



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

aan Vice-president van de Raad van State
Mr. J.P.H. Donner
Postbus 20019
2500 EA Den Haag

Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Griffie commissies S&F

P. W. van Kessel
Binnenhof 1a
2513 AA Den Haag

T 070 318 2040

E p.vkessel@tweedekamer.nl

datum 12 mei 2014

betreft Gesprek over het nationaal budgetrecht in EU-perspectief

Geachte heer Donner,

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft in haar procedurevergadering van 28 november 2013 een werkgroep gevormd voor het opstellen van een visie van de Tweede Kamer over de ontwikkeling van het nationaal budgetrecht in Europees perspectief. Deze werkgroep bestaat uit de leden Aukje de Vries (tevens voorzitter), Yasemin Cegerek en Eddy van Hijum.

De commissie voor de Rijksuitgaven wil met deze werkgroep enerzijds terugblikken op enkele belangrijke Europese ontwikkelingen die raken aan het Nederlandse budgetrecht. De werkgroep heeft de volgende drie thema's geselecteerd: het **Europees Semester**, de **EU-noodfondsen** en **verantwoording over EU-middelen**. De werkgroep heeft zich voorgenomen na een analyse te komen tot concrete haalbare aanbevelingen, bijvoorbeeld via aanpassing van wet- of regelgeving. Anderzijds wil de commissie voor de Rijksuitgaven vooruit kijken naar de parlementaire dimensie van het Nederlandse EU-voorzitterschap in het voorjaar van 2016, en in dat kader dient de door de werkgroep op te stellen visie op het begrotingsrecht vanuit Europees perspectief als een inhoudelijke verdieping en voorbereiding hierop.

De werkgroep wil het gesprek graag zo open mogelijk ingaan. Zij heeft daarbij kennis genomen van de punten die de Raad van State in diverse publicaties onder de aandacht heeft gebracht over het nationaal budgetrecht. Als leidraad voor het gesprek zou de werkgroep gebruik willen maken van X principes en uitgangspunten voor het borgen van het nationaal budgetrecht. Hiervoor heeft de werkgroep op basis van bestaande literatuur de functies en beginselen van het Nederlandse budgetrecht op een rij gezet (zie bijlage).



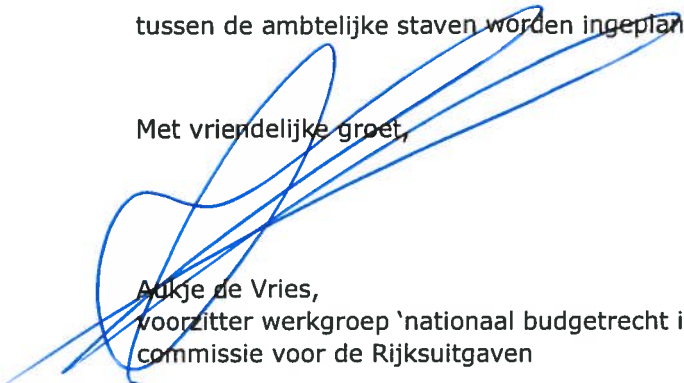
datum 12 mei 2014
betreft Gesprek

Aan de hand van deze functies en beginselen zou de werkgroep graag met u in gesprek gaan over ontwikkelingen op het terrein van het Europees Semester, de EU-noodfondsen en de verantwoording over EU-middelen in relatie tot het budgetrecht en welke concrete, haalbare aanbevelingen u daarvoor kunt doen. Het gaat dan ook om realiseerbaarheid en haalbaarheid in de EU.

De werkgroep is voornemens om ook te spreken met vertegenwoordigers van de Algemene Rekenkamer, de Europese Rekenkamer en de audit-board van het ESM.

Graag breng ik dit verzoek van de werkgroep voor een gesprek met een of meerdere van uw leden en/of staatsraden aan u over. In verband met de planning van de werkzaamheden van de werkgroep zou dit gesprek het beste kunnen plaats vinden voor het zomerreces. Indien u hiertoe bereid bent, kan dit gesprek via contacten tussen de ambtelijke staven worden ingepland.

Met vriendelijke groet,


Aukje de Vries,
voorzitter werkgroep 'nationaal budgetrecht in Europees perspectief',
commissie voor de Rijksuitgaven



datum 12 mei 2014
betreft Gesprek

BIJLAGE - Functies en beginselen van het Nederlandse budgetrecht

Er zijn vele handboeken verschenen over de functies en beginselen van de begroting. Ook de Hoofdlijnennotitie CW doet hiervoor nog enkele handreikingen. Onderstaande samenvatting¹² geeft een beeld van de diverse begrotingsfuncties.

