



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

Editie september 2015

1. HISTORISCHE ONTWIKKELING EN ACTUELE BETEKENIS^[1]

Het budgetrecht is in ons land, evenals in de landen om ons heen, een van oudste parlementaire rechten.^[2] 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 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. Met name 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 al *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.^[3]

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 beschikt thans over een volwaardig budgetrecht, maar maakt daarvan onvoldoende gebruik. In 1960 werd door de Commissie-Simons reeds opgemerkt dat “de Tweede, noch de Eerste Kamer in ons land wezenlijk invloed uitoefenen op de rijksbegroting”.^[4] 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.^[5] 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.^[6]

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.^[7] 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.^[8] 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.^[9] 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.^[10] 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.

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.^[11] 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^{[12]:}

-- 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.^[13] 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.^[14] Hieraan dient nog te worden toegevoegd dat ook de Comptabiliteitswet van 1927 uitging van een jaarlijkse begroting.^[15] 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.^[16]

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.^[17] 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^[18] 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.^[19] 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).^[20] 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.^[21] Hiernaast kunnen gedurende het begrotingsjaar andere suppletoire begrotingen worden ingediend, welke wijzigingen bevatten ten opzichte van de eerder vastgestelde begrotingswetten.^[22]

7. EUROPESE UNIE EN HET BUDGETRECHT

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. Het Europees stabiliteitsmechanisme van 2012^[23] en het Begrotingsverdrag^[24] 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.^[25] 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 reeds 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.^[26] 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.^[27] 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.^[28] 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.^[29]

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. 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.^[30] Uit de memorie

van toelichting bij het betreffende wetsvoorstel blijkt dat de verantwoording met betrekking tot bepaalde posten ook reeds kan geschieden vóór de goedkeuring van de rijksrekening door de Algemene Rekenkamer.^[31] 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*.^[32]

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.^[33] 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*.^[34] 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).^[35] 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^[36]

Met het vierde lid van artikel 105 heeft de Comptabiliteitswet voortaan een grondwettelijke basis gekregen.^[37] 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.^[38] 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.^[39] 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.^[40]

Daarnaast werden voorstellen gedaan tot wijziging van de inrichting en presentatie van de begrotingen.^[41] 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.^[42] 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.^[43] Met de totstandkoming van de integrale wijziging in 2002^[44] is de totale herziening van de Comptabiliteitswet een feit. De Comptabiliteitswet bevat thans achtereenvolgens voorschriften ten aanzien van de begroting van het Rijk, invoering van het baten-lastenstelsel als begrotingsstelsel, het tijdschema van de begroting, wijzigen van de begroting e.d. Daarnaast bevat de wet een aantal essentiële voorschriften ten aanzien van het begrotingsbeheer en bedrijfsvoering van het Rijk; het toezicht van de minister van financiën; het liquiditeitsbeheer en de financiering van rechtspersonen die collectieve middelen beheren; de verantwoording van het Rijk; de accountantscontrole bij het Rijk en de Algemene Rekenkamer.

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
- 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
- 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 (rapport van 9-9-2014, Kamerstukken II, 2013-2014, 31 597, nr. 7, Bijlage)
- 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

Eerste lid:

Art. 70 Gw. 1814: De inwilliging der Staten-Generaal wordt vereischt op de jaarlijksche begrooting der uitgaven van den Staat, welke hun door den

Souvereinen Vorst wordt ingezonden.

Zij raadplegen vervolgens over de voorgeslagen middelen tot vinding van dezelve.

Art. 121 Gw. 1815: De inwilliging der Staten-Generaal wordt vereischt op de begrooting van de uitgaven van het Rijk, welke aan de tweede kamer door den Koning in de gewone vergadering wordt ingezonden (art. 122 Gw. 1840).

Art. 119 Gw. 1848: Door de wet worden de begrotingen van alle uitgaven des Rijks vastgesteld, en de middelen tot dekking aangewezen (art. 123 Gw. 1887; art. 124 Gw. 1922; art. 126 Gw. 1938; art. 133 Gw. 1953).

Tweede lid:

Art. 71, eerste volzin, Gw. 1814: De voordragt, welke door den Souvereinen Vorst opzigtelijk de financiën in het begin der eerste gewone vergadering van de Staten Generaal wordt ingeleverd, is gesplitst in twee hoofddeelen.

Art. 123 Gw. 1815: De eerste afdeeling bevat alle zoodanige gewone, zekere en steeds voortdurende uitgaven, welke uit den gewonen loop der zaken voortvloeiende, in het bijzonder tot den staat van vrede betrekking hebben.

