



Rijksacademie voor Financiën,
Economie en Bedrijfsvoering
Ministerie van Financiën

Toegang tot de rijksbegroting

*Redactie en samenstelling: Arjan Vos, Björn Teunen,
Joost van Hofwegen en Hans Monnickendam*



Toegang tot de rijksbegroting

Toegang tot de rijksbegroting

Arjan Vos
Björn Teunen
Joost van Hofwegen
Hans Monnickendam

Colofon

Fotografie Martien de Man, Kelle Schouten, Jeannette Segaar, Mark Prins

Vormgeving Bart Konings, Studio Tint, Den Haag

Eindredactie Renée Broekmeulen en Simone van Schip

Druk Drukkerij Tuijtel, Hardinxveld-Giessendam

10^e druk januari 2013

ISBN 978-94-90875-03-9

Inhoud

Inleiding	9
1 Toegang tot de rijksbegroting	11
1.1 De Miljoenennota en de begrotingen: het huishoudboekje van de overheid	11
1.2 Inkomsten en uitgaven van de collectieve sector	12
1.3 De budgettaire driehoek	15
1.4 Het overheidstekort en de overheidsschuld	15
1.5 De historische ontwikkeling van de financiële organisatie van het Rijk	17
2 De rol van de overheid	25
2.1 Waarom bemoeit de overheid zich met de economie?	25
2.2 Wat kan de markt niet wat de overheid wel kan?	25
2.3 Wanneer is overheidsoptreden wenselijk?	33
2.3.1 Vormen van overheidsfalen	33
2.3.2 Afruilen tussen beleidsdoelstellingen	35
2.4 De overheidsfinanciën in de periode 1950-2012	35
3 Budgettair beleid	42
3.1 Inleiding	42
3.2 Doelen van het begrotingsbeleid	43
3.2.1 Macro-economische stabilisatiefunctie	43
3.2.2 Beheerstechnische functie	44
3.3 Lessen uit het verleden	44
3.3.1 Het structurele begrotingsbeleid (1961-1982)	45
3.3.2 Saldosturing (1982-1994)	45
3.4 Het trendmatig begrotingbeleid (1994-heden)	46
3.5 De Europese begrotingsregels	53
3.5.1 Achtergrond en betekenis	53
3.5.2 Begrotingsregels in de praktijk: het regeerakkoord	54
3.5.3 De periode vóór de parlementsverkiezingen: de ruimtesom van het CPB	55
3.5.4 De periode voor de verkiezingen: het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte	56
3.5.5 Doorrekenen verkiezingsprogramma's door het CPB	56
3.5.6 Verkiezingen en het regeerakkoord	57
3.6 Wettelijke grondslag van de nationale en Europese begrotingsregels	59

4	De begrotingsinfrastructuur	62
4.1	Inleiding	62
4.2	Begrotingsbeginselen	62
4.3	Functies van de begroting	64
4.4	Begrotingsstelsel	67
4.4.1	Kasstelsel	68
4.4.2	Baten-lastenstelsel	69
4.5	Regelgeving	70
4.6	Begrotingsproces: drie fasen	72
5	De drie fasen van het begrotingsproces	77
5.1	Het begrotingsproces	77
5.2	Begrotingsvoorbereiding	78
5.2.1	Van start tot hoofdbesluitvormingsmoment	79
5.2.2	De periode tussen de uitgavenbesluitvorming en Prinsjesdag	85
5.2.3	Behandeling in het Parlement	86
5.3	Begrotingsuitvoering	88
5.3.1	Start van het begrotingsjaar	88
5.3.2	Wijzigingen in de begroting	88
5.3.3	Tot en met de Voorjaarsnota	90
5.3.4	De Vermoedelijke Uitkomsten	91
5.3.5	Najaarsnota en Tweede Suppletoire begrotingswet	92
5.4	Verantwoording	92
5.4.1	Jaarafsluiting en Saldibalans	92
5.4.2	Controle door de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer	93
5.4.3	De verantwoordingsstukken	94
6	De rijksbegroting: opzet en presentatie	97
6.1	Inleiding	97
6.2	Begrotingstypen	97
6.3	Van VBTB naar Verantwoord Begroten	98
6.4	Begrotingsopbouw	102
6.4.1	De indeling van de begroting	103
6.4.2	Enkele bijlagen bij een begroting	110
7	Uitvoering van beleid	113
7.1	Uitvoering: publiek of privaat	113
7.1.1	Het publieke domein	116
7.1.2	Het private domein	117
7.2	Agentschappen	118
7.2.1	Achtergrond	119
7.2.2	Regelgeving	120
7.2.3	Zelfstandigheid	121
7.2.4	Instellingsvoorwaarden	121
7.2.5	Financieel-administratief stelsel	125
7.2.6	Instelling en opheffing van agentschappen	126

7.3	Zelfstandige bestuursorganen	128
7.4	Rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's)	130
7.5	Kiezen voor een agentschap of een ZBO?	130
7.6	Stichtingen	132
7.7	Toezicht op agentschappen en ZBO's	133
8	Control van de uitvoering	136
8.1	Inleiding	136
8.2	Inrichting van de governance	137
8.3	Taakgebieden van de financiële functie	138
8.4	Sturen en beheersen	141
8.4.1	Het begrip Control	141
8.4.2	Mandatering en functiescheiding	141
8.4.3	Sturen	142
8.4.4	Beheersen	143
8.4.5	Control van de processen	143
8.5	Het managementcontrolsysteem	144
8.5.1	Doelstellingen	145
8.5.2	Planning en control en de managementcyclus	147
8.5.3	Informatievoorziening	149
8.5.4	Instrumentarium van het managementcontrolsysteem	149
8.5.5	Risicomanagement	151
8.6	Verantwoording over sturen en beheersen	156
8.7	Toezicht en controle	157
8.7.1	Toezicht door FEZ	157
8.7.2	Systeemverantwoordelijkheid door het ministerie van Financiën	157
8.7.3	Controle door de Auditdienst Rijk	158
8.8	Ontwikkelingen in de financiële functie	158
	Begrotingsregels 2013-2017	160
	Begrippenlijst bij Toegang tot de rijksbegroting	173
	Over de auteurs	188

Inleiding

Wie de krant leest, het journaal volgt, of zich voor werk of hobby gaat bezighouden met het beleid van de overheid, komt al snel in aanraking met de overheidsfinanciën. De politicus, de beleidsambtenaar, de lobbyist en alle anderen die beleid willen maken of beïnvloeden, kunnen er niet omheen: beleid heeft bijna altijd financiële gevolgen. Om beleid uit te voeren heeft het Rijk geld nodig. Geld van burgers en bedrijven die belastingen en premies betalen. Dat geld moet goed besteed worden, zonder het te verspillen. Die ‘juiste besteding van gelden’ houdt in dat het Rijk steeds zorgvuldig moet kiezen tussen verschillende bestedingsmogelijkheden. De manier waarop dat gebeurt heet het begrotingsproces. Centraal in dat proces staat de rijksbegroting.

Dit boek maakt de rijksbegroting toegankelijker voor iedereen die er direct en indirect mee te maken heeft. De eerste vier hoofdstukken geven een algemene schets van de geschiedenis van de financiële functie, de redenen voor overheidsingrijpen, het begrotingsbeleid en de spelregels en afspraken die het begrotingsproces regisseren. Het tweede deel van het boek gaat verder in op de fasen van de begrotingscyclus, het lezen van een begroting, de uitvoering van het beleid en sturingsvraagstukken.

Wij zijn Michiel Becker zeer erkentelijk voor al het voorwerk dat hij heeft verricht, dit boek was anders veel later voltooid. Naast onderstaande redactieleden hebben de volgende auteurs meegeschreven aan het boek: Maaïke Adema, Jan Donders, Jacob van Gent, Herbert Goorkate, Patrick Schuerman en Martijn Zwart (zie verder blz. 188).

Namens de redactie wensen wij u veel leesplezier én nieuwe inzichten in de wereld van de overheidsfinanciën.

Arjan Vos
Björn Teunen
Joost van Hofwegen
Hans Monnickendam



DERDE DINSDAG
IN SEPTEMBER



1 Toegang tot de rijksbegroting

Hans Monnickendam

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

De derde dinsdag van september is het Prinsjesdag. Dat is niet alleen de dag van de hoedjes en de gouden koets, maar vooral de dag van de Troonrede en de Miljoenennota. Kort na het uitspreken van de Troonrede door de koningin loopt de minister van Financiën met een geitenleren koffertje de vergaderzaal van de Tweede Kamer binnen. In dat koffertje zitten de Miljoenennota en de rijksbegroting. Na een korte toelichting biedt de minister deze stukken aan de Tweede Kamer aan.

Lieftinck: 'Besturen, het opzetten van een begroting en dergelijke, dat is een art, een kunst.' In 1946 bood minister Lieftinck voor het eerst – naar Engels voorbeeld – in een koffertje de Miljoenennota aan. Dat koffertje van geitenleer werd indertijd door een ambtenaar gekocht voor ongeveer € 1,70 bij leerhandel Van de Broek op de Laan van Meerdervoort in Den Haag.

De rijksbegroting bestaat uit de begrotingen van alle ministeries voor het volgende jaar. Sommige ministeries hebben zelfs meer dan één begroting: in totaal zijn het er ongeveer dertig. Iedere begroting is een wetsvoorstel dat door de Tweede Kamer en de Eerste Kamer moet worden besproken en goedgekeurd.

De Miljoenennota is een algemene toelichting op de rijksbegroting. In de Miljoenennota legt het kabinet de belangrijkste plannen en keuzes voor het komende jaar uit en staan de totale inkomsten en uitgaven van de overheid op een rij. Ook licht de Miljoenennota toe hoe Nederland er economisch voor staat: Hoe gaat het met de economische groei? Hoe staat het met de werkgelegenheid? Hoe hoog is het tekort op de begroting van het Rijk en hoe hoog is de schuld? Zijn er alleen maar tegenvallers op de begrotingen of ook meevallers? Wat is de optelsom van intensiveringen en bezuinigingen? Hoeveel geld leveren de bezuinigingen op? Ligt de uitvoering van het Regeerakkoord op schema?

1.2 Inkomsten en uitgaven van de collectieve sector

De Koning (voormalig CDA-minister): 'Je moet het Rijk nooit op zijn woorden, maar alleen op zijn begroting geloven.'

De collectieve sector

Het woord 'overheid' wordt vaak gebruikt als een verzamelbegrip voor de collectieve sector. In een ruime definitie omvat de collectieve sector alle instellingen waarvan de activiteiten voor het grootste deel uit collectieve inkomsten (belastingen en premies) worden betaald. De collectieve sector bestaat uit het Rijk (de rijksoverheid); de overige publiekrechtelijke lichamen (gemeenten, provincies en waterschappen); de instellingen die de sociale verzekeringen verzorgen; en de overige instellingen waarvan de uitgaven grotendeels uit publieke middelen worden bekostigd, zoals scholen, ziekenhuizen, verzorgingshuizen en rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's).

Het huishoudboekje van de collectieve sector bestaat uit drie delen: de uitgaven, de inkomsten en het verschil daartussen (het saldo).

Tabel 1.1 Huishoudboekje van de overheid voor 2012 (in miljarden euro)

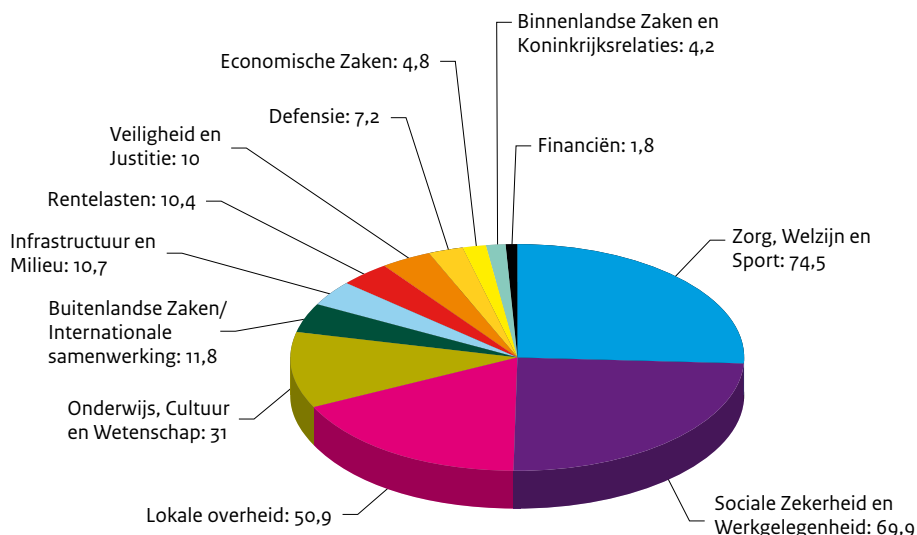
Collectieve uitgaven =		Collectieve inkomsten + tekort	
Uitgaven Rijk	91	Belastingen Rijk	140
Uitgaven lokale overheden	51	Inkomsten lokale overheden	25
Uitgaven sociale zekerheid	70	Premies sociale fondsen	92
Uitgaven zorg	75	Gasbaten	12
		Totale inkomsten	269
		Verschil = EMU-tekort (lenen)	18
Totaal	287	Totaal	287

Bron: Miljoenennota 2012

De collectieve uitgaven

In de eerste kolom staat waar de overheid geld aan uitgeeft: de collectieve 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 (zoals WW en AOW) en de zorg (alle uitgaven voor de gezondheidszorg, van artsen tot ziekenhuizen). In 2012 bedroegen de netto collectieve uitgaven 287 miljard euro.

Figuur 1.1 De netto collectieve uitgaven (voorbeeld 2012)



De netto collectieve uitgaven zijn alle uitgaven behalve de niet-belastingontvangsten van de ministeries. Niet-belastingontvangsten is het geld dat binnenkomt voor verleende overheidsdiensten (bijvoorbeeld de afgifte van paspoorten, het reinigingsrecht en het collegegeld) en van boetes voor verkeersovertredingen. In 2012 was dit ongeveer 20 miljard euro; de bruto collectieve uitgaven bedroegen in 2012 dus 307 miljard euro.

Van de uitgaven ging het meeste geld naar de zorg, daarna naar de sociale zekerheid, de lokale overheid en het onderwijs. Elk jaar wordt er ook een flink bedrag uitgegeven aan rente. Dat is de rente die de overheid moet betalen over gemaakte schulden.

De collectieve inkomsten – collectieve last

De collectieve uitgaven worden grotendeels gefinancierd via heffingen met het karakter van een collectieve last. Iets is een collectieve last als er tegenover de (gedwongen) betaling geen concrete, individuele en met de betaling samenhangende tegenprestatie staat. Het gaat vooral om belastingen en premies voor de sociale verzekeringen. In 2012 bedroegen de collectieve inkomsten 269 miljard euro.

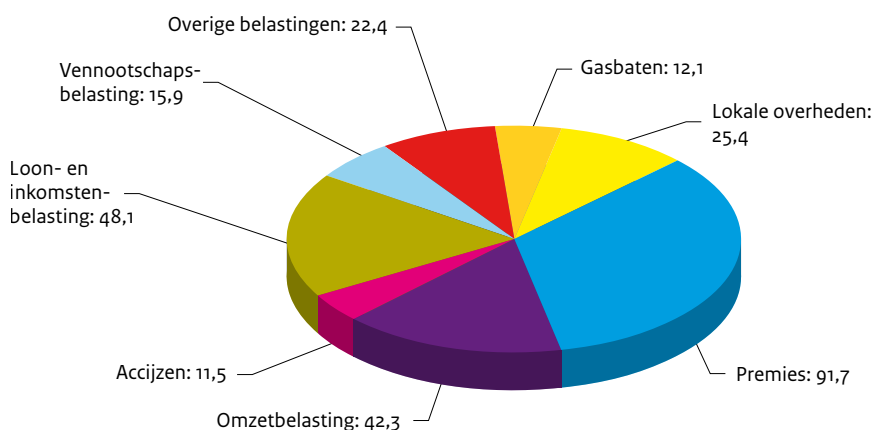
Er zijn verschillende soorten belasting: kostprijsverhogende belastingen en belastingen op inkomen, winst en vermogen. Onder de kostprijsverhogende belastingen vallen onder andere invoerrechten, omzetbelasting (btw) en accijnzen. De belastingen op inkomen, winst en vermogen bestaan uit de loon- en inkomstenbelasting, dividendbelasting en vennootschapsbelasting.

De lokale overheden (gemeenten en provincies) krijgen geld van het Rijk via de algemene uitkering of specifieke uitkeringen voor een bepaald doel. Maar zij hebben

ook eigen inkomsten. Bijvoorbeeld de onroerendezaakbelasting (ozb) op huizen. Werkgevers en werknemers betalen premies om uitgaven voor de sociale fondsen en de zorg te financieren. De sociale premies bestaan uit premies voor volksverzekeringen en voor werknemersverzekeringen. De belangrijkste volksverzekeringen zijn de AOW (Algemene Ouderdomswet) en de AWBZ (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten). Deze premies zijn onderdeel van de loon- en inkomstenbelasting. 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.

Maar ook de eigen bijdragen van gebruikers van voorzieningen die door de wetgever verplicht zijn gesteld, zijn collectieve lasten. Als de overheid het gebruik van een bepaalde voorziening voortaan verplicht stelt, dan nemen de collectieve lasten – en de collectieve uitgaven – dus toe. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de herziening van het stelsel van ziektekostenverzekeringen in 2006. Mensen die zich voor die tijd particulier verzekerden tegen ziektekosten – en dat was niet verplicht – waren vanaf dat moment wel verplicht om zich te verzekeren voor een basispakket zorgvoorzieningen. De premies voor deze basisverzekering zijn daarom onderdeel van de collectieve lasten; de vroegere premies voor de vrijwillige ziektekostenverzekering waren dat niet.

Figuur 1.2 De collectieve inkomsten (voorbeeld 2012)

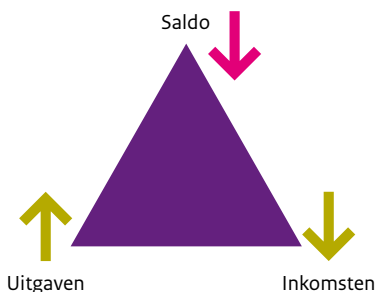


Als de uitgaven groter zijn dan de inkomsten, is er een tekort. Dat noemen we het begrotingstekort. Als de inkomsten groter zijn dan de uitgaven, is er een overschot. Dat noemen we het begrotingsoverschot.

1.3 De budgettaire driehoek

Van Mierlo, oud-minister van D66: 'De begroting is net als een deken in de winter: als de één hem naar zich toetrekt, ligt de ander in de kou.'

Figuur 1.3 Budgettaire driehoek



Je kunt de rijksbegroting ook weergeven als een budgettaire driehoek. De onderdelen van de budgettaire driehoek – uitgaven, inkomsten en saldo – zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Een beslissing die leidt tot extra uitgaven, zal zonder compensatie in de uitgaven of inkomsten, onmiddellijk leiden tot een slechter begrotingssaldo. Bijvoorbeeld als het kabinet 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: *there ain't no such thing as a free lunch*. Een kabinet kan niet tegelijkertijd extra geld uitgeven, de belastingen verlagen én het saldo verbeteren.

1.4 Het overheidstekort en de overheidsschuld

Voltaire: 'De begroting is een methode om zich zorgen te maken nog voor het geld is uitgegeven.'

Als de collectieve uitgaven groter zijn dan de inkomsten van de collectieve sector, is er een overheidstekort. De meest gangbare definitie om dat tekort te beschrijven is de definitie van de Europese Monetaire Unie: het EMU-tekort. Dat tekort mag – zo hebben de lidstaten van de Europese Unie afgesproken – niet groter zijn dan 3% van het bruto binnenlands product van een lidstaat per jaar (bbp).

De overheidsschuld mag volgens de Europese afspraken niet hoger zijn dan 60% van het nationale inkomen (bbp). Als de schuld hoger is, moet een kabinet maatregelen nemen om die weer te laten dalen. In het voorjaar van 2012 verwachtte het Centraal

Planbureau bijvoorbeeld een EMU-tekort van 4,6% en een EMU-schuld van 70,2% van het nationaal inkomen. Nederland overschreed in 2012 dus fors de afgesproken normen (net als veel andere EU-landen).

EMU-saldo en EMU-schuld

Alle lidstaten van de Europese Unie gebruiken dezelfde definities voor de berekening van het EMU-saldo en de EMU-schuld. Zo kunnen de EU-landen hun begrotingscijfers goed met elkaar vergelijken. Eurostat, het onafhankelijke statistische bureau van de Europese Unie, ziet erop toe dat deze regels correct worden nageleefd. Voorkomen moet worden dat de lidstaten manieren bedenken om hun begroting er beter uit te laten zien dan deze in werkelijkheid is. Omdat eind 2009 bleek dat Griekenland de Europese Commissie niet goed had geïnformeerd over zijn begroting – het tekort op de Griekse begroting bleek niet 3,7%, maar 12,7% van het bbp te zijn –, zijn de regels voor de statistische governance aangescherpt. Zo heeft Eurostat ook vergaande bevoegdheden gekregen om de EMU-cijfers van de lidstaten te kunnen controleren via boekenonderzoeken. In geval van fraude met de statistieken van de overheidsfinanciën kan de betrokken lidstaat een boete opgelegd krijgen van maximaal 0,2% bbp. Voor Nederland gaat het dan om een bedrag van ruim 1 miljard euro.

Het EMU-saldo is het verschil tussen de inkomsten en uitgaven van de collectieve sector. Daartoe behoren naast het Rijk, ook de decentrale overheden (zoals gemeenten, provincies, waterschappen en politieregio's) en de sociale fondsen. Het EMU-saldo heeft altijd betrekking op één begrotingsjaar. De EMU-schuld is de optelsom van schulden uit het verleden.

De Europese regelgeving over de berekening van het saldo en de schuld is omvangrijk. Het ESR¹, een Europees handboek met regelgeving over de berekening van onder meer het EMU-saldo en de EMU-schuld, telt ongeveer 400 pagina's. Hierover voeren ambtelijke werkgroepen in Brussel geregeld overleg. Eén van de regels uit het handboek is, dat financiële transacties niet meetellen bij de berekening van het EMU-saldo. Een financiële transactie is een transactie met gevolgen voor de activa en passiva van de betrokken partijen waarbij het effect op het vermogen van de betrokken partijen gelijk is aan nul. Als de Staat bijvoorbeeld aandelen koopt, dan staat er tegenover de uitgaven van de overheid ook een groter bezit (in de vorm van de staatsdeelneming). Dit was ook zo toen de overheid tijdens de laatste financiële crisis de bank ABN AMRO/Fortis in bezit kreeg.

Door het kopen of verkopen van staatsbezit kan het EMU-saldo van een land niet verslechteren of verbeteren. Een land zal 'echte' bezuinigingen moeten bedenken om zijn overheidsfinanciën te verbeteren. Financiële transacties hebben overigens wel invloed op de hoogte van de EMU-schuld, omdat de Staat voor de aankoop van aandelen wel geld moet lenen. De EMU-schuld is een

¹ Het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen.

brutoschuldbegrip. Dat wil zeggen dat bezittingen niet in mindering mogen worden gebracht op de schuld.

Het bovenstaande voorbeeld laat zien dat er technische discussies schuilen achter de berekening van het EMU-saldo en de EMU-schuld. En dat het EMU-saldo en de EMU-schuld niet een-op-een op elkaar aansluiten. Vaak overleggen lidstaten per casus welke EMU-gevolgen een dossier heeft.

1.5 De historische ontwikkeling van de financiële organisatie van het Rijk

Wim Duisenberg: ‘De minister van Financiën zegt niet altijd “nee”, hij antwoordt met “ja” als een minister hem vraagt of hij het goed verstaan heeft dat hij er geen geld bij krijgt op zijn begroting.’

Nederland staat internationaal hoog aangeschreven als het gaat om de financiële organisatie van de overheid. Drie elementen, die door het Internationale Monetaire Fonds (IMF) als heel positief worden gezien voor de transparantie van het begrotingsproces², typeren de Nederlandse financiële functie:

Een sterk ontwikkelde onafhankelijke controle van de begroting

Onafhankelijke instituten als het Centraal Planbureau (CPB), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Algemene Rekenkamer (AR) zijn cruciaal voor een ordelijk beheer van de begroting. Zij zorgen voor transparantie over de ramingen, over de daadwerkelijke uitgaven en ontvangsten en de controle op de rechtmatigheid en doelmatigheid. Onafhankelijke economische ramingen zoals die van het CPB zijn in het buitenland geen vast gebruik, net als onafhankelijke statistieken zoals die van het CBS.

Een sterk ontwikkelde allocatiefunctie en macro-economische functie van de begroting

Nederland heeft een strakke begrotingsdiscipline. Aan het begin van een kabinetsperiode bindt een kabinet zich via een uitgebreide financiële paragraaf aan meerjarenramingen voor vier jaar op totaalniveau. Ook moet iedere minister strikte begrotingsregels accepteren die voorschrijven hoe ‘tijdens de rit’ wordt gereageerd op meevallers, tegenvallers en nieuwe wensen. De kern daarvan is dat deze netjes worden ingepast door tijdig prioriteiten te stellen en beleidskeuzes te maken.

Een goed ontwikkelde beheersfunctie van de begroting

De begroting dient ook om taken te delegeren. In Nederland zijn managementtaken gedecentraliseerd en daardoor is ook de financiële functie sterk gedecentraliseerd: naar de ministeries, naar agentschappen en naar lokale overheden. Zo zijn de vak-

² IMF 2006: Report on the Observance of Standard and Codes (ROSC), the Netherlands

ministers zelf verantwoordelijk voor de verdediging van hun begrotingen in het parlement, ondersteund door hun eigen financieel-economische directie. Ook de gemeenten en provincies hebben een grote vrijheid in het besteden van het geld dat zij van het Rijk ontvangen. In het buitenland is het meestal de minister van Financiën die de hele rijksbegroting verdedigt.

Al deze elementen zijn in de loop van de tijd in het begrotingssysteem terechtgekomen. Duidelijk is dat een goede organisatie van de financiële functie een randvoorwaarde is voor gezonde overheidsfinanciën. Dit blijft actueel.

Overzicht: de ontwikkeling van de financiële functie vanaf het begin van de jaren tachtig

Eind jaren zeventig, begin jaren tachtig van de twintigste eeuw (1978-1982)	• oplopende overheidstekorten
Begin jaren tachtig tot begin jaren negentig van de twintigste eeuw (1982-1994): 'Budgettaire sanering, heroverweging van de rol van de overheid'	• advies zevende Studiegroep Begrotingsruimte over de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven uit 1983 • heroverwegingsoperatie • privatiseringsoperatie • decentralisatieoperatie • Operatie Comptabel Bestel • feitelijke tekortnorm 1983-1993
Begin jaren negentig tot het begin van de eenentwintigste eeuw (1994-2007): 'Trendmatig begrotingsbeleid, behoedzaamheid en de bedrijfsmatige overheid'	• verder bouwen aan beheer • New Public Management • agentschapsvorming • nota 'Van Beleidsbegroting Tot beleidsverantwoording' (VBTB) • trendmatig begrotingsbeleid: Zalmnorm
Het nieuwe millennium (2006-heden): 'Verantwoord begroten, op zoek naar beheersing en optimale instrumenten'	• 'verantwoord Begroten' • instrumentenbegroting • shared services • toenemende invloed Europa • herwaardering kas- en tekortsturing

Eind jaren zeventig tot begin jaren tachtig

De financiële functie in Nederland kreeg een stevige kwaliteitsimpuls na een moeilijke periode voor de overheidsfinanciën eind jaren zeventig, begin jaren tachtig. Er ontstonden problemen na een periode waarin de overheidsuitgaven snel waren gegroeid. In 1900 bedroegen de collectieve uitgaven 10% van het nationaal inkomen, in 2000 was dat ruim 40%, maar in de jaren tachtig van de vorige eeuw lag dit

percentage zelfs op ongeveer 60%. De uitgaven liepen in de jaren zestig en zeventig snel op, omdat de overheid meer ging doen aan de herverdeling van inkomens.

Door de oliecrises van de jaren zeventig, de teruglopende economische groei en de door automatische mechanismes oplopende overheidsuitgaven voor salarissen en uitkeringen, liepen de overheidsuitgaven op tot zo'n 60% van het nationaal inkomen. Begin jaren tachtig had het Rijk een overheidstekort van ongeveer 6% bbp en liep de overheidsschuld op tot een piek van 78,5% bbp in 1993.

Begin jaren tachtig tot midden jaren negentig (1982-1994)

De reactie op de crisis van de overheidsfinanciën in de jaren zeventig en begin jaren tachtig bestond uit verschillende elementen:

- Een jarenlange sturing op het feitelijk tekort van de overheid in de periode 1983-1993 onder de kabinetten-Lubbers I tot en met III. Dit leidde tot forse bezuinigingen zoals het verlagen van de uitkeringspercentages en het laten achterblijven van de salarissen van ambtenaren bij de loonontwikkeling in de marktsector.
- Een herbezinning op de taken van de overheid via de in 1981 gestarte heroverwegingsoperatie. De latere minister van Financiën, Gerrit Zalm, was de eerste secretaris van deze operatie. Taken van de overheid werden afgestoten naar de marktsector: de privatisering van de post en telecommunicatie (PTT, SDU, Postgiro en Rijkspostspaarbank, Loodswezen en Rijkscomputercentrum). Ook werden taken van de overheid gedecentraliseerd naar de lokale overheden.
- In 1983 verscheen het gezaghebbende zevende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte over de beheersing van de collectieve uitgaven. Dit rapport vormt nog steeds de basis van de degelijke meerjarenramingen zoals wij die nu kennen in de Nederlandse begrotingssystematiek. Ook was het rapport de aanleiding voor aanscherping van de begrotingsregels, die sindsdien voorschrijven dat elke vakminister een overschrijding in principe op de eigen begroting moet opvangen. De bal komt zo meer op de speelhelft van de vakminister te liggen dan op die van de minister van Financiën.
- De 'geboorte' van de gedetailleerde regeerakkoorden. De kabinetsformatie is sindsdien bij uitstek het moment om over de hele linie nieuwe prioriteiten te stellen. Daardoor krijgen de onderhandelende fracties grote invloed op het concrete bezuinigingsprogramma. Deze regeerakkoorden hebben steeds uitgebreidere financiële paragrafen.
- Op basis van het rapport van de zevende Studiegroep Begrotingsruimte en het jaarverslag van de Algemene Rekenkamer uit 1984 werd besloten tot de Operatie Comptabel Bestel³.

De Operatie Comptabel Bestel

In 1985 had minister van Financiën Onno Ruding een overleg met de Commissie van de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer. De commissie verweet hem dat er pas in 1985 kon worden gesproken over de verantwoording van de begroting van 1978. Het was duidelijk dat er een nieuw comptabel fundament nodig was voor de uit haar voegen

³ Meer hierover kunt u onder andere lezen in het boekje 'Honderd jaar Miljoenennota' van de voormalig secretaris-generaal van het ministerie van Financiën, J.K.T. Postma, Den Haag, Sdu 2006.

gegroeide overheidssector en de onbeheersbaar geworden overheidsuitgaven. Minister Ruting werd de architect van de Operatie Comptabel Bestel.

Deze operatie zorgde voor vier verbeteringen:

- 1 Een goede administratieve organisatie die het verband aangeeft tussen het aan- gaan van verplichtingen en de daaruit voortvloeiende betalingen. Dit is in 1992 ingevoerd bij alle ministeries.
- 2 Een snelle en efficiënte informatieverstrekking tussen het ministerie van Finan- ciën en de vakministeries, en tussen het kabinet en het parlement. Er kwam een geautomatiseerd interdepartementaal overlegstelsel voor de hele rijksbegro- ting tot stand (het IBOS). De directies Financieel Economische Zaken (FEZ) wer- den versterkt om te zorgen voor meer decentraal financieel beheer. Ook was het de bedoeling om deze directies om te vormen van boekhoudclubs tot control- lereenheden.
- 3 Door een verbeterde begrotingspresentatie met beter leesbare begrotingsstuk- ken kan het parlement haar budgetrecht goed uitoefenen. Overigens is de kri- tiek op de leesbaarheid van de stukken van alle tijden. In 1923 heeft men het al over '[...] een langwijlige verzameling bedrukt papier met een eindeloze ver- melding van vrij primitief gerangschikte posten en cijfers'. In 2011 is de Kamer nog steeds bezorgd over het verliezen van relevante beleidsinformatie in de nieuwe begrotingsopzet 'Verantwoord Begroten' in de begrotingen voor 2012.
- 4 Ieder ministerie moet een goedkeurende accountantsverklaring hebben. In 1985 werd maar voor acht van de dertien begrotingsverantwoordingen een ac- countantsverklaring afgegeven; slechts twee van deze verklaringen waren goed- keurend. In 1986 werd de positie van de departementale accountantsdiensten wettelijk verankerd. In 1994 beschikten alle ministeries over een goedkeurende accountantsverklaring.

Begin jaren negentig tot het begin van de eenentwintigste eeuw (1994-2007)

In de periode 1994-2007 nam de schuld van de overheid met precies 30% af: van 75,3% bbp tot 45,3% bbp. Vanaf 1996 ligt het begrotingstekort – behalve in 2003 – steeds onder het EMU-plafond van 3% bbp. In 2006 en 2007 was er zelfs sprake van kleine overschotten.

Het begin van deze periode valt samen met het lange ministerschap van Financiën van Gerrit Zalm (1994-2002 en 2003-2007). Hij introduceert meteen het trendmatig begrotingsbeleid en de Zalmnorm, gebaseerd op de lessen van een slecht huwelijk (zie kader hieronder).

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

Van de overheid verwacht je dat zij verantwoord omgaat met geld van de be- lastingbetaler. Je rekent erop dat zij alleen geld uitgeeft als dat nuttig is en dat zij het geld bovendien zo slim mogelijk uitgeeft. Begrotingsregels zijn de spel- regels 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 dat het vaak

moeilijker is om een beschrijving te geven van een goed huwelijk dan van een slecht huwelijk (blz. 151). 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 daarom 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.

Het trendmatig begrotingsbeleid is gebaseerd op het advies van de negende Studiegroep Begrotingsruimte 'Naar een trendmatig begrotingsbeleid'. Kern daarvan is dat, gebaseerd op voorzichtige uitgangspunten aan het begin van een kabinetsperiode, voor elk kabinetsjaar een uitgavenplafond wordt vastgesteld dat alleen nog kan veranderen door inflatie. Inkomsten en uitgaven zijn strikt gescheiden. Minister Zalm voegde hier het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar aan toe om te voorkomen dat het hele jaar wordt onderhandeld over de begroting. Het geheel van deze afspraken wordt ook wel de Zalmnorm genoemd. Het voordeel van de Zalmnorm is de rust die het creëert in het besluitvormingsproces. Dat is een grote verandering ten opzichte van de voorgaande periode, waarin de rijksbegroting een aantal keer per jaar werd aangepast.

Een belangrijke ontwikkeling in de jaren negentig was de introductie van het bedrijfsmatig denken en werken bij de overheid, gebaseerd op het 'New Public Management'. Dit is een Engels-Amerikaanse theorie met drie hoofdkenmerken: bedrijfsmatig management, klantgerichtheid en concurrentie. Kenmerken van overheidsorganisaties die zo werken, zijn⁴:

- scheiden van beleid en uitvoering;
- delegeren en mandateren van verantwoordelijkheden (zowel in de beleidskolom als in uitvoeringsorganisaties);
- aansturen en verantwoorden op basis van gekwantificeerde outputgegevens;
- bekostigen op basis van output en/of performance;
- uitbesteden van taken naar de markt (waar mogelijk).

4 D.J. Kraan et al, 2010, Value for money: Building on basics, OECD.

In 1991 verscheen het heroverwegingsrapport 'Verder bouwen aan beheer'. Hierdoor ontstonden er meer mogelijkheden om bedrijfsmatig te werken. Dat kon nu, behalve door overheidsdiensten te verzelfstandigen of zelfstandige bestuursorganen te vormen, ook door taken over te hevelen naar agentschappen die werken met een baten-lastenstelsel. Voor deze baten-lastendiensten gelden aparte beheersregels, maar zij blijven werken onder de verantwoordelijkheid van de minister. In de loop der jaren ontstonden er ongeveer veertig agentschappen.

Omdat de Tweede Kamer forse kritiek had op de kwaliteit van de beleidsinformatie in de begroting en de verantwoording verscheen in 1999 de regeringsnota 'Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording' (VBTB). Het doel van deze operatie was een meer op resultaat en output gerichte begroting en verantwoording. Net als bij de vorming van de agentschappen lag hieraan de gedachte ten grondslag dat de overheid duidelijk en inzichtelijk moet maken welke producten zij gaat leveren en dat zij dit doeltreffend en doelmatig doet. De begroting werd in deze periode meer gericht op de te bereiken doelen en voorzien van kengetallen.

Het nieuwe millennium (2006-heden)

Tussen 2007 en 2011 nam de schuld van de overheid toe van 45,3% bbp tot 65,2% bbp. Er werd bovendien rekening gehouden met een verdere stijging voor de jaren daarna. Een overschot op de begroting van 2008 van 0,5% bbp sloeg snel om in een tekort van 5,6% bbp in 2009. Ook in 2010 en 2011 lagen de tekorten rond de 5%, ver boven het plafond van de EMU van 3% bbp. Hoe kwam dat?

In 2008 werd de wereld geconfronteerd met een grote vertrouwenscrisis in de financiële sector, ook wel de kredietcrisis genoemd. Door de stagnerende huizenmarkt in de Verenigde Staten kwamen steeds meer financiële instellingen in de problemen. In reactie daarop nationaliseerden overheden banken en verstrekten ze leningen aan banken. De economische groei viel terug en de overheidsfinanciën verslechterden. De Nederlandse overheid verstreekte grote leningen aan verschillende banken en nationaliseerde ABN AMRO. Vanaf begin 2010 verplaatsten de problemen zich naar de financiën van een aantal Europese overheden. Zo kon Griekenland zijn staatsschuld niet meer zelfstandig financieren en ontstond de behoefte aan een noodfonds. Deze crisis leerde ons dat markten niet onfeilbaar zijn. Alleen al door de ingewikkeldheid van financiële producten is nationale en internationale regelgeving en toezicht noodzakelijk, ook als dat ten koste gaat van het rendement.

Het kabinet-Rutte I dat in 2010 aantrad koos voor een mengvorm van het begrotingsbeleid. Aan de ene kant hield het kabinet vast aan het trendmatig begrotingsbeleid van Zalm. Aan de andere kant zag het zich door de Europese regels gedwongen om een nauw tijdpad af te spreken om het begrotingstekort te verkleinen. De afwijkingsmarge rond dit tijdpad was beperkt. Dit hield in dat als het tekort buiten deze marge zou afwijken van het voorziene tijdpad, het kabinet nadere maatregelen zou moeten nemen. Dit konden bezuinigingen zijn op de uitgaven, maar ook lastenverzwaringen voor burgers. De scheiding tussen inkomsten en uitgaven viel daardoor (tijdelijk) weg. In 2012 zag het kabinet zich gedwongen om nadere maatregelen te

nemen. De Europese regels werden vastgelegd in de Wet houdbare overheidsfinanciën (HOF). Zo kregen Europese afspraken over de begrotingsdiscipline, de belangrijkste uitgangspunten en randvoorwaarden van het Nederlandse begrotingsbeleid en de begrotingsregels een verankering in de wet.

Het centrum-rechtse kabinet maakte dankbaar gebruik van twintig heroverwegingsrapporten van ambtelijke werkgroepen met voorstellen om het overheidsbeleid doelmatiger en doeltreffender te laten werken. De voorstellen waren zeer divers. Enkele trends waren: meer prikkels voor burgers inbouwen (bijvoorbeeld het vergroten van het eigen risico in de zorg); decentralisatie van taken naar lagere overheden waar mogelijk; maar ook centralisatie, daar waar schaalvoordelen zijn te behalen (bijvoorbeeld de nationale politie, de eigen bedrijfsvoering van het Rijk).

In het verlengde van de heroverwegingsrapporten werd het bedrijfsmatig werken bij de overheid herwaardeerd. In de VBTB-evaluatie van 2004 bleek dat deze operatie niet volledig bracht wat men ervan had gehoopt. Immers, niet alles wat de overheid doet, leidt tot meetbare resultaten. Door de focus op outputinformatie is er minder aandacht voor informatie over de input en de instrumenten van het beleid. Doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid is niet zo goed in één kengetal te vangen.

Deze bevindingen leidden tot het rapport 'Verantwoord Begroten'. De rode draad van dit rapport was een herwaardering van de financiële basis (mogelijk ook in reactie op de begrotingstekorten die inmiddels waren ontstaan). Er kwam meer aandacht voor de cijfers en de instrumenten van het beleid, voor beheersing van de begroting en voor kascijfers. De begrotingsstukken werden daardoor dunner.

Tegelijkertijd was er de tendens om de bedrijfsvoering te centraliseren. De auditfunctie werd ondergebracht in één gezamenlijke Auditdienst Rijk (ADR), de controlfunctie werd bij veel ministeries meer gecentraliseerd, de financiële administratie werd ondergebracht in shared service centers of uitbesteed. Verder werden facilitaire diensten, de salaris- en personeelsadministratie, de personeelsorganisatie en de inkoopfunctie samengebracht onder één Werkmaatschappij. Het directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (DGOBR) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stuurt deze Werkmaatschappij aan. Door zoveel mogelijk te profiteren van schaalvoordelen en IT-ontwikkelingen optimaal te benutten, bespaart het Rijk op de kosten van de bedrijfsvoering. Ook de grote uitvoerende diensten besteedden vanaf dat moment meer aandacht aan het stroomlijnen van hun processen en verdere professionalisering.

In die periode zien we ook fusies tussen agentschappen. In 2011 werd ook het model van de agentschappen geëvalueerd. De belangrijkste conclusies hiervan waren dat het aantal baten-lastendiensten zo klein mogelijk moest zijn; dat ze in plaats van baten-lastendiensten weer agentschappen moesten gaan heten; en dat er ook agentschappen konden bestaan met een kasadministratie. Die mogelijkheid bestond overigens al sinds het heroverwegingsrapport 'Verder bouwen aan beheer' van begin jaren negentig, maar er was nog nooit gebruik van gemaakt. Deze ontwikkelingen pasten bij het streven naar meer zakelijkheid, gecombineerd met de herwaardering van de kas. Ook in het bedrijfsleven klinkt *cash is king* vaker in budgettaire moeilijke tijden.



DERDE DINSDAG
IN SEPTEMBER

2 De rol van de overheid

Jan Donders

2.1 Waarom bemoeit de overheid zich met de economie?

Deze vraag houdt economen al lang bezig. In de loop van de tijd hebben zij verschillende antwoorden op deze vraag gegeven. Zo meenden de klassieke economen meer dan twee eeuwen geleden dat de overheid niet veel taken hoeft te vervullen. De ‘nachtwakersstaat’, een staat waar de overheid zich zo weinig mogelijk bemoeit met de burgers, werd als het ideaal gezien, want de klassieke economen hadden een groot vertrouwen in de werking van het marktmechanisme. Later maakten economen het lijstje met overheidstaken langer, naarmate zij meer tekortkomingen in het functioneren van markten ontdekten.

Ook in de praktijk bemoeide de overheid zich steeds intensiever met het economische leven. De jaren tachtig van de vorige eeuw brachten in dit opzicht een keerpunt. In veel landen versoepelde de overheid toen haar greep op de economie omdat men steeds meer oog kreeg voor de onvolkomenheden die er ook aan overheidsoptreden kleven.

De laatste jaren gaat de slinger weer enigszins de andere kant op. Onder andere door het besef dat overheden financiële instellingen, na de deregulering in de jaren tachtig en negentig, veel te veel ruimte hebben geboden om hun kredietverlening hoog op te voeren en allerlei riskante producten in de markt te zetten. Dat was mede de oorzaak van de financiële crisis die in 2007 begon. Sindsdien worden de touwtjes weer aangetrokken: wereldwijd zijn de banken onder verscherpt toezicht geplaatst en moeten zij meer eigen vermogen aanhouden. In Europa heffen steeds meer landen een bankenbelasting en overwegen landen uit de eurozone om een belasting op financiële transacties in te voeren.

De grenzen van het overheidsingrijpen in de economie liggen dus niet vast, maar verschuiven onder invloed van ideologie, maatschappelijke opvattingen en harde praktijklessen.

2.2 Wat kan de markt niet wat de overheid wel kan?

In een ideale markteconomie bestaat nauwelijks behoefte aan overheidsoptreden. Het prijsmechanisme leidt in zo’n economie ook zonder overheidsbemoeienis tot fraaie resultaten. In een ideale markteconomie komt vanzelf een zogenoemd Pareto-optimum uit de bus. Dat is een situatie waarin geen enkel individu er nog op vooruit kan gaan, zonder dat iemand anders erop achteruitgaat.

Hoe valt dit gunstige resultaat van het prijsmechanisme in de ideale markteconomie te verklaren? Het antwoord is simpel: zolang er mensen zijn die door de verkoop van bepaalde goederen of diensten hun positie kunnen verbeteren, zullen zij die kans niet laten passeren. En zolang andere mensen er door de aankoop van bepaalde zaken op vooruit kunnen gaan, zullen zij dat evenmin nalaten. Omdat de kopers en de verkopers steeds hun transactie vrijwillig afsluiten, staat vast dat zij door die transac-

ties in welbevinden erop vooruitgaan – of er in ieder geval niet op achteruitgaan. Mensen gaan immers niet vrijwillig transacties aan die nadelig voor hen uitpakken. Iets dergelijks geldt ook voor de arbeidsmarkt en de kapitaalmarkt. Bijvoorbeeld de arbeidsmarkt: mensen die vrijwillig een bepaalde baan te accepteren, gaan er in welbevinden op vooruit; zij gaan er in ieder geval niet op achteruit. Voor een werkgever die vrijwillig iemand voor een bepaald loon aan het werk zet, geldt iets soortgelijks: de positie van zijn bedrijf verbetert; of verslechtert in elk geval niet.

In een ideale markteconomie kan dus veel aan de burgers zelf worden overgelaten. Volgens de klassieke economen hoeft de overheid uitsluitend de veiligheid van de burgers te garanderen, hun eigendomsrechten te beschermen en de naleving van contracten veilig te stellen. Dat noemen we de ‘nachtwakersstaat’, omdat de overheid volgens deze opvatting niet veel meer hoeft te doen dan nachtwakers aan te stellen.

Maar de ideale markteconomie bestaat helaas niet. Het marktmechanisme heeft diverse tekortkomingen. Daardoor staat dit mechanisme – zonder overheidsbemoediging – niet garant voor het bereiken van de gunstige resultaten die de klassieke economen voorspelden. De vraag is op basis van welke tekortkomingen de overheid kan besluiten om op te treden.

Collectieve goederen

Sommige goederen worden niet geproduceerd, tenzij de overheid zorgt dat dat wel gebeurt. Die goederen heten zuiver collectieve goederen. Deze hebben bijzondere eigenschappen. Zo is het bij een zuiver collectief goed onmogelijk om individuen uit te sluiten van het gebruik. Bovendien kan het profijt dat iemand van dit goed heeft niet ten koste gaan van het profijt dat anderen ervan kunnen hebben. Een aansprekend voorbeeld van een zuiver collectief goed is de nationale veiligheid. Wanneer het leger die waarborgt, profiteert iedereen. Niemand wordt uitgesloten, ook de pacifisten niet, die eigenlijk geen geld voor deze dienstverlening overhebben. Het profijt dat de ene burger van de defensie-inspanning heeft, gaat bovendien niet ten koste van het profijt van andere burgers; het ‘rivaliseert’ daar niet mee. Juist daarom zal de markt deze goederen niet leveren; bekostiging moet plaatsvinden uit de collectieve middelen.

Als de overheid alleen maar zuiver collectieve goederen zou voortbrengen, zou er maar een klein overheidsapparaat nodig zijn en zouden de overheidsuitgaven erg laag zijn. Het aantal zuiver collectieve goederen is immers heel beperkt. De overheid bemoeit zich echter ook met veel goederen en diensten die geen collectief goed zijn. Voor deze quasicollectieve goederen kan de overheid wel geld vragen en ze kan deze ook alleen leveren aan mensen die ervoor willen betalen. Net als in een winkel.

Je zou het produceren en leveren van deze quasicollectieve goederen wel aan de markt kunnen overlaten. Maar de overheid kan besluiten om het prijsmechanisme geheel of gedeeltelijk uit te schakelen. Het onderwijs is een voorbeeld van zo’n quasicollectief goed. Onderwijs kan immers door de marktsector worden verzorgd. Toch neemt in de praktijk de overheid het leeuwendeel van het onderwijs voor haar rekening.

De kosten van de quasicollectieve goederen kunnen helemaal door de overheid betaald worden, maar dat is niet noodzakelijk. Vaak moeten burgers een eigen bijdrage betalen en is er dus slechts sprake van gedeeltelijke bekostiging uit de publieke middelen (zoals in het hoger onderwijs). Soms vraagt de overheid een kostendekkende bijdrage; ook dan is er sprake van een quasicollectief goed.

Hoge transactiekosten

De overheid bemoeit zich soms met bepaalde goederen of diensten als deze op de markt te veel zouden gaan kosten. Zo is er in ons land destijds voor gekozen om de aanleg en het onderhoud van vrijwel alle wegen uit de publieke middelen te betalen. Het was mogelijk geweest om na de Tweede Wereldoorlog van onze autosnelwegen tolwegen te maken, maar daar is niet voor gekozen. De kosten van tolheffing zouden in ons land namelijk erg hoog zijn, omdat er zoveel op- en afritten zijn – dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de *autoroutes* in Frankrijk. Het gaat in de eerste plaats niet eens om de kosten die de exploitant van de weg zou moeten maken om het tolgeld te innen, maar vooral om de kosten voor de weggebruikers door het oponthoud bij de vele tolpoortjes.

De kosten kunnen in de loop van de tijd wel wijzigen. Zo kan nu voor veel lagere kosten tol worden geheven, door elektronische tolpoortjes of een variant van rekeningrijden. Bemande tolhuisjes zijn niet langer nodig, en weggebruikers krijgen niet met oponthoud te maken. Het argument om wegen te bekostigen uit de collectieve middelen heeft daarmee aan kracht ingeboet.

Externe effecten

Externe effecten zijn een belangrijke bron van marktfalen. Er is sprake van een extern effect wanneer de consumptie of productie van de één, kosten of baten voor anderen met zich meebrengt, die niet in de prijsvorming tot uitdrukking komen. Een bekend voorbeeld van positieve externe effecten is het onderwijs. Scholing heeft niet alleen baten voor het geschoolde individu zelf, maar ook voor andere leden van de samenleving. Zo verdienen mensen met een goede opleiding vaak meer, en betalen zij dus meer belasting. Ook maakt onderwijs niet alleen de werknemer zelf productiever, maar ook de mensen met wie hij samenwerkt. Die kunnen dan een hoger loon krijgen en gaan dan ook meer belasting betalen. Goed onderwijs kan ook leiden tot minder criminaliteit en een betere volksgezondheid.

Met deze gunstige externe effecten houden mensen vaak geen rekening. Zij kijken vooral naar de voordelen die het onderwijs voor henzelf heeft. Zij volgen dus minder onderwijs dan maatschappelijk gewenst is. Wanneer onderwijs gratis of beneden de kostprijs wordt aangeboden, zullen meer mensen langer doorstuderen dan wanneer zij de volle prijs moeten betalen. Dankzij deze subsidie van de overheid volgen mensen extra onderwijs en houden zij ‘via een omweg’ toch rekening met de positieve externe effecten van hun eigen onderwijsbeslissing.

Andere gedragingen van burgers kunnen negatieve externe effecten hebben. Denk aan de consumptie van goederen die milieuverontreiniging veroorzaken. Anderen hebben hier ook last van, maar consumenten houden hier vaak geen rekening mee. Eigenlijk is het vervuilende product dan te goedkoop: de negatieve externe effecten zijn niet in de prijs inbegrepen. Hierdoor wordt te veel van het vervuilende product geconsumeerd.

De overheid kan bij externe effecten op verschillende manieren ingrijpen. De meest voor de hand liggende ingreep als een bepaald product een positief extern effect heeft, is subsidiëren. Een subsidie kan zorgen voor de maatschappelijk gewenste consumptie. Zo wordt het onderwijs gesubsidieerd om ervoor te zorgen dat studenten (en hun ouders) de positieve externe effecten van het onderwijs meewegen bij hun beslissing om langer onderwijs te volgen. Als een product een ongunstig extern effect heeft, kan de overheid dat product duurder maken door een heffing op te leggen.

De overheid kan ook op andere manieren bijsturen. Bijvoorbeeld door regulering. Zo voert de overheid niet alleen milieubeleid via heffingen en subsidies, maar ook door het stellen van regels. De overheid kan het gedrag van mensen ook proberen bij te sturen door voorlichting.

Marktmacht

Een voorwaarde voor gunstige resultaten van het prijsmechanisme is dat producenten geen marktmacht hebben.⁵ Hebben zij dat wel, dan kunnen zij hun producten namelijk verkopen voor meer geld dan de marginale kosten (de kosten van de laatst geproduceerde eenheid). Dat heeft een ongunstige invloed op de welvaart. De verkopers maken weliswaar meer winst, maar de kopers worden benadeeld: dat nadeel weegt zwaarder dan het voordeel van de verkoper, dus per saldo neemt de maatschappelijke welvaart door monopolistische prijsvorming af. Voor de overheid kan dit ongunstige effect op de welvaart een argument zijn om machtsposities van producenten en het misbruik daarvan te bestrijden via het mededingingsbeleid.

Schaalvoordelen

Het risico op machtsposities van ondernemers bestaat vooral wanneer bij de productie sprake is van toenemende schaalopbrengsten: de kosten per eenheid product dalen naarmate de productie toeneemt. Grotere bedrijven zijn dan in het voordeel. Bij een natuurlijk monopolie kunnen schaalvoordelen ertoe leiden dat er nog maar één aanbieder is. Voorbeelden zijn de energiebedrijven, de vaste telefonie en de spoorwegen. Het aanleggen van de benodigde infrastructuur (het netwerk of het spoorwegnet) kost enorm veel geld. Zodra de infrastructuur eenmaal is aangelegd, hoeven de ondernemingen voor hun productie nog maar kleine bijkomende kosten te maken. De zogenoemde ‘verzonken kosten’ van de infrastructuur kunnen bij een uitbreiding van de productie immers over meer eenheden product worden gespreid. Daarom is productie op grote schaal in dit geval voordelig voor de samenleving, omdat zo een lagere prijs mogelijk is. Door die lage prijzen kunnen grote bedrijven echter wel kleine(re) concurrenten uit de markt drukken, totdat er uiteindelijk nog maar één onderneming actief is op de markt. Deze onderneming krijgt dan monopoliemacht en is dus vrij om de prijzen van haar diensten weer te laten stijgen. Voor deze vorm van marktfalen zijn verschillende oplossingen denkbaar. De overheid kan ervoor kiezen om voor de betrokken activiteiten overheidsbedrijven op te richten. Die kunnen dan profiteren van de grote schaal van de productie, terwijl de overheid de prijzen kan vaststellen. In het grootste deel van de vorige eeuw is voor

⁵ Ook machtsposities van consumenten pakken ongunstig uit, en kunnen om die reden aanleiding zijn voor overheidsoptreden.

deze aanpak gekozen. Hierdoor ontstonden de zogenoemde nutsbedrijven (water, gas en elektriciteit). In de afgelopen decennia is duidelijk geworden dat deze oplossing ook een belangrijk nadeel heeft, want overheidsbedrijven opereren vaak minder efficiënt dan particuliere ondernemingen. Daarom is naar alternatieven gezocht. Een moderne aanpak is bijvoorbeeld private productie in combinatie met prijsregulering door een toezichthouder. Een andere oplossing is het splitsen van het vroegere overheidsbedrijf in een onderneming die de infrastructuur beheert en een bedrijf dat het product levert. Wanneer ook nog andere ondernemingen de infrastructuur kunnen gebruiken, levert dat weer concurrentie op. Een toezichthouder moet in dit geval het tarief vaststellen voor het gebruik van de infrastructuur.

Informatieasymmetrie

Een markteconomie levert alleen de fraaie resultaten op waarop we volgens de klassieke economen mochten rekenen, als consumenten en producenten bij het nemen van hun beslissingen over voldoende informatie beschikken. Wanneer niet aan deze voorwaarde is voldaan, kan een markteconomie ongunstige resultaten opleveren. Als consumenten bijvoorbeeld veel minder informatie hebben over aangeboden producten dan de aanbieders van die producten, en als die aanbieders er niet voor terugdeinzen om gebruik – of beter gezegd: misbruik – te maken van deze kennisvoorsprong, dan kunnen consumenten transacties aangaan die nadelig voor hen zijn. Mensen die een zogenoemde woekerpolis bij een verzekeraar hebben afgesloten, kunnen dit beamen. Zij overzagen onvoldoende dat er een wanverhouding bestond tussen hun ingelede premie(s) en de in de toekomst uit te keren bedragen. Kennelijk waren de verzekeraars die zulke polissen aan de man brachten niet bang genoeg voor mogelijke reputatieschade. Het gevolg was dat de markt faalde.

