

Waar blijft mijn geld?

Het huishoudboekje van de overheid

Hans Monnickendam

Fotografie Martien de Man (omslag en pagina's 10, 13, 16, 29, 48, 51 en 55),
Kelle Schouten (pagina's 7, 20, 23, 32, 37, 43, 62, 67, 72, 78, 90, 101 en 104)
en Chris Bonis (portret pagina 104)
Vormgeving Studio Tint, Den Haag
Druk Sdu Uitgevers

Inhoud

Woord vooraf	7
1 Prinsjesdag en de Miljoenennota	9
1.1 Prinsjesdag	9
1.2 De begrotingen en de Miljoenennota: het huishoudboekje van de overheid	9
1.3 Wat gaat vooraf aan Prinsjesdag?	11
1.4 Wat gebeurt er na Prinsjesdag?	11
De minister van Financiën	12
2 Waar blijft mijn geld?	14
2.1 Het eigen huishoudboekje	14
2.2 Het huishoudboekje van de overheid	15
2.3 Budgettaire driehoek	16
2.4 Het nationaal inkomen	17
2.5 Waar gaat het geld naar toe?	18
2.6 Waar komt het geld vandaan?	19
2.7 Het overheidstekort en de overheidsschuld	21
De vakminister	22
3 Waarom hebben wij eigenlijk een overheid?	24
3.1 Waaruit bestaat de collectieve sector?	24
3.2 Hoe groot moet de overheid zijn?	25
3.3 Waarom is er behoefte aan een overheid?	26
3.3.1 Collectieve goederen	26
3.3.2 Externe effecten	27
3.3.3 Schaaleffecten	27
3.3.4 Informatieassymetrie	28
3.3.5 Een rechtvaardige inkomensverdeling	28
3.3.6 Paternalisme	28
3.3.7 Economische ontwikkeling	28
3.4 De nadelen van de overheid	30
3.5 Samenvatting	30

4	Het begrotingsbeleid: de rekensom voor een nieuw kabinet en de begrotingsregels	33
4.1	Wat is begrotingsbeleid?	33
4.2	De politieke rekensom van het CPB voor een nieuw kabinet	33
4.2.1	Stap 1: de eerste som van het CPB	34
4.2.2	Stap 2: verkiezingsprogramma's en maatregelen van een nieuw kabinet	35
4.2.3	Stap 3: het huishoudboekje van het nieuwe kabinet	36
4.3	Hoe hoog mag het tekort zijn aan het eind van een kabinetsperiode?	36
4.4	De begrotingsregels van een kabinet	38

De directies Financieel-Economische Zaken en de Inspectie der Rijksfinanciën	42
--	----

5	De begrotingsinfrastructuur: van begroting tot verantwoording	44
5.1	Wat is het begrotingsproces?	44
5.2	De begrotingskalender	44
5.3	Waarom maken we eigenlijk een begroting?	45
5.4	Het begrotingsstelsel	46
5.5	Nota's en wetten	47
5.6	Wat staat er in de begroting?	47
5.6.1	Wetslichaam (wettekst en begrotingsstaat)	48
5.6.2	Beleidsagenda: prioriteiten	51
5.6.3	Beleidsartikelen: doelstellingen, instrumenten, uitgaven	52
5.6.4	Bedrijfsvoeringparagraaf	52
5.6.5	Baten-lastendiensten	52
5.6.6	Verdiepingshoofdstuk	52
5.6.7	Bijlagen: bijvoorbeeld moties en toezeggingen, overzicht van zbo's/rwt's, afkortingen, trefwoordenlijst	53

De ministerraad	54
-----------------	----

6	De begrotingsvoorbereiding: over het spel en de knikkers	56
6.1	Begrotingsaanschrijving van de minister van Financiën aan de vakministers (oktober)	56
6.2	De beleidsbrieven van de ministeries (november-maart)	57
6.3	Nieuwe inzichten van het Centraal Planbureau en de Kaderbrief (februari-maart)	58
6.4	De besluitvorming in de ministerraad (april-mei)	58
6.5	Het schrijven van de begrotingen (mei-augustus)	59
6.6	Laatste inzichten van het Centraal Planbureau, de besluitvorming in augustus (augustus)	60
6.7	Advies Raad van State en drukken begrotingen (augustus-september)	60

Raad van State en Sociaal-Economische Raad (SER)	61
7 De begrotingsaanbieding en -behandeling	63
7.1 Het budgetrecht van de Tweede en Eerste Kamer	63
7.2 Algemene Politieke Beschouwingen (APB)	64
7.3 Algemene Financiële Beschouwingen (AFB)	64
7.4 De behandeling van de afzonderlijke begrotingen	65
Het parlement	66
8 De begrotingsuitvoering en -controle	68
8.1 Maandstaten van de ministeries aan het ministerie van Financiën	68
8.2 Voorjaarsnota naar de Tweede en Eerste Kamer	69
8.3 Miljoenennota naar de Tweede en Eerste Kamer	69
8.4 Najaarsnota naar de Tweede en Eerste Kamer	69
Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)	71
9 De begrotingsverantwoording	73
9.1 Waarom controle en verantwoording?	73
9.2 Het jaarverslag van een minister	74
9.3 Het jaarverslag van het Rijk	76
9.4 De rol van de Algemene Rekenkamer	76
9.5 De derde woensdag in mei: 'Woensdag gehaktdag'	76
Auditdiensten en Algemene Rekenkamer	77
Bijlage 1 Antwoorden op de 5 vragen aan het eind van elk hoofdstuk	79
Bijlage 2 Verklarende woordenlijst	91
Bijlage 3 Begrotingsproces begroting 2012	102
Over de auteur en de Rijksacademie voor Financiën en Economie	104



DERDE DINSDAG
IN SEPTEMBER



Waar blijft mijn geld? Dat vraagt iedereen zich wel eens af. Vooral als het gaat over ons inkomen of ons zakgeld. Iedereen verbaast zich er wel eens over hoe snel dat geld er iedere maand doorheen vliegt. Een huishoudboekje bijhouden is dan handig. Je ziet dan precies waar je geld blijft.

Waar blijft mijn geld? Deze vraag kun je ook stellen als het gaat om het geld van de overheid. Veel burgers weten niet goed waar ‘al het geld in Den Haag’ aan wordt uitgegeven, terwijl het wel hun geld is. Een paar honderd miljard euro elk jaar.

En waar komt dat geld vandaan? Dat komt van ons allemaal. Burgers en bedrijven betalen premies en belastingen. Iedereen, ook jongeren die nog niet werken. Als je drop of een brood koopt in de winkel, gaat een stukje daarvan als belasting (btw) naar de overheid.

In de krant lees je veel over actuele zaken. Bijvoorbeeld dat Nederland onvoldoende is voorbereid op de stijging van de waterspiegel. De commissie Veerman adviseert daarom om de dijken op te hogen. Dat kost veel extra geld. Wie moet dat betalen? Je leest ook in de krant dat het door de kredietcrisis slecht gaat met de economie. Daardoor komen er minder belastinginkomsten binnen bij de overheid. Hoe erg is dat? Moet er nu worden bezuinigd (minder geld uitgeven) of moeten we nu juist extra geld gaan uitgeven om de economie te stimuleren? Hoe beslist de overheid hierover? Wie neemt die beslissingen?

Het antwoord op de vraag waar het geld van de overheid vandaan komt en naar toe gaat is te vinden in het huishoudboekje van de overheid en in dit boek. Maar ook op andere vragen kun je in dit boek een antwoord vinden. Tussen de hoofdstukken in worden de belangrijke spelers bij het maken van een begroting beschreven. Dit boek gaat vooral over het huishoudboekje van het rijk en minder over die van de gemeenten en provincies.

Dit boek wordt gebruikt voor een aantal opleidingen van de Rijksacademie van Financiën en Economie, de VO_{FMA} (vakopleiding openbare financiën voor middelbare ambtenaren), de opleidingen voor mensen die werken in een niet-financiële functie en de begrotingsopleiding voor Kamerleden. Daarnaast is het boek leuk voor iedereen die iets meer wil weten van de financiën van de overheid en de besluitvorming daarover in Den Haag.

Ik wil graag een aantal mensen bedanken voor hun advies en commentaar. Dat zijn in alfabetische volgorde: Maaïke Adema, Jan Donders, Jacqueline van Gent, Judith Jeurissen, Wout Kalkman, Marco Laar, Merel Kuiper, Martina Sieuwerts en Ids Tijsseling. Speciale dank gaat uit naar Michiel Becker voor de hulp bij de cijfers in de tabellen en grafieken in de hoofdstukken 2 en 4 en de samenstelling van de verklarende woordenlijst, naar Renée Broekmeulen voor de eindredactie en naar bureau Tint en Jeannette Segaar voor de vormgeving.

Hans Monnickendam
Mei 2010, Den Haag

1.1 Prinsjesdag

De Miljoenennota en Prinsjesdag zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Op de derde dinsdag in september gaat de koningin in de Gouden Koets van Paleis Noordeinde naar de Ridderzaal op het Binnenhof. Daar spreekt zij de Troonrede uit, waarmee zij het nieuwe vergaderjaar opent van de Staten-Generaal (Tweede Kamer en Eerste Kamer). Alle ministers, staatssecretarissen, leden van de Eerste en de Tweede Kamer en andere genodigden zijn in de Ridderzaal aanwezig als de Koningin de Troonrede voorleest. In de Troonrede geeft de Koningin een overzicht van de belangrijkste plannen van de regering voor het komende jaar.

Waar komt Prinsjesdag vandaan?

Al vanaf het begin van ons koninkrijk, in 1815, wordt elk jaar het werkjaar van de Staten-Generaal geopend. Eerst was dat op de eerste maandag in november. Later werd het de derde maandag van oktober en nog weer later, in 1848, de eerste maandag van september. Reden voor het naar voren halen was dat de leden van de Tweede Kamer en Eerste Kamer zo meer tijd hadden om de rijksbegroting voor het einde van het jaar te behandelen. De rijksbegroting bestaat namelijk uit wetsvoorstellen, die de beide Kamers moeten bespreken en goedkeuren voordat vanaf 1 januari de belastingen worden geïnd en de ministers het geld gaan uitgeven. Op verzoek van de christelijke partijen is in 1887 de opening verschoven van de maandag naar

de dinsdag, zodat zij niet op zondag al – met koets en trekschuit – op reis hoefden naar het verre Den Haag.

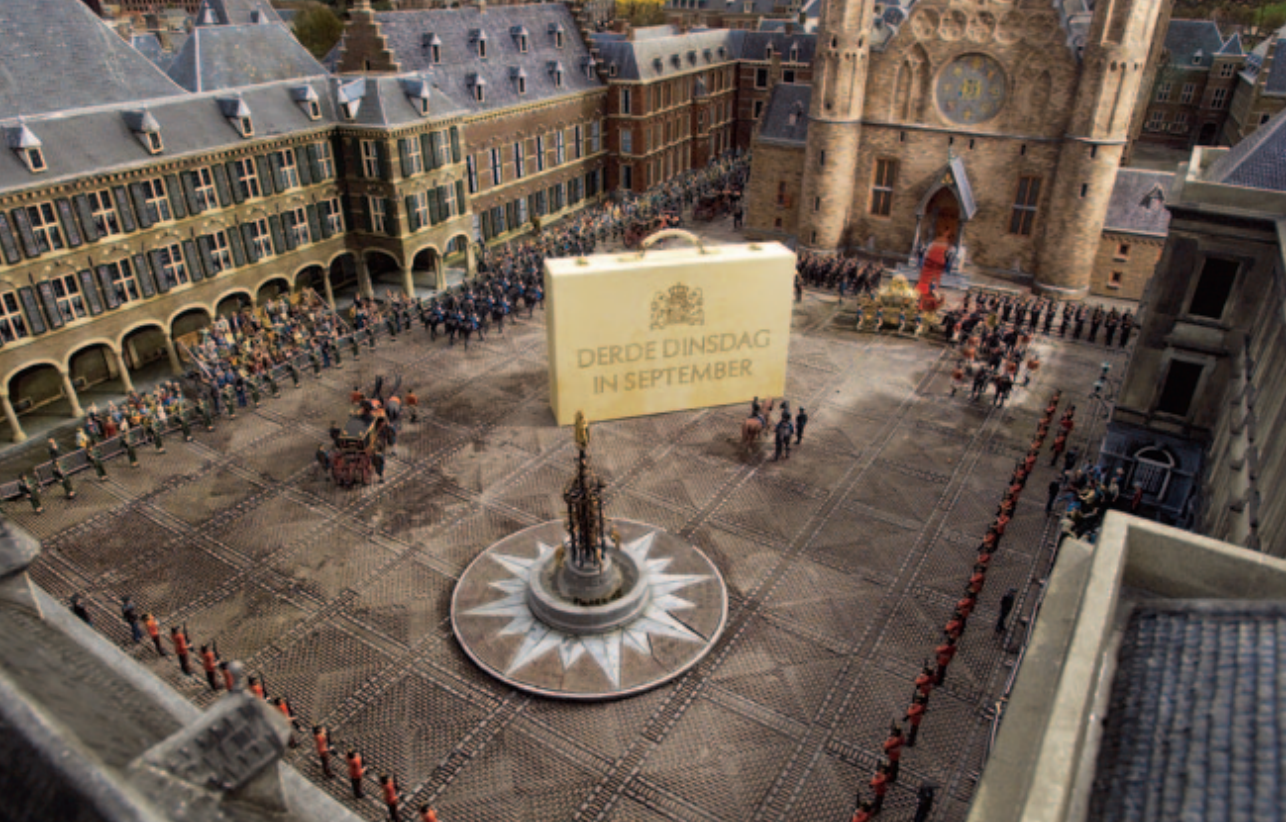
De opening van het parlementaire jaar heet Prinsjesdag. Dat is al zo sinds 1930, waarom is niet helemaal duidelijk. Veel verder daarvoor, in de achttiende eeuw, was Prinsjesdag de naam voor de verjaardag van stadhouder Prins Willem V (1748-1806). Nederland was nog een republiek en werd bezet door de Fransen. Die dag was toen één van de populairste feesten in het land. Fans van de familie van Oranje Nassau gebruikten die dag om hun liefde voor de prins te tonen. Nu hebben wij Koninginnedag en Prinsjesdag om waardering te tonen voor de Koninklijke familie.

1.2 De begrotingen en de Miljoenennota: het huishoudboekje van de overheid

Kort na het uitspreken van de Troonrede krijgt Prinsjesdag het karakter van ‘Miljoenen dag’. In de middag loopt de minister van Financiën met een leren koffertje het gebouw van de Tweede Kamer binnen. In dat koffertje zit de rijksbegroting die hij aan de Tweede Kamer komt aanbieden.

De rijksbegroting bestaat uit de begrotingen voor het volgende jaar van alle dertien ministeries. Sommige ministeries hebben een paar begrotingen: in totaal zijn het er 28. Het zijn allemaal wetsvoorstellen die moeten worden besproken en goedgekeurd door de Tweede Kamer en de Eerste Kamer.

De minister opent het koffertje op de regeringstafel en geeft de inhoud van het koffertje aan de kamerbewaarder. Deze overhandigt de documenten aan de voorzitter van de Tweede Kamer.



In het koffertje zit ook de Miljoenennota. De Miljoenennota is een toelichting op de rijksbegroting. In de Miljoenennota worden de belangrijkste plannen, de belangrijkste keuzes van de regering voor het komende jaar uitgelegd, en worden de uitgaven en inkomsten van de overheid op een rijtje gezet. Ook geeft de Miljoenennota een toelichting op de economische situatie in Nederland: hoe staat Nederland er economisch en financieel voor? Hoe gaat het met de economie? Hoe hoog is de schuld? Hoe groot of klein het tekort op de begroting? Moeten wij bezuinigen en waarop? Geven we extra geld uit en waaraan?

Je zou kunnen zeggen dat de begrotingen en de Miljoenennota het plan zijn voor het huishoudboekje van de rijksoverheid. Waar willen ministers ons geld aan gaan uitgeven en wat levert dat op.

Het allereerste koffertje

In 1946 bood minister Lief tinck voor het eerst – naar Engels voorbeeld – in een koffertje de Miljoenennota aan. Dat koffertje werd indertijd door een ambtenaar gekocht voor ongeveer € 1,70 bij leerhandel Van de Broek op de Laan van Meerdervoort in Den Haag.

Minister Lief tinck



1.3 Wat gaat vooraf aan Prinsjesdag?

Wanneer de minister van Financiën de begroting aanbiedt, zijn daar veel maanden van voorbereiding aan voorafgegaan. Al in het voorjaar onderhandelen de andere ministers met de minister van Financiën over de omvang van hun begrotingen. Alle uitgaven van de begroting worden dan kritisch bekeken. Kan een minister met minder geld uit de voeten of is er meer geld nodig? Bijvoorbeeld voor onderwijs, veiligheid, zorg of uitkeringen?

Daar wordt goed over nagedacht omdat iedere beslissing geld kost. Geld dat we met ons allen opbrengen door belastingen en premies te betalen. Na de onderhandelingen, schrijven de ministers en hun ambtenaren van juni tot eind augustus aan de toelichting op de begrotingscijfers.

1.4 Wat gebeurt er na Prinsjesdag?

De Rijksbegroting bestaat uit de begrotingen van alle ministeries. Dat zijn allemaal wetsvoorstellen die moeten worden besproken en goedgekeurd door de Tweede en Eerste Kamer. Onze volksvertegenwoordigers, de leden van de Tweede en Eerste Kamer, maken dus uiteindelijk uit waar ons geld aan wordt besteed.

Meteen na Prinsjesdag spreekt de minister-president met de fractievoorzitters van alle politieke partijen in de Tweede Kamer over de plannen. De Kamerleden geven hun mening en stellen vragen. De minister-president antwoordt en verdedigt de plannen. Dit debat heet de Algemene Politieke Beschouwingen. Kort daarna praat de minister van Financiën met financiële specialisten van de Tweede Kamer. Dit debat heet de Algemene Financiële Beschouwingen.

Vervolgens verdedigt in de weken daarna iedere minister zijn of haar eigen begroting. Een meerderheid in de Tweede Kamer kan de begroting wijzigen (amenderen). Meer of minder geld voor bijvoorbeeld koopkracht van ouderen, wegenbouw en filebestrijding, docenten en stages op scholen, politieauto's of vredesoperaties. Als daarna de Eerste Kamer de begroting goedkeurt, is de begroting wet. Dat doet de Kamer in principe voor 1 januari van het jaar waar de begroting voor is gemaakt. De regering kan de plannen dan vanaf 1 januari gaan uitvoeren en het geld uitgeven.

Vragen

- 1 Wat valt er te lezen in de Miljoenennota?
- 2 Hoeveel begrotingen dient de minister van Financiën in bij de Staten-Generaal: één of meer dan één?
- 3 Wie verdedigt de begroting in de Eerste Kamer en Tweede Kamer?
- 4 Welke begroting wordt er ingediend in september 2010? De begroting voor 2010 of voor 2011?
- 5 Voor welke datum moet de begroting worden vastgesteld?



De minister van Financiën

In de regering zitten alle ministers en staatssecretarissen (het kabinet). Aan het hoofd van de regering staat de koningin (regering = kabinet + koningin). Iedere minister heeft een eigen taak. Elk ministerie heeft een minister en één of meer staatssecretarissen. Aan het hoofd van het ministerie van Financiën staat de minister van Financiën. De eerste minister van Financiën was in 1806 de heer Gogel onder koning Lodewijk Napoleon, een niet zo vertrouwenwekkende naam voor iemand die op de centen moet letten.

De minister van Financiën heeft een bijzondere rol. Hij is verantwoordelijk voor het algemene financiële beleid van het kabinet. De minister houdt toezicht op het functioneren van de financiële instellingen (bijvoorbeeld de banken en de beurs) en het betalingsverkeer. Hij beheert de staatsaandelen en leent als het nodig is geld. De staatssecretaris houdt zich vooral bezig met fiscale wetgeving en het innen van belastingen.

Een heel belangrijke taak van de minister van Financiën is het coördineren van het begrotingsbeleid en het zorgen voor een gezond financieel overheidsbeleid. Hij bewaakt de inkomsten en uitgaven van alle ministeries. Iedere minister heeft geld nodig om zijn taken uit te voeren. De minister van Financiën houdt in de gaten of er niet te veel wordt uitgegeven en zorgt dat het geld van de overheid doelmatig (zuinig) en effectief (met resultaat) wordt besteed. Je zou hem de boekhouder van het kabinet kunnen noemen. Binnen een kabinet heeft de minister van Financiën veel macht: de macht van de geldkraan. Andere ministers kunnen een voorstel dat geld kost alleen naar de Tweede Kamer sturen met toestemming van de minister van Financiën.

De minister van Financiën dient elk jaar op Prinsjesdag de financiële plannen van het kabinet in bij het parlement (de Staten-Generaal). Hij verdedigt de hoofdlijnen van deze plannen tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen die een paar weken daarna plaatsvinden.



In Nederland hebben wij coalitiekabinetten. Dat houdt in dat een kabinet altijd bestaat uit ten minste twee – maar meestal meer – politieke partijen. De minister-president is doorgaans van de grootste politieke partij in de coalitie. De minister van Financiën is meestal van de tweede partij. Dat betekent dat de minister van Financiën veel moet afstemmen voordat hij met de financiële plannen naar buiten kan. Met de minister-president, maar ook met de ministers van andere ministeries. Zij zijn voor een deel van een andere politieke kleur.

De positie van de Nederlandse minister van Financiën is anders dan in veel andere landen. In Nederland verdedigen de ministers hun eigen begroting in het parlement. In veel andere landen verdedigt de minister van Financiën de totale begroting. In landen waar één politieke partij het kabinet vormt is bovendien de politieke afstemming binnen het kabinet eenvoudiger.

De minister van Financiën heeft goede financiële spelregels nodig, juist omdat hij zoveel moet afstemmen. Die spelregels zijn er: het Groei- en Stabiliteitspact van de Europese Unie en de Nederlandse comptabiliteitswet en de regels budgetdiscipline.

Een nieuw kabinet start met een regeerakkoord met heel precieze financiële afspraken en een brief voor alle ministers over hoe je met de minister van Financiën moet samenwerken. In de eerste Miljoenennota van een nieuwe regering legt het kabinet de spelregels nog eens precies uit.



DERDE DINSDAG
IN SEPTEMBER

In het vorige hoofdstuk zagen wij waar Prinsjesdag voor staat. De minister van Financiën biedt op die dag namens het kabinet de Miljoenennota en de begrotingen aan, het geplande huishoudboekje voor het volgende jaar. In dit hoofdstuk zien wij hoeveel geld wij met zijn allen elk jaar bij elkaar brengen via belastingen en premies en waar de ministers dat geld voor gebruiken. Ook zien we wat de overheid doet als er geld te kort is.

2.1 Het eigen huishoudboekje

Waar is mijn geld toch gebleven? Dat is iets wat veel mensen zich afvragen aan het eind van de maand. Daarom houdt een flink aantal mensen een huishoudboekje bij. Dat bestaat uit drie delen: de uitgaven, de inkomsten en het verschil daartussen (tekort of overschot). In tabel 1 staat een voorbeeld.

In de eerste kolom schrijf je je uitgaven op. Eerst de vaste uitgaven zoals je huur of de rente en aflossing voor je huis, het gas, water en licht en daarna de bijkomende uitgaven. Dat zijn de uitgaven die elke maand terugkomen. In de tweede kolom schrijf je je inkomsten op: je salaris, eventuele uitkeringen zoals de kinderbijslag, AOW, WW of bijstand. Het verschil laat zien of je deze maand geld over hebt of geld te kort komt. Het geld dat je over hebt, spaar je, bijvoorbeeld voor grote uitgaven die nog komen (een nieuwe wasmachine of een nieuwe auto). Als je keer op keer geld te kort komt, ga je op zoek naar mogelijkheden om te bezuinigen. Ook kun je proberen om je inkomsten te verhogen door meer te gaan werken. Doe je dat niet, dan krijg je een steeds grotere schuld of sla je een flink gat in je spaargeld.

Tabel 1: het eigen huishoudboekje voor een maand (in euro)

Uitgaven		Inkomsten	
Huur/hypotheek huis	550	Loon na aftrek belastingen	2170
Gas, elektra, water, licht	250	Kinderbijslag	510
Internet, telefoon, krant	100		
Voeding	600		
Meubelen, kleding etc.	400		
Vervoer, verzekeringen en overig	270		
Onverwacht vervangen wasmachine	400		
Vershil: naar spaarrekening	110		
Totaal	2680		2680

In het voorbeeld hierboven was het onverwacht een duur maandje: er moest een nieuwe wasmachine worden aangeschaft. Gelukkig kon de 510 euro aan kinderbijslag van dat kwartaal voor de twee kinderen hiervoor worden gebruikt. Van de kinderbijslag is voor de komende twee maanden nu nog maar 110 euro over. Dit bedrag wordt tijdelijk overgemaakt naar de spaarrekening.

2.2 Het huishoudboekje van de overheid

Het huishoudboekje van de overheid lijkt sterk op het eigen huishoudboekje. Het bestaat ook uit drie delen: de uitgaven, de inkomsten en het verschil (het saldo). Kijk maar naar tabel 2.

In de eerste kolom staat waar de overheid het geld aan uitgeeft. Dat heet collectieve (gezamenlijke) uitgaven. Deze uitgaven bestaan uit vier delen. De uitgaven van het Rijk (alle ministeries), de uitgaven van de gemeenten en provincies (lokale overheid), de sociale zekerheid (alle uitgaven voor werkloosheid, AOW etcetera) en de zorg (alle uitgaven voor de gezondheidszorg: dokters, ziekenhuizen, verpleeghuizen).

In de tweede kolom staan de inkomsten van de overheid. Het grootste deel van de inkomsten van de overheid zijn lasten voor burgers en bedrijven: belastingen op loon, omzetbelasting (btw die je betaalt als je een product in de winkel koopt), accijnzen op de verkoop van bijvoorbeeld tabak en alcohol. Werknemers en werkgevers betalen premies om de uitgaven voor werkloosheid en ziekte te dekken. De overheid ontvangt ook geld uit de verkoop van aardgas. De lokale overheid (gemeenten en provincies) krijgt geld van het Rijk, maar heeft ook eigen inkomsten. Bijvoorbeeld de onroerendezaakbelasting (ozb) op huizen.