Deze uitgaven, door de Staten-Generaal goedgekeurd zijnde, zijn gedurende de tien daaropvolgende jaren aan geene jaarlijksche toestemming onderworpen.

Er kan over die uitgaven geene nadere beraadslaging vallen, ten zij de Koning in dien tusschentijd te kennen geve, dat een gedeelte dier uitgaven veranderd is, of geheel opgehouden heeft.

Art. 124 Gw. 1815: Bij de goedkeuring van deze afdeeling worden tevens voor gelijken tijd vastgesteld, de middelen tot de vinding dier uitgaven bestemd.

Deze middelen, eens bepaald zijnde, blijven vastgesteld gedurende dien tijd, ten zij de Koning noodig oordeelende, dat een dier middelen gewijzigd, of door een ander vervangen wierd, daaromtrent een voorstel doet.

Art. 125 Gw. 1815: Een jaar vóór den afloop van den termijn, voor welken deze vaste uitgaven geregeld zijn, wordt door den Koning de nieuwe staat voor de tien jaren, die op dien termijn volgen, voorgesteld.

Art. 126 Gw. 1815: De tweede afdeeling der begrooting bevat die buitengewone, onvoorziene en onzekere uitgaven, welke, inzonderheid in tijden van oorlog, naar voorkomende omstandigheden, moeten worden geregeld.

Deze uitgaven, en de middelen tot bestrijding derzelve, worden slechts voor een jaar vastgesteld.

Art. 123 Gw. 1840: De gemelde begrooting wordt telkens voor den tijd van twee jaren vastgesteld, en één jaar vóór den afloop van dien termijn worden de nieuwe Staats-uitgaven door den Koning voorgedragen, welke, aldus eenmaal vastgesteld zijnde, gedurende dien tijd blijven voortduren, ten ware inmiddels in dezelve door eene nieuwe wet veranderingen gemaakt mogten worden.

Art. 124 Gw. 1840: De Staats-inkomsten worden tevens voor gelijken tijd van twee jaren bij de wet geregeld en blijven, eenmaal vastgesteld zijnde, gedurende dien tijd voortduren, ten ware inmiddels in dezelve door eene nieuwe wet veranderingen gemaakt mogten worden.

Art. 120 Gw. 1848: De ontwerpen der algemeene begrootingswetten worden

jaarlijks van wege den Koning aan de Tweede Kamer aangeboden, dadelijk na het openen der gewone vergadering van de Staten-Generaal, vóór den aanvang van het jaar, waarvoor de begrotingen moeten dienen (art. 124 Gw. 1887, behoudens dat i.p.v. 'vergadering' wordt gelezen 'zitting').

Art. 125 Gw. 1922: De ontwerpen der algemeene begrotingswetten worden door den Koning bij de Tweede Kamer ingediend dadelijk na het openen der gewone zitting van de Staten-Generaal, vóór den aanvang van het tijdperk, waarvoor de begrotingen moeten dienen. Dat tijdperk mag niet langer zijn dan twee jaar (art. 127 Gw. 1938; art. 134 Gw. 1953).

Derde lid:

Art. 72, tweede lid, Gw. 1814: De Souvereine Vorst doet van dat gebruik, gedurende het vorige jaar, aan de Staten-Generaal een uitvoerig verslag geven.

Art. 128 Gw. 1815: De Koning doet jaarlijks aan de Staten-Generaal een uitvoerig verslag geven van het gebruik der geldmiddelen.

Art. 126 Gw. 1840: De Koning doet jaarlijks aan de Staten-Generaal een uitvoerig verslag geven, van het gebruik der geldmiddelen. De ontvangsten en uitgaven van ieder afgelopen dienstjaar door de Algemeene Rekenkamer afgesloten zijnde, wordt de alzoo afgeslotene rekening, welke zoowel de ontvangsten als de uitgaven moet bevatten, jaarlijks aan de Staten-Generaal medegedeeld.

Art. 122 Gw. 1848: De verantwoording van de staats-uitgaven en ontvangsten over elk dienstjaar wordt, onder overlegging van de door de Rekenkamer goedgekeurde rekening, aan de wetgevende magt gedaan.

Het slot der rekening wordt door de wet vastgesteld.

Art. 126 Gw. 1887: De verantwoording van de Rijksuitgaven en ontvangsten over elk dienstjaar wordt, onder overlegging van de door de Rekenkamer goedgekeurde rekening, aan de wetgevende Magt gedaan naar de voorschriften van de wet.