De overheid kan het dan tot haar taak rekenen om te zorgen dat consumenten voldoende worden geïnformeerd over de eigenschappen van producten. Dit heeft in ons land bijvoorbeeld geleid tot de verplichting voor financiële ondernemingen om complexe producten te voorzien van een financiële bijsluiting.

Averechtse selectie

Als de verkoper van een product veel meer weet over dat product dan de koper, kan er averechtse selectie optreden, zoals Akerlof⁶ in een beroemd artikel uit de doeken doet. Stel dat er op een markt voor tweedehands auto's zowel goede als slechte auto's te koop worden aangeboden. Als kopers en verkopers weten welke auto's goed en welke slecht zijn, worden beide kwaliteiten auto's tegen de eigen marktprijs verhandeld. Meestal zal er echter sprake zijn van asymmetrische informatie: de verkopers weten meer over de kwaliteit van de te verhandelen auto's dan de kopers. In dat geval zal geen enkele koper meer betalen voor een goede auto dan voor een slechte. Kopers zullen voor elke auto een prijs bieden op basis van hun inschatting van het aandeel goede auto's in de markt. Verkopers van goede auto's krijgen dus een lagere en verkopers van slechte auto's een hogere prijs dan bij symmetrische informatie. Het enthousiasme van eigenaren van goede auto's om hun auto op de markt te koop aan te bieden neemt daardoor af, zodat de gemiddelde kwaliteit van de aangeboden

⁶ George A. Akerlof (1970), The market for 'lemons'. Quality uncertainty and the market mechanism, *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488-500.

auto's omlaaggaat. Het bedrag dat potentiële kopers voor een auto willen betalen daalt zo nog verder, waardoor het aanbod van auto's verder verschaalt. Het eind van het liedje is dat alleen (bijzonder) slechte auto's worden verhandeld. Dit probleem van averechtse selectie kan worden aangepakt door een keurmerk of een garantie te verlenen. Dat kan de overheid doen, maar dat is niet noodzakelijk. Marktpartijen kunnen daar heel goed zelf voor zorgen, zoals bijvoorbeeld de BOVAG dit voor garages doet.

Asymmetrische informatie kan ook op andere markten tot averechtse selectie leiden, bijvoorbeeld op de markt voor verzekeringen. Dit speelt een rol bij de overheidsbemoeienis met de gezondheidszorg en de sociale zekerheid. Wanneer private verzekeraars ziektekostenverzekeringen of sociale verzekeringen aanbieden, moeten we ernstig rekening houden met problemen door asymmetrische informatie. Verzekeraars zijn immers minder goed op de hoogte van de kans op ziekte en arbeidsongeschiktheid van hun potentiële klanten dan die klanten zelf. Als iemand zich wil verzekeren, zal de verzekeringsmaatschappij geneigd zijn het schaderisico te wantrouwen, en daarom een relatief hoge premie vragen. Die hoge premie maakt dat mensen met een relatief laag risico weinig belangstelling hebben voor een verzekering. Omdat mensen met een grotere kans op ziektekosten of arbeidsongeschiktheid zich juist wel willen verzekeren, wordt de premie nog hoger. Hierdoor haakt een nieuwe groep mensen met een betrekkelijk laag risico weer af. Zij vinden de premie nu te hoog ten opzichte van het door henzelf ingeschatte risico op ziektekosten of arbeidsongeschiktheid. Uiteindelijk zullen alleen degenen met de grootste risico's zich nog willen verzekeren, maar daar voelen verzekeraars niets voor, behalve als deze mensen een torenhoge premie betalen.

Deze vorm van averechtse selectie kan voor de overheid een argument zijn om in de markt in te grijpen. Zo is in ons land iedereen verplicht zich voor het basispakket zorgvoorzieningen te verzekeren en zijn de verzekeraars verplicht iedereen voor dezelfde premie voor dit pakket te accepteren.

Het herverdelingsmotief

Het marktmechanisme levert niet automatisch een inkomensverdeling op die als rechtvaardig wordt beschouwd. Dit kunnen we zien als een vorm van marktfalen. Aan veel overheidsoptreden liggen dan ook verdelingsmotieven ten grondslag. De overheid probeert op verschillende manieren de inkomensverdeling in de door haar gewenste richting bij te sturen. De maatregelen waarmee de overheid inkomensbeleid voert, hebben meestal als nadeel dat zij ten koste gaan van de efficiëntie.⁷ Zo hebben sociale uitkeringen als nadeel dat deze uitkeringen het effectieve arbeidsaanbod en daarmee de werkgelegenheid negatief kunnen beïnvloeden. Hoge uitkeringen kunnen er namelijk toe leiden dat mensen minder goed hun best doen om hun baan te behouden of – wanneer zij werkloos zijn – om betaald werk te vinden. Ook de belastingen en premies die nodig zijn om de uitkeringen te betalen, kunnen het arbeidsaanbod verminderen. Een baan is minder aantrekkelijk wanneer de overheid een groter deel van het inkomen via belastingen en premies opeist. Meer uren

⁷ Maatregelen gaan ten koste van de efficiëntie, wanneer zij een obstakel vormen voor het realiseren van een Pareto-optimum.

gaan werken is bovendien minder aantrekkelijk, als de overheid dan een groot deel van het extra verdiende inkomen opeist.

Dit betekent uiteraard niet dat inkomensherverdelende maatregelen achterwege moeten blijven. Efficiëntie is zeker niet het enige criterium. Wel is het goed om eventuele voordelen van een meer gelijkmatige inkomensverdeling af te wegen tegen de mogelijke ongunstige invloed van de maatregelen op de efficiëntie. Er is immers sprake van een afruil tussen efficiëntie en inkomensgelijkheid. Meningsverschillen tussen politieke partijen ontstaan vaak omdat zij verschillende gewichten toekennen aan deze twee doelstellingen van het economische beleid.

Paternalisme

De overheid kan ook op grond van paternalistische motieven ingrijpen in de markt. Beleidsmakers kunnen vinden dat de overheid het gedrag van burgers in hun eigen belang moet bijsturen. De veronderstelling daarbij is dat burgers de voor- en nadelen van sommige keuzen onderschatten. Zo kan de overheid het wenselijk vinden om de consumptie van sommige goederen en diensten, zoals het bezoek aan musea en bepaalde theatervoorstellingen, te stimuleren. De overheidsbemoeienis met het onderwijs is een ander voorbeeld. Deze bemoeienis valt niet alleen te rechtvaardigen door de gunstige externe effecten van het onderwijs, maar valt ook te verklaren door paternalisme. Het gaat hier om *merit goods* of – in goed Nederlands – ‘bemoeigoederen’. In andere gevallen (denk aan harddrugs, tabak) kan de overheid het juist nodig vinden om de consumptie te ontmoedigen (*demerit goods*).

Wanneer de overheid op basis van paternalistische motieven wil interveniëren, zijn daarvoor verschillende instrumenten beschikbaar. Zo kan de overheid het bezoek aan musea en theaters stimuleren met subsidies, zodat de kaartjes goedkoper worden. Deelname aan het onderwijs kan de overheid stimuleren via regulering (de leerplicht) en subsidiëring. Het gebruik van drank en tabak ontmoedigen kan via regulering (reclamevoorschriften en dergelijke) en heffingen (accijnzen). In het geval van harddrugs kiest de overheid voor een verbod vanwege het bijzonder schadelijke effect ervan voor de volksgezondheid.

Als burgers zich rationeel gedragen en met alle korte- en langetermijngevolgen van hun gedrag rekening houden, heeft de overheid geen aanleiding om in te grijpen op grond van paternalisme. Economen die geloven dat mensen zich altijd rationeel gedragen, zijn daarom vaak tegen overheidsingrijpen op grond van paternalistische overwegingen. Zij zien dit als nodeloze betutteling. Het is echter zeer de vraag of mensen altijd rationeel handelen. Mensen vertonen in de praktijk verschillende vormen van irrationeel gedrag. Een bekend voorbeeld is kortzichtigheid: mensen hebben er vaak moeite mee om in hun gedrag voldoende rekening te houden met de dag van morgen. Zij hebben niet genoeg wilskracht om te doen wat het beste is voor de toekomst. Zo blijken mensen – als de overheid zich er niet mee bemoeit – te weinig te sparen voor hun oude dag. Van dat kortzichtige gedrag hebben zij spijt als ze met pensioen gaan, maar dan is het uiteraard te laat om de fout te herstellen. De overheid kan daarom besluiten om de burgers ‘voor hun eigen bestwil’ te verplichten om aan pensioenregelingen deel te nemen. In Nederland zijn werknemers bij-

voorbeeld verplicht om deel te nemen aan een regeling voor aanvullend pensioen als die onderdeel uitmaakt van de collectieve arbeidsovereenkomst waaronder zij vallen.

Conjunctuurbeleid

In een ideale markteconomie zijn de markten dankzij flexibele lonen en prijzen voortdurend in evenwicht. In de praktijk zijn lonen en prijzen echter vaak star. Vooral op de arbeidsmarkt is de prijsvorming niet flexibel genoeg om vraag en aanbod voortdurend aan elkaar gelijk te maken. Ook prijzen van goederen en diensten zijn doorgaans minder flexibel dan nodig is voor een optimaal marktmechanisme. Het peil van de economische bedrijvigheid golft op en neer. Hierdoor ligt het niveau van de productie beurtelings hoger en lager dan – bij evenwicht op alle markten – mogelijk is.

Het conjunctuurbeleid bestaat uit de inspanningen van de overheid die de conjuncturele onevenwichtigheden binnen de perken moeten houden. De overheid kan de conjunctuurgolf vooral stabiliseren via het begrotingsbeleid. Via dit beleid kunnen we twee vormen van conjunctuurstabilisatie onderscheiden.

De eerste vorm is activistisch begrotingsbeleid: de overheid probeert via discretionaire maatregelen de conjunctuur te beïnvloeden. Zo'n beleid voerde ons land in de jaren vijftig van de vorige eeuw, maar met weinig succes. Ook in andere landen zijn de ervaringen met een activistisch begrotingsbeleid niet gunstig. Dit beleid blijkt in de praktijk de conjunctuurgolf vaak niet af te zwakken, maar haar juist te versterken. De bestedingsverruimende of bestedingsbeperkende maatregelen die worden genomen, worden vaak pas effectief wanneer de conjuncturele situatie alweer is gewijzigd.

De tweede vorm van conjunctuurstabilisatie dempt de conjunctuurbeweging door de zogenoemde automatische stabilisatoren te laten werken. De overheid accepteert dan de verslechtering van het begrotingssaldo tijdens de laagconjunctuur door tegenvallende inkomsten van de collectieve sector en de hogere uitgaven voor uitkeringen aan werklozen. Tijdens de hoogconjunctuur laat de overheid het begrotingssaldo weer verbeteren door meevallers in de overheidsinkomsten en de werkloosheidsuitgaven. Het in ons land toegepaste trendmatige begrotingsbeleid mikt op automatische stabilisatie van de conjunctuurgolf.⁸

De effectiviteit van stimulerend begrotingsbeleid is – ongeacht hoe dit vorm krijgt – minder groot dan vaak wordt vermoed. In een open economie als die van Nederland blijft deze effectiviteit beperkt omdat een deel van de begrotingsimpulsen via een hogere invoer weglekt naar het buitenland. Als de overheid de economie stimuleert, is het bovendien denkbaar dat burgers en bedrijven – vanwege de daarmee samenhangende verhoging van het begro-

⁸ De hierbij gehanteerde uitgavenplafonds beperken de werking van de automatische stabilisatoren via de uitgavenkant van de begroting. Een overschrijding van het totale uitgavenkader als gevolg van tegenvallers bij de werkloosheidsuitgaven maakt namelijk ombuigingen noodzakelijk.

tingstekort – rekening houden met lastenverzwaringen of bezuinigingen in de toekomst. Dit is het geval als zij zich realiseren dat de afgesloten leningen ooit moeten worden terugbetaald en dat de overheid bovendien rente moet betalen. Dit soort ongunstige vertrouwenseffecten drukken de consumptieve bestedingen en investeringen, en beperken daarmee de gunstige invloed van een stimulerend begrotingsbeleid op de productie. Het effect van zo'n begrotingsbeleid valt ook tegen als de rente op de overheidsschuld daardoor omhooggaat. De ontwikkelingen op de financiële markten tijdens de financiële crisis die in 2007 begon, hebben duidelijk gemaakt dat het heel goed mogelijk is dat deze markten een hogere rente op Nederlandse schuld eisen, wanneer de overheid de teugels bij het begrotingsbeleid zou laten vieren.

2.3 Wanneer is overheidsoptreden wenselijk?

In de vorige paragraaf zijn diverse argumenten voor overheidsoptreden de revue gepasseerd. Het gaat daarbij vooral om uiteenlopende marktimperfecties. Deze imperfecties kunnen aanleiding zijn voor overheidsoptreden, maar dat wil niet zeggen dat dat ook automatisch gewenst is. Wil overheidsoptreden wenselijk zijn, dan moet er niet alleen een rechtvaardigingsgrond bestaan, maar moet het optreden bovendien – rekening houdend met alle voor- en nadelen – per saldo een gunstige invloed hebben op de maatschappelijke welvaart in ruime zin. Deze welvaart gaat niet alleen over materiële welvaart, maar ook over inkomens(on)gelijkheid, volksgezondheid, (vrijwillige) vrije tijd en kwaliteit van het leefmilieu.

Niet ieder optreden van de overheid waarvoor een geldig motief valt aan te voeren, vergroot de maatschappelijke welvaart. Want niet alleen de markt, maar ook de overheid kent onvolkomenheden. Er bestaat dus niet alleen de mogelijkheid van marktfalen, maar ook van overheidsfalen. Om de wenselijkheid van overheidsoptreden te beoordelen moeten we niet alleen kijken naar gunstige effecten van het aanpakken van marktimperfecties, maar ook naar de nadelige gevolgen van overheidsfalen.

2.3.1 Vormen van overheidsfalen

Onvoldoende geïnformeerd

Welke vormen van overheidsfalen zijn er? De overheid kan onder meer falen omdat zij – net als private marktpartijen – niet altijd volledig is geïnformeerd. Als de overheid bij haar beleidsbeslissingen over onvolledige informatie beschikt, kunnen deze beslissingen verkeerd uitpakken. Zo hoopte de overheid in de jaren zeventig van de vorige eeuw diverse bedrijven in moeilijkheden overeind te houden met tijdelijke overheidssteun. Later bleek dat al het geld dat naar deze bedrijven werd gesluisd in een bodemloze put is verdwenen, en dat de bedrijven uiteindelijk toch failliet zijn gegaan. Als de overheid dat toen had geweten, dan had zij de roep om overheidssteun wellicht weerstaan.

Onvoldoende aansluiting bij wensen van de burger

Als overheidsbeleid niet goed aansluit bij de wensen van de burgers, kan het ook ongunstig uitpakken. Er zijn verschillende redenen waarom de beslissingen van politici niet goed aansluiten bij de wensen van de gemiddelde kiezer. Bijvoorbeeld door onvoldoende kennis van de voorkeuren van de kiezers, de weinig representatieve samenstelling van het parlement, de invloed van lobbyisten en pressiegroepen, en de soms gekleurde berichtgeving in de media.

Ook als de beslissingen van politici wel aansluiten bij wat de gemiddelde kiezer wil, is overheidsfalen mogelijk. Dit gebeurt bijvoorbeeld als burgers kortzichtig zijn. Stel dat de overheidsfinanciën volledig zijn ontspoord en dat er ingrijpende maatregelen nodig zijn om het huishoudboekje van de overheid weer op orde te krijgen. Kiezers kunnen op dat moment fel tegen zulke maatregelen zijn, omdat zij zich realiseren dat deze op korte termijn nadelig zijn voor hun koopkracht en/of de kwaliteit van de overheidsvoorzieningen. Als ze bovendien niet inzien dat de overheid bij het uitblijven van maatregelen in de toekomst nog veel ingrijpendere maatregelen moet nemen, dan kunnen politici die de volgende verkiezingen proberen te winnen bang zijn om de noodzakelijke maatregelen te nemen.

Verschillende overheden; verschillend beleid

Overheidsfalen kan ook voortvloeien uit het bestaan van verschillende overheden (het Rijk en de decentrale overheden). Het is denkbaar dat het beleid van de verschillende overheden niet goed op elkaar aansluit, overlap vertoont of elkaar tegenwerkt. Een voorbeeld van het laatste is het gemeentelijke minimabeleid. Dat kan haaks staan op inspanningen van de centrale overheid om de armoedeval aan te pakken. Uitkeringsontvangers kunnen hiermee te maken krijgen als zij bij het accepteren van een baan niet alleen hogere belastingen en premies moeten betalen, maar ook minder profiteren van allerlei inkomensafhankelijke regelingen. Als zij er niet of nauwelijks op vooruitgaan of er zelfs op achteruitgaan bij het aanvaarden van betaald werk, dan nemen ze de baan misschien liever niet. Gemeenten die in hun minimabeleid mensen met een minimumuitkering vrijstellen van bepaalde gemeentelijke belastingen of heffingen, vergroten daarmee de armoedeval.

X-inefficiënties

Het optreden van de overheid kan ook gepaard gaan met X-inefficiënties: kosten van verspilling en verkeerde bedrijfsvoering. Dit kan gebeuren omdat overheidsinstellingen geen concurrenten hebben. De tucht van de markt stimuleert ondernemingen om efficiënt om te springen met schaarse middelen. Overheidsinstellingen missen dit disciplineringsmechanisme, waardoor ze soms hogere kosten maken dan noodzakelijk is.

Overheid kan zich niet binden

Een andere mogelijke oorzaak van overheidsfalen is het feit dat de overheid zich niet kan binden. De overheid kan geen beloften doen over toekomstig beleid, want in de toekomst kunnen andere politici de macht hebben. Het is voor een kabinet dus niet mogelijk om te beloven dat een bepaalde subsidieregeling (zoals de hypotheekrenteaftrek) altijd zal blijven bestaan. Een politicus die dit toch beweert, zal niet worden

geloofd: burgers realiseren zich dat deze politicus het niet altijd voor het zeggen zal blijven hebben.

2.3.2 Afruilen tussen beleidsdoelstellingen

Zoals besproken, zijn er uiteenlopende vormen van overheidsfalen. Als we een uitspraak willen doen over de (on)wenselijkheid van bepaalde vormen van overheidsingrijpen, dan moeten we niet alleen aandacht besteden aan de marktimperfecties die met dat optreden worden bestreden, maar ook aan de vormen van overheidsfalen die daarvan het resultaat kunnen zijn. Beleidsmakers moeten zich bij het voeren van economisch beleid bovendien realiseren dat er sprake is van het afruilen tussen beleidsdoelstellingen. Als een bepaald beleid gunstig uitpakt voor een beleidsdoelstelling, dan is er vaak ook een ongunstig gevolg voor één of meer andere doelstellingen. Politiek is keuzes maken, en keuzes maken levert winnaars en verliezers op. Een bekende afruil, die hiervoor al is genoemd, is die tussen efficiëntie en inkomensgelijkheid. Maatregelen die uitzicht bieden op een grotere efficiëntie kunnen tot minder inkomensgelijkheid leiden, en maatregelen om inkomensverschillen te verkleinen gaan omgekeerd vaak ten koste van de efficiëntie.

De conclusie van het voorafgaande luidt dat tegenover de voordelen van het aanpakken van bepaalde marktimperfecties ook nadelen kunnen staan: vanwege verschillende vormen van overheidsfalen en door afruilen tussen beleidsdoelstellingen. Bij het voorbereiden van overheidsbeleid moeten de beleidsmakers daarom de voordelen van het bestrijden van marktfalen afwegen tegen de nadelen van het beleid. Een geschikt hulpmiddel daarbij is een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Zo'n analyse geeft een overzichtelijke presentatie van alle kosten en baten van de uitvoering van een bepaald beleidsvoorstel. MKBA's worden in de praktijk vooral gebruikt bij de besluitvorming over infrastructurele projecten, maar zij kunnen ook van pas komen bij de voorbereiding van overheidsbeleid op andere terreinen.

2.4 De overheidsfinanciën in de periode 1950-2012

De overheidssector is in de tweede helft van de vorige eeuw sterk gegroeid (zie figuur 2.1). Het aandeel van de collectieve uitgaven in het bbp bereikte in 1983 een piekwaarde van ruim 60%. Dit aandeel was daarmee twee keer zo hoog als in 1950.

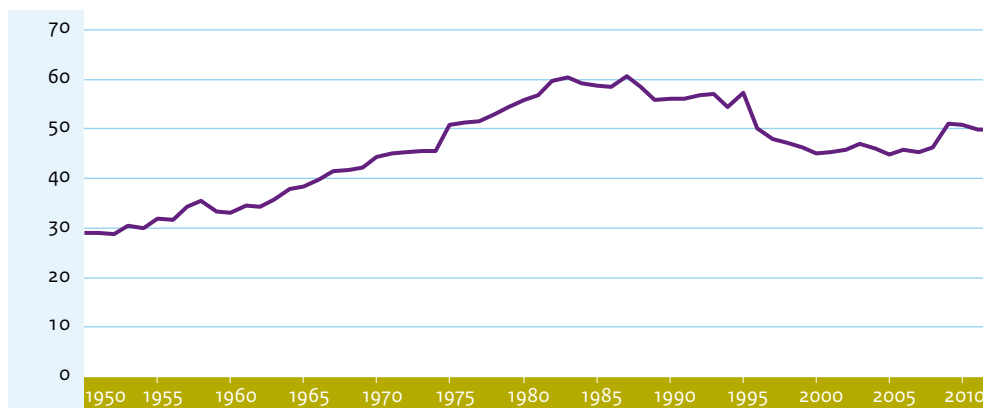
De sterke groei van de collectieve sector in de jaren zestig en zeventig kunnen we verklaren aan de hand van het stelsel van sociale zekerheid dat toen werd uitgebouwd. In dezelfde periode nam bovendien de onderwijsdeelname sterk toe, zodat niet alleen de uitgaven voor sociale zekerheid, maar ook voor onderwijs flink stegen. Bovendien nam de overheid het voortouw bij de bestrijding van 'volksvijand nummer één': de woningnood.

De stijging van de collectieve-uitgavenquote in de jaren zestig en zeventig hing voor een deel samen met de relatief snelle groei van het aantal uitkeringsontvangers. Door een bovenmatige stijging van de arbeidskosten vielen er toen veel ontslagen in de marktsector. Daardoor steeg het aantal personen met een uitkering veel sterker dan het aantal werkenden. Zo'n ontwikkeling stuwt de collectieve-uitgavenquote omhoog.

Na 1983 daalde het aandeel van de overheidsuitgaven in het bbp. Deze daling kwam onder andere door een welbewust streven naar een kleinere collectieve sector. Beleidsmakers waren er namelijk van overtuigd dat de lastendruk te hoog en de sociale zekerheid te genereus was. Hoge belastingtarieven zouden het arbeidsaanbod hebben verminderd en relatief hoge uitkeringen zouden hetzelfde effect hebben gehad. De daling van het aandeel van de collectieve uitgaven in het bbp werd mede mogelijk gemaakt door een krachtige groei van de werkgelegenheid. Het aantal personen met een uitkering daalde ten opzichte van het aantal werkenden. Deze gunstige ontwikkeling van de werkgelegenheid was onder andere te danken aan een groeiende arbeidsparticipatie van vrouwen.

Het aandeel van de collectieve uitgaven in het bbp is in het recente verleden weer gestegen. Vooral in 2009 was dit het geval, door de recessie die volgde op de kredietcrisis. De collectieve-uitgavenquote bereikte in 2009 een waarde van ruim 51% en was daarmee bijna 5 procentpunt hoger dan in 2008. Het kabinet besloot namelijk niet met bezuinigingen te reageren op de forse tegenvallers bij de overheidsinkomsten, maar met een stimulerend beleid: een hogere groei van de overheidsuitgaven dan in het regeerakkoord was voorzien, om zo de economische neergang binnen de perken te houden. De stijging van de collectieve-uitgavenquote was overigens hoofdzakelijk het resultaat van het noemereffect (de krimp van het bbp). De uitgavenquote liep extra op, omdat de overheidsuitgaven hoger uitkwamen dan in het regeerakkoord was voorzien. De economische neergang resulteerde namelijk in tegenvallers bij de werkloosheidsuitgaven, en omdat het kabinet accepteerde dat die leidden tot een overschrijding van het plafond voor de overheidsuitgaven, waren er geen compenserende bezuinigingen nodig. Het kabinet besloot bovendien tot een aanvullend pakket maatregelen om de economie een extra stimulans te geven.

Figuur 2.1 Collectieve uitgaven (% van het bbp, 1950-2012)



Bron: Centraal Planbureau (2012), *Macro Economische Verkenning* 2013, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Samenstelling van de collectieve uitgaven⁹

De collectieve uitgaven kunnen op verschillende manieren in categorieën worden verdeeld. Figuur 2.1 onderscheidt drie hoofdcategorieën: de uitgaven voor distributief beleid, de uitgaven voor overig beleid en de rentelasten.

De eerste categorie bestaat uit de uitgaven voor sociale zekerheid, collectief gefinancierde zorg, onderwijs en overdrachten aan bedrijven. De overheidsuitgaven voor sociale zekerheid, zorg en onderwijs hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat zij zorgen voor herverdeling van welvaart over personen en in de tijd. Deze uitgaven worden zo gefinancierd dat mensen met hoge inkomens solidair zijn met burgers met lage inkomens. Mensen leveren bovendien in sommige levensfasen een bijdrage aan de financiering van deze voorzieningen, terwijl zij in andere levensfasen ervan profiteren. Ook een belangrijk deel van de overdrachten aan bedrijven heeft herverdeling als motief. Dat geldt bijvoorbeeld voor de uitgaven voor volkshuisvesting en de landbouwsubsidies. Daarom worden ook de overdrachten aan bedrijven onder de uitgaven voor distributief beleid gerangschikt.

De uitgaven voor overig beleid bestaan uit de uitgaven voor openbaar bestuur, veiligheid, defensie, infrastructuur en internationale samenwerking. De rentelasten op de overheidsschuld vormen de derde uitgavencategorie.

Tabel 2.1 Collectieve uitgaven (% van het bbp)

	1950	1983	2005	2012
Distributief beleid	12,5	36,3	25,0	30,6
Sociale zekerheid	4,8	20,0	11,0	12,9
Collectieve zorg	0,8	4,8	7,1	10,6
Onderwijs	2,6	6,3	5,1	5,4
Overdrachten aan bedrijven	4,3	5,2	1,8	1,7
Overig beleid	13,0	18,5	17,5	17,3
Openbaar bestuur en veiligheid	7,4	12,0	12,2	12,4
Defensie	3,5	2,9	1,2	1,1
Infrastructuur	2,1	1,7	1,7	1,7
Internationale samenwerking	0,1	1,9	2,4	2,1
Rente	2,9	5,6	2,4	1,9
Totaal collectieve uitgaven	28,4	60,4	44,8	49,9

De cijfers hebben betrekking op de bruto collectieve uitgaven. De miljoenennota geeft cijfers voor de netto collectieve uitgaven, dat zijn de bruto uitgaven na aftrek van de niet-belastingontvangsten. Bronnen: Centraal Planbureau (2012), *Macro Economische Verkenning* 2013, Den Haag: Sdu Uitgevers en door het CPB verstrekte cijfers.

⁹ De navolgende schets van de ontwikkeling van de samenstelling van de collectieve uitgaven in de periode 1950-2011 steunt met name op Frits Bos (2006), *De Nederlandse collectieve uitgaven in historisch perspectief*, CPB Document 109, Den Haag: Centraal Planbureau.

Uit tabel 2.1 kunnen we afleiden dat bijna de helft van de stijging van de collectieve-uitgavenquote in de periode 1950-1983 werd veroorzaakt door de uitgaven voor sociale zekerheid. De sociale zekerheid leverde ook de belangrijkste bijdrage aan de krimp van de collectieve sector tussen 1983 en 2005.

De collectief gefinancierde zorguitgaven, die bestaan uit de uitgaven voor de op genezing gerichte zorg (*cure*) en die voor de langdurige zorg (*care*), stegen in de hele periode sneller dan het bbp. Terwijl deze uitgaven in 1950 nog minder dan 1% van het bbp bedroegen, komen zij in 2012 waarschijnlijk uit op bijna 11% van het bbp. Voor deze sterke toename kunnen we vier verklaringen geven, waarvan de 'ziekte' van Baumol (zie kader) de eerste is. In de tweede plaats drijft de komst van nieuwe medische technologieën de zorgkosten op. Ten derde is de levensverwachting in de afgelopen zestig jaar gestegen. In de vierde plaats was er de stelselherziening in de zorg in 2006; hierdoor stegen de collectief gefinancierde zorguitgaven eenmalig met 1,5% van het bbp.

Het aandeel van de onderwijsuitgaven in het bbp nam tussen 1950 en 1983 sterk toe. Een belangrijke oorzaak is de grotere toegankelijkheid van het (hoger) onderwijs voor leerlingen uit alle milieus. Daarnaast moeten we ook in onderwijssector rekening houden met de 'ziekte' van Baumol. Tussen 1983 en 2005 daalde het aandeel van de onderwijsuitgaven in het bbp, onder andere door de vergroening van de bevolking. In 2012 zijn de onderwijsuitgaven als percentage van het bbp iets hoger dan in 2005.

De overdrachten aan bedrijven droegen ook bij aan de stijging van de collectieve-uitgavenquote tussen 1950 en 1983. Dit hing vooral samen met de invoering van subsidies voor het openbaar vervoer en het verstrekken van investeringssubsidies via de Wet op de Investeringsrekening (WIR). De overheid wilde met de WIR de investeringen van bedrijven stimuleren die in de jaren zeventig onder druk stonden als gevolg van lage winsten. Na 1987 daalde het aandeel van de overdrachten aan bedrijven in het bbp door de afname van de landbouwsubsidies, de subsidies voor volkshuisvesting, de subsidies voor het openbaar vervoer en de zojuist genoemde investerings-subsidies (de WIR werd in 1988 ingetrokken).

De overheidsuitgaven voor openbaar bestuur en veiligheid stegen van ruim 7% van het bbp in 1950 tot 12% daarvan in 1983. Deze uitgaven waren tussen 1983 en 2005 als percentage van het bbp vrij stabiel. In 2012 liggen deze uitgaven – in procenten van het bbp – op een iets hoger niveau dan in 2005.

De uitgaven in deze categorie zijn voor uiteenlopende activiteiten. Onder andere voor het innen van belastingen en premies; het verstrekken van uitkeringen en subsidies; het onderhoud van wegen; de opvang van asielzoekers; het verwerken van afval; het onderhoud van plantsoenen; gesubsidieerde arbeid (zoals de werkgelegenheid in de sociale werkplaatsen en de instroom- en doorstroombanen); en de activiteiten van politie en justitie.

Het aandeel van de defensie-uitgaven in het bbp is de afgelopen zestig jaar geleidelijk gedaald. Deze daling was mogelijk doordat de werkgelegenheid bij defensie in verhouding afnam. De gerealiseerde besparing op de defensie-uitgaven kunnen we zien als een vredesdividend; de behoefte aan defensie-uitgaven nam – vooral na 1983 – af door ontspanning in de internationale verhoudingen.

De uitgaven aan infrastructuur liepen tussen 1950 en 1983 enigszins terug. Deze daling, die ook na 1983 nog even doorging, werd indertijd met zorg bekeken. Sommige critici van het overheidsbeleid meenden dat de lage overheidsinvesteringen de potentiële economische groei dreigden aan te tasten. Vanaf 1998 werden de uitgaven aan infrastructuur weer hoger, vooral door een aantal grote projecten. De aanleg van de Hogesnelheidslijn en de Betuwelijn zijn daar voorbeelden van.

De uitgaven voor internationale samenwerking bestaan hoofdzakelijk uit de bijdragen aan de Europese Unie (EU) en de uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking. Deze uitgavencategorie was in 1950 nog onbetekenend, maar won in de daaropvolgende decennia aan betekenis door de Europese integratie en de uitbreiding van de ontwikkelingssamenwerking.

De rentelasten stegen tussen 1950 en 1983 als percentage van het bbp. Dat hing samen met een sterke stijging van de rentevoet op overheidsschuld. Tussen 1983 en 2005 nam de rentelastenquote af, dankzij een sterke daling van de rentevoet op overheidsschuld en een afname van de schuldquote van de overheid. De rentelastenquote is in 2012 lager dan in 2005, hoewel de overheid in 2012 over een grotere schuld (in procenten bbp) rente moet betalen dan in 2005. Dat komt door een verdere daling van de rentevoet.

De 'ziekte' van Baumol

De productiviteit van werknemers in de dienstensector neemt minder snel toe dan die van werknemers elders in de economie. In de dienstensector kun je menselijke arbeid nu eenmaal minder goed vervangen door machines dan in de landbouw en de industrie. Als de lonen van dienstverleners wel even snel stijgen als die van hun collega's in de landbouw en de industrie, stijgt de kostprijs per eenheid diensten relatief snel. Daarom kennen diensten een relatief hoge prijsstijging. Deze door Baumol geconstateerde 'ziekte' kenmerkt niet alleen de commerciële dienstensector, maar ook de collectieve sector. Ook de niet-commerciële diensten van de overheid, zoals de gezondheidszorg, kennen immers een relatief geringe toename van de arbeidsproductiviteit.

De overheid financiert haar uitgaven uit de collectieve lasten en de niet-belastingontvangsten. Als de uitgaven groter zijn dan de inkomsten, is er een tekort. Om dat tekort te financieren doet de overheid een beroep op de geld- en de kapitaalmarkt.

Tabel 2.2 laat zien dat de groei van de collectieve sector tussen 1950 en 1983 gepaard ging met een sterke toename van de collectievelastendruk; de krimp van de collectieve-uitgavenquote tussen 1983 en 2005 ging juist vergezeld van een daling van deze lastendruk. In 2012 ligt de collectievelastendruk weer op een iets hoger niveau dan in 2005.

Tabel 2.2 Inkomsten en tekort collectieve sector (% van het bbp)

	1950	1983	2005	2012
Collectieve lasten	27,5	43,6	37,6	39,0
Belastingen	-	24,3	24,6	23,7
Sociale premies	-	19,3	12,9	15,3
Niet-belastingontvangsten	11,0	11,3	7,0	7,3
Inkomsten collectieve sector	38,6	54,9	44,6	46,3
EMU-tekort	10,2	5,5	0,3	3,7

Bronnen: Centraal Planbureau (2012), *Macro Economische Verkenning* 2013, Den Haag: Sdu Uitgevers en door het CPB verstrekte cijfers.



Vertrek 9 51 Intercity

Gouda

Utrecht Centraal, Driebergen-Zeist
Ede-Wageningen

Arnhem

0

DERDE DINSDAG
IN SEPTEMBER

26.40
19.00

3 Budgettair beleid

Patrick Schuerman

3.1 Inleiding

Iedere euro kan maar één keer worden uitgegeven. We moeten daarom steeds keuzes maken. Dit geldt voor burgers, bedrijven én politici. De overheid moet kiezen tussen uitgaven, ontvangsten en schuldreductie. Het is immers onmogelijk om de overheidsuitgaven te verhogen, de belastingen te verlagen en tegelijkertijd de overheidsschuld te verkleinen.

In dit hoofdstuk gaan we in op het begrotingsbeleid: het geheel van regels waar een begroting aan moet voldoen. In het Nederlandse begrotingsbeleid staan begrotingsnormen centraal. Voordat we hierop ingaan is het nuttig te weten welke informatie er in Nederland beschikbaar is over de overheidsfinanciën. Informatie over EMU-saldo en EMU-schuld is terug te vinden in de budgettaire nota's van het kabinet (zoals de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk). Maar er zijn ook andere bronnen die informatie geven, bijvoorbeeld over risico's voor de overheidsfinanciën. Het onderstaande kader bevat een overzicht van deze andere belangrijke bronnen van informatie over de ontwikkeling van de overheidsfinanciën.

Informatie over de ontwikkeling van de overheidsfinanciën

Reguliere informatie over de overheidsfinanciën, het overheidstekort en de overheidsschuld is steeds terug te vinden in de Miljoenennota, het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) en de verschillende budgettaire nota's aan het parlement.

Verder publiceert het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) ieder jaar de overheidsbalans. Deze overheidsbalans geeft informatie over het netto vermogen van de overheid. De activa van de overheid bestaan voor één derde uit financiële activa zoals staatsdeelnemingen en voor twee derde uit niet-financiële activa zoals wegen, onroerend goed en delfstofvoorraden. Toekomstige ontwikkelingen staan niet op deze balans, zoals de belastingcapaciteit en de pensioenoverdrachten.

Afhankelijk van de informatiebehoefte van het parlement kan de informatievoorziening worden uitgebreid. Sinds 2009 bevat iedere budgettaire nota een overzicht van de interventies in verband met de financiële crisis en de eurocrisis. Deze Monitor Financiële Interventies omvat (1) een samenhangend overzicht van alle genomen begrotingsmaatregelen en waar die te vinden zijn op de begroting van ieder ministerie, (2) een balans, (3) een overzicht van alle (toerekenbare) uitgaven en ontvangsten en (4) de in verband daarmee afgegeven garanties.

Niet alle risico's voor de overheidsfinanciën – zoals voorwaardelijke verplichtingen – zijn in de begrotingen en balansen opgenomen. Informatie over overheidsgaranties wordt (sinds 1948) gepubliceerd in de Miljoenennota en/of het FJR. Belangrijk hierbij zijn de garanties in verband met de financiële crisis, de eurocrisis en garanties op exportkredieten.

Relevant voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn zijn de vergrijzingsstudies van het Centraal Planbureau (CPB), dat met enige regelmaat geactualiseerde versies publiceert. Deze publicaties zijn terug te vinden op de website van het CPB.

In 2011 heeft het ministerie van Financiën de 'Schokproef overheidsfinanciën' gepubliceerd. In deze publicatie worden mogelijke effecten van de financiële crisis, de Europese schuldencrisis en een mondiale economische crisis in beeld gebracht. In de modelsimulaties staan de rechtstreekse gevolgen voor de economie en de overheidsfinanciën, en de indirecte effecten, bijvoorbeeld op garanties.

3.2 Doelen van het begrotingsbeleid

De minister van Financiën is de schatkistbewaarder. De functie van minister van Financiën bestaat in Nederland sinds 1809. Hoofdtak van deze minister is het op orde houden van de overheidsfinanciën en toe te zien op een zo doelmatig mogelijke besteding van de overheidsuitgaven. Hij of zij zorgt er dus voor dat de euro's van de belastingbetalers zo goed mogelijk besteed worden.

Het begrotingsbeleid staat in dienst van een stabiele economische en monetaire ontwikkeling van Nederland, en het behoud en de uitbreiding van onze welvaart. Daarom heeft het begrotingsbeleid twee hoofdfuncties: de macro-economische stabilisatiefunctie en de beheerstechnische functie. Daarmee worden eisen gesteld aan het begrotingsbeleid die – vooral op korte termijn – op gespannen voet met elkaar kunnen staan. Immers, aan de ene kant moet het begrotingsbeleid zorgen voor een stabiliserende werking van de economie, en aan de andere kant mag het begrotingstekort niet te veel oplopen.

3.2.1 Macro-economische stabilisatiefunctie

De economie is lastig te voorspellen en kan (snel) veranderen. In het ideale geval zijn er geen schokken en weinig schommelingen in de economische groei. Als die er wel zijn, ontstaat er onzekerheid en onzekerheid heeft een negatief effect op de economische groei op korte en middellange termijn. Ook de structurele economische groei (de economische groei op langere termijn) kan lager uitkomen als er veel schokken zijn. De structurele economische groei is namelijk afhankelijk van de inzet van de productiefactoren arbeid en kapitaal¹⁰. Als de beschikbare hoeveelheid kapitaal en arbeid niet optimaal wordt benut, valt ook de structurele economische groei lager uit. Bij veel schokken komt de allocatie (verdeling) van de beschikbare midde-

¹⁰ Economische groei wordt bepaald door arbeidsparticipatie en arbeidsproductiviteit. De inzet van kapitaal bepaalt de productiviteit.

len niet goed tot stand. Economen noemen dit een suboptimale allocatie. Het begrotingsbeleid moet zorgen voor een stabiele macro-economische ontwikkeling, bijvoorbeeld door schokken in de economie zoveel mogelijk te voorkomen. Het is overigens niet altijd verstandig om op iedere verandering in de economie te reageren. Zo kan het ongunstig zijn om meteen te bezuinigen of direct de lasten te verhogen als het economisch even tegenzit. Te snel ingrijpen kan de economische neergang zelfs versterken. De overheid verergert dan het probleem, in plaats van het op te lossen. We noemen dit procyclisch beleid.

Een andere aanpak is anticyclisch beleid: extra geld uitgeven om een kwakkelende economie te stimuleren. Maar, zo hebben we in het verleden geleerd, het is voor de overheid lastig om anticyclisch beleid te voeren. Dat komt doordat er vaak een lange tijd zit tussen de aankondiging van een maatregel en de daadwerkelijke uitvoering. Dat leidt vaak tot een procyclisch beleid: de extra uitgaven worden gedaan op een moment waarop de economie alweer uit een recessie is.

3.2.2 Beheerstechnische functie

Er zit wel een grens aan de budgettaire ruimte voor macro-economische stabilisatie. De overheid kan niet ongelimiteerd, via het vergroten van de collectieve uitgaven, de EMU-schuld laten oplopen en toekomstige generaties met deze schuld opzadelen. Het begrotingsbeleid moet dus ook de budgettaire beheersing van de overheidsfinanciën waarborgen. Daarom moeten we het begrotingsproces zo inrichten dat we de collectieve uitgaven voldoende beheersen en de inkomsten niet te veel laten teruglopen. Als het begrotingsproces goed wordt ingericht, draagt dit bij aan rust in het openbaar bestuur en blijven EMU-schuld en EMU-saldo binnen de afgesproken grenswaarden.

Stabilisatie en schuldbeheersing kunnen dus op gespannen voet met elkaar staan. Voor de conjuncturele stabilisatie is het belangrijk dat we niet onmiddellijk hoeven te bezuinigen bij tegenvallende economische ontwikkelingen. En voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën is het van belang dat de tekorten (en daarmee de schuld) niet te hoog oplopen.

3.3 Lessen uit het verleden

De afgelopen decennia heeft de Nederlandse overheid verschillende begrotingssystematieken gebruikt. Daarin hadden de stabilisatiefunctie en de beheerstechnische functie telkens een verschillende invulling. De begrotingssystematiek die de overheid nu gebruikt, is die van het trendmatige begrotingsbeleid. Voordat we die systematiek behandelen, kijken we eerst naar twee eerder gebruikte systematieken: het structurele begrotingsbeleid (1961-1982) en de saldosturing (1982-1994).

3.3.1 Het structurele begrotingsbeleid (1961-1982)

Het structurele begrotingsbeleid probeerde – in theorie – de ideale afweging te maken tussen de stabilisatiefunctie en de beheerstechnische functie. Het idee achter dit begrotingsbeleid was dat er over de economische cyclus heen gemiddeld een overschot op de begroting moest zijn. Dit was de kern: als de economie zich op het structurele groeipad bevond, moest er een macro-economisch evenwicht zijn. Er was dus een overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans nodig om de hulp aan ontwikkelingslanden te kunnen financieren.

De overheid probeerde onder het structurele begrotingsbeleid de economische cyclus niet van jaar op jaar, maar alleen op de middellange termijn te stabiliseren. Bij verslechterende financiën werd er tussendoor dus niet meteen bezuinigd. Zo kon de overheid tijdens een economische neergang extra stimuleren; in betere tijden kon de overheid de groei afremmen en kwamen meevallers ten bate van het begrotings-saldo.

In de praktijk bleek het echter moeilijk om de conjuncturele component in te schatten: het bleek ondoenlijk om te bepalen wanneer er sprake was van een tijdelijke of een structurele (neergaande) trend. Bovendien kostte het voeren van een actief begrotingsbeleid tijd. Voordat het kabinet een besluit kon nemen, moesten ambtenaren analyses uitvoeren en het parlement had tijd nodig om de voorstellen te behandelen. Daardoor greep de overheid meestal te laat in en was de timing continu verkeerd. De spelregels van het structurele begrotingsbeleid werden steeds opgerekt om extra geld uit te kunnen geven om de economie te stimuleren. Uiteindelijk bleek het structurele begrotingsbeleid niet toereikend om de grote overheidstekorten in de jaren zeventig, toen twee oliecrises de Nederlandse economie raakten, terug te dringen.

3.3.2 Saldosturing (1982-1994)

De voormalig president van de Verenigde Staten Ronald Reagan zei ooit: 'Ik maak me geen zorgen over ons begrotingstekort. Het is groot genoeg om voor zichzelf te zorgen.' Dat was ook van toepassing op de Nederlandse overheidsfinanciën eind jaren zeventig en begin jaren tachtig. Er waren hoge tekorten waardoor er begin jaren tachtig geen ruimte meer was voor de macro-economische stabilisatiefunctie. Een drastische sanering van de overheidsfinanciën was onvermijdelijk. De beheerstechnische functie kreeg prioriteit: het hele begrotingsbeleid kwam in het teken te staan van het terugbrengen van de tekorten. Het kabinet-Lubbers I maakte een tijdpad met duidelijke streefwaarden voor het begrotingstekort. In tegenstelling tot het trendmatige begrotingsbeleid, werd nu op iedere verandering in de raming gereageerd om de beoogde feitelijke en structurele saldi daadwerkelijk te realiseren.

Het nadeel van deze strategie was dat het begrotingsbeleid geregeld procyclisch uitpakte. Er werd (vooral begin jaren tachtig) fors bezuinigd, waardoor de economische situatie alleen maar verslechterde. Er was echter geen alternatief: de overheidstekorten waren simpelweg te hoog. Het tegenovergestelde gebeurde ook.

Eind jaren tachtig ging het economisch beter dan vooraf was gedacht. Er waren belastingmeevallers die de overheid gebruikte voor extra uitgaven. Maar door die uitgaven profiteerden de overheidsfinanciën niet van de verbeterde economische situatie en bleef het noodzakelijk om de overheidsfinanciën te consolideren. Dit deed afbreuk aan de beheerstechnische en de macro-economische functie van het begrotingsbeleid.

Ook zorgde de tijdpadbenadering van het begrotingsbeleid voor veel bestuurlijke onrust. De ministerraad sprak iedere maand over de zorgelijke budgettaire toestand en keek continu naar het begrotingstekort om te bepalen of er bepaalde uitgaven konden worden gedaan. Het gebeurde regelmatig dat ze gemaakte afspraken over de uitgaven kort daarna, op basis van nieuwe ramingen, weer naar beneden moesten bijstellen.

3.4 Het trendmatig begrotingsbeleid (1994-heden)

Sinds 1994 gebruiken we in Nederland het trendmatig begrotingsbeleid. De grondlegger van dit beleid was voormalig minister van Financiën Gerrit Zalm. Hij voerde dit beleid in aan het begin van het eerste kabinet-Kok.

In 1994 was de tijd rijp voor een trendmatig begrotingsbeleid, omdat het overheidsstekort kleiner was dan het tekort in het begin van de tachtiger jaren. De beheersing van de overheidsfinanciën door een tekortnorm werd vervangen door de beheersing door uitgavennormering.

Het trendmatig begrotingsbeleid verenigt de macro-economische stabilisatiefunctie en de beheerstechnische functie. De beheerstechnische functie is vormgegeven door de beheersing van de uitgaven via een systeem van uitgavenplafonds en een inkomstenindicator. De macro-economische stabilisatiefunctie is vormgegeven via de werking van de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant.

De kern van het trendmatig begrotingsbeleid is sinds 1994 ongewijzigd. Het gaat om (1) een uitgavenkader en een inkomstenkader, (2) een strikte scheiding tussen uitgaven en inkomsten, (3) één hoofdbesluitvormingsmoment en (4) onafhankelijke macro-economische ramingen.

1 Het uitgaven- en inkomstenkader

De kern van het trendmatige begrotingsbeleid is de beheersing van de overheidsuitgaven via een systeem van uitgavenplafonds. Hoe gaat dit in zijn werk?

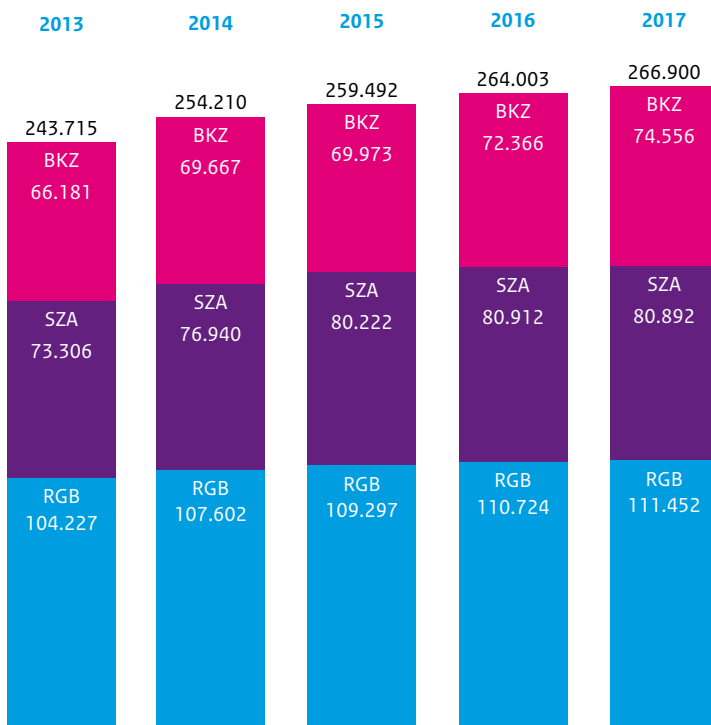
Om te voorkomen dat er te veel geld wordt uitgegeven, stelt het kabinet aan het begin van iedere regeerperiode een uitgavenkader op in de vorm van jaarlijkse uitgavenplafonds voor de hele kabinetsperiode. Dat wil zeggen dat er een plafond is voor de totale uitgaven tijdens een kabinetsperiode. Deze uitgavenplafonds worden alleen nog aangepast aan de inflatie. Daarom spreken we over 'reële uitgavenkaders'. Het is op die manier duidelijk hoeveel geld het kabinet ieder jaar mag uitgeven. De uitgavenplafonds zijn er voor de rijksbegroting, de gezondheidszorg, de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid. Er zijn dus geen uitgavenplafonds voor de lokale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen), maar het kabinet maakt wel

bestuurlijke afspraken over het maximale aandeel van deze overheden in het totale EMU-saldoplaafond van - 3 % bbp¹¹.

Het uitgavenkader heeft dus drie de elkaders: één voor de rijksbegroting in enge zin (de uitgaven van de rijksbegroting exclusief de uitgaven voor zorg, sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid), oftewel voor alle ministeries samen (Rbg); één voor de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt (SZA); en één voor de zorg, ook wel het Budgettair Kader Zorg (BKZ) genoemd. Zo kan het kabinet de uitgaven voor de drie deelsectoren goed beheersen. Uitgangspunt is dat er geen compensatie mogelijk is tussen deze drie zogenoemde budgetdisciplinesectoren. Dat wil zeggen dat een overschrijding in het ene uitgavenkader niet gecompenseerd mag worden met een onderschrijding in een ander uitgavenkader. Alleen in bijzondere omstandigheden kan de minister-raad besluiten tot compensatie tussen uitgavenkaders.

Figuur 3.1 geeft ter illustratie de uitgavenkaders van het kabinet-Rutte II tijdens het regeerakkoord 2012.

Figuur 3.1 Uitgavenkaders kabinet (stand regeerakkoord 2012), in miljarden euro



¹¹ Zie ook de laatste paragraaf van dit hoofdstuk over de Wet houdbare overheidsfinanciën.

Het opstellen van uitgavenkaders

Na de opstelling van het regeerakkoord gaan ambtenaren van het ministerie van Financiën en van de vakdepartementen na welke gevolgen de afspraken hebben voor hun begrotingen. Ze stellen zo nieuwe totalen voor alle begrotingen vast. Door deze totalen bij elkaar op te tellen, is er voor ieder jaar van de kabinetsperiode een uitgavenplafond voor alle begrotingen samen: het uitgavenkader. Het reële uitgavenkader staat vast voor de hele kabinetsperiode, maar wordt tijdens de rit nog wel aangepast aan inflatie. Prijsgevoelige uitgaven op de begrotingen, zoals de salarissen, worden ook geïndexeerd.

Tijdens de kabinetsperiode worden de uitgavenkaders niet meer aangepast. Ook niet bij een tegenvallende economische groei of bij mee- of tegenvallers op departementale begrotingen, bij de zorguitgaven of bij de uitgaven voor SZA. Tegenvallers moeten worden ingepast, bij meevallers ontstaat extra ruimte.¹²

Een klein deel van de totale uitgaven telt overigens niet mee vanwege het bijzondere karakter ervan. Bijvoorbeeld financiële transacties zoals leningen: die uitgaven komen later weer terug in de vorm van aflossingen. Deze mutaties noemen we dan ‘niet relevant voor het uitgavenkader’.

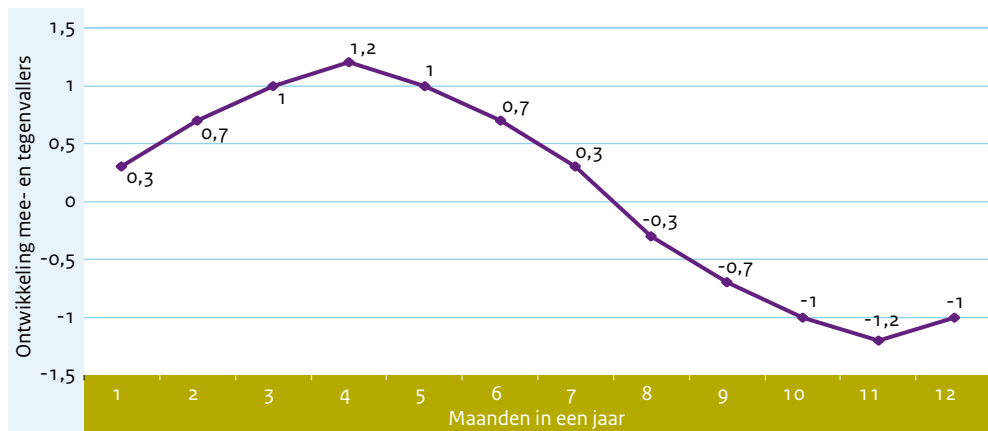
Ook voor de inkomstenkant wordt er aan het begin van een kabinetsperiode een kader opgesteld: het inkomstenkader. Het inkomstenkader stelt grenzen aan de wijzigingen van de belasting- en premietarieven in een bepaalde kabinetsperiode. Zo mag een kabinet deze tarieven tijdens een kabinetsperiode in principe niet beleidsmatig verhogen (lastendruknorm). Tijdelijke verhogingen of verlagingen van tarieven zijn wel toegestaan, maar het kabinet moet deze dan later compenseren.

2 De scheiding tussen inkomsten en uitgaven

Inkomsten reageren sterk op economische schommelingen. Het is niet uitzonderlijk als er tijdens een begrotingsjaar een mee- of tegenvaller in de inkomsten voorkomt van honderd miljoen of zelfs een miljard euro. In het Nederlandse begrotingsbeleid zijn uitgaven en inkomsten daarom strikt gescheiden. Dat betekent dat een meevaller in de inkomsten niet mag leiden tot extra uitgaven, en dat er bij een tegenvaller in de inkomsten niet bezuinigd hoeft te worden op de uitgaven. Een fictief voorbeeld maakt dit duidelijk.

¹² In hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5 behandelen we hoe het kabinet omgaat met nieuwe economische ontwikkelingen en met mee- en tegenvallers.

Figuur 3.2 Fictief voorbeeld ontwikkeling inkomsten (in miljarden euro)



In dit voorbeeld is te zien hoe de raming van de inkomsten zich in een bepaald jaar ontwikkelt ten opzichte van de ontwerpbegroting. De grafiek laat de mutaties zien. In februari wordt vastgesteld dat er een meevaller in de inkomsten is van 0,7 miljard euro. Maar deze raming blijkt niet stabiel te zijn. Door nieuwe inzichten in de economie stijgt de meevaller in april met 0,5 miljard euro tot 1,2 miljard euro. Later in het jaar, bijvoorbeeld in september, wijzen nieuwe inzichten erop dat de eerdere meevaller ten opzichte van de ontwerpbegroting toch een tegenvaller blijkt te zijn (0,7 miljard euro).

