr. 9 (nota van wijziging); (Nng Vc, p. 324, 336 en 339).
41. Kamerstukken II, 1998- 1999, 26 573, nr. 1.
42. Zie: Kamerstukken II 2014- 2015, 31 865 Verbetering verantwoording en begroting, nr. 65 (18 december 2014)
43. Zie ook artikel 5 Comptabiliteitswet en het commentaar bij artikel 76 Grondwet.
44. Zie tevens het commentaar bij artikel 76 Grondwet.
45. Kamerstukken II 1976- 1977, 14 226, nr. 3, p. 5 (Nng Vc, p. 320).
46. Kamerstukken II 2012- 2013, 33 670, nr. 1.
47. Idem, p. 6 en nr. 12, p. 3 (Nng Vc, p. 321 en 347).
48. Idem, p. 7 (Nng Vc, p. 322).
49. Kamerstukken II 1985- 1986, 19 395, nr. 1 (aanzet tot een vernieuwing van

- het comptabele bestel) en nr. 14 (plan van aanpak).
50. Kamerstukken II 1987- 1988, 20 392.
 51. Stb. 1992, 350 (nieuwe tekstplaatsing in Stb. 1992, 351). Zie tevens het commentaar op artikel 76 Gw.
 52. Stb. 1995, 375.
 53. Stb. 2017, 139

CITEER SUGGESTIE

E.J. Janse de Jonge, Commentaar op artikel 105 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2021 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).