Als de uitgaven groter zijn dan de inkomsten, is er een tekort. We noemen dit het begrotingstekort. En omgekeerd, als de inkomsten groter zijn dan de uitgaven, is er een begrotingsoverschot.

Tabel 2: huishoudboekje van de overheid voor 2010 (in miljarden euro)

Collectieve uitgaven	=	Collectieve inkomsten + tekort	
Uitgaven Rijk	122	Belastingen Rijk	132
Uitgaven lokale overheden	49	Inkomsten lokale overheden	25
Uitgaven sociale zekerheid	67	Premies sociale fondsen	80
Uitgaven zorg	64	Gasbaten en overige inkomsten	28
		Totale inkomsten	265
		Verschil= EMU-tekort (lenen)	37
Totaal	302	Totaal	302

Bron: Miljoenennota 2010, blz. 2, 3.

In het voorbeeld hierboven is er een tekort van 37 miljard euro. De uitgaven bedragen 302 miljard euro en de inkomsten 265 miljard. De schuld van de overheid loopt daardoor op met 37 miljard. De overheid leent dat bedrag.

Mensen hebben soms een spaarrekening of een andere reserve die van pas komt als de uitgaven de inkomsten overtreffen. De overheid heeft zo'n reserve niet en moet het ontbrekende bedrag dus lenen, bijvoorbeeld van pensioenfondsen of andere beleggers. Over het geleende bedrag moet de overheid jaarlijks rente betalen tot de lening is afgelost, net als iemand die een hypotheek op zijn huis heeft afgesloten of een persoonlijke lening heeft.

Wat is de overheid?

Als wij het hebben over de overheid is dat niet alleen het Rijk (de ministeries in Den Haag), maar ook de lokale overheid (gemeenten, provincies en enkele andere instellingen) en de sociale fondsen. Dat zijn fondsen

waaruit uitkeringen en voorzieningen worden verstrekt voor sociale verzekeringswetten (bijvoorbeeld voor werkloosheid). De financiering vindt voor het overgrote deel plaats via sociale premies en rijksbijdragen.

2.3 Budgettaire driehoek

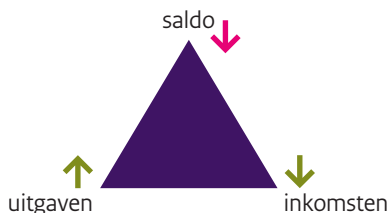
De drie delen van het huishoudboekje van de overheid noemt men ook wel de budgettaire driehoek (figuur 1). De onderdelen van de budgettaire driehoek zijn onderling met elkaar verbonden.

Als de overheid meer geld uitgeeft maar daar verder niets aan doet, gaat het saldo naar beneden. Dat is ook zo als de overheid minder belastingen ontvangt en verder niets doet.

Als een kabinet dus meer geld uitgeeft aan onderwijs en zorg zonder te bezuinigen op andere uitgaven of zonder de belastingen of premies te verhogen, dan leidt dat automatisch tot een hoger begrotingstekort. Een kabinet kan niet tegelijk extra uitgaven doen, belastingen verlagen en het saldo verbeteren.



Figuur 1: de budgettaire driehoek van de overheid: (1) uitgaven, (2) inkomsten en (3) het saldo



2.4 Het nationaal inkomen

Tabel 3: het nationaal inkomen, uitgaven, ontvangsten en saldo

	In miljarden euro	als percentage van het bruto binnenlands product
Nationaal inkomen	580	100
Collectieve ontvangsten overheid	265	46
Collectieve uitgaven overheid	302	52
EMU-saldo (tekort in dit geval)	-37	-6

Met zijn allen verdienen wij in een jaar ongeveer 580 miljard euro (2010). Dat heet het nationaal inkomen. Van het nationaal inkomen geeft de overheid in 2010 ongeveer 52% uit (302 miljard). Dat kan omdat wij met zijn allen belastingen en premies betalen, in 2010 in totaal 46% van het nationale inkomen (265 miljard).

Het verschil tussen inkomsten en uitgaven is het saldo: $265 - 302 = -37$ miljard (ook wel EMU-saldo genoemd, zie ook 2.7). Dat is het bedrag dat de overheid in dit geval te kort komt. In 2008 was er nog een overschot van ongeveer vijf miljard euro.

Omdat we geld te kort komen gaat de overheid lenen. Met het tekort in 2010 neemt de schuld van de overheid toe. De schuld van de overheid is de optelsom van alle begrotingstekorten uit het verleden.

Nationaal inkomen en binnenlands product

Het bruto binnenlands product (bbp) is de waarde van alle goederen en diensten in een land.

Het overschot of tekort op de begroting (EMU-saldo) drukken wij uit als percentage van het bruto binnenlands product (bbp).

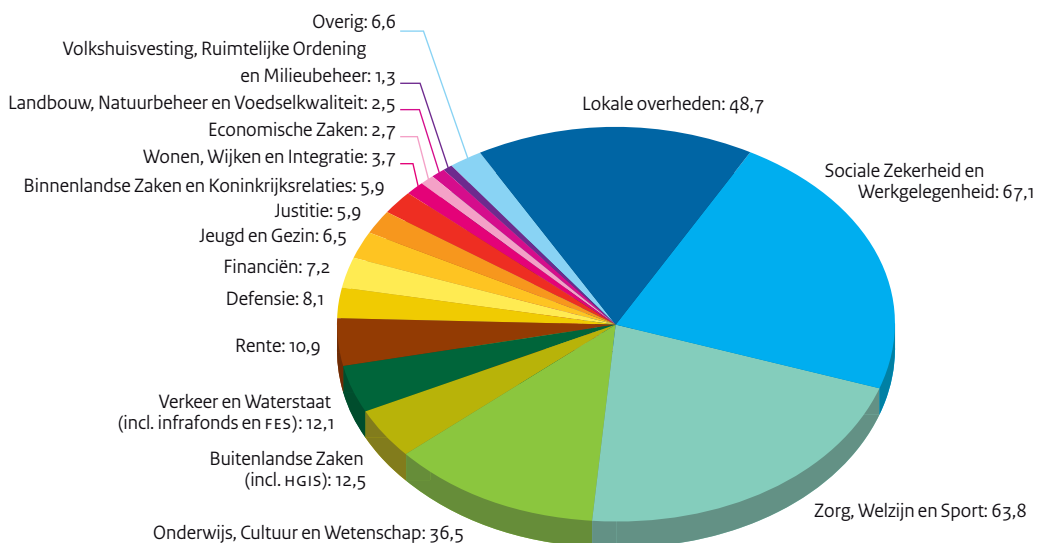
Het nationaal inkomen is wat wij met zijn allen verdienen in Nederland. Het is het bruto binnenlands product, gecorrigeerd met wat wij van de rest van de wereld ontvangen (winstafdrachten uit het buitenland aan

Nederlandse bedrijven) en aan de rest van de wereld afdragen aan – met een deftig woord – primair inkomen. Als de Nederlandse bedrijven meer winstafdracht ontvangen van het buitenland dan het buitenland van Nederland is het nationaal inkomen hoger dan het binnenlands product.

In dit boek gebruiken we voor het gemak de termen nationaal inkomen en bruto binnenlands product door elkaar heen, omdat ze meestal niet ver uit elkaar liggen.

2.5 Waar gaat het geld naar toe?

Figuur 2: collectieve uitgaven 2010: 302 miljard euro



Bron: Miljoenennota 2010, blz. 2 en 3.

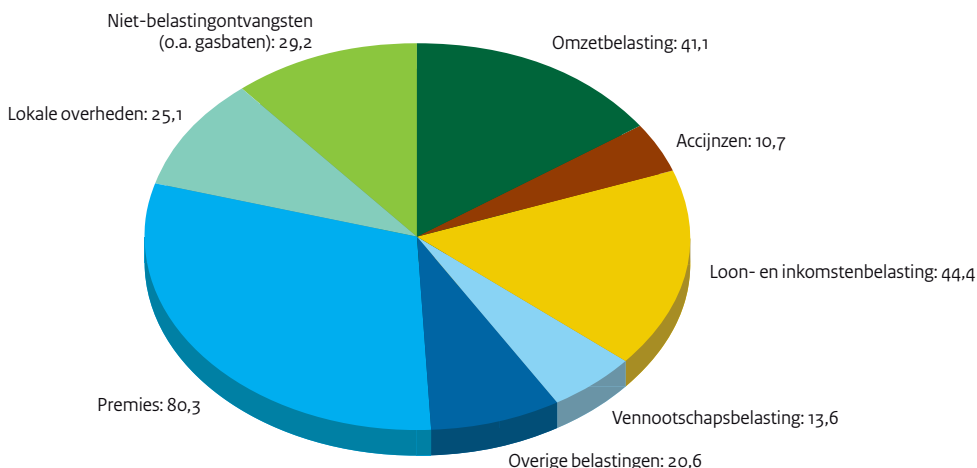
De collectieve uitgaven in 2010 bedragen 302 miljard euro. Dat is heel veel geld. Daarvan geeft de overheid het meeste geld uit aan de sociale zekerheid (werkloosheidsuitkeringen, AOW, bijstand en nog veel meer), daarna aan de zorg, de lokale overheden (gemeenten en provincies) en onderwijs.

Wat niet iedereen zich realiseert is dat er elk jaar ook een flink bedrag wordt uitgegeven aan rente. Dat is eenvoudig te begrijpen nu je weet dat de overheid een schuld heeft. Over deze schuld betaalt de overheid rente, meer dan tien miljard euro per jaar (aan pensioenfondsen en burgers die geld hebben geleend). Als de overheid haar schuld aflost kan dat geld (de rente) aan andere dingen worden besteed. De belastingen kunnen omlaag of we kunnen extra geld uitgeven aan de AOW of de zorg. Uitgaven die nodig zijn omdat er de komende dertig jaar veel ouderen bij komen.

2.6 Waar komt het geld vandaan?

Meer dan 45 procent van ons gezamenlijke inkomen is nodig om alle uitgaven van het Rijk te financieren. Waar komt dat geld vandaan?

Figuur 3: collectieve inkomsten 2010 inclusief premies: 265 miljard euro



Bron: Miljoenennota 2010, blz. 2 en 3.

Het Rijk betaalt zijn uitgaven uit belastingopbrengsten. De collectieve uitgaven voor zorg en sociale zekerheid worden vooral gefinancierd uit premies. Daarnaast zijn er ook niet-belastingontvangsten. In totaal bedragen de collectieve inkomsten 46 procent van het nationaal inkomen in 2010.

Belastingen

Belastingen zijn een collectieve last. Dat betekent dat je als betaler niet meteen iets (een dienst) ervoor terug krijgt. Als je belasting betaalt over je salaris gebruikt de overheid dat geld bijvoorbeeld voor een vredesoperatie in Irak. Er zijn verschillende soorten belastingen:

- kostprijsverhogende belastingen
- belastingen op inkomen, winst en vermogen

Bij de kostprijsverhogende belastingen moet je denken aan de invoerrechten, omzetbelasting en accijnzen. De omzetbelasting maakt een product dat je in de winkel koopt duurder, met zes procent of negentien procent. Dit noemen we ook wel btw. De belastingen op inkomen, winst en vermogen bestaan uit loon- en inkomstenbelasting, dividendbelasting en vennootschapsbelasting.

Premies

Werkgevers en werknemers betalen premies om uitgaven van de sociale fondsen en de zorg te financieren. De sociale premies bestaan uit premies voor de volksverzekeringen en voor de werknemersverzekeringen. De belangrijkste volksverzekeringen zijn de AOW (Algemene Ouderdomswet) en de AWBZ



(Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten). Deze premies zijn onderdeel van de loon- en inkomensheffing.

De belangrijkste werknemersverzekeringen zijn de ww (Werkloosheidswet) en de wia (Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen). Voor de ww betalen de werkgever en de werknemer premie. De premies voor de uitkeringen bij arbeidsongeschiktheid betaalt de werkgever.

Niet-belastingontvangsten

Dit zijn alle begrotingsontvangsten van het Rijk die niet tot de belastingen worden gerekend. Het gaat daarbij vooral om ontvangsten voor verleende overheidsdiensten en kredietverlening door het Rijk. Duidelijke voorbeelden daarvan zijn de bijdrage (leges) die je betaalt voor een paspoort, het lesgeld als bijdrage in een opleiding die je volgt, of de overheid die hout verkoopt uit de staatsbossen. Een ontvangst met een negatieve bijmaak zijn de boeteontvangsten voor verkeersovertredingen. De overheid ontvangt elk jaar miljarden uit de verkoop van aardgas en ontvangt soms geld door staatsdeelnemingen te verkopen, bijvoorbeeld als de overheid straks ABN/AMRO verkoopt.

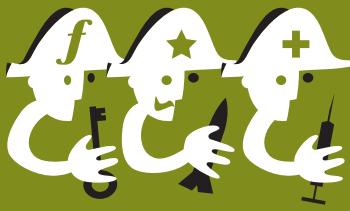
2.7 Het overheidstekort en de overheidsschuld

Als de collectieve uitgaven groter zijn dan de inkomsten van de collectieve sector, is er een overheidstekort. De meest gangbare definitie is die van het EMU-tekort. Om de overheidsfinanciën van de 28 lidstaten van de Europese Unie te kunnen vergelijken, zijn er spelregels gemaakt om het allemaal op dezelfde manier te doen. Volgens deze afspraken (Groeï- en Stabiliteitspact) mag een lidstaat van de Europese Unie geen tekort hebben van meer dan 3% bbp per jaar.

De overheidsschuld mag volgens de Europese afspraken niet hoger zijn dan 60% van het nationaal inkomen (bbp). Als het hoger is moet een kabinet maatregelen nemen om het weer te laten dalen. In de Miljoenennota 2010 verwacht het ministerie van Financiën een EMU-tekort in 2010 van 6,3% en een EMU-schuld van 65,7% van het nationaal inkomen. Nederland gaat in 2010 dus flink over de internationale normen heen, net als bijna alle andere EU-landen trouwens.

Vragen

- 1 Wat is de budgettaire driehoek?
- 2 Wat zijn de totale collectieve uitgaven in 2010 als bedrag in miljarden en als percentage van het bruto binnenlands product (bbp)? Wat valt er onder de collectieve uitgaven?
- 3 Wat zijn de belangrijkste inkomstenbronnen voor het Rijk?
- 4 Wat is het EMU-saldo?
- 5 Wat is de overheidsschuld? Hoe hoog is de overheidsschuld in 2010?



De vakminister

Naast de minister van Financiën en de minister-president zijn er op dit moment (2010) veertien vakministers.

Dertien ministeries en zestien ministers

Er zijn dertien ministeries: Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Financiën, Defensie, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Verkeer en Waterstaat, Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Daarnaast zaten er in het kabinet Balkenende-IV nog drie andere ministers: voor Ontwikkelings-samenwerking, Jeugd en Gezin en Wonen, Wijken en Integratie.

Elke minister voert taken uit en heeft daarvoor geld op zijn of haar begroting staan. De ene begroting is groter dan de andere. Zo is de begroting van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bijna duizend keer zo groot als die van de minister-president. De minister-president, die over de begroting van Algemene Zaken gaat, moet het (in 2010) doen met een begroting van ruim 70 miljoen

euro. Dat komt omdat hij vooral regelt dat alle andere ministers goed hun werk doen. Daar heeft hij niet veel ambtenaren voor nodig.

Zijn belangrijkste andere taak is het geven van voorlichting over het beleid van het kabinet via de Rijksvoorlichtingsdienst.

Een vakminister is verantwoordelijk voor het op de goede manier uitgeven van het geld op zijn begroting. Dat betekent dat de minister het geld rechtmatig, doelmatig en doeltreffend moet uitgeven. Rechtmatig betekent dat de minister goed moet controleren dat het geld daar naartoe gaat waar het naartoe moet gaan. Doelmatig betekent dat het resultaat op moet leveren. Bijvoorbeeld kiezen voor meer agenten op straat in plaats van achter een bureau. Doeltreffend beleid betekent dat de genomen maatregelen echt moeten helpen, bijvoorbeeld om Nederland veiliger te maken. De vakminister wordt bij zijn of haar financiële taken geholpen door een centrale directie Financieel-Economische Zaken. Elk ministerie heeft er één.

Als er iets mis is, moet een minister dat uitleggen aan de Tweede Kamer en niet de minister van Financiën. Als de aanschaf van een nieuw gevechtsvliegtuig bijvoorbeeld meer gaat kosten dan was begroot, moet de minister van Defensie dat uitleggen in de Tweede Kamer.



DERDE DINSDAG
IN SEPTEMBER

Waarom hebben wij eigenlijk een overheid?

Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat wij een groot deel van ons inkomen (ongeveer 45% van het nationaal inkomen) afdragen aan de overheid, vooral via belastingen. Samen met de geïnde premies gebruikt de overheid dit geld om allerlei collectieve uitgaven van te betalen: defensie (om ons land te verdedigen/troepen in Afghanistan), onderwijs (scholen), zorg (ziekenhuizen), uitkeringen voor ouderdom, werkloosheid enzovoort. Allemaal nuttige zaken, maar waarom bemoeit de overheid zich hiermee? Kunnen bedrijven ('de markt') niet voor scholen en ziekenhuizen zorgen?

Wat bedoelen we met markt?

Als we het in dit hoofdstuk hebben over de markt bedoelen we het bedrijfsleven. Bedrijven maken producten en bieden deze op de markt aan voor een bepaalde prijs. We hebben het dan niet alleen over

een bakker of een fietsenfabriek, maar soms ook over een school of een ziekenhuis. Want scholen en ziekenhuizen die niet van de overheid zijn, zijn onderdeel van de markt.

Wij kijken in dit hoofdstuk eerst welke instellingen bij de collectieve sector (de overheidssector) horen, en hoe het komt dat de overheid steeds groter is gegroeid. Daarna geven we zeven redenen waarom de overheid ingrijpt, waarom de overheid bepaalde dingen wel doet en andere niet. Vervolgens geven we aan wat de nadelen van overheidsingrijpen (kunnen) zijn. De conclusie is dat we per geval moeten afwegen of de voordelen van het ingrijpen door de overheid opwegen tegen de nadelen.

3.1 Waaruit bestaat de collectieve sector?

Tot de collectieve sector behoren alle instellingen waarvan de activiteiten grotendeels uit publieke middelen – van 'onze belastingcenten' – worden betaald. Het grote verschil met de marktsector is dat bedrijven hun activiteiten betalen door hun producten te verkopen: met het geld dat wij bijvoorbeeld betalen voor een brood.

De collectieve sector bestaat uit de volgende instellingen:

- het Rijk = ministeries, baten-lastendiensten en begrotingsfondsen;
- de overige publiekrechtelijke lichamen en instellingen = provincies, gemeenten en waterschappen;
- de instellingen die de sociale zekerheid verzorgen = uitkeringsinstanties ww, wao en kinderbijslag;
- overige instellingen = scholen, ziekenhuizen en bejaardentehuizen.

3.2 Hoe groot moet de overheid zijn?

De vraag hoe groot (of klein) de overheid moet zijn, is in eerste instantie een politieke vraag, maar ook een vraag waar verschillende economen heel verschillende antwoorden op geven. Hun antwoord hangt vooral af van het vertrouwen dat mensen hebben in de markt en de overheid en het belang dat zij hechten aan een rechtvaardige inkomensverdeling.

De klassieke economen, zoals Adam Smith (1723-1790) en Jean-Baptiste Say (1767-1832) zijn voor een kleine overheid. Een uitspraak van Say is: 'De beste begroting is de kleinste begroting'. De overheid moet volgens deze econoom alleen zorgen voor het bestuur van het land, het handhaven van de rechtsorde en het verdedigen van het land. Al het andere kan aan de burgers worden overgelaten. Dit noemt men wel een nachtwakersstaat, omdat er vroeger nachtwakers waren die zorgden voor het handhaven van orde en veiligheid.

Adam Smith is voor een iets grotere overheid. De overheid moet van hem ook zorgen voor goederen en diensten die burgers zelf niet maken en leveren, zoals wegen, bruggen en rioleringen.

Latere economen zijn vaak voor een grotere overheid. Zij zien dat veel overlaten aan de markt lang niet altijd tot goede uitkomsten leidt.

In de jaren dertig van de twintigste eeuw was er een grote, wereldwijde economische crisis door het ineensstorten van de beurs, hoge inflatie en hoge werkloosheid. Tijdens deze crisis verscheen een boek van de econoom John Maynard Keynes (1883-1946), waarin hij pleitte voor een actieve overheid in recessietijd.

De overheid groeide omdat mensen de markt steeds minder vertrouwden, en omdat de samenleving ingewikkelder werd door verstedelijking, industrialisatie, computerisering en globalisering.

De overheid is de afgelopen honderd jaar schoksgewijs groter geworden. In 1900 waren de collectieve uitgaven tien procent van het nationaal inkomen, in 2000 was dat ruim veertig procent, en in de jaren tachtig van de vorige eeuw ongeveer zestig procent. De uitgaven van de overheid liepen ook op omdat de overheid steeds meer is gaan doen aan de herverdeling van inkomens.

Waardoor komt het nog meer dat de overheid steeds groter wordt? Door de ziekte van 'Baumol'. Daarmee bedoelen we dat de productiviteit van dienstverlening van de overheid kleiner is dan die van het bedrijfsleven. In het bedrijfsleven worden producten bijvoorbeeld goedkoper door te automatiseren of door er veel van te maken. Voor de overheid geldt dat minder. De overheid verleent vooral diensten en die zijn moeilijker om te automatiseren of te vermeerderen. Bijvoorbeeld de zorg voor mensen in een bejaardentehuis. Daardoor stijgen de arbeidskosten per eenheid 'product' bij de overheid sterker dan in de markt.

Door de jaarlijkse economische groei worden wij als samenleving elk jaar welvarender en hoeft een grotere overheid niet ten koste te gaan van onze uitgaven aan marktgoederen en diensten. Integendeel: mensen hebben steeds meer auto's, televisies en computers.

Vooral in crisisperioden stijgen de uitgaven van de overheid snel, om daarna weer wat terug te vallen.

Je zag het ook bij de kredietcrisis in 2008. Met enige vertraging liepen vooral de werkloosheidsuitgaven op. Daarnaast is er ook een roep om meer toezicht op de financiële sector en een beperking van de bonussen in het bankwezen. Maatregelen op dit vlak hebben echter geen grote gevolgen voor de overheidsuitgaven. Zij laten wel zien dat de waardering voor de overheid meebeweegt met de crisis.

3.3 Waarom is er behoefte aan een overheid?

Veel overheidsoptreden vindt plaats omdat de markt niet perfect is. De ‘onzichtbare hand’ van de markt (Adam Smith) werkt lang niet altijd even goed. Dat betekent dat bepaalde dingen niet gebeuren, niet gedaan worden als de overheid het niet doet. Niemand bouwt zo maar uit zichzelf een dijk om anderen tegen de zee te beschermen. Dijken, politie en straatverlichting zouden er zonder een overheid waarschijnlijk niet zijn.

Ook de overheid doet het niet altijd goed. Daarom is het belangrijk dat de overheid alleen in de markt ingrijpt als daar een goede reden voor is, en als de voordelen van het ingrijpen van de overheid groter zijn dan de nadelen.

Zeven redenen om als overheid in te grijpen

- 1 Collectieve goederen
- 2 Externe effecten
- 3 Schaafeffecten
- 4 Informatieasymmetrie
- 5 Een rechtvaardige inkomensverdeling
- 6 Paternalisme
- 7 Economische ontwikkeling

3.3.1 Collectieve goederen

Er is sprake van een ‘zuiver collectief goed’ als iedereen van dat goed profiteert, als het profijt van de één niet ten koste gaat van een ander en als het onmogelijk is om te voorkomen dat iemand anders ook van het goed profiteert.

Bijvoorbeeld: nationale veiligheid is een ‘zuiver collectief goed’. Het leger zorgt voor de veiligheid van iedereen. Dat is een voordeel dat je aan niemand kunt onthouden en waar niemand last van heeft.

Waarom kun je een leger niet aan de markt overlaten? Dat komt omdat een bedrijf geen prijs kan vragen voor een leger en er weinig valt te verdienen. Iedereen die niet meebetaalt kan toch van het leger profiteren. In economen-taal heet dat ‘free-rider’-gedrag (gratis meeliften).

Veel ‘zuiver collectieve goederen’ zijn er niet. De overheid verstrekt echter ook ‘quasi collectieve goederen’, zoals wegen. Dat is een goed dat ook door de markt geleverd zou kunnen worden, maar toch doet de overheid het vooral zelf. Waarom? Omdat het in Nederland erg duur zou worden voor automobilisten als de markt wegen gaat aanleggen en uitbaten. Want in ons kleine land

hebben onze snelwegen veel op- en afritten nodig, en dat maakt tolheffing omslachtig en – dus – duur. Met nieuwe technieken zoals elektronische tolpoortjes kan dat natuurlijk veranderen. Zeker als dat ook een oplossing zou zijn voor fileproblemen.

Tabel 4: drie smaken goederen

Zuiver collectief goed	Leger, politie
Quasi collectief goed	Weg, museum, onderwijs
Markt	Appel, I-pod

3.3.2 Externe effecten

Een extern effect is dat als iemand een goed maakt of consumeert, een ander daar een nadeel of voordeel van heeft waar niet voor wordt betaald. Er zijn negatieve en positieve externe effecten.

Een voorbeeld van een negatief extern effect is als een producent een rivier vervuult. Door die vervuiling wordt het duurder om dit water te zuiveren voor drinkwater. Je kunt de vervuiler daarvoor laten betalen door hem te laten betalen, bijvoorbeeld via een boete. De vervuiler gaat daardoor waarschijnlijk minder vervuilen, want dat kost geld.

Een voorbeeld van een positief extern effect is onderwijs. Goed onderwijs maakt iemand productiever en zorgt misschien ook voor een hoger inkomen. Ook leidt goed onderwijs tot minder criminaliteit en een betere gezondheid. Daar profiteren alle belastingbetalers van, want er is minder geld nodig voor veiligheid en zorg.

