

Beheersafspraken begrotingshoofdstuk II A Staten-Generaal

1. Staatsrechtelijke posities

In artikel 19 van de CW 2001 is bepaald dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (de minister) verantwoordelijk is voor het beheer van begrotingshoofdstuk II A Staten-Generaal. De Eerste en Tweede Kamer voeren ieder het beheer over het eigen onderdeel. Over de aan dit beheer te geven inhoud maakt de minister afspraken met beide Kamers waarin recht wordt gedaan aan hun staatsrechtelijke positie (artikel 19, vijfde lid, van de Comptabiliteitswet).

De Staten-Generaal heeft een bijzondere staatsrechtelijke positie, die tot uiting komt in onafhankelijkheid ten opzichte van de regering en in de grondwettelijk vastgelegde taken. De minister moet in dit verband de grenzen van zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van het beheer van begrotingshoofdstuk II A bewaken en prudent omgaan met de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van beide hoge colleges zodat hij recht doet aan hun staatsrechtelijke positie.

In deze beheersafspraken krijgt een en ander vorm in procedures voor het opstellen van de ontwerpbegroting, de suppletoire ontwerpbegrotingen, de ontwerp Slotwet, het jaarverslag en de beantwoording van in dat verband gestelde Kamervragen.

2. Begroting (budgettair kader)

2.1. Algemene werkwijze

Er wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de vormvereisten en het tijdpad die zijn geformuleerd in de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV).

Beide Kamers rammen elk voor de eigen begrotingsonderdelen de uitgaven en ontvangsten en formuleren de bijbehorende toelichting op de ontwerpbegroting. Deze Raming omvat een raming van de uitgaven en ontvangsten voor het nieuwe begrotingsjaar en de bijbehorende toelichting op deze uitgaven en ontvangsten. De Huishoudelijke Commissie biedt de Raming voor het zomerreces aan de Eerste Kamer aan. De commissie voor BZK/AZ behandelt deze Raming waarna de Eerste Kamer deze voor het zomerreces goedkeurt. Het Presidium van de Tweede Kamer biedt de Raming voor het zomerreces aan de Tweede Kamer aan. De vaste Kamercommissie voor BZK behandelt deze concept-Raming voor het zomerreces. De Tweede Kamer keurt deze – eventueel in gewijzigde vorm – voor het zomerreces goed.

De minister neemt de ramingen van beide Kamer(s) over en voegt deze samen in de begrotingsstaat. De toelichtingen op de begrotingsonderdelen vormen samen de memorie van toelichting bij het voorstel van wet. Afwijking door de regering van de door de beide kamers opgestelde ramingen kan in beginsel niet aan de orde kan zijn, tenzij een evident zwaarwegende reden zich hiertegen verzet. De invulling van evident zwaarwegende redenen moet worden gezien tegen de achtergrond van het amendement nr. 14 (wijziging CW 2001, 29 833)

en de plenaire behandeling van dit amendement (handelingen 6 maart 2008, 65-4637 / 65-4639). Indien de Minister (onderdelen van de) ramingen wegens evident zwaarwegende redenen niet of niet geheel opneemt, dan licht hij dit gemotiveerd toe in de memorie van toelichting bij het voorstel van wet.

De onderstaande procedure geldt ook voor de eerste en tweede suppletoire ontwerpbegroting en voor de ontwerp Slotwet.

2.2 De Begrotingsvoorbereiding (allocatie van middelen)

Bij de begrotingsvoorbereiding gaat het om de bepaling van de omvang van de middelen die nodig zijn voor de uitvoering van de taken door de Staten-Generaal.

Beide Kamers maken in het eerste kwartaal van het jaar t-1 een afweging over de in te zetten middelen voor uitvoering van de taken en stellen op basis daarvan elk voor het eigen onderdeel een deel van de ontwerpbegroting voor het jaar t op.