Art. 127 Gw. 1922: De verantwoording van de Rijksuitgaven en ontvangsten over elken dienst wordt, onder overlegging van de door de Rekenkamer goedgekeurde rekening, aan de wetgevende macht gedaan naar de voorschriften van de wet (art. 129 Gw. 1938; art. 136 Gw. 1953).

Vierde lid:

Geen historie.

NOTEN

1. Zie tevens E.J. Janse de Jonge, Artikel 105, in: A.K. Koekkoek (red.), De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar, Deventer 2000, p. 501- 506.
2. 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.

3. Zie uitvoerig Janse de Jonge 1993, a.w., p. 398 e.v.
4. Rapport van de commissie tot voorbereiding van een herziening van de Comptabiliteitswet (Commissie- Simons), Den Haag 1960.
5. Algemene Rekenkamer, Input voor rondetafelgesprek modernisering Comptabiliteitswet, Den Haag 7 november 2013 (<http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail.jsp?id=2013Z21567&did=2013D44401>).
6. Kamerstukken II, 2013- 2014, 31 597, nr. 7, Bijlage.
7. 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.)
8. 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.
9. HR 5 Oktober 1849, W 1058.
10. HR 8 mei 1877, W 4119.
11. 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.
12. H.G. Warmelink, parlement en begroting, Groningen 1993, p. 112- 120.
13. 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).
14. F.J. A. Huart, Grondwetsherziening 1917 en 1922, Arnhem 1925, p. 255- 258.
15. 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.
16. Kamerstukken I 1979- 1980, 14 226, nr. 99a, p. 1 (Nng Vc, p. 361).
17. Voor Koninkrijksrelaties is na de samenvoeging van BiZa en Kabinet Nederlands- Antilliaanse zaken tot BZK een apart begrotingshoofdstuk (IV) blijven bestaan.
18. 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, derde lid, Comptabiliteitswet).
19. 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. 12, vierde en vijfde lid, Comptabiliteitswet).
 20. Oud II 1970, p. 490 en Kamerstukken II 1978- 1979, 14 226, nr. 7, p. 3 (Nng Vc, p. 335).
 21. Art. 15, eerste en derde lid, Comptabiliteitswet.
 22. Art. 14, Comptabiliteitswet.
 23. Kamerstukken II 2011- 2012, 33 221, nrs. 1- 3, zie ook Trb. 2012, 28.
 24. Kamerstukken II 2011- 2012, 33 319, nrs. 1- 3, zie ook Trb. 2012, 51
 25. Verordening EU, nr. 1175/ 2011.
 26. Kamerstukken II 2012- 2013, 33 454, AB.
 27. Kamerstukken II 2012- 2013, 33 551 (Staat van de Europese Unie 2013, p. 10)
 28. Kamerstukken II 2013- 2014, 31 865, nr. 56 en de reactie van de regering nr. 58.
 29. Kamerstukken II, 2013- 2014, 31 597, nr. 7, Bijlage, m.n. p. 19 en 21.
 30. Dit in afwijking van het advies van de Staatscommissie- Cals/ Donner en de tekst van art. 136 Gw. 1972.
 31. 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).
 32. Idem, nr. 4 (Advies RvS), nr. 7, p. 4 en nr. 9 (nota van wijziging); (Nng Vc, p. 324, 336 en 339).
 33. Kamerstukken II, 1998- 1999, 26 573, nr. 1.
 34. Zie: <http://miljoenennota.prinsjesdag2012.nl/miljoenennota-2013/Naareensch1>. (par. 2.8: Verantwoord- Begroten).
 35. Zie ook artikel 5 Comptabiliteitswet en het commentaar bij artikel 76 Grondwet.
 36. Zie tevens het commentaar bij artikel 76 Grondwet.
 37. Kamerstukken II 1976- 1977, 14 226, nr. 3, p. 5 (Nng Vc, p. 320).
 38. Idem, p. 6 en nr. 12, p. 3 (Nng Vc, p. 321 en 347).
 39. Idem, p. 7 (Nng Vc, p. 322).
 40. Kamerstukken II 1985- 1986, 19 395, nr. 1 (aanzet tot een vernieuwing van het comptabele bestel) en nr. 14 (plan van aanpak).
 41. Kamerstukken II 1987- 1988, 20 392.
 42. Stb. 1992, 350 (nieuwe tekstplaatsing in Stb. 1992, 351). Zie tevens het

commentaar op artikel 76 Gw.

43. Stb. 1995, 375.

44. Kamerstukken II 1999- 2000, 26 974; Stb. 2002, 413.

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 2019 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).