3.3.3 Schaafeffecten

Als een producent heel veel macht heeft, bijvoorbeeld omdat hij de enige aanbieder van een bepaald product is, kan de prijs van dat product onnodig hoog worden voor een consument. Dat levert wel een voordeel op voor de producent, maar het nadeel van alle consumenten weegt daar eigenlijk niet tegen op. Er is dan sprake van een lagere welvaart dan mogelijk is. In het Engels heet dat een 'deadweight loss'.

De kans op een machtspositie is groot als een producent grote startinvesteringen doet, bijvoorbeeld in een treinennet, een energienetwerk of een waterleiding.

De overheid heeft dan drie mogelijke oplossingen.

De eerste oplossing is om de productie in handen te geven van overheidsbedrijven en zich te bemoeien met de prijzen die deze bedrijven mogen vragen. Zo werkten de nutsbedrijven voor water, gas en elektriciteit het grootste deel van de vorige eeuw. Het nadeel was dat overheidsbedrijven minder efficiënt zijn dan particuliere bedrijven.

De tweede oplossing is om de markt wel te laten produceren, maar een toezichthouder de prijzen in de gaten te laten houden. Zo houdt de Nationale Mededingingsautoriteit (NMa) bijvoorbeeld toezicht op de energiemarkt, de

spoorwegen en de post en telecommunicatie. De Nederlandse Zorgautoriteit houdt toezicht op de marktwerking in de gezondheidszorg.

Een derde oplossing is om een bestaand overheidsbedrijf in tweeën te splitsen: in een onderneming die de infrastructuur beheert en een bedrijf dat het product levert (Prorail en de ns). Als ook andere ondernemingen worden toegelaten op de infrastructuur ontstaat er concurrentie. Zo kunnen consumenten nu ook kiezen uit meerdere leveranciers voor licht en gas (de aanbieders NUON, Essent, ENECO, Nederlandse Energiemaatschappij, OXXIO, Greenchoice en anderen).

3.3.4 Informatieasymmetrie

Een markt werkt goed als je weet wat je van het product kunt verwachten. Vaak weet je dat niet als consument. Beoordelingssystemen op internet van bijvoorbeeld restaurants en huizen zijn dan een goede oplossing. Ook kunnen bedrijven samen een keurmerk geven, of de overheid kan zich ermee gaan bemoeien.

3.3.5 Een rechtvaardige inkomensverdeling

Een belangrijke onvolkomenheid van het marktmechanisme is dat het geen garantie biedt op een inkomensverdeling die als rechtvaardig wordt ervaren. Niet iedereen profiteert in dezelfde mate van de markt. De overheid is daarom invloed gaan uitoefenen op de verdeling van inkomens. Dat doet de overheid door tarieven van belastingen en premies te wijzigen en toeslagen of subsidies te geven aan bepaalde groepen mensen. Voorbeelden daarvan zijn de huurtoeslag, de kinderbijslag en de AOW.

Herverdeling gaat vaak ten koste van de efficiëntie. Dat betekent dat het land als geheel er iets minder welvarend van wordt. De politiek moet rechtvaardige inkomensverdeling en efficiëntie tegen elkaar afwegen.

3.3.6 Paternalisme

Als de overheid vindt dat burgers onvoldoende begrijpen dat bepaald gedrag goed of slecht is, kan zij ook ingrijpen. Zo stimuleert de overheid het bezoek aan musea en theaters met subsidies. Ook ontmoedigt de overheid het gebruik van drank en tabak door de reclame daarvoor te beperken (regelgeving) en het gebruik duurder te maken door heffingen (accijnzen). Door regelgeving verbiedt de overheid roken in openbare ruimtes en de verkoop van alcohol aan jongeren jonger dan 16 jaar.

3.3.7 Economische ontwikkeling

Een reden voor actief overheidsingrijpen kan zijn om in een tijd waarin de economie minder snel groeit door een actief overheidsbeleid de effecten daarvan te beperken. En omgekeerd de bestedingen te beperken als de economie snel groeit. De econoom Keynes was hier een voorstander van, maar veel economen nu denken dat de overheid beter niet te veel kan sturen. Dat komt omdat het moeilijk is te voorspellen wanneer de economie traag groeit of krimpt. Bovendien heeft de overheid tijd nodig om te reageren. Het gevolg is dat de overheid vaak mis schiet. Het stimuleert de economie als de groei al weer op gang komt en omgekeerd. Bovendien is de politieke wil er vaak niet om te bezuinigen als



de economie snel groeit en er veel extra belastinggeld binnen komt. De meeste economen zijn daarom tegen actief overheidsingrijpen. Door de kredietcrisis groeit het aantal voorstanders wel weer wat.

In hoofdstuk 4 zullen wij zien dat de Nederlandse begrotingsregels zo zijn gebouwd dat de overheidsinkomsten 'automatisch' al tegen de conjunctuur in bewegen. Als de economie snel groeit is er sprake van extra belastinginkomsten en een lager overheidstekort. En omgekeerd als de economie traag groeit of krimpt vallen de belastinginkomsten tegen en is er sprake van een groter overheidstekort. Pas als het overheidstekort boven de 3% bbp dreigt uit te komen volgen er bezuinigingen.

3.4 De nadelen van de overheid

Er zijn in ieder geval wel zeven redenen om als overheid in te grijpen. En er zijn er vast nog meer te verzinnen. Meestal is de reden dat de markt niet alles goed kan regelen. Het is dan natuurlijk wel de vraag of de overheid het dan wel goed kan regelen en of er ook nadelen aan het overheidsingrijpen vastzitten. Er zijn verschillende redenen waarom ingrijpen door de overheid niet altijd de beste oplossing is:

- 1 De uitvoeringskosten van de overheid wegen niet altijd op tegen de nadelen van de markt.
- 2 Politieke besluiten sluiten niet altijd aan bij de voorkeuren van de gemiddelde kiezer.
- 3 Politici zijn vaak te veel bezig met de eerstkomende verkiezingen.
- 4 Politici zijn vaak gevoelig voor de lobby van minderheidsgroepen.
- 5 Ambtenaren gebruiken soms hun macht om een eigen agenda uit te voeren: dit leidt per saldo tot een grotere overheid, meer regels en meer bureaucratie.

3.5 Samenvatting

De overheid treedt op omdat de 'onzichtbare hand' van de markt niet alles kan regelen. Waar de markt tekort schiet kan de overheid ingrijpen. Dat levert efficiëntiewinst op. Daarnaast kan de overheid de inkomensverdeling wijzigen. Samen zijn dat de baten.

Daar staat tegenover dat de overheid niet gratis werkt. Het geld dat de overheid nodig heeft voor het beleid krijgt het van de burger via belastingen en premies. Die burger kan dat dan niet aan iets anders uitgeven. Daar komen bij de redenen waardoor de overheid minder goed werkt. Samen zijn dat de kosten.

Voordat de overheid ingrijpt is het belangrijk om eerst de baten van het ingrijpen af te wegen tegen de kosten.

Vragen

- 1 Waaruit bestaat de collectieve sector?
- 2 Noem zeven redenen voor de overheid om in te grijpen.
- 3 Is een dijk een 'zuiver collectief goed'?
- 4 Waarom zou de overheid ingrijpen in de markt voor het openbaar vervoer? Noem ten minste twee van de zeven redenen uit dit hoofdstuk.
- 5 Wat zijn de nadelen van overheidsingrijpen?



Het Centraal Planbureau

Het Centraal Planbureau (CPB) is in 1945 opgericht. De latere Nobelprijswinnaar Jan Tinbergen was de eerste directeur.

Het Centraal Planbureau speelt een belangrijke rol bij het begrotingsbeleid. Het bureau is onderdeel van het ministerie van Economische Zaken, maar is in zijn handelen verder onafhankelijk. De medewerkers van het CPB maken economische ramingen. Het CPB schat bijvoorbeeld in wat een vat olie gaat kosten. Dat is belangrijk te weten, want een hogere olieprijs leidt tot hogere kosten voor bedrijven en burgers. Dit gebeurt ook als het gaat om de rente, de werkloosheid en vele andere zaken.

Juist omdat het CPB een onafhankelijk instituut is, net als de raminginstituten in België en Oostenrijk, zijn hun ramingen beter dan die van landen waar het ministerie van Financiën of Economische Zaken zelf ramingen maakt. Die ramingen zijn vaak wat te optimistisch.

Het CPB maakt eens in de vier jaar een 'scenario': een grote raming voor een nieuw kabinet. Het rekent dan voor vier jaar vooruit uit wat het gaat kosten als het beleid van het oude kabinet wordt uitgevoerd. De politieke partijen houden daar dan rekening mee in hun verkiezingsprogramma's en zetten daarin wat ze meer willen gaan doen en wat minder. Als ze dat netjes hebben gedaan, rekent het CPB voor ze uit wat dat oplevert aan extra

economische groei, banen, koopkracht voor de burgers en winsten voor de bedrijven. Ook rekent het CPB uit wat er dan gebeurt met de uitgaven van de ministeries, de belastingen en het tekort van de overheid. Neemt dat toe of neemt dat af?

In de debatten voor de verkiezingen willen de politieke partijen laten zien dat hun programma goed is voor de burgers en de bedrijven, en dat zij het geld van de belastingbetaler niet verkwisten. Zo helpt het CPB om verschillen tussen partijen duidelijk te maken in harde cijfers. Deze aanpak is uniek in de wereld. Het CPB probeert in de doorrekening van verkiezingsprogramma's ook aandacht te besteden aan de positieve effecten van onderwijs en maatregelen voor het milieu op de lange termijn.

Een nieuw kabinet gebruikt de berekeningen van het CPB voor het opstellen van een nieuw regeerakkoord (een overeenkomst tussen de politieke partijen in de coalitie). Omdat de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen ook al zijn doorgerekend, gaat het opstellen hiervan soepeler dan anders het geval zou zijn geweest. Nieuwe ideeën die tijdens de formatie opkomen rekent het CPB ook snel door.

Elk jaar maakt het CPB voor het lopende jaar en het komende jaar actuele prognoses. Het kabinet past daar elk jaar in het voorjaar zijn plannen op aan.



Het begrotingsbeleid: de rekensom voor een nieuw kabinet en de begrotingsregels

In de vorige hoofdstukken hebben wij gezien waarom er een overheid is en dat deze in de tijd flink is gegroeid. In dit hoofdstuk gaat het over het maken van de begroting: het budgettaire kader, de spelregels en de manier waarop de overheid een begroting maakt. We beginnen met het begrotingsbeleid.

4.1 Wat is begrotingsbeleid?

Geld kun je maar één keer uitgeven. Daarom moet je keuzes maken en prioriteiten stellen. Het begrotingsbeleid is simpel gezegd de manier waarop de overheid omgaat met het uitgeven en ontvangen van geld. Een nieuw kabinet maakt zijn plannen voor de komende vier jaar bekend in een regeerakkoord. Daarin worden ook de afspraken vastgelegd over het begrotingsbeleid. Het gaat om afspraken over het tekort dat het kabinet wil accepteren, over hoeveel geld er elk jaar mag worden uitgegeven, over wat je doet met extra gasinkomsten als de olieprijs stijgt. Komt er genoeg geld binnen om alle uitgaven te kunnen doen of moet er ook geleend worden? Wat doet het kabinet als de werkelijkheid er anders uitziet? Geven we de komende vier jaar meer geld uit aan onderwijs of aan zorg, of aan allebei? Het geheel aan afspraken is het begrotingsbeleid. De minister van Financiën is als eerste daarvoor verantwoordelijk. Het begrotingsbeleid bestaat uit twee delen:

- 1 de politieke rekensom voor de komende kabinetsperiode (vier jaar);
- 2 de begrotingsregels tijdens de kabinetsperiode.

4.2 De politieke rekensom van het CPB voor een nieuw kabinet

Het belang van economische ontwikkelingen

Bij het maken van de politieke rekensom (wat gaat het beleid van het kabinet kosten) voor de komende vier jaar is de verwachte economische ontwikkeling van groot belang. Hoe ontwikkelt de wereldhandel zich de komende vier jaar? Verwacht men economisch groei of krimp? Meer groei betekent meer productie en dat betekent weer meer werkgelegenheid, hogere belastingopbrengsten en minder uitkeringsgerechtigden. Dus: meer inkomsten en lagere uitgaven omdat de overheid minder aan werkloosheidsuitkeringen hoeft

uit te geven. Dus: meer geld over voor plannen.

Maar het kan ook slecht gaan met de economie en dat heeft dan negatieve gevolgen voor de overheidsfinanciën: hogere uitgaven voor sociale zekerheid (werkloosheid, bijstand, arbeidsmarktbemiddeling) en lagere belastingontvangsten, bijvoorbeeld door lagere winsten van de bedrijven.

In alle gevallen betekent begroten keuzes maken: over de hoogte van het budget en over de verdeling.

Een nieuw kabinet gebruikt de berekening van het CPB voor het opstellen van een nieuw regeerakkoord. Het maken van de politieke rekensom (wat gaat het beleid de komende vier jaar kosten) bestaat uit de volgende drie stappen:

- 1 Het CPB maakt een som voor het laatste jaar van een nieuw kabinet.
- 2 Het nieuwe kabinet neemt maatregelen.
- 3 Het CPB maakt een nieuwe politieke rekensom.

We gaan deze stappen eens langs voor een nieuw kabinet dat met drie partijen gaat regeren van 2010 tot en met 2015. Het jaar 2011 is het eerste begrotingsjaar van dit nieuwe kabinet, 2015 het vijfde begrotingsjaar. (Het jaar 2010 is bijzonder: het is ook het laatste begrotingsjaar van het zittende kabinet). Door de voortijdige val van het vorige kabinet is de regeerperiode van een nieuw kabinet tot mei 2015 en daardoor vijf begrotingsjaren in plaats van de gebruikelijke vier.

4.2.1 Stap 1: de eerste som van het CPB

In deze eerste som voor het nieuwe kabinet rekent het CPB uit hoe het huishoudboekje eruit ziet als het nieuwe kabinet niets verandert aan de plannen van het oude kabinet (ongewijzigd beleid heet dat). Het CPB maakt die som voor het laatste jaar van het nieuwe kabinet. Start een kabinet in 2010 dan maakt het bureau de som voor 2015. De som ziet er dan bijvoorbeeld zo uit:

Stap 1: de eerste som van het CPB (in miljarden euro)

Collectieve uitgaven		=	Collectieve inkomsten + tekort	
Uitgaven Rijk	120		Belastingen Rijk	140
Uitgaven lokale overheden	45		Inkomsten lokale overheden	28
Uitgaven sociale zekerheid	70		Premies sociale fondsen	90
Uitgaven zorg	65		Gasbaten en overige inkomsten	30
			Totale inkomsten	288
			EMU-tekort	12
Totaal	300		Totaal	300

Het regeerakkoord

Een regeerakkoord is een overeenkomst tussen de politieke partijen die samen een kabinet gaan vormen. Over dat akkoord onderhandelt men soms heel lang. Gemiddeld zo'n 90 dagen. Dat gebeurt tijdens de zogeheten kabinetsformatie. Het akkoord bevat het plan van het nieuwe kabinet voor de komende vier jaar. In het akkoord staan ook de begrotingsdoelen:

- 1 Hoe hoog mag het tekort zijn aan het einde van de vier jaar?
- 2 Hoe hoog mogen de uitgaven zijn in de komende vier jaar? Welke begroting krijgt er geld bij (intensivering) en welke krijgt minder (bezuiniging).
- 3 Wat zijn de regels voor de begrotingsdiscipline? Wat je doet als het meevalt en wat als het tegenvalt?

4.2.2 Stap 2: verkiezingsprogramma's en de maatregelen van een nieuw kabinet

In de verkiezingsprogramma's van de drie politieke partijen die het kabinet gaan vormen staan hun politieke plannen en wensen. De ene partij wil bijvoorbeeld vooral het onderwijs verbeteren, de ander wil meer geld uitgeven aan kinderbijslag en de derde partij wil geld besteden aan een betere gezondheidszorg. Tegelijk willen twee van de drie partijen een klein overschot op de begroting aan het einde van de vier jaar. De derde partij gaat akkoord met een klein tekort. Het gevolg is dat ze alle drie flink willen bezuinigen. Onder andere door – net als ieder ander kabinet - het aantal ambtenaren te verminderen en minder regelgeving voor bedrijven. Over de andere bezuinigingen zijn ze het niet echt eens. Het gevolg: zware onderhandelingen. Hieronder staat een voorbeeld van hoe de uitkomst van deze onderhandelingen er uit kan zien.

Stap 2: maatregelen Regeerakkoord nieuwe kabinet (in miljarden euro)

Verandering collectieve uitgaven		Verandering collectieve inkomsten + tekort	
De kosten van het plan (19 miljard)			
Intensiveringen Rijk (bv. onderwijs)	2	Lastenverlichting burgers	-1
Intensiveringen sociale zekerheid (bv. kinderbijslag)	2	Verminderen EMU-tekort	-12
Intensiveringen zorg	2		
Subtotaal	+6	Subtotaal	-13
De financiering (19 miljard)			
Bezuinigingen Rijk	-8	Lastenverzwaring bedrijven	2
Bezuinigingen lokale overheden	-1		
Bezuinigingen sociale zekerheid	-6		
Bezuinigingen zorg	-2		
Subtotaal	-17	Subtotaal	2

NB: een plus bij de uitgaven kost geld, een min bij de inkomsten en het tekort kost geld.

Het nieuwe kabinet gaat voor zes miljard nieuwe plannen maken en verlaagt voor een miljard de belastingen. Alle partijen hebben zo een beetje hun zin gekregen. Er gaat geld naar onderwijs, naar de kinderbijslag en naar de gezondheidszorg. Over het tekort zijn ze het ook eens geworden. Dat mag niet twaalf miljard zijn, maar moet terug naar nul. Dat plan kost negentien miljard ($6 + 1 + 12$).

Deze negentien miljard aan plannen wordt gefinancierd door zeventien miljard te bezuinigen op de uitgaven en voor twee miljard de belastingen en premies voor het bedrijfsleven te verhogen. Zo is de budgetdriehoek weer sluitend. De ambtenaren worden niet gespaard, maar veel meer terreinen zijn de klos. Zelfs op onderwijs en de gezondheidszorg, die toch ook extra geld krijgen, bezuinigt het nieuwe kabinet.

Bezuinigen en intensiveren

Een bezuiniging is als een minister minder geld krijgt om uit te geven. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap krijgt bijvoorbeeld honderd miljoen euro minder voor zijn begroting van de minister van Financiën. Hij gaat daarom op allerlei verschillende uitgaven bezuinigen, bijvoorbeeld: minder ambtenaren (twintig miljoen euro), grotere klassen (veertig miljoen euro), lagere salarissen leraren (veertig miljoen euro). Een ander woord voor bezuinigen is ombuigen.

Een intensivering is als je meer geld krijgt om uit te geven. De minister van Volksgezondheid krijgt bijvoorbeeld zestig miljoen meer om extra verpleeghuizen te kunnen bouwen.

Een lastenverzwaring is als een burger of een bedrijf meer belasting moet gaan betalen (extra accijns op benzine bijvoorbeeld). Een lastenverlichting is als men juist minder moet betalen.

4.2.3 Stap 3: het huishoudboekje van het nieuwe kabinet

Stap 3: huishoudboekje nieuw kabinet = som CPB + maatregelen (in miljarden euro)

Collectieve uitgaven		=	Collectieve inkomsten + tekort	
Uitgaven Rijk	114		Belastingen Rijk	141
Uitgaven lokale overheden	44		Inkomsten lokale overheden	28
Uitgaven sociale zekerheid	66		Premies sociale fondsen	90
Uitgaven zorg	65		Gasbaten en overige inkomsten	30
			Totale inkomsten	289
			EMU-tekort	0
Totaal	289		Totaal	289

Het resultaat van al dit gereken is dat de uitgaven elf miljard lager zijn dan in de som van het CPB. De inkomsten zijn nu precies gelijk aan de uitgaven. Er is geen tekort!

4.3 Hoe hoog mag het tekort zijn aan het eind van een kabinetsperiode?

Hoe bepaalt een kabinet hoe hoog het tekort mag zijn aan het einde van de vier jaar? Een kabinet wil meestal zo snel mogelijk een evenwicht hebben op de begroting (inkomsten gelijk aan de uitgaven) of liever nog een overschot (inkomsten groter dan de uitgaven). Als de economie (conjunctuur) tegen zit kan dit moeilijker worden. Dan heb je tijd nodig en ombuigingen voordat de begroting weer in evenwicht is.

Europese afspraken

Nederland heeft als lid van de Europese Unie te maken met Europese afspraken over de overheidsfinanciën. Deze afspraken staan in het Verdrag van Maastricht en in het Groei- en Stabiliteitspact. Zo mag het tekort niet

groter zijn dan 3% bbp. Ieder land moet dus in ieder geval onder die grens blijven, of er zo snel mogelijk naartoe.

Waarom heeft een kabinet liever een overschot dan een tekort? Een tekort betekent dat een kabinet moet lenen en straks rente moet betalen en de lening moet aflossen. Dat kost geld, net als wanneer je privé een lening afsluit om een auto te kopen of voor een verbouwing aan je huis. Door de kosten voor rente en aflossing, heb je minder geld over om uit te geven. Dat geldt ook voor de overheid.

Vergrijzing

Een extra reden om te streven naar een overschot op de begroting is de vergrijzing van de Nederlandse bevolking. Nu zijn twee op de tien Nederlanders ouder dan 65 jaar (20%). In 2040 zijn dat er vieren eenhalf op de tien (45%). Dat betekent extra uitgaven voor AOW

en zorg en relatief minder werkende mensen om belastingen bij te innen. Geld hiervoor vrijmaken kan door schuld af te lossen. Als je schuld aflost, dalen de rentebetalingen. Zo komt er ruimte op de begroting voor andere uitgaven.



4.4 De begrotingsregels van een kabinet

In het regeerakkoord maakt een kabinet afspraken over de begrotingsregels. Tijdens de kabinetsperiode kan er immers van alles veranderen. De economische groei kan tegenvallen waardoor er minder belastingen binnenkomen, plannen kunnen duurder of goedkoper uitvallen, ministers kunnen met nieuwe wensen komen. Regels zijn dan handig om te weten wat er dan moet gebeuren: ze zorgen voor bestuurlijke rust en laten de begroting mee-ademen met de economische ontwikkelingen.

Een meevaller, wat is dat en waar blijft die?

In de krant lees je regelmatig dat 'Den Haag' te maken heeft met een meevaller of - nog vaker - met nieuwe tegenvallers. Wat betekent dat dan?

Wat betekent het bijvoorbeeld als er een meevaller is bij de basisscholen? In de begroting is een bepaald bedrag uitgetrokken om de basisscholen te betalen. Als er minder leerlingen naar die scholen gaan, bijvoorbeeld omdat er minder kinderen zijn geboren, is er minder geld nodig voor scholen. Dat heet in het Haagse jargon een meevaller.

Waar blijft die meevaller? Krijgt de minister van Financiën die op zijn rekening gestort? Nee. Eerst wordt er goed gekeken op de begroting van het ministerie van

Onderwijs of er ook tegenvallers zijn. Misschien zijn er op hetzelfde moment wel meer studenten dan gedacht. De minister mag de meevaller dan gebruiken om deze tegenvaller op te vangen. Als dat niet zo is, wordt de meevaller gebruikt om tegenvallers op andere begrotingen op te vangen.

Pas als de meevaller nergens anders voor nodig is, is deze voor de minister van Financiën. Dan gebruikt hij de meevaller om het begrotingstekort (als dat er is) te verkleinen. Hij hoeft dan minder geld te lenen van bijvoorbeeld pensioenfondsen en burgers.

De belangrijkste begrotingsregels zijn:

- *Trendmatige economische voorspellingen*

Het CPB maakt al jaren onafhankelijke ramingen voor de economie. Hoe goed of slecht het met de economie gaat, is van grote invloed op de overheidsfinanciën. Omdat de economie zich moeilijk laat voorspellen, maakt het CPB verschillende scenario's. Scenario's op basis van realistische verwachtingen, maar ook scenario's op basis van voorzichtige verwachtingen. Bij het opstellen van het regeerakkoord en de jaarlijkse begrotingen ging het kabinet Balkenende IV uit van een realistisch scenario van het CPB. De kans op meevallers is dan even groot als de kans op tegenvallers. De voorgaande kabinetten gingen uit van een voorzichtig scenario.

- *Eén hoofdmoment van besluitvorming*

Om te zorgen voor rust in het begrotingsproces, heeft het kabinet ervoor gekozen slechts één keer per jaar te beslissen waar het geld aan wordt uitgegeven. Een kabinet kan namelijk niet bij elke mee- of tegenvaller, of bij ieder nieuw voorstel van een minister, discussiëren welke gevolgen dat heeft voor de begroting. Om goede keuzes te kunnen maken zet het kabinet daarom één keer per jaar alle bezuinigingsvoorstellen en nieuwe plannen met bijbehorende kosten op een rij. Dan kan het kabinet beslissen wat wenselijk

en mogelijk is binnen de financiële ruimte die er is. Dit hoofdmoment van besluitvorming over de uitgaven en de inkomsten vindt plaats in het voorjaar. Iedere minister weet dan weer een jaar lang waar hij of zij aan toe is.

- *Strikte scheiding tussen inkomsten en uitgaven*

Inkomsten reageren sterk op economische schommelingen. De hoogte van belasting- en premie-inkomsten is daarom moeilijk te voorspellen. Je hoort dan ook geregeld dat er grote mee- of tegenvallers zijn bij de inkomsten. Als het kabinet de belastingmeevallers telkens zou uitgeven, of steeds bezuinigingen zou bedenken bij nieuwe belastingtegenvallers, dan zouden de ministers hun plannen steeds weer moeten aanpassen, en dat zorgt voor politieke onrust. In Nederland is de hoogte van de inkomsten daarom niet van invloed op de uitgaven. Een meevaller bij de inkomsten mag het kabinet niet gebruiken voor extra uitgaven. En andersom hoeft het kabinet ook niet meteen te bezuinigen als er een tegenvaller bij de inkomsten is. Dit zorgt voor politieke en bestuurlijke rust.

