

VU Research Portal

Wetgeving, budgetrecht en begroting

van Ommeren, FJ; Jacobs, Rianne

published in

RegelMaat

2022

DOI (link to publisher)

[10.5553/RM/0920055X2022038001001](https://doi.org/10.5553/RM/0920055X2022038001001)

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

document license

Article 25fa Dutch Copyright Act

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

van Ommeren, FJ., & Jacobs, R. (2022). Wetgeving, budgetrecht en begroting. *RegelMaat*, 38(1), 3-5.
<https://doi.org/10.5553/RM/0920055X2022038001001>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

REDACTIONEEL

Wetgeving, budgetrecht en begroting

F.J. van Ommereen & M.J. Jacobs

Een beetje wetgevingsjurist heeft meer met woorden dan met cijfers. Maar eigenlijk is kennis van cijfers, en dan met name financiële cijfers, onontbeerlijk. Deze aflevering van *RegelMaat* gaat over de cijfers, of liever gezegd over het recht achter die cijfers: de begroting en het budgetrecht.

Er is volop aanleiding om vanuit wetgevingsperspectief aandacht te besteden aan de begroting, de begrotingswet en het budgetrecht. In het advies over de ontwerp-Miljoenennota 2022 vroeg de Afdeling advisering van de Raad van State vorig najaar speciale aandacht voor het budgetrecht en deed zij handreikingen aan het parlement om de uitoefening van het budgetrecht te versterken.¹ Hoewel het budgetrecht – kort gezegd – eerst en vooral een recht van het parlement is en bovendien niet beperkt is tot begrotingswetten, klinkt op een aantal plekken in het advies door dat wetgevingsjuristen direct of indirect te maken kunnen krijgen met budgetrecht bij keuzes die worden gemaakt in wetgeving. Dergelijke keuzes hebben immers vaak niet alleen financiële gevolgen, maar zijn ook van betekenis voor de verantwoording aan en controle door de volksvertegenwoordiging of rekenkamers. Te denken valt bijvoorbeeld aan de begrotingsfondsen die recent in het coalitieakkoord zijn aangekondigd en waarlangs het kabinet-Rutte IV veel uitgaven wil laten verlopen. De Afdeling advisering verwees in verband hiermee al naar de discussie die (nationaal en internationaal) wordt gevoerd over de vraag of publieke investeringen een andere behandeling binnen de begrotingsbehandeling vergen dan consumptieve overheidsuitgaven. Ook vanuit de economische wetenschappen is recent zorg geuit over de besteding van publiek geld. Zeven economen riepen, naar aanleiding van de in het coalitieakkoord aangekondigde begrotingsfondsen, in de dagbladers op tot een doelmatiger besteding van schaars publiek geld én een volledige en transparante verantwoording.² Dit valt goed te verstaan als een oproep aan het parlement om actief werk te maken van zijn budgetrecht.

Gedacht kan ook worden aan het enorme gekrakeel dat vrij recent is ontstaan over de nieuwe voorgenomen verdeelmaatstaven van de miljarden uit het gemeentefonds, die ook in de media vrij veel ophef hebben veroorzaakt.³ Zoals de Afdeling advisering opmerkt, zorgt de huidige normeringssystematiek voor onvoldoende

- 1 Zie www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/09/21/advies-raad-van-state-bij-ontwerp-miljoenennota-2022-en-septemberrapportage. Zie ook het advies van de Afdeling advisering over de Startnota in het kader van het onafhankelijk begrotingstoezicht (*Kamerstukken II* 2021/22, 35925, nr. 144).
- 2 Coen Teulings, Bas Jacobs, Lex Hoogduin, Flip de Kam, Jasper Lukkezen, Roel Beetsma en Wimar Bolhuis, 'Rutte IV dreigt miljarden te verspillen', *NRC Handelsblad* 9 januari 2022.
- 3 Zie bijv. 'Harde kritiek op nieuwe verdeling gemeentegeld', *NRC Handelsblad* 19 oktober 2021.

stabiliteit, hetgeen een verslechtering van de interbestuurlijke samenwerking tot gevolg heeft.⁴

Alle bijdragen over dit thema zijn geschreven door juristen die werkzaam zijn in de praktijk, variërend van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) tot de Algemene Rekenkamer, het Ministerie van Financiën en de Raad voor het Openbaar Bestuur. En dat is niet geheel toevallig. Het is opvallend dat, ofschoon een heel enkele juridische wetenschapper zich hier intensief mee bezighoudt, het grensvlak tussen de wet en de begroting vooral in de alledaagse praktijk wordt beleefd. Dat blijkt ook uit dit themanummer.