Stel nu dat het kabinet had besloten om de meevaller van februari (0,7 miljard euro) uit te geven aan dijkversterkingen. En stel dat het kabinet de meevaller van april (0,5 miljard euro) had uitgegeven aan defensiematerieel. Het kabinet had dan in augustus al moeten besluiten om beide uitgaven terug te draaien. Ook had het kabinet dan later in het jaar zelfs moeten bezuinigen – iedere maand weer meer – omdat de tegenvallers aan het eind van het jaar groter en groter bleken te worden. Bij een dergelijk begrotingsbeleid zouden ministers hun plannen steeds weer moeten bijstellen. Met politieke onrust als gevolg. In veel landen is dit inderdaad de manier van werken. Daar stuurt men op een begrotingstekort, waardoor ze grote mee- en tegenvallers telkens in het beleid moeten inpassen.

In het Nederlandse systeem mag het kabinet een meevaller in de premie- en belastinginkomsten dus niet gebruiken voor extra uitgaven. Andersom hoeft het kabinet dus ook niet meteen te bezuinigen als de inkomsten tegenvallen. Dit leidt tot automatische stabilisatie aan de ontvangstenkant: we dempen de conjunctuur door impliciete stimulering als het kabinet bij tegenvallers geen extra belasting heft en evenveel blijft uitgeven. Meevallers in de inkomsten komen dus ten gunste van het begrotingssaldo; tegenvallers komen ten laste van het begrotingssaldo, en een belastingmeevaller verlaagt de staatsschuld. Zo kan de begroting meeademen met de conjunctuur.

3 Eén hoofdmoment van besluitvorming over de begroting

In het verleden leidden mee- of tegenvallers in de loop van het jaar vaak tot tussen-tijdse aanpassingen van de begroting. Telkens als er mee- of tegenvallers waren, discussieerde de ministerraad over de vraag waaraan het extra geld kon worden uitgegeven, of op welke begroting moest worden bezuinigd. Ook de druk van de Tweede Kamer op ministers om meer uit te geven kon groot zijn. Dit kwam de kwaliteit van de besluitvorming niet ten goede.

Nu beslist het kabinet maar één keer per jaar over budgettaire mee- en tegenvallers en over nieuw beleid. Dan zet het kabinet alle bezuinigingsvoorstellen en nieuwe plannen met bijbehorende kosten op een rij. Op basis daarvan maakt het kabinet een integrale afweging over wat wenselijk en mogelijk is binnen de beschikbare financiële ruimte. Dit hoofdmoment van besluitvorming vindt plaats in het voorjaar.¹³

Iedere minister weet dan waar hij aan toe is met de nieuwe begroting en met de uitvoering van de lopende begroting. In augustus neemt het kabinet, op basis van de Macro Economische Verkenningen (MEV)-ramingen van het CPB een besluit over de koopkracht. Op basis van de verwachte koopkrachtontwikkelingen stelt het kabinet dan de belasting- en premietarieven vast.

Natuurlijk zijn er na het voorjaar nog steeds onverwachte veranderingen in de raming. Het kabinet neemt de mutaties over het lopende jaar (het uitvoeringsjaar) later in het jaar uiteraard nog in behandeling. Maar de besluitvorming over mee- en tegenvallers die een vakminister op voorhand al ziet aankomen, wordt ‘doorgeschoven’ naar het volgende voorjaar. Tot die tijd kan een minister bijvoorbeeld nog proberen zelf een oplossing te vinden voor het probleem.¹⁴

Het belang van onafhankelijke instituties voor economische ramingen en voor statistiek

Onafhankelijke instituties voor economische ramingen en officiële statistieken dragen bij aan een hogere kwaliteit van de overheidsfinanciën. Nederland heeft een lange traditie op het terrein van onafhankelijke instituties. Het Centraal Bureau voor de Statistiek bestaat al meer dan honderd jaar en het Centraal Planbureau al meer dan vijftig jaar.

Governance en statistiek

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) is de officiële samensteller van bijna alle macro-economische en overheidsstatistieken in Nederland. Het CBS stelt alle sleutelindicatoren samen, zoals het bbp, de inflatie, het EMU-saldo, de EMU-schuld en de nationale rekeningen. Ook stelt het CBS alle statistieken over de overheidsfinanciën samen, op kwartaalbasis en op jaarbasis. In het kader van het Stabiliteits- en Groeipact zorgt het CBS voor alle data over de overheidsfinanciën van Nederland van de afgesloten jaren. Ook stelt het CBS de data over de kwaliteit van de overheidsfinanciën op. Voorbeelden daarvan zijn

¹³ In hoofdstuk 5 wordt verder ingegaan op het hoofdmoment van besluitvorming.

¹⁴ In hoofdstuk 5 komen de begrotingsvoorbereiding en de begrotingsuitvoering nader aan de orde.

overzichten van overheidsuitgaven ingedeeld naar onderwerp van staatszorg, zoals huisvesting of onderwijs.

De onafhankelijke status van het CBS is vastgelegd in de Statistiekwet uit 2003. Het CBS heeft de wettelijke status van een onafhankelijk, zelfstandig bestuursorgaan en functioneert op basis van een statuut. De onafhankelijke status van het CBS zorgt ervoor dat het betrouwbare en kwalitatief hoogstaande statistieken kan samenstellen. Sinds 2005 is de samenwerking tussen het CBS en het ministerie van Financiën over een aantal sleutelstatistieken vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst.

De rol van onafhankelijke ramingen

De afgelopen jaren is er een levendige internationale discussie gevoerd over de rol van onafhankelijke ramingeninstituten bij het bewaken van een gezond begrotingsbeleid. In 2006 heeft het Internationaal Monetair Fonds (IMF) het begrotingsraamwerk van Nederland geanalyseerd in de 'fiscal ROSC for the Netherlands'¹⁵. Volgens dit rapport was de unieke rol van het Centraal Planbureau (CPB) één van de succesfactoren van het Nederlandse besluitvormingsproces over de overheidsfinanciën. Het rapport noemde in het bijzonder de onafhankelijke status en de hoogstaande reputatie van het CPB: de voorspellingen zijn onafhankelijk en onbevooroordeeld. Daardoor zijn ze een soort 'second opinion' op de eigen ramingen van het kabinet. Daarnaast zorgt het CPB voor onafhankelijke (kosten-baten)analyses, onder andere van investeringsprojecten. Internationaal is het CPB 'the oldest fiscal watch dog in the world'.

4 De onafhankelijke uitgangspunten voor economische groei

Economische ontwikkelingen zijn moeilijk te voorspellen. Hoe goed of hoe slecht het gaat met de economie heeft echter grote invloed op de overheidsfinanciën. Zo leidt een daling van de wereldhandel bijvoorbeeld tot minder export, minder productie, minder werkgelegenheid en uiteindelijk tot meer werkloosheidsuitkeringen (hogere uitgaven) en minder belastingopbrengsten (lagere inkomsten). Betrouwbare ramingen zijn dus essentieel voor het vaststellen van meerjarige begrotingen. Daarom gebruiken we onafhankelijke economische ramingen in het begrotingsbeleid. In Nederland maakt het CPB al jaren onafhankelijke ramingen voor de verschillende macro-economische variabelen.

De grondlegger van het trendmatig begrotingsbeleid, Gerrit Zalm, benadrukte het belang van voorzichtige uitgangspunten voor de begrotingsartikelen en voor de economische groei. Zijn idee was dat het voor een kabinet makkelijker is om meevallers te besteden, dan om tegenvallers te compenseren. Het voordeel van voorzichtige ramingen is dat de kans op meevallers aanzienlijk groter is dan de kans op tegenvallers. Daarnaast had men begin jaren negentig geleerd van het verleden, waarin de economische groei vaak te optimistisch was ingeschat. Om de kans op grote tegenvallers te beperken, gingen de eerste kabinetten na 1994 uit van een behoedzame economische groei.

¹⁵ IMF(2006), "The Netherlands - Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module"

Latere kabinetten gingen uit van realistische economische uitgangspunten, dus van de meest waarschijnlijke raming voor de ontwikkeling van de economie. In deze variant is de kans op meevallers tijdens de kabinetsperiode even groot als de kans op tegenvallers. Deze ramingen zijn dus minder voorzichtig dan de voorgaande variant. Een realistische raming past bij het trendmatig begrotingsbeleid, dat 'door de conjunctuur heen kijkt' in plaats van op schommelingen te anticiperen of reageren. In de loop van de tijd zijn er van kabinet tot kabinet kleine aanpassingen aangebracht in het trendmatige begrotingsbeleid. Het gaat om accentverschillen.

Het begrotingssaldo en 'houdbaarheid' van de overheidsfinanciën

Nederland is aan het vergrijzen. Er komen steeds meer gepensioneerden bij ten opzichte van het aantal mensen dat werkt. Zo was er in de jaren zestig maar één gepensioneerde op tien werkenden. Nu is dat al één op de vier. En in 2040 zullen er naar verwachting maar twee werkenden per gepensioneerde zijn.

De vergrijzing heeft niet alleen gevolgen voor de reële economie (bijvoorbeeld in de vorm van krapte op de arbeidsmarkt), maar ook voor de overheidsfinanciën. Omdat het aantal ouderen relatief toeneemt, groeit het beroep op de overheidsfinanciën. Bijvoorbeeld op de uitgaven voor gezondheidszorg (care and cure) en de ouderdagvoorzieningen (AOW). Daar staat tegenover dat het aantal werkende mensen niet alleen relatief, maar ook absoluut kleiner wordt. Dat laatste komt door een dalend geboortecijfer. Omdat werkenden door het betalen van belastingen en sociale premies bijdragen aan de inkomsten van de overheid, zullen deze inkomsten in de toekomst dalen. En ook al wordt dit enigszins opgevangen door toenemende inkomsten door ouderen (bijvoorbeeld door toenemende consumptie van ouderen of belasting over pensioenen), het is niet voldoende om de extra kosten op te vangen.

Voor de overheidsfinanciën ontstaat dus een probleem: de uitgaven stijgen en de stijging van de inkomsten blijft daarbij achter. De overheidsschuld loopt daardoor op. Op de lange termijn zijn de overheidsfinanciën dus niet 'houdbaar'. Een saldo dat op dit moment op nul sluit is niet genoeg voor houdbaarheid, omdat in de toekomst tekorten te verwachten zijn. Om te zorgen dat toekomstige generaties hetzelfde profijt van de overheidsuitgaven hebben als de huidige generaties, moeten we een structureel overschot creëren. De budgettaire inspanning die we moeten leveren om te zorgen voor houdbare overheidsfinanciën noemen we het vergrijzingsprobleem of het houdbaarheidsprobleem. Om dit probleem op te lossen, moeten we de bestaande arrangementen aanpassen: de uitgaven verlagen of de inkomsten verhogen. Dat laatste kan bijvoorbeeld door het stimuleren van de arbeidsparticipatie. Meer werkende ouderen door het verhogen van de AOW-leeftijd levert een dubbel effect op: minder uitgaven voor de AOW én meer ontvangsten uit belastingen en sociale premies. Al met al is en blijft de vergrijzingsproblematiek de komende jaren een uitdaging voor de politiek. Het CPB publiceert regelmatig zogenaamde ageing studies over deze problematiek.

3.5 De Europese begrotingsregels

3.5.1 Achtergrond en betekenis

De Europese begrotingsregels zijn de vangrail waarbinnen ons trendmatige begrotingsbeleid functioneert. De Europese begrotingsregels zijn voor het eerst vastgelegd in 1992 in het Verdrag van Maastricht. In dit verdrag besloten de lidstaten van de Europese Unie (EU) om een gemeenschappelijke munt in te voeren. Om de stabiliteit van deze munt (de euro) te waarborgen, spraken de lidstaten Europese begrotingsregels af: regels over de maximale hoogte van het EMU-saldo en de EMU-schuld. Volgens deze regels mag het begrotingstekort in de lidstaten van de EU, ook wel het EMU-saldo genoemd, niet groter zijn dan 3% van het bruto binnenlands product (bbp). Daarnaast mag de overheidsschuld in deze landen ten hoogste 60% van het bbp zijn, of het moet in voldoende mate afnemen richting de 60%. Het saldo en de schuld worden meestal uitgedrukt als percentage van het bbp om de gegevens over de overheidsfinanciën van de verschillende EU-lidstaten vergelijkbaar te maken. Sinds 1992 is de set van Europese begrotingsregels op verschillende momenten uitgebreid en aangescherpt, met name in het six-pack uit 2011 en het two-pack uit 2012. In het kader zijn deze aanscherpingen op een rij gezet.

De Europese eisen

In Europa zijn regels afgesproken voor de overheidsfinanciën. Naar aanleiding van de schulden crisis zijn deze regels, mede op aandringen van Nederland, de afgelopen jaren flink strenger gemaakt.

De Europese begrotingsregels zijn met name vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). De drie uitgangspunten van het SGP zijn:

- Het begrotingstekort mag niet groter zijn dan 3% van het bbp.
- De overheidsschuld moet lager zijn dan 60% van het bbp of in voldoende mate afnemen. Hierbij wordt rekening gehouden met het schuldverhogende effect van de deelname aan Europese crisismaatregelen.
- Op de middellange termijn mogen landen niet structureel meer uitgeven dan dat zij ontvangen. Deze eis is weergegeven in de Medium-Term Objective (MTO). Dit is een structureel saldo (het saldo na correctie voor de conjunctuur) dat lidstaten moeten nastreven. Het MTO verschilt voor iedere lidstaat, omdat bij de berekening ervan rekening wordt gehouden met onder andere de vergrijzingsgerelateerde kosten die op een land afkomen.

Omdat Nederland sinds 2009 een tekort boven de 3%-grens heeft, is de Europese Commissie een zogeheten ‘buitensporigtekortprocedure’ tegen Nederland gestart. Landen die in een dergelijke procedure zitten, krijgen aanbevelingen om de overheidsfinanciën te verbeteren en een deadline waarbinnen dit moet zijn gebeurd.

De belangrijkste aanbevelingen voor Nederland zijn:

- Het buitensporige tekort moet uiterlijk in 2013 gecorrigeerd zijn (met andere woorden: Nederland moet vanaf 2013 weer voldoen aan de 3%-grens).
- Over de periode 2011-2013 moet gemiddeld jaarlijks het structurele saldo met driekwart procentpunt van het bbp verbeteren.

Vanaf het moment dat de buitensporigtekortprocedure wordt stopgezet, zal Nederland richting het MTO moeten bewegen. Bovendien moet Nederland, omdat de overheidsschuld boven de 60%-grens ligt, zorgen dat deze schuld in voldoende mate gaat afnemen. Vanaf dat moment gelden concreet de volgende eisen gelden voor Nederland:

- Een voldoende afnemende schuld, is een schuld waarbij het overschot boven de 60%-grens gemiddeld met één twintigste deel per jaar vermindert (de zogenoemde schuldbenchmark). Als de schuld van Nederland uitkomt op ongeveer 70% van het bbp, dan moet deze dus jaarlijks met gemiddeld 0,5 procentpunt afnemen ($= (70-60 \times 1/20)$). Omdat deze eis nieuw is, is er een overgangperiode afgesproken. Pas drie jaar nadat de buitensporigtekortprocedure is stopgezet, hoeft Nederland hieraan te voldoen. In de tussentijd is het voldoende als de schuld zich richting deze schuldbenchmark beweegt.
- Landen met een schuld boven de 60%-grens moeten per jaar hun structurele saldo verbeteren met gemiddeld meer dan 0,5 procentpunt van het bbp totdat ze het MTO hebben bereikt. In 2009 is voor Nederland het MTO vastgesteld op een structureel saldo tussen de -0,5% bbp en +0,5% bbp. In het najaar van 2012 zal het MTO echter opnieuw worden vastgesteld op basis van recentere cijfers.
- Omdat het lastig is om het structurele saldo precies vast te stellen, zal er ook gekeken worden naar de reële uitgavengroei. Zolang het MTO nog niet is bereikt, moet de reële uitgavengroei onder de structurele economische groei liggen, tenzij er belastingenverhogende maatregelen zijn om de reële uitgavengroei te compenseren.

3.5.2 Begrotingsregels in de praktijk: het regeerakkoord

Ieder begrotingsbeleid maakt keuzes als het gaat over de stabilisatiefunctie en de beheertechnische functie. Maar uiteindelijk is de keuze hoeveel geld er wordt uitgegeven en op welke tarieven de belastingen en premies worden vastgesteld een politieke keuze die het kabinet moet maken tegen de achtergrond van de economische situatie.

Het regeerakkoord speelt een cruciale rol in het begrotingsbeleid. Zo staat er in het regeerakkoord van welk begrotingsbeleid men uitgaat (sinds 1994 is dat dus het

trendmatig begrotingsbeleid), wat de begrotingsregels¹⁶ zijn voor de nieuwe kabinetsperiode en wat de afspraken zijn over de begrotingsdoelen: de inkomsten, de uitgaven en het saldo. Hoe gaat dat in zijn werk?

3.5.3 De periode vóór de parlementsverkiezingen: de ruimtesom van het CPB

Het CPB speelt achter de schermen een stevige rol bij de financiële onderbouwing van verkiezingsprogramma's en bij de totstandkoming van een nieuw regeerakkoord. Het CPB berekent vóór de parlementsverkiezingen de budgettaire ruimte die het nieuwe kabinet naar verwachting zal hebben. Vervolgens berekent het bureau hoe de begroting er aan het einde van de nieuwe kabinetsperiode uit zou zien, als het nieuwe kabinet het beleid van het zittende kabinet ongewijzigd zou laten.

In de ruimtesom berekent het CPB macro-economische variabelen als de economische groei, de inflatie en de werkloosheid, en bekijkt het wat deze variabelen doen met de ontwikkeling van de uitgaven, de inkomsten, het EMU-saldo en de EMU-schuld. Ook onvermijdelijke uitgavenontwikkelingen worden in de ruimtesom meegenomen. Het CPB maakt de berekening voor de hele kabinetsperiode. Een nieuw kabinet kan de ruimte aanpassen door bijvoorbeeld te bezuinigen en/of de collectieve lasten te verhogen of te verlagen. Het kabinet kan die ruimte aanwenden voor het EMU-saldo, voor intensiveringen van de uitgaven of voor lastenverlichting.

Tabel 3.1 Een concreet voorbeeld van een ruimtesom (zomer 2012)

	Mld euro in prijzen 2013
Reële stijging belastingen en premies	24
w.v. Rijksbelastingen	13½
Sociale premies	10½
Reële stijging uitgaven	17¾
w.v. Rijksbegroting in enge zin	2¾
Sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid	3¾
Zorg	11¼
Reëel beslag overige EMU-relevante posten	2
Verbetering EMU-saldo Rijk en sociale fondesen	4

Uit deze ruimtesom blijkt dat de ruimte voor de verbetering van het EMU-saldo tussen 2012 en 2017 4 miljard euro bedraagt. Deze ruimte voor verbetering is het resultaat van een stijging van de collectieve lasten (som van belastingen en premies) met

¹⁶ Zie bijlage 'Begrotingsregels'.

24 miljard euro, een stijging van de collectieve uitgaven – inclusief uitgaven voor zorg – met bijna 18 miljard euro en tot slot niet-belastingontvangsten van 2 miljard euro. De budgettaire ruimte maakt het mogelijk om het EMU-saldo te verbeteren. Hierop gerichte beleidsmaatregelen, in combinatie met de verwachte ontwikkeling van het bbp (niet opgenomen in de tabel), kunnen met deze ruimtesom tot een verbetering van het EMU-saldo leiden van -3,8% bbp in 2012 naar -2,6% bbp in 2017. De bijbehorende EMU-schuldquote loopt op naar circa 74% bbp.

3.5.4 De periode voor de verkiezingen: het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte

Ongeveer een jaar voor de verkiezingen verschijnt het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte. Dit is het advies van een ambtelijke werkgroep over het te voeren begrotingsbeleid door het aankomende kabinet. Deze werkgroep bestaat uit hoge ambtenaren van de ministeries van Financiën, Algemene Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Economische Zaken, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en directeurs van De Nederlandsche Bank en het Centraal Planbureau. De Studiegroep geeft advies over de hoofdlijnen van het begrotingsbeleid en de begrotingsregels. In principe geeft de Studiegroep geen concrete beleidsadviezen. In het 14e rapport van de Studiegroep uit 2012 staat het op orde brengen van de overheidsfinanciën centraal, waarmee de stijgende schuldquote gekeerd moet worden. Dit tegen de achtergrond van een langdurig lagere economische groei (onder andere als gevolg van het begin van de vergrijzing), waaraan de overheidsarrangementen aangepast moeten worden. Voor de begrotingsdoelstellingen adviseert de Studiegroep onder meer over de omvang van bezuinigingen tot en met 2017, over structurele hervormingen en over maatregelen die nu genomen moeten worden om in de toekomst ruimte te creëren. Voor de begrotingssystematiek adviseert de Studiegroep om het trendmatige begrotingsbeleid voort te zetten en om de vereisten van de Europese begrotingsregels als uiterste vangrail te hanteren.

3.5.5 Doorrekenen verkiezingsprogramma's door het CPB

Politieke partijen maken keuzes; keuzes die onderwerp zijn van de verkiezingsprogramma's. In veel landen beloven politici tijdens de campagne gouden bergen: lagere belastingen, hogere uitgaven en tegelijkertijd een verlaging van het tekort. In Nederland is dat lastiger door de unieke rol van het CPB.

Ten eerste baseren veel politieke partijen de macro-economische grondslagen van hun verkiezingsprogramma's op de middellange-termijnramingen van het CPB. Partijen hebben zo allemaal dezelfde uitgangspositie, waar ze uiteraard verschillende plannen tegenover zetten. De meeste politieke partijen vragen het CPB vervolgens om hun conceptverkiezingsprogramma door te rekenen. Het CPB publiceert de resultaten van de doorrekeningen in de rapporten 'Keuzes in kaart'. Het aantal maatregelen dat het CPB doorrekent is omvangrijk: in de doorrekening van 2012 ging het om ongeveer 2.500 maatregelen. Het CPB laat dan zien wat het effect van de voorgestelde maatregelen is op belangrijke variabelen, zoals de economische groei, de overheidsfinanciën, de werkloosheid en de koopkracht. De uitkomst van de door-

rekeningen kunnen ertoe leiden dat politieke partijen maatregelen herzien of zelfs schrappen.

Het CPB geeft de politieke partijen de gelegenheid om hun verkiezingsprogramma's aan te passen en opnieuw te laten doorrekenen. Belangrijk is dat het CPB politieke partijen gelijk behandelt bij het doorrekenen.

Het doorrekenen is overigens niet verplicht, maar de meeste politieke partijen willen graag dat het CPB hen het stempel 'goedgekeurd' geeft. Zo kunnen ze de kiezers het vertrouwen geven dat hun programma betrouwbaar en uitvoerbaar is. Deze rol van het CPB is uniek in de wereld.

3.5.6 Verkiezingen en het regeerakkoord

Na de verkiezingen vormt een aantal politieke partijen samen een regering. In de onderhandelingen over het regeerakkoord leggen de partijen de hoofdlijnen van het beleid voor de kabinetsperiode vast. Belangenorganisaties en ministeries proberen de keuzes vaak te beïnvloeden met adviezen en verkenningen.

De politieke partijen maken in het regeerakkoord ook concrete afspraken over financiële doelstellingen en over de begrotingsregels, waarbij ze uiteraard ook rekening houden met de Europese regels. Sinds 1994 is steeds het trendmatig begrotingsbeleid herbevestigd, met hier en daar kleine aanpassingen. Daarnaast worden cruciale vragen beantwoord als: wat vindt het kabinet aanvaardbaar voor het tekort, de lastenontwikkeling en het uitgavenniveau?. Het nieuwe kabinet maakt met andere woorden een integrale afweging tussen de inkomsten, uitgaven en het EMU-saldo.

Bij het opstellen van het regeerakkoord zijn inkomsten en uitgaven tijdelijk niet gescheiden. Een nieuw kabinet wil immers niet gebonden zijn aan de keuzes van een vorig kabinet, maar juist zelf kunnen kiezen hoe hoog de uitgaven, lasten en het EMU-saldo mogen zijn. De verschillende componenten van het begrotingsbeleid worden vrij tegen elkaar afgewogen. Het kabinet geeft exact aan op welke beleidsterreinen (belastingen of uitgaven) het bezuinigt en op welke beleidsterreinen intensivering plaatsvindt.

De financiële paragraaf in een regeerakkoord is doorgaans niet erg lang, maar bevat wel een gedetailleerde uitsplitsing van de maatregelen aan de inkomsten- en uitgavenkant. In het regeerakkoord staan nog geen concrete uitgaven- en inkomstenkaders. Ambtenaren van het ministerie van Financiën werken deze uit in nauw overleg met collega's van het ministerie van SZW en VWS, die over de uitgavenkaders van de sociale zekerheid en de zorg gaan. Zij kijken ook welke veranderingen het regeerakkoord teweegbrengt op de departementale begrotingen: Bij welke beleidsartikelen komt er geld bij en bij welke artikelen wordt er bezuinigd? Is het duidelijk wat er precies met de beleidsintensivering en bezuiniging wordt bedoeld? Moeten artikelen verschuiven van de ene naar de andere begroting?

Uiteindelijk wordt de financiële paragraaf uit het regeerakkoord vertaald in een startbrief voor het nieuwe kabinet. Iedere minister vindt daarin de gevolgen van het regeerakkoord voor zijn eigen begroting. De Tweede Kamer ontvangt vervolgens de uitwerking van de plannen in de Startnota.

Overheidsschuld¹⁷ en geïntegreerd middelenbeheer

Financiering van de staatsschuld

Eén van de uitdagingen voor de toekomst is het afbouwen van de overheids-schuld. Een overheidsschuld schuld moet worden gefinancierd en leidt tot rentelasten. Hoe financiert de overheid schuld?

De overheid financiert de schuld door geld te lenen. Daarom is de looptijd een belangrijk criterium bij het analyseren van de schuldportefeuille. Leningen met een oorspronkelijke looptijd van meer dan een jaar noemen we vaste schuld; leningen met een looptijd van een jaar of minder noemen we vlottende schuld.

De vaste schuld bestaat voor het grootste deel uit openbare schuld in de vorm van obligaties, met looptijden van drie tot dertig jaar. De koper van een staatsobligatie ontvangt van de Staat een rentevergoeding. Deze obligaties zijn openbaar: ze staan niet op naam. Daardoor zijn ze eenvoudig verhandelbaar. Jaarlijks geeft de Staat twee tot drie nieuwe obligatieleningen uit, verdeeld over enkele (elektronische) veilingen per lening.

De vlottende schuld bestaat voor het grootste deel uit Dutch Treasury Certificates (DTC's). Dit is schatkistpapier met een looptijd van drie maanden tot een jaar. Net als een staatslening is schatkistpapier een schuld van de Staat aan een houder, die daarvoor rente ontvangt. In tegenstelling tot een staatslening is de looptijd dus korter. DTC's worden twee keer per maand uitgegeven via een elektronische veiling. De vlottende schuld bestaat verder uit transacties op de geldmarkt met een looptijd van maximaal een maand. Het voornaamste doel van deze transacties is het reguleren van het dagelijkse schatkistsaldo, het saldo van alle uitgaven en de ontvangsten van het Rijk op één dag, zodat dit uitkomt tussen de nul en de vijftig miljoen euro. Als er een tijdelijk overschot is, kan de Staat ook tijdelijk geld wegzetten op de geldmarkt. Bijvoorbeeld bij grote ontvangsten op één dag door de emissie van een nieuwe lening.

De overheid geeft dus staatsleningen uit om het financieringstekort te dekken en om leningen die aan het einde van hun looptijd zijn af te lossen. Het bedrag dat de overheid jaarlijks moet lenen noemen we de financieringsbehoefte. Door de aflossingen op de bestaande schuld en de uitgifte van nieuwe schuld is de staatsschuld voortdurend in beweging.

¹⁷ De overheidsschuld omvat de staatsschuld, de schuld van de sociale fondsen, de schuld van ZBO's en de schuld van de lokale overheden.

Geïntegreerd middelenbeheer

De financieringsbehoefte wordt ook beïnvloed door het kasbeleid van de rijks-overheid zelf. Het Rijk probeert de financieringsbehoefte zo laag mogelijk te houden door de kasmiddelen van de rijksoverheid en gelieerde instellingen zo efficiënt mogelijk te gebruiken. Dit noemen we het geïntegreerd middelenbeheer.

Het geïntegreerd middelenbeheer betekent dat overheidsinstellingen hun financiële tegoeden kunnen aanhouden bij het Rijk (in plaats van bij een bank) en ook gebruik kunnen maken van een (gunstige) leenfaciliteit die het Rijk beschikbaar stelt. Per saldo ontstaat er zo een efficiencyvoordeel voor de overheid omdat de winstmarges van banken komen te vervallen. Als overheidsinstellingen middelen inleggen bij het Rijk, dan daalt de financieringsbehoefte van het Rijk en daarmee de overheidsschuld. Omgekeerd stijgt de financieringsbehoefte en de overheidsschuld als de rijksinstellingen een beroep doen op de leenfaciliteit of hun tegoeden bij het Rijk opnemen. In 2013 is besloten om het geïntegreerd middelenbeheer uit te breiden met de tegoeden van de decentrale overheden.

3.6 Wettelijke grondslag van de nationale en Europese begrotingsregels

Een nieuwe ontwikkeling is het vastleggen van de Europese en nationale begrotingsregels in nationale wetgeving. In 2012 is het wetsvoorstel Houdbare Overheidsfinanciën naar de Tweede Kamer gezonden¹⁸. Vóór deze wet werden de Europese begrotingsregels alleen vastgelegd in Europese wetgeving. De nationale begrotingsregels werden opgesteld bij het aantreden van een nieuw kabinet en waren bindend voor het kabinet en de coalitiepartijen. Deze regels werden niet vastgelegd in wetgeving. De aanleiding om de Europese begrotingsregels vast te leggen in nationale wetgeving is het Euro-plus pact. De Wet Houdbare Overheidsfinanciën is een afspiegeling van de eisen voor stabiliteit, coördinatie en bestuur in die zijn vastgelegd in dit verdrag.

De Wet Houdbare Overheidsfinanciën bevat twee hoofdcomponenten:

- 1 Regels om te zorgen dat Nederland voldoet aan de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact.
- 2 Regels om te zorgen dat alle overheidssectoren bijdragen aan de naleving van de Europese begrotingsregels.

De Wet Houdbare Overheidsfinanciën verplicht Nederland om voldoende extra maatregelen te nemen wanneer we verwachten dat we, op basis van de economische ramingen van het CPB, de nationale en/of Europese begrotingsregels niet zullen halen. Dat geldt ook als de Europese Commissie of de Europese Raad aangeeft dat het begrotingsbeleid van Nederland niet leidt tot adequate naleving van de Europese begrotingsregels.

¹⁸ Bij het ter perse gaan van dit boek was dit wetsvoorstel nog in behandeling bij de Tweede Kamer.

Daarnaast omvat de wet de belangrijkste uitgangspunten van het begrotingsbeleid dat Nederland al sinds 1994 voert. Tot nu toe waren deze uitgangspunten steeds gebaseerd op politieke overeenstemming aan het begin van een nieuwe regeerperiode. Voor die afspraken was strikt genomen geen wettelijke verankering nodig, maar het is toch een goed idee om de kernpunten van de begrotingsregels zeker te stellen.

De wet legt ook vast dat het onafhankelijke CPB alle economische ramingen maakt waarop de regering haar begrotingsbeleid baseert, en dat het eveneens onafhankelijke CBS de cijfers levert voor de evaluatie van het begrotingsbeleid.

Tot slot staat in de wet dat alle overheidssectoren moeten bijdragen aan de naleving van de Europese begrotingsregels, inclusief de middellange-termijndoelstelling. Dit is ook een verplichting uit de Richtlijn van de Europese Raad tot vaststelling van voorschriften voor begrotingskaders van de lidstaten. De wet bevat daarom ook regels over de beheersing van het EMU-saldo van de decentrale overheden en andere overheidssectoren. Als de regels niet worden nageleefd, kan dit leiden tot sancties.



DERDE DINSDAG
IN SEPTEMBER

4 De begrotingsinfrastructuur

Joost van Hofwegen

4.1 Inleiding

De rijksbegroting is het kerndocument in het begrotingsproces. De rijksbegroting bestaat uit de afzonderlijke begrotingen van elke minister, de begrotingen van het Koninklijk Huis (de Koning), het parlement (de Staten-Generaal), de Hoge Colleges van Staat en de begrotingen van de fondsen.

Iedere begroting biedt een overzicht van het beleid en het beschikbare budget voor dat beleid. Op deze manier wordt beleid gekoppeld aan geld en wordt de beleidscyclus gekoppeld aan de jaarlijkse begrotingscyclus. Dat betekent altijd dat er keuzen moeten worden gemaakt: meestal zijn de ambities groter dan de beschikbare middelen.

Er kan vanuit verschillende invalshoeken naar begrotingen worden gekeken. Een mogelijke invalshoek is de inhoud van een begroting. Dan gaat het om vragen als: Welk beleid stelt de minister voor? Hoeveel geld is hiervoor nodig? Wat is nieuw beleid, en welk beleid ligt eigenlijk al vast omdat er al verplichtingen zijn aangegaan?

Een andere invalshoek is de vorm van de begroting: de spelregels waar we ons aan moeten houden bij het opstellen, uitvoeren en verantwoorden van een begroting. Deze spelregels zijn gebaseerd op de functies van een begroting en de onderliggende begrotingsbeginselen. Er zijn ook regels over hoe we de informatie in begrotingen moeten presenteren (begrotingspresentatie) en over de opzet van begrotingen (begrotingsstelsel). Een groot deel van deze spelregels ligt formeel vast in regelgeving, variërend van de Grondwet tot ministeriële regelingen. Deze verzameling spelregels noemen we de begrotingsinfrastructuur.

4.2 Begrotingsbeginselen

De begrotingen van overheden in democratische rechtsstaten zijn gebaseerd op een aantal uitgangspunten ofwel begrotingsbeginselen. Voorbeelden zijn openbaarheid, volledigheid, toegankelijkheid en tijdigheid. Deze beginselen zorgen ervoor dat een begroting helder aangeeft hoe het belastinggeld van burgers en bedrijven wordt gebruikt, zodat volksvertegenwoordigers daar een mening over kunnen hebben. Deze beginselen gelden voor alle begrotingen, ongeacht welk begrotingsstelsel we hanteren of welke functie aan een begroting wordt toegedicht.

Openbaarheid

Openbaarheid van begrotingstukken is belangrijk in een democratische rechtsstaat. Burgers en bedrijven dragen immers belastingen en premies af aan de overheid en willen vervolgens graag weten wat de overheid met dat geld doet. In de ontwikkeling van democratische rechtsstaten zijn belastingheffing, volksvertegenwoordiging en controle van begrotingsmiddelen altijd nauw met elkaar verbonden. In de Verenigde Staten was *no taxation without representation* niet voor niets de slogan van de kolonisten in de aanloop naar de Amerikaanse Onafhankelijkheidsoorlog.

De begrotingen openbaar maken is een eerste stap. In Nederland worden de begrotingstukken, op het moment dat ze aan het parlement worden aangeboden, openbaar en dus voor iedereen toegankelijk. Begrotingsstukken staan daarom ook op het internet, onder andere op de website www.rijksbegroting.nl.

Natuurlijk moeten de begrotingsstukken goed leesbaar en begrijpelijk zijn. Daarom besteden we in dit hoofdstuk ook aandacht aan de presentatie van de begroting.

Volledigheid

De begrotingen van de ministeries worden allemaal op Prinsjesdag (de derde dinsdag in september) aan het parlement aangeboden door de minister van Financiën. Zo kunnen de leden van de Eerste en Tweede Kamer de begrotingsvoorstellen van het kabinet in samenhang beoordelen.

Het Rijk mag geen uitgaven of ontvangsten hebben buiten de begroting. In de begrotingen kunnen wel posten 'geheim' of 'onvoorzien' voorkomen: uitgaven waarbij niet wordt aangegeven waar het geld aan besteed wordt of zal worden. Posten die nog niet in de begrotingswetsvoorstellen (kunnen) worden opgenomen, zoals de loon- en prijsbijstelling, worden vanwege het vereiste volledig beeld opgenomen als zogenoemde aanvullende post in de totaalcijfers van de rijksbegroting. Het volledigheidsbeginsel houdt ook in dat de uitgaven en ontvangsten afzonderlijk zichtbaar moeten zijn: eventuele inkomsten op een bepaald beleidsterrein mogen niet gesaldeerd worden met uitgaven. Dit noemen we ook wel het beginsel van 'bruto boeken'.

Voorafgaande instemming en tijdigheid

Begrotingen en de wijzigingen daarop moeten vooraf ter goedkeuring aan de wetgever – het parlement – worden voorgelegd. Het kabinet mag immers pas geld uitgeven en verplichtingen aangaan, nadat een begroting is goedgekeurd. Dat is het budgetrecht van de Kamer (zie paragraaf 3). De leden van de Eerste en Tweede Kamer moeten dus tijdig kunnen beschikken over de ontwerpbegrotingen.

Als het echt nodig is, geeft de Comptabiliteitswet overigens de mogelijkheid om alvast geld uit te geven voor lopende verplichtingen en de uitvoering van eerder afgesproken beleid, voordat een begroting is goedgekeurd. Dit is de zogenaamde 4/12 regeling: er kan op die manier maximaal 4/12e deel van de voorgaande begroting worden uitgegeven. Deze formele regeling wordt in de praktijk anders toegepast: de regering wordt geacht de nog niet vastgestelde begroting met terughoudendheid uit te voeren. Dit betekent bijvoorbeeld dat nieuw beleid nog niet mag worden uitgevoerd.

Periodiciteit

Het kabinet dient ieder jaar nieuwe begrotingen in bij het parlement. Dat was niet altijd zo: vroeger werd een begroting voor twee jaar ingediend. In Nederland hebben we ervoor gekozen om het begrotingsjaar samen te laten vallen met het kalenderjaar. In andere landen, bijvoorbeeld de Verenigde Staten, loopt het begrotingsjaar van 1 oktober tot en met 30 september.

Toegankelijke presentatie

Een begroting moet duidelijk laten zien waar de overheid geld aan uitgeeft. Het is daarom belangrijk om te laten zien hoe en waar uitgaven met elkaar samenhangen. Dat kan op verschillende manieren. Tot 2002 deelden we de begrotingen hoofdzakelijk in op basis van de beschikbare middelen per organisatie-eenheid van een ministerie: geld voor apparaatsuitgaven (zoals personeel en materieel) en voor beleidsprogramma's en beleidsinstrumenten (zoals subsidies en regelgeving). Dat had voor- en nadelen. Het was glashelder hoeveel geld er beschikbaar was, maar minder helder wat de overheid met dat geld wilde bereiken.

Daarom gebruiken we sinds 2002 de methode 'Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording' (VBTB) voor de toelichting op de begroting. Dit betekent dat er per begrotingsartikel één of meer verbanden worden gelegd tussen het wat, het hoe en het waarmee: de beleidsdoelstellingen, de in te zetten instrumenten (subsidies of wet- en regelgeving) en het benodigde geld.

In 2011 is VBTB doorontwikkeld in de operatie 'Verantwoord Begroten'. Verantwoord Begroten houdt vast aan de koppeling tussen beleid en budgetten, maar verwerkt nadrukkelijk ook de budgettaire informatie in de begroting. De begroting is immers eerst en vooral een financieel document¹⁹.

4-3 Functies van de begroting

Een begroting heeft verschillende functies. Twee functies zijn dominant: de autorisatiefunctie, ook bekend als de staatsrechtelijke functie, en de allocatiefunctie. De andere functies zijn: de macro-economische functie, de beheerstechnische (taakstellende) functie, de informatiefunctie en de verantwoordingsfunctie. Deze functies zijn allemaal te herleiden tot de twee kernfuncties.

Autorisatiefunctie

De autorisatiefunctie is een verdere uitwerking van het eerdergenoemde beginsel van voorafgaande instemming en tijdigheid. Deze functie van de begroting ondersteunt het parlement in hun budgetrecht: het recht om te beslissen over de hoogte en de besteding van budgetten. Het parlement kan dit budgetrecht adequaat uitoefenen omdat in Nederland is bepaald dat een begroting een (ontwerp)wet is en dus het gewone wetgevingsproces volgt, inclusief een advies van de Raad van State.

Net als bij andere wetsontwerpen heeft de Tweede Kamer het recht om een ontwerp-begroting te wijzigen: het recht van amendement. De Eerste Kamer heeft dit recht

¹⁹ In hoofdstuk 6 staat meer over de operatie 'Verantwoord Begroten'.

niet. Als een minister, nadat de begroting is vastgesteld, een begroting wil wijzigen, kan dat alleen in de vorm van een wetswijziging. Dit noemen we een suppletoire (aanvullende) begrotingswet. Soms kan een minister echter niet wachten tot de suppletoire begroting is ingediend en goedgekeurd. Dan is het de gewoonte dat een minister de Tweede Kamer in een brief informeert over het voorstel en de daarbij horende budgetaanpassingen. Deze budgetaanpassingen worden dan later in een suppletoire begroting verwerkt en formeel goedgekeurd.

In de rijksbegroting zijn de (maximum) uitgaven, inkomsten en financiële verplichtingen van de rijksoverheid voor een begrotingsjaar vastgelegd. Ministers mogen in principe niet meer geld aan een bepaald doel besteden dan in de begroting is vastgelegd, maar ze zijn niet verplicht om al het geld op te maken.

Het komt wel eens voor dat de Kamer een amendement aanneemt dat de uitgaven op een bepaald begrotingsartikel verhoogt, zonder dat de betrokken minister dat extra geld uitgeeft. Bijvoorbeeld omdat hij het niet met de uitgavenverhoging eens is. Formeel mag de minister dit doen, maar hij gaat dan wel tegen de wens van het parlement in, en dat staat op gespannen voet met de geest van het budgetrecht.

Afspraak is afspraak

De Hoge Raad heeft in de negentiende eeuw een interessante uitspraak gedaan (arrest Hoge Raad 5 oktober 1849, W1058) over de werking van de begroting. Dit arrest, samen met enkele latere uitspraken, geeft een goed beeld van de binding en externe werking van een begroting.

In het arrest Bourbon-Naundorf oordeelde de Hoge Raad dat je een derde partij niet kunt verwijten dat er geen begrotingsgeld beschikbaar is om een afspraak – in dit geval een overeenkomst – na te komen. Deze nogal curieuze zaak ging over het volgende. De heer Bourbon was een veelzijdig man en hield zich onder andere bezig met springstoffen. Hij sloot in 1845 met de minister van Oorlog een overeenkomst om een uitvinding over te dragen aan de regering. Hiervoor zou hij een – zeker voor die tijd – fors bedrag ontvangen (300.000 gulden plus een jaarlijkse uitkering). De uitvinding viel in de praktijk nogal tegen, en werd uiteindelijk getaxeerd op een waarde van 15.000 gulden. Toch wilde de regering ook dit bedrag niet betalen en stelde daarom dat er op de begroting van het ministerie van Oorlog geen geld was gereserveerd voor deze betaling. De Hoge Raad maakte korte metten met dit verweer: de minister van Oorlog was bevoegd om een dergelijke overeenkomst te sluiten en nu hij dat eenmaal had gedaan, kon het feit dat er geen begrotingsmiddelen beschikbaar waren niet tegen een burger worden gebruikt.

Uiteindelijk heeft dit arrest geleid tot de huidige redactie van artikel 36 van de Comptabiliteitswet: ‘De geldigheid van privaatrechtelijke rechtshandelingen wordt niet aangetast indien de bij of krachtens deze wet gestelde regels niet worden nageleefd, tenzij..’ De kern van dit artikel is, dat de overheid een betrouwbare partij moet zijn en gemaakte afspraken moet nakomen, ook al is er geen budget voorzien op de begroting.

In andere uitspraken is ook – en dat is de keerzijde – vast komen te staan dat het enkele feit dat er geld op de begroting staat, nog geen reden is om daar een beroep op te doen. Begrotingen machtigen ministers om geld uit te geven, maar ze zijn niet verplicht om dit ook echt te doen.

Het budgetrecht geldt voor de rijksbegroting en is niet van toepassing op de premie-sectoren. De sociale zekerheid en de gezondheidszorg worden voor een belangrijk deel gefinancierd met premies. Hoewel ook hier sprake is van grote overheidsbe-moeienis, worden de geldstromen in deze sectoren niet in formele begrotingswet-ten vastgelegd. Wel geven de begrotingen van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport een volledig beeld van de ontwikkeling van respectievelijk de sociale zekerheid en de gezondheidszorg.

De belangrijkste doelgroep van de rijksbegroting is het parlement. Zij autoriseert de regering om verplichtingen aan te gaan en geld uit te geven. Daarom is het belang-rijk dat de leden van de Eerste en Tweede Kamer vooraf geïnformeerd worden over de beleidsmatige en budgettaire voornemens van het kabinet, en achteraf te horen krijgen hoe het met die voornemens is afgelopen. Dat is de verantwoording. Het parlement verleent op basis van deze informatie uiteindelijk decharge aan de ministers. Dit houdt in dat de Kamer instemt met de manier waarop het begrotings-geld daadwerkelijk is besteed.

Vanwege de verantwoordingsfunctie ontvangt de Kamer op de derde woensdag van mei – na afloop van het begrotingsjaar – een aantal verantwoordingdocumenten, zoals het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR), de departementale jaarverslagen en een Verantwoordingsbrief van de minister-president. Deze Verantwoordingsbrief is een verslag over de voortgang van de uitvoering van het kabinetsprogramma. Aan de hand van deze stukken voert de Tweede Kamer het verantwoordingdebat, meest-al in de vierde week van mei. Tijdens de afgelopen verantwoordingsdebatten kwa-men tal van onderwerpen aan de orde, vooral over de politieke actualiteit: het blijkt lastig te zijn om de nadruk in het debat echt op de verantwoording over het afgelo-pen jaar te leggen.

Allocatiefunctie

De start van een nieuw kabinet is hét moment voor het stellen van de beleidspriori-teiten (zie hoofdstuk 3). Op dat moment wordt ook de beschikbare budgettaire ruimte (of het tekort) verdeeld over de begrotingen, zodat het geld wordt uitgegeven aan beleid met prioriteit. Dit proces van telkens (her)verdelen noemen we ook wel de allocatiefunctie. Ook tijdens het begrotingsproces maakt het kabinet telkens een flink aantal afwegingen om binnen de beschikbare kaders te blijven.

De allocatie van middelen heeft gevolgen voor macro-economische variabelen, zo-als de werkgelegenheid en het koopkrachtbeeld. Een kabinet kan bijvoorbeeld in-zetten op de verhoging van de koopkracht, om de vraag naar producten en diensten te laten stijgen. Een groei van btw-inkomsten of daling van de werkloosheidsuitga-ven kan daar weer het gevolg van zijn. De ontwikkeling van deze variabelen bepaalt

daarna de hoogte van de collectieve uitgaven en dus de speelruimte waarbinnen het allocatieproces op middellange termijn kan plaatsvinden. Door economisch slim te alloceren kan de speelruimte vervolgens weer toenemen. Over wat 'slim' is op de korte en langere termijn lopen de meningen van economen overigens nogal eens uiteen.

Om goed te kunnen volgen of en hoe begrotingsgeld goed besteed wordt, is het nodig om de begrotingsuitvoering te monitoren. Dit is de beheerstechnische functie van de begroting. De begroting is immers een taakstellend budget: we moeten de beleidsvoornemens binnen dit budget realiseren. Als het budget overschreden dreigt te worden, komt de vraag 'welke (beleids)maatregelen zijn (nog) mogelijk?' centraal te staan. Het parlement wordt in budgettaire nota's geïnformeerd over de begrotingsuitvoering. In suppletoire begrotingen wordt vervolgens formele toestemming gevraagd voor aanpassingen van de oorspronkelijke begroting. Op die manier kan het parlement ook tijdens de uitvoering van de begroting haar budgetrecht uitoefenen.

4.4 Begrotingsstelsel

In welke mate een begroting voldoet aan de begrotingsbeginselen of begrotingsfuncties, hangt af van het begrotingsstelsel dat wordt gebruikt. Het begrotingsstelsel is de manier waarop uitgaven en ontvangsten worden geraamd, geboekt en verantwoord. De rijksoverheid gebruikt een mix van begrotingsstelsels: een kasstelsel, een verplichtingenstelsel én een baten-lastenstelsel. De administraties van de ministeries gebruiken voor de uitgaven een gemengd verplichtingen-kasstelsel en voor de ontvangsten een kasstelsel. Deze combinatie sluit aan bij de volgorde van transactie: bij het sluiten van een overeenkomst gaan we een verplichting aan, bij de levering krijgt de leverancier recht op de kasbetaling. De rijksoverheid gebruikt dit gemengde stelsel sinds 1992.

Uit de registratie van verplichtingen blijkt in hoeverre een kabinet zich wil vastleggen op een bepaald beleid. Daarom is er gekozen voor een verplichtingenadministratie die de autorisatie- en de allocatiefunctie versterkt. Alle verplichtingen die het kabinet in het begrotingsjaar aangaat, moeten worden geautoriseerd, ongeacht het jaar waarin ze tot uitgaven leiden. Het is voor de autorisatiefunctie immers belangrijk om te bepalen wát er met de begrotingsmiddelen gebeurt (vastleggen van de verplichting). Het moment van de kasbetaling is – beleidsmatig gezien – minder relevant. Daarom leggen we verplichtingen die in volgende jaren tot kasuitgaven leiden van tevoren voor ter autorisatie. Op die manier laten we zien welke gevolgen een beslissing die nú wordt genomen, heeft op de beschikbare middelen in de toekomst.

Verdieping begrotingsstelsel algemeen

Het kasstelsel en het baten-lastenstelsel vertegenwoordigen twee verschillende tradities van boekhouden, ieder met eigen uitgangspunten. Beide systemen komen in de praktijk in verschillende varianten voor. Voorbeelden zijn een integraal kasstel-

sel, een aangepast kasstelsel, een aangepast baten-lastensstelsel en een integraal baten-lastensstelsel. Ook hebben de stelsels verschillende toepassingen: een baten-lastensstelsel voor de jaarverslagen in combinatie met een kasstelsel voor de begrotingen.

In Nederland gebruiken we een gemengd stelsel. Ministeries gebruiken het kasstelsel; agentschappen kunnen het baten-lastensstelsel gebruiken. Extern verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties (ZBO's en RWT's), gemeenten en provincies gebruiken het baten-lastensstelsel. Verder bestaat er nog de Staatsbalans: daarin staat de ontwikkeling van het overheidsvermogen. Deze balans wordt jaarlijks opgesteld en is een onderdeel van het Financieel Jaarverslag van het Rijk.

4.4.1 Kasstelsel

Het kasstelsel is de traditionele manier om de boekhouding van de centrale overheid te voeren. Dit systeem registreert financiële transacties op de datum dat het geld wordt betaald of wordt ontvangen. Het is ontworpen om informatie te geven over de kasuitgaven in een afgebakende periode.

Het kasstelsel is ooit binnen de overheid ontwikkeld om de democratische controle over het gebruik van publieke middelen te waarborgen. Het laat immers precies zien hoeveel geld de overheid elk jaar uitgeeft en of de overheid het geld aan de juiste doelen uitgeeft, zoals vastgelegd in de begroting. Er is wel een beperking: het kasstelsel richt zich primair op de uitgaven van het lopende jaar, en biedt geen inzicht in de ontwikkeling van het overheidsvermogen. In Nederland is sinds 1992 het element van 'verplichtingen' toegevoegd aan het traditionele kasstelsel. Daarom noemen we het nu ook vaak het kas-verplichtingenstelsel.

Dit stelsel is om drie redenen ingevoerd:

- om te beginnen wordt de autorisatiefunctie versterkt, als het parlement al vóór de betaling invloed heeft op de aanwending van het begrotingsgeld, namelijk al bij het aangaan van de verplichting;
- ten tweede kan het kabinet de uitgaven beter beheersen bij een goed beheer van het aangaan van verplichtingen. Wie zijn financiële verplichtingen kent, weet wat hem later aan kasuitgaven staat te wachten. Als het kabinet geen goed zicht heeft op de verplichtingen, dan gaat dat ten koste van de informatiewaarde van de kasramingen. Dat heeft vervolgens een negatieve invloed op het (micro)beheer van een departementale begroting en het (macro)beheer van de rijksbegroting;
- tot slot kan de verplichtingsbenadering leiden tot een betere allocatie van de begrotingsmiddelen. Het is daarvoor immers van belang dat alle verplichtingen tijdig in kaart zijn gebracht: niet alleen de primair voorziene verplichtingen, maar ook de zogenaamde complementaire verplichtingen die noodzakelijkerwijs voortvloeien uit eerder aangegane verplichtingen.

Budgetflexibiliteit

Bij het overzicht van de verschillende soorten verplichtingen is het goed om ook te laten zien welke budgettaire ruimte overblijft om in de toekomst nieuwe verplichtingen aan te gaan. Die ruimte wordt de 'budgetflexibiliteit' genoemd. In de afgelopen jaren is er een wildgroei ontstaan aan soorten en categorieën verplichtingen, waarmee ministeries vooral wilden aangeven dat de vrije ruimte van hun begroting niet zo groot is. Naast de harde, juridische verplichtingen werden categorieën als 'beleidsmatig verplicht', 'complementair verplicht' en 'bestuurlijk toegezegd' in begrotingen gepresenteerd. Daardoor was het voor de Kamer niet duidelijk in hoeverre er ruimte was om te schuiven in de ontwerpbegroting. Met het oog op het recht van amendement van de Tweede Kamer is dat een ongewenste ontwikkeling. Daarom drukken we sinds de invoering van Verantwoord Begroten de budgetflexibiliteit als volgt uit: de juridische verplichtingen als een percentage van de totale kasuitgaven per begrotingsartikel.

Voorbeeld kasstelsel

Het Rijk koopt een aantal hectare grond voor de ecologische hoofdstructuur. De totale uitgaven hiervoor zijn 100 miljoen euro. Dit bedrag wordt in 2013 en 2014 daadwerkelijk uitgegeven, elk jaar 50 miljoen euro. Omdat het koopcontract waarschijnlijk in 2013 wordt gesloten, wordt in de begroting 2013 een verplichting van 100 miljoen euro opgenomen. Omdat de eerste 50 miljoen euro waarschijnlijk in 2013 wordt betaald, wordt ook een kasbedrag van 50 miljoen euro opgenomen. In het jaarverslag van 2013 is vervolgens terug te zien dat er een verplichting van 100 miljoen euro is aangegaan en 50 miljoen euro daadwerkelijk is uitgegeven. In de begroting 2014 wordt aangegeven dat er nog eens 50 miljoen euro aan kasuitgaven wordt verricht. In het jaarverslag 2014 wordt 50 miljoen euro aan kasuitgaven verantwoord. In de kwalitatieve toelichting wordt ingegaan op het hele project van 100 miljoen euro.

4.4.2 Baten-lastenstelsel

Het zuivere baten-lastenstelsel is ontstaan in het bedrijfsleven om winstmaximalisatie te faciliteren. Het systeem brengt de omvang en de samenstelling van vermogen (financiële positie) en resultaat (exploitatiesaldo) systematisch in beeld. Een belangrijk verschil met het kasstelsel is dat het baten-lastenstelsel de financiële transacties niet primair in termen van uitgaven en ontvangsten registreert en weergeeft, maar in termen van verbruikte middelen (lasten) en ontstane middelen (baten). Dit leidt tot aanvullende informatie en tot verschillen in de toerekening van transacties aan perioden. Zo registreert het baten-lastenstelsel de ontwikkeling van bezittingen en schulden en rapporteert deze in de balans. Dat de activa in de financiële verslaggeving worden opgenomen, berust op de gedachte dat bezittingen tot ver na aanschaf bijdragen aan de productie van goederen en diensten. Afschrijving van bezittingen is dan ook een essentieel element van deze boekhouding. Dit heeft als consequentie dat er aanvullende boekingen worden geregistreerd. Zo'n registratie gaat verder dan een eenvoudige registratie van transacties. Door het bekijken van opbrengsten en afschrijvingen kunnen de onderliggende waarden direct gerelateerd worden aan de

operationele activiteiten van de organisatie. Anders gezegd: opbrengsten en afschrijvingen kunnen worden toegerekend aan producten en diensten.

Dubbel boekhouden

Een andere eigenschap van het baten-lastenstelsel is het systeem van 'dubbel boekhouden'. Dit systeem leidt tot vier kernrapportages: de winst-en-verliesrekening, de balans, het kasstroomoverzicht en een overzicht van de uitgangspunten bij de verslaggeving met uitgebreide toelichtingen.

In de winst-en-verliesrekening staan de opbrengsten van dienstverlening en goederen in een gegeven periode en de kosten om deze goederen en/of diensten te produceren. Deze kosten zijn inclusief de afschrijving van de bedrijfsmiddelen. De winst-en-verliesrekening laat dus zien hoeveel winst een organisatie heeft gemaakt. Op de balans staan de bezittingen of waarden van de organisatie (activa) en de financieringsbronnen om deze te betalen (passiva). De activa worden gewaardeerd op reële waarde of historische kostprijs, meestal door jaarlijkse afschrijvingen. De passiva worden gewaardeerd tegen de reële waarde, de nominale waarde of de contante waarde. Het eigen vermogen geeft het saldo van bezittingen en schulden weer. Zo geeft de balans inzicht in de solvabiliteit en de liquiditeit van een organisatie. De balans moet in evenwicht zijn.