- *Uitgavenkader en uitgavenplafonds*

Om te voorkomen dat er te veel geld wordt uitgegeven, krijgen de uitgaven voor de drie delen van de overheid (Rijk, zorg en sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid) een maximum voor elk kabinetsjaar (kader/plafond). Het is dan voor alle ministers duidelijk hoeveel geld er in de kabinetsperiode wordt uitgegeven. Dit uitgavenkader wordt tijdens de kabinetsperiode alleen nog aangepast aan de jaarlijkse inflatie (prijsstijging). Een hulpmiddel om te zorgen dat de uitgaven binnen het kader blijven zijn de regels budgetdiscipline (zie kader).

Regels budgetdiscipline

Ieder kabinet krijgt te maken met budgettaire werkelijkheden die anders zijn dan tijdens het opstellen van het regeerakkoord: meevallers, tegenvallers, wenselijkheid van nieuw beleid. Een tegenvaller is bijvoorbeeld als er meer studenten zijn dan gedacht. De regels budgetdiscipline helpen ministeries om binnen hun begrotingen te blijven en zo overschrijdingen te voorkomen:

- 1 Ministers proberen dreigende tegenvallers in de uitgaven te voorkomen door tijdig maatregelen te nemen.
- 2 Ministers melden mee- en tegenvallers op tijd aan de minister van Financiën en de Ministerraad.
- 3 Ministers compenseren iedere tegenvaller in principe zelf. Dit heet 'specifieke compensatie'. Als er zich bijvoorbeeld meer studenten op de universiteiten aanmelden dan was voorzien in de onderwijsbegroting, kan het gebeuren dat de minister van Onderwijs moet besluiten om de collegegelden te verhogen of de studiebeurzen te verlagen om deze tegenvaller op te vangen op zijn eigen begroting.
- 4 Soms kan de ministerraad besluiten tot 'generale compensatie': dan lossen de ministers een probleem met zijn allen op.
- 5 Ministers mogen meevallers in de uitgaven gebruiken voor het opvangen en compenseren van tegenvallers bij andere uitgaven.

- *Inkomstenkader*

Ook de inkomsten kennen een kader. Dat kader bepaalt hoeveel geld mag worden uitgetrokken voor maatregelen die de lasten verlagen of hoeveel geld het kabinet mag ophalen via maatregelen die lasten verzwaren.

- *Automatische stabilisatoren*

De inkomsten ademen mee met de economie. Als er minder inkomsten zijn, komt er geen verhoging van de belastingen en andersom: als er meer inkomsten zijn volgt geen lastenverlichting. Valt de economie tegen (lagere economische groei) en zijn er minder inkomsten dan loopt het EMU-tekort op. Valt de economie mee (hogere economische groei) en zijn er meer inkomsten dan wordt het EMU-tekort kleiner.

- *Signaalwaarden*

Het tekort mag volgens de Europese afspraken niet hoger zijn dan 3% bbp. Als het tekort hoger is dan 2% bbp gaat het kabinet maatregelen nemen om te voorkomen dat het tekort boven de 3% bbp gaat uitkomen. Dat heet de signaalwaarde. In 2010 en de jaren daarna is het tekort hoger dan 3% bbp en speelt de signaalwaarde geen rol.

Gerrit Zalm: 'Een goed begrotingsbeleid is als een goed huwelijk'

Van de overheid verwacht je dat zij verantwoord omgaat met geld van de belastingbetaler. Je rekent er op dat zij alleen geld uitgeeft als dat nuttig is en het geld bovendien zo slim mogelijk uitgeeft. Begrotingsregels zijn de spelregels waarmee een kabinet zichzelf wil dwingen om een verstandig financieel beleid te voeren. Maar hoe doe je dat verstandig? In zijn boek 'De romantische boekhouder' stelt voormalig minister van Financiën Gerrit Zalm (blz. 151) dat het vaak moeilijker is om een omschrijving te geven van een goed huwelijk dan van een slecht huwelijk. Daarom schetst hij wat een slecht begrotingsbeleid is:

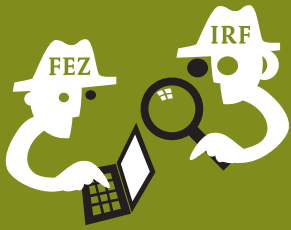
- 1 Alleen naar de korte termijn kijken.
- 2 Besluiten over de begroting op het laatste nippertje nemen.
- 3 Te optimistisch ramen.
- 4 Je afhankelijk maken van de laatste prognoses van het Centraal Planbureau en meerdere keren per jaar een begroting helemaal herzien.
- 5 Oplossingen voorstellen die de begroting op korte termijn helpen, maar later problemen geven.
- 6 Bezuinigingen afspreken zonder dat duidelijk is wat dat betekent voor het beleid.
- 7 Een kabinet samenstellen zonder dat ministers gebonden zijn aan een budget.
- 8 Geld geven op grond van politieke emoties zonder dat duidelijk is wat je ermee kunt bereiken.

Vragen

- 1 Wat is dat eigenlijk, begrotingsbeleid?
- 2 Waarom is er behoefte aan een goed begrotingsbeleid?
- 3 Noem de drie hoofdelementen van de begrotingsregels van een kabinet.
- 4 Wat is het voordeel van één hoofdbesluitvormingsmoment in een jaar? Noem ook ten minste één nadeel.
- 5 Het kabinet is bezig een regeerakkoord te maken. Hieronder staat een tabel met de eerste onderhandelingsresultaten op hoofdlijnen. Het kabinet heeft besloten tot een lastenverlichting voor het bedrijfsleven van twee miljard euro. Het komt daarnaast met een investeringsimpuls van vijf miljard, vooral voor onderwijs, zorg en arbeidsmarkt. Ook wil het kabinet het tekort flink verminderen. Met hoeveel? Dat betekent dat men niet anders kan dan de uitgaven van de verschillende ministeries ombuigen en de lasten verzwaren voor de burgers. Hoe groot zijn de ombuigingen voor de zorg en hoe groot is de lastenverzwaring voor de burgers?
Vul de vier vraagtekens in de tabel hieronder in.

Verandering collectieve uitgaven		Verandering collectieve inkomsten + tekort	
De kosten van het plan (10 miljard)			
Intensiveringen Rijk (bv. onderwijs)	2	Lastenverlichting bedrijven	-2
Intensiveringen sociale zekerheid (arbeid)	1		
Intensiveringen zorg	2	Verminderen EMU -tekort	?
Subtotaal	+5	Subtotaal	-5
De financiering (10 miljard)			
Ombuigingen Rijk	-3	Lastenverzwaring burgers	?
Bezuinigingen sociale zekerheid	-3		
Bezuinigingen zorg	?		
Subtotaal	-9	Subtotaal	?

NB: een plus bij de uitgaven kost geld, een min bij de inkomsten en het tekort kost geld.



De directies Financieel-Economische Zaken en de Inspectie der Rijksfinanciën

De minister van Financiën en de vakministers hebben mensen nodig om te zorgen dat er goede plannen en begrotingen worden gemaakt. Twee belangrijke spelers in het begrotingsproces zijn de Inspectie der Rijksfinanciën van het ministerie van Financiën en de stafdirecties Financieel-Economische Zaken van elk ministerie.

Een vakminister kan een begroting niet in zijn eentje maken. De stafdirectie Financieel-Economische Zaken (FEZ) is verantwoordelijk voor het maken, indienen en beheersen van de departementale begroting. FEZ heeft een dubbele rol: een interne en een externe. Binnen het ministerie kijkt FEZ kritisch naar alle voorstellen en zorgt dat er niet meer geld wordt uitgegeven dan volgens de begroting mag. Daarbij kijkt FEZ naar drie dingen: mag de uitgave worden gedaan (is de uitgave rechtmatig)? Kan het niet met minder (kan het doelmatiger)? Werkt het beleid wel goed (is het doeltreffend)?

Buiten het ministerie verdedigt FEZ de voorstellen van het eigen ministerie richting het ministerie van Financiën en maakt bijvoorbeeld duidelijk waarom er extra geld nodig is.

In het voorjaar dienen alle ministers hun voorstellen voor de komende begroting in bij de minister van Financiën. De Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) geeft de minister van Financiën dan een oordeel over de doelmatigheid en doeltreffendheid van deze voorstellen, komt tot een eindoordeel en stelt eventueel alternatieven voor. De IRF heeft een centrale rol in budgettaire processen en fungeert als

‘de ogen en de oren van de minister van Financiën’. De medewerkers van de IRF onderhouden de contacten tussen het ministerie van Financiën en de andere ministeries over de begroting. De FEZ-directies voeren hun begroting en alle wijzigingen in in een computersysteem (IBOS); de IRF beoordeelt daarna alle voorstellen. Deze contacten leiden tot intensieve adviezen aan de minister van Financiën op vrijwel het hele terrein van de rijksoverheid.

De IRF wil de kwaliteit van het politieke afwegingsproces binnen de collectieve sector verbeteren. Een instrument dat hiervoor wordt ingezet zijn interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's), eerder ook wel heroverwegingen genoemd. Er vindt dan een grondige analyse van een beleids-terrein plaats; het rapport gaat naar de Tweede Kamer. Wat hier sterk op lijkt is de vervolgactie op de kredietcrisis. Het kabinet Balkenende-IV vroeg twintig ambtelijke heroverwegingswerkgroepen om op verschillende beleidsterreinen in ieder geval met een bezuiniging van 20% te komen.

De IRF bestaat uit acht secties die ieder één of meer ministeries onder hun hoede hebben. De secties beoordelen niet alleen de financiële gevolgen van de plannen van deze ministeries, maar doen zelf ook regelmatig voorstellen om het beleid te veranderen. De IRF houdt de vinger aan de pols bij alle ministeries en kan daardoor de minister van Financiën goed adviseren bij de voorbereiding van de wekelijkse ministerraadvergaderingen.



DERDE DINSDAG
IN SEPTEMBER

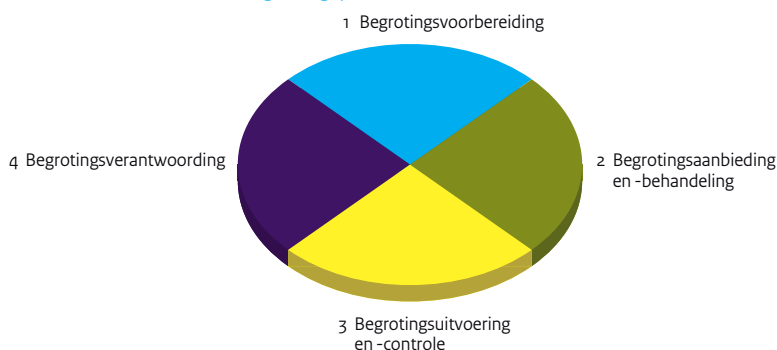
De begrotingsinfrastructuur: van begroting tot verantwoording

In het vorige hoofdstuk hebben wij het gehad over het budgettaire kader, de doelen en de spelregels bij het maken van de begroting. In de komende hoofdstukken gaat het over het maken van de begroting, de uitvoering en de verantwoording. Dat noemen wij het begrotingsproces.

5.1 Wat is het begrotingsproces?

Met het begrotingsproces bedoelen we de hele cyclus van voorbereiding tot verantwoording: de voorbereiding van de begrotingen op de ministeries (hoofdstuk 6), de aanbidding aan en vaststelling van de begroting door het parlement (hoofdstuk 7), de uitvoering en controle (hoofdstuk 8) en de verantwoording (hoofdstuk 9).

Begrotingsproces



5.2 De begrotingskalender

Het hele begrotingsproces duurt een kleine drie jaar. Het proces voor de begroting 2012 loopt van oktober 2010 tot en met juni 2013.

Een klein jaar voor Prinsjesdag start op het ministerie van Financiën de voorbereiding voor de volgende rijksbegroting en Miljoenennota. In oktober 2010 begint Financiën dus met de voorbereiding van de begroting 2012. De laatste besluitvorming over de begroting vindt plaats in augustus 2011. De aanbidding in het parlement en de behandeling vinden plaats van september tot en met december 2011. De uitvoering van de begroting en de controle op de uitvoering door het parlement vinden plaats in 2012. De verantwoording loopt van februari 2013 tot en met juni 2013.

Op het moment dat het proces start voor de voorbereiding van de begroting 2012 loopt tegelijkertijd ook het proces nog voor de begrotingen 2009, 2010 en 2011. Zie tabel 5.

Tabel 5: het begrotingsproces voor de begrotingen 2009, 2010, 2011 en 2012

	Begroting 2009	Begroting 2010	Begroting 2011	Begroting 2012
2010	Begrotings-verantwoording	Begrotingsuitvoering	Voorbereiding, begrotingsaanbieding en -behandeling	Start begrotingsvoorbereiding
2011		Begrotings-verantwoording	Begrotings-uitvoering	Voorbereiding, begrotings-aanbieding en -behandeling
2012			Begrotings-verantwoording	Begrotingsuitvoering
2013				Begrotingsverantwoording

5.3 Waarom maken we eigenlijk een begroting?

De begroting heeft meerdere functies:

- Informatiefunctie
- Autorisatiefunctie
- Verantwoordingsfunctie
- Allocatiefunctie
- Macro-economische functie
- Beheertechnische functie

De begroting is er om het parlement goed te informeren over het beleid en het geld dat dat beleid kost: de informatiefunctie. Pas dan kan het parlement de begroting goedkeuren: de autorisatiefunctie. De informatiefunctie en de autorisatiefunctie gaan samen eigenlijk over het budgetrecht van de Tweede Kamer. Op de derde woensdag in mei legt het kabinet verantwoording af aan het parlement of alle 'mooie' voornemens zijn gehaald en of er niet te veel geld is uitgegeven: de verantwoordingsfunctie.

Het kabinet maakt bij de voorbereiding van de begroting en ook tijdens het uitvoeren ervan steeds keuzes: krijgt onderwijs bijvoorbeeld meer geld of juist de zorg, of krijgen ze allebei een beetje? Bezuinig je op de uitkeringen of op defensie, of op allebei want dat levert meer op? Dat is de allocatiefunctie. De macro-economische functie houdt in dat de begroting invloed heeft op de economische variabelen en op het financieringstekort, de werkgelegenheid en de koopkracht. Het kabinet houdt de gevolgen van de begroting op deze zaken goed in de gaten.

De beheertechnische functie houdt in dat als de begroting is vastgesteld een minister de beleidsdoelen probeert te halen met het geld dat hij of zij daarvoor heeft gekregen. De begroting is een wet, dus de minister moet zich aan de wet houden. Als dat niet helemaal lukt moet de minister het parlement om toestemming vragen om het anders te doen in een aanvullende (suppletore) begroting.

Wat is een begroting en waar moet deze in ieder geval aan voldoen?

Een begroting is de vertaling van beleid in geld. De overheid heeft doeleinden (het beleid), die (voor een deel) geld kosten. Hoeveel precies, staat in de begroting.

De begroting moet in ieder geval aan de volgende voorwaarden voldoen:

- 1 *De begroting moet openbaar zijn:* de stukken worden openbaar als ze op Prinsjesdag naar de Tweede en Eerste Kamer gaan. De burger weet dan waar het belastinggeld aan besteed zal worden.
- 2 *De begroting moet universeel zijn:* alle begrotingen gaan in zijn geheel en op het zelfde moment naar het parlement. Hierdoor kan het parlement alles goed tegen elkaar afwegen.
- 3 *Het parlement moet de begroting vooraf hebben goedgekeurd:* de Tweede en Eerste Kamer moeten de begroting eerst per artikel goedkeuren; daarna kan er pas geld worden uitgegeven.
- 4 *De begroting beslaat een bepaalde periode:* elk jaar dient de regering een nieuwe begroting in voor een heel kalenderjaar. In Engeland doen ze dat voor twee jaar. In de Verenigde Staten loopt het begrotingsjaar van oktober tot oktober.
- 5 *De begroting heeft een heldere en doelmatige indeling:* per begrotingsartikel is er een duidelijk verband tussen de doelstelling van het beleid (wat wil je ermee bereiken) en de in te zetten instrumenten (wetgeving en/of geld).

5.4 Het begrotingsstelsel

Het begrotingsstelsel is de manier waarop uitgaven en ontvangsten worden geraamd, geboekt en verantwoord. De rijksoverheid gebruikt een mix van begrotingsstelsels:

- 1 Kasstelsel;
- 2 Verplichtingenstelsel;
- 3 Baten-lastenstelsel.

Voor de uitgaven van de ministeries gebruikt de rijksoverheid een gemengd verplichtingen- en kasstelsel. Als het kabinet nieuwe JSF-gevechtsvliegtuigen wil kopen, vraagt het toestemming aan de Kamer om deze te bestellen (verplichting). In elk jaar dat er voor de toestellen betaald wordt, vraagt het kabinet toestemming aan de Kamer om dat te mogen doen (kas).

In een baten-lastenstelsel kijkt een overheidsdienst naar de baten (opbrengsten) en de lasten (kosten) in de periode dat goederen of diensten worden verbruikt. Bij (kapitaal)goederen die een aantal jaren meegaan, bijvoorbeeld een gebouw, worden de kosten uitgesmeerd over al die jaren.

Baten zijn de opbrengsten voor geleverde diensten. Bijvoorbeeld het bedrag dat een burger voor een paspoort betaalt. Dit stelsel is handig voor die onderdelen van de overheid die als een soort bedrijf werken: je kunt bijvoorbeeld zien of de gehanteerde tarieven de kosten dekken.

5.5 Nota's en wetten

Tabel 6: het moment van indienen van nota's en wetten bij de Staten-Generaal

Budgettaire nota's van minister van Financiën	Begrotingswetten van vakminister	Moment van indienen
Miljoenennota	Ontwerp van wet	Derde dinsdag september
Voorjaarsnota	1e suppletoire wet	Voor 1 juni
Miljoenennota		Derde dinsdag september
Najaarsnota	2e suppletoire wet	Voor 1 december
Voorlopige Rekening		Voor 1 maart
Financieel jaarverslag Rijk	Slotwet	Derde woensdag in mei

Een budgettaire nota stuurt de minister van Financiën namens de collega's in de ministerraad aan het parlement. De nota geeft informatie over de hoofdlijnen van het financieel-economische beleid en de uitvoering van de begrotingen. Het parlement behandelt deze nota's wel, maar stemt er niet over. Wel kan de Tweede Kamer moties indienen en zo politieke toezeggingen afdwingen.

De begrotingen van de verschillende ministeries zijn een begrotingswet: een wet waarin de ramingen van de verplichtingen, de uitgaven en de niet-belastingontvangsten voor een begrotingsjaar zijn opgenomen. Iedere minister ondertekent zijn of haar eigen begroting. De minister van Financiën dient de hele begroting in bij het parlement, dat vervolgens stemt over de voorstellen. De Tweede Kamer kan via een amendement de begroting veranderen. Als de minister tijdens het jaar nog iets aan een begroting wil of moet veranderen dient hij of zij een suppletoire wet in.

5.6 Wat staat er in de begroting?

De begroting bestaat uit een aantal vaste onderdelen:

- 1 Het wetslichaam (wettekst en begrotingsstaat)
- 2 De beleidsagenda: prioriteiten
- 3 De beleidsartikelen: doelstellingen, instrumenten, uitgaven
- 4 De bedrijfsvoeringparagraaf
- 5 De baten-lastendiensten
- 6 Het verdiepingshoofdstuk
- 7 De bijlagen: bijv. moties en toezeggingen, overzicht van zbo's/rwt's, afkortingen, trefwoordenlijst

5.6.1 Wetslichaam (wettekst en begrotingsstaat)

De begroting begint met het wetslichaam: de tekst van de wet en de begrotingsstaat die bij de wet hoort. Hieronder staat het wetslichaam voor de begroting van de Koning voor 2010 met de begrotingsstaat die daar bij hoort (dat is niet meer dan ruim één bladzijde). De begroting voor de Koning voor 2010 gaat over 39,6 miljoen euro, en bestaat uit drie begrotingsartikelen:

- 01 Grondwettelijke uitkering aan de leden van het Koninklijk huis 7,1 miljoen.
- 02 Functionele uitgaven van de Koning 26,8 miljoen.
- 03 Doorbelaste uitgaven van andere begrotingen 5,7 miljoen.

Let eens op het ouderwetse taalgebruik in het begin van een wet.



Begroting van de Koning (I) voor het jaar 2010

32123 I 1 Voorstel van wet

Vergaderjaar 2009-2010

Nr. 1 15 september 2009

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat ingevolge artikel 105 van de Grondwet de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Rijk bij de wet moet worden vastgesteld en dat in artikel 1 van de Comptabiliteitswet 2001 wordt bepaald welke begrotingen tot die van het Rijk behoren;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1

De bij deze wet behorende begrotingsstaat behorende bij de begroting van de Koning (I) voor het jaar 2010 wordt vastgesteld.

Artikel 2

De vaststelling van de in artikel 1 bedoelde begrotingsstaat geschiedt in duizenden euro's.

Artikel 3

1. Voor het jaar 2010 komt artikel 1, eerste lid, onder d, van de Comptabiliteitswet 2001 te luiden:
 - d. de begroting van de Koning.
2. Voor het jaar 2010 komt artikel 8, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001 te luiden:
 1. De begroting van de Koning bevat de uitkeringen aan de leden van het Koninklijk Huis, alsmede de uitgaven die functioneel samenhangen met het koningschap.

Artikel 4

Deze wet treedt in werking met ingang van 1 januari van het jaar waarop de vaststelling van de begroting betrekking heeft. Indien het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst, wordt uitgegeven op of na deze datum van 1 januari, treedt zij in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van dat Staatsblad en werkt zij terug tot en met 1 januari.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,

Vaststelling van de begrotingsstaat behorende bij de begroting van de Koning (I)
voor het jaar 2010

Begrotingsstaat behorende bij de Wet van, Stb. ...

Begroting 2010

De Koning (I)

Bedragen x € 1 000

Omschrijving	Oorspronkelijk vastgestelde begroting		
	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
Totaal		39.643	nihil
Niet-beleidsartikelen	39.643	39.643	nihil
01 Grondwettelijke uitkering aan de leden van het Koninklijk Huis	7.102	7.102	nihil
02 Functionele uitgaven van de Koning	26.818	26.818	nihil
03 Doorbelaste uitgaven van andere begrotingen	5.723	5.723	nihil

Per begrotingsartikel worden begrotingsbedragen voorgesteld. Na goedkeuring door de Kamer (ook wel vaststelling genoemd) gelden deze bedragen als een maximum voor de verplichtingen en de uitgaven. In de begroting zie je per begrotingsartikel de verplichtingen die mogen worden aangegaan in 2010 (kolom 1), de kasuitgaven (kolom 2) en de ontvangsten (kolom 3). De begroting van de Koning is bijzonder: de verplichtingen zijn gelijk aan de uitgaven en de ontvangsten zijn nihil.

5.6.2 Beleidsagenda: prioriteiten

In de beleidsagenda geeft een minister een korte toelichting op de belangrijkste prioriteiten voor het komende jaar. In de beleidsagenda bij de begroting van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) van 2010 staat bijvoorbeeld wat de belangrijkste doelen voor het onderwijs zijn, of het gaat lukken om die doelstellingen te halen, en wat de minister gaat doen als dat niet zo is. Er staat bijvoorbeeld in dat de minister de schooluitval wil halveren van 71.000 leerlingen in 2002 naar 35.000 in 2012. In het schooljaar 2009/2010 is de minister van plan de uitval te verminderen met 30% ten opzichte van het schooljaar 2005/2006. Om dat te halen neemt hij extra maatregelen. Er komen bijvoorbeeld extra voorzieningen voor 'overbelaste' jongeren. Deze voorzieningen zijn een combinatie van onderwijs, zorg, en ondersteuning bij het vinden van werk.



5.6.3 Beleidsartikelen: doelstellingen, instrumenten, uitgaven

In een beleidsartikel staat wat een minister wil bereiken, hoe hij of zij dat wil gaan doen en hoeveel geld daar voor nodig is. Ook zijn de effecten voor het lopende (uitvoerings)jaar, het begrotingsjaar en de vier jaar daarna zichtbaar gemaakt. Hieronder staat een fictief voorbeeld uit de begroting van Defensie over de aanschaf van gevechtsvliegtuigen.

Tabel 7: begrotingsartikel aanschaf JSF-gevechtsvliegtuig

(in miljarden euro)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	(2015-2028)
Verplichting	0,1	0,1		5,8			
Kasuitgaven	0,1	0,1		0,3	0,3	0,3	4,9

In de begroting staat dat de minister van Defensie van plan is JSF-gevechtsvliegtuigen aan te schaffen. Eén testvliegtuig in 2009, nog één in 2010 en daarna in 2012 de resterende vliegtuigen. In dit voorbeeld verplicht de minister van Defensie zich in 2009 en 2010 tot de aanschaf van 1 toestel en in 2012 tot de rest van de vliegtuigen. Dan moet de Kamer in 2012 voor een bedrag van 5,8 miljard euro toestemming geven om de verplichting aan te kunnen gaan.

Als de Kamer deze verplichting goedkeurt betekent dat ook dat je vastlegt dat we twintig jaar daarna zo'n driehonderd miljoen euro per jaar zullen besteden aan de aanschaf van de gevechtsvliegtuigen: dat blijkt uit de rest van de tabel. In de begroting voor 2010 zie je alleen de effecten voor de kas voor het lopende jaar (2009), het begrotingsjaar (2010) en de vier jaar daarna (2011-2014). De effecten voor de jaren erna zie je nog niet.

5.6.4 Bedrijfsvoeringparagraaf

In de bedrijfsvoeringparagraaf staat hoe het gaat met de bedrijfsvoering van een ministerie. Bijvoorbeeld of het een ministerie lukt om hetzelfde werk met minder ambtenaren te doen.

5.6.5 Baten-lastendiensten

Steeds meer diensten van een ministerie zijn baten-lastendiensten: uitvoerende diensten die zo veel mogelijk als een bedrijf werken. In de begroting laat een minister zien of dit lukt en hoeveel geld dit kost. Er werken nu ongeveer 70.000 mensen bij ruim veertig baten-lastendiensten.