Daarbij wordt de volgende procedure gevolgd:

1. Aan het einde van het jaar t-2 stuurt de minister de Kamers de begrotingsaanschrijving waarin een tijdpad is opgenomen dat is afgestemd op het tijdschema dat door het kabinet wordt gehanteerd met betrekking tot de ministeries;
2. In antwoord op de aanschrijving stellen de Kamers hun ontwerpbegroting van uitgaven en ontvangsten van het jaar t en de meerjarenraming op en informeren uiterlijk in februari van het jaar t-1 de minister op ambtelijk niveau. De toelichting daarop dienen zij uiterlijk in juni, na de behandeling van de Raming, in;
3. Over de begrotingsvoorstellen en de toelichting daarop wordt ambtelijk overleg gevoerd tussen de Kamers en directie FEZ van BZK.
4. De minister voert overleg met de minister van Financiën over de begrotingsvoorstellen van beide Kamers onder begrotingshoofdstuk II A;
5. De minister en de minister van Financiën sturen namens de ministerraad een voorlopig kabinetsstandpunt naar de Kamers.
6. De Huishoudelijke Commissie van de Eerste Kamer biedt de Raming voor het zomerreces aan. Deze Raming omvat een raming van de uitgaven en ontvangsten voor het nieuwe begrotingsjaar en de bijbehorende toelichting op deze uitgaven en ontvangsten. De Huishoudelijke Commissie is van mening dat bij het opstellen van de Raming van de Eerste Kamer geen bovenmatige wensen kenbaar worden gemaakt. De vaste Kamercommissie voor BZK/AZ behandelt deze Raming voor het zomerreces. De Eerste Kamer keurt de Raming – eventueel in geamendeerde vorm – goed.
7. Het Presidium van de Tweede Kamer biedt de Raming voor het zomerreces aan de Tweede Kamer aan en neemt het standpunt van de minister (punt 5) mee bij het vaststellen van de Raming van de Tweede Kamer. Deze Raming omvat een raming van de uitgaven en ontvangsten voor het nieuwe begrotingsjaar en de bijbehorende toelichting op deze uitgaven en ontvangsten. De vaste Kamercommissie voor BZK behandelt deze concept-Raming voor het zomerreces. De Tweede Kamer keurt de Raming – eventueel in geamendeerde vorm – goed.

8. Afwijking door de regering van de door de beide kamers opgestelde ramingen kan in beginsel niet aan de orde kan zijn, tenzij een evident zwaarwegende reden zich hiertegen verzet. Alsdan maakt de minister het verschil van mening expliciet inzichtelijk in de begrotingstoelichting. De minister en de minister van Financiën sturen de ontwerpbegroting II A en de memorie van toelichting daarop naar de ministerraad. Hierin zijn de resultaten van de behandeling van Raming verwerkt. Indien de Minister (onderdelen van de) ramingen wegens evident zwaarwegende redenen niet of niet geheel opneemt, dan licht hij dit gemotiveerd toe in de memorie van toelichting bij het voorstel van wet.
9. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stemt het concept van de ontwerpbegroting II A vervolgens interdepartementaal af (de zogenaamde SG-ronde). Vervolgens wordt het stuk ingebracht in de Ministerraad (de zogenaamde begrotingsraden). Daarna wordt het stuk aangeboden aan de Raad van State voordat het op Prinsjesdag naar de Staten-Generaal wordt toegezonden. Eventuele wijzigingen en tekstvoorstellen die in deze stappen naar voren komen worden telkens na ambtelijk overleg met de Kamer(s) verwerkt.

2.3 Taakstelling

Tijdens de uitvoering van de begroting kan de ministerraad beslissingen nemen die ertoe leiden, dat de financiering van bepaalde voorstellen gevonden wordt door middel van een generale versleuteling over de begrotingshoofdstukken. Begrotingshoofdstuk II A Staten-Generaal blijft buiten een dergelijke versleuteling. De minister kan overigens in een brief aan de Kamers een verzoek aan de Staten-Generaal doen om in overweging te nemen om ‘mee te delen’ in een taakstelling; van het dwingend opleggen kan echter geen sprake meer zijn. Een dergelijk verzoek kan worden meegenomen in het voorlopig kabinetsstandpunt (§ 2.2 punt 5), zodat dit door de Tweede Kamer bij de behandeling van de raming kan worden meegewogen.