In tegenstelling tot de winst-en-verliesrekening die over een zekere periode gaat, is de balans een momentopname: de waarde op één bepaalde datum, namelijk de laatste dag van de verslaggevingsperiode.

Via het kasstroomoverzicht kunnen gebruikers de omvang, tijdsverdeling en ontwikkeling van de cashflow (kasontvangsten en kasuitgaven) van de onderneming volgen: van de operationele activiteiten, de investeringsactiviteiten en de financieringsactiviteiten, bijvoorbeeld over de verkoop of aankoop van activa of de terugbetaling van leningen.

Voorbeeld baten-lastenstelsel

Het Rijk koopt een gebouw om een ministerie te huisvesten. De aanschafprijs van dit gebouw is 50 miljoen euro. Het gebouw gaat 50 jaar mee; de jaarlijkse afschrijving bedraagt gemakshalve 1 miljoen euro per jaar (lineaire afschrijving op basis van de historische aanschafprijs, geen restwaarde). In de jaarlijkse winst- en-verliesrekening zal deze 1 miljoen zichtbaar zijn bij huisvestingskosten. In de balans zien we dat het gebouw eerst een boekwaarde heeft van 50 miljoen euro, een jaar later 49 miljoen, enzovoorts. De kasuitgave van 50 miljoen euro moet wel direct worden gedaan en is zichtbaar in de vermindering van de liquide middelen en/of een hiervoor aangegane lening of hogere staatsschuld. Dit komt tot uitdrukking in het kasstroomoverzicht.

4.5 Regelgeving

Zoals gezegd bestaat de begrotingsinfrastructuur uit een reeks spelregels voor het begrotingsproces. De formele regels zijn vastgelegd in de Grondwet, de Comptabiliteitswet en allerlei Algemene Maatregelen van Bestuur en ministeriële regelingen.

Grondwet

In de Grondwet staan vijf artikelen over het begrotingsproces en de actoren in dat proces. Allereerst is in artikel 65 het aanbieden van de begrotingen (Prinsjesdag) en het uitspreken van de Troonrede geregeld. Artikel 105 bepaalt dat de begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk bij wet wordt vastgesteld. Verder staat in de Grondwet dat de wet regels stelt voor het beheer van de financiën van het Rijk. Deze regels staan in de Comptabiliteitswet. Tot slot staan in de Grondwet bepalingen over de taak en samenstelling van de Algemene Rekenkamer (artikelen 76, 77 en 78).

Comptabiliteitswet

In de Comptabiliteitswet zijn de belangrijkste regels opgenomen over het financieel beheer van het Rijk:

- de inrichting van de begrotingen;
- het begrotingsbeheer en bedrijfsvoering van het Rijk;
- het toezicht door de minister van Financiën;
- het beheer van collectieve middelen;
- de verantwoording van het Rijk en de accountantscontrole;
- de taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer.

Kern van de Comptabiliteitswet is dat ministers zelf verantwoordelijk zijn voor het beheer van hun begroting en het financieel beheer van hun ministerie. De minister van Financiën heeft een coördinerende en kaderstellende taak en houdt toezicht op de uitvoering van de begroting. Het ministerie van Financiën coördineert de opstelling van de ontwerpbegrotingen (financiële kaders, tijdschema's, begrotingspresentatie) tot en met het Financieel Jaarverslag van het Rijk. Om deze processen goed te coördineren heeft de minister van Financiën de bevoegdheid om nadere regels te stellen. Belangrijk zijn bijvoorbeeld de Rijksbegrotingsvoorschriften waarin precies staat wie welke documenten wanneer bij het ministerie van Financiën moeten aanleveren.

De toezichthoudende taak van de minister van Financiën blijkt onder andere uit de volgende regelingen. Beleidsvoornemens met financiële gevolgen moeten altijd via de minister van Financiën lopen (artikel 16 Comptabiliteitswet). De minister van Financiën kan bezwaar maken tegen ontwerpbegrotingen (artikel 12 Comptabiliteitswet) en bepalen welke informatie nodig is voor het toezicht (artikel 40 Comptabiliteitswet).

De minister van Financiën is bij de uitvoering van zijn taken gebaat bij een sterke financiële functie van de ministeries. Daarom worden de directeurs van de departementale directies Financieel Economische Zaken (FEZ) en van de Auditdienst Rijk (ADR) benoemd met instemming van de minister van Financiën (artikelen 27 en 68 van de Comptabiliteitswet).

Overige regelgeving

Er zijn nog veel meer regels dan die in de Comptabiliteitswet en de Rijksbegrotingsvoorschriften die relevant zijn voor medewerkers met een financiële functie binnen de rijksoverheid. Al deze regelgeving is opgenomen in het Handboek Financiële Regelgeving (HAFIR).²⁰

4.6 Begrotingsproces: drie fasen

In Nederland heeft het begrotingsproces maar één hoofdmoment van besluitvorming: één keer per jaar – in het voorjaar – besluit het kabinet over meerjarige budgettaire problemen en over nieuw beleid.²¹ Het kabinet presenteert deze plannen op Prinsjesdag aan de Tweede Kamer. Maar natuurlijk heeft het kabinet ook tijdens het begrotingsjaar te maken met ontwikkelingen op het gebied van de rijksbegroting. Er kunnen immers mee- en tegenvallers ontstaan bij de uitvoering van de begroting, en ieder jaar moet de minister verantwoording afleggen over het uitgevoerde beleid. Kortom, een minister is altijd bezig met zijn begroting: de voorbereiding op de nieuwe begroting, het uitvoeren van de lopende begroting en het afleggen van verantwoording over de begroting van het voorgaande jaar.

Deze continue aanpassing van de begroting is vastgelegd in de Comptabiliteitswet en in de Rijksbegrotingsvoorschriften. In de Comptabiliteitswet staat dat ieder begrotingsjaar drie fasen kent:

- de begrotingsvoorbereiding;
- de begrotingsuitvoering;
- de begrotingsverantwoording.

In de Comptabiliteitswet staat ook wanneer de regering het parlement moet informeren over de begrotingsplannen, de uitvoering en de verantwoording. Dit hele palet aan begrotingsfasen en begrotingsdocumenten wordt de begrotingscyclus genoemd. Zo'n begrotingscyclus duurt voor ieder begrotingsjaar ruim tweeënhalf jaar. Het proces voor de begroting van 2014 loopt bijvoorbeeld van oktober 2012 tot en met juni 2015. Elk jaar worden de Rijksbegrotingsvoorschriften bijgesteld, zodat per maand precies wordt beschreven welke activiteiten er nodig zijn voor de voorbereiding, uitvoering en verantwoording van de begroting.

In hoofdstuk 5 wordt nog uitgebreid ingegaan op de verschillende fasen van de begrotingscyclus, maar in het kort komt het proces op het volgende neer. In tabel 4.1 wordt als voorbeeld de cyclus voor het begrotingsjaar 2014 beschreven.

²⁰ Dit handboek is makkelijk te raadplegen op de website www.hafir.nl. Binnen HAFIR kan worden gezocht op de status van de juridische regelgeving of op onderwerp.

²¹ Zie ook hoofdstuk 3 waarin de Zalmnorm aan de orde komt.

Tabel 4.1 Begrotingscyclus voor begrotingsjaar 2014

Begrotingsvoorbereiding	
oktober 2012	<i>Start van het begrotingsproces</i> Kort na Prinsjesdag start het ministerie van Financiën met de voorbereiding van de volgende rijksbegroting en de Miljoenennota. In oktober 2012 worden de nieuwe Rijksbegrotingsvoorschriften 2013 vastgesteld. Die gaan over de verantwoording 2012, de uitvoering 2013 en de voorbereiding begroting 2014.
voorjaar 2013	<i>Hoofdbesluitvormingsmoment</i> Het kabinet neemt in het voorjaar van 2013 – tijdens het hoofdbesluitvormingsmoment – de belangrijkste beslissingen over de begroting 2014. Hier zijn maanden van voorbereiding aan voorafgegaan.
jun-sept 2013	<i>Begroting, Miljoenennota en Prinsjesdag</i> Deze beslissingen worden in de zomer uitgewerkt in de Miljoenennota en in begrotingen voor 2014. In augustus 2013 vindt de laatste besluitvorming over de begroting plaats. Op Prinsjesdag (september 2013) ontvangt het parlement de ontwerpbegrotingen.
sept-dec 2013	<i>Begrotingsbehandeling</i> Van september tot en met december behandelt het parlement vervolgens iedere begroting afzonderlijk.
Begrotingsuitvoering	
jan-dec 2014	<i>Begrotingsuitvoering en -controle</i> Nadat het parlement de begrotingen heeft goedgekeurd, kan in 2014 de uitvoering van de begroting en de controle op de uitvoering door het parlement plaatsvinden. Via de budgettaire nota's en de wijzigingen van de begrotingswetten wordt de Kamer op de hoogte gehouden van de aanpassingen in de begroting.
Begrotingsverantwoording	
feb-jun 2015	<i>Begrotingsverantwoording</i> Na het begrotingsjaar leggen de ministers verantwoording af aan de Kamer over de uitvoering van de begroting en het gevoerde beleid. De verantwoording start met het opstellen van de verantwoordingsstukken en eindigt formeel met de dechargeverlening door het parlement.

Aangezien er elk jaar een nieuwe begroting wordt opgesteld en ieder begrotingsproces ruim tweeënhalf jaar duurt, overlappen de begrotingscycli elkaar dakpansgewijs. Op ieder moment van het jaar zijn kabinet en ambtenaren dus bezig met meerdere fasen in de cyclus van de begrotingsvoorbereiding, -uitvoering en -verantwoording. Tabel 4.2 maakt dit duidelijk.

Tabel 4.2 Begrotingsproces voor de begrotingen 2010-2013

kalenderjaar -> begroting	2011	2012	2013	2014
2010	verantwoording			
2011	uitvoering	verantwoording		
2012	voorbereiding	uitvoering	verantwoording	
2013		voorbereiding	uitvoering	verantwoording

Het begrotingsproces kent een groot aantal documenten die het besluitvormingsproces ondersteunen. We onderscheiden drie soorten documenten: budgettaire brieven, budgettaire nota's en begrotingswetten.

Budgettaire brieven

Budgettaire brieven worden door de minister van Financiën aan individuele collega's of aan de ministerraad gestuurd. In deze brieven staan overzichten van de actuele budgettaire situatie, plus voorstellen en oplossingen waarover in de ministerraad wordt gesproken en besloten. De brieven zijn vertrouwelijk en worden niet aan het parlement gestuurd. Voorbeelden zijn de Kaderbrief, de Julibrief en de Augustusbrief.

Budgettaire nota's

Budgettaire nota's zijn documenten die de minister van Financiën, mede namens zijn collega's, naar het parlement stuurt om de leden te informeren over het financieel-economische beleid van het kabinet. Zij zijn vaak het sluitstuk van een periode van intensieve onderhandelingen tussen de vakministers en de minister van Financiën. De bekendste budgettaire nota is de Miljoenennota die op Prinsjesdag wordt gepubliceerd. Deze nota gaat over de plannen van het kabinet voor het komende jaar en bevat ook passages over de uitvoering van de rijksbegroting voor het lopende jaar. Daarnaast zijn er uitvoeringsnota's zoals de Voorjaarsnota (uiterlijk 1 juni naar de Kamer) en de Najaarsnota (uiterlijk 1 december naar de Kamer). Deze nota's geven een beeld van de uitvoering van de lopende begroting.

De budgettaire nota's hebben strikt genomen een informerend en samenvattend karakter. Ze worden wel behandeld door het parlement, maar worden niet formeel goedgekeurd of geautoriseerd en kunnen dus ook niet worden geamendeerd. Wel kan de Tweede Kamer door moties belangrijke politieke toezeggingen afdwingen. Dit komt in de praktijk regelmatig voor. De nota's spelen dan ook een belangrijke rol in het politieke debat over het budgettaire beleid.

Begrotingswetten

Begrotingen zijn in formele zin begrotingswetten. In deze wetten staan de ramingen van de verplichtingen, de uitgaven en de niet-belastingontvangsten voor een bepaald begrotingsjaar. Zij hebben de status van een wetsvoorstel en volgen dan ook de gewone wetgevingsprocedure. De ontwerpbegrotingen zijn voorzien van een toelichting, zijn ondertekend door de verantwoordelijke minister en worden ingediend door de minister van Financiën. Als een minister een ontwerpbegroting wil wijzigen kan dat, zolang de wet nog niet is aangenomen, via een Nota van Wijziging. Als de wet is aangenomen, kan een minister alleen nog wijzigingen aanbrengen via een suppletoire begrotingswet.

Tabel 4.3 Budgettaire nota's en wetten

Budgettaire nota's van de minister van Financiën	Begrotingswetten van vakministers	Moment van indiening
Miljoenennota	ontwerp van wet	derde dinsdag in september
Voorjaarsnota	1e Suppletoire Wet	vóór 1 juni
Miljoenennota (t+1)		derde dinsdag in september
Najaarsnota	2e Suppletoire Wet	vóór 1 december
Financieel Jaarverslag Rijk	Slotwet	derde woensdag in mei



DERDE DINSDAG
IN SEPTEMBER

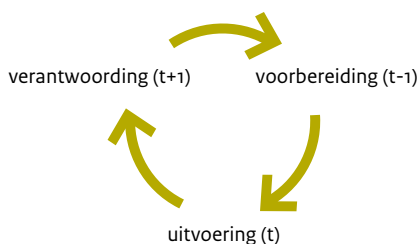
5 De drie fasen van het begrotingsproces

Maaïke Adema en Jacob van Gent

5.1 Het begrotingsproces

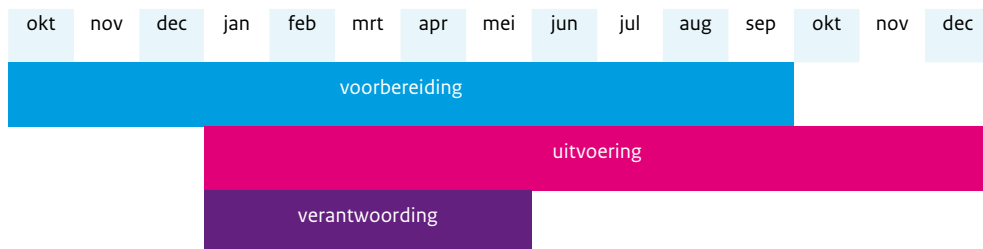
Het begrotingsproces begint met het opstellen van de begroting en eindigt met de decharge door het parlement. Dit proces bestaat uit drie fasen: de begrotingsvoorbereiding, de uitvoering en de verantwoording.

Figuur 5.1 De begrotingscyclus



Het gehele begrotingsproces beslaat ruim tweeënhalfjaar. De begrotingsvoorbereiding van het jaar t start al in het najaar van het jaar $t-2$ en eindigt op Prinsjesdag van het jaar $t-1$, wanneer het kabinet de ontwerpbegrotingen en de Miljoenennota aan de Tweede Kamer aanbiedt. Daarna is het aan het parlement om de voorgestelde uitgaven te autoriseren. De begrotingsuitvoering duurt het hele kalenderjaar t , van 1 januari tot en met 31 december. Het verantwoordingsproces start in januari van het jaar $t+1$ en loopt tot aan de derde woensdag in mei, wanneer het kabinet het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) en de departementale jaarverslagen aan het parlement stuurt. De cyclus eindigt formeel als het parlement decharge verleent. Vanwege de lange doorlooptijd van een complete begrotingscyclus lopen de cycli van verschillende begrotingen voortdurend door elkaar heen. Zo loopt tijdens een groot deel van het jaar de begrotingsuitvoering van het lopende jaar parallel aan de begrotingsvoorbereiding van het volgende jaar en de verantwoording over het voorgaande jaar. Figuur 5.2 maakt dat duidelijk.

Figuur 5.2 Tijdschema samenloop begrotingsvoorbereiding, -uitvoering en -verantwoording



5.2 Begrotingsvoorbereiding

Figuur 5.3 Tijdslijn begrotingsvoorbereiding

oktober (t-2)	↓	• Rijksbegrotingsvoorschriften
februari - maart (t-1)	↓	• cCEP-raming CPB • Kaderbrief
maart - april	↓	• beleids-/uitvoeringsbrieven • CEP-raming CPB • bilaterale onderhandelingen
april - mei	↓	• Besluitvormingsmemorandum uitgavenkant begroting
juni - juli	↓	• juni-raming CPB (kMEV) • Julibrief
juli - augustus	↓	• cMEV- & MEV-raming CPB • Besluitvormingsmemorandum inkomstenkant begroting • Augustusbrief • Miljoenennota en ontwerpbegrotingen
september - december	↓	• 3e dinsdag van september: Prinsjesdag • Algemene Politieke Beschouwingen in de Staten-Generaal • Algemene Financiële Beschouwingen in de Staten-Generaal
oktober - december	↓	• begrotingsbehandelingen en autorisatie in de Staten-Generaal

5.2.1 Van start tot hoofdbesluitvormingsmoment

De Rijksbegrotingsvoorschriften

Het opstellen van de begrotingen en de Miljoenennota begint al in een vroeg stadium. Kort na Prinsjesdag, ongeveer halverwege oktober van het jaar $t-2$, stuurt de minister van Financiën de Rijksbegrotingsvoorschriften voor het nieuwe jaar aan de vakministers. De voorbereiding van de Miljoenennota start dus eigenlijk al een jaar voordat deze uitkomt.

De Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) zijn een nadere invulling van de algemene regels in de Comptabiliteitswet²². Deze voorschriften zijn de basis van het begrotingsproces: alle ministers baseren hun begrotingen op dezelfde uitgangspunten. De Rijksbegrotingsvoorschriften beschrijven onder andere hoe de begroting eruit moet zien en welke onderdelen deze moet bevatten. Daarnaast bevatten ze een gedetailleerd tijdschema dat aangeeft wanneer de ministers welke begrotingsinformatie aan het ministerie van Financiën moeten sturen. Op deze manier vervult de minister van Financiën zijn rol als coördinator van het begrotingsproces.

Nieuwe ramingen van het CPB: het CEP

Zoals beschreven in hoofdstuk 3, baseert het kabinet zijn budgettaire ruimte op de ramingen van het CPB. Bij de voorjaarsbesluitvorming wordt gebruik gemaakt van het Centraal Economisch Plan (CEP) van het CPB. In het CEP staan de nieuwste cijfers over de stand van de economie. Het gaat dan bijvoorbeeld om de economische groei, de inflatie, lonen en prijzen, de stand van de rente, de werkloosheid en de zorg. De ministeries ontvangen deze cijfers in februari eerst in een conceptversie (de cCEP). In maart volgt de definitieve publicatie van het CEP. Deze cijfers zijn van grote invloed op de begroting en op de verwachte budgettaire ruimte in de volgende jaren: is er meer of minder geld te besteden?

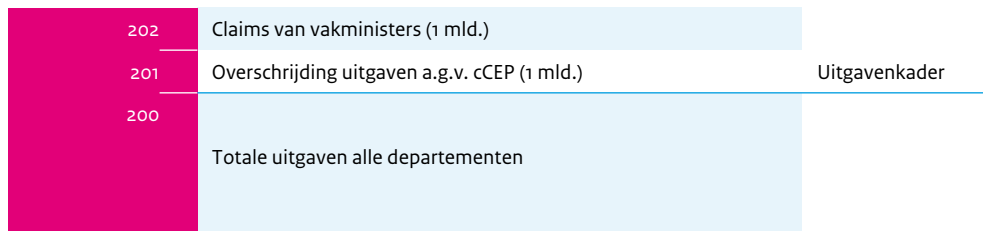
Kaderbrief

Als de minister van Financiën de budgettaire ruimte op basis van het cCEP heeft vastgesteld, kan hij een Kaderbrief opstellen. Dit is een brief aan zijn collega-ministers waarin hij aangeeft hoe de uitgaven en ontvangsten in de collectieve sector zich hebben ontwikkeld, en hoeveel budgettaire ruimte er zal zijn voor de komende begroting. Vaak neemt hij ook reeds bekende knelpunten op in de brief. Zo laat hij zien dat de wensen van zijn collega-ministers niet, of moeilijk gehonoreerd kunnen worden.

22 De Rijksbegrotingsvoorschriften zijn te vinden via rbv.minfin.nl.

Figuur 5.4 Voorbeeld budgettaire situatie in Kaderbrief

(in miljarden euro)



Figuur 5.4 laat zien dat de uitgaven met 1 miljard euro dreigen te worden overschreden door nieuwe inzichten in het cCEP. Daarnaast hebben de vakministers samen claims ingediend voor nog eens 1 miljard euro. In dit voorbeeld laat de minister van Financiën dus niet alleen zien dat er geen ruimte voor aanvullende wensen is, maar ook dat de vakministers moeten bezuinigen.

In de Kaderbrief wordt dus in hoofdlijnen beschreven of er bezuinigd moet worden, of dat er juist ruimte is voor extra uitgaven, lastenverlichting of het verbeteren van de overheidsfinanciën (door het verlagen van de schuld). De Kaderbrief is dus de basis voor de begrotingsonderhandelingen die de ministers in het voorjaar voeren.

Beleidsbrief

Het werk bij de vakministeries staat intussen niet stil. De directies Financieel Economische Zaken (FEZ) zijn al vroeg in het jaar begonnen om alle interne wensen en problemen te inventariseren. Het beleid is de basis voor de begroting. Dus gaat het om vragen als: Hoeveel geld is er nodig voor een bepaald project of regeling? Hoeveel mensen gaan er aan dat project werken? Is er wet- en regelgeving nodig om het project te starten? De FEZ-medewerkers praten met de medewerkers die de projecten en regelingen uitvoeren. Zij weten immers goed wat er moet gebeuren en wat er nodig is om een project van de grond te krijgen en goed te laten draaien. Ook praten de FEZ-medewerkers met de top van het ministerie: daar komen de aanwijzingen over het beleid vandaan. Beleid dat voortkomt uit evaluaties van bestaande regelingen en projecten, of uit door de politiek bepaalde nieuwe prioriteiten. Daar moet dan financiële ruimte voor worden gevonden.

De directie FEZ beoordeelt of de gewenste middelen echt noodzakelijk zijn; of er misschien efficiënter gewerkt kan worden; of de onderbouwing deugdelijk is; en of de ingediende plannen een goede vertaling zijn van het door het kabinet en de minister gewenste beleid. Na een interne afweging stuurt iedere minister halverwege maart een brief naar de minister van Financiën waarin hij aangeeft welke zaken onderdeel moeten uitmaken van de besluitvorming over het budget voor het komende jaar. In deze brieven staan de budgettaire mee- en tegenvallers, de claims voor nieuw beleid en de oplossingen voor tegenvallers en beleidswensen. Dit is de Beleidsbrief. De Beleidsbrieven geven de minister van Financiën een goed overzicht van budget en wensen.

In jaren dat er door budgettaire krapte weinig tot geen ruimte is voor nieuw beleid en de aandacht hoofdzakelijk gericht is op het oplossen van tegenvallers, wordt de brief ook wel de Uitvoeringsbrief genoemd.

Bilaterale onderhandelingen

Na de aanlevering van de Beleidsbrieven starten de begrotingsonderhandelingen. Deze worden in april/mei afgerond. In de tussenliggende weken neemt het kabinet belangrijke besluiten: de voorjaarsonderhandelingen zijn immers de basis voor de volgende Miljoenennota en begrotingen van het komende jaar. Er gelden regels waaraan de ministers zich moeten houden. Dit zijn de begrotingsregels, ofwel de regels budgetdiscipline.

De begrotingsregels²³

De begrotingsregels worden aan het begin van een kabinetsperiode vastgesteld. Zo weten ministers en parlement wat de budgettaire spelregels zijn. Hoewel de regels af en toe wijzigen, zijn de belangrijkste begrotingsregels al jaren min of meer onveranderd gebleven.

Regel: iedere minister is verantwoordelijk voor zijn of haar eigen begroting

Een belangrijke en zeer kenmerkende afspraak binnen het Nederlandse begrotingsbeleid is dat iedere minister verantwoordelijk is voor zijn of haar eigen begroting. De ministers stellen ieder hun eigen begroting op, verdedigen hun begroting in de Tweede Kamer en leggen aan het eind van het begrotingsjaar ook zelf verantwoording af. Dit geldt ook voor de minister van Financiën, die niet alleen verantwoordelijk is voor de totale rijksuitgaven, maar ook voor de begroting van de het ministerie van Financiën.

De Tweede Kamer zal dan ook de vakminister, en niet de minister van Financiën, ter verantwoording roepen als zij vragen heeft over financiële kwesties op een specifiek beleidsterrein. Een vakminister heeft dus een grote financiële verantwoordelijkheid.

Regel: meevallers zijn er om tegenvallers mee te dekken en niet om nieuw beleid mee te bekostigen.

Regel: nieuw beleid moet worden gedekt met ombuigingen binnen de eigen begroting

Regel: per saldo meevallers of meevallers op recentelijk toegevoegde extra middelen vallen vrij ten gunste van de algemene middelen.

Ook al is iedere minister verantwoordelijk voor zijn eigen begroting, dit betekent niet dat de vakminister volledig vrij is om te schuiven binnen de begroting. Zo mogen meevallers niet (zomaar) worden ingezet om nieuw beleid te financieren. Meevallers worden eerst ingezet om tegenvallers te compenseren.

²³ Zie ook bijlage Begrotingsregels 2013-2017

Zo kan een meevaller door een lagere instroom van studenten bijvoorbeeld gebruikt worden om een tegenvaller in het basisonderwijs te financieren.

Tegenvallers moeten altijd worden gecompenseerd. Als de meevallers op een begroting niet groot genoeg zijn om alle tegenvallers te dekken, dan moet een minister bezuinigen om de rest van de tegenvallers te financieren. Als de tegenvaller in het basisonderwijs bijvoorbeeld zó groot is, dat deze niet betaald kan worden uit de meevaller bij de studenten, dan kan de minister bijvoorbeeld bezuinigen op de publieke omroep.

Pas als alle tegenvallers zijn opgelost, is er eventueel ruimte voor nieuw beleid. Maar de minister van Financiën zal dan weer kijken naar de aard van de mee- of tegenvaller. Gaat het om een conjuncturele, tijdelijke meevaller door gunstige economische ontwikkelingen? Of gaat het om een structurele, blijvende meevaller? Een conjuncturele meevaller mag alleen worden gebruikt voor tijdelijke uitgaven, en dus niet voor structurele uitgaven. In principe wordt de inzet van per saldo meevallers integraal afgewogen. Ze vallen dus vrij voor de algemene middelen en de ministerraad kan besluiten waar ze deze inzet. Hetzelfde geldt voor bepaalde intensiveringen die een kabinet gedaan heeft. Als blijkt dat het geld toch niet allemaal nodig is, dan komt het weer ten goede aan de algemene middelen. Op deze manier kan het kabinet opnieuw integraal afwegen wat de beste bestemming is.

Regel: mee- en tegenvallers moeten tijdig aan de minister van Financiën en aan de ministerraad worden gemeld.

In ruil voor de grote eigen financiële verantwoordelijkheid van de vakministers, vraagt de minister van Financiën om openheid bij zijn collega's. Als een vakminister een mee- of tegenvaller ziet aankomen, moet hij dat tijdig aan het ministerie van Financiën melden. Zo houdt de minister van Financiën altijd het overzicht over alle ontwikkelingen in de rijksuitgaven. Bovendien kan het probleem zo tijdig worden opgelost.

Regel: iedere tegenvaller moet in principe gecompenseerd worden binnen het ministerie of de sector waar de tegenvaller zich voordoet. Dit heet 'specifieke compensatie'.

De basishouding van de minister van Financiën is dat de vakminister zijn problemen zelf oplost. Tegenvallers kunnen niet naar de minister van Financiën worden doorspeeld. Als er zich bijvoorbeeld meer studenten op universiteiten aanmelden dan was voorzien in de begroting van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, dan moet de minister dat zelf oplossen. Bijvoorbeeld door het collegegeld te verhogen.

Ook tegenvallers bij één van de drie uitgavenkaders²⁴ moeten worden opgelost binnen dat uitgavenkader zelf. Bijvoorbeeld als de werkloosheid stijgt waar-

²⁴ De drie uitgavenkaders betreffen het kader voor de Rijksbegroting in enge zin, het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid en het Budgettair Kader Zorg. Zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.4.

door de uitgaven voor uitkeringen enorm toenemen, kan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geen beroep doen op meevallers bij de gezondheidszorg. Hij of zij zal zelf dekking moeten vinden binnen het uitgavenkader van de sociale zekerheid.

Overigens kunnen ministers binnen hun begroting beperkt gebruik maken van de eindejaarsmarge. Hiermee kunnen gelden van het ene naar het andere begrotingsjaar worden verschoven. Hiermee wordt een ondoelmatige besteding van middelen aan het einde van het jaar voorkomen. De eindejaarsmarge bedraagt 1% van de begroting.

Regel: alleen in uitzonderlijke gevallen kan de ministerraad besluiten tot compensatie via het algemene beeld. Dit heet 'generale compensatie'.

In uitzonderlijke gevallen kan de ministerraad besluiten om een bepaalde minister te compenseren uit het algemene beeld. Dat kan gebeuren als het probleem van de vakminister zó groot is dat hij of zij het onmogelijk zelf kan dekken. Bijvoorbeeld na een dijkdoorbraak met grote schade of de uitbraak van een dierziekte. Deze compensatie moet passen binnen het uitgavenkader. Als er – bijvoorbeeld door gunstige economische ontwikkelingen – ruimte is ontstaan in het uitgavenkader, dan kan dit zonder andere ministers te korten. Als er geen ruimte is dan compenseert het kabinet deze kosten via de begrotingen van andere ministeries.

Hoge kosten zijn zeker geen garantie voor compensatie door het ministerie van Financiën. De minister van Financiën zal ook kijken naar de aard van de meegenomen tegenvallers. Wat voor soorten claims kunnen we onderscheiden? Budgettaire voorstellen kunnen we grofweg onderverdelen in twee categorieën: autonoom en beleidsmatig. Als een ministerie te maken krijgt met kosten die zijn ontstaan zonder dat er een beleidsmatige beslissing aan voorafging, dan noemen we deze kosten autonoom. Een dijkdoorbraak, de uitbraak van een dierziekte en een hogere instroom van studenten zijn voorbeelden van autonome kosten, ook wel tegenvallers genoemd. Het kabinet heeft immers niet bewust op deze tegenvallers aangestuurd, al kan het wel een gevolg zijn van falend beleid.

We noemen een voorstel beleidsmatig, als een departement bewust beleid heeft gevoerd met financiële gevolgen. Het verkleinen van schoolklassen en de aankoop van een Joint Strike Fighter zijn voorstellen die niet uit de lucht komen vallen. Dergelijke uitgaven zijn het gevolg van een bewuste beslissing. Dit noemen we beleidsmatige intensiveringen: het kabinet trekt geld uit voor nieuw beleid. Maar het kabinet kan er uiteraard ook voor kiezen om minder geld uit te geven. Dat noemen we een bezuiniging of, in Haagse termen, een ombuiging.

Zijn begrotingsregels rigide?

De begrotingsregels staan in Nederland niet in een wet en er is dus ook geen jurisprudentie opgebouwd. De regels zijn wel onderdeel van de afspraken tus-

sen de coalitiepartijen in het kabinet. Tijdens het Constituerend Beraad, de eerste ministerraad van een nieuw kabinet, worden behalve het regeerakkoord ook de begrotingsregels vastgesteld en ligt de brief over de samenwerking met de minister van Financiën op tafel. De begrotingsregels zijn opgesteld om discussies over mee- en tegenvallers te ordenen. Ze bieden een basis voor de bilaterale onderhandelingen tussen de vakministers en de minister van Financiën en de gesprekken tussen de Inspectie der Rijksfinanciën en de directies FEZ.

Tijdens de voorjaarsonderhandelingen onderhandelen de ministers niet allemaal tegelijkertijd met elkaar. De minister van Financiën nodigt eerst iedere vakminister afzonderlijk uit voor een bilateraal overleg. Deze gesprekken worden goed voorbereid door medewerkers van de IRF (onderdeel van het ministerie van Financiën) en de directie FEZ van het vakministerie. Het voordeel van een bilateraal overleg 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 of zij het totaalbeeld overziet, maar zijn collega's nog niet.

Zoals gezegd vindt er ambtelijk overleg plaats over de Beleidsbrief. Dit start vaak al ruim voor de definitieve aanlevering van de brief zelf. In eerste instantie zijn dit voornamelijk besprekingen tussen de directies FEZ en de IRF. Zij bereiden een 'hoog-ambtelijk' overleg voor tussen de secretaris-generaal van een ministerie en de directeur-generaal Rijksbegroting van het ministerie van Financiën. Dit noemen we een SG/DG-overleg. De geschilpunten die na dit gesprek overblijven zijn onderwerp van een politiek overleg tussen de vakminister en de minister van Financiën: het begrotingsbilateraal.

De Inspectie der Rijksfinanciën

De Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) valt onder het directoraat-generaal voor de Rijksbegroting. De Inspectie is verdeeld in verschillende secties en twee stafbureaus. Iedere sectie adviseert de minister van Financiën over het beleidsterrein van één of meer vakdepartementen. Vanwege deze rol worden zij ook wel de 'oren en ogen' van de minister van Financiën genoemd. De IRF doet haar best doen om claims af te houden of om andere (goedkopere) beleidsopties of financieringswijzen voor te stellen. Ook streeft de IRF ernaar om, in het verlengde van de directies FEZ, bij ieder beleidsterrein kritisch te kijken naar nut en noodzaak van beleid en de rol van de overheid. De IRF biedt zo een kritisch tegenwicht voor de beleidsdirecties van de vakministeries. In deze rol hebben zij veel contact met de directies FEZ. Het hele onderhandelingsproces is een continu spel waarin beide partijen soms tegenover elkaar staan en soms juist samen optrekken. Goede communicatie tussen beide directies is daarbij essentieel.

Besluitvormingsmemorandum en ministerraadbehandeling

Op basis van de individuele onderhandelingen, stelt de minister van Financiën een memorandum op: het Besluitvormingsmemorandum. In dit memorandum staan alle mee- en tegenvallers en eventuele ombuigingen en intensiveringen. Ook laat de minister in dit memorandum zien hoe de uitgavenkaders sluiten. Dit stuk wordt behandeld in de ministerraad, maar gaat niet naar de Tweede Kamer.

Voor een succesvolle behandeling in de ministerraad is het belangrijk dat alle ministers, en zeker ook alle politieke partijen die deel uitmaken van de coalitie, gelijk behandeld worden. Daarom overlegt de minister van Financiën tijdens het onderhandelingsproces regelmatig met de minister-president, die meestal van een andere politieke partij is. Nadat de ministerraad het memorandum heeft vastgesteld, worden de bijbehorende budgettaire veranderingen opgenomen in de begrotingsadministratie. De vakministeries werken vervolgens verder aan het verdelen van eventuele taakstellingen of extra middelen.

5.2.2 De periode tussen de uitgavenbesluitvorming en Prinsjesdag

Met het aannemen van het Besluitvormingsmemorandum is de besluitvorming over de uitgaven afgerond. Formeel worden deze begrotingsvoorstellen voor het komend jaar pas openbaar gemaakt op Prinsjesdag, in de Miljoenennota en de ontwerp-begrotingen.

Behalve over de uitgaven, moet het kabinet ook besluiten nemen over de inkomstenkant van de begroting. Deze lastenbesluitvorming vindt plaats in augustus. In de tussenliggende maanden zijn er de Juniramingen van het CPB en de Julibrief.

Juniramingen

In juni ontvangen de ministeries het eerste concept van de Juniraming van het CPB. Deze wordt ook wel koninginne-MEV, of kortweg kMEV genoemd. In deze raming rekent het CPB de effecten van de voorjaarsonderhandelingen door en staan de nieuwe ontwikkelingen over bijvoorbeeld de groei, de werkloosheid en de wereldhandel.

Julibrief

Op basis van deze Juniramingen becijfert het ministerie van Financiën welke gevolgen de CPB-cijfers hebben voor de inkomsten en uitgaven. De minister van Financiën informeert de ministerraad hierover in de Julibrief. Vaak geeft de Julibrief ook een indicatie of er – later in de zomer – nog kleine bijstellingen moeten plaatsvinden in het maatregelenpakket van het voorjaar.

De Julibrief wordt soms gebruikt om afspraken die in het voorjaar zijn gemaakt, verder te verwerken in een begroting. Bijvoorbeeld een algemene taakstelling: als zo'n taakstelling in de voorjaarsbesluitvorming is afgesproken, is er op dat moment vaak te weinig tijd om de kortingen direct in te vullen op de begroting van de vakdepartementen.

Augustusbrief, besluitvorming over inkomstenkant en cMEV

Begin augustus ontvangen de ministeries een tweede set cijfers van het CPB: de concept Macro Economische Verkenning, afgekort als cMEV. In deze raming is de inhoud van het Besluitvormingsmemorandum definitief verwerkt, net als de laatste inzichten over de economie. Op basis van deze inzichten becijfert het ministerie van Financiën opnieuw welke effecten de cijfers hebben op de uitgaven, maar vooral ook hoe de belastingen, premies en koopkracht zich ontwikkelen. De cijfers over de koopkracht liggen gevoelig bij politici. Een koopkrachtdaling in de Miljoenennota is immers een impopulaire boodschap.

In augustus vindt er een kleine besluitvormingsronde plaats over de inkomsten. Niet alle vakministers zijn betrokken bij beleid dat de koopkracht beïnvloedt; er vinden dus geen bilaterale begrotingsbesprekingen plaats. Meestal wordt de vierhoek (de onderraad met de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Economische Zaken, Financiën en Algemene Zaken) gebruikt om deze besluitvorming voor te bereiden. Als de ministers het eens zijn over de hoogte van de belastingen en premies, dan stelt de minister van Financiën de Augustusbrief op.

Miljoenennota en ontwerpbegroting

In de zomermaanden werken de vakministeries aan de teksten van de ontwerpbegroting, terwijl het ministerie van Financiën sleutelt aan de Miljoenennota. Via diverse afstemmingsrondes worden alle stukken in speciale extra ministerraden, de begrotingsraden, besproken.

De ontwerpbegrotingen en de Miljoenennota worden nog aangepast aan cijfers van de cMEV en aan de afspraken uit de Augustusbrief. Vervolgens stuurt de minister van Financiën de Miljoenennota en de begrotingen voor advies naar de Raad van State. Dit moet uiterlijk 1 september gebeuren. De Raad van State toetst de kwaliteit van de begroting wetstechnisch, juridisch en beleidsinhoudelijk. 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 Nader Rapport. Vervolgens gaan advies en reacties samen met de begrotingen naar het parlement.

Op Prinsjesdag, tegelijk met de presentatie van de ontwerpbegrotingen en de Miljoenennota, komt het CPB met de nieuwste inzichten over de economie: de Macro Economische Verkenning (MEV). Meestal wijkt dit niet echt af van de cMEV. Toch krijgen de ministeries van tevoren een concept te zien, zodat de Miljoenennota en de ontwerpbegrotingen nog kunnen worden bijgesteld.

5.2.3 Behandeling in het Parlement

Prinsjesdag

Op de derde dinsdag in september leest de koningin in de Ridderzaal de Troonrede voor. In deze rede worden de prioriteiten van het regeringsbeleid benoemd. Na het voorlezen van de Troonrede biedt de minister van Financiën in het traditionele kof-

fertje de ontwerpbegrotingen en de Miljoenennota aan de Tweede Kamer aan. Deze stukken zijn voorzien van het advies van de Raad van State en de reacties van het kabinet daarop.

Algemene en Financiële beschouwingen

De dagen direct na Prinsjesdag vinden de Algemene Politieke Beschouwingen plaats. Tijdens deze beschouwingen verdedigt de minister-president het regeringsbeleid tegenover de volledige Tweede Kamer. Hij gaat daarover in debat met de Kamer; het zijn dan de fractievoorzitters die het woord voeren. Ongeveer twee weken later vinden vervolgens de Financiële Beschouwingen plaats. Tijdens deze beschouwingen gaat de minister van Financiën in debat over het financieel-economisch beleid met de financiële woordvoerders van de fracties. Voor meer begrotingsinhoudelijke vragen verwijst de minister meestal door naar de behandeling van de begroting van het betreffende ministerie. Ook in de Eerste Kamer zijn er Algemene Politieke en Financiële beschouwingen.

Begrotingsbehandelingen

In de maanden na Prinsjesdag worden de begrotingen van de ministeries behandeld door de Tweede en Eerste Kamer. Iedere minister komt naar de Kamer om zijn eigen begroting te verdedigen. De Tweede Kamer heeft daarbij het recht om de begrotingsvoorstellen van de minister aan te passen: het amendementsrecht. In een amendement geeft de indiener aan hoe de begrotingswet volgens hem moet worden aangepast. Als de indiener een meerderheid van de Kamerleden voor het voorstel weet te winnen, dan wordt het amendement aangenomen en is de verandering van de wet een feit. De Tweede Kamer kan het kabinet ook vragen om iets te doen via een motie. Dit is een minder zwaar middel dan een amendement, omdat een aangenomen motie niet onmiddellijk de begrotingswet aanpast. Toch kan een minister een aangenomen motie niet makkelijk naast zich neerleggen.

Verskil tussen een amendement en motie

Via een amendement kan de Kamer een wetswijziging voorstellen. In het geval van de begrotingswet kan zij dus het uitgavenplafond van een bepaald artikel verlagen en van een ander artikel verhogen. Als een amendement wordt aangenomen, dan is daarmee de aanpassing van de wet een feit. Een minister zal zich dan aan de nieuwe uitgavenplafonds moeten houden. Een motie is geen aanpassing van een wetsvoorstel. In een motie verzoeken de indieners een minister of het gehele kabinet om iets te doen of juist na te laten. Als een motie wordt aangenomen, is dat een uitspraak van de Kamer. Het kabinet geeft vervolgens aan hoe zij het verzoek zal invullen. Het is goed gebruik dat de Kamer bij een motie met budgettaire consequenties aangeeft waar de dekking vandaan moet komen.

Nadat de Tweede Kamer de begrotingen heeft goedgekeurd, worden ze ook in de Eerste Kamer behandeld. De Eerste Kamer heeft overigens geen recht van amendement en kan een begrotingswetvoorstel alleen aannemen of verwerpen.

5.3 Begrotingsuitvoering

Figuur 5.5 Tijdslijn begrotingsuitvoering

april - mei	↓	• Voorjaarsnota en 1e Suppletoire Begroting naar de TK (voor 1 juni)
september	↓	• Vermoedelijke uitkomsten naar TK
november	↓	• Najaarsnota en 2e Suppletoire Begroting naar de TK (voor 1 december)

5.3.1 Start van het begrotingsjaar

De begrotingsuitvoering beslaat een heel kalenderjaar en begint dus op 1 januari. Formeel is een minister pas gemachtigd om geld uit te geven nadat de Eerste en de Tweede Kamer hebben ingestemd met de uitgavenplafonds in de begroting. In de praktijk mag een minister wel uitgaven doen, ook als de begroting nog niet formeel is goedgekeurd.

5.3.2 Wijzigingen in de begroting

De begroting is niet statisch. Tijdens het begrotingsjaar gebeurt er van alles waardoor de vastgestelde begrotingsbedragen moeten worden aangepast. Soms blijkt dat de veronderstellingen die bij het opstellen van de begroting zijn gebruikt, achterhaald zijn. Het CPB kan nieuwe ramingen publiceren over bijvoorbeeld de economische groei, de loon- en prijsontwikkeling, de werkloosheid of de rentestand. Dergelijke macro-economische variabelen hebben invloed op de inkomsten en uitgaven van het Rijk. Meer economische groei betekent immers meer (belasting)inkomsten; meer werkloosheid betekent een hoger beroep op sociale voorzieningen als de WW en de bijstand, en een hogere rente betekent dat het financieren van de staatsschuld duurder wordt. Maar ook meer of juist minder gebruik van subsidieregelingen of fiscale faciliteiten, vertragingen in de uitvoering van beleid of een plotselinge calamiteit (zoals een natuurramp of een euroland in nood) kunnen een aanpassing van de begroting noodzakelijk maken.

In de Comptabiliteitswet is vastgelegd dat de minister van Financiën de Tweede Kamer drie keer per jaar informeert over de begrotingsuitvoering. Dat doet hij via budgettaire nota's, die de minister na goedkeuring door de ministerraad aan het parlement stuurt: de Voorjaarsnota, de Vermoedelijke Uitkomsten en de Najaarsnota.

De Voorjaarsnota moet uiterlijk op 1 juni van het begrotingsjaar aan de Tweede Kamer worden gestuurd, de Vermoedelijke Uitkomsten (informatie over de uitvoering

als onderdeel van de Miljoenennota) verschijnen op Prinsjesdag en de Najaarsnota wordt uiterlijk op 1 december van het begrotingsjaar gepubliceerd. In de budgettaire nota's presenteert de minister van Financiën het uitvoeringsbeeld voor de hele rijksbegroting. Tegelijk met de Voorjaarsnota worden de Eerste Suppletoire Begrotingswetten aan de Tweede Kamer gestuurd. De Najaarsnota wordt vergezeld door de Tweede Suppletoire Begrotingswetten.

Suppletoire begrotingswetten

Ministers kunnen na goedkeuring van hun begroting voor een maximumbedrag geld uitgeven op een bepaald beleidsterrein. Meevallers in de uitvoering zijn dus geen probleem. De minister mag immers ook minder uitgeven dan hij vooraf heeft aangegeven. Maar wanneer hij méér wil uitgeven of wanneer hij meevallers een andere bestemming wil geven, moet hij opnieuw toestemming vragen aan de Eerste en Tweede Kamer. Dat gebeurt door een suppletoire begrotingswet. Zo wordt het parlement achteraf niet voor voldongen feiten geplaatst en is het mogelijk om beleid tussentijds bij te sturen. Het aantal suppletoire wetten is in theorie onbeperkt. In de praktijk worden er tijdens het begrotingsjaar voor ieder begrotingshoofdstuk twee suppletoire begrotingswetten aan de Eerste en Tweede Kamer gestuurd: de Eerste Suppletoire Begrotingswet in het voorjaar en de Tweede Suppletoire Begrotingswet in het najaar. Voor wijzigingen die niet kunnen wachten tot de volgende Suppletoire Begrotingswet vraagt een minister soms via een brief aan beide Kamers om toestemming.

Ondanks de verantwoordelijkheid voor hun eigen begroting, mogen ministers geen begrotingsstukken aan het parlement sturen zonder toestemming van de minister van Financiën. De minister van Financiën is immers op grond van de Comptabiliteitswet belast met het toezicht op de uitvoering van de begrotingen. De Comptabiliteitswet geeft de minister van Financiën daarom ook de bevoegdheid om voor te schrijven welke gegevens de ministers aan hem moeten verstrekken voor die toezichthoudende taak. Die rapportageverplichtingen zijn onderdeel van de Rijksbegrotingsvoorschriften. Ministeries geven elke maand inzicht in de realisatiecijfers per begrotingsartikel (maandstaat). Daarnaast rapporteren zij, voor elke budgettaire nota of brief, over hun vooruitzichten voor het hele jaar. Dit noemen we het 'vermoedelijk beloop'. In deze rapportages stellen de ministeries wijzigingen op hun begroting voor (begrotingsmutaties). De inspecteurs van de IRF beoordelen deze voorstellen: zij toetsen of ze voldoen aan de begrotingsregels en of ze doelmatig en doeltreffend zijn.

De informatieoverdracht tussen vakministeries en het ministerie van Financiën is grotendeels geautomatiseerd via het Rijksbegroting Informatie Systeem (RIS). Onderdeel van het RIS is het Interdepartementaal Budgettaire Overleg Systeem (IBOS). Het vakministerie legt hierin alle voorgestelde begrotingsmutaties vast, met een korte toelichting. De IRF kan deze mutaties vervolgens goedkeuren of afkeuren. De goedgekeurde begrotingsmutaties worden opgenomen in de suppletoire begrotingswetten en vormen de basis voor de budgettaire nota's die de minister van Financiën aan de Tweede Kamer stuurt.

Kasmanagement

Wanneer het parlement de begroting heeft geautoriseerd, kan het kabinet het voorgenomen beleid uitvoeren en de gereserveerde bedragen uitgeven. Het is dan wel belangrijk dat er iedere dag genoeg geld beschikbaar is op de bankrekening van de Staat, om alle uitgaven van alle ministeries te kunnen doen. De ene dag komt er veel (belasting)geld binnen, de andere dag wordt er juist veel geld uitgegeven. Maar de Staat mag 's nachts niet rood staan. Het Agentschap van het ministerie van Financiën moet daarvoor zorgen: het agentschap is verantwoordelijk voor het kasmanagement van het Rijk. Dat betekent dat het bij een (dreigend) kastekort snel geld moet lenen. Bij een kasoverschot lenen ze juist geld uit op de geldmarkt. Daarmee 'verdient' het Agentschap rente.

Om een goede kasplanning te kunnen maken, leveren alle ministeries maandelijks hun kasprognoses aan bij het ministerie van Financiën. Daarin staat hoeveel geld ze op korte termijn nodig hebben.

Naast het dagelijkse kasmanagement is het Agentschap ook verantwoordelijk voor het beheer van de Nederlandse staatsschuld.

5.3.3 Tot en met de Voorjaarsnota

De eerste vijf maanden van de begrotingsuitvoering, van 1 januari tot en met 1 juni, lopen helemaal parallel aan de begrotingsvoorbereiding voor het komende jaar. De begroting wordt al in de zomer van het voorgaande jaar opgesteld. Dit kan betekenen dat de begroting op 1 januari, wanneer de uitvoering begint, op sommige punten al achterhaald is. Daarom start de directie FEZ al aan het begin van het jaar met een inventarisatie van knelpunten. In februari komt het concept Centraal Economisch Plan (CEEP) van het CPB. Hierin staan de nieuwste voorspellingen over de Nederlandse economie en de overheidsfinanciën voor het lopende en het komende jaar. Deze voorspellingen zijn van invloed op de begroting. Tegelijkertijd wordt aan de beleidsdirecties gevraagd al hun mee- en tegenvallers te melden. Op basis daarvan probeert de directie FEZ door herschikkingen de begroting weer sluitend te maken. Als dat niet (helemaal) lukt, bereidt de directie FEZ een claim voor. De herschikkingen en claims worden samen met de wensen voor het volgende jaar opgenomen in de Beleidsbrief aan het ministerie van Financiën. De Beleidsbrief bevat dus een uitvoeringsdeel, dat gaat over het lopende begrotingsjaar, en een voorbereidingsdeel, dat gaat over het volgende jaar en latere jaren.

Na ontvangst van de Beleidsbrief neemt de minister van Financiën de voorgestelde uitvoeringsmutaties mee in het Hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar, na een toetsing door de IRF. De echt grote knelpunten komen aan bod in de bilaterale gesprekken tussen de vakministers en de minister van Financiën. De uitkomst wordt vastgelegd in het Besluitvormingsmemorandum.

De goedgekeurde uitvoeringsmutaties worden vervolgens aan de Tweede Kamer gemeld in de Voorjaarsnota en ter goedkeuring voorgelegd in de Eerste Supplettoire Begrotingswet. Vlak voor het zomerreces gaat de Tweede Kamer met de minister van

Financiën in debat over de Voorjaarsnota. De Kamer stemt nog voor het zomerreces over de supplettoire begrotingswetten.

Begrotingsuitvoering binnen het vakdepartement

Binnen het vakministerie is de directie FEZ belast met de coördinatie van het begrotingsproces. Als controller van het ministerie is FEZ verantwoordelijk voor de totstandkoming van de begrotingstukken, een ordentelijk verloop van het begrotingsproces en de controle op het financieel beheer en de begrotingsuitvoering. Via het 'Besluit Taak FEZ' heeft FEZ bevoegdheden gekregen om een onafhankelijke positie binnen het vakdepartement te garanderen.

Hoewel de begrotingsvoorbereiding meestal centraal wordt georganiseerd, is de begrotingsuitvoering vaak in meer of mindere mate gedecentraliseerd. Om dat goed te laten verlopen, draagt de directeur FEZ een deel van zijn bevoegdheden over aan budgethouders (directeuren-generaal, directies en diensten), die daarmee integraal verantwoordelijk worden voor beleid én geld. De budgethouders moeten binnen de kaders van de vastgestelde begroting een gedetailleerd bestedingsplan opstellen voor hun eigen organisatieonderdeel. Het bestedingsplan, waarin alle voornemens, verplichtingen, uitgaven en ontvangsten voor het begrotingsjaar zijn opgenomen, moet door de directie FEZ worden goedgekeurd. De budgethouders zijn daarmee gemachtigd om verplichtingen aan te gaan en geld uit te geven. De directie FEZ volgt de begrotingsuitvoering door periodieke rapportages en door overleg met de budgethouders.

Voorafgaand aan de Supplettoire Begrotingswetten stellen de budgethouders begrotingsuitvoeringsrapportages op. Daarvoor inventariseren ze de begrotingsuitputting: is er sprake van knelpunten of onderuitputting op bepaalde begrotingsartikelen? Onder leiding van de directie FEZ worden alle plussen en minnen opgeteld en oplossingen gezocht voor de resterende problemen. Daarna worden alle begrotingsmutaties voorgelegd aan de IRF.

5.3.4 De Vermoedelijke Uitkomsten

Na het Hoofdbesluitvormingsmoment is het uitvoeringsjaar pas halverwege. Al in juni komt het CPB met een update van de economische voorspellingen, gevolgd door de concept-MEV in augustus. Deze ramingen dienen vooral als basis voor de besluitvorming over de inkomstenkant van de begroting in de zomer, maar het kan ook noodzakelijk zijn om ook opnieuw naar de uitgaven te kijken. Het uitgangspunt is immers dat de uitgaven binnen het afgesproken kader blijven. Het kabinet informeert de Tweede Kamer over de allerlaatste bijstellingen in de begroting via de 'Vermoedelijke Uitkomsten'. De Vermoedelijke Uitkomsten zijn een onderdeel van de Miljoenennota en de ontwerpbegrotingen, maar zijn geen deel van het wetsontwerp. De Tweede Kamer kan de Vermoedelijke Uitkomsten daarom niet amenderen. Wel kan de Kamer moties indienen om de regering op te roepen om het beleid aan te passen.

5.3.5 Najaarsnota en Tweede Suppletoire begrotingswet

In het najaar krijgt het parlement nog een laatste mogelijkheid om zich uit te spreken over de begrotingsuitvoering. Op basis van de meest recente inzichten over de begrotingsuitvoering wordt de Najaarsnota opgesteld. De Najaarsnota met de laatste beleidsmatige mutaties wordt uiterlijk op 1 december door de minister van Financiën aan de Tweede Kamer aangeboden, samen met de Tweede Suppletoire begrotingwetten. Via de Tweede Suppletoire Begrotingswetten vraagt het kabinet de Kamer om in te stemmen met alle begrotingswijzigingen sinds de Eerste Suppletoire Begrotingswet. De Tweede Suppletoire Begrotingswetten bevatten dus meer mutaties dan alleen die van de Najaarsnota. De mutaties in de Vermoedelijke Uitkomsten zijn immers ook nog niet door het parlement geautoriseerd. De parlementaire behandeling van de Najaarsnota en de Tweede Suppletoire wetten wordt nog voor het kerstreces afgerond met het Najaarsnotadebat.

5.4 Verantwoording

Figuur 5.5 Tijdslijn verantwoording

januari (t+1)	↓	• jaarafsluiting
februari - maart	↓	• controle auditdienst • controle Algemene Rekenkamer
mei	↓	• 3e woensdag: verantwoordingsdag

Na afloop van het begrotingsjaar leggen ministers verantwoording af aan het parlement over hun uitgaven en over de daarmee behaalde resultaten. Deze laatste fase in het begrotingsproces start op 1 januari, na afloop van het begrotingsjaar, en duurt tot aan de dechargeverlening in de zomer. Een belangrijke mijlpaal in het verantwoordingsproces is de Verantwoordingsdag op de derde woensdag in mei. Op die dag, in de volksmond ook wel 'gehaktdag' genoemd, wordt het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR), samen met de departementale jaarverslagen en slotwetten, aangeboden aan het parlement. Het verantwoordingsproces is bij de rijksoverheid altijd een beetje onderbelicht gebleven. Politici kijken doorgaans liever vooruit dan achteruit. Toch is het belangrijk om stil te staan bij de behaalde resultaten in het afgelopen jaar, om hieruit lessen te kunnen trekken voor het komende jaar.