Begrotingsfuncties:

- 1) **Autorisatiefunctie:** De Staten-Generaal moet de begroting (swetten) formeel goedkeuren.
- 2) **Allocatiefunctie:** De Staten-Generaal beslist over de besteding van de middelen, dat wil zeggen de verdeling over de diverse beleidsonderwerpen en over de inzet van instrumenten.
- 3) **Beheersfunctie:** De vastgestelde begroting vormt het kader (machtiging) voor het beleid en uitvoering daarvan door de regering.
 - a. **Heldere verantwoordelijkheid:** (hoofdlijn CW) Het beleggen van de verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering indien verschillende ministers betrokken zijn. Taken kunnen buiten de Rijksdienst uitgevoerd worden, maar de gevolgen voor de verantwoordelijkheid van ministers moet duidelijk zijn.
 - b. **Afhankelijkheid financiële functie:** (hoofdlijnen CW) De positie van de financiële en auditfunctie binnen een ministerie wordt onafhankelijk van de beleids- en bedrijfsvoeringsfuncties geborgd.
- 4) **Controle en verantwoordingsfunctie:** Het kunnen bepalen in hoeverre het gevoerde beleid in overeenstemming is met het voorgenomen beleid? Het Parlement moet achteraf worden geïnformeerd hoe de beleidsmatige en budgettaire voornemens van het kabinet zijn gerealiseerd. Op basis van deze informatie wordt uiteindelijk decharge aan de ministers verleend.
 - a. **Doelmatigheid:** Is of was het beleid efficiënt? Wat was de verhouding tussen de ingezette middelen en uitkomsten?
 - b. **Doeltreffendheid:** Is of was het beleid effectief? Worden de ingezette middelen zo besteed dat het beleidsdoel dat wordt gesteld ook daadwerkelijk wordt gehaald (beleidsresultaat en -effect)?
 - c. **Rechtmatigheid:** Zijn de in de verantwoording opgenomen bedragen tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen?
- 5) **Macro-economische functie:** Begrotingsbeleid heeft economische consequenties. Daarmee kan de begroting gebruikt worden om macro-economisch beleid te voeren.

¹ De Rijksbegroting in Perspectief – Kuipers & Postma

² Toegang tot de Rijksbegroting – Arnoldus, Van Nieuwamerongen, Verberne



datum 12 mei 2014
betreft Gesprek

Begrotingsbeginselen

Naast de begrotingsfuncties, zijn er een aantal algemene eisen te formuleren waaraan (stelsels van) begrotingen moeten voldoen om de begrotingsfuncties goed tot hun recht te laten komen.

1) Eenheid / universaliteit

- a. **Begrijpelijkheid:** De begroting moet een goed beeld geven van de overheidsmiddelen die beschikbaar zijn voor de overheidstaken.
- b. **Vergelijkbaarheid:** De begroting moet een goed afwegingskader zijn voor de inzet van de overheidsmiddelen.
- c. **Uniformiteit:** Bedragen moeten vergelijkbaar zijn, bruto, en op zelfde wijze gesaldeerd.
- d. **Volledigheid:** Het Rijk mag geen uitgaven of ontvangsten hebben buiten de begroting. Uitgaven en ontvangsten moeten afzonderlijk zichtbaar zijn. De financiële activiteiten vinden niet buiten de begroting plaats (garanties?).
- e. **Gelijktijdigheid:** Begrotingsonderdelen zijn gelijktijdig onderwerp van besluitvorming. In de CW is vastgelegd dat autorisatie op het niveau van een begrotingsartikel plaatsvindt.
- f. **Heldere indeling:** Heldere indeling

2) Periodiciteit/annualiteit: Begrotingen dienen met regelmaat vastgesteld te worden, om tot een hanteerbaar proces van afweging te komen. In Nederland is gekozen voor een jaarlijks proces.

- a. Een **cyclische benadering** is van belang: begrotingsvoorbereiding, begrotingsuitvoering en begrotingsverantwoording;
- b. **'lerend vermogen'** is vervolgens van belang om de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van de uitgaven in de loop der jaren te verbeteren.

3) Voorafgaande vaststelling : Vaststelling van de begroting door de wetgever gaat vooraf aan de uitvoering door de uitvoerende macht.

- a. **Terughoudendheid met uitvoering voordat formeel goedkeuring is verleend:** (hoofdpijn CW) De Kamers stellen voor 1 januari van het begrotingsjaar de begrotingswetten vast. Als dat niet lukt, geldt de bepaling dat de uitvoering van de begroting terughoudend dient plaats te vinden. Nieuw beleid dat in de ontwerpbegroting is opgenomen, mag nog niet worden uitgevoerd, zolang de begrotingswet niet door beide Kamers is aangenomen. Nieuw beleid dat al aan de Kamer is gemeld in een afzonderlijke beleidsnota of brief mag wel in uitvoering worden genomen.

4) Openbaarheid: Ten behoeve van de democratische legitimering moet een begroting zowel formeel openbaar, evenals inhoudelijk toegankelijk zijn.

- a. Indien aan beide voldaan is, volgt nog een "begrijpelijkheidsvraag". In hoeverre is het juridisch kenbaarheidsvereiste van toepassing (d.w.z. mensen moeten de wet kennen), en zijn er stappen te zetten naar een



datum 12 mei 2014
betreft Gesprek

meer "open overheid" (d.w.z. zijn er andere vormen van informatievoorziening aan de burgers beschikbaar)?

- 5) **Hoogwaardige informatie:** Begrotingscijfers dienen actueel, kwalitatief, juist en betrouwbaar te zijn. De beleidsdoelen moeten specifiek zijn (mede vanwege de verantwoording).
- 6) **Tijdigheid:** Dit uitgangspunt ondersteunt het recht om te beslissen over de hoogte en de besteding van de budgetten. Het in een tijdig stadium betrekken van de Kamer bij de begrotingsplannen van het kabinet.