3. Beheer

Het beheer van de begroting II A door de minister vindt “op afstand” plaats. De minister draagt ten behoeve van de uitvoering van het beheer van begroting II A zorg voor:

- de maatregelen die nodig zijn voor de goede en tijdige verdeling van de budgetten en de bijstellingen over de Kamer(s);
- de informatievoorziening over (voorstellen tot) wijziging van comptabele regelgeving aan de Kamer(s);
- het adviseren van de Kamer(s) over het beheer indien zij daaraan behoefte hebben;
- de accountantscontrole. Deze wordt verricht door de Rijksauditedienst. Indien de Kamer(s) een voorkeur hebben voor controle door een andere accountant, treden zij hierover in overleg met het ministerie. De Rijksauditedienst rapporteert aan de Kamer(s) zowel als aan de minister.

De Kamer(s) voeren zelf het beheer over de bedragen die zijn vastgesteld in de begroting II A. De bepalingen op het gebied van het begrotingsbeheer in de CW 2001 en in het Handboek Informatie en Administratie Rijksoverheid zijn ook

van toepassing voor de Kamer(s). Zij dragen elk voor hun eigen deel ondermeer zorg voor:

- de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid;
- de doelmatigheid van de bedrijfsvoering;
- een rechtmatig, ordelijk, controleerbaar en doelmatig financieel en materieel beheer, met inachtneming van de binnen de rijkdienst geldende regelgeving;
- de rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en doelmatigheid van door hen gevoerde administraties.

4. Jaarverslag en Slotwet

Bij het opstellen van het jaarverslag en de Slotwet wordt de volgende procedure gevolgd:

1. De minister stuurt in december van het lopende jaar de Kamer(s) een aanschrijving voor het opstellen van de Slotwet en het jaarverslag. Daarin is een gedetailleerd tijdpad opgenomen dat aansluit op de rijksbegrotingvoorschriften (RBV);
2. De Kamer(s) stellen elk voor het eigen begrotingsonderdeel de rekening en de saldibalans voorzien van een toelichting op. Zij leggen verantwoording af over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering in een jaarverslag. De toelichting in de verantwoording bevat een bedrijfsvoeringsparagraaf, waarin ten minste aandacht wordt geschonken aan de onderdelen: rechtmatigheid, ordelijk en controleerbaar financieel beheer en niet financiële beleidsinformatie;
3. Het Ministerie van BZK voegt de afzonderlijke onderdelen van de Kamer(s) samen. Daarnaast stelt BZK de volgende stukken op:
 - de tabel budgettaire gevolgen van beleid;
 - de tabel nominaal en onvoorzien;
 - de verantwoordingsstaat;
 - de geconsolideerde saldibalans.
4. De Rijksauditdienst toetst de jaarrekening en de verantwoording van de Kamer(s);
5. De minister tekent het jaarverslag en formuleert het verzoek tot dechargeverlening. Het concept Jaarverslag en Slotwet wordt vervolgens in de ministerraad besproken. Wijzigingen in de rekeningen en in de tekst van de verantwoording worden na overleg met de Kamer(s) doorgevoerd;
6. Op de derde woensdag in mei worden alle verantwoordingstukken aangeboden aan de Staten-Generaal.

5. Kamervragen

Indien naar aanleiding van de (memorie van toelichting op) begrotingswet, de 1e suppletoire wet, de 2e suppletoire wet en de Slotwet en het jaarverslag, Kamervragen aan de minister worden gesteld over het beleid of het beheer van een college dan stelt de minister de desbetreffende Kamer ambtelijk in staat het antwoord op deze vragen te formuleren.

Indien de minister wijzigingen of aanvullingen wil aanbrengen op het antwoord doet hij dat alleen na ambtelijk overleg met de desbetreffende Kamer. Indien er een onoverbrugbaar verschil van mening bestaat over het te geven antwoord, vermeldt de minister in zijn antwoord welke informatie hij heeft ontvangen en voegt hij daaraan zijn oordeel toe.