5.4.1 Jaarafsluiting en Saldibalans

De verantwoordingsfase start direct na afloop van het begrotingsjaar. Op 31 december wordt het kasjaar afgesloten en op 1 januari kan worden begonnen met het opmaken van de rekening van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten: Hoeveel geld is er exact uitgegeven tussen 1 januari en 31 december? Hoeveel geld is er ontvangen

en hoeveel verplichtingen zijn er aangegaan die van invloed zijn voor de uitgaven in komende jaren? Op basis hiervan wordt de Slotwet opgesteld. Tegelijkertijd wordt de jaarlijkse saldibalans opgesteld. De saldibalans is een vast onderdeel van het jaarverslag en geeft aan welke financiële posten moeten worden meegenomen naar volgende begrotingsjaren. Dit zijn posten zoals het saldo van de begrotingsuitgaven en -ontvangsten, de aanwezige liquide middelen, de rekening-courant bij het ministerie van Financiën, vorderingen op en schulden aan derden en het totaal aan openstaande verplichtingen op 31 december van het afgelopen begrotingsjaar.

5.4.2 Controle door de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer

De Auditdienst Rijk

Net als de jaarrekening van een particuliere instelling of bedrijf, worden ook de verantwoordingsstukken van het Rijk gecontroleerd. Tot voor kort had ieder ministerie zijn eigen interne auditdienst. Om de rijksdienst kleiner en efficiënter te maken, zijn de krachten van de auditdiensten sinds 1 mei 2012 gebundeld in de nieuwe Auditdienst Rijk. De Auditdienst Rijk (ADR) werkt in opdracht van de ministeries en valt onder de verantwoordelijkheid van de secretaris-generaal van het ministerie van Financiën. Voor ieder ministerie is er een auditcommissie. Deze auditcommissies adviseren onder meer over het auditplan en het opvolgen van de adviezen van de ADR en de Algemene Rekenkamer. Ieder auditcommissie bestaat uit ten minste twee onafhankelijke externe leden, naast de leden uit of namens de bestuursraad van een ministerie. Meestal is de secretaris-generaal voorzitter van deze commissies.

De wettelijke taak van de ADR is de accountantscontrole van de jaarverslagen. Deze taak vloeit voort uit de Comptabiliteitswet en bestaat uit een rechtmatigheidsonderzoek naar de ministeriële jaarverslagen en het financieel beheer. De ADR gaat na of de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten tot stand zijn gekomen in overeenstemming met wetten en wettelijke regelingen (rechtmatigheidsonderzoek in enge zin) en of er sprake is van ordelijk en controleerbaar financieel beheer (procescontrole).

Het rechtmatigheidsonderzoek in enge zin geeft antwoord op de vraag of belastinggeld is besteed aan de afgesproken doelen en of dit volgens de voorschriften is verantwoord in de jaarrekening. Het onderzoek naar het financieel beheer richt zich onder meer op de inrichting en werking van de administratieve organisatie. De administratieve organisatie is het geheel van regels, procedures en andere maatregelen die nodig zijn om de administratie optimaal te laten draaien. De ADR kijkt niet alleen of de administratieve organisatie voldoende waarborgen biedt, maar ook of de maatregelen en procedures het hele jaar goed gewerkt hebben.

De ADR geeft zijn oordeel over de verantwoording weer in een controleverklaring bij de departementale rekening. De dienst kan verschillende verklaringen afgeven:

- een goedkeurende verklaring: de verantwoording voldoet aan de gestelde eisen;
- een verklaring met beperking: de accountant heeft bedenkingen bij de verantwoording, omdat de afgesproken tolerantiegrenzen op één of meer onderdelen zijn overschreden en niet goed is toegelicht;

- een verklaring van oordeelonthouding: de accountant is niet in staat om voldoende en geschikte informatie te verkrijgen om zijn oordeel op te baseren. De accountant concludeert dat de mogelijke gevolgen van onontdekte afwijkingen, indien aanwezig, voor de financiële overzichten zowel van materieel belang als van diepgaande invloed zouden kunnen zijn;
- een afkeurende verklaring: de verantwoording voldoet niet aan de gestelde eisen.

De ADR geeft bij de departementale rekeningen en de rijksrekening tegenwoordig vrijwel altijd een goedkeurende verklaring. Een ministerie krijgt namelijk ook een goedkeurende verklaring als de minister eventuele onrechtmatigheden die de tolerantiegrenzen overschrijden adequaat heeft vermeld en toegelicht in de bedrijfsvoeringsparagraaf bij het jaarverslag.

De ADR kan, op verzoek van een ministerie, ook audits uitvoeren. Bijvoorbeeld risicosignalerende audits, fraudeonderzoek, audits naar beheer of bedrijfsvoering en audits naar (grote) projecten. Anders dan bij audits die zekerheid geven over financiële informatie, zijn deze audits meestal meer gericht op betrouwbaarheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de departementale processen en technische infrastructuur.

De Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is het onafhankelijke controleorgaan van het Rijk. De Rekenkamer controleert of het Rijk geld uitgeeft en beleid uitvoert zoals is afgesproken. De taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer zijn vastgelegd in de Grondwet en de Comptabiliteitswet. Net als de ADR heeft de Algemene Rekenkamer de wettelijke taak om te controleren of de uitgaven en inkomsten van het Rijk en de verantwoordingsinformatie daarover kloppen. Daarnaast beoordeelt de Algemene Rekenkamer het financieel en materieel beheer en de totstandkoming van de beleidsinformatie in de verantwoording. De Rekenkamer steunt voor deze wettelijke taken in hoge mate op het werk van de ADR. Daarnaast voert de Rekenkamer ook zelf onderzoek uit. De Rekenkamer heeft bovendien de wettelijke taak om doelmatigheidsonderzoeken uit te voeren. De Rekenkamer bepaalt zijn eigen onderzoeksagenda en heeft vergaande bevoegdheden om alle informatie op te vragen die hij denkt nodig te hebben voor zijn onderzoeken. Na onderzoek van alle jaarverslagen, stelt de Algemene Rekenkamer een verklaring van goedkeuring op bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk.

5.4.3 De verantwoordingsstukken

De verantwoordingsstukken die de minister van Financiën op de derde woensdag in mei aan het parlement aanbiedt, bestaan uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR), de jaarverslagen van de ministeries en de slotwetten. Sinds een aantal jaren stuurt de minister-president op hetzelfde moment een Verantwoordingsbrief aan de Tweede Kamer.

Het FJR wordt door de minister van Financiën opgesteld en is de tegenhanger van de Miljoenennota. In het FJR staat onder meer de verantwoording over het gevoerde financieel-economische beleid in het voorgaande jaar, een overzicht van het budgettaire beeld, de rijksrekening van uitgaven en inkomsten, de rijksdibalans, de Staatsbalans en een overzicht van alle uitstaande garantieverplichtingen.

In de Verantwoordingsbrief legt de minister-president verantwoording af over de voortgang van het kabinetsbeleid op een aantal specifieke beleidsterreinen, meestal de speerpunten uit het regeerakkoord. Die speerpunten kunnen op verzoek worden aangevuld met beleidsterreinen die de Tweede Kamer belangrijk vindt. Na publicatie van de verantwoordingsstukken is er een Verantwoordingsdebat met de Tweede Kamer.

De vakministers stellen de jaarverslagen van hun ministeries op. Daarin leggen zij verantwoording af over hun financieel beheer en hun uitgaven, maar ook over het gevoerde beleid en de daarmee behaalde resultaten. De ministeriële verantwoording heeft dus een financieel en een beleidsinhoudelijk element. Na het plenaire Verantwoordingsdebat met de minister-president en de minister van Financiën over de hoofdlijnen van beleid en beheer, voert iedere minister overleg over zijn eigen jaarverslag met de vaste Kamercommissie.

De departementale slotwetten vormen de wetstechnische afsluiting van de begrotingscyclus. In de Slotwet worden de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten gepresenteerd. Alle begrotingswijzigingen die zich na de Tweede Suppletoire Begrotingswet hebben voorgedaan zijn hierin verwerkt. De Slotwet heeft een wezenlijk ander karakter dan de suppletoire wetten. In de suppletoire wetten wordt immers vooraf toestemming gevraagd voor begrotingswijzigingen, terwijl bij de Slotwet sprake is van een machtiging achteraf. Daarom bevatten de slotwetten meestal alleen 'boekhoudkundige' bijstellingen die de raming gelijk maken aan de realisatie. Door de slotwetten te aanvaarden verleent het parlement iedere minister afzonderlijk decharge voor het gevoerde beheer. Met deze decharge is de begrotingscyclus van ruim tweeënhalf jaar afgerond.



DERDE DINSDAG
IN SEPTEMBER

MELOE
GALIA M
STUK
CHAREN
STUK

6 De rijksbegroting: opzet en presentatie

Joost van Hofwegen

6.1 Inleiding

Een van de belangrijkste rechten van het parlement is het vaststellen van de rijksbegroting. In de Grondwet is geregeld dat de rijksbegroting bij wet wordt vastgesteld (artikel 105). Het vaststellen van de begroting kan echter alleen goed gebeuren als hij toegankelijk is: wat zijn de beschikbare budgetten en waar wordt het geld aan uitgegeven? In de begroting moet de strijd tussen beleid en budget helder worden weergegeven. Het antwoord op de vraag wat helder en toegankelijk is, is echter een kwestie van smaak en is bovendien tijdgebonden.

6.2 Begrotingstypen

In bepaalde periodes ligt het accent in begrotingen op beleid, in andere periodes ligt het accent op budgetten en soms ligt het accent juist op de relatie tussen beiden. Aan het einde van de twintigste eeuw waren er inputbegrotingen: begrotingen met een gedetailleerd overzicht van beschikbare middelen (personeel, materieel, instrumenten), maar zonder een duidelijke beleidsmatige context. De beheerstechnische functie van de begroting (het op orde houden van de overheidsfinanciën) kwam daarin goed uit de verf; niet zo gek in die jaren van forse bezuinigingen.

Eind jaren negentig van de vorige eeuw veranderde het denken over begrotingen onder invloed van het New Public Management. Vanaf de eeuwwisseling tot 2011 komt het accent in de begrotingen daarom te liggen op beleidsdoelstellingen en de kosten en effecten van dat beleid. Deze operatie heet dan ook: 'Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording', al snel afgekort tot VBTB. VBTB veronderstelt causale relaties tussen het beleid, de inzet van middelen en de maatschappelijke effecten. VBTB-begrotingen worden aangeduid als outcome- en outputbegrotingen, in de Engelstalige literatuur heten ze *'performance budgeting'*.

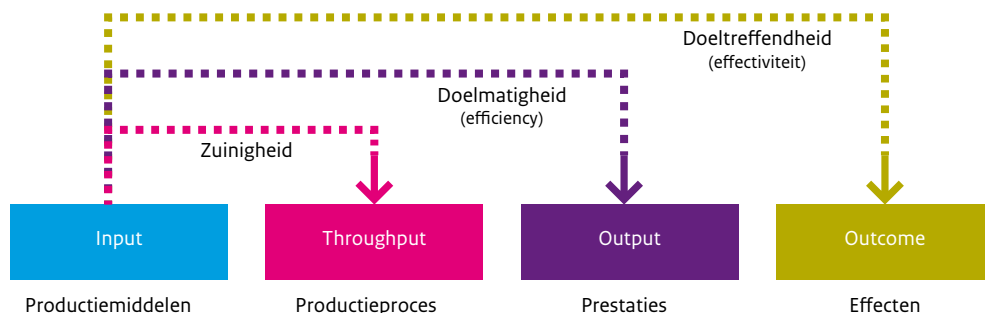
Bij de presentatie en vormgeving van begrotingen speelt het denken over de maakbaarheid van de samenleving en de meetbaarheid van de resultaten en effecten van beleid een grote rol. Daarin herkennen we allerlei invalshoeken: van dogmatisch tot cynisch, en van links tot rechts in het politieke spectrum. Op deze discussies gaan we verder niet in. Het uitgangspunt in dit hoofdstuk is dat voor een adequate sturing verschillende soorten informatie nodig zijn. In het kader werken we dat uit.

Input, throughput en output

Om een beleidsterrein goed te besturen, is er behoefte aan allerlei informatie over input, throughput (het proces) en output/outcome. Procesinformatie is meestal vooral interessant voor interne sturing, maar kan soms ook op politieke aandacht rekenen, bijvoorbeeld als de politiek besloten heeft dat de overheid facturen binnen dertig dagen moet betalen.

Met de komst van VBTB is het accent verschoven: van informatie over input, naar informatie over outcome en output (rechts in Figuur 6.1). Maar de afgelopen jaren bleek dat de Kamer ook nog inputinformatie wil hebben, vooral over de apparaatsuitgaven. Een goede informatiemix versterkt het autorisatierecht van de Kamer.

Figuur 6.1 Overzicht verschillende typen informatie t.b.v. de inrichting van begrotingen



De keuze voor een type begroting is niet alleen afhankelijk van de informatiebehoefte, maar ook van de tijdgeest en de nationale context. Zo zijn de Duitse begrotingen buitengewoon gedetailleerd (circa 6.000 begrotingsartikelen), maar zonder veel aandacht voor beleidsinformatie.

6.3 Van VBTB naar Verantwoord Begroten

De invoering van VBTB versterkte de relatie tussen budget en beleid. Dat was een hele verbetering ten opzichte van de technische en gedetailleerde inputbegrotingen. Toch had VBTB ook nadelen. Allereerst was het niet altijd mogelijk om een logisch verband aan te geven tussen het beleid, de inzet van middelen en de maatschappelijke effecten. Er is immers een kloof tussen beleid – dat in Den Haag wordt bedacht – en de uitvoering daarvan door anderen, zoals gemeenten, provincies of zelfstandige bestuursorganen. De sturing vanuit Den Haag is dan beperkt en erg afhankelijk van specifieke afspraken en regelgeving: het ‘sturingsarrangement’. Ook zijn de effecten van het beleid in de praktijk lastig meetbaar. Dus stond er in de begrotingen steeds vaker dat beleidsinformatie over de maatschappelijke effecten niet beschikbaar was. Dat was natuurlijk geen bevredigende ontwikkeling. De Alge-

mene Rekenkamer maakte er in de Staat van de Rijksverantwoording 2009 en 2010 kritische opmerkingen over.

VBTB moest dus op bepaalde onderdelen bijgesteld worden. Deze bijstelling is in 2011 geïntroduceerd onder de naam 'Verantwoord Begroten' (VB). Niet omdat alle voorgaande begrotingen onverantwoord waren, maar omdat het kabinet het verantwoordingsgat wilde dichten: het gat tussen de beleidsambities in de begroting en de verantwoording over de resultaten in het jaarverslag. Anders gezegd: de maakbaarheid in de begroting is vaak ambitieus; de meetbaarheid van resultaten in het jaarverslag is nogal eens teleurstellend.

Het eerste uitgangspunt voor VB is dan ook om in de begroting beter aan te sluiten bij de rol, taak, verantwoordelijkheid én beschikbare instrumenten van de minister. In de VBTB-begrotingen stonden vaak lange beleidsmatige teksten die de algemene situatie en wenselijkheden op een beleidsterrein uitvoerig beschreven. De concrete beleidsinzet van de minister kwam daarbij onvoldoende uit de verf. VB hanteert als uitgangspunt dat de begroting de feitelijke beleidsinzet van de minister beschrijft. Op die manier sluit de inzet beter aan bij de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Het tweede uitgangspunt voor VB is dat de begroting een financieel document is dat de verdeling van de budgetten vaststelt. Het is dan belangrijk om te weten hoe we het geld inzetten en wie dat gaat doen. Om het autorisatierecht goed te koppelen aan de beleidscyclus, moeten we weten waar de minister beleidsmatig verantwoordelijk voor is. Of anders gezegd: welke instrumenten gebruikt de minister om met het beschikbare geld het beleid te realiseren? Mogelijke instrumenten zijn subsidies, leningen, garanties, inkomensoverdrachten of specifieke uitkeringen. Voor de uitvoering heeft de minister onder andere uitvoerende diensten, agentschappen of ZBO's. De twee uitgangspunten leiden tot een scherpere formulering van de bekende WWW-vragen die bij VBTB zijn ingevoerd.

Tabel 6.1 WWW-vragen

VBTB	Verantwoord Begroten (VB)
Wat willen we bereiken?	Wat wil <i>de minister</i> bereiken?
Wat gaan we daar voor doen?	Wat gaat <i>de minister</i> daarvoor doen? • Wat is de rol/verantwoordelijkheid van de minister? • Welke instrumenten zet de minister in?
Wat gaat dat kosten?	Wat kosten <i>de instrumenten</i> en wat kost <i>het apparaat van de minister</i> ?

VB maakt transparant wat de doelstelling van de minister is, welke beleidsinstrumenten hij of zij gaat inzetten en welke financiële instrumenten er beschikbaar zijn. Door heldere en concrete doelstellingen te formuleren en een duidelijke omschrijving te geven van de rol en verantwoordelijkheid van de minister, kunnen we ook concrete beleidsinformatie opnemen in de vorm van indicatoren en kengetallen. Zo

versterken we de koppeling tussen geld, beleid en indicator. We hoeven zo veel minder vaak dan in het verleden aan te geven dat relevante indicatoren ontbreken. Zo zullen ministers minder vaak een beroep doen op de ‘*comply or explain*’-regel. Kortom, VB leidt tot betere begrotingsinformatie door de ‘WWW’-vragen aan te scherpen.

Wat wil de minister bereiken?

De beleidsartikelen blijven centraal staan in begroting en jaarverslag. Dit betekent dat de minister per beleidsartikel een algemene doelstelling formuleert die concreet aangeeft waar hij het geld aan gaat uitgeven en welke doelstellingen hij daarmee nastreeft.

Wat is de rol/verantwoordelijkheid van de minister en welke instrumenten zet de minister in?

De rol en verantwoordelijkheid van de minister kan per beleidsterrein verschillen. Daarom gaat ieder begrotingsartikel in op de specifieke verantwoordelijkheid en rol van de minister in kwestie. Dit kan variëren van systeemverantwoordelijkheid/regie-rol (bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, pensioenbeleid) tot opdrachtgever van beleidsuitvoering (bijvoorbeeld onderwijs of wegenonderhoud) of het zelf uitvoerder zijn van het beleid (bijvoorbeeld de Belastingdienst).

Wat kosten de instrumenten?

De begroting is in de eerste plaats een financieel document. Om die reden wordt in de tabel ‘Budgettaire gevolgen van beleid’ duidelijk gemaakt hoe het geld wordt uitgegeven. De tabel biedt inzicht in de verschillende typen financiële instrumenten die een minister tot zijn beschikking heeft om het beleid uit te voeren zoals subsidies en belastinguitgaven, bekostiging, opdrachten, en bijdragen aan baten-lastendiensten, ZBO’s/RWT’s, (inter)nationale organisaties, andere overheden of begrotingsfondsen. Zo versterken we het financiële inzicht en daarmee het budgetrecht.

Wat kost het apparaat van de minister?

Bij het apparaatsartikel staat in een aparte tabel een totaaloverzicht van de apparaatsuitgaven en -kosten van het kerndepartement, de uitvoerende diensten, de baten-lastendiensten en de begrotingsgefinancierde ZBO’s (zie tabel 6.2). Op deze manier krijgt de Kamer ook inzicht in alle apparaatsuitgaven. Niet bij alle ministeries is deze tabel overigens zichtbaar, omdat niet alle ministeries baten-lastendiensten en/of ZBO’s hebben. Voor de overzichtelijkheid splitsen we de tabel in twee delen: een tabel voor de apparaatsuitgaven en een tabel voor de apparaatskosten.

Tabel 6.2 Apparaatsuitgaven Kerndepartement (begroting van het ministerie van Financiën (IX) voor het jaar 2013)

Tabel budgettaire gevolgen (x € 1000)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Verplichtingen	201.721	211.527	204.189	199.048	196.319	196.348	195.712
Uitgaven	195.161	211.527	204.189	199.048	196.319	196.348	195.712
Personeel Kerndepartement		139.480	136.495	131.336	128.456	128.155	127.642
waarvan eigen personeel		132.461	131.447	127.144	124.691	124.391	123.888
waarvan inhuur externen		6.389	4.517	3.666	3.239	3.238	3.235
waarvan overig personeel		630	531	526	526	526	519
Materieel Kerndepartement		72.047	67.694	67.712	67.863	68.193	68.070
waarvan ICT		13.248	13.122	11.135	11.112	11.100	11.074
waarvan bijdrage aan SSO's		39.409	35.517	35.352	35.403	34.881	34.754
waarvan overig materieel		19.390	19.055	21.225	21.348	22.212	22.242
Ontvangsten	29.592	34.132	27.525	29.693	30.654	30.404	30.508

Tabel 6.3 Totaaloverzicht apparaatsuitgaven en -kosten BZK (begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2013)

(x € 1 000)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Totaal apparaatsuitgaven ministerie BZK	631.261	501.260	475.912	449.419	447.519	446.103
Kerndepartement	436.225	311.023	288.246	263.965	262.291	261.121
AIVD	195.036	190.237	187.666	185.454	185.228	184.982
Totaal apparaatskosten BLD's	1.132.831	868.233	880.515	856.732	857.936	863.053
Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten	98.720	87.451	85.808	86.460	88.162	89.915
Doc-Direkt	30.604	30.876	30.908	30.850	30.916	31.144
Logius	68.329	82.012	82.165	75.039	75.972	77.210
P-Direkt	54.253	57.692	55.103	55.035	55.033	55.231
De Werkmaatschappij	121.712	120.139	123.481	126.623	130.056	131.841
FMHaaglanden	94.425	88.365	107.457	106.074	106.228	106.800
Immigratie- en Naturalisatiedienst	346.108	318.541	316.828	305.436	304.942	304.480
Rijksgebouwendienst	75.627	70.482	67.605	60.923	56.897	56.864
Dienst van de Huurcommissie	20.859	12.675	11.160	10.292	9.730	9.568
Totaal apparaatskosten ZBO's en RWT's1	111.097					
Centraal Orgaan opvang asielzoekers	110.000					
Stichting Administratie Indonesische Pensioenen	1.097					

Verantwoord Begroten: de eerste stappen

In de begrotingen 2012 is er een eerste stap gezet richting Verantwoord Begroten. Alle ministeries hebben onder andere een centraal apparaatsartikel opgenomen. In de eerste evaluatie van Verantwoord Begroten²⁵ zijn de resultaten en enkele zorgen benoemd. De grootste zorg is dat er informatieverlies optreedt in de begroting. Het beeld over het verlies aan beleidsinformatie is echter genuanceerd. Door de invoering van VB komt er extra informatie – met name financiële informatie – in de begroting. De begroting is uiteindelijk een financieel document. Er verdwijnt wel beleidsinformatie uit begrotingen, omdat informatie in de begroting moet aansluiten bij de rol en taak van de minister. Daarom wordt er wel geschrapt in kengetallen, beleidsteksten en indicatoren die niets zeggen over de beleidsinzet van de minister en over de resultaten van beleid. Schrappen uit de begroting wil absoluut niet zeggen dat informatie verdwijnt: doorgaans komt deze informatie in andere documenten weer terug (zoals in beleidsnota's).

De winst van Verantwoord Begroten:

- Een duidelijke omschrijving van de rol, taak en verantwoordelijkheden van een minister op een beleidsterrein;
- Duidelijk inzicht in apparaatsuitgaven, uitgesplitst naar personeel (incl. inhuur externen) en materieel (inclusief ICT-uitgaven);
- Meer inzicht in de financiële instrumenten waarmee een minister beleid voert (subsidies, inkomensoverdrachten, bekostiging);
- Meer inzicht in de verplichtingen die echt juridisch vastliggen. In voorgaande begrotingen lagen budgetten al jaren vast door allerlei soorten harde maar ook minder harde verplichtingen (mate van budgetflexibiliteit);
- Meer inzicht in alle geplande beleidsdoorlichtingen en alle subsidies door totaaloverzichten (zie ook paragraaf 6.4.2).

6.4 Begrotingsopbouw

Een begroting bestaat uit de volgende zes onderdelen:

- het wetslichaam (wettekst en begrotingsstaat);
- de beleidsagenda;
- de beleidsartikelen;
- de begrotingen van baten-lastendiensten²⁶;
- de verdiepingsbijlagen;
- de overige bijlagen.

²⁵ Brief van de minister van Financiën, 23 december 2011, kamerstuk 31.865 nr. 36

²⁶ De begrotingen van baten-lastendiensten komen al aan de orde in de hoofdstukken 4 en 7; daar gaan we in dit hoofdstuk dus niet op in.

Het jaarverslag van een ministerie is een spiegelbeeld van de begroting. Al deze onderdelen van de begroting komen daarom ook terug in het jaarverslag. In het jaarverslag komt er wel nog een extra onderdeel bij: de bedrijfsvoeringsparagraaf. In deze paragraaf staat informatie over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering, de totstandkoming van beleidsinformatie, het financieel en materieel beheer en overige aspecten van bedrijfsvoering. Ook kan er informatie in staan over het oplossen van geconstateerde knelpunten in de bedrijfsvoering en de verwachte risico's in de uitvoering van nieuw beleid.

6.4.1 De indeling van de begroting

De begroting is een wet en bestaat daarom uit een aantal artikelen, begrotingsartikelen genoemd. Voor het parlement – maar ook voor de interne beheersing – is een zekere stabiliteit van de begrotingsartikelen belangrijk. Het uitgangspunt is dat de artikelen maar eens in de vier jaar opnieuw mogen worden ingedeeld. Dat gebeurt meestal bij de start van een nieuw kabinet.

Een ministerie legt wijzigingen in de artikelindeling eerst voor aan de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) en de directie Begrotingszaken van het ministerie van Financiën. Als deze wijzigingen akkoord zijn, wordt het parlement ingelicht over de grotere wijzigingen in de begrotingsindeling. Een (eventuele) herinrichting van begrotingsartikelen moet leiden tot een betere, meer logische aansluiting tussen middelen en doelstellingen. Het ministerie van Financiën beoordeelt verzoeken van ministeries om hun begrotingsindeling te veranderen in dat licht. Het betrokken ministerie zal vooraf aan het parlement helder moeten maken waarom deze herinrichting van de begroting bijdraagt aan een beter verband tussen middelen en doelen.

Het wetslichaam

De begroting van een ministerie bestaat uit twee onderdelen: 1) Het voorstel van wet, bestaande uit het wetslichaam (met als bijlage de begrotingsstaat) en 2) de memorie van toelichting. Het wetslichaam bevat de wetsartikelen. Deze artikelen regelen het vaststellen van de uitgaven en ontvangsten van de begrotingen van de ministeries en van de fondsen (als die er zijn). Als de wet is vastgesteld, is de begrotingsstaat een integraal deel van de wet. De memorie van toelichting is wel een onderdeel van het begrotingswetsontwerp, maar is formeel geen deel van de wet. Daarom staat de memorie van toelichting niet in het staatsblad.

Het wetslichaam laat goed zien dat de begroting een wet is. Het wetslichaam bestaat in beginsel uit twee artikelen. Soms wijkt een begroting op onderdelen af van de Comptabiliteitswet. Om dat mogelijk te maken wordt dan in de begrotingswet een artikel opgenomen dat het afwijken van de Comptabiliteitswet regelt. Er zijn overigens juristen die betwijfelen of het juridisch mogelijk is om per begrotingswet van de Comptabiliteitswet af te wijken, omdat de begroting een heel bijzondere wet is.

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2012–2013

33 400 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2013

Nr. 1

VOORSTEL VAN WET

18 september 2012

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 Afdeling advisering van 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 departementale begrotingsstaat van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2013 wordt vastgesteld.

Artikel 2

De bij deze wet behorende begrotingsstaat inzake de baten-lastendiensten:

- Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR);
- Doc-Direkt;
- Logius;
- P-Direkt;
- De Werkmaatschappij (DWM);
- FMHaaglanden (FMH);
- Immigratie en Naturalisatiedienst (IND);
- Rijksgebouwendienst (Rgd);
- Dienst van de Huurcommissie (DHC),

van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2013 wordt vastgesteld.

De begrotingsstaat

In de begrotingsstaat (zie tabel 6.4) staat per begrotingsartikel de stand van de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten. Deze bedragen gaan over één begrotingsjaar; er zijn geen meerjarencijfers opgenomen. Het parlement autoriseert via het wetslichaam en de begrotingstaat dan ook alleen budgetten voor het komende begrotingsjaar.

Tabel 6.4 De begrotingsstaat

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2013 Departementale begrotingsstaat (VII) behorende bij de Wet van, Stb. ... Begroting 2013 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Bedragen x € 1 000)

Art.	Omschrijving	Oorspronkelijk vastgestelde begroting		
		Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
Totaal			4.790.270	712.673
Beleidsartikelen				
1	Openbaar bestuur en democratie	25.102	25.102	49.465
2	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst	199.621	199.621	8.214
3	Woningmarkt	2.902.887	2.832.443	578.445
4	Woonomgeving en bouw	32.189	32.639	91
5	Integratie en maatschappelijke samenhang	166.387	172.387	27.566
6	Dienstverlenende en innovatieve overheid	125.848	125.848	500
7	Arbeidszaken overheid	43.177	43.177	820
8	Kwaliteit Rijksdienst	29.380	29.380	250
9	Uitvoering Rijkshuisvesting	59.207	59.207	357
10	Vreemdelingen	733.200	733.200	0
Niet-beleidsartikelen				
11	Centraal apparaat	312.137	311.023	27.965
12	Algemeen	2.266	4.420	0
13	Nominaal en onvoorzien	11.823	11.823	0
14	VUT-fonds	210.000	210.000	19.000

De beleidsagenda

In de beleidsagenda staat een kernachtige beschrijving van de beleidsprioriteiten van een minister. Grote beleidswijzigingen en nieuwe programma's zijn beknopt beschreven. Zo'n kernachtige beschrijving is mogelijk, omdat veel beleidsvoorstellen al in afzonderlijke documenten aan de Kamer zijn voorgelegd. Daarom kan een minister volstaan met een beknopte beschrijving en een verwijzing (steeds meer via een hyperlink) naar de al ingediende stukken. Zo kan de tekst kort en doelgericht blijven.

De beleidsagenda eindigt met twee tabellen. De eerste tabel geeft een budgettair overzicht door de opbouw van de begroting, meestal met een taartdiagram, zichtbaar te maken. Ook geeft de tabel een overzicht van de belangrijkste budgettaire mutaties ten opzichte van de vorige begroting. De beleidsagenda eindigt met een tabel waarin de programmering van de beleidsdoorlichtingen staat. Alle begrotingsartikelen moeten periodiek worden doorgelicht. Op die manier weten we zeker dat er regelmatig kritisch wordt gekeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. De tabel 'programmering beleidsdoorlichtingen' laat zien wanneer de doorlichtingen starten en eindigen. De informatie uit deze doorlichtingen is regelmatig aanleiding om beleid bij te stellen of te beëindigen. In de artikelsgewijze toelichting wordt daarom gemeld wat de resultaten zijn van een beleidsdoorlichting en welke beleidswijzigingen er kunnen volgen.

Artikelsgewijze toelichting

Uit de begrotingsstaat kunnen we afleiden dat er een verschil wordt gemaakt tussen beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen. De beleidsartikelen bevatten de beleidsprogramma's; de niet-beleidsartikelen bevatten (1) departementsbrede programmauitgaven die we niet op een zinvolle manier kunnen toerekenen aan een beleidsartikel en (2) de apparaatsuitgaven. Alle personele en materiële verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het ministerie staan in het niet-beleidsartikel 'centraal apparaat'. Dit geldt overigens niet voor de grote uitvoeringsorganisaties en de onderdelen waarover met het ministerie van Financiën is overeengekomen dat de apparaatsuitgaven in het beleidsartikel opgenomen worden. Kern is en blijft dat alle apparaatsuitgaven zichtbaar zijn, ook als ze in een beleidsartikel zijn opgenomen. Daardoor ontstaat er een integraal beeld van de apparaatsuitgaven.

Algemene doelstelling, rol en taak minister

De artikelsgewijze toelichting van de begroting begint met de algemene doelstelling. Dat is een korte, bondige omschrijving van de doelstelling op het beleidsterrein. Dit kan een gewenste maatschappelijke toestand zijn, maar is minimaal een typering van het beleidsterrein, waaruit blijkt waar het geld aan wordt uitgegeven. Via een nadere beschrijving van de rol en verantwoordelijkheid van de minister wordt duidelijk hoe een minister met zijn of haar bevoegdheden en instrumenten bijdraagt aan het behalen van de algemene doelstelling. Daaruit wordt overigens ook helder tot hoever een minister kan worden afgerekend op het behalen van de doelstelling.

Met Verantwoord Begroten is er meer aandacht gekomen voor de rol en taak van een minister op een beleidsterrein. Die kan immers nogal variëren. De begrotingsvoorschriften onderscheiden vier typologieën voor de keuze van de rol van de minister: stimuleren, regisseren, financieren en (doen) uitvoeren. Omdat het typologieën zijn, zal de rol van de minister in veel gevallen niet helemaal één-op-één aansluiten bij een van de beschreven rollen.

Het onderstaande voorbeeld beschrijft de doelstelling van beleidsartikel 5 van de begroting van het ministerie van Financiën. Vervolgens komen de rollen van de minister van Financiën bij exportkredietverzekeringen aan de orde. Dat zijn er drie: de beleidsrol (samen met de minister voor Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking), de uitvoeringsrol (die hij voor een deel uitbesteedt) en de financieringsrol (hij is verantwoordelijk voor de budgetten en de budgettaire risico's).

2.2.5 Exportkrediet- en investeringsverzekeringen

A Doelstelling

Het bieden van mogelijkheden voor verzekering van betalingsrisico's die zijn verbonden aan export en investeringen in het buitenland, in aanvulling op de markt, en het creëren en handhaven van een gelijkwaardig speelveld voor bedrijven op het terrein van de exportkredietverzekeringsfaciliteit.

B Rol en verantwoordelijkheid

Op basis van de Kaderwet Financiële Verstrekkingen Financiën biedt de Nederlandse Staat, ter aanvulling op de private markt, faciliteiten aan waarmee Nederlandse ondernemers en hun financiers betalingsrisico's kunnen afdekken bij de Staat. Met de verschillende producten beschikbaar in de exportkrediet- en investeringsverzekeringen (de 'EKV-faciliteit') kunnen Nederlandse bedrijven meer grote en op (middel)lange termijn gefinancierde exportorders verwerven, hetgeen een positief effect heeft op de werkgelegenheid.

De Minister van Financiën heeft de rol van eindverantwoordelijke voor de uitvoering van de exportkredietverzekeringsfaciliteit. Sinds de stelselwijziging die op 1 januari in 2010 in werking is getreden, treedt de Staat op als verzekeraar en voert Atradius Dutch State Business N.V. de EKV-faciliteit uit, op naam en voor rekening en risico van de Staat. De Minister van Financiën is budgetverantwoordelijk. De Minister van Financiën is, samen met de Minister voor Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking, beleidsverantwoordelijk voor het verstrekken van de verzekeringen.

Bij de budgettaire gevolgen van beleid worden per beleidsartikel de verplichtingen, de uitgaven, de ontvangsten en de budgetflexibiliteit gepresenteerd in één tabel:

- subsidies (uitgesplitst naar regelingen);
- leningen;
- garanties;
- bekostiging;
- inkomensoverdrachten;
- opdrachten;
- bijdragen aan agentschappen;
- bijdragen aan ZBO's/RWT's;
- bijdragen aan medeoverheden;
- bijdragen aan (inter-)nationale organisaties;
- bijdragen aan andere begrotingshoofdstukken;
- bijdragen aan sociale fondsen.

Voor alle instrumenten is een vaste definitie afgesproken. Dat bevordert de uniformiteit voor de hele rijksbegroting. In tabel 6.3 worden de individuele regelingen van 1 miljoen euro of meer apart gepresenteerd onder het financiële instrument. Bijvoorbeeld subsidieregelingen van 1 miljoen euro of meer staan apart onder het kopje subsidies. Van deze ondergrens van 1 miljoen euro mag alleen in overleg met de IRF worden afgeweken. Daarbij is de leesbaarheid en toegankelijkheid van de tabellen een belangrijk criterium.

Als voorbeeld bespreken we Tabel 6.5, Budgettaire gevolgen van beleid van artikel 2.2.5 in de begroting 2013 van het ministerie van Financiën (hoofdstuk IXB). De tabel start met de verplichtingen die in het verleden zijn aangegaan (2011 en 2012) en de verplichtingen die in de toekomst nog worden aangegaan. Dit voorbeeld laat goed zien dat deze verplichtingen (garantieverzekeringen) gelukkig niet allemaal tot betaling zullen leiden. Daarom zijn de geraamde uitgaven een stuk lager dan de verplichtingen. Bij de uitgaven zijn er maar twee instrumenten: exportkredietverzekeringen en opdrachten. Bij de opdrachten gaat het om een vergoeding van de uitvoeringskosten van de regeling door een derde partij, Atradius DSB. In dit voorbeeld staan ook flinke ontvangsten. Die komen van partijen die via de overheid gebruikmaken van een exportkredietverzekering; zij moeten hiervoor ook premies betalen.

Tabel 6.5 Budgettaire gevolgen van beleid (Begrotingshoofdstuk IXB, artikel 2.2.5)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Verplichtingen	1.098.445	10.616.386	10.616.386	10.616.386	10.616.386	10.616.386	10.616.386
waarvan garantie-verplichtingen:	1.087.888	10.603.780	10.603.780	10.603.780	10.603.780	10.603.780	10.603.780
Reguliere EKV	1.118.144	10.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000
Investeringsverzekeringen	- 19.752	453.780	453.780	453.780	453.780	453.780	453.780
MIGA	0	150.000	150.000	150.000	150.000	150.000	150.000
Omzetpolissen	- 10.504						
Uitgaven	28.657	133.106	113.106	133.106	133.106	133.106	133.106
waarvan juridisch verplicht			100%				
Exportkredietverzekering							
Schade-uitkering EKV	17.909	120.000	100.000	120.000	120.000	120.000	120.000
Schade-uitkering investeringsverzekeringen	0	500	500	500	500	500	500
Schade-uitkering MIGA	0	0	0	0	0	0	0
Schade-uitkering Omzetpolissen	90						
Uitgaven Seno-Gom	101						
Opdrachten							
Kostenvergoeding Atradius DSB	10.557	12.606	12.606	12.606	12.606	12.606	12.606
Ontvangsten	141.642	312.205	128.550	99.500	83.750	82.250	82.250
Premies EKV	55.106	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000
Premies investerings-verzekeringen	563	1.250	1.250	1.250	1.250	1.250	1.250
Premies omzetpolissen	88						
Schaderestituties EKV	84.834	62.800	52.300	28.000	28.000	28.000	28.000
Ontvangsten Seno-Gom	551	207.655	34.500	29.750	14.000	12.500	12.500
Overige ontvangsten	500	500	500	500	500	500	500

Budgetflexibiliteit

Bij de raming van uitgaven staat in percentages welk deel daarvan juridisch verplicht is. Het gaat alleen om een percentage voor het begrotingsjaar. De peildatum is 1 januari van het begrotingsjaar (t). Dat betekent dat we bij het opstellen van de begroting voor jaar t (in de zomer van jaar t-1) ook al rekening moeten houden met de

juridische verplichtingen die nog in de tweede helft van het jaar t-1 zullen worden aangegaan en dus tot een kasbeslag leiden in het begrotingsjaar t. Of anders gezegd: het gaat om alle verplichtingen die in de jaren voorafgaand aan het begrotingsjaar t leiden tot een kasbeslag in het begrotingsjaar t.

Met de invoering van Verantwoord Begroten is voorgeschreven dat we alleen de juridische verplichtingen kwantitatief weergeven. Want alleen dit soort verplichtingen zijn 'hard'; ministeries willen in hun begroting graag aantonen dat heel veel uitgaven min of meer verplicht zijn. Dus voerden ze – behalve juridische verplichtingen – ook bestuurlijke toezeggingen, bestuurlijk gebonden uitgaven en complementaire uitgaven aan als 'harde' uitgaven. Daardoor was het voor de Kamer buitengewoon lastig om inzicht te krijgen in de budgetflexibiliteit: welk deel van de uitgaven was nu nog vrij te besteden en welk deel niet meer?

Een uitgave is eigenlijk alleen juridisch verplicht op grond van een verdrag, een wet, een koninklijk besluit, een ministeriële regeling, een beschikking of een overeenkomst. Maar de praktijk is weerbarstiger: naast juridische verplichtingen zijn er ook bestuurlijke toezeggingen en dergelijke, die een minister niet zomaar kan weigeren om na te komen. In dat soort gevallen kunnen we de begrotingsartikelen voorzien van een 'kwalitatieve opsomming' van dergelijke verplichtingen. Deze kwalitatieve aanduiding moet antwoord geven op de vraag welk deel van de uitgaven we nog op een andere manier kunnen aanwenden, wat er voor nodig is om dat voor elkaar te krijgen en op welke termijn. Meestal zijn begrotingen op de korte termijn weinig flexibel, en neemt de flexibiliteit naar de toekomst toe. Om budgetten vrij te spelen is het soms nodig een wet te wijzigen of een subsidieregeling te beëindigen. Dat gaat niet van de ene op de andere dag. Door de invoering van Verantwoord Begroten geeft de begroting wel meer inzicht in de verschillende financiële instrumenten; op die manier wordt ook duidelijk welk instrument we moeten aanpakken om middelen vrij te spelen en ook hoeveel geld dat dan oplevert.

6.4.2 Enkele bijlagen bij een begroting

Verdiepingsbijlage

De verdiepingsbijlage is een bijlage met veel gedetailleerde informatie over de ontwikkeling van budgetten. De bijlage beschrijft per beleidsartikel en niet-beleidsartikel de opbouw van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de ontwerp-begroting van het begrotingsjaar t-1 (oude begroting) tot de ontwerp-begroting van het jaar t. De belangrijke nieuwe mutaties worden in het verdiepingshoofdstuk toegelicht. Als de artikelindeling tussen het begrotingsjaar t-1 en het begrotingsjaar gewijzigd is, wordt in het verdiepingshoofdstuk een 'was-wordt'-tabel opgenomen; daarin staat hoe het oude begrotingsartikel via wijzigingen en bijstellingen wordt opgenomen in de nieuwe begroting.

Subsidiebijlage

In de begroting zelf worden subsidies per begrotingsartikel in de tabel 'budgettaire gevolgen van beleid' opgenomen. In een bijlage bij de begroting staat een overzicht van alle subsidies (subsidieregelingen) voor het ministerie.

De Algemene Wet Bestuursrecht verstaat onder een subsidie: 'De aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.'

In het overzicht staan ook hyperlinks naar de vindplaats van de subsidie(regeling). Via deze hyperlinks is nadere informatie over bijvoorbeeld doelstelling, doelgroep en looptijd. beschikbaar. Subsidieregelingen moeten regelmatig worden getoetst op doelmatigheid en doeltreffendheid. Een hyperlink verwijst ook naar de vindplaats van de laatste evaluatie.

De evaluatiebijlage

In deze bijlage bij de begroting staat een overzicht van al het evaluatie- en overig onderzoek door het betrokken ministerie. Het overzicht onderscheidt onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en ander onderzoek. Bij deze onderzoeken worden beleidsdoorlichtingen apart vermeld. Ook ex-ante en ex-post evaluatieonderzoek naar de doeltreffendheid en/of doelmatigheid is opgenomen. Omdat ook het (beoogde) jaar van afronding is vermeld, krijgt de Tweede Kamer zicht op de programmering en op de momenten waarop ze over de uitkomsten van het onderzoek kan beschikken.



7 Uitvoering van beleid

Martijn Zwart

7.1 Uitvoering: publiek of privaats

Tot in de jaren tachtig van de vorige eeuw was het gebruikelijk dat de overheid zelf veel taken uitvoerde. Dit gebeurde meestal door diensten die onderdeel waren van het ministerie dat verantwoordelijk was voor het beleid. De ambtelijke top stuurde de beleidsdirecties en de uitvoerende diensten aan. Er was dus geen scheiding tussen beleid en uitvoering.

De overheid had in die tijd ook veel meer uitvoerende taken dan nu. De Staat der Nederlanden was bijvoorbeeld eigenaar van allerlei bedrijven, zoals de Rijkspostspaarbank, de PTT en de Nederlandse Spoorwegen.

Net als in andere Europese landen ontstond in die tijd de trend om uitvoerende overheidsdiensten te verzelfstandigen of te privatiseren. In eerste instantie om financiële redenen (de overheid kleiner en dus goedkoper maken), maar later ook om bijvoorbeeld de kwaliteit, de effectiviteit en de efficiëntie van de dienstverlening te verbeteren.

Er is sprake van verzelfstandiging als de uitvoering van overheidstaken op afstand wordt geplaatst van het beleid. Er zijn verschillende gradaties van verzelfstandiging, waarbij agentschapsvorming de minst vergaande vorm is en privatisering juist de meest vergaande vorm. Dit werken we later in dit hoofdstuk verder uit. Een hybride tussenvorm is uitbesteding: in dat geval worden de kerntaken in eigen beheer uitgevoerd, terwijl ondersteunende taken worden uitbesteed aan andere overheidsorganisaties of marktpartijen. Het doel van uitbesteding is specialisatie: zowel de uitbestedende organisatie als de toeleverancier kunnen zich toeleveren op hun kerntaken.

Taken die de overheid uitbesteedt, hebben vaak te maken met bedrijfsvoering, zoals catering, beveiliging, schoonmaak en salarisadministratie. Organisaties die specifiek worden opgericht om voor andere (overheids)organisaties ondersteunende taken uit te voeren, noemen we ‘shared service centers’.

Het denken over verzelfstandiging volgt sinds de jaren tachtig een slingerbeweging. Eerst werden uitvoeringsorganisaties vergaand verzelfstandigd. Later zag men echter in dat het soms beter is om een dienst toch onder de ministeriële verantwoordelijkheid te houden of terug te brengen. Door deze slingerbeweging worden rijkstaken tegenwoordig uitgevoerd door organisaties met verschillende gradaties van verzelfstandiging. Het onderstaande overzicht brengt het spectrum in kaart.

Tabel 7.1 Uitvoering van overheidstaken

Criteria voor verzelfstandiging	Publiek domein	
	Onderdeel van ministerie	Intern verzelfstandigen
- Hoge politieke gevoeligheid - Instabiele omgeving - Te weinig volume voor zelfstandigheid → Geen verzelfstandiging	Reguliere dienst (Belastingdienst)	
- Uitvoerende taken - Omzet > € 50 mln - Resultaatgericht sturingsmodel - Doelmatigheidswinst - Prestatiebekostiging - Kwaliteit financiële functie en financieel beheer gewaarborgd - Voor BL-agentschap: afschrijvingskosten > 5%		kas-verplichtingen-agentschap
		baten-lasten-agentschap (DJI, RWS, DUO)
- Taak met openbaar gezag - Taak kan niet belegd worden bij bestaande organisatie - Beleidsomgeving is stabiel - Instellingsmotief is 'onafhankelijke oordeels-vorming' of 'participatie' - Voor rechtspersoonlijkheid: zelfstandige deelname aan het rechtsverkeer		
- Idem als boven plus geschikte private organisatie moet reeds aanwezig zijn (verstatelijking) - Nieuwe privaatrechtelijke ZBO's worden niet meer opgericht		
- Stichting is noodzakelijk voor bereiken van beleidsdoelen - Relatie blijft beperkt tot subsidieverstrekking - Bevoegdheden minister worden vastgelegd in statuten		
Aandeelhouderschap bij een onderneming is van toegevoegde waarde bij het waarborgen van publieke belangen		
Geen publieke taken (meer)		
Rechtspersoon met wettelijke taak (RWT)	Nee, geen eigen rechtspersoonlijkheid	Nee, geen eigen rechtspersoonlijkheid

	Privaat domein		
Extern verzelfstandigen (publiekrechtelijk)	Extern verzelfstandigen (privaatrechtelijk)	Privatiseren (met staatsdeelneming)	Privatiseren (zonder staatsdeelneming)
ZBO zonder rechts- persoonlijkheid (Kiesraad, CBP)			
ZBO met rechts- persoonlijkheid (Kadaster, UWV, SVB)			
	ZBO met rechts- persoonlijkheid (DNB, CBR, WEW)		
	Overheidsstichting (Clingendael, Van Goch Museum)		
		Onderneming met staatsdeelneming (NS, TenneT)	
			Onderneming zonder staatsdeelneming (Post NL, Eneco, KPN)
Ja, mits eigen rechtspersoon en (deels) gefinancierd uit publieke middelen	Ja, mits wettelijke taak en (deels) gefinancierd uit publieke middelen	Nee, geen wettelijke taak	Nee, geen wettelijke taak

Tabel 7.1 geeft inzicht in de verschillende opties om overheidstaken te verzelfstandigen. In de linkerkolom staan steeds de criteria voor de verschillende opties. Deze criteria komen uit de wet- en regelgeving: de Regeling Agentschappen, de Kaderwet ZBO's, het Stichtingenkader en de Nota Staatsdeelnemingenbeleid.

De positie van een organisatie in het schema laat zien hoe groot de afstand is tussen de organisatie en het kerndepartement. Linksboven is de afstand minimaal, en rechtsonder – waar de uitvoering helemaal wordt overgelaten aan de markt – is hij maximaal. In de onderste regel van het schema is aangegeven of de organisatie in kwestie ook aangemerkt kan worden als 'rechtspersoon met een wettelijke taak' (RWT). De organisatie-indeling tussen RWT en niet-RWT wijkt af van de indeling naar de mate van verzelfstandiging (maar overlapt wel gedeeltelijk). Later in dit hoofdstuk gaan we hier verder op in.

Tussen reguliere diensten binnen ministeries en particuliere bedrijven in de marktsector staan tal van uitvoeringsorganisaties met een tussenpositie in de relatie tussen beleid en uitvoering. Een tussenpositie op grotere afstand van het ministerie verandert ook de sturingsrelaties tussen de minister en het management. De traditionele gezagsverhoudingen (minister, secretaris-generaal, directeur-generaal, directeur, afdelingshoofd) houden in verzelfstandigde organisaties op te bestaan. Hoe de verhouding tussen beleid en uitvoering in deze organisaties vorm krijgt, verschilt per uitvoeringsorganisatie. Wat zij wel met elkaar gemeen hebben, is een zakelijke relatie tussen opdrachtgever (het ministerie) en opdrachtnemer (de uitvoeringsorganisatie).

7.1.1 Het publieke domein

Tabel 7.1 laat zien dat het publieke domein bestaat uit reguliere overheidsdiensten, agentschappen en publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen (ZBO's).

Bij reguliere diensten is de afstand tussen beleid en uitvoering klein. Een goed voorbeeld is de Belastingdienst: daar zijn de beleidsmaker (Fiscale Zaken) en de uitvoerder (Belastingdienst) allebei directoraten-generaal van het ministerie van Financiën. De afstemming tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is daardoor relatief eenvoudig.

Bij agentschappen is de afstand tussen beleid en uitvoering groter. Agentschappen zijn in de uitvoering werkzame overheidsorganisaties met een vorm van interne verzelfstandiging, zonder dat de ministeriële verantwoordelijkheid is ingeperkt. Rijkswaterstaat is een voorbeeld van zo'n agentschap. Ook al heeft het management van Rijkswaterstaat een grotere autonomie dan het management van een reguliere overheidsdienst, de minister van Infrastructuur en Milieu is volledig verantwoordelijk.

Bij zelfstandige bestuursorganen is de afstand tussen beleid en uitvoering nog groter. ZBO's zijn bestuursorganen van de centrale overheid die bij of krachtens de wet met openbaar gezag zijn bekleed en niet ondergeschikt zijn aan de minister. Deze vorm van verzelfstandiging noemen we externe verzelfstandiging. Het Kadaster is een voorbeeld van een (publiekrechtelijk) ZBO. Impliciet is het directoraat-generaal

Ruimte en Water van het ministerie van Infrastructuur en Milieu opdrachtgever voor de basisregistraties die het Kadaster bijhoudt en beheert, maar het Kadaster is geen onderdeel van het ministerie. De minister van Infrastructuur en Milieu heeft voor de dagelijkse leiding een bestuur en een raad van toezicht benoemd; de betrokkenheid van de minister blijft beperkt tot het goedkeuren van het meerjarenbeleidsplan en de jaarrekening van het Kadaster.

De verschillende soorten uitvoeringsorganisaties voeren een groot aantal taken uit in het publieke domein. Tabel 7.2 geeft een indruk van de relatieve omvang van uitvoeringsorganisaties ten opzichte van de kerndepartementen. Ongeveer 65% van het personeel dat werkt in het publieke domein, werkt dus in de uitvoering.

Tabel 7.2 De omvang van het publieke domein in 2011²⁷

	2011 (fte's)	aandeel (%)
kerndepartementen	43.836	32%
agentschappen	54.194	39%
zelfstandige bestuursorganen	40.492	29%
totaal	138.522	100%

7.1.2 Het private domein

Tabel 7.1 laat zien dat er ook in het private domein organisaties zijn die publieke taken uitvoeren. Een deel van deze organisaties is ook belast met openbaar gezag: zij mogen bindende beslissingen nemen voor burgers en bedrijven. Denk bijvoorbeeld aan het toekennen van een bankvergunning door De Nederlandsche Bank (DNB) of het goed- of afkeuren van een auto bij de Algemene Periodieke Keuring (APK).

Als private organisaties zijn belast met openbaar gezag, hebben zij twee gedaanten: zij zijn tegelijkertijd een privaatrechtelijke rechtspersoon (meestal een BV, NV of stichting) en een zelfstandig bestuursorgaan. Als de overheidstaak maar een (beperkt) onderdeel is van de totale organisatie, noemen we de organisatie een deeltijd-ZBO. Het bekendste voorbeeld zijn de APK-keuringsstations in een autogarage.

Private organisaties die publieke taken uitvoeren en daarvoor geheel of gedeeltelijk bekostigd worden uit publieke middelen, noemen we rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). De definitie van RWT's neemt de wijze van bekostiging als criterium, en overlapt daardoor gedeeltelijk met de definitie van privaatrechtelijke ZBO's, waar het uitoefenen van openbaar gezag het criterium is. Hierdoor kan een RWT ook een privaatrechtelijk ZBO zijn.

²⁷ Jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk 2011. De cijfers zijn exclusief krijgsmacht, politie en magistratuur.

Bij voormalige staatsbedrijven (zoals PostNL) is de relatie tussen overheidsbeleid en uitvoering volledig afwezig. PostNL heeft sinds de privatisering van de PTT immers geen publieke taak meer. De overheid kan wel kiezen voor een staatsdeelneming, maar dat doet ze alleen als aandeelhouderschap bij een onderneming toegevoegde waarde heeft om publieke belangen te waarborgen. Het gaat dan meestal om bedrijven met een monopoliepositie, bijvoorbeeld op het gebied van infrastructuur (Nederlandse Spoorwegen, Schiphol) of om bedrijven die diensten verlenen aan de overheid of aan de overheid gerelateerde organisaties (Bank Nederlandse Gemeenten, Nederlandse Waterschapsbank).

De Nederlandsche Bank

De Nederlandsche Bank (DNB) is een naamloze vennootschap (NV). Het dagelijkse bestuur is in handen van de directie. Zoals elke NV heeft DNB ook een Raad van Commissarissen. Daarnaast is er de Bankraad, die functioneert als klankbord van de directie. Eén lid van de Raad van Commissarissen wordt aangewezen door de regering: de commissaris van overheidswege. Deze commissaris heeft ook zitting in de Bankraad.

DNB heeft twee bestuursrechtelijke gedaanten: onderdeel van het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB) én zelfstandig bestuursorgaan:

- als onderdeel van het ESCB is DNB medeverantwoordelijk voor het vaststellen en uitvoeren van het monetaire beleid in de landen die de euro hebben ingevoerd, en voor taken in het betalingsverkeer;
- als ZBO oefent DNB prudentieel toezicht uit op financiële instellingen.

7.2 Agentschappen

Agentschappen zijn uitvoerende onderdelen van een ministerie die intern verzelfstandigd zijn: zij hebben een bepaalde mate van autonomie, maar de ministeriële verantwoordelijkheid (en daarmee het gezag van de politiek) is niet ingeperkt. Agentschappen hebben een eigen administratie en een resultaatgericht sturingsmodel. Er zijn twee soorten agentschappen: agentschappen met een verplichtingen-kasadministratie (de zogeheten verplichtingen-kasagentschappen), en agentschappen met een baten-lastenadministratie (baten-lastenagentschappen, voorheen baten-lastendiensten).

De overheid richt agentschappen op om de uitvoering van overheidsbeleid doelmatiger te maken. Ze leveren hun producten en diensten pas als ze met hun opdrachtgevers afspraken hebben gemaakt over de prijs en de kwaliteit, en baseren de financiering van hun producten en diensten zoveel mogelijk op (integrale) kostprijsberekeningen.

Zoals bij elke uitvoerende dienst van de overheid is de aandacht van een agentschap primair gericht op een goede publieke taakuitvoering. Een agentschap is geen commercieel bedrijf waar winstmaximalisatie en aandeelhouderswaarde de belangrijkste drijfveren zijn. De kerngedachte achter agentschappen is dat de uitvoering doelmatiger wordt naarmate de beleidsonderdelen meer beheersautonomie krijgen en er tegelijkertijd prikkels zijn in het beheersregime die het gewenste gedrag stimuleren. Het management kan dan meer bedrijfsmatig werken en zelf de optimale inzet van mensen en middelen bepalen.