5.6.6 Verdiepingshoofdstuk

In dit hoofdstuk staat per begrotingsartikel gedetailleerde informatie, bijvoorbeeld wanneer er extra geld is bijgekomen en voor welke zaken.

5.6.7 Bijlagen: bijvoorbeeld moties en toezeggingen, overzicht van zbo's/rwt's, afkortingen, trefwoordenlijst

Bij een begroting zit meestal een overzicht van moties en toezeggingen aan de Tweede Kamer en hoe het daar mee staat. In deze bijlage zit meestal ook een overzicht van instellingen die geld krijgen van een ministerie, maar er geen onderdeel van zijn: zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en rijksdiensten met een wettelijke taak (rwt's). Het ministerie van Justitie meldt in de begroting van 2010 veertien soorten instellingen, waaronder bijvoorbeeld particuliere jeugdinrichtingen.

Vragen

- 1 a Uit welke vier fasen bestaat het begrotingsproces?
b Geef aan in welke fase van het begrotingsproces men zich bevindt voor de begrotingen voor de jaren 2009, 2010, 2011 en 2012 in oktober 2010.
- 2 Waarom maken we een begroting, wat zijn de zes functies van de begroting?
- 3 Welk begrotingsstelsel gebruikt de rijksoverheid?
- 4 Wat is het verschil tussen een budgettaire nota en een begrotingswet?
- 5 a Uit welke onderdelen bestaat de begroting?
b Over welke jaren staat er informatie in de begroting en in de begrotingswet?



De ministerraad

De ministerraad bestaat uit alle ministers; de minister-president is voorzitter van de ministerraad. Bijna elke week vergadert de ministerraad over de plannen van het kabinet. Daarover stemt de ministerraad en de voorstellen die een meerderheid van de ministers steunt, worden beleid. In de ministerraad wordt dus besloten hoe het land wordt geregeerd. Staatssecretarissen zijn geen lid van de ministerraad. Zij kunnen wel deelnemen aan de vergaderingen als zij daarvoor worden uitgenodigd.

De ministerraad beslist ook over de begrotingsvoorstellen. Zodra de eerste cijfers van het Centraal Planbureau over de economie bekend zijn (in maart) en hij de beleidsbrieven van de ministeries heeft ontvangen, meldt de minister van Financiën in de ministerraad hoe de vlag er bij hangt. Dit doet hij mondeling of via de Kaderbrief. Gaat het goed en zijn er meevallers of zijn er tekorten en moet er worden omgebogen?

Vervolgens gaat de minister van Financiën overleggen met de ministers en komt de zogenaamde zeshoek bijeen. Tijdens het kabinet Balkenende IV was dit een overleg van zes ministers: de minister-president en de ministers van Financiën, Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Onderwijs en Jeugd en Gezin.

In april besluit de ministerraad aan de hand van een

zogenaamd besluitvormingsmemorandum over de begrotingsvoorstellen. Daarin staat welke tegenvallers en meevallers er per begroting zijn en welke maatregelen de verschillende ministeries nemen. De opluchting na een maand of langer onderhandelen is dan vaak zo groot dat er een applausje volgt voor de minister van Financiën.

Het besluitvormingsmemorandum wordt gebruikt om de Voorjaarsnota op te stellen (het eerste verslag over de uitvoering van de begroting voor het lopende jaar) en om de begrotingen voor het volgende jaar op te stellen. Het memorandum en de beleidsbrieven van de ministeries stuurt het kabinet niet naar de Kamer.

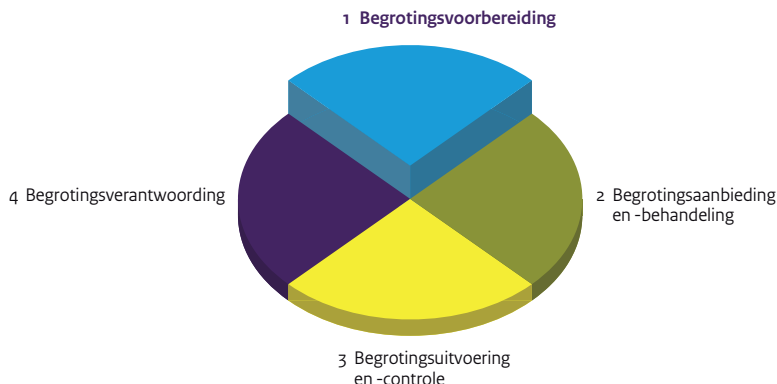
De Voorjaarsnota en de begrotingen worden later nog een keer behandeld in de ministerraad. Ministers letten in de ministerraad vooral goed op of zij zelf wel voldoende geld krijgen voor hun begroting. Ministers van dezelfde politieke partij steunen elkaar vaak als het gaat om voor hun partij belangrijke punten. Dit bespreken zij voor in het zogenaamde bewindspersonenoverleg (BPO) op donderdagavond. Daar komen de ministers, staatssecretarissen en enkele leden van het fractiebestuur van een partij bij elkaar om de ministerraad van vrijdag voor te bespreken. Dit gebeurt meestal op één van de ministeries.



DERDE DINSDAG
IN SEPTEMBER

De begrotingsvoorbereiding: over het spel en de knikkers

Begrotingsproces



In het vorige hoofdstuk hebben wij gezien dat het hele begrotingsproces ruim twee en een half jaar duurt. Dit hoofdstuk gaat het over het maken van de nieuwe begroting; dat duurt bijna een jaar. De voorbereiding van een nieuwe begroting begint met een instructie van het ministerie van Financiën kort na de presentatie van de rijksbegroting en de Miljoenennota op Prinsjesdag. In oktober 2010 start Financiën dus met de voorbereiding van de begroting voor 2012. De voorbereiding eindigt als de nieuwe begroting bij de Staatsdrukkerij van de pers rolt en het bijbehorende advies van de Raad van State klaar is en van commentaar is voorzien.

6.1 Begrotingsaanschrijving van de minister van Financiën aan de vakministers (oktober)

De minister van Financiën stuurt een begrotingsaanschrijving naar de andere ministers met aanwijzingen voor het maken van de begroting. Daarin staat hoe ze de begroting moet opstellen en wanneer iets af moet zijn. Het is namelijk de bedoeling dat alle ministeries op dezelfde manier hun begroting maken.

Tabel 8: tijdschema voor het opstellen van de begroting 2012

Oktober 2010	Technische begrotingsaanschrijving naar de ministeries.
November 2010 - Maart 2011	Intern proces binnen de ministeries. Inventariseren van problemen, wensen en oplossingen
Februari - maart	Eerste projecties van Centraal Planbureau over economie in concept-Centraal Economisch Plan (C-CEP), te publiceren in CEP april
Maart	Verzending beleidsbrief naar minister van Financiën Minister van Financiën informeert ministerraad via Kaderbrief of mondeling. Aansluitend bilaterale onderhandelingen Financiën-vakdepartementen over de begrotingscijfers
April	Besluitvorming in ministerraad en Totalenbrief Financiën, met daarin de maximum totalen voor de uitgaven en de ontvangsten per begroting
Mei-juli	Schrijven Miljoenennota
Augustus	Het Centraal Planbureau komt met nieuwe cijfers in concept-Macro-Economische Verkenning (MEV), te publiceren in MEV in september. Laatste besluitvorming in ministerraad over begrotingen en belastingen. Vaststellen teksten Miljoenennota en begrotingen
September 2011	Drukken Miljoenennota en begrotingen. Advies Raad van State. Aanbieden op derde dinsdag van september (Prinsjesdag).

6.2 De beleidsbrieven van de vakministers (november-maart)

Binnen de ministeries bekijken alle directies hoe zij hun plannen het beste kunnen uitvoeren en welke nieuwe wensen er zijn. Zij proberen antwoord te geven op de vragen: wat willen wij bereiken, wat gaan wij daarvoor doen en wat mag het kosten? Ze dienen hun voorstellen in bij de directie Financieel-Economische Zaken, die er kritisch naar kijkt, er commentaar op geeft en ze doorstuurt naar de bewindslieden. De minister beslist wat hij wil voorleggen aan de minister van Financiën; dat komt in de beleidsbrief te staan die hij in maart verstuurt. Daarin staat voor welk beleid er minder of meer geld nodig is, en natuurlijk ook waarom.

Tabel 9: verkorte financiële tabel uit beleidsbrief ministerie van Onderwijs maart 2010

(in miljoenen euro)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tegenvallers						
- instroom extra studenten	50	100	150	150	150	150
Dekking via meevallers						
- wachtgelden	-43	-35	-23	-15	-7	
- vertraging IT-project		-10	10			
Beleidswensen						
- salarisverhoging docenten		200	200	200	200	200
- Den Haag culturele hoofdstad Europa			5			
- impuls kinderopvang		100	100	100	100	100
Dekking via eigen maatregelen						
- minder inhuur externen		-75	-150	-150	-150	-150
Gevraagde generale bijdrage	7	280	292	285	293	300

6.3 Nieuwe inzichten van het Centraal Planbureau en de Kaderbrief (februari-maart)

In februari en maart komen er ook nieuwe inzichten van het Centraal Planbureau beschikbaar over de economische ontwikkeling, de rentestand, de ontwikkeling van de werkgelegenheid, de lonen en de prijzen. In de Kaderbrief informeert de minister van Financiën de ministerraad over de mogelijkheden voor de komende begroting. Op hoofdlijnen wordt in deze budgettaire brief bekeken of er bezuinigd moet worden in één of meer van de drie sectoren (Rijk, sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid, en zorg) of dat er ruimte is voor extra uitgaven, voor lastenverlichting of voor het verbeteren van de overheidsfinanciën (het verlagen van het tekort, of zelfs het realiseren van een overschot op de begroting en daarmee het aflossen van schuld).

6.4 De besluitvorming in de ministerraad (april-mei)

In april bespreken de ministers in de ministerraad het besluitvormingsmemorandum. Dat is een voorstel van de minister van Financiën over hoe problemen kunnen worden opgelost, wie er extra geld krijgt en waarvoor en wie precies hoeveel moet gaan bezuinigen. Dit is het hoofdmoment van de besluitvorming. Het gaat dan niet alleen over de uitgaven en de inkomsten van de ministeries, maar ook over de belastingen. Als de ministerraad er uit is, krijgen de ministeries begin mei een Totalenbrief, waarin staat wat zij volgend jaar in totaal mogen uitgeven en wat zij aan ontvangsten kunnen verwachten.

Een bilateraal overleg met de minister van Financiën

Als de ministers hun beleidsbrieven hebben ingediend bij de minister van Financiën, gaan eerst de ambtenaren van de Inspectie der Rijksfinanciën en de directies Financieel-Economische Zaken van de verschillende ministeries intensief met elkaar overleggen. Daarna zijn er een paar bilaterale gesprekken tussen de vakministers en de minister van Financiën. Tussen half maart tot half april voert de minister van Financiën zo'n dertig tot vijftig gesprekken.

Alle tegenvallers en wensen in de beleidsbrieven van de ministers tellen op tot vele miljarden euro's. In de bilaterale gesprekken wijst de minister van Financiën dan ook eerst op de ruimte die er is voor alle ministeries samen en komt vervolgens met suggesties voor oplossingen voor problemen.

Eerst wordt er natuurlijk gekeken naar de echte problemen en tegenvallers. Als er zich bijvoorbeeld meer studenten aanmelden bij de universiteiten, dan kun je die moeilijk weigeren. Het is dan wel de vraag of dit tijdelijk is en of het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zelf geen geld heeft om deze tegenvaller op te vangen. Dat schrijven de begrotingsregels immers voor. Als dat niet kan, kan de minister van Financiën bijvoorbeeld voorstellen dat OCW minder externe adviseurs inhuurt en dat geld gebruikt voor het opvangen van de tegenvaller.

In een eventueel volgend gesprek ligt er vaak een financieel plaatje op tafel met een mogelijke oplossing. Bij deze gesprekken zijn ook ambtenaren aanwezig. In ieder geval de directeur Financieel-Economische Zaken

van – in dit geval – ocw en iemand van de Inspectie der Rijksfinanciën, sectie ocw.

Het voordeel van een bilateraal gesprek voor een vakminister is dat hij of zij niet in de volle ministerraad om geld hoeft te vragen aan collega's die zelf ook allerlei wensen hebben. Het voordeel voor de minister van Financiën is dat hij het totale beeld overziet, maar zijn collega's nog niet.

Oud-minister van Financiën Gerrit Zalm vertelt in zijn boek 'De romantische boekhouder' dat de bilaterale gesprekken vaak moeilijk zijn en vaak zware onderhandelingen. Hij vertelt ook over de trucs die hij soms toepaste in dit soort gesprekken. Zo begon hij bij een eerste bezoek van een bewindspersoon met het tonen van een lege schatkist. Of hij vertelde de anekdote dat er maar één vraag is waarop hij met ja moet antwoorden als minister van Financiën. Namelijk de vraag of een minister goed heeft verstaan dat hij er geen geld bij krijgt. Daarna liet hij zien welke oplossingen de eigen begroting van een minister te bieden heeft (de onbenutte potjes). Een citaat uit zijn boek over hoe hij claims afhiel:

- 'Als je er zelf geen geld voor over hebt en niet op andere posten wilt bezuinigen, dan vind je het niet belangrijk.'
- Bij een groot bedrag: 'Dit is absoluut niet in te passen.' Bij een klein bedrag: 'Dat moet je zelf kunnen oplossen.' Een variant op de laatste: 'Als je chef fez dat niet kan oplossen, is hij/zij geen knip voor de neus waard.'

6.5 Het schrijven van de begrotingen (mei-augustus)

Als bekend is wat ministers het volgende jaar in totaal mogen gaan uitgeven, kan het schrijven van de begroting en de teksten bij al die cijfers beginnen. Daarin komt te staan welke nieuwe maatregelen een minister allemaal neemt en hoeveel geld hij daarvoor heeft. Tijdens de zomermaanden blijft men schrijven en schaven aan de begroting. Een minister probeert zo duidelijk mogelijk aan te geven wat de doelen zijn, wat het gaat kosten en op welke prestaties de burger mag rekenen.

6.6 Laatste inzichten van het Centraal Planbureau, de besluitvorming in augustus (augustus)

In de zomer komt het Centraal Planbureau met nieuwe inzichten die weer roet in het eten kunnen gooien: de Macro Economische Verkenning (MEV) die in augustus verschijnen. Als het goed is hoeft het kabinet de begroting niet enorm te veranderen; er is immers één hoofdbesluitvormingsmoment.

Maar in turbulente tijden - zoals tijdens een kredietcrisis - kan elke nieuwe voorspelling van het Centraal Planbureau een kabinet voor nieuwe problemen plaatsen. Bijvoorbeeld als de belastingontvangsten tegenvallen en er meer geld nodig is voor werkloosheidsuitkeringen. In augustus beslist het kabinet dan wat het nog aan laatste veranderingen wil aanbrengen bij de belastingen en de begroting. Deze besluiten hebben meestal vooral betrekking op de inkomstenkant van de begroting.

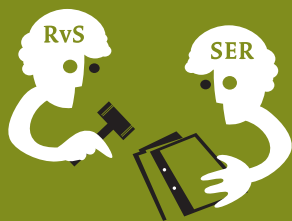
6.7 Advies Raad van State en drukken begrotingen (augustus-september)

Als de laatste versies van de begrotingen in augustus bij de minister van Financiën zijn ingediend, stuurt deze ze, samen met de Miljoenennota, naar de Raad van State. Dit moet uiterlijk 1 september gebeuren. De Raad van State toetst de kwaliteit van de begroting wetstechnisch, juridisch en beleidsanalytisch. De Raad van State kan bijvoorbeeld stellen dat er in de Miljoenennota te weinig aandacht is voor de soliditeit van de overheidsfinanciën of voor de gevolgen van het Europese beleid voor Nederland.

Als het advies van de Raad van State er is, schrijven de vakministers een reactie op het advies over hun eigen begroting; de minister van Financiën schrijft een reactie op het advies over de Miljoenennota. Het advies en de reacties gaan samen met de begrotingen naar het parlement.

Vragen

- 1 Wanneer stuurt een ministerie een beleidsbrief naar het ministerie van Financiën? Wat staat er in?
- 2 Wat is de Kaderbrief?
- 3 Wat is een besluitvormingsmemorandum en wat is de Totalenbrief?
- 4 Hoeveel keer komt het Centraal Planbureau tijdens de begrotingsvoorbereiding met nieuwe cijfers voor het lopende jaar en het komende jaar?
- 5 Waartoe dient het advies van de Raad van State in augustus over de Miljoenennota?



Raad van State en Sociaal-Economische Raad (SER)

De rijksoverheid heeft een groot aantal adviesorganen. Vrijwel alle ministers worden, gevraagd en ongevraagd, geadviseerd door raden of commissies van specialisten. Deze adviezen zijn weliswaar nooit bindend, maar kunnen toch grote invloed hebben op het regeringsbeleid. De positie van deze organen is geregeld in de Kaderwet Adviescolleges (1997). Het aantal adviesorganen is in deze wet aanzienlijk beperkt. Veel raden werden samengevoegd of opgeheven. Op het gebied van de economie en de begroting zijn twee raden van belang: de Raad van State en de Sociaal-Economische Raad.

De Raad van State is de hoogste bestuursrechter en adviseert de regering over wetgeving.

De regering is volgens wet verplicht de Raad van State om advies te vragen over:

- 1 wetsvoorstellen;
- 2 algemene maatregelen van bestuur en goedkeuringswetten voor internationale verdragen.

De Raad van State kijkt naar de kwaliteit van het beleid, de juridische kwaliteit en de wetstechnische kwaliteit. Dat doet zij in augustus ook met de begrotingswetten van de ministeries. Het advies en de reactie daarop van de regering gaat met de begrotingswet mee naar het parlement.

De Sociaal-Economische Raad adviseert de regering en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociaal-economische beleid. Op dit gebied is de SER het belangrijkste adviesorgaan van de regering. De SER adviseert de regering en het parlement over:

- a de hoofdlijnen van het te voeren sociale en economische beleid;
- b belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein.

De hoofddoelstellingen van de SER zijn:

- 1 een evenwichtige economische groei, passend binnen het streven naar duurzame ontwikkeling;
- 2 een zo groot mogelijke arbeidsparticipatie;
- 3 een redelijke inkomensverdeling.

In de SER zitten vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers en zogenaamde onafhankelijke kroonleden (door de regering benoemde deskundigen, bijvoorbeeld een wetenschapper).

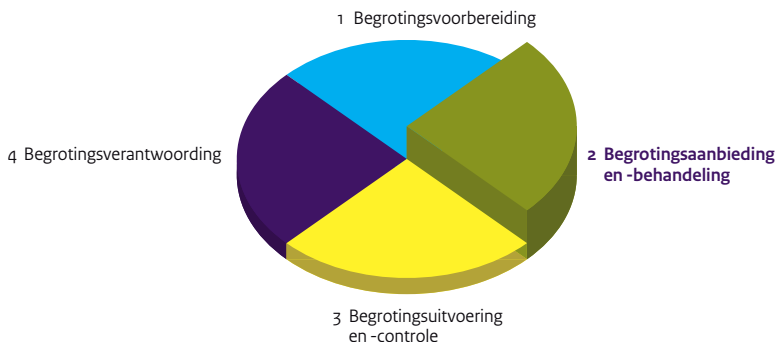
De SER brengt advies uit over specifieke onderwerpen, maar niet apart over de begrotingen en de Miljoenennota. Zo'n advies kan bijvoorbeeld gaan over de verhoging van de AOW-leeftijd.



DERDE DINSDAG
IN SEPTEMBER

De begrotingsaanbieding en -behandeling

Begrotingsproces



In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat het maken van een nieuwe begroting bijna een jaar in beslag neemt. De begrotingsaanbieding en behandeling gaat sneller en duurt ongeveer drie maanden: van de aanbieding half september tot de laatste stemmingen over de begrotingen half december. Overigens duurt de behandeling strikt genomen langer, want in de praktijk vindt de behandeling in de Eerste Kamer ook nog voor een deel in het volgende jaar plaats.

In dit hoofdstuk gaan wij in op de rol van het parlement in het begrotingsproces.

7.1 Het budgetrecht van de Tweede en Eerste Kamer

Het parlement heeft twee hoofdtaken: wetgeving en controle.

De wetgevingstaak betekent dat de het parlement wetten autoriseert, amendeert (veranderingen aanbrengt) of initieert (zelf een wet maakt). De Tweede en Eerste Kamer keuren de wet goed (autoriseren). Alleen de Tweede Kamer kan veranderingen aanbrengen (amenderen). Bij de controle staat steeds de vraag centraal: doet de regering haar werk goed? Elke fractie toetst dit aan de eigen politieke opvattingen. Daarnaast kijkt men of het beleid doeltreffend en doelmatig is en of de wet wel wordt uitgevoerd.

Als het om geld gaat komen deze taken bij elkaar in het budgetrecht. Het budgetrecht houdt in dat de regering geen uitgaven mag doen zonder de toestemming van het parlement.

Het parlement stelt de begroting vast. Als de begroting is vastgesteld controleert de Kamer of de regering deze ook echt uitvoert. Wijzigingen moet het kabinet voorleggen in aanvullende (suppletoire) begrotingen.

7.2 Algemene Politieke Beschouwingen (APB)

De Miljoenennota en de ontwerpbegrotingen worden op Prinsjesdag aangeboden aan de Tweede Kamer. Voordat het kabinet zijn plannen mag gaan uitvoeren, moeten de Eerste Kamer en de Tweede Kamer de plannen hebben goedgekeurd. Daarom gaat de minister-president meteen na Prinsjesdag - meestal twee dagen - in debat met de fractievoorzitters van de Tweede Kamer. Ze praten over wat de voorstellen betekenen voor de Nederlandse samenleving. Alle Kamerleden, ministers en staatssecretarissen zijn daarbij aanwezig. Dit debat heet de Algemene Politieke Beschouwingen.

De Tweede Kamerleden kunnen met moties laten weten dat ze het niet met de voorstellen eens zijn of dat zij een eigen voorstel hebben. Daarover wordt dan gestemd.

Het verschil tussen een motie en een amendement

Een motie en een amendement zijn allebei bedoeld om het door het kabinet voorgestelde beleid of de begroting te veranderen. De Tweede Kamer stemt over het amendement of de motie. Als meer dan de helft van de Kamerleden vóór stemt, is het amendement of de motie aangenomen. Dat is allemaal hetzelfde; wat is dan het verschil?

Een amendement is een rechtstreekse wijziging van het wetsvoorstel waarover gestemd gaat worden.

Een minister moet een amendement precies zo uitvoeren en heeft daar geen vrijheid bij.

Een motie is meestal een verzoek aan een minister om de begroting of het beleid aan te passen.

De minister heeft meestal enige vrijheid bij het uitvoeren van de motie, bijvoorbeeld als het gaat om de mate waarin deze wordt uitgevoerd en het tempo waarin dat gebeurt.

Als via een amendement of een motie wordt voorgesteld om de uitgaven te verhogen, is het een soort ongeschreven regel dat er door de Tweede Kamer dan óók wordt aangegeven waar dat geld vandaan moet komen. De Kamer geeft dus aan waar er geld bij moet komen en waar dat geld er dan af moet. Bij een motie kan de Kamer er bijvoorbeeld op aandringen dat er meer geld vrij moet komen voor daklozen maar het vervolgens aan de minister van Volksgezondheid overlaten waar dat geld vandaan moet komen.

7.3 Algemene Financiële Beschouwingen (AFB)

In oktober volgen de Algemene Financiële Beschouwingen. De financiële specialisten van de Tweede Kamerfracties praten dan met de minister van Financiën over de rijksbegroting en vooral over de Miljoenennota. Tijdens de Financiële Beschouwingen worden regelmatig amendementen ingediend om geld te verschuiven van de ene naar de andere begroting. Tijdens de behandeling van een begroting van een vakminister worden meestal alleen voorstellen gedaan om geld te verschuiven binnen een begroting.

Commissie voor de Rijksuitgaven en het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven

De commissie voor de Rijksuitgaven is een Kamercommissie die in 1923 werd ingesteld als tegenhanger van de Inspectie der Rijksfinanciën. Deze Kamercommissie was bedoeld om het bezuinigingsbeleid te steunen.

De commissie heeft nu een bredere taak en houdt zich bezig met alle zaken die de rechtmatige en doelmatige besteding van collectief geld bevorderen.

Het bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Kamer, die zelf niet uit Kamerleden bestaat, steunt Kamerleden bij het beoordelen van budgettaire nota's, begrotingen en financiële voorstellen.

7.4 De behandeling van de afzonderlijke begrotingen

Van oktober tot en met december worden de afzonderlijke begrotingen in de Tweede Kamer behandeld. Eerst stellen de Kamerleden schriftelijke vragen, die ook schriftelijk worden beantwoord. Vervolgens vindt er een debat plaats. Alle ministers komen één voor één naar de Kamer om hun eigen begrotingen te verdedigen. De minister van Onderwijs legt bijvoorbeeld uit waarom er extra leraren moeten komen, hoe die er moeten komen en wat dat gaat kosten. De Kamer stelt dan bijvoorbeeld in een amendement voor om nog iets meer leraren aan te trekken en dit te betalen door minder geld uit te geven aan reiskosten voor studenten.

Als de Tweede en de Eerste Kamer de begroting niet op tijd, dus niet voor de start van het nieuwe kalenderjaar goedkeuren, kan een minister een beroep doen op de 4/12-regeling. Dat houdt in dat hij of zij van de bedragen die in de vorige begroting stonden alvast een derde mag uitgeven in het nieuwe jaar, tot de nieuwe begroting is goedgekeurd.

Vragen

- 1 Wat is het budgetrecht van het parlement?
- 2 Wat is het verschil tussen de Algemene Politieke Beschouwingen en de Algemene Financiële Beschouwingen?
- 3 Wat is het verschil tussen een motie en een amendement?
- 4 Wat is de commissie voor de Rijksuitgaven?
- 5 Wanneer worden de afzonderlijke begrotingen behandeld door de Tweede Kamer?