We openen met een bijdrage over het budgetrecht, ook wel het begrotingsrecht genoemd. Dit in artikel 105 van de Grondwet verankerde recht geldt als een van de oudste en meest waardevolle rechten van het parlement. Het behelst onder meer het recht van de Staten-Generaal om al dan niet in te stemmen met wetsvoorstellen voor de begroting en de verplichting van het kabinet om aan de Staten-Generaal verantwoording af te leggen van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk. *Jan van der Bij* (BZK) betoogt dat dit samenstel van klassieke parlementaire rechten tegenwoordig op meerdere punten onder druk staat. Hij wijst daarbij in het bijzonder op de (in)flexibiliteit van de begrotingsprocedure, de verhouding met de decentrale overheden en de vraag of het budgetrecht niet is uitgehold tot een formaliteit. Een mogelijke oplossingsrichting zoekt hij in het centraal stellen van het doel van het budgetrecht en de rijkdom aan mogelijkheden om hier invulling aan te geven. Zo zou veelvuldiger gebruik kunnen worden gemaakt van het instrument wetgeving en het daarin meenemen van het element van de bekostiging, zodat het parlement meer invloed kan uitoefenen op de uitgavenontwikkeling op belangrijke beleidsterreinen en kaders kan stellen voor de rol van de uitvoerende macht in relatie tot andere overheden of andere uitvoerders.

Joost van Hofwegen (Algemene Rekenkamer) betoogt vanuit een andere invalshoek eveneens dat het budgetrecht onder druk staat. Aan de hand van de drie begrotingsfuncties – alloceren, autoriseren en controleren – analyseert hij vijf knelpunten, waaronder het niet (goed) voorleggen van begrotingswijzigingen, het uit beeld raken van bestedingen door revolverende fondsen, het niet volgen van de voorhangprocedure voor de participatie in vennootschappen en het probleem van de materiële autorisatie zonder onderbouwing. Hij sluit zijn bijdrage af met een klemmende oproep aan wetgevingsjuristen en beleidsmedewerkers om meer uitdrukkelijk gehoor te geven – mede op basis van het nog maar enkele jaren geleden ingevoerde artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 – aan de wettelijke verplichting om (wets)voorstellen, voornemens en toezeggingen te onderbouwen. Daarvoor acht hij ook het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) van belang.

4 *Kamerstukken II 2021/22, 35925, nr. 144 (bijlage)*. Zie ook *Advies toepassing normeringssystematiek*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur 2021.

Het rechtskarakter van de begroting betreft, zoals bekend, een klassiek vraagstuk. Hoe men aankijkt tegen dit rechtskarakter is bepalend voor het antwoord op de vraag of het mogelijk is door middel van een begrotingswetsvoorstel bepalingen van niet-begrotingswetten te wijzigen. Daarover zijn in wetgevingsland verschillende opvattingen te beluisteren. *Jasper Boon* (Financiën) staat hierbij uitvoerig stil en beantwoordt deze vraag aan de hand van de verschillende soorten wetten waarop de in het begrotingswetsvoorstel opgenomen wijziging betrekking kan hebben.

In de laatste bijdrage over dit thema wordt uitgebreider stilgestaan bij de financiële verhouding met de decentrale overheden, een verhouding die met de omvangrijke decentralisaties de afgelopen jaren nog meer op spanning is komen te staan. *Gerber van Nijendaal* (Raad voor het Openbaar Bestuur) gaat in op de betekenis van het compensatiebeginsel voor de wetgevingspraktijk. Dit beginsel houdt in dat de kosten die verbonden zijn aan de uitvoering van in medebewind van het gemeentebestuur gevorderde taken, voor zover zij ten laste van de gemeente blijven, door het Rijk aan de gemeente worden vergoed. Aangezien de betrokken vakminister hiervoor verantwoordelijk is, doet hij een oproep aan wetgevingsjuristen en beleidsmakers om zich ervan te vergewissen dat de beschikbare middelen bij medebewind in verhouding staan met de mogelijkheden om te sturen op de uitgaven (vgl. aanwijzing 4.46 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Mede in het licht van de recent door de nieuwe Minister van BZK, Bruins Slot, aangekondigde invoering van een zogeheten uitvoeringstoets decentrale overheden (udo) is dat uiteraard extra van belang.

De bijdragen in dit themanummer geven elk op eigen wijze een interessante inkijk in een aspect van het budgetrecht. Twee auteurs waarschuwen nadrukkelijk dat het budgetrecht onder druk staat. Als dit themanummer eraan bijdraagt dat bij wetgevingsjuristen het bewustzijn wordt vergroot dat keuzes die worden gemaakt bij het opstellen van wetgeving (ook als die wetgeving niet direct te maken heeft met de begroting of met financiële 'governance' van het Rijk, maar bijvoorbeeld financiële gevolgen heeft voor decentrale overheden) en tijdens het wetgevingsproces⁵ gevolgen kunnen hebben voor het budgetrecht, dan is de opzet die wij hebben met dit themanummer geslaagd.

5 Bijv. door het (niet) volgen van de voorhangprocedure van art. 4.7 CW 2016.