7.2.1 Achtergrond

Het agentschapsmodel bestaat in Nederland sinds 1994. Het heroverwegingsrapport ‘Verder bouwen aan beheer’ (ministerie van Financiën, 1991) signaleerde de volgende knelpunten rond resultaatgericht werken:

- door de budgettaire jaargrenzen mocht het kabinet budgetten niet zonder meer overhevelen naar volgende begrotingsjaren: het ontbreken van voldoende reserveringsfaciliteiten stond in bepaalde gevallen doelmatig werken in de weg;
- er waren onvoldoende prikkels voor efficiënt werken: niet alleen om te zorgen voor extra ontvangsten, maar ook om efficiëncywinsten te creëren;
- de verplichtingen-kasadministratie bemoeilijkte het doorberekenen van afschrijvingskosten;
- er was geen leningsbevoegdheid: dat was vooral een probleem voor investeringsuitgaven.

In 1992 kwamen de ministers van Financiën en Binnenlandse Zaken met een voorstel om agentschappen in te voeren als oplossing voor de bovenstaande knelpunten.²⁸ In de woorden van het kabinet: ‘... getracht wordt meer ruimte te geven voor resultaatgericht management, zonder dat hierdoor de macro-doelstellingen (van normering, allocatie en beheersing) onder druk komen te staan’.

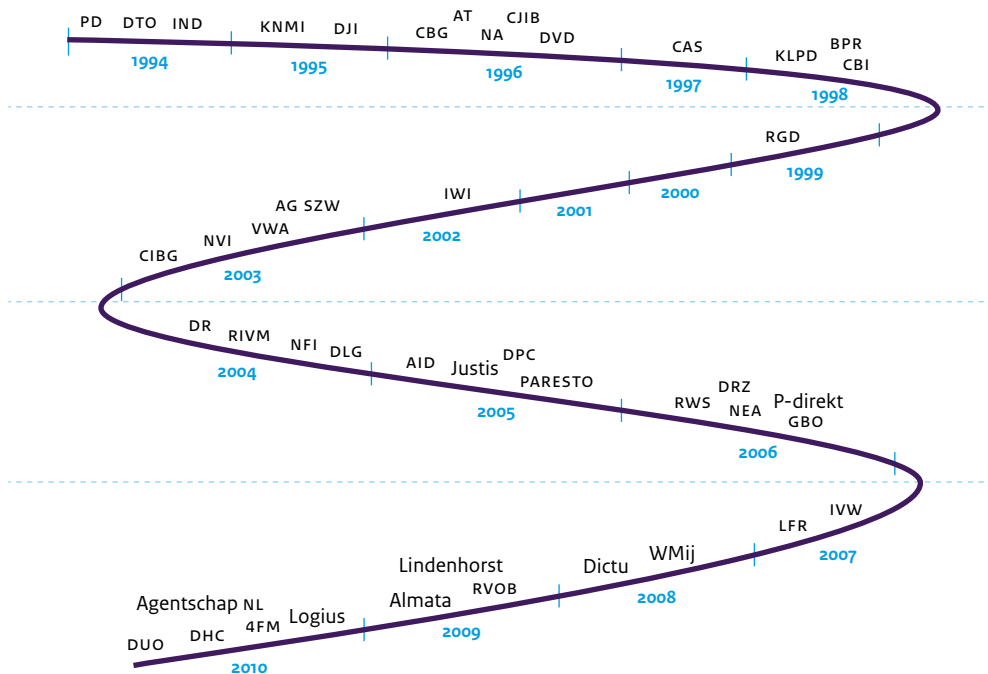
De eerste agentschappen werden ingesteld in 1994. Hun gezamenlijke omzet bedroeg toen € 214 miljoen; in 2011 was dit opgelopen tot bijna € 11 miljard. In 2011 werkten ruim 54.000 fte bij agentschappen, ruim een derde van het totaal aantal fte's bij het Rijk. De verdeling van de baten en medewerkers over de agentschappen loopt sterk uiteen.

Figuur 7.1 laat zien in welk jaar de huidige agentschappen²⁹ zijn opgericht (agentschappen die niet meer bestaan zijn niet in dit overzicht opgenomen).

²⁸ Brief ministers van Financiën en Binnenlandse Zaken dd. 25 juni 1992, Tweede Kamer, 1991-1992, 22 300, nr. 39

²⁹ Het gaat hier om de agentschappen per 31 december 2010.

Figuur 7.1 Oprichtingsjaar huidige agentschappen



7.2.2 Regelgeving

De vormgeving van agentschappen was tussen 2007 en 2012 geregeld in de Regeling baten-lastendiensten 2007³⁰. Deze regeling is in 2010-2011 geëvalueerd³¹. Uit deze evaluatie bleek dat de interne verzelfstandiging van uitvoerende diensten een positief effect heeft gehad op het kostenbewustzijn en het verantwoordelijkheidsbesef. De doelmatigheid van de agentschappen was echter lastig aan te tonen. Ook kwam naar voren dat het agentschapsmodel op verschillende onderdelen niet wordt ingevuld zoals dat in de regeling bedoeld is, en dat de specifieke financiële faciliteiten voor agentschappen maar beperkt gebruikt worden.

In het evaluatierapport stonden ook verschillende voorstellen die daarna zijn verwerkt in de Regeling agentschappen (de opvolger van de Regeling baten-lastendiensten 2007). De Regeling agentschappen is van kracht geworden op 1 januari 2013. De onderstaande beschrijving van het agentschapsmodel is gebaseerd op deze regeling.

³⁰ De regeling is later na een aantal technische aanpassingen hernoemd tot Regeling baten-lastendiensten 2011.

³¹ Tweede Kamer 2010-2011, 28 737 nr. 21

7.2.3 Zelfstandigheid

Het belangrijkste kenmerk van agentschappen is dat zij veel zelfstandiger zijn dan de gewone dienstonderdelen van een ministerie. Deze zelfstandigheid krijgt vorm door een specifiek sturingsmodel en een eigen financiële administratie. Ook heeft elk agentschap een eigen rekening-courant, waarmee het direct kan beschikken over geld. Zo heeft een agentschap een goed zicht op de eigen financiën en kan het meer kostenbewust zijn. Dit kosten- en resultaatsbewustzijn is erg belangrijk, omdat van agentschappen verwacht wordt dat zij een relatie leggen tussen de input (het budget) en de output (het resultaat). Daarvoor is het noodzakelijk om goed te weten hoeveel kosten het agentschap maakt voor het leveren van zijn producten en diensten. Om dit inzicht te ondersteunen heeft een agentschap een resultaatgericht sturingsmodel.

De zelfstandige positie van agentschappen maakt de relaties tussen beleidsmakers (opdrachtgevers) en beleidsuitvoerder (opdrachtnemer) over en weer goed zichtbaar en maakt de financiële situatie van het agentschap transparant.

7.2.4 Instellingsvoorwaarden

Om een agentschap te mogen instellen, moet aan een aantal instellingsvoorwaarden zijn voldaan:

- 1 een resultaatgericht sturingsmodel;
- 2 bekostiging op basis van prestaties;
- 3 doelmatigheidswinst;
- 4 minimale grootte;
- 5 voldoende kwaliteitsniveau financiële functie.

Ad 1: een resultaatgericht sturingsmodel

De kerngedachte van het resultaatgerichte sturingsmodel is dat de beleidsmatige opdrachtgever(s) en het uitvoerende agentschap vooraf afspraken maken over prestaties, kwaliteit, kosten en risico's. Tijdens de uitvoering van de opdracht vindt op basis van deze afspraken monitoring plaats en uiteindelijk wordt er afgerekend op basis van de prestaties. Het model onderscheidt drie rollen: eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer.

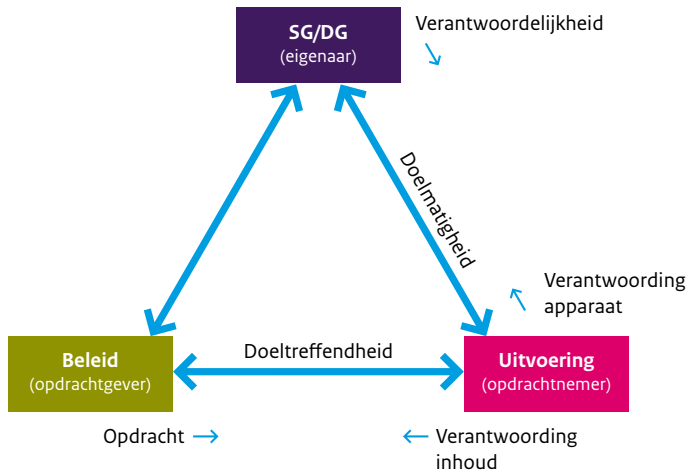
De rollen worden vervuld door specifiek aangewezen ambtenaren. Idealiter heeft de secretaris-generaal de eigenaarsrol en de beleidsverantwoordelijke directeur-generaal de opdrachtgeversrol. De directeur van het agentschap heeft de rol van opdrachtnemer. Door deze rollen te onderscheiden en over verschillende personen te verdelen, zijn de verschillende verantwoordelijkheden duidelijk gescheiden. Een ministerie kan de rollen op maat invullen als het gaat om dienstverlening binnen het eigen ministerie. Het is dan wel belangrijk om de *checks and balances* tussen de spelers voldoende te borgen.

De verantwoordelijkheden van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer zijn:

- de eigenaar is verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap. Hij moet er bovendien op toezien dat het model goed werkt in de praktijk. Verder zorgt hij voor een goed systeem om toezicht te houden op de budgettaire kaders, de continuïteit van het agentschap en de kwaliteit van de producten. Ook stelt de eigenaar jaarlijks de tarieven vast en toetst hij de begrotingen, jaarplannen, leenaanvragen en jaarverslagen. Ten slotte zorgt de eigenaar dat de kasreserve bij verplichtingen-kasagentschappen en het eigen vermogen bij baten-lastenagentschappen op 31 december minimaal nihil is. Op die manier krijgt de eigenaar de juiste prikkels om de lange termijnbelangen van een agentschap in het oog te houden;
- de opdrachtgever is verantwoordelijk voor een goede opdrachtformulering. De opdrachten moeten helder omschreven worden waarbij het gewenste resultaat zo concreet mogelijk wordt gemaakt. Deze afbakening is noodzakelijk om te zorgen dat de opdrachtnemer weet wat er wel en niet binnen de (budgettaire) kaders valt en hij tijdig kan aangeven wanneer de kaders overschreden zijn. De opdrachtgever moet de opdrachtnemer tijdig betrekken bij voorgenomen beleidswijzigingen zodat zij zich daar samen aan kunnen aanpassen. De opdrachtgever maakt concrete rapportageafspraken met de opdrachtnemer: zo kan de opdrachtgever de realisatie van de opdracht monitoren op basis van prestatiegegevens. Binnen het ministerie of DG wordt een duidelijk aanspreekpunt aangewezen, zodat de contacten met de opdrachtnemer gecoördineerd plaatsvinden;
- de opdrachtnemer zorgt voor een doelmatige, rechtmatige en professionele uitvoering van de opdrachten. Hij is ook verantwoordelijk voor de bestendige uitvoering van alle PIOFACH-taken³² binnen het agentschap. Dit betekent dat de opdrachtnemer *in control* moet zijn, overeenkomstig de normen van hoofdstuk II van de Comptabiliteitswet 2001. De uitvoeringskosten moeten binnen de afgesproken budgettaire kaders blijven. Verder betreft de opdrachtnemer de opdrachtgever tijdig bij onvoorziene ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de uitvoering van de opdracht. De opdrachtgever kan op basis van die informatie besluiten om de opdracht al dan niet aan te passen.

³² Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie, Huisvesting (wordt behandeld in hoofdstuk 8).

Figuur 7.2 Functies binnen het sturingsmodel



De verschillende actoren in het sturingsmodel hebben allemaal hun eigen verantwoordelijkheden en daarmee ook hun eigen (deel)belangen. Dat betekent niet dat er geen gedeeld belang kan zijn. Integendeel: juist door deelbelangen expliciet te maken is het makkelijker om het overkoepelende, gedeelde belang beter te zien en van daaruit te werken. Binnen de rijksoverheid is het gedeeld belang altijd het zo doelmatig mogelijk bereiken van de maatschappelijke doelen.

Het sturingsmodel van Agentschap NL

Het Agentschap NL gaat met elke opdrachtgever per opdracht een uitvoeringsovereenkomst aan in de vorm van werk- of raamafspraken; daarin leggen ze de operationele veranderdoelstelling en het beoogde beleidseffect vast. Verder staan in deze overeenkomst afspraken met de opdrachtgever over de resultaten van de Agentschap NL-activiteiten, de in te zetten uren, de prijs van diensten en de doorlooptijden. Achteraf legt het agentschap aan de eigenaar en aan de opdrachtgevers verantwoording af over de gemaakte afspraken en de kwaliteit van de geleverde diensten.

De eigenaar van Agentschap NL (de secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken) richt zich vooral op de sturingsinformatie over de bedrijfsvoering van het agentschap. De doelmatigheid en de doeltreffendheid van de bedrijfsvoering is af te lezen uit de prestatie-indicatoren op de Balanced Score Card van Agentschap NL. Daarnaast stelt de eigenaar jaarlijks de tariefnotitie vast en monitort hij de ontwikkelingen in de bedrijfsvoering die de organisatie zich heeft voorgenomen in het jaarplan. Ten slotte let de eigenaar op aspecten als continuïteit, kwaliteit en integriteit van de dienst. Hierbij zijn met name rijksbrede kaders van belang.

Agentschap NL is als opdrachtnemer verantwoordelijk voor een doelmatige inzet van middelen en voor de uitvoering van het beleid.

Uit dit voorbeeld blijkt dat de beleidsdirecties van het ministerie van Economische Zaken vanuit hun opdrachtgevende rol primair verantwoordelijk zijn voor het beleidsbudget en de beleidsresultaten. Het 'kopen' van een product of dienst van Agentschap NL is in dit perspectief een beleidsinstrument waarbij bepalen en betalen in één hand liggen.

Ad 2: bekostiging op basis van prestaties

Uitgangspunt is dat agentschappen input en output aan elkaar koppelen. Alleen dan kunnen ze sturen op resultaat. Dit is een wezenlijk verschil met de sturing van de ministeries. Daar hoeven uitgaven niet gedekt te worden door inkomsten uit producten of dienstverlening.

Het koppelen van input en output heeft gevolgen voor de bekostiging van een agentschap. Het agentschap heeft geen direct eigen budget maar verkrijgt inkomsten door tarieven in rekening te brengen voor de geleverde producten of diensten. Dit betekent dat het agentschap altijd goed inzicht moet hebben in de kosten: de directe en de indirecte kosten, de vaste en de variabele kosten, enzovoorts. Alleen dan kan het agentschap op kosten sturen.

Als een agentschap niet-homogene producten levert of een specifiek overheidsmonopolie heeft, is het niet altijd mogelijk om outputbekostiging in te richten. Dan ligt het voor de hand om andere vormen van bekostiging te kiezen, zoals taakbekostiging, procesbekostiging of inputbekostiging. Zo krijgen alle agentschappen een passende vorm van aansturing: meer maatwerk dus.

Ad 3: doelmatigheidswinst

Het agentschapsmodel is bedoeld om de doelmatigheid van de bedrijfsvoering binnen de rijksoverheid te stimuleren. Hierbij geldt de doelmatigheidsdefinitie van de Algemene Rekenkamer: de verhouding tussen ingezette middelen en geleverde prestaties, in kwaliteit én kwantiteit.

Het gaat bij agentschappen dan ook nadrukkelijk om de doelmatigheid van de uitvoering: doen wij de dingen goed? De doeltreffendheid (wordt het maatschappelijk gewenste effect bereikt?) en maatschappelijke relevantie (doen wij de goede dingen?) zijn in eerste instantie vragen voor de beleidsdirecties van een ministerie.

De kwaliteit van de geleverde prestaties is onlosmakelijk verbonden met het streven naar doelmatigheid. Wanneer lagere kosten gepaard gaan met een evenredige daling van kwaliteit is er geen doelmatigheidswinst: er is alleen maar goedkoper geproduceerd. Alleen wanneer de kosten omlaag gaan met behoud of toename van de kwaliteit, of wanneer bij gelijkblijvende kosten de kwaliteit stijgt, is er doelmatigheidsverbetering.

Om zicht te hebben op de doelmatigheid en de prestaties werkt een agentschap met indicatoren. Het is belangrijk dat een agentschap indicatoren gebruikt die iets zeggen over de prijs (zoals kostprijzen en uurtarieven), maar ook indicatoren die iets

zeggen over de kwaliteit (zoals klanttevredenheid, doorlooptijden en uitval). Deze indicatoren moeten regelmatig en in samenhang bekeken te worden om de doelmatigheid te beoordelen. Daarbij is een goede toelichting op de indicatoren van groot belang: een getal krijgt immers pas meerwaarde en diepgang als het in perspectief wordt geplaatst.

In de instellingsvoorwaarde is de doelmatigheid zo geformuleerd dat een kandidaat-agentschap bij haar instelling moet laten zien hoe de doelmatigheid ten opzichte van de bestaande situatie zal toenemen als de organisatie een agentschap wordt. Dit kan uitgewerkt worden in een business case.

Ad 4: minimale grootte agentschappen

De zelfstandigheid van een agentschap heeft voordelen. Maar er zijn ook, onafhankelijk van de grootte van de dienst, extra kosten verbonden aan die zelfstandigheid. Bijvoorbeeld transitiekosten, het aanhouden van een eigen staf en de hogere kosten voor toezicht en controle. Daarom wordt er aan nieuwe agentschappen een minimumomvang gesteld. Deze minimumomvang ligt bij een verwachte omzet of verwachte ontvangsten van € 50 miljoen euro per jaar.

Ad 5: voldoende kwaliteit financiële functie

Het agentschapsmodel stelt bijzondere eisen aan het financieel beheer en de kwaliteit van de financiële functie van agentschappen. Voor baten-lastenagentschappen maakt het voeren van een baten-lastenadministratie het financieel beheer er niet eenvoudiger op. Daarom is het ook een instellingsvoorwaarde dat de financiële functie en het financieel beheer van voldoende kwaliteit zijn en blijven, ook na het verkrijgen van de agentschapsstatus.

7.2.5 Financieel-administratief stelsel

Twee soorten agentschappen

Er zijn twee soorten agentschappen: verplichtingen-kasagentschappen en baten-lastenagentschappen. Beide soorten beschikken over specifieke financiële faciliteiten, die aansluiten bij de eigen bewegingsruimte en vrijheid om beslissingen te nemen over de uitvoering. De financiële administratie is het enige verschil tussen een verplichtingen-kasagentschap en een baten-lastenagentschap.

Verplichtingen-kasagentschap

In principe werken agentschappen met het verplichtingen-kasstelsel dat aansluit bij het stelsel dat de ministeries voeren. Wel heeft het verplichtingen-kasagentschap een aantal extra faciliteiten vanwege zijn grotere zelfstandigheid. Die extra faciliteiten zijn de eigen rekening-courant en de kasreserve. De kasreserve vergroot de financiële zelfstandigheid van het agentschap. De kasreserve dient als buffer om schommelingen aan het einde van het jaar te kunnen opvangen. Ook kan het agentschap de kasreserve gebruiken om (kleine) investeringen te doen.

De kasreserve is geen onderdeel van het vermogen van het ministerie, en is dus ook geen onderdeel van de eindejaarsmarge van het ministerie. De kasreserve wordt op-

gebouwd uit de exploitatieresultaten en de rentebaten. Wanneer de kasreserve op 31 december negatief is, of hoger is dan 3% van de gemiddelde ontvangsten van de afgelopen drie jaar, moet het betrokken ministerie dit uiterlijk bij de eerste supplementaire begrotingswet herstellen.

Baten-lastenagentschap

In een baten-lastenstelsel worden de baten en lasten toegerekend aan het tijdvak waarin het agentschap de goederen en diensten gebruikt, dan wel de baten ontstaan. Hierdoor kan het agentschap de jaarlijkse kosten per product berekenen zonder sterke fluctuaties. Vooral als er door investeringen een instabiel uitgavenpatroon ontstaat, is het goed om een agentschap te laten werken met het baten-lastenstelsel. Pas als de afschrijvingskosten meer dan 5% van de totale lasten bedragen, is het destabiliserende effect van de investeringen op de tarieven zodanig dat een agentschap mag werken met het baten-lastenstelsel.

Agentschappen die het baten-lastenstelsel voeren mogen op de balans een eigen vermogen aanhouden van maximaal 5% van de gemiddelde omzet in de laatste drie jaar. Net als de kasreserve bij verplichtingen-kasagentschappen dient het eigen vermogen als buffer voor bedrijfsvoeringsrisico's.

Rekening-courant, deposito- en leenfaciliteit

Alle agentschappen hebben een eigen rekening-courant en een depositofaciliteit. Deze worden aangehouden bij het ministerie van Financiën. Daarnaast kunnen baten-lastenagentschappen geld lenen om te investeren. Op grond van artikel 33 van de Comptabiliteitswet 2001 is alleen de minister van Financiën bevoegd om namens de Staat geldleningen af te sluiten; daarom lenen baten-lastenagentschappen van de schatkist. Dit stelsel noemen we ook wel schatkistbankieren.

7.2.6 Instelling en opheffing van agentschappen

Instellingstraject

De overgang van een organisatieonderdeel van een ministerie tot een volgroeid agentschap is een traject dat vaak een aantal jaren duurt. Het gaat immers niet alleen om de technische aanpassing van het financieel beheer, maar het nieuwe agentschap en het betrokken ministerie moeten ook het resultaatgerichte sturingsmodel inregelen en er vervolgens aan wennen. Voor het instellingstraject begint, moet goed duidelijk zijn of het agentschapsmodel de juiste besturingsvorm is voor het doel dat het ministerie voor ogen heeft.

Het ministerie van Financiën heeft een formele rol in het instellingstraject van een agentschap. Als de betrokken minister de formele aanvraag heeft ingediend, toetst het ministerie van Financiën of het toekomstige agentschap voldoet aan alle instellingsvoorwaarden. Wanneer de minister van Financiën vindt dat aan alle voorwaarden is voldaan, moet de betrokken minister een door alle partijen ondertekend convenant overleggen tussen eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer. Hierin moet staan hoe ze het nieuwe agentschap opzetten en hoe het gaat functioneren.

Dit convenant is het slotdocument van het instellingstraject. Ook opdrachtgevers die later toetreden moeten zich aan dit convenant verbinden. Na het verschijnen van dit convenant kan de betrokken minister, mede namens de minister van Financiën, het voornemen om een agentschap in te stellen voorleggen aan de ministerraad.

In het traject dat aan de formele aanvraag voorafgaat, adviseert het ministerie van Financiën het betrokken ministerie al bij het voorbereiden van die aanvraag, en beoordeelt ze op verzoek de conceptstukken.

Het betrokken ministerie mag alleen een formele aanvraag indienen op voorwaarde dat er geen relevante onvolkomenheden zijn in het financieel beheer van het toekomstige agentschap en alle andere agentschappen waarvoor de betrokken minister verantwoordelijk is. Om dit vast te stellen wordt gebruik gemaakt van de jaarlijkse rapportages van de auditdienst.

De betrokkenheid van de Tweede Kamer

Nadat de ministerraad heeft ingestemd met het voornemen om een dienstonderdeel intern te verzelfstandigen, wordt de Tweede Kamer betrokken via de zogenoemde voorhangprocedure³³. De betrokken minister informeert de Tweede Kamer over zijn voornemen; daarna heeft de Kamer tenminste dertig dagen de tijd om zich daarover te beraden. Als de Tweede Kamer zich niet uitspreekt tegen het voorgenomen besluit, tekenen de betrokken minister en de minister van Financiën het instellingsbesluit. Dat besluit wordt bekendgemaakt in de Staatscourant.

Tijdpad

De formele instelling van een nieuw agentschap is niet gebonden aan bepaalde instellingsdata; zo blijft het traject zo flexibel mogelijk. Wel is het aan te raden om een nieuw agentschap per 1 januari van een jaar in te stellen, zodat er geen begrotings-, verantwoordings- en controleproblemen ontstaan door gebroken of overlappende boekjaren. De betrokken minister is echter uiteindelijk verantwoordelijk. Als er aanpassingen nodig zijn in de begroting van het ministerie, worden die zoveel mogelijk meegenomen in de normale begrotingsvoorbereiding. De exacte procedure en presentatievorm worden jaarlijks in de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften vastgelegd.

Opheffen van agentschappen

Als een agentschap wordt opgeheven, wordt de toegekende afwijkende status van het financieel beheer volledig teruggedraaid. De procedure via de ministerraad en de Tweede Kamer hoeft niet opnieuw doorlopen te worden, want bij opheffing gaan de normale beheersregels van de rijksdienst immers weer gelden. Wel moeten de betrokken minister en de minister van Financiën het opheffingsbesluit motiveren en de Tweede Kamer hierover buiten het reguliere begrotingsproces om informeren. Ook dit besluit wordt gepubliceerd in de Staatscourant. Bij de opheffing van een agentschap wordt – spiegelbeeldig aan de instelling – een

³³ Zoals beschreven in artikel 10 leden 3 tot en met 5 van de Comptabiliteitswet 2001.

omkering uitgevoerd waarbij de vermogensbestanddelen weer terugvloeien naar het betrokken ministerie. De leningen, deposito's en de rekening-courant bij de Rijkshoofdboekhouding van het ministerie van Financiën worden opgeheven. Het saldo van deze vermogensbestanddelen wordt tussen het betrokken ministerie en het ministerie van Financiën verrekend.

7.3 Zelfstandige bestuursorganen

Naast agentschappen bestaan er ook andere uitvoeringsorganisaties in het publieke domein: zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). In tabel 7.1 zijn deze ZBO's opgenomen. ZBO's komen zowel voor in het publieke als in het private domein. De Nederlandsche Bank (DNB), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM) zijn voorbeelden van zelfstandige bestuursorganen.

In het algemeen kan een zelfstandig bestuursorgaan omschreven worden als een organisatie die zelfstandig bepaalde overheidstaken uitvoert en niet direct onder het gezag van een minister valt. ZBO's werken onafhankelijk, en hebben vrijwel allemaal een bepaalde mate van openbaar gezag. Dit wil zeggen dat zij voor burgers en bedrijven bindende beslissingen mogen nemen, zoals het wel of niet toekennen van een werkloosheidsuitkering (door het UWV) of het al dan niet toekennen van een boete bij ongeoorloofde prijsafspraken (door de ACM). ZBO's krijgen deze bevoegdheid op basis van hun instellingswetten, waarin ook hun wettelijke taken zijn beschreven.

ZBO's voeren hun administratie op basis van het baten-lastenstelsel. In tegenstelling tot agentschappen zijn ZBO's echter geen onderdeel van het moederdepartement en is de ministeriële verantwoordelijkheid dus beperkt. ZBO's zijn autonoom in hun functioneren, maar de minister behoudt de systeemverantwoordelijkheid. De minister kan bijvoorbeeld beleidsregels voor het ZBO opstellen en heeft ook wettelijke bevoegdheden bij benoeming en ontslag van bestuurders, bij het vaststellen van bezoldigingen en bij het goedkeuren van de begroting en jaarrekening.

Autonomie en de grenzen daarvan: het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)

De raad van bestuur van het uitkeringsinstituut UWV raakte in 2003 in opspraak toen RTL in het tv-programma Editie NL clandestien gefilmd beelden toonde van de verbouwing van het UWV-hoofdkantoor. De sloop van nieuwe toiletten en het gebruik van dure materialen als natuursteen en kersenhout veroorzaakten veel ophef. De Tweede Kamer vroeg minister van Sociale Zaken De Geus in juni van dat jaar om uitleg over de verbouwing. De Geus, die zich baseerde op informatie van de raad van bestuur van het UWV, zei dat er niets aan de hand was. Op 14 februari 2004 eiste hij uiteindelijk toch het vertrek van de bestuursleden, omdat die hem onvolledig en onjuist zouden hebben geïnformeerd.

Verschillende soorten ZBO's

Er zijn grote verschillen in omvang tussen ZBO's: in personeel, budget en taken. Zo is de Kiesraad een ZBO met maar zeven leden en een begroting van twee miljoen euro, terwijl het UWV bijna 20.000 werknemers heeft met een begroting van bijna twee miljard euro. Naast het verschil in omvang, budget en taken is er ook een juridisch verschil tussen ZBO's: er zijn publiekrechtelijke ZBO's zonder rechtspersoonlijkheid, publiekrechtelijke ZBO's met rechtspersoonlijkheid en privaatrechtelijke ZBO's.

Publiekrechtelijke ZBO's zonder rechtspersoonlijkheid

Deze ZBO's zijn bedoeld voor gevallen waarin er behoefte is om een bepaalde taak onafhankelijk van de minister te laten uitoefenen, zonder dat daarvoor een eigen organisatie nodig is die buiten de ministeriële verantwoordelijkheid is geplaatst. De taak wordt in die gevallen bij wet toebedeeld aan een zelfstandig bestuursorgaan zonder een eigen beheersregime. Het ZBO blijft dan onderdeel van de rechtspersoon Staat der Nederlanden zodat de 'reguliere' beheersregels uit onder andere de Comptabiliteitswet en de Ambtenarenwet van toepassing zijn. Voorbeelden van dit type ZBO zijn de Kiesraad en het College Bescherming Persoonsgegevens.

Publiekrechtelijke ZBO's met eigen rechtspersoonlijkheid

Deze ZBO's zijn bedoeld voor gevallen waarin er niet alleen behoefte is aan het op onafhankelijke wijze uitoefenen van een bepaalde taak, maar ook aan zelfstandige deelname aan het rechtsverkeer. Om te voorkomen dat er verwarring ontstaat over de organisatorische relatie tussen het ZBO en het ministerie, krijgt het ZBO in die gevallen eigen rechtspersoonlijkheid. Dit gebeurt meestal door een specifieke instellingswet. Deze wet regelt ook het organisatorische kader voor het ZBO, omdat de reguliere beheersregels uit onder andere de Comptabiliteitswet en de Ambtenarenwet niet van toepassing zijn. Voorbeelden van publiekrechtelijke ZBO's met een eigen rechtspersoonlijkheid zijn de Rijksdienst voor het Wegverkeer en het Kadaster.

Privaatrechtelijke ZBO's

Privaatrechtelijke ZBO's zijn met openbaar gezag belaste organen van een rechtspersoon die naar privaatrecht is ingesteld. Deze vorm wordt gekozen als het niet doelmatig is om voor een bepaalde publieke taak een aparte overheidsorganisatie op te richten, omdat er al een geschikt alternatief bestaat in de private sector: een privaatrechtelijke organisatie met de benodigde deskundigheid en organisatorische infrastructuur. De organisatie moet dus al bestaan; het is niet mogelijk om voor de uit te voeren taak een privaatrechtelijke rechtspersoon op te richten en die vervolgens met openbaar gezag te belasten.

De publieke taken die privaatrechtelijke ZBO's verrichten liggen meestal op het vlak van certificering, registratie, erkenning, keuring of het afgeven van kennis- en vaardigheidsbewijzen. De stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) en het Waarborgfonds Eigen Woning (WEW) zijn voorbeelden van privaatrechtelijke ZBO's. Maar ook de APK-keuringsstations in autogarages. Als de overheidstaak maar

een beperkt deel is van de totale organisatie (zoals bij de APK-keuringsstations) hebben we het over een deeltijd-ZBO.

Openbaar gezag toekennen aan een privaatrechtelijke organisaties gebeurt door een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling. Zo is het Reglement Rijbewijzen de grondslag voor het CBR, en kunnen garagehouders de bevoegdheid krijgen om APK-keuringen te verrichten op grond van de Regeling erkenning en keuringsbevoegdheid APK.

7.4 Rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's)

De term 'zelfstandig bestuursorgaan' wordt vaak verward met het begrip 'rechtspersoon met een wettelijke taak', afgekort tot RWT. RWT's zijn organisaties die een wettelijke taak uitvoeren, een eigen rechtspersoonlijkheid hebben en geheel of gedeeltelijk gefinancierd worden uit publieke middelen (collectieve heffingen, belastingen en premies) en die daarom gecontroleerd mogen worden door de Algemene Rekenkamer³⁴.

RWT's zijn instellingen op afstand en zijn geen onderdeel van een ministerie. De relatie tussen een RWT en de minister, en de manier waarop deze zich daarover verantwoordt naar het parlement, staat niet in een generieke wet zoals bijvoorbeeld de Comptabiliteitswet, maar in specifieke wetten. Bij de meeste RWT's gaat het om onderwijsinstellingen.

Een RWT is geen organisatievorm zoals een ZBO, en kan ook niet worden opgericht. Een bestaande organisatie kan wel het predicaat RWT krijgen als hij aan de bovengenoemde criteria voldoet. De definitie van een RWT doorkruist andere (juridische) indelingen zoals ZBO's, stichtingen of verenigingen. Alle ZBO's die rechtspersoonlijkheid hebben en geheel of gedeeltelijk betaald worden uit publieke middelen zijn ook een RWT. Denk bijvoorbeeld aan de Rijksdienst voor het Wegverkeer. De Kiesraad is een voorbeeld van een ZBO dat geen RWT is, omdat de Kiesraad geen rechtspersoonlijkheid heeft.

7.5 Kiezen voor een agentschap of een ZBO?

De keuze voor een agentschap of zelfstandig bestuursorgaan is vooral historisch bepaald. In de jaren tachtig ontstond de trend om uitvoerende overheidsdiensten te verzelfstandigen³⁵. Vooral de succesvolle verzelfstandiging van de Informatiseringsbank³⁶ tot een ZBO leidde tot de oprichting van een groot aantal andere ZBO's. In het begin van de twintigste eeuw waren er minder dan honderd ZBO's, in 1960 waren het er al zo'n driehonderd, en dat aantal was halverwege de jaren negentig opgelopen

³⁴ Definitie afkomstig uit artikel 91, lid 1, onder d van de Comptabiliteitswet 2001.

³⁵ Zie paragraaf 7.1.

³⁶ De Informatiseringsbank (later: Informatie Beheer Groep) is een voormalige overheidsinstelling die onderwijswetten en -regelingen op het gebied van studiefinanciering uitvoerde. Twintig jaar na de verzelfstandiging tot ZBO is de organisatie in 2010 een agentschap geworden, na een fusie met agentschap CFI tot de Dienst Uitvoering Onderwijs.

tot zo'n 550. De Universiteit van Leiden (opgericht in 1575) wordt overigens gezien als het oudste ZBO.

In de jaren tachtig van de vorige eeuw was ZBO-vorming voornamelijk ingegeven door pragmatisme. Door de economische crisis vond de overheid het nodig om organisatieonderdelen op grotere afstand te zetten, bijvoorbeeld om de overheidsfinanciën op orde te brengen. Er werd in die tijd nog niet systematisch nagedacht over de optimale vormgeving van verzelfstandiging.

Uit de eerste ervaringen met verzelfstandigde organisaties bleek in de loop van de jaren negentig dat de parlementaire controle op het functioneren van ZBO's lastig was. Zo kon de Tweede Kamer een minister maar beperkt ter verantwoording roepen als er iets mis ging bij een ZBO. Een groot deel van zijn controleverantwoordelijkheid was immers overgedragen aan andere toezichtsorganen, zoals de raad van toezicht. Sinds die tijd zijn er daarom verschillende commissies in het leven geroepen die kritisch hebben gekeken naar het verzelfstandigingsbeleid binnen het Rijk. De belangrijkste waren de commissie-Sint (1994) en de commissie-Kohnstamm (2004)³⁷.

In de reactie op het rapport-Kohnstamm nam het kabinet het standpunt in dat voor de uitvoering van beleid niet een ZBO, maar een agentschap de juiste organisatievorm is. Een belangrijk uitgangspunt daarvoor was het herstel van de politieke verantwoordelijkheid. Ministers moeten volledige verantwoording afleggen over taken die bij de overheid horen, en deze niet 'over de schutting' gooien. Als er toch nieuwe ZBO's nodig zijn, dan is er een sterke voorkeur voor publiekrechtelijke ZBO's. Nieuwe ZBO's mogen alleen nog worden opgericht als er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming, of als het kabinet het wenselijk vindt om maatschappelijke organisaties te betrekken bij het uitvoeren van rijks taken.

Naar aanleiding van de adviezen van de commissies-Sint en -Kohnstamm is ook de Kaderwet ZBO's van kracht geworden.

Kaderwet ZBO's

Op 1 februari 2007 trad de Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen (hierna: Kaderwet) in werking³⁸. De Kaderwet heeft vier doelstellingen:

- 1 de grote hoeveelheid organisatieregelingen ordenen;
- 2 de ministeriële verantwoordelijkheid voor ZBO's helder regelen;
- 3 de financiële controle van ZBO's inzichtelijk maken;
- 4 meer inzicht geven in het functioneren van ZBO's.

Met de inwerkingtreding van de Kaderwet startte een grootscheeps implementatietraject. Bij bestaande ZBO's moest worden beoordeeld of ze onder de Kaderwet zouden worden gebracht of niet; voor nieuwe ZBO's was de Kaderwet rechtstreeks van toepassing. Het uitgangspunt is dat ZBO's die binnen de reikwijdte van de Kaderwet

³⁷ Eerste Kamer 2004-2005, 27426, nr. A

³⁸ Staatsblad 2006, nr. 587

vallen, de Kaderwet volledig volgen, tenzij er gronden zijn om af te wijken. Afwijkingen moeten specifiek worden vastgelegd in de instellingswet. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een coördinerende rol. De Toetsingscommissie Verzelfstandigingen toetst alle wetsvoorstellen over ZBO's. De commissie bestaat uit de directeur-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk van het ministerie van BZK en de directeur-generaal Rijksbegroting van het ministerie van Financiën.

Tijdens de eerste evaluatie van de Kaderwet in 2012³⁹ is onder meer gekeken naar de voortgang van het implementatietraject. Per 1 januari 2012 zijn 34 bestaande ZBO's onder de Kaderwet gebracht, voor 28 ZBO's is wetgeving in voorbereiding en 37 ZBO's zullen niet onder de Kaderwet worden gebracht omdat zij niet onder de reikwijdte van de wet vallen of omdat zij geen openbaar gezag hebben. 47 ZBO's zijn of worden opgeheven, en daarnaast worden er 10 nieuwe ZBO's opgericht (meestal om een bestaande ZBO te vervangen).

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft naar aanleiding van de evaluatie vastgesteld dat er op dit moment geen aanleiding is om artikelen uit de wet te heroverwegen. Wel vindt de minister het tijd om de implementatiefase van de Kaderwet af te sluiten. Het kabinet wil uiterlijk 31 december 2012 aan de Tweede Kamer laten weten hoe ze omgaan met alle ZBO's die nog niet onder de werking van de Kaderwet vallen.

Sinds de jaren negentig is het aantal ZBO's enorm afgenomen. Veel ZBO's zijn gefuseerd, andere zijn opgeheven of veranderd in een agentschap en zo weer binnen de ministeriële verantwoordelijkheid gebracht. Momenteel zijn er van de bijna 550 ZBO's uit de jaren negentig ongeveer 120 over.

7.6 Stichtingen

De stichtingsvorm is geen reguliere organisatievorm om de uitvoering van publieke taken door de overheid vorm te geven. Toch kunnen zich in de praktijk situaties voordoen waarbij de stichtingsvorm gewenst is. Voor deze uitzonderingsgevallen geldt het Stichtingenkader 2006⁴⁰.

In het Stichtingenkader stelt het kabinet dat het Rijk in beginsel niet betrokken mag zijn bij het oprichten van stichtingen. Als er al een relatie is tussen de overheid en een stichting, dan blijft deze in beginsel beperkt tot het verstrekken van een subsidie. De verantwoording over subsidiegeld wordt geregeld in de subsidievoorwaarden. Er kunnen echter uitzonderingsgevallen zijn: de betrokken minister moet dan aan de Algemene Rekenkamer, de ministerraad en de Tweede Kamer duidelijk maken dat de oprichting van een stichting noodzakelijk is om de gewenste beleidsdoelen te bereiken (zie ook artikel 34 CW 2001). Daarvoor bestaan geen allesomvattende criteria. Wel noemt het Kader een aantal overwegingen die in ieder geval meegenomen

³⁹ Tweede Kamer 2011-2012, 33 147 nr. 1

⁴⁰ Tweede Kamer 2006-2007, 25 268 nr. 42

men moeten worden. Deze overwegingen gaan over het karakter van de taken of activiteiten van de stichting, de gewenste ministeriële bevoegdheden, de eventuele samenwerking met andere partijen, de financiering van de stichting en de meest doelmatige uitvoering van de taken.

Als op basis van deze overwegingen de conclusie wordt getrokken dat een stichting nog steeds de beste oplossing is, dan noemt het Kader ook een aantal bevoegdheden om in de statuten van de stichting op te nemen. Voorbeelden van overheidsstichtingen zijn Autoriteit Financiële Markten (tevens RWT), Ether Reclame (STER), Nederlandse Omroep Stichting (NOS) en diverse Rijksmusea.

7.7 Toezicht op agentschappen en ZBO's

De directie FEZ van het betrokken ministerie houdt namens de verantwoordelijke minister toezicht op de agentschappen en ZBO's van het ministerie. Hoewel sommige ZBO's een eigen raad van toezicht hebben, past dat eigenlijk niet bij de reguliere verdeling van bevoegdheden tussen minister en ZBO zoals de Kaderwet die voorschrijft. Een derde wettelijk ingesteld orgaan maakt de verdeling van bevoegdheden onduidelijker, terwijl transparantie over die bevoegdheden juist één van de belangrijkste doelstellingen van de Kaderwet is.

In het Besluit Taak FEZ zijn de toezichtstaken van de directie FEZ formeel geregeld. Het gaat onder meer over het toezicht dat de directeur FEZ uitoefent op de uitvoering van de begroting en over zijn taak om de doelmatigheid te bevorderen en te zorgen voor de organisatie van het kasbeheer.

In de Comptabiliteitswet 2001 staat dat de minister van Financiën toeziet op de inrichting van de controle bij de uitvoering van de begrotingen. Voor agentschappen geeft deze wet de minister bovendien de bevoegdheid om hiervoor zo nodig nadere regels te stellen. Deze nadere regels zijn uitgewerkt in de Regeling agentschappen. De minister van Financiën is dus systeemverantwoordelijk voor de agentschappen en het agentschapsmodel. Voor ZBO's is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties systeemverantwoordelijk.

Uit de eerder genoemde evaluatie van de Regeling baten-lastendiensten 2007 bleek dat de taakinvoering voor de verschillende rollen verder geprofessionaliseerd kan worden. Ten eerste mag van de opdrachtnemer – het management van het agentschap – een bepaalde kwaliteit verwacht worden als voorwaarde voor een goede performance (zie ook de vijfde instellingsvoorwaarde voor agentschappen). Verder zou de directie FEZ, meer nog dan nu het geval is, als financieel expert in de lijn eigenaar-opdrachtnemer én in de lijn opdrachtgever-opdrachtnemer een wezenlijke rol moeten vervullen in de eerstelijnscontrole. Daarvoor moet de FEZ-functie bij ministeries kwalitatief versterkt worden. Ook is het wenselijk dat de eigenaar een sterkere rol op zich neemt: niet enkel gericht zijn op de continuïteit en kwaliteit van de dienst, maar ook op de financiële kaders voor de beschikbare budgetten. De eigenaar is daar al voor verantwoordelijk, omdat hij eventuele tekorten moet aanvullen, maar de rol kan actiever worden ingevuld.

In elk aansturingsmodel voor een uitvoeringsorganisatie hoort een zekere spanning te zitten. De polen waartussen deze spanning ontstaat, zijn de autonomie van de uitvoeringsorganisatie in de bedrijfsvoering, de behoefte aan *value for money* en verantwoording bij de opdrachtgever, en de wens van de eigenaar om de continuïteit en kwaliteit van de organisatie te borgen. Toezichthouders van agentschappen en ZBO's moeten in staat zijn om deze spanning te onderkennen en ermee om te gaan. Door sturing op resultaat kan de spanning hanteerbaar blijven. De vormgeving hiervan is afhankelijk van het type uitvoeringsorganisatie en de politieke en bestuurlijke context.



DERDE DINSDAG
IN SEPTEMBER

8 Control van de uitvoering

Herbert Goorkate en Arjan Vos

8.1 Inleiding

Het is een oude wijsheid in Den Haag dat er meer ministers struikelen over de uitvoering van het beleid, dan over de voorbereiding ervan. De uitvoering is dus erg belangrijk.

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe we waarborgen dat de beleidsdoelen van een minister ook worden uitgevoerd. Dat noemen we de ‘financiële *governance*’ van het Rijk⁴¹. De volgende vragen komen aan bod: Hoe sturen en beheersen we de uitvoering? Welke instrumenten hebben we daarvoor? Hoe leggen we verantwoording af? En, hoe zorgen we voor toezicht en controle?

Governance

Het financiële governancestelsel van het Rijk is het besturingsstelsel van de rijksdienst. De taken bevatten:

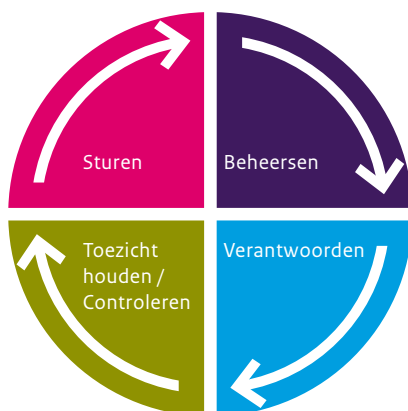
- de externe of politieke control door het parlement (sturing en toezicht);
- de interne control door de betrokken minister en de ambtelijke leiding (sturing en beheersing);
- het interne (eerstelijns) toezicht door de directie FEZ;
- het interne (tweedelijns) toezicht door de minister van Financiën;
- de interne auditfunctie van de Auditdienst Rijksoverheid (ADR);
- de externe onderzoeksfunctie van de Algemene Rekenkamer.

Het governancestelsel van het Rijk stuurt en beheerst de beleidsprocessen en de bedrijfsvoering in de rijksdienst, zodat de maatschappelijke doelstellingen van de rijksoverheid worden gerealiseerd.

Daarnaast is er ook control binnen de uitvoeringsorganisaties (planning en control, interne controle, verificatie, enzovoorts). Om de uitvoering goed te beheersen is het essentieel dat deze decentrale controlfunctie samen met de functies op centraal niveau goed functioneert.

⁴¹ Bij het ter perse gaan van dit boek (2013) wordt gewerkt aan de nieuwe Comptabiliteitswet. Het ligt in de planning dat bij de Memorie van Toelichting van de nieuwe CW een Comptabele begrippenlijst wordt opgenomen. Definities in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op deze begrippenlijst naar de stand van zaken 2012.

Figuur 8.1 Governance



8.2 Inrichting van de governance

De centrale vraag bij het inrichten van de governance van een organisatie is hoe de verantwoordelijkheden worden verdeeld en welke ‘checks and balances’ er in het systeem nodig zijn. Wie is ervoor verantwoordelijk dat de uitvoering zo wordt vormgegeven dat we onze doelen zo goed mogelijk bereiken?

Dit kunnen we laten zien aan de hand van het model ‘three lines of defense’ uit de corporate governance: dat zijn het management, de controller en de interne auditor. Hieraan kunnen we een ‘fourth line of defense’ toevoegen: de externe controleur en/of de toezichthouder. Binnen de rijksoverheid worden deze rollen op verschillende niveaus ingevuld:

- ‘First line of defense’: het *management* is eindverantwoordelijk voor het realiseren van de doelen en moet controle hebben over bedrijfsprocessen. Onderdeel daarvan is de verantwoordelijkheid voor de interne richtlijnen en procedures die het mogelijk maken om de organisatie(processen) te beheersen. Ook heeft het management een voorbeeldfunctie;
- ‘Second line of defense’: de *controller* ondersteunt het management in zijn verantwoordelijkheid. De controller is verantwoordelijk voor de inrichting van het managementcontrolestelsel binnen de organisatie. Hij vertaalt externe regelgeving naar interne richtlijnen voor de uitvoering van de werkzaamheden, hij richt het interne systeem in dat rapporteert over het behalen van de doelstellingen en het naleven van relevante regelgeving, en hij geeft het management – op basis van deze rapportages – inzicht in de beheersing van de interne bedrijfsprocessen;
- ‘Third line of defense’: de *interne auditfunctie*. Deze geeft, door het uitvoeren van onderzoeken, het management aanvullende zekerheid over het in control zijn en adviseert hierover. Bij het Rijk geeft de interne auditor deze ‘assurance’ onder andere in de vorm van een accountantsoordeel bij het jaarverslag voor de eigen minister;

- ‘*Fourth line of defense*’: de externe controleur. Deze is verantwoordelijk voor de externe controle op de jaarrekening. Bij het Rijk is dit de Algemene Rekenkamer. Dit is de externe controleur van de jaarrekening van het Rijk en de onderliggende verantwoordingen van de ministeries voor de Tweede Kamer en de burger. Ook externe (buiten de organisatie gepositioneerde) toezichthouders kunnen hier worden geplaatst.

8.3 Taakgebieden van de financiële functie

Het management van overheidsorganisaties, zoals de bestuursraad en directies, wordt ondersteund door de financiële (of control)functie. Bij ministeries is dit in de eerste plaats de directie Financieel Economische Zaken (FEZ), maar een deel van de financiële taken is decentraal belegd, bijvoorbeeld in de vorm van een DG-control-functie. Uitvoeringsorganisaties hebben een eigen financiële functie.

De taken en verantwoordelijkheden van de directies FEZ bij de ministeries vloeien voort uit de Comptabiliteitswet en zijn nader ingevuld in het Besluit Taak FEZ. Een belangrijk punt daarin is dat de directeur FEZ een *overall* verantwoordelijkheid draagt voor de financiën van een ministerie. Hieronder valt:

- verantwoordelijkheid voor de opstelling van de begroting;
- het stellen van regels binnen de kaders;
- het toezicht op uitvoering van de begroting;
- het toetsen van doelmatigheid;
- het opleveren van overzichten uit de administraties;
- het kasbeheer.

Verantwoordelijkheden uit Comptabiliteitswet en Besluit Taak FEZ

- 1 De directeur FEZ is verantwoordelijk voor het (in een zo vroeg mogelijk stadium) toetsen van voorgenomen besluiten die financiële gevolgen (kunnen) hebben.
- 2 De directeur FEZ is verantwoordelijk voor de opstelling van:
 - a de ontwerp-begroting en van de daarmee samenhangende meerjarenramingen;
 - b de opstelling van aanvullende begrotingsontwerpen (suppletoire begrotingen);
 - c het jaarverslag;
 - d de samenstelling van periodieke overzichten van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten en van andere al dan niet periodieke overzichten, waarvoor de gegevens kunnen worden ontleend aan de administraties.
- 3 De directeur FEZ oefent toezicht uit op de uitvoering van de begroting door de hoofden van dienst. Dit toezicht heeft in het bijzonder betrekking op:
 - a het mede waarborgen dat zij een ordelijk en controleerbaar financieel beheer voeren;
 - b de rechtmatige en doelmatige besteding van de bedragen die bij de begroting zijn toegestaan;
 - c het niet overschrijden van de toegewezen budgetten;

- d de volledige, tijdige en doelmatige inning van de ontvangsten en de rechtmatige, doelmatige en tijdige betaling van de uitgaven;
 - e het in acht nemen van de door de minister en de door de minister van Financiën in het algemeen of voor bepaalde begrotingsposten gegeven voorschriften en gestelde voorwaarden voor de uitvoering van de begroting;
 - f de manier waarop de administraties, onder andere bedoeld in artikel 26, eerste lid van de Comptabiliteitswet 2001, door de hoofden van dienst worden bijgehouden;
 - g zorgen voor de organisatie van het kasbeheer waarvoor de minister verantwoordelijk is.
- 4 Het stimuleren en (laten) uitvoeren van onderzoek naar doelmatigheid van beleid en beheer.
 - 5 Het formuleren van de hierbij benodigde informatiebehoefte, inclusief de eisen die moeten worden gesteld aan de administratieve organisatie.

De directeur FEZ heeft toegang tot informatie van de directoraten-generaal en de agentschappen. Hij moet beleidsvoorstellen met financiële gevolgen goedkeuren (medeparaaf FEZ).

De financiële functie heeft zeven taakgebieden⁴². De organisatie van de financiële functie verschilt per ministerie. De taakgebieden kunnen zijn belegd bij FEZ, bij centrale administraties en bij verschillende onderdelen van uitvoeringsorganisaties. In tabel 8.1 staat per taakgebied wat deze functies zijn en wat de gemiddelde omvang is van deze functies⁴³.

⁴² De Directie Begrotingszaken van het ministerie van Financiën brengt tweejaarlijks een rapportage uit over de omvang en inrichting van de financiële functie. Zie bijvoorbeeld de rapportage inventarisatie FEZ-taken van 24 mei 2011.

⁴³ Stand per 1 januari 2011.

Tabel 8.1 Taakgebieden van de financiële functie

Taak	Omschrijving	Relatieve omvang
1 Financiële administratie	Boekhouden, betalingsverkeer en beheer van de financiële administratieve systemen	35%
2 Begrotingscyclus	Coördinatie/opstellen begroting en jaarverslag, berekenen toekomstige kosten van grote investeringen, ontwikkeling ramingsmodellen, ramingen, financiële onderbouwingen	13%
3 Planning en control	Management controlsysteem en bedrijfsvoering, jaarplancycclus, risicomanagement, benchmarks, processen met financieel aspect	26%
4 Beleidscontrol	Toetsen beleidsvoorstellen op financiële consequenties, adviseren over doelmatigheid, keuze financiële instrumenten, kosten-batenanalyses, advisering management en ministerraadstukken	9%
5 Toezicht op agent-schappen en ZBO's	Toetsen investeringen en leenaanvragen, beoordelen begroting en jaarverslag, vaststellen tarieven, adviseren eigenaar	1%
6 Evaluaties	Uitvoeren beleidsdoorlichtingen en effectenonderzoeken ex ante en post	1%
7 AO/IC	Administratieve organisatie/ interne controle (AO/IC) en interne regelgeving, (formuleren) toezicht op en opstellen van AO/IC, toezicht op financieel beheer en coördinatie met Algemene Rekenkamer	11%
Overhead	Ondersteunende functies als secretariaat en archief	3%
Totaal	Alle financiële functies bij de ministeries, centraal en decentraal, de agentschappen en het directoraat-generaal van de Rijksbegroting van het ministerie van Financiën: 4.787 fte	100%

De omvang van de financiële functie neemt af. Tussen 2009 en 2011 is het aantal voltijdse medewerkers die in de financiële functie werken rijksbreed teruggelopen van 5.300 naar ongeveer 4.800. De grootste afname deed zich voor bij het taakgebied financiële administraties (met ruim 400 fte). Dat komt vooral doordat administraties zijn samengevoegd.

8.4 Sturen en beheersen

8.4.1 Het begrip Control

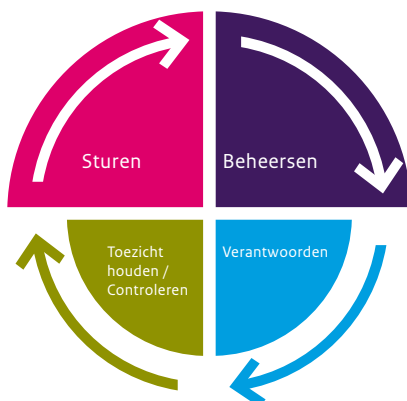
Hoe het overheidsbeleid ook wordt uitgevoerd, het is voor een minister altijd belangrijk dat dit op een goede manier gebeurt en dat de beleidsdoelen worden gehaald.

Control is hierin een sleutelbegrip. Dit is het sturen en beheersen van processen door:

- a het stellen van normen;
- b het toetsen van de uitvoering van de processen aan die normen;
- c het rapporteren over de uitkomsten van de toetsen;
- d en het ondernemen van verbeteracties.

Control wordt dan ook uitgevoerd door de leiding (*'first line of defense'*) of namens de leiding (*'second line of defense'*), en in sommige gevallen, zoals bij de punten b. en c., door de auditor (*'third line of defense'*).