Het parlement

Nederland is een parlementaire democratie. Democratie betekent 'het volk regeert'.

In een parlementaire democratie regeert het volk via de Staten-Generaal, oftewel het parlement. Het parlement bestaat uit de Eerste Kamer en de Tweede Kamer. De Tweede Kamer bestaat uit 150 leden en de Eerste Kamer uit 75 leden. Tijdens verkiezingen kiest de Nederlandse bevolking haar vertegenwoordigers in de Tweede Kamer.

In een parlementaire democratie controleert het parlement de regering en maakt het samen met de regering nieuwe wetten. De leden van het parlement vertegenwoordigen de kiezers.

Tweede Kamer

De leden van de Tweede Kamer controleren of de regering haar werk goed doet. Kamerleden mogen zelf ook wetsvoorstellen indienen of wijzigingen voorstellen op wetsvoorstellen van de regering.

Een meerderheid in de Tweede Kamer kan de begroting wijzigen (amenderen, budgetrecht). Zij kunnen zo besluiten dat er meer of minder geld wordt besteed aan bijvoorbeeld de koopkracht van ouderen, wegenbouw en filebestrijding, docenten en stages op scholen, politieauto's of vredesoperaties. Het is een goed gebruik dat als een Kamerlid een amendement indient hij of zij ook aangeeft hoe de kosten binnen de begroting kunnen worden opgevangen.

Het budgetrecht is ooit ingesteld om 'de spijlucht van de koning' aan banden te leggen. Daarom is een begroting een maximum. Een minister mag niet meer uitgeven zonder toestemming van de Kamer, wel minder. En een minister kan pas geld uitgeven als de Tweede Kamer en de Eerste Kamer de begroting hebben goedgekeurd.

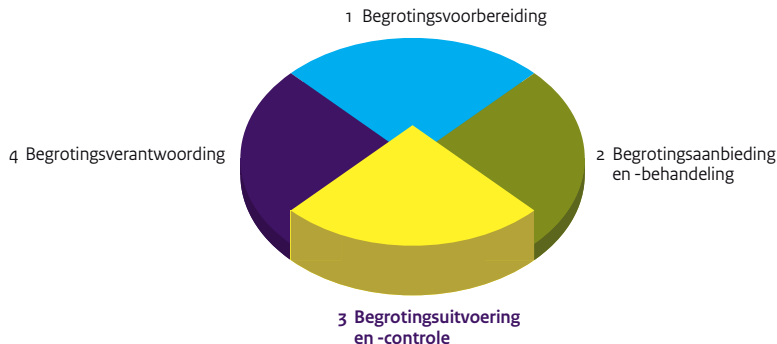
Eerste Kamer

De leden van de Eerste Kamer worden getraptd gekozen: zij worden niet rechtstreeks gekozen door de Nederlandse bevolking. De Nederlandse stemgerechtigden kiezen de leden van de Provinciale Staten. Deze kiezen op hun beurt de Eerste Kamerleden. De provinciale statenverkiezingen vinden eens in de vier jaar plaats, net als verkiezingen voor de Tweede Kamer.

De belangrijkste taak van de Eerste Kamer is medewetgeving. Dat houdt in dat de Eerste Kamer wetsvoorstellen moet goedkeuren die de Tweede Kamer heeft aangenomen. Dan pas kan een wetsvoorstel ook daadwerkelijk een wet worden. De Eerste Kamer kan zelf geen wijzigingen aanbrengen in een wetsvoorstel, dus ook niet in de begroting.



Begrotingsproces



Na een jaar en vier maanden zijn de begrotingen voor een jaar opgesteld en goedgekeurd door het parlement. Dan begint op 1 januari het uitvoeren van de begroting: het beleid uitvoeren en het geld uitgeven. De begrotingsuitvoering wordt op ieder ministerie heel precies gevolgd door de directie Financieel-Economische Zaken. Ook het ministerie van Financiën en de Tweede Kamer controleren de begrotingsuitvoering. Via de Voorjaarsnota en de Najaarsnota en de aanvullende wetten die daarvoor elke begroting bij horen, kan de Kamer precies volgen of alles goed loopt.

8.1 Maandstaten van de ministeries aan het ministerie van Financiën

De centrale directies Financieel-Economische Zaken van de ministeries houden de begroting en de uitgaven bij. Elke maand rapporteren zij (digitaal) aan het ministerie van Financiën. De minister van Financiën houdt zo zicht op eventuele overschrijdingen. Als deze zich voordoen moet het ministerie dekking zoeken om deze tegenvaller op te vangen. Dat schrijven de begrotingsregels nu eenmaal voor. Soms is er een meevaller om het gat te dekken, maar het kan ook voorkomen dat een minister niet anders kan dan bezuinigen. Deze wijzigingen moeten worden goedgekeurd door de Kamer. Dat gebeurt in suppletore wetten waar de Kamer over stemt. Deze worden samen met de Voorjaarsnota (eerste suppletore wet) en de Najaarsnota (tweede suppletore wet) naar de Kamer gestuurd.

8.2 Voorjaarsnota naar de Tweede en Eerste Kamer

De eerste budgettaire nota over de begrotingsuitvoering is de Voorjaarsnota. Deze verschijnt halverwege het lopende begrotingsjaar. Voor 1 juni moet deze nota in de Tweede Kamer liggen. In deze nota staan wijzigingen op de begroting. Dat is nodig omdat de begroting is opgesteld met de kennis en vooronderstellingen van bijna een jaar geleden, en de tijd staat niet stil. In de Voorjaarsnota staan meestal meer wijzigingen dan in de Miljoenennota en de Najaarsnota.

Budgettaire brief, budgettaire nota en suppletoire wet

Tijdens de begrotingsvoorbereiding, maar ook tijdens de begrotingsuitvoering, circuleren er veel verschillende stukken, met veel verschillende namen, zoals budgettaire brieven, budgettaire nota's en suppletoire wetten. Wat is precies het verschil?

Een budgettaire brief, zoals de Kaderbrief en de Totaalbrief, is een brief van de minister van Financiën aan zijn collega's. Hierin staat wat de vakministers moeten weten over de voorbereiding van de besluitvorming over de ontwerpbegrotingen. Budgettaire brieven zijn niet openbaar.

Een budgettaire nota is een nota die de minister van Financiën namens de vakministers aan de Tweede en Eerste Kamer stuurt. Deze nota is openbaar. De nota geeft informatie over het financieel-economische beleid van het kabinet. De bekendste budgettaire nota is de Miljoenennota. De Voorjaarsnota en de Najaarsnota zijn minder bekend. De Kamer stemt niet over een nota.

Een suppletoire wet is een wijzigingswet. In een suppletoire wet stelt een minister voor om de eerder behandelde ontwerpbegrotingswet te veranderen. De Kamer stemt over de voorgestelde wijzigingen.

8.3 Miljoenennota naar de Tweede en Eerste Kamer

De Miljoenennota is de tweede budgettaire nota over de begrotingsuitvoering voor het lopende jaar die naar de Tweede en Eerste Kamer gaat. Natuurlijk gaat de Miljoenennota vooral over de begrotingsplannen voor het komende jaar, maar deze nota geeft ook informatie over de uitvoering van de lopende begroting. Men spreekt in dit verband ook wel van de 'vermoedelijke uitkomsten'.

8.4 Najaarsnota naar de Tweede en Eerste Kamer

De Najaarsnota is de derde en laatste nota over de uitvoering van de begroting. Deze moet voor 1 december in de Kamer liggen. Ook deze nota geeft verschuivingen aan binnen de begrotingen. Tegenvallers worden opgevangen met meevallers op andere begrotingsartikelen of door bezuinigingen.

In totaal gaan er over de uitvoering van de begroting drie budgettaire nota's en twee aanvullende begrotingen (suppletoire wetten) naar het parlement.

Tabel 10: indienen van budgettaire nota's en wetten

Budgettaire nota's 2010 van minister van Financiën	Begrotingswetten van vakminister	Moment van indienen
Voorjaarsnota 2010	1e suppletoire wet	Voor 1 juni 2010
Miljoenennota 2011		Derde dinsdag september 2010
Najaarsnota 2010	2e suppletoire wet	Voor 1 december 2010

Vragen

- 1 Noem drie spelers die zich bezighouden met het toezicht op de uitvoering van de begroting.
- 2 Wat is een maandstaat? Wie stelt deze op en waarom?
- 3 Wat is de Voorjaarsnota en wat staat er in?
- 4 Wat is het verschil tussen een budgettaire brief en een budgettaire nota?
- 5 Wat is een suppletoire wet?



Het Centraal Bureau voor de statistiek

Het Centraal Bureau voor de statistiek (CBS) is in 1899 opgericht. Het verzamelt statistieken voor de overheid, de wetenschap en het bedrijfsleven. Tot 2003 was het onderdeel van het ministerie van Economische Zaken (EZ). Sinds 2003 is het een zelfstandig bestuursorgaan.

Het CBS levert heel veel gegevens over heel veel verschillende zaken: cijfers over de omvang van de bevolking, hoeveel mensen er werk hebben, waar zij werken, hoeveel werklozen er zijn, wat wij verdienen per persoon of in de industrie of de landbouw. Maar het CBS levert ook gegevens over hoeveel auto's wij met zijn allen bezitten en hoeveel vertrouwen producent en consument hebben in de economie.

De kracht van het CBS is gelegen in onafhankelijkheid. Ook het Centraal Planbureau (CPB) ontleent daaraan zijn kracht. In andere landen is het statistisch bureau regelmatig onderdeel van het ministerie van Financiën of Economische Zaken. Nadeel is dat ambtenaren of politici dan invloed hebben op de gegevens. Dat is niet goed voor de betrouwbaarheid.

Het verschil tussen het CPB en het CBS is dat het CPB voorspellingen maakt voor het opstellen van de begrotingen. Het CBS verzamelt gegevens en richt zich vooral op realisaties. Deze gegevens gebruiken het CPB en de ministeries bij het opstellen van nieuwe begrotingsramingen.

Het CBS speelt ook een belangrijke rol bij de verantwoording over de begroting. Zo berekent het na afloop van een jaar het EMU-tekort en de EMU-schuld van de overheid. De minister van Financiën kan zo niet stiekem een te gunstig cijfer presenteren aan de Europese Unie. Dit model van een onafhankelijk statistisch bureau ziet de Europese Unie als een schoolvoorbeeld voor andere landen.





In het vorige hoofdstuk zagen wij dat een begroting niet altijd helemaal volgens plan wordt uitgevoerd. Plannen kunnen immers veranderen. Er kan iets nieuws gebeuren, bijvoorbeeld een flinke overstroming. Een project kan vertraging oplopen, bijvoorbeeld de aanleg van de hogesnelheidslijn. Een verplichting kan hoger uitvallen, bijvoorbeeld de bestelde gevechtsvliegtuigen zijn veel duurder dan gedacht. Dit soort veranderingen hebben bijna altijd ook financiële gevolgen. Daarom volgen de ministeries en de Kamer goed wat er gebeurt en verandert. Bovendien moet de Kamer veranderingen in de begroting goedkeuren.

Als afsluiting van de begrotingscyclus leggen de vakministers elk jaar verantwoording af over het gevoerde beleid en beheer. Uiteindelijk wil de Kamer zeker weten dat al het geld goed is besteed. Daarom vinden er de nodige controles plaats: om te zorgen dat het geld rechtmatig en doelmatig wordt besteed.

9.1 Waarom controle en verantwoording?

De overheid besteedt veel menskracht, tijd en geld aan de controle van de uitgaven. Niet alleen omdat de overheid geen belastinggeld wil verspillen, maar ook omdat burgers verwachten dat de overheid het goede voorbeeld geeft. De overheid moet in de eerste plaats betrouwbaar zijn.

De comptabiliteitswet bepaalt dat elke minister aan de Kamer verantwoording aflegt over het gevoerde financiële beheer van zijn begroting. Die verantwoording bestaat uit:

- De rekeningen van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten en de toelichtingen daarop.
- De saldibalans en de toelichting daarop. De saldibalans is een door een vakminister opgestelde balans met een overzicht van de financiële posten uit het voorgaande jaar die naar het volgende jaar meegaan (bijvoorbeeld een

openstaande verplichting of een verleend voorschot, waarbij de afrekening nog moet plaatsvinden).

Dit heet het onderzoek naar de rechtmatigheid. Het resultaat van het onderzoek staat in het jaarverslag.

Rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid

Rechtmatigheid

Rechtmatigheid is een juridische term en wordt gebruikt als je dingen doet volgens de wet en de geldende regels en besluiten. Voor de financiën van de overheid betekent het dat de financiële regels netjes zijn nageleefd: de aanbestedingsregels bij een aankoop zijn netjes gevolgd en het bedrag is op het juiste begrotingsartikel geboekt. Dit heet ook wel begrotingsrechtmatigheid.

Doelmatigheid

De term doelmatigheid (of efficiëntie) wordt gebruikt als inspanningen en uitgaven helpen om een doel te halen en de opbrengsten de kosten dekken. Bijvoorbeeld doelmatige bedrijfsvoering of doelmatig beleid. Maken ziekenhuizen bijvoorbeeld dezelfde kosten voor dezelfde behandeling?

Doeltreffendheid

De term doeltreffendheid (of effectiviteit) wordt gebruikt als er gekeken wordt of een actie of een uitgave wel bijdraagt aan het doel. Bijvoorbeeld: leidt het inzetten van extra politieagenten tot een groter gevoel van veiligheid?

9.2 Het jaarverslag van een minister

De directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) van een ministerie coördineert het opstellen van het jaarverslag. Het jaarverslag bestaat uit de rekening, een beleidsdeel en een bedrijfsvoeringparagraaf.

De auditdienst van een ministerie controleert de rekening: zijn de ontvangsten en uitgaven van een ministerie rechtmatig? De auditdienst controleert dus of de uitkomsten van de rekening financieel kloppen (juist en volledig zijn). De auditdienst geeft een accountantsverklaring af bij de rekening. Er zijn vier soorten verklaringen:

- 1 Een goedkeurende verklaring: de verantwoording voldoet aan de gestelde eisen en geeft een getrouw beeld.
- 2 Een verklaring met beperking: niet alles is op orde.
- 3 Een verklaring van oordeelsonthouding: een flink aantal zaken is niet op orde.
- 4 Een afkeurende verklaring: de verantwoording voldoet niet aan de eisen.

Op 15 maart biedt de minister van Financiën de jaarverslagen aan de Algemene Rekenkamer aan die dan gaat controleren of alles in orde is.

Een belangrijk auditbegrip bij de controle van de rekening: risicoanalyse

Bij de controle van de rekening stelt een auditdienst vast of de informatie betrouwbaar is. Een auditdienst kan natuurlijk niet elke betaling die het Rijk doet apart gaan toetsen aan de wet of aan een regel. Daarom werkt de auditdienst met een risicoanalyse: op welke onderdelen zijn er meer risico's te verwachten en waar minder? Als de risico's groter zijn, zijn er meer beheers- en controlemaatregelen nodig. Door naar de

risico's te kijken bepaalt de auditdienst welke processen hij gaat controleren en hoe groot de steekproef moet zijn. Een goed voorbeeld is de invoering van de nieuwe toeslagenwet die de Belastingdienst ging uitvoeren: een nieuwe en ingewikkelde wet waar veel geld in omgaat en die voor veel mensen is bedoeld. Logisch dat een auditdienst de risico's dan hoger inschat en beter kijkt. De invoering van deze wet liep helaas niet soepel.

De auditdienst toetst niet alleen de juistheid van de cijfers in de jaarrekening. De auditdienst kijkt ook naar de kwaliteit van het financiële en materiële beheer en hoe de informatie over het beleid en de bedrijfsvoering in het jaarverslag tot stand komt (dit noemt men niet-financiële informatie). In de bedrijfsvoeringparagraaf geeft de minister aan of er problemen zijn met de bedrijfsvoering van zijn ministerie, zoals een vertraging bij de invoering van een geautomatiseerd systeem. De auditdienst kijkt of deze informatie betrouwbaar is en geeft een zogenoemde getrouwbeeldverklaring af. Dit zijn de drie wettelijke taken van de auditdienst.

Naast deze drie wettelijke taken heeft een auditdienst een bredere onderzoekstaak. De dienst doet ook onderzoek naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en beleidsvoering. Deze taak is de laatste jaren sterk gegroeid door de operatie 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' (VBTB).

Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB) en het jaarverslag

VBTB staat voor een operatie die ervoor moet zorgen dat de begrotingen en de verantwoordingen meer gaan over het beleid en minder over de instrumenten (personeelsuitgaven, subsidies enzovoort). De Tweede Kamer vroeg in de jaren negentig om een betere verantwoording over het beleid. De Kamer wilde niet alleen weten wat de politie kost, maar ook of het veiliger wordt in Nederland. Leuk om te weten dat het ministerie van LNV voor vijftig miljoen euro grond heeft aangekocht voor natuur, maar hoever is men met het uitvoeren van het hele plan? En werkt zo'n ecoduct nou?

De filosofie van VBTB is heel eenvoudig. Je stelt de volgende vijf vragen:

- 1 Wat is het probleem?
- 2 Moet de overheid daar iets aan doen en waarom?
- 3 Wat is het doel dat de overheid wil bereiken?
- 4 Wat moet daarvoor gebeuren?
- 5 Wat gaat het kosten?

De begrotingen geven daarom informatie over de doelen, de activiteiten en de kosten. Ook de jaarverslagen volgen - in het beleidsdeel - deze vorm. Daarin staat of de overheid de gestelde doelen heeft bereikt, de geplande activiteiten heeft uitgevoerd en of dat allemaal heeft gekost wat was begroot.

9.3 Het jaarverslag van het Rijk

De Miljoenennota is een toelichting van de minister van Financiën op de begrotingen van de ministers. Zo is het jaarverslag van het Rijk een toelichting van de minister van Financiën bij de jaarverslagen van de ministers. Er staat in hoe hoog de uitgaven en ontvangsten zijn, en hoe hoog of laag het begrotingstekort is en de staatsschuld. De Algemene Rekenkamer moet de staat van ontvangsten en uitgaven goedkeuren.

9.4 De rol van de Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer controleert elk jaar of de jaarverslagen van de ministeries en het jaarverslag van het Rijk wel deugen. Eigenlijk kijkt de Rekenkamer dus of de auditdiensten hun werk wel goed hebben gedaan. De Rekenkamer maakt gebruik van de onderzoeken van de auditdiensten en doet zelf aanvullend onderzoek. De Rekenkamer kan bezwaar maken tegen een jaarverslag en publiceert haar bevindingen in het rapport bij het jaarverslag. De Algemene Rekenkamer rapporteert direct aan de Tweede Kamer.

9.5 De derde woensdag in mei: 'Woensdag gehaktdag'

Tot het jaar 2000 gingen begrotingen en verantwoordingen tegelijk naar de Kamer op Prinsjesdag. Het gevolg was dat de Kamerleden eigenlijk alleen keken naar de nieuwe plannen. Voor het terugkijken was weinig aandacht. Daar kwam bij dat de controles wel wat sneller konden. Sinds 2000 biedt de minister van Financiën samen met de president van de Algemene Rekenkamer op de derde woensdag in mei alle departementale jaarverslagen aan de Kamer aan, samen met het financieel jaarverslag van het Rijk. Net als bij de presentatie van de Miljoenennota volgt dan eerst een algemeen debat met de minister-president en daarna volgen overleggen met de ministers. Doel is om netjes verantwoording af leggen, te leren van fouten en het beleid te verbeteren. De Kamer stemt over de slotwet die onderdeel is van het jaarverslag. Als deze is aangenomen is er décharge verleend voor het financiële beheer, zoals dat sjiek heet. Na bijna drie jaar is het begrotingsproces dan afgerond.

Vragen

- 1 Waarom is het belangrijk dat een minister verantwoording aflegt over de begroting?
- 2 Wat betekent rechtmatigheid?
- 3 Wat doet een auditdienst van een ministerie en wat doet de Algemene Rekenkamer? Wat is het verschil in positie en taak?
- 4 Wat staat er in het jaarverslag van een ministerie?
- 5 Wat is 'woensdag gehaktdag'?



Auditdiensten en Algemene Rekenkamer

Bij alle ministeries is er een onafhankelijke auditdienst die kijkt of de uitvoering van de begroting rechtmatig gebeurt. De medewerkers van een auditdienst melden aan de minister hoe de vlag er bij hangt. Als er bijvoorbeeld een onderzoek is, zoals naar de declaraties van bewindslieden, dan zijn de auditdiensten daar vaak bij betrokken. Zij kijken of de ministers zich wel aan de voorschriften houden. De auditdiensten controleren de rechtmatigheid van de verplichtingen en de uitgaven. De departementale auditdienst (DAD) geeft een accountantsverklaring af. Die geeft zekerheid dat de financiële informatie in de verantwoording klopt. Daarnaast adviseren auditdiensten een minister hoe de bedrijfsvoering en beleidsvoering doelmatiger kunnen worden.

In 2008 is de Rijksauditdienst opgericht. Deze dienst voert de audittaken uit voor de ministeries van Financiën, Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (vrom) en voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Mogelijk sluiten zich de komende tijd meer auditdiensten aan bij deze grote Rijksauditdienst.

De Algemene Rekenkamer (AR) is een onafhankelijke organisatie, net als het Centraal Planbureau en het Centraal Bureau voor de statistiek. Het is een zogenaamd Hoog College van Staat, net als de Tweede en de Eerste Kamer, en is in 1814 opgericht. De Algemene Rekenkamer controleert of de uitgaven van de rijksoverheid rechtmatig en doelmatig zijn. De Rekenkamer controleert elk jaar of de jaarverslagen van de ministeries wel deugen. Eigenlijk kijkt de Rekenkamer dus of de auditdiensten hun werk wel goed hebben gedaan. De Rekenkamer kan bezwaar maken tegen een jaarverslag en publiceert haar bevindingen in het rapport bij het jaarverslag. De Rekenkamer rapporteert aan de Tweede Kamer.

Naast deze jaarlijkse controle kan de Algemene Rekenkamer op verzoek van de Tweede Kamer of op eigen houtje een onderzoek beginnen. Een rapport van de Algemene Rekenkamer in 2003 over de doelmatigheid van de Betuweroute leidde tot veel politieke discussie.



DERDE DINSDAG
IN SEPTEMBER

Bijlage 1 Antwoorden op de 5 vragen aan het eind van elk hoofdstuk

Hoofdstuk 1 Prinsjesdag en de Miljoenennota

Vragen

- 1 Wat valt er te lezen in de Miljoenennota?
- 2 Hoeveel begrotingen dient de minister van Financiën in bij de Staten-Generaal: één of meer dan één?
- 3 Wie verdedigt de begroting in de Eerste Kamer en Tweede Kamer?
- 4 Welke begroting wordt er ingediend in september 2010? De begroting voor 2010 of voor 2011?
- 5 Voor welke datum moet de begroting worden vastgesteld?

Antwoorden

- 1 De Miljoenennota is een toelichting op de rijksbegroting waarin de belangrijkste plannen en keuzes van het kabinet voor het komende jaar worden uitgelegd. De uitgaven en inkomsten van de overheid worden op een rijtje gezet en er wordt een toelichting gegeven op de economische situatie in Nederland. Met andere woorden: in de Miljoenennota staat hoe Nederland er economisch en financieel voor staat: hoe gaat het met de economie? Hoe hoog is de schuld? Hoe groot of klein is het tekort op de begroting? Moeten wij bezuinigen en waarop? Geven we extra geld uit en waar aan?
- 2 Meer dan één. De rijksbegroting is namelijk niet één wet, maar bestaat uit meerdere wetten en dus meerdere begrotingen: voor de verschillende ministeries en voor aparte begrotingsfondsen. Het aantal is niet altijd hetzelfde. In het kabinet Balkenende IV waren er bijvoorbeeld twee projectministers, voor Wonen, wijken en integratie en voor Jeugd en Gezin. Deze ministers kregen een eigen begroting.
- 3 De minister van Financiën dient de begrotingen in bij het parlement en verdedigt het financiële beleid tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen, ongeveer twee weken na Prinsjesdag. De vakministers verdedigen daarna ieder hun eigen begroting in de beide Kamers.
- 4 De begroting voor 2011.
- 5 Voor 1 januari van het jaar waarvoor de begroting is gemaakt.

Vragen

- 1 Wat is de budgettaire driehoek?
 - 2 Wat zijn de totale collectieve uitgaven in 2010 als bedrag in miljarden en als percentage van het bruto binnenlands product (bbp)? Wat valt er onder de collectieve uitgaven?
 - 3 Wat zijn de belangrijkste inkomstenbronnen voor het Rijk?
 - 4 Wat is het EMU-saldo?
 - 5 Wat is de overheidsschuld? Hoe hoog is de overheidsschuld in 2010?
-

Antwoorden

- 1 De budgettaire driehoek laat zien hoe de uitgaven, de (belasting)inkomsten en het EMU-saldo van de overheid samenhangen. De driehoek laat vooral zien dat er niets voor niets is. Als de overheid bijvoorbeeld de belastingen verlaagt en tegelijk extra geld uitgeeft – allebei fijn voor de burgers – dan verslechtert het EMU-saldo voor de overheid.
- 2 In 2010 waren de collectieve uitgaven 302 miljard euro, dat is 52% van het nationaal inkomen. Onder de collectieve uitgaven vallen alle uitgaven van de ministeries die in de begrotingen zijn opgenomen, maar ook de uitgaven van de sociale fondsen (voor bijvoorbeeld ww-uitkeringen) die door premieheffing worden gefinancierd en de uitgaven van de overige publiekrechtelijke lichamen (gemeenten en provincies).
- 3 De belangrijkste inkomstenbronnen voor het Rijk zijn de loon- en inkomstenbelasting, de sociale premies, de btw, de accijnzen en de vennootschapsbelasting.
- 4 Het EMU-saldo is – eenvoudig gezegd – het verschil tussen de inkomsten en de uitgaven van de overheid. Het is positief als de inkomsten hoger zijn dan de uitgaven. De Europese Unie schrijft voor hoe je het EMU-saldo moet berekenen. Het tekort mag volgens diezelfde regels niet hoger zijn dan 3% van het bbp.
- 5 De overheidsschuld is het totaal van de leningen die uitstaan ten laste van de overheid. De overheidsschuld in 2010 is 381 miljard euro. Dat is 65,7% bbp.