Figuur 8.2 Governance: Sturen en Beheersen



8.4.2 Mandatering en functiescheiding

Bij de uitvoering van beleid zijn vaak veel organisaties en organisatieonderdelen betrokken. Elk onderdeel vervult daarbij zijn eigen rol. Directoraten-generaal en beleidsdirecties van ministeries formuleren het beleid en bepalen de kaders; teams bij agentschappen zorgen voor de daadwerkelijke uitvoering en stafdiensten zorgen voor de ondersteuning. Waar nodig worden functies gescheiden; door tegengestelde belangen wordt het risico op niet-opgemerkte fouten of zelfs fraude kleiner. Om taken te verdelen en verantwoordelijkheden te decentraliseren wordt gebruik gemaakt van mandatering. Een directeur-generaal of directeur krijgt een mandaat voor de taken van het ministerie die tot het beleidsterrein van zijn directoraat-generaal of directie behoren. Deze verantwoordelijkheidstoedeling wordt vastgelegd in het organisatie- en mandaatbesluit van dat ministerie. Ook de directeuren van uit-

voeringsorganisaties werken met een mandaat. Mandaat betekent ook dat de gemandateerde directeur geld mag uitgeven. De directeur FEZ mandateert daarvoor een deel van zijn bevoegdheden aan de budgethouders, zodat zij daarmee integraal verantwoordelijk worden voor beleid en geld (zie ook hoofdstuk 5). De directie FEZ ziet erop toe dat uitgaven van budgethouders binnen de afgesproken regels en budgetten blijven.

8.4.3 Sturen

Het management van overheidsorganisaties (directeuren-generaal, directeuren, afdelingshoofden, teamleiders) moet leiding geven aan het formuleren en het uitvoeren van beleid: zij stuurt de processen in een organisatie aan. Daarbij moet zij rekening houden met de gestelde (wettelijke) kaders en met de omgeving. Sturing gaat ook over het creëren van organisatorische voorwaarden, het vertalen van doelstellingen in taken, het plannen en begroten en de communicatie daarover. Sturing gaat dus over primaire en ondersteunende processen.

Primaire en ondersteunende processen, beleidsvoering en bedrijfsvoering

Het primaire proces van een beleidsorganisatie is het beleidsproces. Hieronder valt het voorbereiden van beleidsprogramma's en wet- en regelgeving, onder andere door te overleggen met relevante instanties (zoals met vakorganisaties, instellingen voor gezondheidszorg en scholen).

Primaire processen van uitvoeringsorganisaties zijn bijvoorbeeld het aanleggen van wegen, de politiesurveillance in wijken en het heffen en innen van belastingen.

Ondersteunende processen maken de primaire processen mogelijk. Deze ondersteunende processen worden vaak samengevoegd onder het acroniem PI-OFACH: Personeel, Informatie, Organisatie, Financiën, Administratie, Communicatie en Huisvesting. Deze term komt overigens in meerdere gedaantes voor: soms staat de I voor Inkoop/aanbesteding en de A voor Automatisering. Soms wordt ook nog een M toegevoegd: Materieel beheer.

Het onderscheid tussen beleidsvoering en bedrijfsvoering hangt nauw samen met het onderscheid tussen primaire en ondersteunende processen. Beleidsvoering is het geheel van de handelingen om het primaire proces te sturen en te beheersen. Bedrijfsvoering is het geheel van handelingen om het primaire proces te ondersteunen door het inzetten van personeel en materieel.

8.4.4 Beheersen

Sturen en beheersen zijn twee kanten van dezelfde medaille. Het management moet er namelijk voor zorgen dat de processen goed verlopen en dat deze gewenste resultaten opleveren. Een belangrijk onderdeel van (interne) beheersing is, dat het management weet in hoeverre taken worden gerealiseerd. Op basis van die informatie kunnen ze bijsturen. Ook is het belangrijk dat het management weet welke risico's de realisatie van doelstellingen in de weg kunnen staan.

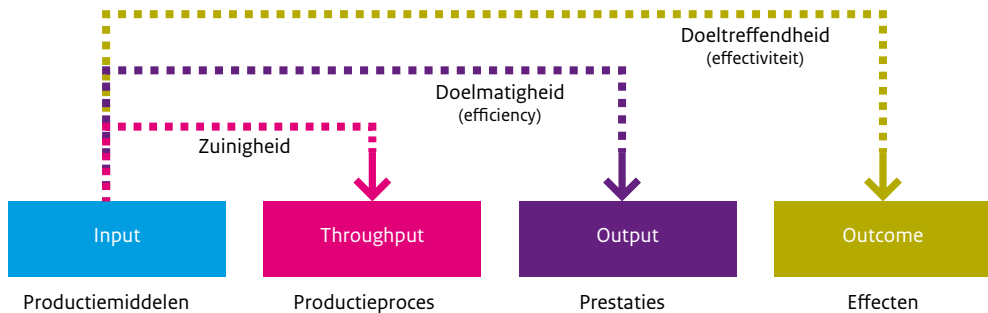
Control van de beleidsdoelstelling bij rijkshuisvesting

Soms gaat het rijksbeleid over het functioneren van de eigen overheid of de interne bedrijfsvoering. Een voorbeeld is de rijkshuisvesting. Voor dit beleid is het Directoraat-Generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (DGOBR) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk. Het accent ligt op het verlagen van de totale kosten van rijkshuisvesting door een duidelijke normstelling bij kantoren te hanteren: een m²-norm en een norm voor het aantal werkplekken per voltijdse medewerker (fte). In 2012 was de norm voor een werkplek 38 m²; in 2020 moet dit 24,5 m² per werkplek zijn. Per voltijdse medewerker was er in 2012 1,1 werkplek; in 2020 moet dat dalen naar 0,9 gemiddeld per ministerie, om later nog aan te scherpen tot 0,7. Het is de verantwoordelijkheid van de Rijksgebouwendienst deze normstelling in te vullen. Omdat het gaat om een ontwikkeling van een bestaande situatie naar een norm, heeft dit proces tijd nodig. De control bij de uitvoeringsorganisatie let erop dat alle mogelijkheden om de norm te bereiken optimaal worden benut. Voor de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk stelt de uitvoeringsorganisatie jaarlijks realisatiecijfers beschikbaar met bijbehorende toelichtingen. Deze cijfers worden per ministerie gepresenteerd, zodat inzichtelijk wordt wie het beste aan de norm voldoet. Het DGOBR kan vervolgens besluiten of het nodig is om de doelstellingen aan te passen. Hoe beter de beleidsinstantie en uitvoeringsorganisatie informatie uitwisselen, hoe beter beleid en uitvoering op elkaar kunnen worden afgestemd.

8.4.5 Control van de processen

De uitvoering van beleid is een transformatieproces. Om bepaalde beleidsdoelstellingen te bereiken worden immers middelen ingezet (input), die door activiteiten uit te voeren (throughput) worden omgezet in producten (output). Deze output leidt tot de beoogde beleidseffecten (outcome). Figuur 8.3 geeft dit proces schematisch weer door middel van het in hoofdstuk 6 al gepresenteerde EEE-model.

Figuur 8.3 Processen en het EEE-model



Wanneer is er nu sprake van een goede uitvoering? Om deze vraag te beantwoorden moeten we naar verschillende aspecten kijken: de mate waarin processen zuinig, efficiënt en effectief worden uitgevoerd, de mate waarin de geldende wet- en regelgeving wordt gerespecteerd en de mate waarin de waarden in de processen worden beschermd tegen onbevoegd gebruik. Het EEE-model biedt een handvat om processen te beoordelen op economy, efficiëntie en effectiviteit.

Economy (zuinigheid) gaat over het optimaliseren van de aanschaf van productiemiddelen, en dan vooral over de aanschafprijzen van de middelen die nodig zijn voor het transformatieproces. De inkooporganisaties van het Rijk houden zich hiermee bezig.

Efficiëntie (doelmatigheid) gaat over de verhouding tussen de inzet van middelen (input) en de producten (output). Vrij vertaald: doen we het goed? Zo is er bijvoorbeeld een norm dat een ambulance in 95% van de spoedeisende gevallen binnen vijftien minuten ter plaatse moet zijn. Ambulancecapaciteit en spreiding zijn zodanig dat aan deze norm wordt voldaan. Bij een kleinere capaciteit wordt de norm niet gehaald; bij een capaciteit die groter is dan noodzakelijk worden de beschikbare middelen niet efficiënt ingezet.

Effectiviteit (doeltreffendheid) gaat over de relatie tussen de producten (output) en de daarmee te bereiken effecten (outcome). Dus: doen we de goede dingen? Bijvoorbeeld: kunnen we door kortere aanrijtijden van ambulances extra 'gezondheids-winst' boeken? Effecten van overheidsbeleid zijn soms niet goed vast te stellen, of ze zijn pas te beoordelen na diepgaand onderzoek, vaak jaren nadat het beleid in gang is gezet.

8.5 Het managementcontrolsysteem

Het managementcontrolsysteem (MCS) van een organisatie is de systematische sturing en beheersing van bedrijfsprocessen, ingebed in de organisatie en in de planning- en controlcyclus.

8.5.1 Doelstellingen

Voor een optimale beleids- en bedrijfsvoering is het noodzakelijk om het management adequaat te informeren. De structuur van de begroting volgens Verantwoord Begroten kan hieraan richting geven. Dit gebeurt aan de hand van de volgende vragen:

- 1 Wat wil de minister bereiken?
- 2 Wat gaat de minister daarvoor doen?
 - a Wat is de rol/verantwoordelijkheid van de minister?
 - b Welke instrumenten zet de minister in?
- 3 Wat kosten de instrumenten en wat kost het apparaat van de minister?

Vertrekpunt voor de beleids- en bedrijfsvoering is dat er duidelijke doelstellingen zijn, die gerelateerd zijn aan de eerste vraag en passen bij het beleidsterrein en het organisatieonderdeel. Bijvoorbeeld de doelstellingen in het beleidsprogramma. Op basis daarvan worden de processen vormgegeven die voortkomen uit de beantwoording van de tweede vraag, en vooral van vraag 2b. Wat moet er gedaan worden om de gestelde doelen daadwerkelijk te halen? Daarna komen ook de financiële gevolgen van de gemaakte keuzes aan de orde (vraag 3).

Een sturings- of beheersmodel kan het management helpen de beleids- en bedrijfsvoering optimaal te monitoren, dus zorgen voor optimale economy, efficiëntie en effectiviteit. Ook is het noodzakelijk om het management zo goed mogelijk te informeren over het geheel en de samenhang tussen de onderdelen.

Meetbare doelstellingen

Beleidsdoelstellingen moeten voldoen aan bepaalde criteria. In het ideale geval zijn de doelstellingen meetbaar en geformuleerd in heldere grootheden. Hiervoor gebruiken we vaak het acroniem SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. Door doelstellingen SMART te formuleren, kunnen we de effecten van beleid zo objectief mogelijk vaststellen.

We kunnen beleid en effecten echter niet altijd koppelen: niet alle doelstellingen van het overheidsbeleid laten zich goed vangen in meetbare grootheden. Zeker niet als de invloed van de overheid bij het realiseren van de doelstellingen beperkt is, of als het overheidsbeleid slechts één van de vele factoren is. Zoals voor het verbeteren van het milieu, de bijdrage van Nederland aan een goed functionerende internationale rechtsorde of de effectiviteit van de wijkaanpak.

Een goed functionerende internationale rechtsorde

In begrotingen van het ministerie van Buitenlandse Zaken was het bevorderen van een goed functionerende internationale rechtsorde één van de doelstellingen. Maar hoe maak je zo'n doelstelling SMART? Het is niet mogelijk om de bijdrage van Nederland aan een sterke internationale rechtsorde direct in harde cijfers te meten, bijvoorbeeld door aan te geven dat de rechtsorde 'met tien procent' moet zijn versterkt. In dit soort gevallen werden de activiteiten in het

kader van de beleidsdoelstelling meetbaar gemaakt. Zoals het deelnemen aan het bestuur van internationaalrechtelijke instellingen of het aanbieden van technische assistentie, zoals het trainen van rechters in andere landen. Er kunnen dus wel goede prestatie-indicatoren ontwikkeld worden, maar het is moeilijker om een causaal verband te leggen tussen de oorspronkelijke doelstelling en de geleverde prestatie.

Wijkaanpak

Een ander voorbeeld is de wijkaanpak. Om de resultaten van het beleid en de uitvoering daarvan goed in beeld te krijgen, is gebruikgemaakt van een bijzondere vorm van visitatie door een commissie met 3 voorzitters en 26 deskundigen, allemaal betrokken bij de wijkaanpak. Per stad of wijk sprak een team een hele dag met bewoners, professionals, ambtenaren en bestuurders. De resultaten werden in gemeentelijke visitatierapporten en in een algemeen visitatierapport vastgelegd. De commissie was onder de indruk van de enorme drive waarmee in de wijken aan verbetering werd gewerkt. Wel waren er nog veel bureaucratische en institutionele obstakels. Naar aanleiding van het eindrapport 'Doorzetten en loslaten' van de visitatiecommissie (mei 2011) is besloten om de wijkaanpak door te zetten en de in de jaren daarvoor opgedane kennis en ervaring breder in te zetten om de leefbaarheid in dorpen en steden te verbeteren. Daarbij is het uitgangspunt: meer zeggenschap en verantwoordelijkheid bij burgers leggen. Hiervoor kreeg het Landelijk Samenwerkingsverband Aandachtswijken een subsidie.

Om tegemoet te komen aan het probleem dat niet alle resultaten van beleid even goed te meten zijn, hanteert Verantwoord Begroten de volgende leidraad:

- 1 als er een duidelijk causaal verband bestaat tussen de uitgaven op het artikel en de inzet en invloed van de minister, worden de te bereiken beleidsresultaten toegelicht met indicatoren. Indicatoren zeggen iets over de effecten van de beleidsinzet van de minister;
- 2 als dit causale verband niet te leggen is en de minister dus geen doorslaggevende invloed heeft op de beleidsresultaten, kan worden volstaan met algemene kengetallen over ontwikkelingen op het beleidsterrein;
- 3 als er geen beleidsrelevante kengetallen zijn die inzicht geven in de bijdrage van de minister aan de doelstelling, wordt er niets opgenomen. Niet alle beleidsdoelstellingen zijn nu eenmaal meetbaar.

Uitvoeringsorganisaties, of dit nu agentschappen zijn, ZBO's of uitvoeringsonderdelen van een ministerie, zullen over het algemeen zelf meetbare doelstellingen hebben. Deze sluiten als het goed is aan op de doelstellingen in de begroting van het ministerie.

Omdat de uitvoeringsorganisaties vaak meer keuzevrijheid hebben in hun bedrijfsvoering en een beter inzicht in hun kostprijzen en hun (baten-lasten)administratie, kunnen ze bedrijfsmatiger opereren. Daarmee is het beter mogelijk om te sturen op doelmatigheid. Dat gebeurt in afnemende mate op basis van een standaard set van

doelmatigheids- en doeltreffendheidskengetallen of indicatoren en in toenemende mate door bijvoorbeeld meerjarige afspraken te maken over verlaging van het beschikbare budget. Als het dan lukt om hetzelfde aantal producten met gelijkwaardige kwaliteit voor minder geld te realiseren, is er sprake van doelmatigheid. Omdat dit een nieuwe ontwikkeling is, zal het nog wel de nodige uitwerking vragen.

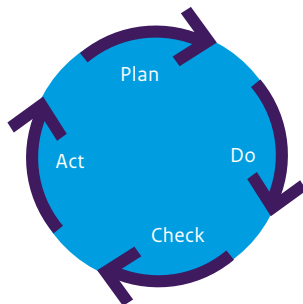
Voorbeeld doelmatigheid

Als het jaarlijkse budget voor het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) ieder jaar 3% lager wordt, maar we de dienst toch de opdracht geven om ook de komende jaren ten minste hetzelfde aantal boetes te versturen met gelijkblijvende kwaliteit, dan neemt – op papier – de doelmatigheid jaarlijks met ten minste 3% toe. Het bureau zal deze kostenbesparing moeten realiseren door te bezuinigen op de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld door minder overhead, betere ICT of een efficiënter proces. Als het CJIB de nieuwe kostprijs dan doorberekent aan de klanten, wordt de doelmatigheidsverbetering zichtbaar; de opslag voor de administratieve verwerking op de boete wordt immers lager.

8.5.2 Planning en control en de managementcyclus

Als de doelstellingen voldoende meetbaar zijn geformuleerd, kunnen zij het uitgangspunt zijn van een sturings- en beheerscyclus waarmee een organisatie Economy, Efficiëntie en Effectiviteit kan sturen. De managementcyclus van Deming biedt hiervoor goede handvatten. Deze cyclus noemen we ook wel de ‘plan-do-check-act’-cyclus of kortweg PDCA-cyclus.

Figuur 8.4 Managementcyclus van Deming



Dit model laat zien welke stappen nodig zijn om bepaalde (beleids)doelstellingen te realiseren. De doelstellingen worden eerst opgenomen in een ‘Plan’ (zoals een beleidsplan of jaarplan). Dit is stap één. De organisatie voert dit plan uit (‘Do’) en neemt daarbij ook beheersmaatregelen. Op gezette tijden wordt getoetst of de activiteiten en de realisatie van de doelstellingen op schema liggen, bijvoorbeeld door een monitor of een specifieke rapportage aan het management. Dit is stap drie:

'Check'. Op basis hiervan kan de organisatie de uitvoering van het beleid bijsturen of laten zoals ze is ('Act'), waarna de cyclus weer opnieuw kan beginnen.

Een voorbeeld uit het onderwijs: terugdringen voortijdig schoolverlaten

In 2006 opende het toenmalige kabinet de aanval op schooluitval. Het kabinet-Rutte I gaf hier in 2010 vervolg aan, met als doel het terugdringen van het aantal voortijdige schoolverlaters van bijna 53.000 in 2006 tot 25.000 in 2016. Een van de instrumenten die het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap inzette om dit beleid te realiseren, was een samenwerking met Regionale Meld- en Coördinatiepunten (RMC-regio's), waarin de gemeenten en de deelnemende onderwijsinstellingen deelnemen.

Plan

Als eerste stap sloot de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap met elk van de RMC-regio's een convenant voor de periode 2012-2015; de deelnemende onderwijsinstellingen tekenden mee. Hierin werden afspraken gemaakt voor een 'zo hoog mogelijke reductie' van de schooluitval, gericht op de landelijke doelstelling in 2016 van 25.000. Per onderwijstype en per schooljaar werden doelpercentages vastgesteld.

Do

Het ministerie stelde aanvullende subsidies beschikbaar, gekoppeld aan de doelpercentages. Gemeenten en onderwijsinstellingen moesten zelf aan de slag om de doelstellingen te halen met gerichte maatregelen, afgestemd op de regionale situatie.

Check

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap brengt sindsdien elk jaar de voortgang in kaart op landelijk en op instellingsniveau. Hiervoor gebruikt het ministerie onder andere de gegevens uit het basisregister onderwijs. Er wordt gekeken naar de ontwikkeling in schooluitval, gerelateerd aan de doelpercentages.

Act

Er is jaarlijks bestuurlijk overleg met elke regio. Als er aanleiding toe is, kan elk van de partijen de convenantpartners voor overleg bijeen roepen. Bijvoorbeeld als de doelpercentages niet gehaald lijken te worden. Op basis van de overleggen kan het ministerie gericht actie ondernemen, bijvoorbeeld door de subsidie aan te passen.

8.5.3 Informatievoorziening

Om te zorgen dat de 'plan-do-check-act'-cyclus goed loopt, moet het management voldoende en goede informatie krijgen. Hiervoor bestaan vanuit de vakgebieden van audit en control algemene criteria. Zo moet het management er zeker van zijn dat rapportages correct zijn en dat de systemen die de informatie moeten opleveren goed werken. Daarnaast is het van belang dat de informatie volledig is; er mag geen onvolledig beeld ontstaan, zodat er geen verkeerde beslissingen worden genomen. Ook moet de informatie op tijd worden aangeleverd; beslissingen kunnen dan worden genomen op basis van de meest recente informatie. Verder moet de informatie relevant zijn: te veel informatie vertroebelt het zicht op prioriteiten. Tot slot moet de informatie controleerbaar zijn: als een rapportage moet worden toegelicht kan worden nagegaan waar de informatie vandaan komt, en wat er wel en niet is meegenomen in de rapportage.

Grote projecten

Grote infrastructurele projecten, zoals de Betuweroute, de Hogesnelheidslijn (HSL) Zuid en de Noord-Zuidlijn (Amsterdam), leiden vaak tot grote kostenoverschrijdingen. De parlementaire commissie die de HSL-Zuid en de Betuweroute onderzocht (2004) constateerde onder meer dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat niet altijd over alle informatie beschikte om tijdig bij te kunnen sturen. Ook de informatie aan de Tweede Kamer was soms onvolledig. Dergelijke problemen beginnen bij grote projecten vaak al bij de besluitvorming. Informatie, ook over risico's, wordt vaak geleverd door belanghebbenden en externe partijen. Sinds enkele jaren bestaat de Regeling Grote Projecten. Daar staat in dat de minister minimaal één keer per half jaar een voortgangsrapportage uit moet brengen. Daarnaast moet de minister minstens één keer per jaar een accountantsrapport naar de Kamer sturen, met daarin een oordeel over de kwaliteit en volledigheid van de verstrekte financiële en niet-financiële informatie en een oordeel over de beheersing en het beheer van het project.

Goede informatie is voor de leiding van een organisatie(onderdeel) belangrijk om een oordeel te vormen over de kwaliteit van de beleids- en bedrijfsvoering. Maar hoe komt het management aan haar informatie? Hoe kan een organisatie op basis van deze informatie haar managementcontrolesysteem inrichten?

8.5.4 Instrumentarium van het managementcontrolesysteem

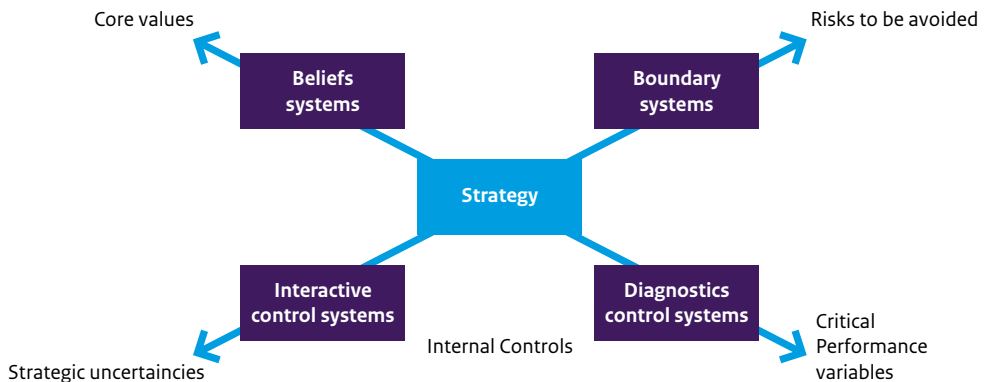
Elk ministerie heeft, binnen de kaders van de rijksbegroting, een eigen planning- en controlcyclus. De directie FEZ geeft daarin aan wanneer de decentrale eenheden welke informatie moeten aanleveren voor de voorbereiding, de uitvoering en de verantwoording. Ook staat daarin met welke modellen en formats ze de informatie moeten aanleveren.

Bij het inrichten van het managementcontrolesysteem worden voor de planning algemeen gangbare instrumenten ingezet, zoals meerjarenplannen, begrotingen, jaarplannen, instrumenten voor risicomanagement en uitvoeringsrapportages (per maand, jaar of kwartaal). Voor de beheersing gebruiken we monitoringsystemen (zoals dashboards of kengetallen), verantwoordingen en jaarrekeningen.

Niet alleen dit soort cyclische instrumenten zijn van belang. Er zijn verschillende managementcontrolesystemen waarin ook andere elementen een rol spelen. Bekende voorbeelden zijn de Balanced Scorecard, het COSO-model en het 'Levers of control'-model van Simons. Dit laatste model lichten we hieronder kort toe. Niet alleen de overheid, ook het bedrijfsleven gebruikt deze modellen.

Het 'Levers of Control'-model⁴⁴ gaat ervan uit dat *hard controls* en *soft controls* met elkaar in balans moeten zijn om een organisatie te kunnen sturen en beheersen. Uitgaande van de strategie van een organisatie zijn er vier typen control (de 'levers', ofwel hefboomen): de *beliefs systems*, de *boundary systems*, de *diagnostic control systems* en de *interactive control systems*.

Figuur 8.5 'Levers of Control'-model



De *beliefs systems* staan aan de basis van het functioneren van de organisatie. Ze zijn gericht op gedeelde waarden in een organisatie en zijn vaak vastgelegd in een missie. Voor een jong ICT-bedrijf zullen de beliefs systems er bijvoorbeeld anders uitzien dan voor een grote uitvoeringsorganisatie bij de overheid.

44 Robert L. Simons, *How managers use innovative control systems to drive strategic renewal*. Boston, 1994.

Missie

Bij een organisatie als bijvoorbeeld de Raad voor de Rechtspraak is de basis 'betrouwbaarheid en integriteit'. Zo staat in de missie: 'De Raad voor de Rechtspraak zorgt voor integere, tijdige en effectieve beslechting van geschillen en berechting van strafbare feiten door onafhankelijke rechters. De Raad voor de Rechtspraak draagt bij aan de instandhouding van de rechtsstaat en aan het vertrouwen van de burger in het recht.'

De *boundary systems* gaan over de do's en don'ts van een organisatie. Aan welke voorschriften, regels en procedures moet een organisatie zich houden om onnodige risico's te vermijden? Voorbeelden bij de rijksoverheid zijn de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) en de Comptabiliteitswet, maar ook bijvoorbeeld personeelsvoorschriften en gedragsregels voor internetgebruik.

De *diagnostic control systems* zijn gericht op kritische prestatievariabelen. Dit zijn de meetbaar gemaakte prestaties, die voor het succes van de organisatie doorslaggevend zijn: prestatie-indicatoren en periodieke rapportages, zoals financiële rapportages aan het management. Het zijn in feite de instrumenten van het planning- en controlsysteem.

De *interactive control systems* zijn toekomstgericht en gaan over strategische onzekerheden. Het management van de organisatie probeert voortdurend ontwikkelingen in de context van de organisatie op te sporen om hier tijdig op in te kunnen spelen. Een voorbeeld is de Veiligheidsmonitor. Dit is een periodiek onderzoek naar de beleving van veiligheid in de samenleving. De uitkomsten van dit onderzoek worden meegenomen in de beleidsontwikkeling van het ministerie van Veiligheid en Justitie, het Openbaar Ministerie en de politieorganisaties.

8.5.5 Risicomanagement

Risicomanagement speelt een belangrijke rol bij de control van de uitvoering. Er kunnen allerlei risico's op het pad van een organisatie komen die de realisatie van de doelstellingen in de weg staan. Risico's kunnen van uiteenlopende aard zijn en voorkomen in verschillende gebieden. Zo zijn er omgevingsrisico's, beleidsrisico's, financiële risico's, personele risico's en vele andere.

Een natuurramp kan bijvoorbeeld een (omgevings)risico zijn om de doelstellingen van een organisatie te halen. Het is de vraag in hoeverre een organisatie zo'n risico met maatregelen kan afdekken. Een uitvoeringsorganisatie kan immers onmogelijk (zelf) maatregelen nemen om een dijkdoorbraak of een aardbeving te voorkomen. Maar er zijn ook risico's waartegen het management zich tot op zekere hoogte wel kan wapenen. Dit zijn risico's die in de organisatie zelf liggen, zoals het in verkeerde handen komen van vertrouwelijke informatie (veiligheidsrisico). Hiertegen kan een organisatie bijvoorbeeld een streng informatiebeveiligingsbeleid voeren.

Welk risico nu werkelijk een bedreiging vormt voor het behalen van de doelstellingen is, behalve van de doelstellingen zelf, ook afhankelijk van beoordeling van de risico's door het management van de organisatie. Wil een organisatie zo weinig mogelijk risico lopen, dan is men risico-avers. Maar er zijn ook organisaties die graag wat risico's accepteren, of ze zelfs aangaan, om op die manier betere resultaten te behalen. Dit zijn meestal bedrijven die een bepaald marktaandeel willen veroveren of behouden. De neiging om meer of minder risico te lopen noemen we de *'risk appetite'* van een organisatie. Verschillende onderdelen van de overheid gaan op verschillende manieren met risico's om. Een voorbeeld is het Uniform Subsidiekader. Hierin worden subsidies ingedeeld in drie varianten. Afhankelijk van de omvang van de subsidie vraagt de overheid een (financiële) verantwoording en/of een accountantsverklaring. Hierbij speelt ook mee dat de overheid voor relatief kleine bedragen minder administratieve lasten wil opleggen, en daarvoor een wat groter risico accepteert.

Bij risicomanagement kunnen we diverse risicocategorieën onderscheiden:

Tabel 8.2 Risicocategorieën

Risicocategorie	Toelichting
Omgevingsrisico's	Risico's die ontstaan door externe ontwikkelingen.
Organisatierisico's	Risico's die ontstaan als de organisatiedoelstellingen niet worden gerealiseerd door een incurant bedrijfsmodel of een slechte organisatie-inrichting.
Procesrisico's	Risico's die ontstaan als procesdoelstellingen worden bedreigd. Als dat gebeurt, is het mogelijk dat het bedrijfsmodel van een organisatie niet goed functioneert.
Projectrisico's	Risico's die – intern of extern – ontstaan bij het uitvoeren van projecten. Projectrisico's kunnen zowel proces- als productgeoriënteerd zijn. Procesgeoriënteerde projectrisico's zijn risico's die samenhangen met de uitvoering van het project. Productgeoriënteerde risico's zijn risico's rond de kwaliteit van de uitkomsten van het project.
Operationele sturingsrisico's	Risico's die ontstaan bij het ontbreken van betrouwbare, tijdige en relevante informatie om de operationele processen en projecten aan te sturen. De gevolgen van operationele sturingsrisico's zijn direct merkbaar voor managementfuncties op tactisch niveau.
Management-informatierisico's	Risico's die ontstaan als betrouwbare en relevante informatie rondom de bedrijfsvoering niet tijdig beschikbaar is. Dat kan het gevolg zijn van operationele sturingsrisico's en heeft gevolgen voor het middel- en topmanagement.
Verantwoordingsrisico's	Risico's die ontstaan door onbetrouwbare of niet-tijdige rapportages van het topmanagement aan externen.

Uit tabel 8.2 blijkt dat er veel verschillende risico's bestaan. Door ze bij een risico-inventarisatie allemaal door te lichten kunnen we voorkomen dat we een risicogebied over het hoofd zien. Afhankelijk van de (politieke) actualiteit kunnen de verschillende risico's een andere lading krijgen. Omdat we bij risicomanagement een systematische afweging maken, is het belangrijk dat de risicoanalyse periodiek en op een geordende manier plaatsvindt. Het management kan zo'n analyse in een aantal stappen uitvoeren, zoals te zien is in Figuur 8.6

Figuur 8.6 Stappen risicomanagement

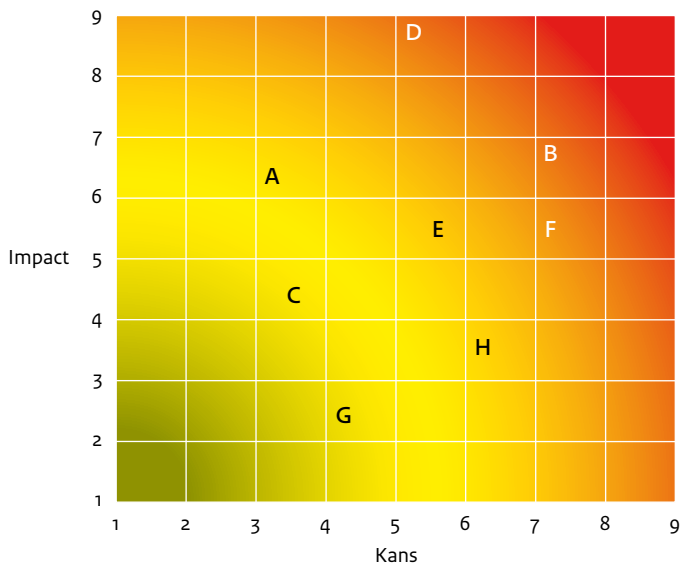
1	Identificeren van de beleidsdoelen en producten/diensten
2	Identificeren van risico's
3	Beoordelen en prioriteren van risico's
4	Analysen van de TOP-risico's
5	Vaststellen van de beheersingsmaatregelen
6	Vaststellen van de afspraken
7	Inbedden van de risico's in de planning en controlcyclus
8	Monitoren en bijsturen
9	Rapporteren

Het proces begint met het vaststellen van de beleidsdoelen die in de risicoanalyse zijn betrokken, en met welke producten of diensten we deze doelstellingen moeten realiseren. Bij elke doelstelling analyseert het management vervolgens welke risico's een bedreiging kunnen zijn voor het halen van deze doelstellingen. Het management kan dit doen door tijdens een bijeenkomst zelf na te denken over de mogelijke risico's en deze te inventariseren. Ook kunnen deskundigen op het gebied van risicomanagement bijeenkomsten faciliteren, bijvoorbeeld vanuit de auditfunctie. Ook kan een zogenaamde '*facilitator*' eerst afzonderlijke gesprekken voeren met de leden van het managementteam om de risico's in kaart te brengen.

Met een gestructureerde risicoanalyse kijken we naar de verschillende risicogebieden, zoals personele en financiële risico's. Nadat we de risico's hebben geïnventariseerd, moet het management deze wegen. Het management moet daarbij schatten hoeveel kans er is dat een bepaald risico zich voordoet, en de impact dat het risico heeft op het behalen van de doelstelling. Om de risico's te prioriteren, kunnen we ze indelen in de categorieën 'laag', 'midden' en 'hoog', of een specifiekere indeling gebruiken, zoals een tienpuntsschaal. De prioritering van elk van de risico's wordt dan vastgelegd in een risicomatrix⁴⁵.

⁴⁵ Voor meer informatie, zie thema 2 Risicomanagement vanuit auditperspectief (Van Ilpenhof) in het boek 'Audit bij de overheid', Rijksacademiereeks, Sdu 2007.

Figuur 8.7 Risicomatrix



Het zal duidelijk zijn dat de meeste aandacht van het management uit moet gaan naar de risico's die een grote kans hebben om voor te komen en bovendien een grote impact hebben. Het is belangrijk dat het management maatregelen neemt om deze risico's te verkleinen en te beheersen. Afhankelijk van de 'risk appetite' zal het management bij de risico's met een gemiddelde impact of met een combinatie van een hoge kans met een lage impact, eventueel ook maatregelen treffen.

Uiteraard verschuiven risico's in de tijd. Enkele decennia geleden was de rechtmatigheid van overheidsuitgaven een belangrijk onderwerp, waardoor er binnen de overheid een grote controlerende financiële functie bestond, met relatief veel capaciteit voor verificatie en interne controle. Op dit moment is informatiebeveiliging een groter risico geworden.

Als de risicoanalyse is afgerond, zal het management beheersmaatregelen nemen. Deze beheersmaatregelen zullen er overigens vaak al zijn. In dat geval moeten we analyseren of deze maatregelen nog voldoende zijn, of zij in de praktijk goed werken en of er nieuwe maatregelen nodig zijn om het 'restrisico' verder te beperken.

Vervolgens komt er een belangrijke stap: afspraken maken met degene die verantwoordelijk is voor het proces waarmee de doelstelling wordt gerealiseerd. Deze proceseigenaar wordt dan verantwoordelijk voor de beheersing van het risico. Door deze maatregelen in de reguliere planning- en controlcyclus in te bedden, krijgt het management gestructureerde informatie over de uitvoering en werking van de maatregelen en kan het zo nodig het beleid bijsturen.

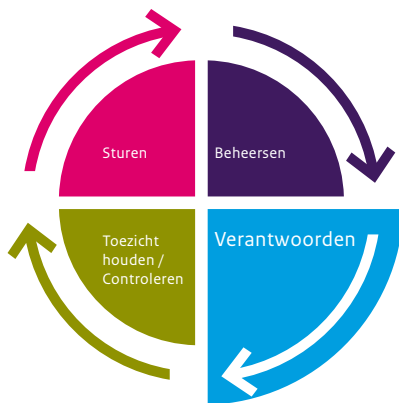
Als sluitstuk van het risicomanagement rapporteren we aan het einde van de cyclus over het behalen van de doelstellingen, de eventueel opgetreden risico's en de uitvoering van de beheersmaatregelen. Deze rapportage kunnen we vervolgens weer gebruiken als input voor de volgende cyclus.

Risicomanagement bij de Rijksgebouwendienst

Risicomanagement is een onderwerp dat bij de Rijksgebouwendienst al jarenlang de nodige aandacht krijgt. De reden hiervoor is dat dit agentschap met een baten-lastenstelsel huisvestingsproducten levert met een jaarlijkse omzet van bijna € 1,5 miljard en een balanswaarde van bijna € 8 miljard. De vastgoedrisico's bij huisvesting kunnen grote financiële consequenties hebben. Belangrijke financiële risico's zijn leegstand in de kantorensector en de afwaardering van objecten vanwege de prijsdaling in de markt. Samen met het Rijks Vastgoed en Ontwikkelbedrijf (RVOB) verkent de Rijksgebouwendienst hoe ze voor het Rijk maximale opbrengsten kunnen verdienen en daarmee de financiële schade kunnen beperken. Alle financiële risico's samen vormen een financieel risicoprofiel, waarmee de dienst kan berekenen welke financiële buffer de dienst nodig heeft om niet onder de minimale grens van het eigen vermogen te komen. Dit risicoprofiel moeten ze regelmatig actualiseren, omdat externe factoren in de jaren sterk kunnen verschillen. De crisis in de bouw en langdurige leegstand waren enkele jaren geleden nog niet voorzien. Het voordeel van een integrale benadering is dat de dienst naast financiële risico's, ook alle overige risico's in ogenschouw neemt. Zo is voor de Rijksgebouwendienst veiligheid en gezondheid zeer belangrijk. Bekende risico's daarbij zijn asbest, legionella, bodemverontreiniging en natuurlijk ook brandgevaar. Zo was na de Schiphol-brand in 2005 de politieke druk om een dergelijke calamiteit te voorkomen zo groot, dat na de uitvoering van brandscans veel maatregelen zijn genomen om de kans op een nieuwe ernstige brand te minimaliseren. Risico's helemaal uitsluiten is uiteraard niet mogelijk en bovendien onbetaalbaar, maar met integraal risicomanagement is er wel een verantwoorde afweging van de risicobeheersing.

8.6 Verantwoording over sturen en beheersen

Figuur 8.8 Governance: Verantwoorden



De verantwoording over het beleid en de beleidsvoering is een vast onderdeel van het jaarverslag van ieder ministerie. Het beleidsverslag geeft de resultaten weer van het gevoerde beleid en de daarbij gebruikte indicatoren. Dit onderdeel krijgt de laatste jaren meer aandacht.

Dat geldt ook voor de bedrijfsvoering. Daarom nemen we in de jaarverslagen nu ook een specifieke bedrijfsvoeringsparagraaf op. Hierin legt elke minister verantwoording af over de rechtmatigheid van de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen; het gevoerde financieel en materieel beheer; de totstandkoming van de beleidsinformatie en de eventuele overige aspecten van de bedrijfsvoering van het ministerie. Het Financieel Jaarverslag van het Rijk, uitgebracht door het ministerie van Financiën, geeft mede op basis van deze bedrijfsvoeringsparagrafen een rijksbreed beeld.

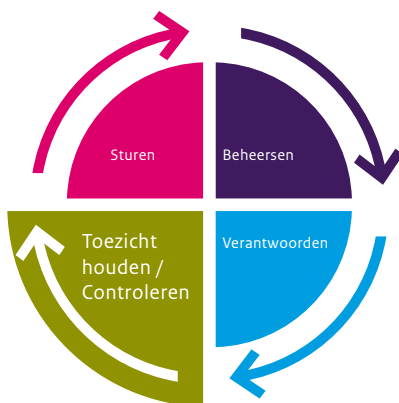
De bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag van een ministerie heeft het karakter van een uitzonderingsrapportage.

Het management van het ministerie is verantwoordelijk voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf en is opgebouwd uit de bijdragen van de onderdelen van het ministerie, waaronder de uitvoeringsorganisaties. De directie Financieel Economische Zaken heeft hierbij een coördinerende rol; de auditdienst voert een controle uit op de bedrijfsvoeringsparagraaf. Uiteindelijk is de minister eindverantwoordelijk voor de bedrijfsvoeringsparagraaf als onderdeel van het jaarverslag. Hier wordt dus heel duidelijk hoe de *three lines of defense* samenwerken.

Over de organisatie van de bedrijfsvoering (PIOFACH) brengt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk uit. Deze jaarrapportage behandelt de ontwikkelingen in de organisatie en bedrijfsvoering van de rijksoverheid. De financiële gegevens in de jaarrapportage zijn gebaseerd op feitelijke informatie uit de ministeriële jaarverslagen.

8.7 Toezicht en controle

Figuur 8.9 Governance: Toezicht houden / Controleren



8.7.1 Toezicht door FEZ

De directie FEZ houdt binnen het ministerie toezicht op de juiste uitvoering van de begroting en het financieel beheer. Dit is een onderdeel van hun reguliere taken in de begrotingscyclus, de planning en control en de AO/IC.

Deze toezichtstaak staat soms op gespannen voet met de adviestaan van FEZ. FEZ denkt op het ene moment mee met een beleidsdirectie om een regeling zo doelmatig en rechtmatig mogelijk vorm te geven, waar zij op het andere moment op de rem moet trappen omdat er geen geld beschikbaar is. Deze dubbelrol is die van een januskop: de Griekse god met de twee gezichten. De twee gezichten zijn die van kritisch financieel geweten en bewaker van de financiële spelregels aan de ene kant, en tegelijkertijd die van meedenker en 'facilitator' van het beleid aan de andere kant. De controller kan hier gemakkelijk in de knel komen tussen zijn loyaliteit aan de eigen minister en het ministerie en zijn geweten als hoeder van de doelmatigheid. Een expliciete taak van FEZ is het toezicht op agentschappen en ZBO's (zie hoofdstuk 7). In de bedrijfsvoeringsparagraaf bij het jaarverslag legt FEZ verantwoording af over het financieel beheer.

8.7.2 Systeemverantwoordelijkheid door het ministerie van Financiën

De minister van Financiën heeft een coördinerende taak bij het begrotingsbeheer en de financiële bedrijfsvoering: hij bewaakt de begrotingskaders, stelt eisen aan de inrichting en verantwoording van begrotingen en informeert de Eerste en Tweede Kamer over de uitvoering van de begroting. Bedrijfsvoering ondersteunt het beleidsproces van een ministerie. Dit omvat alle zogenoemde 'PIOFACH'-taken. De minister van Financiën stelt eisen aan de financiële bedrijfsvoering: het financieel en materieel beheer en de administraties die daarmee samenhangen. Het ministerie van Financiën vult de coördinerende taak ook in door (wettelijke) kaders te stellen

om helderheid, uniformering en vereenvoudiging te bewerkstelligen. Deze kaders zijn in de Comptabiliteitswet geregeld of vastgelegd in nadere regelingen zoals de Regeling Departementale Begrotingsadministratie (de eisen aan financiële administraties), de Rijksbegrotingsvoorschriften, de Regeling Kasbeheer en de Regeling Audit Committeees.

De minister van Financiën ziet er in hoofdlijnen op toe dat het financieel beheer bij de ministeries goed wordt ingevuld (systeemtoezicht). Jaarlijks toetst het ministerie van Financiën aan de hand van de bedrijfsvoeringsparagrafen van de ministeries de ontwikkelingen in de verbetering van het financieel beheer. Als daar aanleiding voor is, voert het ministerie van Financiën over specifieke aandachtspunten regelmatig overleg met het betreffende ministerie. De ontwikkeling van het financieel beheer bij het Rijk komt ieder jaar terug in hoofdstuk 3 van het Financieel Jaarverslag van het Rijk.

8.7.3 Controle door de Auditdienst Rijk

De kring van de governance wordt gesloten door de interne en externe controle. Onafhankelijke controles waarborgen dat de kans op fouten, die onopzettelijk of opzettelijk in de processen binnensluipen, kleiner wordt. Want vreemde ogen dwingen. Behalve de wettelijke accountantscontrole, voert de Auditdienst Rijk (ADR) ook audits en onderzoeken uit op verzoek van het management (*operational audits*)⁴⁶. De vraagstukken die de ADR hier onderzoekt gaan over sturing, beheersing en verantwoording, waarbij wordt gekeken naar de beleids- en bedrijfsvoeringsprocessen. Doordat de ADR in opdracht van het management gerichte onderzoeken uitvoert, is het management in staat om de bedrijfsvoering te verbeteren. De ADR zal de uitvoering van zijn werkzaamheden echter steeds moeten aanpassen: de laatste jaren vinden er steeds meer en steeds ingrijpendere bezuinigingen en organisatorische wijzigingen binnen de ministeries plaats, zoals meer samenwerking en de opkomst van 'shared service centers'. Dat betekent dat in veel gevallen de governancestructuur wijzigt. Wie is bijvoorbeeld waarvoor verantwoordelijk in het geval van problemen bij shared service centers? Om in control te blijven heeft het management behoefte aan een onafhankelijke auditor, die met zijn tijd meegaat en die de juiste informatie weet te verschaffen in steeds nieuwe omstandigheden.

8.8 Ontwikkelingen in de financiële functie

Teruggebracht tot de kern gaat het bij de financiële control om drie taken: rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Daarbij heeft de controller verschillende rollen; administrateur, beheerser van budgettaire kaders en strategisch mee(tegen)denker. De publieke controller draagt dan ook een belangrijk steentje bij om ervoor te zorgen dat de belastingbetaler waar voor zijn geld krijgt. Dat betekent ook dat er steeds zwaardere eisen aan de controller worden gesteld. Deze liggen niet alleen op het gebied van vak- en dossierkennis. Ook is het belangrijk dat de controller standvastig is en een proactieve houding heeft.

⁴⁶ Voor meer informatie over de auditfunctie wordt verwezen naar het boek *Audit bij de overheid* (2007) uit de Rijksacademiereeks.

Deze drie rollen komen ook bij elkaar als het gaat om de groeiende samenwerking, harmonisatie en uniformering op het gebied van de PIOFACH-taken van de bedrijfsvoering. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is hiervoor verantwoordelijk. Binnen de Rijksdienst zijn diverse rijksbrede en interministeriële ontwikkelingen in gang gezet om de effectiviteit en efficiency van het financieel management verder te vergroten en de bedrijfsvoering verder te verbeteren. Deze ontwikkelingen gaan over meer samenwerking, meer uniformiteit, minder lasten, meer vereenvoudiging en heldere regels.

Steeds vaker worden de specifieke taken bij één ondersteunende dienst van het Rijk belegd. Hiermee kan kennis worden gebundeld en dat komt de efficiëntie ten goede. Voorbeelden van diensten die zo zijn ontstaan zijn de ADR, P-Direkt en de samenwerkende financiële administraties.

De ontwikkelingen in de financiële functie gaan voortdurend verder. Daarom wordt de financiële wet- en regelgeving regelmatig herzien. Hiermee wordt gewaarborgd dat de kaders passen bij de gewijzigde omstandigheden en werkwijzen binnen de rijksoverheid.

Begrotingsregels 2013 - 2017

Inleiding

De begrotingsregels zijn de budgettaire spelregels waaraan de coalitie zich aan het begin van een regeringsperiode committeert om een verantwoord financieel beleid te kunnen voeren. Het doel van de begrotingsregels is zowel een doelmatige allocatie van middelen, als een beheersing van de overheidsfinanciën. De begrotingsregels equiperen de coalitie tot het voorkomen van een ongewenste ontwikkeling van het EMU-saldo en de EMU-schuld, d.w.z. het voorkomen (of terugdringen) van een overschrijding van de in het Stabiliteits- en Groeipact opgenomen referentiewaarden (maximaal een EMU-tekort van 3 procent bbp en maximaal 60 procent bbp voor de EMU-schuld) en het respecteren van de doelen rondom de Medium-Term Objective (MTO). Het bereiken van gezonde overheidsfinanciën is een gezamenlijk doel van Rijk en medeoverheden, waarin beiden een verantwoordelijkheid hebben.

Het kabinet houdt zich aan Europese begrotingsafspraken van het Stabiliteits- en Groeipact. Het bedrag van 16 miljard netto besparingen, conform de aanbeveling van de Studiegroep Begrotingsruimte, stelt het kabinet in staat deze afspraken na te komen en leidt – in combinatie met onderliggende structurele hervormingen – tot een houdbaarheidsoverschot, zodat toekomstige schokken kunnen worden opgevangen en de Nederlandse economie weerbaar wordt voor financiële schokken.

De belangrijkste uitgangspunten van het trendmatig begrotingsbeleid blijven ongewijzigd:

- er geldt een scheiding tussen inkomsten en uitgaven;
- voor de uitgaven geldt een onderscheid in drie sectoren (Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng), Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid (SZA) en het Budgettair Kader Zorg (BKZ));
- voor elke sector wordt een reëel uitgavenkader vastgesteld;
- elke sector behoort eventuele overschrijdingen binnen het desbetreffende uitgavenkader te compenseren;
- voor de inkomsten wordt een reëel inkomstenkader vastgesteld en wordt uitgegaan van automatische stabilisatie. Concreet betekent dit dat een meevaller bij de inkomsten niet wordt gebruikt voor extra uitgaven. Andersom hoeft er niet direct bezuinigd te worden op de uitgaven wanneer er sprake is van een tegenvaller aan de inkomstenkant.

In het Regeerakkoord is gekozen voor een aanpassing van de budgettaire spelregels mede op basis van de adviezen uit het veertiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte. In dit document worden de begrotingsregels voor de inkomsten- en uitgavenkant van de begroting beschreven. Deze set regels is gebaseerd op de gebruikelijke, in het verleden gehanteerde, regels over uitgaven en inkomsten en geven een technische uitwerking van de afspraken die zijn gemaakt in het Regeerakkoord. Dit betreft onder andere:⁴⁷

- de Europese begrotingsregels zijn leidend (zie regel 5);
- een meevallerformule indien Nederland voldoet aan de MTO-doelstelling van het Stabiliteits- en Groeipact en het feitelijk EMU-saldo een meerjarig overschot laat zien. Van het overschot wordt 75 procent bestemd voor aflossing van de staatsschuld en zal 25 procent ingezet worden voor lastenverlichting (zie regel 6);
- het buiten het kader plaatsen van de rentelasten op de staatsschuld, en daarmee het vervallen van de rentemeevallerformule. De Europese vereisten zijn ook leidend bij rentetegenvallers (regel 22);
- aanscherping van de regels met betrekking tot garanties: garanties zijn in eerste aanleg de financiële verantwoordelijkheid van het verantwoordelijke departement (regel 25);
- incidentele stijgingen van de premies zorgverzekeringswet worden niet langer teruggegeven via incidentele lastenverlichting, maar structurele stijgingen wel (regel 34).

Algemene regels

Bovengenoemde uitgangspunten worden hieronder verder uitgewerkt, waarbij een onderverdeling wordt gemaakt naar algemene regels, regels die specifiek gelden voor de uitgavenkant, en regels die specifiek gelden voor de inkomstenkant van de begroting. De begrotingsregels omvatten zowel de uitgaven- als de inkomstenkant van de collectieve sector.

1 De begrotingsregels gaan gedurende de kabinetsperiode uit van een scheiding tussen de inkomsten en uitgaven.

Voor de uitgavenkant betekent dit dat wordt uitgegaan van een vast reëel uitgavenkader. De relevante uitgaven dienen gedurende de kabinetsperiode binnen dit kader te blijven. Tijdens een kabinetsperiode moeten uitgavenintensiveringen voor alle jaren van de meerjarencijfers gedekt worden door extensiveringen. Voor de inkomstenkant geldt een reëel inkomstenkader en wordt uitgegaan van automatische stabilisatie. Inkomstenmeevallers komen ten gunste van het EMU-saldo, inkomsten tegenvallers belasten het EMU-saldo. Uitzondering hierop zijn opgenomen in regel 8.

⁴⁷ In de begrotingsregels is niet geanticipeerd op de uitkomst van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Staatsdeelnemingen.

- 2 Tot de inkomstenkant van de begroting worden de inkomsten gerekend die vallen onder de definitie van een collectieve last.

Een collectieve last is een in Nederland door de overheid opgelegde verplichte betaling aan een overheid waar geen concrete, individuele en met de betaling samenhangende tegenprestatie tegenover staat of waarbij het gaat om een eigen bijdrage voor een voorziening waarvan het gebruik verplicht is.

- 3 Tot de uitgavenkant van de begroting worden zowel de uitgaven als de niet-belastingontvangsten gerekend.

Het uitgavenkader bevat alle voor het EMU-saldo relevante uitgaven en niet-belastingontvangsten, behalve de uitgaven en niet-belastingontvangsten die expliciet uitgezonderd worden in begrotingsregel 13.

- 4 Besluitvorming over de hoofdlijnen van de uitgaven- en inkomstenkant van de begroting vindt plaats in het voorjaar bij het hoofdbesluitvormingsmoment.

Op één moment in het jaar wordt door het kabinet integraal besloten over de hoofdlijnen van de uitgaven- en inkomstenkant van de begroting voor zowel het uitvoeringsjaar als het begrotingsjaar. Dit hoofdbesluitvormingsmoment is in het voorjaar. In augustus vindt er nog besluitvorming plaats over de koopkracht en de inkomstenkant van de begroting.

- 5 Europese begrotingsafspraken zijn leidend.

Het kabinet houdt zich aan de Europese begrotingsafspraken van het Stabiliteits- en Groeipact. De belangrijkste daarvan zijn dat het tekort maximaal 3% bbp bedraagt, dat een verbetering van het structurele saldo wordt gerealiseerd totdat de MTO wordt bereikt, en dat de schuld zich conform de gestelde eisen ontwikkelt.

- 6 Meevallerformule

Indien Nederland voldoet aan de MTO-doelstelling van het Stabiliteits- en Groeipact en het feitelijk EMU-saldo na de besluitvorming over de lastenkant in augustus een meerjarig overschot laat zien, dan wordt 75 procent van het overschot bestemd voor aflossing van de staatsschuld en zal een lastenverlichting van 25 procent van het overschot boven de 0 procent bbp worden gegeven.

- 7 Sanctie ter beheersing van EMU-saldo OPL

Wanneer het EMU-tekort van de lokale overheden bijdraagt aan een (dreigende) overschrijding van de Europese grenzen voor het totale EMU-saldo⁴⁸ kan de minister van Financiën ingrijpen, wanneer het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen tussen Rijk, VNG, IPO en UvW niet het gewenste resultaat oplevert. De minister van Financiën kan als ultimum remedium een korting opleggen op het gemeente- en/of provinciefonds. Deze sanctiebepaling zal worden vervangen door de sanctiebepalingen van de Wet Hof, zodra deze van kracht is geworden.

⁴⁸ Dit geldt voor de grenzen uit een eventuele buitensporigtekortprocedure, maar ook voor de reguliere grenzen zoals vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP).

8 Statistische correcties

Statistische correcties blijven bij de toetsing van de desbetreffende kaders buiten beschouwing (zowel bij het inkomsten- als het uitgavenkader). De desbetreffende kaders worden in dat geval opgehoogd of verlaagd, zodat de mutatie geen invloed heeft op de budgettaire ruimte (onder het desbetreffende kader). Er zijn verschillende statistische correcties te onderscheiden. Voor alle statistische correcties geldt dat de mutaties per saldo (ten minste) EMU-saldoneutraal dienen te zijn.

- *Statistische correctie tussen inkomsten en uitgaven*
Bij de wijziging in financiële vormgeving van beleid (van inkomsten naar uitgaven en v.v.) moeten het voorzieningenniveau en de doelgroep nagenoeg gelijk blijven.
- *Statistische correctie bij enveloppe-middelen*
Met enveloppe-middelen die gecreëerd zijn in een Regeerakkoord mag tussen de uitgaven- en inkomstenkant geschoven worden bij de specifieke uitwerking van het beoogde beleid.
- *Statistische correctie bij systeemwijzigingen*
Hierbij gaat het om majeure hervormingen waarbij een collectief arrangement anders wordt vormgegeven met zowel aan de uitgaven- als aan de inkomstenzijde mutaties.

9 De budgettaire kaders worden aangepast voor mutaties in de prijs Nationale Bestedingen (pNB).

Voor toetsing van de feitelijke uitgavenontwikkeling en het inkomstenkader worden de in reële termen gedefinieerde budgettaire kaders aangepast aan de nominale ontwikkeling. Als maatstaf voor de nominale ontwikkeling wordt de prijscomponent van de Nationale Bestedingen (pNB) gebruikt. Het inkomstenkader en de budgetdisciplinekaders voor het begrotingsvoorbereidingsjaar worden vastgesteld bij het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar op basis van het Centraal Economisch Plan (CEP) en worden in augustus bijgesteld op basis van de Macro Economische Verkenning (MEV). Het kader voor het lopende jaar wordt definitief vastgesteld bij Voorjaarsnota. Wijzigingen nadien in de pNB worden niet meegenomen in de bijstelling van het kader voor het lopende jaar.

Regels die betrekking hebben op de uitgaven en de niet-belastingontvangsten

10 De begrotingsregels voor de uitgaven hebben betrekking op de drie sectoren: de Rijksbegroting in enge zin, de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid en de Zorgsector.

Compensatie tussen de afzonderlijke budgetdisciplinesectoren kan alleen in uitzonderlijke omstandigheden indien de Ministerraad daartoe besluit. Voor de Rijksbegroting in enge zin worden deze regels ook toegepast op de afzonderlijke begrotingen met de daarbij behorende meerjarencijfers.