Vragen

- 1 Waaruit bestaat de collectieve sector?
- 2 Noem zeven redenen voor de overheid om in te grijpen.
- 3 Is een dijk een 'zuiver collectief goed'?
- 4 Waarom zou de overheid ingrijpen in de markt voor het openbaar vervoer?
Noem ten minste twee van de zeven redenen uit dit hoofdstuk.
- 5 Wat zijn de nadelen van overheidsingrijpen?

Antwoorden

- 1 Tot de collectieve sector behoren alle instellingen waarvan de activiteiten grotendeels uit publieke middelen worden betaald:
 - het Rijk = ministeries, baten-lastendiensten en begrotingsfondsen;
 - de overige publiekrechtelijke lichamen en instellingen = provincies, gemeenten en waterschappen;
 - de instellingen die de sociale zekerheid verzorgen = uitkeringsinstanties ww, wao en kinderbijslag;
 - overige instellingen = scholen, ziekenhuizen en bejaardentehuizen.
- 2 Zeven redenen voor overheidsingrijpen: collectief goed, externe effecten, schaaleardeffecten, informatieasymmetrie, rechtvaardige inkomensverdeling, paternalisme, economische ontwikkeling.
- 3 Een dijk is een zuiver collectief goed. De voordelen van een dijk kunnen aan niemand worden onthouden, ook niet aan degenen die er niet voor willen betalen. Het profijt dat iemand van een dijk heeft gaat ook niet ten koste van het profijt dat iemand anders ervan heeft.
- 4 De overheid heeft vier argumenten om zich te bemoeien met het stads- en streekvervoer:
 - Externe effecten: goed openbaar vervoer is gunstig voor het milieu en de economie van een stad;
 - Schaalvoordeel bij het aanleggen van de infrastructuur. In dunbevolkte gebieden kan het ondoelmatig zijn om meer aanbieders te hebben;
 - Rechtvaardige inkomensverdeling: bijvoorbeeld omdat ouderen en mensen met een laag inkomen er relatief veel gebruik van maken;
 - Paternalisme: burgers meer doordringen van de voordelen van het reizen met het stads- en streekvervoer.
- 5 Nadelen van overheidsingrijpen:
 - De uitvoeringskosten van de overheid wegen niet altijd op tegen de nadelen van de markt.
 - Politieke besluiten sluiten niet altijd aan bij de voorkeuren van de gemiddelde kiezer.
 - Politici zijn vaak te veel bezig met de eerstkomende verkiezingen.
 - Politici zijn vaak gevoelig voor de lobby van minderheidsgroepen.
 - Ambtenaren gebruiken soms hun macht om een eigen agenda uit te voeren: dit leidt per saldo tot een grotere overheid, meer regels en meer bureaucratie.

Vragen

- 1 Wat is dat eigenlijk, begrotingsbeleid?
- 2 Waarom is er behoefte aan een goed begrotingsbeleid?
- 3 Noem de drie hoofdelementen van de begrotingsregels van een kabinet.
- 4 Wat is het voordeel van één hoofdbesluitvormingsmoment in een jaar? Noem ook ten minste één nadeel.
- 5 Het kabinet is bezig een regeerakkoord te maken. Hieronder staat een tabel met de eerste onderhandelingsresultaten op hoofdlijnen. Het kabinet heeft besloten tot een lastenverlichting voor het bedrijfsleven van twee miljard euro. Het komt daarnaast met een investeringsimpuls van vijf miljard, vooral voor onderwijs, zorg en arbeidsmarkt. Ook wil het kabinet het tekort flink vermindere(n). Met hoeveel? Dat betekent dat men niet anders kan dan de uitgaven van de verschillende ministeries ombuigen en de lasten verzwaren voor de burgers. Hoe groot zijn de ombuigingen voor de zorg en hoe groot is de lastenverzwaring voor de burgers? Vul de vier vraagtekens in de tabel hieronder in.

Verandering collectieve uitgaven		Verandering collectieve inkomsten + tekort	
De kosten van het plan (10 miljard)			
Intensiveringen Rijk (bv. onderwijs)	2	Lastenverlichting bedrijven	-2
Intensiveringen sociale zekerheid (arbeid)	1		
Intensiveringen zorg	2	Verminderen EMU-tekort	?
Subtotaal	+5	Subtotaal	-5
De financiering (10 miljard)			
Ombuigingen Rijk	-3	Lastenverzwaring burgers	?
Bezuinigingen sociale zekerheid	-3		
Bezuinigingen zorg	?		
Subtotaal	-9	Subtotaal	?

NB: een plus bij de uitgaven kost geld, een min bij de inkomsten en het tekort kost geld.

Antwoorden

- 1 Het begrotingsbeleid bestaat eigenlijk uit twee delen:
 - De politieke rekensom voor het kabinet met daarin het plan voor de uitgaven, ontvangsten en het tekort voor de komende kabinetsperiode (vier jaar).
 - De begrotingsregels voor als het economische weer verandert tijdens de kabinetsperiode.

Aan het begin van een kabinetsperiode maakt het kabinet afspraken over de overheidsfinanciën en het begrotingsbeleid. Zo moet het kabinet het eens worden over waaraan men geld wil uitgeven, en over de manier waarop het geld dat daarvoor nodig is binnenkomt. Komt er genoeg geld binnen om alle uitgaven te kunnen doen of moet er ook geleend worden? Met andere woorden accepteert men een tekort op de begroting, of wil men juist een overschot behalen (meer inkomsten dan uitgaven)? Wat doet men als de werkelijkheid er anders uitziet?

- 2 Een goed begrotingsbeleid zorgt ervoor dat er een betrouwbare rekenom van het CPB ligt voor een langere periode. Het voorkomt dat er te optimistisch wordt geraamd en zorgt voor duidelijke grenzen (plafonds) voor de uitgaven. Het brengt rust en bestaat uit niet te veel besluitvormingsrondes over de begroting. Het kent duidelijke afspraken wat er moet gebeuren als er financiële tegenvallers zijn. Effecten van beleid op lange termijn krijgen aandacht en bezuinigingen zijn zo concreet mogelijk.
- 3 De drie hoofdelementen van de begrotingsregels van het kabinet zijn:
 - Eén hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar voor de uitgaven en de ontvangsten.
 - Een scheiding tussen inkomsten en uitgaven door het hanteren van vaste uitgavenkaders voor de uitgaven. Hierdoor weet het kabinet exact hoeveel geld er gedurende de kabinetsperiode kan worden uitgegeven.
 - Volledige werking van de automatische stabilisatoren aan de ontvangstenkant als het EMU-tekort niet groter is dan 2% bbp. Dat houdt in dat als er minder belastinginkomsten zijn er niet direct wordt bezuinigd en dat als er meer belastinginkomsten zijn deze niet worden uitgegeven.
- 4 Voordeel van één hoofdbesluitvormingsmoment is dat er een integrale afweging plaatsvindt van alle uitgaven en inkomsten. Eén klein politiek belangrijk onderwerp is dan niet opeens belangrijker dan andere zaken omdat er een artikel over in de krant stond. Nadeel is dat besluitvorming over een onderwerp soms even moet wachten.
- 5 In totaal kost het plan van het kabinet tien miljard euro, vijf miljard voor hogere uitgaven (intensiveringen), twee miljard voor lagere lasten voor bedrijven. Dat betekent dat het kabinet het tekort met drie miljard wil verbeteren. Hoe financiert het deze tien miljard? Door negen miljard te bezuinigen, waarvan zes miljard bij het Rijk en de sociale zekerheid. Er moet dus drie miljard worden bezuinigd op de zorguitgaven. Ook worden de lasten voor de burgers verhoogd met één miljard.

Verandering collectieve uitgaven		Verandering collectieve inkomsten + tekort	
De kosten van het plan (10 miljard)			
Intensiveringen Rijk (bv. onderwijs)	2	Lastenverlichting bedrijven	-2
Intensiveringen sociale zekerheid (arbeid)	1		
Intensiveringen zorg	2	Verminderen EMU-tekort	-3
Subtotaal	+5	Subtotaal	-5
De financiering (10 miljard)			
Ombuigingen Rijk	-3	Lastenverzwaring burgers	+1
Bezuinigingen sociale zekerheid	-3		
Bezuinigingen zorg	-3		
Subtotaal	-9	Subtotaal	+1

NB: een plus bij de uitgaven kost geld, een min bij de inkomsten en het tekort kost geld.

Vragen

- 1 a Uit welke vier fasen bestaat het begrotingsproces?
b Geef aan in welke fase van het begrotingsproces men zich bevindt voor de begrotingen voor de jaren 2009, 2010, 2011 en 2012 in oktober 2010.
- 2 Waarom maken we een begroting, wat zijn de zes functies van de begroting?
- 3 Welk begrotingsstelsel gebruikt de rijksoverheid?
- 4 Wat is het verschil tussen een budgettaire nota en een begrotingswet?
- 5 a Uit welke onderdelen bestaat de begroting?
b Over welke jaren staat er informatie in de begroting en in de begrotingswet?

Antwoorden

- 1 a De vier fasen van het begrotingsproces zijn: 1) de begrotingsvoorbereiding, 2) de begrotingsbehandeling, 3) de begrotingsuitvoering, 4) de begrotingsverantwoording.
b In welke fase bevindt een begroting zich in oktober 2010?

Vorbereiding			Begroting 2012
Behandeling		begroting 2011	
Uitvoering	begroting 2010		
Verantwoording			

De verantwoording over de begroting 2009 is al afgerond in juni 2010.

- 2 We maken een begroting om meerdere redenen. Om te beginnen is de begroting er om de Tweede en Eerste Kamer goed te informeren over het beleid en het geld dat dit kost en om het parlement toestemming te vragen om dat beleid uit te voeren. In een begroting kunnen de verschillende beleidsdoelstellingen van een kabinet en de kosten van dat beleid goed tegen elkaar worden afgewogen. Ook kunnen we aan de hand van een begroting kijken of het lukt om de doelstellingen te realiseren en uitleggen wat er eventueel niet goed is gegaan. De optelsom van de begrotingen is belangrijk voor de invloed van de uitgaven en ontvangsten van de overheid op de economie. De zes functies van de begroting zijn: 1) de informatiefunctie, 2) de autorisatiefunctie, 3) de allocatiefunctie, 4) de beheertechische functie, 5) de verantwoordingsfunctie en 6) de macro-economische functie.
- 3 De rijksoverheid gebruikt een gemengd begrotingsstelsel. Het grootste deel is gebaseerd op het kas-verplichtingenstelsel. Daarnaast gebruiken de baten-lastendiensten (agentschappen, zbo's) een baten-lastenstelsel. In dit stelsel worden de kosten en baten van kapitaalgoederen toegeschreven aan de periode waarin je deze goed gebruikt. De kosten van de aanschaf van een computer of gebouw worden dus toegeschreven aan de jaren waarin ze gebruikt worden. Dat kan bij een computer drie jaar zijn en bij een gebouw dertig jaar.

- 4 Een budgettaire nota informeert de Kamer. Een begrotingswet moet door de Kamer worden goedgekeurd. Bij een begrotingswet staat de autorisatiefunctie voorop.
- 5
 - a De begroting bestaat uit het wetslichaam (wet en begrotingsstaat), de beleidagenda, een toelichting per begrotingsartikel, een bedrijfsvoering-paragraaf en een overzicht van de baten-lastendiensten.
 - b In de begroting staat informatie over het lopende jaar, het nieuwe begrotingsjaar en de vier jaren daarna. In de wet zelf staat alleen informatie voor het nieuwe begrotingsjaar.

Vragen

- 1 Wanneer stuurt een ministerie een beleidsbrief naar het ministerie van Financiën? Wat staat er in?
- 2 Wat is de Kaderbrief?
- 3 Wat is een besluitvormingsmemorandum en wat is de Totalenbrief?
- 4 Hoeveel keer komt het Centraal Planbureau tijdens de begrotingsvoorbereiding met nieuwe cijfers voor het lopende jaar en het komende jaar?
- 5 Waartoe dient het advies van de Raad van State in augustus over de Miljoenennota?

Antwoorden

- 1 In maart; voorafgaand aan de besprekingen over de begroting in het voorjaar. In de beleidsbrief staan alle tegenvallers (met oplossingsmogelijkheden) en meevallers en de wensen voor nieuw beleid. In de brief staan de cijfers voor het uitvoeringsjaar (t), het komende begrotingsjaar (t+1) en voor de vier jaren daarna (t+2 t/m t+5). In de brief geeft de minister aan wat hij of zij wil bereiken met het geld en wat men daarvoor gaat doen.
- 2 De Kaderbrief is een eerste rapportage van de minister van Financiën over de budgettaire situatie en de gevolgen voor de begroting. Deze is gebaseerd op de nieuwe cijfers en inzichten van het Centraal Planbureau in het Centraal Economisch Plan (CEP) en op de eerste inzichten naar aanleiding van de beleidsbrieven.
- 3 In een besluitvormingsmemorandum staat op hoofdlijnen wat er wordt gewijzigd in het beleid en in de begrotingen: waar gaat extra geld naar toe en welk beleid krijgt minder geld? Als de ministerraad akkoord gaat met het besluitvormingsmemorandum stuurt het ministerie van Financiën de Totalenbrief naar de ministeries. Daarin staat voor ieder ministerie wat zij in totaal mogen uitgeven en zullen ontvangen in de jaren t tot en met t+5.
- 4 Vanaf het begin van het kalenderjaar tot Prinsjesdag twee keer: het CEP in maart en de MEV in augustus (conceptversie).
- 5 De Raad van State brengt een advies uit bij alle wetsvoorstellen van de regering en dus ook bij de begrotingswetten en de toelichting daarop (de Miljoenennota). De Raad toetst de kwaliteit van de wetten: wetstechnisch, juridisch en beleidsmatig. Een voorbeeld van een beleidsmatige toets is dat de Raad van State kijkt of er voldoende aandacht is voor de soliditeit van de overheidsfinanciën, de effecten voor Nederland van ontwikkelingen in de rest van de wereld (beleid van de Europese Unie bijvoorbeeld) en de effecten van het beleid op de lange termijn.

Vragen

- 1 Wat is het budgetrecht van het parlement?
- 2 Wat is het verschil tussen de Algemene Politieke Beschouwingen en de Algemene Financiële Beschouwingen?
- 3 Wat is het verschil tussen een motie en een amendement?
- 4 Wat is de commissie voor de Rijksuitgaven?
- 5 Wanneer worden de afzonderlijke begrotingen behandeld door de Tweede Kamer?

Antwoorden

- 1 Het budgetrecht van het parlement houdt in dat het kabinet geen uitgaven mag doen zonder toestemming van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer: beide Kamers moeten de begrotingswet eerst goedkeuren.
- 2 Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen verdedigt de minister-president het kabinetsbeleid in de Tweede Kamer. Dit gebeurt na de aanbieding van de begrotingen en de Miljoenennota op Prinsjesdag. De rest van het kabinet is ook aanwezig, maar alleen de minister-president voert het woord. Een paar weken later debatteert de minister van Financiën met de financiële specialisten in de Tweede Kamer. Dat debat noemt men de Algemene Financiële Beschouwingen.
- 3 Een motie en amendement willen allebei het beleid of de begroting van een minister veranderen. Een motie is een verzoek en een amendement is een concrete wijziging. Als de Kamer een amendement aanneemt, moet een minister dat uitvoeren. Bij een motie is er nog enige vrijheid of, wanneer en hoe de minister dat precies doet.
- 4 De commissie van de Rijksuitgaven is een commissie van de Tweede Kamer. De commissie is belast met alle zaken die de rechtmatige en doelmatige besteding van publiek geld bevorderen.
- 5 De begrotingen worden behandeld van oktober tot en met december. De Tweede Kamer wil dit afronden voor het begrotingsjaar echt start.

Vragen

- 1 Noem drie spelers die zich bezighouden met het toezicht op de uitvoering van de begroting.
- 2 Wat is een maandstaat? Wie stelt deze op en waarom?
- 3 Wat is de Voorjaarsnota en wat staat er in?
- 4 Wat is het verschil tussen een budgettaire brief en een budgettaire nota?
- 5 Wat is een suppletoire wet?

Antwoorden

- 1 De directies Financieel-Economische Zaken, het ministerie van Financiën en de Tweede Kamer.
- 2 Een maandstaat is de rapportage die de directie Financieel-Economische Zaken opstelt voor de Inspectie der Rijksfinanciën van het ministerie van Financiën. Deze maandstaat laat zien of er tegenvallers of meevallers zijn bij het uitvoeren van het beleid. De rapportage zorgt ervoor dat er later geen verrassingen zijn en dat er snel gepraat wordt over wat er moet gebeuren.
- 3 De Voorjaarsnota is de eerste budgettaire nota die de minister van Financiën naar de Kamer stuurt. In deze nota staat wat er gewijzigd is ten opzichte van de begroting die in september naar de Kamer is gestuurd. Dat zijn er behoorlijk wat en dat is ook logisch: de gegevens waarmee de begroting is opgesteld zijn dan alweer bijna een jaar oud.
- 4 Een budgettaire brief is een intern stuk voor het kabinet. Een budgettaire nota is een extern stuk dat de Kamer informeert over de hoofdlijnen van het financiële beleid van het kabinet.
- 5 Een suppletoire wet is een voorstel om de begrotingswet aan te passen. Net als over de begrotingswet zelf moet de Kamer ook over deze aanpassingswet stemmen.

Vragen

- 1 Waarom is het belangrijk dat een minister verantwoording aflegt over de begroting?
- 2 Wat betekent rechtmatigheid?
- 3 Wat doet een auditdienst van een ministerie en wat doet de Algemene Rekenkamer? Wat is het verschil in positie en taak?
- 4 Wat staat er in het jaarverslag van een ministerie?
- 5 Wat is 'woensdag gehaktdag'?

Antwoorden

- 1 Dat is belangrijk omdat de Tweede Kamer wil weten of het geld goed is besteed: rechtmatig, doelmatig en doeltreffend. Dat is belangrijk om te controleren, omdat de overheid geen belastinggeld wil verspillen, maar ook omdat burgers terecht verwachten dat de overheid het goede voorbeeld geeft: de overheid moet betrouwbaar zijn. Dat een minister verantwoording moet afleggen staat in de comptabiliteitswet.
- 2 Rechtmatigheid is een juridisch begrip. Het houdt in dat je handelt volgens de wet en de regels.
- 3 De auditdienst van een ministerie controleert of de ontvangsten en uitgaven van een ministerie rechtmatig zijn. Bovendien adviseert deze dienst over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en beleidsvoering. De Algemene Rekenkamer controleert net als de auditdiensten de rechtmatigheid. Daarnaast doet de Algemene Rekenkamer op verzoek van de Tweede Kamer en op eigen initiatief onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van beleid. De auditdienst is onderdeel van het ministerie en onafhankelijk. Dat betekent dat de dienst direct aan de hoogste ambtenaar (SG) en de minister vertelt wat er aan de hand is. De Algemene Rekenkamer rapporteert direct aan de Tweede Kamer. De Rekenkamer is een zogenaamd Hoog College van Staat en onafhankelijk.
- 4 Een jaarverslag bestaat uit de rekening (wat is er ontvangen en uitgegeven), een verslag over het (niet) halen van de beleidsdoelen en een verslag over de bedrijfsvoering.
- 5 'Woensdag gehaktdag' is de dag waarop de minister van Financiën en de president van de Algemene Rekenkamer de jaarverslagen van de ministeries en het financieel jaarverslag aanbieden aan de Tweede Kamer. Onderdeel daarvan zijn de oordelen van de auditdiensten over de jaarverslagen en het oordeel van de Algemene Rekenkamer.



Bijlage 2 Verklarende woordenlijst

Accountantsverklaring

Schriftelijke mededeling van een accountant over de deugdelijkheid van een verantwoording.

Algemene Rekenkamer

Hoog College van Staat dat onafhankelijk onderzoek doet naar de uitgaven, verplichtingen en ontvangsten van het Rijk. Dat onderzoek gaat over de rechtmatigheid en doelmatigheid van het beleid.

Allocatiefunctie

Functie van de begroting die het parlement informatie geeft om de door de regering gemaakte keuzes goed te keuren of te veranderen (amenderen).

Amendement

Voorstel van één of meer Tweede Kamerleden om een wetsvoorstel te veranderen. Bij begrotingen kan de Kamer met een amendement de bedragen in een begrotingsartikel veranderen.

Audit

Gerichte financiële toetsing (vooraf en achteraf) van een specifieke regeling, administratie of project op recht- en doelmatigheid.

Auditcomitee

Overleg tussen de ambtelijke leiding van een ministerie (secretarissen-generaal, directeuren-generaal, directeur Financieel-Economische Zaken) en de directeur van de departementale auditdienst. Hierin worden het jaarlijkse controleplan van de accountantsdienst en de uitvoering ervan besproken.

Autorisatiefunctie

Functie van de begroting waardoor het parlement het kabinet toestemming kan geven om verplichtingen aan te gaan en uitgaven te doen.

Baten-lastenstelsel

Begrotingsstelsel dat kijkt op welk moment goederen en diensten worden gebruikt en wanneer deze goederen en diensten baten opleveren. Het baten-lastenstelsel maakt het mogelijk om per activiteit de integrale kosten (lasten) en de opbrengsten (baten) in de administratie terug te zien.

Bedrijfsvoering

In dit boek is dit vooral de manier waarop een ministerie de interne processen regelt zoals de financiën, de informatievoorziening, het personeel en de huisvesting.

Begrotingsbeheer

Het geheel van handelingen dat nodig is voor het ordelijk en beheersbaar uitvoeren van de begroting.

Begrotingscyclus

De opeenvolgende fasen van het begrotingsproces: van de voorbereiding, via de behandeling in het parlement en de uitvoeringen, tot en met de verantwoording. Deze cyclus duurt voor één begroting een kleine drie jaar.

Begrotingsfonds

Een fonds met een eigen begroting waarin de uitgaven, verplichtingen en ontvangsten voor een bepaald doel apart staan. In een begrotingsfonds blijven niet gebruikte ontvangsten beschikbaar voor een volgend jaar. Een voorbeeld is het Infrastructuurfonds: bedoeld voor grote infrastructuurprojecten zoals de aanleg van de Hogesnelheidslijn (HSL).

Begrotingsjaar

Het kalenderjaar waarop de begroting betrekking heeft.

Begrotingsstaat

De staat met artikelen en bijbehorende ramingen, die deel uitmaakt van de begrotingswet. Er zijn staten voor uitgaven, voor verplichtingen en voor ontvangsten.

Begrotingsuitvoering

De periode tussen 1 januari en 31 december van het begrotingsjaar waarin ministeries daadwerkelijk geld ontvangen, verplichtingen aangaan en uitgaven doen, binnen de kaders van de begroting.

Begrotingsverantwoording

Deze fase van de begrotingscyclus start na afloop van het begrotingsjaar en stopt als het parlement décharge heeft verleend voor de financiële verantwoording. In deze periode worden de verantwoordingsstukken over de begrotingsuitvoering opgesteld.

Begrotingsvoorbereiding

In deze fase worden de ontwerpbegrotingen opgesteld, van het maken van de voorschriften tot het indienen van de begrotingen bij het parlement.

Begrotingswet

De wet bevat ramingen voor de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Het geheel van de begrotingswetten vormt de rijksbegroting. Door de wet goed te keuren geeft het parlement toestemming om verplichtingen aan te gaan en uitgaven te doen in het begrotingsjaar tot het bedrag dat in de begrotingswet staat.

Beheertechnische functie

Functie van de begroting waardoor de ministers het voorgenomen beleid kunnen uitvoeren.

Beleidsagenda

Deel van de begroting waarin een minister een korte toelichting geeft op de belangrijkste prioriteiten voor het komende jaar.

Beleidsbrief

Brief van een vakminister aan de minister van Financiën aan het begin van het jaar met een financieel overzicht van de budgettaire problemen voor zijn begroting en nieuwe beleidswensen.

Beleidsintensivering

Beleidsbeslissing om de uitgaven te verhogen of de ontvangsten te verlagen ten opzichte van de begrotingsramingen of meerjarenramingen. Als het over belastingen gaat heet het lastenverlichting.

De Kamer vraagt bijvoorbeeld om een beleidsintensivering van zestig miljoen euro voor verpleeghuizen bij de behandeling van de begroting van vws.

Beleidsmatige mutatie

Wijziging in de ramingen van verplichtingen, uitgaven of ontvangsten die voortvloeit uit wijzigingen in het beleid. De beleidswijziging kan zowel tot hogere als tot lager uitgaven, verplichtingen of ontvangsten leiden. Een beleidsmatige verlaging van de belastingontvangsten noemt men meestal lastenverlichting.

Bezuiniging

Beleidsmatige verlaging van de collectieve uitgaven en verhoging van de niet-belastingontvangsten zonder collectief lastenkenmerk, gemeten ten opzichte van de begroting of de meerjarenramingen. Ook wel ombuiging genoemd.

Bruto binnenlands product (bbp)

Het bruto binnenlands product (bbp) is de waarde van alle goederen en diensten in een land.

Het overschot of tekort op de begroting (EMU-saldo) drukken wij uit als percentage van het bruto binnenlands product (bbp).

Bruto nationaal inkomen

Het bruto nationaal inkomen (bni) is gelijk aan het bruto binnenlands product na aftrek van de primaire inkomens (lonen, rente, dividenden, etc.) die naar het buitenland gaan en na bijtelling van de uit het buitenland ontvangen primaire inkomens.

Budgetdiscipline(regels)

Regels voor het omgaan met mutaties in de netto-uitgaven om een eerder vastgelegd uitgavenkader te handhaven. Er is een (geïntegreerde) set van regels voor iedere budgetdisciplinesector (rijksbegroting in enge zin, sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid en zorgsector).

Budgetdisciplinesector

Cluster van uitgaven die voor de regels budgetdiscipline op dezelfde manier worden behandeld. Er zijn er drie: de rijksbegroting in enge zin, de sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid en de zorgsector.

Budgetrecht

Recht van het parlement om van tevoren toestemming te verlenen aan het kabinet om verplichtingen aan te gaan, uitgaven te doen en ontvangsten te innen.

Budgettaire brief

Brief van de minister van Financiën aan zijn collega's (de ministerraad) over de begroting: bijvoorbeeld de Totalenbrief of de Kaderbrief.

Budgettaire nota

Nota's over de ingediende begroting of over de stand van de begrotingsuitvoering die de minister van Financiën – mede namens zijn collega's – vóór, tijdens en na afloop van het begrotingsjaar aan het parlement stuurt. Deze nota's zijn: de Miljoenennota, de Voorjaarsnota, de Vermoedelijke Uitkomsten in de Miljoenennota van het daaropvolgende begrotingsjaar, de Najaarsnota, de Voorlopige Rekening en het Financieel Jaarverslag van het Rijk.

Centraal Bureau voor de statistiek (cbs)

Het Centraal Bureau voor de Statistiek verzamelt gegevens voor de overheid, wetenschap en het bedrijfsleven. Deze gegevens gebruiken het Centraal Planbureau en de ministeries bij het opstellen van nieuwe begrotingsramingen en bij de verantwoording van de begroting (realisatie).

Centraal Economisch Plan

Het Centraal Economisch Plan presenteert de economische vooruitzichten voor het lopende en het komende jaar. Deze CPB-publicatie verschijnt elk jaar in april.

Centraal Planbureau (cpb)

Het Centraal Planbureau is onderdeel van het ministerie van Economische Zaken, maar is in zijn handelen verder onafhankelijk. De medewerkers van het CPB maken economische ramingen. Het CPB schat bijvoorbeeld in wat een vat olie gaat kosten. Dat is belangrijk te weten, want een hogere olieprijs leidt tot hogere kosten voor bedrijven en burgers. Dit gebeurt ook als het gaat om de rente, de werkloosheid en vele andere zaken.

Claim

Een voorstel om extra geld uit te geven waarover nog geen overeenstemming is bereikt in de Ministerraad.

Collectieve goederen

Er is sprake van een 'zuiver collectief goed' als iedereen van dat goed profiteert, als het profijt van de één niet ten koste gaat van een ander en als het onmogelijk is om te voorkomen dat iemand anders ook van het goed profiteert.

Collectieve lastendruk

Het totaal van de belasting- en premieontvangsten van de collectieve sector, samen met enkele niet-belastingontvangsten. De collectieve lastendruk is de verhouding van de collectieve lasten tot het nationaal inkomen.

Collectieve sector

Hiertoe rekent men alle instellingen waarvan de activiteiten grotendeels uit de publieke middelen worden bekostigd. Deze sector wordt doorgaans onderverdeeld in het Rijk, de overige publiekrechtelijke lichamen en de instellingen die de sociale verzekeringen verzorgen. Tot de collectieve sector behoren ook de non-profitorganisaties die grotendeels uit de publieke middelen worden betaald.

Collectieve uitgaven

Het totaal van de uitgaven van het Rijk, inclusief de agentschappen, de overige publiekrechtelijke lichamen (o.p.l.) en de sociale fondsen.

Commissie voor de Rijksuitgaven

Algemene commissie van de Tweede Kamer die gaat over de controle op de rechtmatige en doelmatige besteding van collectieve middelen. De commissie ondersteunt en adviseert andere Kamercommissies op het gebied van budgetrecht en financiële controle.

Comptabiliteitswet

De wet die het beheer van het geld en bezit van het Rijk regelt en regels geeft voor de inrichting en het beheer van de rijksbegroting.

Controle

Financiële controle: het toetsen van financiële handelingen aan overeengekomen normen, zoals toetsing van verplichtingen en uitgaven aan de begroting en wettelijke regelingen.

Parlementaire controle: het nagaan door het parlement of de regering het goede beleid ontwikkelt en uitvoert en haar werk doet, zoals is afgesproken.

Décharge

Het verlenen van décharge voor het gevoerde financieel beheer is het goedkeuren van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering in een bepaald jaar aan de hand van de rekening van het Rijk, de financiële verantwoordingen en de slotwetten.

Departementale accountants- of auditdienst

Onderdeel van een ministerie dat voor de minister het financieel en doelmatig beheer van het ministerie en de verantwoording daarover controleert. Dit is een wettelijke taak.

Departementaal jaarverslag

Overzicht per begroting, opgemaakt ter afsluiting van het begrotingsjaar, van de in dat jaar geraamde en gerealiseerde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten en de toelichtingen daarop.

Dienst die een baten-lastenstelsel voert

Een dienst die een baten-lastenstelsel voert is een onderdeel van een ministerie dat afgezonderd en afwijkend wordt beheerd om een doelmatiger beheer te realiseren. Diensten die een baten-lastenstelsel voeren hebben een eigen begroting en staan los van de begrotingsadministratie van het moederministerie. Een baten-lastendienst valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid.

Directie Financieel-Economische Zaken (FEZ)

Elk ministerie heeft een directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) die verantwoordelijk is voor het tot stand komen, indienen en beheersen van de departementale begroting.

Doelmatigheid

De term doelmatigheid (of efficiëntie) wordt gebruikt als inspanningen en uitgaven helpen om een doel te halen en de opbrengsten de kosten dekken. Bijvoorbeeld doelmatige bedrijfsvoering of doelmatig beleid. Maken ziekenhuizen bijvoorbeeld dezelfde kosten voor dezelfde behandeling?

Doeltreffendheid

De term doeltreffendheid (of effectiviteit) wordt gebruikt als er gekeken wordt of een actie of een uitgave wel bijdraagt aan het doel. Bijvoorbeeld: leidt het inzetten van extra politieagenten tot een groter gevoel van veiligheid?

Efficiency(taakstelling)

Efficiency betekent zuinigheid: doelstellingen realiseren of taken uitvoeren tegen zo laag mogelijke kosten.

Eindejaarsmarge

Voorziening in de regels budgetdiscipline die inhoudt dat het is toegestaan om binnen een begroting maximaal 1% van het (gecorrigeerde) begrotingstotaal aan uitgaven over de jaargrens te verschuiven. Zo kan het ondoelmatig besteden van begrotingsgeld worden beperkt.

EMU-saldo

Het saldo van de inkomsten en de uitgaven van de collectieve sector, ook wel begrotingsoverschot of begrotingstekort genoemd. Het begrip EMU-saldo wordt gebruikt in de hele Europese Unie zodat de begrotingssaldi van de 28 lidstaten kunnen worden vergeleken. EMU staat voor Economische en Monetaire Unie.

EMU-schuld

De schuld van de collectieve sector, ook wel overheidsschuld genoemd. Het begrip EMU-schuld wordt gebruikt in de hele Europese Unie zodat de staatsschuld van de 28 lidstaten met elkaar kan worden vergeleken. EMU staat voor Economische en Monetaire Unie.

Extern effect

Van een extern effect is sprake als de consumptie of productie van een product of dienst kosten of baten voor anderen met zich meebrengt, die niet in de prijsvorming tot uitdrukking komen.

Evaluatieonderzoek

Een verzamelterm voor verschillende soorten onderzoeken naar de zuinigheid, efficiency en effectiviteit, zoals onderzoeken naar systemen van indicatoren en kengetallen, ex ante en ex post evaluaties en organisatiedoorlichtingen.

Financiële verantwoording van het Rijk

Totaaloverzicht van de rekeningen van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van alle begrotingen. De financiële verantwoording van het Rijk wordt opgesteld door de minister van Financiën.

Geïntegreerde Rijksbegrotingsaanschrijving en Voorschriften (GRAV)

Regeling van de minister van Financiën, waarin de procedure en de technische uitgangspunten staan waar de vakministers bij de voorbereiding van hun begroting rekening mee moeten houden. In de GRAV worden ook nadere regels gesteld voor de voorbereiding en inrichting van de begrotingswetten en de departementale jaarverslagen.

Generale compensatie

In geval van budgettaire verslechtingen in de netto-uitgaven, moeten deze volgens de regels van budgetdiscipline op dezelfde begroting gecompenseerd worden (specifieke compensatie). Als dat niet gebeurt, dan vindt generale compensatie plaats: compensatie uit alle begrotingen. Alleen de ministerraad kan besluiten om generaal te compenseren.

Generale mutatie (ook wel generale bijstelling)

Wijziging in het budget voor verplichtingen of uitgaven op een begroting na besluitvorming daarover in het kabinet.

Informatieasymmetrie

Men spreekt van asymmetrische informatie als de aanbieders van producten niet over dezelfde informatie beschikken als de afnemers. Het is mogelijk dat de aanbieders beter geïnformeerd zijn dan de afnemers, of andersom.

Inspectie der Rijksfinanciën (IRF)

De Inspectie der Rijksfinanciën is een directie van het ministerie van Financiën en beoordeelt alle begrotingsvoorstellen van alle ministeries.

Intensiveringen

Extra uitgaven of lastenverlichting om een specifiek doel te realiseren.

Jaarverslag

In een jaarverslag legt een vakminister verantwoording af over de uitvoering van zijn of haar begroting. Het jaarverslag bestaat uit de rekening, een beleidsdeel en een bedrijfsvoeringparagraaf.

Kaderbrief

Brief van de minister van Financiën aan de ministerraad (maart/april) met voorstellen voor het budgettaire kader voor de komende begroting.

Kasstelsel

Begrotingsstelsel waarbij het moment dat geld wordt uitgegeven of ontvangen bepaalt wat de financiële consequenties zijn van het overheids-handelen in een begrotingsjaar.

Kasuitgaven

Geld dat het Rijk aan derden betaalt, contant of door giro- en bankoverschrijvingen.

Lastenverlichting

Een beleidsmatige verlaging van de belastingontvangsten.

Loonbijstelling

Aanvullende post waarop geld wordt gereserveerd om de extra uitgaven van de ministeries door loonstijging te betalen.

Maandstaat

Een overzicht van de stand van de uitvoering van de begroting dat ieder ministerie iedere maand aan de minister van Financiën stuurt.

Macro-Economische Verkenning

Macro-economische prognoses van het Centraal Planbureau die tegelijk met de Miljoenennota verschijnen.

Meerjarenramingen

Ramingen van uitgaven, niet-belastingontvangsten en belastingontvangsten voor vier op het begrotingsjaar volgende jaren. Bij de ramingen wordt gebruik gemaakt van extrapolaties.

Meevallers

Lagere begrotingsuitgaven of hogere begrotingsontvangsten dan geraamd zonder dat het beleid is gewijzigd.

Memorie van toelichting

De toelichting bij een wetsvoorstel. De memorie van toelichting bestaat uit een algemeen deel en een artikelsgewijs deel.

Miljoenennota

Nota die de minister van Financiën namens de regering op de derde dinsdag van september van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar ter informatie indient bij het parlement. In deze nota staan (op basis van een bepaling van de Comptabiliteitswet) in ieder geval de beschouwingen over de budgettaire betekenis van het voorgenomen beleid voor het Rijk, de betekenis van het voorgenomen beleid voor de volkshuishouding, de zogenoemde Vermoedelijke Uitkomsten van de begroting van uitgaven en de ontvangsten en saldi over de afgelopen tien jaar.

Ministerraad

De ministerraad bestaat uit alle vakministers en de minister-president. Bijna elke vrijdag(ochtend) vergadert de ministerraad over wat het kabinet wil gaan doen. Daarover wordt gestemd en de voorstellen die door een meerderheid van de ministers worden gesteund, worden beleid.

Najaarsnota

Een tussentijds overzicht van de lopende begrotingsuitvoering, waarin staat wat er wijzigt ten opzichte van de Vermoedelijke Uitkomsten. De minister van Financiën stuurt deze nota uiterlijk op 1 december van het lopende begrotingsjaar naar het parlement.

Netto uitgaven Rijksbegroting in enge zin

Dit zijn de uitgaven en niet-belastingontvangsten van de Rijksbegroting, exclusief de uitgaven en niet-belastingontvangsten die tot de sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid of de zorg worden gerekend.

Netto-uitgaven Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid

Dit is de budgetdisciplinesector sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid met daarin de uitgaven voor de sociale zekerheid en de sociale fondsen.

Netto-uitgaven Zorgsector

Dit is de budgetdisciplinesector zorg met daarin de uitgaven voor de zorg.

Niet-belastingontvangsten

Alle begrotingsontvangsten van het Rijk, die niet tot de belastingen en premies worden gerekend, bijvoorbeeld gasbaten of boetes.

Ombuiging

Beleidsmatige verlaging van de collectieve uitgaven en verhoging van de niet-belastingontvangsten zonder collectief lastenkarakter, gemeten ten opzichte van begroting of meerjarenramingen. Ook wel bezuiniging genoemd.

Onderschrijding

Het niet volledig uitgeven van het beschikbare begrotingsbedrag. Synoniemen zijn onderbesteding of onderuitputting.

Onderuitputting

Het niet volledig uitgeven van het beschikbare begrotingsbedrag.

Ontwerpbegroting

Begrotingswetsvoorstel dat (ter autorisatie) bij het parlement wordt ingediend op de derde dinsdag van september van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar.

Ontwerpbegrotingen

Wetsvoorstellen over de verdeling van financiële middelen over de beleidsterreinen. De ontwerpbegrotingen worden ingediend op Prinsjesdag en dienen voor het einde van het jaar door het parlement geautoriseerd te worden.

Operational audit

Onafhankelijk onderzoek van een deel van de organisatie om de kwaliteit van de informatievoorziening te beoordelen voor de besturing en beheersing van de bedrijfsprocessen.

Overheidsschuld

De leningen die het Rijk heeft uitstaan. Het totaal van de overheidsschuld wordt vaak uitgedrukt in procenten van het bruto binnenlands product.

Overschrijding

Als er meer geld wordt uitgegeven of er meer verplichtingen worden aangegaan dan in de goedgekeurde begroting is toegestaan.

Parlement

Het parlement bestaat uit de Eerste Kamer en de Tweede Kamer, ook wel de Staten-Generaal genoemd. Het parlement controleert de regering en maakt samen met de regering nieuwe wetten.

Paternalisme

Motief voor overheidsop treden. De overheid kan bepaald beleid voeren als zij denkt dat de burgers onvoldoende doordrongen zijn van de voor- of nadelen van bepaalde gedragingen.

Planning- en controlcyclus

Het geheel van afspraken, inclusief het tijdschema, om te zorgen voor een beheerste opstelling en uitvoering van de begroting.

Premies

Collectieve heffingen op inkomens om de sociale verzekeringen, zoals de AOW, van te betalen.

Raad van State

De Raad van State is de hoogste bestuursrechter en adviseert de regering over wetgeving. In augustus adviseert de Raad van State over de begrotingswetten van de ministeries. Het advies en de reactie daarop van het kabinet wordt met de begroting naar het parlement gestuurd.

Raming

Schatting van de budgetten voor verplichtingen, uitgaven en ontvangsten op een begroting. Deze schattingen moeten onderbouwd zijn met berekeningen van relevante factoren en gegevens over de realisatie van de jaren daarvoor.

Realisatie

Resultaten van de begrotingsuitvoering in termen van uitgaven, verplichtingen en ontvangsten. Ook de prestatiegegevens die in een bepaald begrotingsjaar zijn geleverd worden realisaties genoemd.

Rechtmatigheid

Rechtmatigheid is een juridische term en wordt gebruikt als je dingen doet volgens de wet en de geldende regels en besluiten. Voor de financiën van de overheid betekent het dat de financiële regels netjes zijn nageleefd: de aanbestedingsregels bij een aankoop zijn netjes gevolgd en het bedrag is op het juiste begrotingsartikel geboekt. Dit heet ook wel begrotingsrechtmatigheid.

Regels van budgetdiscipline

Regels voor het omgaan met mutaties in de uitgaven.

Rijksbegroting

Alle begrotingen van de Koning, Staten-Generaal, Hoge Colleges van Staat, de ministeries en de begrotingsfondsen samen.

Rijksaldibalans

Door de minister van Financiën opgestelde balans waarin een overzicht wordt gegeven van de saldi van de financiële posten uit het begrotingsjaar van de gehele rijksbegroting die naar het volgende begrotingsjaar moeten worden overgebracht. De saldibalans van het Rijk is de samenvoeging van de departementale saldibalansen.

Risicoanalyse

Controle waarin de vraag centraal staat: waar kan er iets mis gaan (en in welke mate) bij het administratieve verwerkingsproces? Naarmate het risico dat er iets mis gaat afneemt, worden er minder controlehandelingen verricht. Dit voorkomt nutteloos werk.

Saldibalans

Door de vakminister opgestelde balans waarin hij of zij een overzicht geeft van de financiële posten uit het voorgaande jaar die naar het volgende jaar moeten worden overgebracht.

Slotwet

Laatste wijzigingswet van de begroting, uiterlijk op 1 september na het begrotingsjaar, waarmee de geraamde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten formeel in overeenstemming worden gebracht met de werkelijke verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. De slotwetten verschijnen tegelijk met de financiële verantwoording. In de slotwetten mogen geen beleidsmatige mutaties worden opgenomen.

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad adviseert de regering en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociaal-economisch beleid. In de SER zitten vertegenwoordigers van de werknemers, werkgevers en zogenaamde onafhankelijke kroonleden (door de regering benoemde deskundigen, bijvoorbeeld een wetenschapper).

Sociale fondsen

Organisaties die de sociale verzekeringswetten uitvoeren: uitkeringen en voorzieningen betalen uit premies en (eventueel) rijksbijdragen.

Specifieke compensatie

In geval van budgettaire verslechtingen in de netto-uitgaven, moeten deze volgens de regels van budgetdiscipline op dezelfde begroting gecompenseerd worden: dat is specifieke compensatie.

Staatsschuld

De leningen die het Rijk heeft uitstaan. Het totaal van de staatsschuld wordt vaak uitgedrukt in procenten van het nationaal inkomen en dan aangeduid als staatsschuldquote.

Suppletoire begrotingen

Voorstellen om de begrotingswetten te wijzigen. De eerste suppletoire begrotingen worden tegelijk met de Voorjaarsnota uitgebracht en verschijnen uiterlijk op 1 juni; de tweede suppletoire begrotingen worden samen met de Najaarsnota uitgebracht en verschijnen uiterlijk op 1 december van het lopende begrotingsjaar. Suppletoire begrotingen worden door het parlement geautoriseerd.

Taakstelling

Opdracht aan een minister om minder geld uit te geven. Een taakstelling wordt afgesproken in een ministerraad óf in een bilateraal overleg tussen de minister van Financiën en de vakminister. De taakstelling kan het gevolg zijn van de regels van budgetdiscipline (specifieke of generale compensatie), van gewijzigde macro-economische omstandigheden of van een nieuwe prioriteitenstelling door het kabinet.

Tegenvallers

Tegengestelde van meevallers: begrotingsoverschrijdingen die zijn ontstaan zonder dat het beleid is gewijzigd.

Totalenbrief

Brief van de minister van Financiën aan zijn collega's waarin op basis van de besluitvorming over de Kaderbrief per begroting de toelaatbare begrotingstotalen en meerjarencijfers worden weergegeven, zowel voor de uitgaven als voor de niet-belastingontvangsten. De brief wordt in mei van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar verzonden.

Uitgavenkader

In het trendmatige begrotingsbeleid wordt gebruik gemaakt van plafonds voor de reële overheidsuitgaven. Er zijn plafonds voor drie categorieën uitgaven: de uitgaven van het Rijk in enge zin, de zorguitgaven en de uitgaven voor de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid. Het uitgavenkader van een budgetdiscipline-sector geeft weer hoe hoog de totale (netto) uitgaven van die sector mogen zijn. Bij het regeerakkoord zijn de kaders vastgelegd. Bij de begrotingsvoorbereiding wordt dit kader aangepast op basis van de prijsontwikkeling van het bruto nationaal product (bnp).

Vaste Kamercommissie

Commissie die de behandeling van wetsvoorstellen en beleidsstukken voorbereidt en overlegt over de beleidsonderwerpen van één ministerie.

Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB)

VBTB staat voor een operatie die ervoor moet zorgen dat de begrotingen en de verantwoordingen meer gaan over het beleid en minder over de instrumenten (personeelsuitgaven, subsidies enzovoort). De Tweede Kamer vroeg in de jaren negentig om een betere verantwoording over het beleid.

Vergrijzing

Het aantal mensen dat ouder is dan 65 jaar neemt toe. In 2010 zijn twee op de tien Nederlanders ouder dan 65 jaar (20%). In 2040 zijn dat er vier-eenhalf op de tien (45%).

Verplichtingen (vastgelegd in de begroting)

Beslissingen van of namens de minister op grond waarvan derden juridisch afdwingbaar aanspraken kunnen maken op geld van de rijksoverheid, tenminste als aan de omschreven voorwaarden is voldaan. Het kan gaan om een brief met subsidie-toezegging, een beschikking, een contract, een convenant etcetera.

Verplichtingenstelsel

Begrotingsstelsel waarbij het moment dat een verplichting wordt aangegaan bepaalt hoe de financiële consequenties van overheidshandelen aan een begrotingsjaar worden toegerekend.

Viertwaalfderegeling

Bepaling in de Comptabiliteitswet die een minister de bevoegdheid geeft om, als zijn of haar begroting niet voor het begrotingsjaar door het parlement is goedgekeurd, over maximaal viertwaalfde van de verplichtingenbedragen te beschikken die bij overeenkomstige artikelen in de begroting van het voorafgaande jaar waren toegestaan.

Voorjaarsnota

Tussentijds overzicht van de lopende begrotings-uitvoering, waarin wordt aangegeven wat er gewijzigd is ten opzichte van de ontwerpbegroting. De Voorjaarsnota moet uiterlijk op 1 juni van het lopende begrotingsjaar bij het parlement worden ingediend.

Wetsvoorstel

Voorstel voor een wettelijke regeling die door het kabinet bij het parlement wordt ingediend. Een wetsvoorstel wordt pas wet na goedkeuring door beide Kamers, ondertekening door minister en Koningin en plaatsing in het Staatsblad.



Begrotingsproces begroting 2012

Periode	Ministeries	Ministerie van Financiën	Ministerraad	Staten-Generaal
Begrotingsvoorbereiding				
Oktober / november 2010		Begrotingsaanschrijving aan de vakministers		
Februari / maart 2011	Beleidsbrieven aan de minister van Financiën			
Maart / april 2011		Kaderbrief aan de vakministers		
April 2011			Besluitvorming op hoofdlijnen over rijksbegroting n.a.v. de kaderbrief	
April / mei 2011		Totalenbrief aan de vakministers		
Medio juni 2011	Concept-ontwerpbegrotingen op basis van de totalenbrief aan de minister van Financiën			
Juni / juli 2011	Overleg met ministerie van Financiën over concept-ontwerpbegrotingen	Overleg met vakministeries over concept-ontwerpbegrotingen	Eventuele besluitvorming over resultaat van het overleg (indien wijziging totalenbrief)	
Juni / juli 2011	Bijschaven van concept naar ontwerpbegrotingen	Opstellen Miljoenennota		
Augustus 2011			Definitieve besluitvorming rijksbegroting	
Uiterlijk 1 september 2011	Definitieve begrotingsvoorstellen naar ministerie van Financiën	Rijksbegroting en Miljoenennota gaan voor advies naar de Raad van State		
Begin september 2011	Nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State	Nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State		

Periode	Ministeries	Ministerie van Financiën	Ministerraad	Staten-Generaal
Begrotingsaanbieding en behandeling				
De derde dinsdag in september 2011		Aanbieding van de rijksbegroting en Miljoenennota 2012 aan de Tweede en Eerste Kamer		
September / oktober 2011				Algemene Politieke en Financiële Beschouwingen
November / december 2011				Begrotingsbehandeling van de aparte begrotingsvoorstellen
Begrotingsuitvoering en controle				
Vanaf januari 2012	Maandstaten aan de minister van Financiën			
Mei 2012	1 ^e suppletoire wet naar Kamer	Voorjaarsnota naar de Tweede en Eerste Kamer		Behandeling in juni
De derde dinsdag in september 2012		Miljoenennota 2013 naar de Tweede en Eerste Kamer		
November / december 2012	2 ^e suppletoire wet naar Kamer	Najaarsnota naar de Tweede en Eerste Kamer		Behandeling in december
Begrotingsverantwoording				
Februari 2013		Voorlopige rekening naar de Tweede en Eerste Kamer		
15 maart 2013	Jaarverslagen, accountantsrapporten en slotwetten			
Maart 2013			Bespreking jaarverslagen	
De derde woensdag in mei 2013		Aanbieding van het Financieel Jaarverslag van het Rijk aan de Tweede en Eerste Kamer		
Mei / juni 2013				Behandeling slotwetten

Over de auteur en de Rijksacademie voor Financiën en Economie

Hans Monnickendam (1962) studeerde algemene economie aan de Universiteit van Amsterdam. Tussen 1987 en 2001 werkte hij in verschillende functies bij de Inspectie der Rijksfinanciën van het ministerie van Financiën. Zijn laatste functie daar was hoofd van het stafbureau. Tussen 2001 en 2007 was hij hoofd van de afdeling Begrotingsbeleid van de directie Begrotingszaken van het ministerie van Financiën en plaatsvervangend directeur. Sinds 2007 is hij hoofd van de Rijksacademie voor Financiën en Economie en plaatsvervangend directeur Begrotingszaken.



De Rijksacademie voor Financiën en Economie is een opleidingsinstituut dat werkt aan de verbetering van de financiële functie bij de rijksoverheid. Het instituut verzorgt opleidingen over audit, financieel management, bedrijfsvoering en economie. De opleidingen zijn bedoeld voor medewerkers in ondersteunende en inhoudelijke functies en voor leidinggevend en managers. Eigenlijk voor iedereen die voor de Rijksoverheid werkt.

Opleidingen en congressen vind je op de website van de Rijksacademie www.rijksacademie.nl.

Vragen en suggesties kun je mailen naar: rijksacademie@minfin.nl

Adres

Zeestraat 86-90
2518 AD Den Haag
T (070) 342 49 00