11 Afbakening budgetdisciplinesectoren

Uitgangspunt bij het vaststellen van het uitgavenkader is dat uitgaven die meetellen voor het EMU-saldo ook meetellen bij de uitgaven onder het uitgavenkader. Balansverkortingen die relevant zijn voor het EMU-saldo zijn daardoor eveneens relevant voor het uitgavenkader. Uitgangspunt voor de drie budgetdisciplinesectoren zijn de relevante uitgaven minus de relevante niet-belastingontvangsten (NBO). Eigen betalingen in de Zorgsector worden gezien als niet-belastingontvangsten en worden behandeld aan de uitgavenkant van de begroting.

12 Niet-belastingontvangsten

Op grond van begrotingsregel 3 worden de niet-belastingontvangsten als negatieve uitgaven beschouwd. Niet-belastingontvangsten die meetellen voor het EMU-saldo worden betrokken bij de toetsing aan het uitgavenkader, met uitzondering van hetgeen vermeld in begrotingsregel 13. Heffingen van de centrale overheid die vallen onder de definitie van collectieve lasten (zie begrotingsregel 2) worden verantwoord aan de inkomstenkant van de begroting.

13 Niet-kaderrelevante uitgaven en niet-belastingontvangsten

In uitzondering op begrotingsregels 3 en 12 zijn niet relevant voor het uitgavenkader: de uitgaven en ontvangsten van het FES, het saldo van het Diergezondheidsfonds, en het BTW-compensatiefonds, de delfstofbaten en veilingopbrengsten. De rijksbijdragen aan de sociale fondsen, de rentebetalingen aan de sociale fondsen en de premiebijdragen zijn om boekhoudkundige dubbelstellingen te voorkomen niet relevant. De zorgtoeslag, ETS-opbrengsten en SDE+-heffing zijn niet relevant voor het uitgavenkader, wel voor het inkomstenkader.

14 Voor elk van de drie budgetdisciplinesectoren gelden de budgettaire kaders als maatstaf voor de bepaling van over- en overschrijdingen in de desbetreffende sector.

15 Een overschrijding van de vastgelegde verplichtingenbedragen is slechts toegestaan indien en voor zover de kaseffecten daarvan passen binnen, respectievelijk opgevangen kunnen worden binnen de voor het begrotingsjaar afgesproken (kas)ramingen en de bijbehorende meerjarencijfers.

16 Dreigende overschrijdingen dienen door passende en tijdige maatregelen zoveel mogelijk te worden voorkomen.

17 Iedere overschrijding dient te worden gecompenseerd, met inachtneming van gemaakte afspraken over eindejaarsmarges en compensatie over de jaren heen. In het kader van de eindejaarsproblematiek kunnen binnen een begroting tot een bepaalde omvang gelden van het ene naar het andere begrotingsjaar worden geschoven. Deze zogeheten eindejaarsmarge bedraagt maximaal 1,0 procent van de (gecorrigeerde) bruto-uitgaven⁴⁹.

⁴⁹ Zie begrotingsregel 29 voor een beschrijving van de Eindejaarsmarge.

De fasering van compensatiemaatregelen kan voorlopen op de fasering van de problematiek. Het is ook mogelijk dat de compensatie in de tijd achterloopt, namelijk indien een parallelle fasering van compensatiemaatregelen en problematiek redelijkerwijs niet mogelijk is en alle mogelijkheden voor een regulier en doelmatig kasbeheer zijn uitgeput. Hiervoor wordt een maximale termijn gehanteerd: de duur van de meerjarenramingen (zie begrotingsregel 32). Voorstellen tot intertemporele compensatie lopen mee in de besluitvorming op het hoofdbesluitvormingsmoment. Mutaties van louter statistische aard (zie begrotingsregel 8) blijven bij de toetsing van de feitelijke uitgavenontwikkeling aan de budgettaire kaders buiten beschouwing.

18 Overschrijdingen worden specifiek gecompenseerd.

Specifieke compensatie betekent dat compensatie in de betrokken regeling of elders op de betrokken begroting binnen de sector RBG-eng of binnen elk van de twee andere sectoren (BKZ en SZA) gevonden moet worden. Voor compensatie in de premiegefinancierde zorg waarvoor vrije tarieven gelden, staat de overheid bijvoorbeeld het treffen van pakketmaatregelen en eigen betalingen ter beschikking. Voor de overige zorg staan daarnaast onder andere prijs- en volumemaatregelen ter beschikking. De bewindspersoon die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waar de overschrijding zich voordoet, doet in dezelfde budgettaire brief of begroting voorstellen voor specifieke compensatie. Een saldo van tegenvallers boven meevallers op een begroting of binnen een budgetdisciplinesector dient specifiek te worden gecompenseerd via ombuigingen.

19 Meevallers mogen dienen als compensatie voor tegenvallers, maar niet voor beleidsintensiveringen.

Meevallers mogen alleen worden ingezet voor tegenvallers voor zover het niet betreft meevallers bij - tijdens de kabinetsperiode - generaal aan de begroting toegevoegde middelen. Over de aanwending van per saldo meevallers op een begroting of in een budgetdisciplinesector besluit de Ministerraad.

20 Over- en overschrijdingen worden tijdig aan de minister van Financiën gemeld.

Over- en overschrijdingen worden, los van de reden of oorzaak, zo snel als mogelijk schriftelijk aan de minister van Financiën gemeld. Deze regel geldt ook voor geplande intensiveringen of ombuigingen, deelname aan Europees beleid, of zaken waarop voorafgaand toezicht geldt.

21 Ruimte onder het uitgavenkader, ontstaan door (tijdelijke) meevallers als gevolg van een gunstiger macro-economische ontwikkeling (zoals een lager volume in de sociale zekerheid of een ruilvoetwinst), mag niet structureel worden aangewend.

22 Rentelasten op de staatsschuld vallen buiten het uitgavenkader.

Rente-uitgaven (en -ontvangsten) samenhangende met de staatsschuld zijn niet relevant voor het kader. Dit bevordert de werking van de automatische stabilisatoren, doordat rentemeevallers niet automatisch leiden tot extra ruimte onder het uitgavenkader en direct worden ingezet ten gunste van het EMU-saldo. Indien op basis van CEP en/of MEV blijkt dat de -3% bbp voor het feitelijk EMU-saldo wordt doorgekruist, dan worden de rentetegenvallers ten opzichte van de laatste raming gecompenseerd met uitgavenmaatregelen.

23 Mutaties met een generale behandeling

Dividenden, vastgoed⁵⁰ en rente (niet samenhangende met de staatsschuld), alsmede mutaties in de omvang van het budget voor Ontwikkelingssamenwerking vanwege BNP-aanpassing, EU-afrachten, loon- en prijscompensatie en de groei van het gemeente- en provinciefonds worden via het generale beeld verwerkt.

Wanneer opbrengsten uit staatsvermogen zoals rente, dividend, delfstofbaten en veilingopbrengsten een subsidie-element bevatten in de zin dat er sprake is van mogelijke gederfde opbrengsten als gevolg van beleid, dan dient het subsidie-element op zijn minst vooraf inzichtelijk gemaakt te worden ten behoeve van het hoofdbesluitvormingsmoment.

24 Ingrepen Financiële Sector

Alle kosten en opbrengsten van interventies in de financiële sector met als doel het stabiel houden van het financiële systeem zijn niet relevant voor het uitgavenkader. Ook de kosten en opbrengsten van maatregelen genomen met het oog op de financiële stabiliteit van het Eurogebied zijn niet relevant voor het uitgavenkader. Dit geldt ook voor garantiepremies en mogelijke schade-uitkeringen uit hoofde van de garantieregeling voor uitgifte van middellang schuld papier van banken. Hiermee komen alle kosten en opbrengsten van de interventies in de financiële sector direct ten laste of ten gunste van de staatsschuld.

25 Voor nieuwe garanties en leningen (regelingen) is het 'nee, tenzij beleid' van kracht.

Garanties en leningen worden alleen verstrekt indien het Rijk eraan hecht risico's te dragen die niet in de markt kunnen worden gedragen, of indien het rijk doelmatigheidsvoordelen bewerkstelligt. Voor nieuwe garantieregelingen, dan wel aanpassingen in bestaande regelingen dient een toetsingskader ingevuld te worden. Garantieregelingen (en overige risicoregelingen) zijn volledig voor rekening van het betreffende vakdepartement, hetgeen betekent dat schades uit het specifieke beeld moeten worden gecompenseerd. Het betreffende vakdepartement dient voor risicoregelingen een kostendekkende premie te vragen, die een reële weergave vormt van

⁵⁰ Voor overname van overtollig vastgoed geldt als vastgesteld in de rijksvastgoedportefeuillestrategie een meerjarig generieke middelenafpraak met een budgettair plafond van 150 miljoen euro - inpasbaar binnen EMU-schuld en het EMU-saldo. De reeds bestaande middelenafspraken worden gehonoreerd. De incidenteel ontvangen gelden kunnen niet aangewend worden voor structurele uitgaven.

het risico. Nieuwe (verhogingen van) premies worden door het vakdepartement gestort in een begrotingsreserve, voor zover dit nog niet gebeurt.

Alle garantieregelingen vallen onder het voorafgaand toezicht van de minister van Financiën. Nieuwe garanties en leningen (regelingen), dan wel de aanpassingen in bestaande regelingen, zijn altijd onderdeel van de besluitvorming in de ministerraad, in principe bij het hoofdbesluitvormingsmoment.

Alle garantieregelingen worden onderworpen aan een periodieke toets. Deze toets heeft ten doel enerzijds het herbezien van het nut en de noodzaak van de regeling (heroverweging), en anderzijds de actualisatie van de kwantificering van de risico's en de beprijzing (herwaardering).

(Dit toetsingskader is aan het eind van deze bijlage opgenomen.)

26 Niet oormerken van ontvangsten en beleid ten aanzien van begrotingsfondsen

Vanwege de scheiding van uitgaven en ontvangsten én de integrale afweging tussen de diverse uitgavencategorieën is het oormerken van uitgaven en ontvangsten niet wenselijk. Begrotingsfondsen dienen van een voeding voorzien te zijn die volgt uit het gewenste niveau van de uitgaven.

27 Specifieke uitkeringen⁵¹

Voor nieuwe specifieke uitkeringen geldt dat hierover expliciet besloten moet worden in de Ministerraad.

Bij het BTW-Compensatiefonds (BCF) kunnen gemeenten en provincies onder bepaalde voorwaarden de door hen betaalde btw terugontvangen. Dit betekent dat nieuwe geldstromen voor nieuwe taken of voor intensiveringen aan gemeenten en provincies exclusief de te declareren btw-component verstrekt moeten worden aan de eindontvanger, om te voorkomen dat de btw-component dubbel wordt vergoed (de eerste keer als onderdeel van de nieuwe geldstroom en de tweede keer door declaratie van de btw bij het BCF).

Concreet betekent dit dat het vakdepartement in kwestie voor nieuwe geldstromen of voor intensiveringen van bestaande taken en daarmee samenhangende geldstromen zorgt voor een volledige dekking van de geldstroom inclusief de btw-component. De btw-component wordt vervolgens door het vakdepartement afgedragen aan de begroting van het BCF; de nieuwe geldstroom exclusief btw wordt verstrekt aan de gemeente(n) of provincie(s) in kwestie.

28 Publiek Private Samenwerking

Conform EU-regelgeving kunnen projecten alleen als Publiek Private Samenwerking (PPS) worden bestempeld wanneer er voldoende risico's overgedragen worden aan de private sector. Ingeval van PPS vindt een budgettair neutrale omzetting plaats van het (kas) budget (van een departement) in (meerjarige) beschikbaarheidbudgetten van een departement. Technisch gezien betekent dit een verlaging van het uitgavenkader (van het begrotingstotaal van het desbetreffende ministerie) in de jaren waar-

⁵¹ Na de beoogde afschaffing van het BCF per 1-1-2015 komt deze regel voor wat betreft het BCF te vervallen.

in een kasbudget voorhanden is en een per saldo even grote verhoging van het uitgavenkader (van het begrotingstotaal van het desbetreffende ministerie) in de jaren waar een beschikbaarheidsvergoeding nodig is, met dien verstande dat de efficiencywinst ten gunste van het desbetreffende departement komt. Voor het infrastructuurfonds geldt dat de toegestane uitgavenruimte voor beschikbaarheidsvergoedingen 20 procent is.

29 Eindejaarsmarge

De eindejaarsmarge creëert de mogelijkheid binnen een begroting tot een bepaalde omvang gelden van het ene naar het andere begrotingsjaar te schuiven binnen de sector Rijk. Dit ter voorkoming van een ondoelmatige besteding van middelen aan het einde van het jaar. De eindejaarsmarge bedraagt 1,0 procent van het gecorrigeerde begrotingstotaal. In overleg met Financiën kan een hogere eindejaarsmarge worden vastgesteld. Voor de bepaling van het gecorrigeerde begrotingstotaal wordt uitgegaan van de bruto-uitgaven stand Ontwerpbegroting. Voor de begrotingsfondsen geldt deze eindejaarsmarge niet.

De hoogte van het feitelijk gebruik door de departementen van de eindejaarsmarge wordt in eerste instantie bepaald bij Voorlopige Rekening. De overgehevelde bedragen worden bij de Voorjaarsnota aan de begrotingen toegevoegd. De definitieve omvang van het feitelijk gebruik wordt bepaald op basis van de Slotwet.

Gelijktijdig met het toevoegen bij Voorjaarsnota wordt, onder de veronderstelling dat ook het komende jaar gebruik zal worden gemaakt van de eindejaarsmarge, op een aanvullende post een ramingstechnische veronderstelling opgenomen (de zogenaamde in=uit-taakstelling). De combinatie van de toevoeging aan de begrotingen en de ramingstechnische veronderstelling, bewerkstelligt dat het totale uitgavenbeeld niet wijzigt. Onderuitputting die optreedt na de Voorjaarsnota kan worden aangewend ter realisatie van de taakstelling.

30 Consolidatiesaldo baten-lastendiensten

Onderuitputting in de liquide middelen van baten-lastendiensten komt tot uitdrukking in het consolidatiesaldo van deze diensten. Dit geldt ook voor onderdelen van het Rijk die – zonder de status van baten-lastendienst – werken met een baten-lastenstelsel. Het consolidatiesaldo van baten-lastendiensten is net zoals de leen- en depositofaciliteit niet relevant voor het uitgavenkader. Door op het hoofdbesluitvormingsmoment de plannen van baten-lastendiensten te toetsen, wordt de relatie met het EMU-saldo in het oog gehouden.

31 Leenaanvragen RWT's

De leenaanvragen van RWT's (en andere voor geïntegreerd middelenbeheer in aanmerking komende instellingen) in het kader van geïntegreerd middelenbeheer dienen door een RWT bij de betreffende vakminister te worden ingediend. Het is de taak van het vakdepartement om te toetsen op onder meer budgettaire inpasbaarheid, nut en noodzaak van de lening en of de lening wel wordt aangewend voor de publieke taak.

32 Opbouw meerjarencijfers en extrapolatie

De ramingen van de uitgaven voor het begrotingsjaar en elk van de vier daaropvolgende jaren (de meerjarenramingen) bestaan uit:

- de uitgaven die voortvloeien uit verplichtingen die zijn aangegaan tot en met het lopende begrotingsjaar of in dat jaar zullen worden aangegaan;
- de uitgaven die voortvloeien uit verplichtingen die in het eerstvolgende begrotingsjaar zullen worden aangegaan;
- de uitgaven die voortvloeien uit verplichtingen die in de jaren volgend op het eerstvolgende begrotingsjaar moeten worden aangegaan, omdat deze een technisch noodzakelijke voortzetting vormen van reeds eerdere aangegane verplichtingen;
- de overige verplichtingen, voortvloeiend uit bestaand beleid of afspraken op kabinets- of ministerieel niveau die in de jaren volgend op het eerstvolgend begrotingsjaar worden aangegaan.

Voor het extrapoleren van de meerjarencijfers gelden de volgende uitgangspunten:

- 1 bij de ramingen wordt rekening gehouden met bestaande wettelijke regelingen;
- 2 het extrapolatiejaar voor de departementale begrotingen en fondsen wordt beleidsarm geëxtrapoleerd. De demografische ontwikkeling is bepalend voor het beleidsarm extrapoleren. In alle gevallen moet het gaan om aan te gane verplichtingen en daaruit voortvloeiende uitgaven op grond van de voortzetting van bestaand of ongewijzigd beleid, of om uitgaven die door expliciete besluiten van de minister van Financiën of het kabinet zijn geëccordeerd. Indien bestaand beleid niet noodzakelijkerwijze impliceert dat nieuwe verplichtingen worden aangegaan (bijvoorbeeld bij projecten of eenmalige investeringen), dient te worden verondersteld dat geen nieuwe verplichtingen worden aangegaan, tenzij is besloten om het beleid te continueren;
- 3 voor de economische groei wordt aangesloten bij de gemiddelde ontwikkeling uit de kabinetsperiode, zoals verondersteld is bij het opstellen van de uitgavenkaders;
- 4 het extrapolatiejaar wordt kwantitatief (met prestatiegegevens) onderbouwd. Wanneer geen expliciete andersluidende afspraken bestaan, dienen het volume en de prijs die ten grondslag liggen aan de ramingen, constant gehouden te worden;
- 5 het extrapolatiejaar wordt ook kwalitatief (welke programma's, projecten, bijdragen, etc.) onderbouwd;
- 6 de ramingen dienen te zijn gebaseerd op het in ongewijzigd tempo realiseren van meerjarige projecten;
- 7 wanneer reeds is afgesproken dat instrumenten een afloop kennen, dient deze afloop tot uiting te komen in de extrapolatie.

33 Maatregelen aan de inkomstenkant van de begroting worden gemeten volgens de definitie van de inkomstenindicator.

De inkomstenindicator wordt gedefinieerd als het budgettaire effect van elke wijziging in bestaand overheidsbeleid op de voor het EMU-saldo relevante collectieve inkomsten. De definitie van de collectieve inkomsten is conform de definitie in de Nationale Rekeningen van het CBS.

Dit betekent dat de zorgpremies worden meegenomen in de meting van de inkomstenindicator. Deze worden berekend op basis van de gemiddelde nominale premie voor een polis van het basispakket. Vanwege de nauwe samenhang met de zorgpremie, wordt de zorgtoeslag ook meegenomen in de meting van de inkomstenindicator.

34 Voor de beheersing aan de inkomstenkant geldt een reëel inkomstenkader.

Het inkomstenkader is vastgesteld in het regeerakkoord. Gedurende de kabinetsperiode dient de ontwikkeling van de inkomstenindicator gelijk te zijn aan het inkomstenkader. Tijdelijke afwijkingen van het inkomstenkader dienen zoveel mogelijk te worden vermeden.

Met incidentele lastenmutaties als gevolg van de zorgpremies wordt als volgt omgegaan. Incidentele lastenstijgingen als gevolg van een incidentele stijging van de zorgpremies worden (na de doorwerking van de zorgtoeslag) niet teruggesluisd met lagere incidentele lasten elders. Structurele stijgingen zullen wel worden teruggesluisd.

35 Afwijkende boekingen voor het inkomstenkader

Het inkomstenkader wordt aangepast voor intertemporele effecten die betrekking hebben op de omkeerregel (op basis van de netto-contante waarde methode). Aanpassing van het inkomstenkader voor intertemporele effecten van overige maatregelen dient met grote terughoudendheid te worden toegepast, zowel wat betreft het effect op het EMU-saldo als het type maatregelen waarop de methode wordt toegepast.

Particuliere betalingen komen niet ten goede aan de overheid en worden daarom niet meegenomen bij de meting van de inkomstenindicator. Wel geldt dat bij een financieringsverschuiving tussen publiek en privaat als gevolg van een systeemwijziging waarbij de rechten en plichten ongewijzigd blijven, het mogelijk is om zowel het inkomstenkader als het uitgavenkader statistisch te corrigeren⁵². Deze financieringsverschuiving dient neutraal te zijn voor het EMU-saldo.

⁵² Pakketbeperkingen en mutaties in eigen betalingen in de zorg worden niet begrepen als een systeemwijziging in deze zin.

Het inkomstenkader kan statistisch worden gecorrigeerd voor evident boekhoudkundige financieringsverschuivingen tussen de uitgaven- en de inkomstenkant (zie regel 8, statistische correcties).

36 Beheersing belastinguitgaven

Beheersingskader

De zogenoemde ‘belastinguitgaven’ en de budgettaire derving van andere fiscale regelingen vallen om praktische redenen niet onder een met de uitgaven vergelijkbaar strikt beheersingskader. Beleidsmatige mutaties aan de inkomstenkant en nieuwe fiscale regelingen worden geboekt onder het inkomstenkader.

Toetsingskader belastinguitgaven

Voor de introductie van nieuwe dan wel intensiveringen van bestaande belastinguitgaven en de evaluatie van deze regelingen geldt een restrictief toetsingskader, zoals opgenomen in de RBV. Met behulp van het toetsingskader kan worden afgewogen of (de intensivering van) een fiscale maatregel al dan niet de voorkeur heeft.

Budgettering van individuele belastinguitgaven

Voor nieuwe belastinguitgaven en intensiveringen van bestaande belastinguitgaven geldt dat het budgettaire beslag van een dergelijke maatregel wordt gebudgetteerd indien uitvoerbaar. Voor bestaande belastinguitgaven worden bij een evaluatie de mogelijkheden van (nadere) budgettering gezien.

Monitoring van individuele belastinguitgaven

In een bijlage van de Miljoenennota is het budgettaire beslag van belastinguitgaven (in enge zin) en van de inkomstenbeperkende regelingen eigen woning en pensioenen opgenomen. Het budgettaire beslag van de belastinguitgaven in enge zin wordt tevens afgezet tegen de aan het begin van de kabinetsperiode verwachte ontwikkeling. Bij substantiële opwaartse afwijkingen van de endogene ontwikkeling ten opzichte van de aan het begin van de kabinetsperiode verwachte ontwikkeling kan dit aanleiding geven tot maatregelen, waarbij deze maatregelen niet relevant zijn voor het inkomstenkader.

Toetsingskader Risicoregelingen (zie begrotingsregel 25)

Nieuwe garanties en leningen (regelingen), dan wel de aanpassingen in bestaande regelingen, zijn altijd onderdeel van de (integrale) besluitvorming in de ministerraad, in en uit principe bij het hoofdbesluitvormingsmoment. Dit betekent dat nieuwe garanties, dan wel de aanpassing van bestaande regelingen, altijd bij beleidsbrief moeten worden ingediend. Aangezien garantieregelingen onder voorafgaand toezicht vallen van de minister van Financiën, dienen voornemens tot het opzetten van (aanpassingen in) garantieregelingen in een zeer vroeg stadium kenbaar gemaakt worden aan het ministerie van Financiën. Onderstaande elementen uit het garantiebeleid (toetsingskader, beprijzing en evaluatiecyclus) krijgen daardoor expliciet in samenwerking met Financiën invulling.

De nieuwe regelgeving geldt voor nieuwe garantieregelingen en voor aanpassingen in bestaande regelingen. Een commissie onder leiding van het ministerie van Financiën zal in deze kabinetsperiode de bestaande garantieregelingen toetsen.

Toetsingskader Risicoregelingen

Bij invoering van nieuwe garanties en leningen (regelingen), dan wel bij aanpassing of evaluatie van bestaande regelingen, dient gebruik gemaakt te worden van het «Toetsingskader Risicoregelingen». Bij het indienen van de beleidsbrief of eventueel via de Ministerraad dient dit toetsingskader te worden toegepast. Concreet omvat dit toetsingskader de volgende onderdelen:

- i Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel? Wat is de oorzaak van het probleem?
- ii Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen en waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau en niet op decentraal niveau?
- iii Is de regeling a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt en/of b) het instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd? En heeft de regeling een beargumenteerde meerwaarde boven een kasstroom of subsidie?
- iv Is er al een andere garantie/wet/regeling die de verplichting ex-/impliceert?
- v Is bekend wat de mogelijke effectiviteit van de betreffende risicoregeling is?
- vi Wat zijn de risico's van de regeling:
 - a Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?
 - b Wat is de inschatting van het risico op waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur of beheersingsmate?
 - c Wat is het totaalrisico van de regeling?
 - d Heeft de minister door middel van de gekozen institutionele inbedding van de regeling, ook als deze op afstand wordt uitgevoerd, voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's?
- vii Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker?
- viii Wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?
- ix Wat is de einddatum van het risico ?
- x Hoe wordt de informatie die nodig is om de evaluatie (periodiek en na afloop) van de regeling uit te kunnen voeren verkregen?

Alle onderdelen uit het Toetsingskader moeten worden beargumenteerd cq. toegelicht, waar mogelijk gebruik makend van onafhankelijk advies cq. deskundigheid. Doel is vooral om te dwingen tot een heldere afweging over risicoregelingen. Exacte criteria zijn hierbij vooraf niet te geven maar moeten per regeling zoveel mogelijk worden ingevuld en gekwantificeerd.

Begrippenlijst bij Toegang tot de rijksbegroting

Aanvullende posten

Posten die nog niet in de begrotingswetsvoorstellen (kunnen) worden opgenomen, maar die vanwege een volledig beeld wel al in de totaalcijfers van de rijksbegroting zijn meegenomen. Voorbeelden van aanvullende posten zijn de loon- en prijsbijstelling.

Accountantsrapport

Schriftelijk verslag van een accountant over de bevindingen uit het onderzoek naar de financiële verantwoording.

Accountantsverklaring

Schriftelijke mededeling van een accountant met een oordeel over de deugdelijkheid (rechtmatigheid en getrouwheid) van een verantwoording.

Administratieve organisatie

Alle organisatorische maatregelen binnen een ministerie, inclusief de maatregelen voor interne controle, die moeten zorgen voor een goede werking van de administratie en de financieel administratieve systemen, de rechtmatigheid en doelmatigheid van het (financiële) beheer en de verantwoording daarover.

Agentschap

Uitvoerend onderdeel van een ministerie dat intern verzelfstandigd is. Agentschappen hebben een bepaalde mate van autonomie, maar de ministeriële verantwoordelijkheid is niet ingeperkt. Agentschappen hebben een eigen administratie en een resultaatgericht sturingsmodel. Er zijn agentschappen met een kas-verplichtingenadministratie en agentschappen met een baten-lastenadministratie.

Algemene Rekenkamer

Hoog College van Staat dat onafhankelijk onderzoek doet naar de uitgaven, verplichtingen en ontvangsten van het Rijk. In de Comptabiliteitswet is de grondwettelijke taak van de Algemene Rekenkamer uitgewerkt in een rechtmatigheids- en een doelmatigheidsonderzoek. Ook kent deze wet de Rekenkamer een taak toe bij rechtspersonen met een wettelijke taak, bekostigd via wettelijke heffingen. De Rekenkamer heeft geen bevoegdheden bij andere overheden dan de rijksoverheid. De Rekenkamer heeft een functie die vergelijkbaar is met die van een openbare accountant in het bedrijfsleven.

Algemene uitkering

Uitkering uit het Provinciefonds of Gemeentefonds aan een provincie of een gemeente waarbij niet is voorgeschreven waaraan deze besteed moet worden.

Allocatiefunctie

Functie van de begroting die het parlement - door verstrekte informatie – de mogelijkheid geeft om door de regering gemaakte keuzes te bevestigen of te amenderen.

Amendement

Voorstel van één of meer Tweede Kamerleden om een wetsvoorstel te wijzigen. Bij begrotingen gaan amendementen over de wijziging van de bedragen van een of meer artikelen in de begrotingsstaat. De Tweede Kamer kan bij amendement ook subartikelen in de begrotingswet opnemen.

Apparaatuitgaven

De totale personeelsuitgaven en materiële uitgaven van een ministerie(onderdeel) voor huisvesting, energie, apparatuur, schoonmaken etc.

Audit

Gerichte toets op recht- en doelmatigheid (vooraf of achteraf) op een specifieke regeling, administratie, project of proces. Er zijn financiële audits, gericht op de financiële informatie en financiële processen, en niet-financiële audits, bijvoorbeeld IT-audits, operational audits etc.

Audit Committee

Gestructureerd overleg tussen het departementale management (secretaris-generaal, directuren-generaal, hoofd FEZ) en de directeur van de departementale auditdienst. In dit overleg bespreken zij het jaarlijkse controleplan, de uitvoering ervan en de acties naar aanleiding van de controlebevindingen van de accountantsdienst.

Auditdienst Rijk (ADR)

Onderdeel van het ministerie van Financiën dat het financieel en doelmatig beheer van de ministeries en de verantwoording daarover controleert. Deze wettelijke taak voert de ADR uit voor de ministers. Daarnaast heeft de ADR ook een (niet-wettelijke) onderzoekstaak.

Autorisatie

Algemeen: verlenen van een volmacht.
Specifiek: goedkeuring van een begroting door het parlement.

Autorisatiefunctie

Functie van de begroting die het parlement de mogelijkheid geeft om de regering volmacht te verlenen om het verplichtingen aan te gaan en uitgaven te doen.

Baten-lastenstelsel

Begrotingsstelsel waarbij het moment dat een organisatie goederen en diensten gebruikt en er

baten ontstaan het criterium is om financiële consequenties van overheidshandelen toe te rekenen aan een begrotingsjaar. Het batenlastenstelsel maakt het mogelijk de integrale kosten (lasten) en opbrengsten (baten) per activiteit uit de administratie af te leiden.

Bedrijfsvoering

Alle handelingen binnen een organisatie rond het inzetten van personeel en materieel om het primaire proces te ondersteunen.

Begrotingsbeheer

Alle handelingen die nodig zijn om de begroting ordelijk en beheersbaar uit te voeren.

Begrotingscyclus

De opeenvolgende fasen die een begroting doorloopt: vanaf de start van de voorbereiding van een begroting tot en met de afsluiting van een begroting met de dechargeverlening door het parlement aan de hand van de rijksrekening.

Begrotingsfonds

Een constructie met een eigen begroting waarin de uitgaven en verplichtingen voor een specifiek doel en bepaalde ontvangsten zijn afgezonderd. In een fonds blijven niet aangewende ontvangsten beschikbaar voor een volgend begrotingsjaar.

Begrotingsindeling

De ordening van de begroting naar ministeries en fondsen en daarin naar beleidsterreinen, artikelen en subartikelen.

Begrotingsjaar

Het kalenderjaar waar de begroting over gaat.

Begrotingsnormen

Het geheel van regels om de overheidsfinanciën te beheersen. In Nederland wordt dit op dit moment vormgegeven via uitgavennormering van het trendmatig begrotingsbeleid.

Begrotingspresentatie

De vorm waarin begrotingsinformatie (getallen, tabellen en toelichting) in begrotingsstukken wordt gepresenteerd.

Begrotingsregels

Zie regels budgetdiscipline.

Begrotingsstaat

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

Begrotingsstelsel

Het stelsel dat bepaalt hoe geraamde en/of gerealiseerde financiële gevolgen van (overheids-) handelen worden toegerekend aan een begrotingsjaar. Dat kan gebaseerd zijn op de fasering van een transactie: het moment waarop een verplichting wordt aangegaan is dan het eerste registratiemoment, het moment waarop een recht op levering ontstaat is het tweede registratiemoment, het moment waarop betaling plaatsvindt het derde en het moment c.q. de periode waarin het verbruik plaatsvindt is het vierde registratiemoment.

Begrotingssystematiek

Het geheel van ordeningsprincipes en stelselkenmerken van de begroting.

Begrotingsuitputting

De mate waarin de toegestane maxima van uitgaven in de begroting zijn bereikt.

Begrotingsuitvoering

- (1) De fase in de begrotingscyclus die loopt van 1 januari tot en met 31 december van het begrotingsjaar.
- (2) Het daadwerkelijke aangaan van verplichtingen, doen van uitgaven en ontvangen van geld binnen de kaders van de vastgestelde begroting.

Begrotingsverantwoording

- (1) De fase in de begrotingscyclus die begint na afloop van het begrotingsjaar en wordt afgesloten met de dechargeverlening door het parlement aan de hand van financiële verantwoordingen van de ministeries en van het Rijk.
- (2) Het opstellen en goedkeuren van alle verantwoordingsstukken over de begrotingsuitvoering.

Begrotingsvoorbereiding

- (1) De fase in de begrotingscyclus van de Geïntegreerde Rijksbegrotingsaanschrijving en -Voorschriften tot de indiening van de ontwerp-begrotingen bij het parlement.
- (2) Alle handelingen rond het opstellen van de ontwerp-begrotingen.

Begrotingswet

Wet waarmee de financiële kant van het beleid in een begrotingsjaar wordt geautoriseerd. De wet bevat ramingen van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten en – als het gaat om agentschappen of baten-lastendiensten – ramingen van de baten, lasten, het saldo van baten en lasten, kapitaaluitgaven en -ontvangsten. Alle begrotingswetten samen vormen de rijksbegroting.

Beheerstechnische functie

Functie van de begroting die de ministers in staat stelt het voorgenomen beleid uit te voeren.

Beleidsevaluatie

Onderzoek naar de effectiviteit en doelmatigheid van het te voeren (ex ante) en/of gevoerde (ex post) beleid.

Beleidsintensivering

Verhoging van uitgaven en/of verlaging van ontvangsten ten opzichte van de begrotingsramingen of ten opzichte van de meerjarencijfers, op basis van een beleidsbeslissing. Deze term wordt meestal gebruikt voor beleidsmatige mutaties in de uitgaven en de niet-belastingontvangsten. Een beleidsmatige verlaging van de belastingontvangsten noemen we meestal een lastenverlichting.

Beleidsmatige mutatie

Wijziging in de ramingen van verplichtingen, uitgaven of ontvangsten door beleidswijzigingen. Een beleidswijziging kan tot hogere en lagere uitgaven, verplichtingen of ontvangsten leiden.

Beleidsvoering

Alle handelingen van een beleidsorganisatie rond het sturen en beheersen van het primair proces.

Beschikking

Schriftelijk vastgelegde beslissing van of namens een minister.

Bestedingsplan

Het financiële plan van een directie/dienst dat wordt gemaakt (vlak) voordat de begrotingsuitvoering per 1 januari begint. In dat plan staat - veel gedetailleerder dan in de begroting - hoe de begroting zal worden uitgevoerd, in kas- én verplichtingentermen. De goedkeuring van het bestedingsplan vervangt meestal het 'voorafgaand toezicht' van het ministerie van Financiën en het 'preventieve toezicht' van FEZ.

Bruto boeken

Het afzonderlijk in de begroting vermelden van de uitgaven en de ontvangsten. Uitgaven en ontvangstenartikelen worden van elkaar gescheiden en niet gesaldeerd om het parlement zicht te bieden op alle te autoriseren uitgaven en ontvangsten. Zie ook Consolidatie.

Bruto binnenlands product (bbp)

De som van de beloningen van de productiefactoren in het Nederlandse productieproces, plus het saldo van de indirecte belastingen en (kost) prijsverlagende subsidies.

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 elk van de drie budgetdisciplinesectoren (rijksbegroting in enge zin, sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid en de zorgsector).

Budgetdisciplinesector

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

Budgetflexibiliteit

Het deel van de geraamde uitgaven dat nog vrij te besteden is en dus niet is vastgelegd met verplichtingen.

Budgethouder

Functionaris op een ministerie die bevoegd is verplichtingen aan te gaan en betalingsopdrachten te geven. Een budgethouder heeft de begrotingswet en het bestedingsplan als uitgangspunten. Hij/zij moet zich houden aan instructies van de directie FEZ.

Budgetmechanisme

Principe waarbij de financiële randvoorwaarden van beleids(beslissingen) niet worden bepaald door de markt maar door budgetten toe te kennen in de begrotingscyclus.

Budgetrecht

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

Budgettair neutraal

Zonder effect op het saldo van de uitgaven en ontvangsten van de begroting.

Budgettaire brieven

Brieven van de minister van Financiën aan zijn collega's (de ministerraad) over de begroting.

Budgettaire nota's

Nota's over de ingediende begroting of over de stand van de begrotingsuitvoering die de minister van Financiën - mede namens zijn collega's - voor, 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 en de Februarinota.

Budgettering

Het toekennen van geldelijke middelen tot in de begroting aangegeven maximale bedragen.

Care

De langdurige zorg aan personen die door chronische ziekte, ouderdom of een handicap niet of onvoldoende voor zichzelf kunnen zorgen. Voorbeeld: verzorgingshuizen, thuiszorg.

Claim

Een voorstel voor extra uitgaven waarover de ministerraad nog geen overeenstemming heeft bereikt.

Collectievelastendruk

De collectieve lasten zijn de totale belasting- en premieontvangsten van de collectieve sector, plus enkele heffingen. De collectievelastendruk is gelijk aan de collectieve lasten, uitgedrukt als percentage van het bbp.

Collectieve sector

Het Rijk, de overige publiekrechtelijke lichamen (OPL) en de sociale fondsen. Als het gaat om het uitgavenkader bedoelen we met de term collectieve sector de drie budgetdisciplinesectoren.

Collectieve uitgaven

De totale uitgaven van het Rijk (inclusief debudgettering en de uitgaven van de agentschappen), de overige publiekrechtelijke lichamen (OPL) en de sociale fondsen.

Comptabiliteitswet

De wet die de inrichting en het beheer van de rijksbegroting, het financieel en materieel beheer van de rijksbegroting, en de controle en de verantwoording van het Rijk regelt. De wet bevat ook bepalingen over de Algemene Rekenkamer.

Consolidatie

De post consolidatie wordt in de Miljoenennota gebruikt om dubbelstellingen door het 'bruto boeken' van bijdragen te corrigeren in de rijksbegroting. Er is sprake van 'bruto boeken' als het ministerie dat de feitelijke betaling verricht en het ministerie dat bijdraagt aan die betaling, die uitgaven allebei in hun begroting opnemen. Het ontvangende ministerie raamt de te ontvangen bijdragen ook aan de ontvangstenkant van de begroting. Dit geldt ook voor bijdragen van een ministerie aan een agentschap. Hierdoor wordt het rekenkundige niveau van de totale rijksuitgaven en rijksontvangsten hoger dan het feitelijke niveau. Door de post consolidatie kunnen we dit corrigeren.

Controle

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

Parlementaire controle: het parlement gaat na of de regering het goede beleid ontwikkelt en uitvoert en haar werk doet, zoals ze met het parlement is overeengekomen.

CPB

Centraal Planbureau. Organisatie die valt onder het ministerie van Economische Zaken en zorgt voor wetenschappelijk onderbouwde informatie over economische ontwikkelingen en het financieel-economische aspect van beleidsmaatregelen. Deze informatie wordt gebruikt voor de voorbereiding en de uitvoering van het regeringsbeleid.

Cure

Geneeskundige zorg om de gezondheid te herstellen. Voorbeeld: huisartsen en ziekenhuizen.

Decharge

Door decharge te verlenen keurt het parlement het gevoerde financieel beheer in een bepaald begrotingsjaar goed, op basis van de rekening van het Rijk, de financiële verantwoordingen en de Slotwetten.

Departementaal jaarverslag

Overzicht per begroting van de in dat jaar geraamde en gerealiseerde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten en de toelichtingen daarop. Ieder ministerie maakt dit jaarverslag om het begrotingsjaar af te sluiten.

Desaldering

Het gelijktijdig verhogen of verlagen van uitgaven en niet-belastingontvangsten die rechtstreeks met elkaar samenhangen. Desalderingen hebben per saldo dus geen invloed op de omvang van het financieringstekort.

Doelmatigheid

Een verzamelbegrip voor zuinigheid (voldoende soberheid), efficiency (de verhouding tussen middelen en uitkomsten) en effectiviteit (de verhouding tussen beleid en doelstelling).

Doelmatigheidskengetal

De kostprijs per activiteit of prestatie.

Doeltreffendheidskengetal

Geeft aan in hoeverre beoogde en niet beoogde effecten van beleid zich voordoen in de maatschappij.

Economische en Monetaire Unie (EMU)

De in het Verdrag van Maastricht geregelde muntunie van een aantal EU-lidstaten. De derde fase is op 1 januari 1999 van start gegaan en kenmerkt zich door onherroepelijk vastgelegde wisselkoersen, volledig vrij kapitaalverkeer en girale invoering van de gemeenschappelijke munt, de euro. De euro is per 1 januari 2002 ook chartaal ingevoerd. In de EMU is de Europese Centrale Bank verantwoordelijk voor het gemeenschappelijke monetaire beleid, dat wordt gevoerd door het Europees stelsel van Centrale Banken. Ook coördineert de EMU het budgettaire beleid.

Efficiency(taakstelling)

Efficiency gaat om het realiseren van doelstellingen of het uitvoeren van taken tegen zo laag mogelijke kosten. Een efficiencytaakstelling is een afspraak om op de totale rijksbegroting of op een van de afzonderlijke begrotingen te bezuinigen door doelmatiger te werken.

Eindejaarsmarge

Voorziening in de regels budgetdiscipline die toestaat om binnen een begroting maximaal 1% van de uitgaven in het (gecorrigeerde) begrotingstotaal over de jaargrens te verschuiven. Zo kan het ondoelmatig besteden van begrotingsgelden worden beperkt.

EMU-saldo

Het verschil tussen de inkomsten en uitgaven van de collectieve sector. Het EMU-saldo heeft altijd betrekking op één begrotingsjaar.

EMU-schuld

Alle uitstaande leningen die ten laste komen van de hele collectieve sector. De EMU-schuld is een bruto-schuldbegrip.

Evaluatieonderzoek

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

Financieel beheer

Alle maatregelen, voorzieningen en regels voor het opstellen, verwerken, vastleggen en controleren van de uitgaven, de verplichtingen, de ontvangsten en de voorschotten van een ministerie.

Financiële transactie

Een transactie die gevolgen heeft voor de activa en passiva van de betrokken partijen waarbij het effect op het vermogen van de betrokken partijen gelijk is aan nul.

Financiële jaarverslag van het Rijk (FJR)

Verantwoordingsdocument, opgesteld door de minister van Financiën. Het FJR bevat onder meer de verantwoording over het gevoerde financieel-economische beleid in het voorgaande jaar, een overzicht van het budgettaire beeld, de rijksrekening van uitgaven en inkomsten, de rijks saldibalans, de Staatsbalans en een overzicht van alle uitstaande garantieverplichtingen.

Financieringsmutatie

Een wijziging in de manier waarop (bijvoorbeeld uit belasting- of premiemiddelen) of het moment dat iets betaald wordt, zonder dat de daarmee verbonden uitgaven veranderen.

Financieringssaldo

Het saldo van alle kasuitgaven en ontvangsten, inclusief geïntegreerd middelenbeheer, van het Rijk.

Geïntegreerd middelenbeheer

Overheidsinstellingen kunnen hun financiële tegoeden aanhouden bij het Rijk (in plaats van bij een bank) en onder voorwaarden ook geld lenen van het Rijk. Op deze manier gebruiken we de kasmiddelen van de rijksoverheid en gelieerde instellingen zo efficiënt mogelijk. Dit systeem noemen we ook wel schatkistbankieren.

Gemeentefonds

Fonds waaruit jaarlijks (algemene) uitkeringen worden gedaan aan de gemeenten om een deel van hun uitgaven te dekken. De jaarlijkse groei van het fonds op basis van de ontwikkeling van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven, noemen we het accres.

Generale compensatie

Als de netto-uitgaven budgettair verslechteren, is volgens de regels van budgetdiscipline in principe compensatie vereist. In beginsel moet deze compensatie plaatsvinden op dezelfde begroting waar de verslechtering zich voordoet (zgn. specifieke compensatie). Als er geen specifieke compensatie plaatsvindt, kan de ministerraad

besluiten tot generale compensatie: compensatie uit alle begrotingen.

Governance

Besturingsstelsel voor sturing en beheersing van de uitvoering, het daarvoor beschikbare instrumentarium, de verantwoording die hierover wordt afgelegd en de wijze waarop toezicht en controle plaatsvinden.

Gulden financieringsregel

Begrotingsnorm waarbij alleen geleend wordt voor kapitaaluitgaven en de gewone dienst in evenwicht is.

Herschikkingen

Als gevolg van een nieuwe prioriteitenafweging het beleid op een bepaald terrein intensiveren, terwijl op een ander terrein beleid wordt ingeperkt (nieuw voor oud). Per saldo leiden herschikkingen niet tot meer uitgaven.

Hoofdmoment van besluitvorming

Het moment tijdens de begrotingsvoorbereiding waarop het kabinet besluiten neemt over budgettaire mee- en tegenvallers en over nieuw beleid.

Inkomensoverdracht

Geldelijke betaling door de overheid aan een huishouden of een bedrijf zonder rechtstreekse tegenprestatie.

Inputbegroting

Een begroting met een gedetailleerd overzicht van beschikbare middelen (personeel, materieel, instrumenten) zonder beleidsmatige context.

Integrale kostprijs

Prijs van een activiteit of product waarin alle kosten zijn meegenomen die daaraan zijn toe te rekenen.

Intensiveringen

Extra uitgaven of lastenverlichting om een specifiek doel te realiseren.

Interne verzelfstandiging

Het toekennen van verantwoordelijkheden aan een onderdeel of dienst binnen de rijksoverheid, zonder te tornen aan de ministeriële verantwoordelijkheid. De meest vergaande vorm van interne verzelfstandiging is het agentschap.

Inverdieneffecten

Besparingen op de uitgaven van een bepaalde regeling door beleidsintensiveringen in een andere regeling. Bijvoorbeeld: het intensiveren van arbeidsmarktmaatregelen kan leiden tot grotere uitstroom of minder instroom in werkloosheidsregelingen.

Kaderbrief

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

Kasstelsel

Begrotingsstelsel waarbij het moment van betalingen en ontvangsten het criterium is om de financiële consequenties van overheidshandelen aan een begrotingsjaar toe te rekenen.

Kasuitgaven

Betalingen door het Rijk aan derden in contanten of door giro- en bankoverschrijvingen.

Kasverschuiving/kasschuif

Een kasschuif – ook wel intertemporele compensatie genoemd - betreft een vertraging of vervroeging van uitgaven of niet-belastingontvangsten over de jaargrens heen. Bijvoorbeeld, uitgaven stonden gepland voor jaar t maar vinden wegens vertraging in de uitvoering niet plaats in jaar t maar in jaar t+1. Door middel van een intertemporele compensatie worden de middelen van de begroting voor jaar t naar de begroting voor jaar t+1 overgeheveld. Intertemporele compensaties lopen altijd glad over tijd. Kasschuiven moeten voor elk jaar worden ingepast in het uitgavenkader. Aangezien per saldo geen sprake is van additionele uitgaven

(met andere woorden, geen overschrijding van het uitgavenkader) wordt het EMU-saldo niet belast.

Kengetal

Een getal dat inzicht geeft in de situatie en/of de ontwikkeling van een beleids- of productieproces.

Kerndepartement

Dat deel van een ministerie waar de beleidsvorming en algemene besturing plaatsvindt.

Lastenverlichting

Een beleidsmatige verlaging van de belastingontvangsten.

Loonbijstelling

Tegemoetkoming voor de extra uitgaven van ministeries door loonstijgingen. Deze middelen worden gereserveerd op de aanvullende post Arbeidsvoorwaarden.

Maandstaat

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

Maatschappelijke kosten- en batenanalyse (MKBA)

Analyse om te zorgen voor een overzichtelijke presentatie van alle kosten en baten rond de uitvoering van een bepaald beleidsvoorstel.

Macro-economische functie

De invloed die de begroting uitoefent op de economie.

Macro Economische Verkenning

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

Materieel beheer

De zorg voor niet-geldelijke zaken.

Meerjarenafspraken zorgsector

Afspraken tussen de bewindspersonen van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de verschillende partijen in het zorgveld over de inzet van extra financiële middelen en de daarmee te leveren prestaties.

Meerjarenramingen

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

Meevallers

Lagere uitgaven of hogere ontvangsten dan was 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 indient bij het parlement. De Comptabiliteitswet bepaalt dat in deze nota in ieder geval de beschouwingen staan over de budgettaire betekenis voor het Rijk en voor andere budgetdisciplinesectoren van het voorgenomen beleid, de betekenis van het voorgenomen beleid voor de volkshuishouding, ramingen voor het begrotingsjaar en de vier daarop aansluitende jaren en de zogenoemde Vermoedelijke Uitkomsten.

Najaarsnota

Tussentijds overzicht van de lopende begrotingsuitvoering. Hierin staat welke wijzigingen optreden ten opzichte van de Vermoedelijke Uitkomsten. De minister van Financiën stuurt deze nota uiterlijk op 1 december van het lopende begrotingsjaar aan het parlement.

Niet-belastingontvangsten

Alle begrotingsontvangsten van het Rijk, die niet tot de belastingen worden gerekend. Het gaat vooral om ontvangsten voor verleende overheidsdiensten en kredietverleningen door het Rijk en om ontvangsten die als collectieve lasten worden aangemerkt, de gasbaten (exclusief vennootschapsbelasting) en incidentele ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen.

Nota van wijziging

Een door het kabinet ingediende verandering op een wetsvoorstel dat bij de Tweede Kamer in behandeling is.

Ombuiging

Beleidsmatige verlaging van de collectieve uitgaven en verhoging van de niet-belastingontvangsten zonder collectief lastenkarakter.

Onderbesteding

Het niet volledig uitgeven van het beschikbare begrotingsbedrag. Synoniem voor onderschrijding.

Onderbouwing (van de ramingen)

De manier waarop een raming tot stand is gekomen, bijvoorbeeld een opsomming van factoren die in de berekeningen zijn meegenomen (zie ook: ramingskengetal).

Onderschrijding

Het niet volledig uitgeven van het beschikbare begrotingsbedrag. Synoniem voor onderbesteding of onderuitputting.

Onderuitputting

Het niet volledig uitgeven van het beschikbare begrotingsbedrag.

Ontwerpbegroting (Rijksbegroting)

Begrotingswetsvoorstel dat het kabinet (ter autorisatie) bij het parlement indient op Prinsjesdag van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar.

Ontwerpbegrotingen (departementale begrotingen)

Wetsvoorstellen over de verdeling van financiële middelen over beleidsterreinen. Het kabinet dient de ontwerpbegrotingen in op Prinsjesdag; het parlement moet ze voor het einde van het jaar autoriseren.

Openeinderegeling

Regelingen waarbij personen, instellingen of bedrijven (al dan niet onder voorwaarden) recht hebben op geld van de overheid of van de sociale fondsen, als zij voldoen aan de in de regeling vastgelegde criteria. Het budgettaire beslag op een openeinderegeling is niet gebonden aan de omvang van een beschikbaar budget.

Operational audit

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

Outputgegevens

Niet-financiële gegevens over de diensten en producten die door op een artikel beschikbaar gestelde middelen worden voortgebracht.

Overboeking

Mutatie op een begroting waarbij budget naar een andere begroting wordt overgeboekt. Overboekingen binnen begrotingen naar een ander begrotingsartikel komen ook voor.

Overige publiekrechtelijke lichamen (OPL)

Provincies, gemeenten, waterschappen en het bijzonder onderwijs.

Overschrijding

Meer uitgaven of verplichtingen dan in de goedgekeurde begroting is toegestaan.

Particuliere verzekeringen

Verzekeringen die niet door de overheid (bij wet) zijn geregeld, maar door burgers of bedrijven worden afgesloten om zich in te dekken tegen

risico's zoals de kosten van ziekteverzuim of de aanvullende kosten van gezondheidszorg.

Planning- en controlcyclus

Alle afspraken en het tijdschema om te zorgen voor een beheerste opstelling en uitvoering van de begroting.

Premies

Collectieve heffingen op inkomens om sociale verzekeringen te financieren.

Prestatiegegevens

Niet-financiële gegevens (volumegegevens) over producten, diensten of resultaten die door de op een artikel beschikbaar gestelde middelen worden beoogd of behaald.

Prijsbijstelling

Tegemoetkoming voor de extra uitgaven van ministeries door prijsstijgingen. Deze middelen worden gereserveerd op de aanvullende post Prijsbijstelling.

Procescontrole

Controle van het proces van verwerking, opslag en veredeling van gegevens. Bijvoorbeeld: zijn de juiste formulieren gebruikt en staan er de juiste parafen van de juiste mensen op?

Productcontrole

Controle van de uitkomst van een proces. Bijvoorbeeld: heeft ambtenaar X de subsidie voor instelling Y goed berekend?

Productenbegroting

Een begroting waarin per artikel de activiteiten, prestaties of resultaten kwantitatief zijn aangeduid.

Programma-uitgaven / Programmakosten

De uitgaven /kosten voor het beleid, exclusief de apparaatsuitgaven / -kosten.

Raming

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

Ramingsbijstelling

Een wijziging van de raming op basis van nieuwe inzichten.

Ramingskengetal

Een ramingskengetal onderbouwt de ramingen en bevat een prijs- en een volumecomponent (de zogenaamde $p \times q$ -benadering). Vermenigvuldiging van de componenten levert het toegelichte begrotingsbedrag op.

Realisatie

De resultaten van de begrotingsuitvoering: uitgaven, verplichtingen en ontvangsten. Ook de prestatiegegevens over een bepaald begrotingsjaar noemen we realisaties.

Reallocatie

De beschikbare begrotingsmiddelen opnieuw verdelen over artikelen.

Rechtmatigheid

De verantwoording is rechtmatig als deze is opgesteld volgens de wettelijke regelingen en de in de verantwoording opgenomen bedragen tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT)

Een organisatie die een wettelijke taak uitvoert, een eigen rechtspersoonlijkheid heeft en geheel of gedeeltelijk gefinancierd wordt met 'publieke middelen' (collectieve heffingen, belastingen en premies).

Regelgeving

Gemeenschappelijke aanduiding voor besluiten, beschikkingen, regelingen, richtlijnen, circulaire's en verordeningen.

Regels budgetdiscipline

Regels voor het omgaan met mutaties in de uitgaven.

Rijksbegroting

Alle begrotingen van het Huis der Koningin, de Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin, de ministeries en de begrotingsfondsen samen.

Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV)

Regeling van de minister van Financiën, waarin de procedure en de technische uitgangspunten staan waarmee de ministers bij de voorbereiding van hun begroting rekening moeten houden en waarin ook nadere regels staan voor de voorbereiding en inrichting van de begrotingswetten en de departementale jaarverslagen.

Rijkshoofdboekhouding

De afdeling Rijkshoofdboekhouding (RHB) van het ministerie van Financiën doet de centrale administratie van 's Rijks schatkist. Deze administratie wordt niet alleen gebruikt om informatie te verstrekken aan de rekening-couranthouders van de RHB maar ook om de rapportages over de begrotingsuitvoering op te stellen.

Rijksrekening

De som van de rekeningen in een bepaald begrotingsjaar van het Huis der Koningin, de Hoge Colleges van Staat, het Kabinet der Koningin, de ministeries en de begrotingsfondsen, die de minister van Financiën - na de goedkeuring door de Algemene Rekenkamer - samen met andere stukken van de financiële verantwoording van het Rijk voorlegt aan het parlement om decharge te verlenen.

Rijkssaldibalans

Door de minister van Financiën opgestelde balans met een overzicht van de saldi van de financiële posten van de hele rijksbegroting die naar het volgende begrotingsjaar moeten worden overgebracht. De saldibalans van het Rijk is een consolidatie van de saldibalansen van de ministeries.

Risicoanalyse

Een risicoanalyse is een instrument om systematisch inzicht te krijgen in de factoren die de realisatie van de beleidsdoelstellingen in de weg kunnen staan.

Saldibalans

Door de minister opgestelde balans waarin een overzicht staat van de financiële posten uit het voorgaande jaar die naar het volgende jaar moeten worden overgebracht.

Schatkistbankieren

Zie: geïntegreerd middelenbeheer.

SG/DG-overleg (ook wel DG/SG-overleg genoemd)

Het bilaterale overleg tussen de directeur-generaal van de Rijksbegroting en de secretarissen-generaal van de ministeries over de door hun ministerie ingediende conceptbegroting. Het overleg vindt plaats in mei/juni van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar.

Slotwet

Laatste wijzigingswet van de begroting, ingediend op de derde woensdag in mei na het begrotingsjaar, waarin de geraamde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten formeel in overeenstemming worden gebracht met de werkelijke verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. De Slotwetten verschijnen gelijktijdig met de financiële verantwoording. De Slotwetten mogen geen beleidsmatige mutaties bevatten, enkel technische mutaties. Zie ook Technische mutaties.

Sociale fondsen

Organisaties die de sociale verzekeringswetten uitvoeren: uitkeringen en voorzieningen betalen die worden gefinancierd uit premies en rijksbijdragen.

Sociale voorziening

Sociale zekerheidsregeling die uit de algemene middelen (belastingen) wordt gefinancierd.

Solidariteit

Manier om uitkeringen te financieren zonder evenredigheid tussen de (premie)bijdrage en het (verzekerde) risico. Aan burgers die een groter risico kunnen dragen wordt een grotere (premie) bijdrage (solidariteitsbijdrage) gevraagd dan aan hen die minder financiële armslag hebben. Dit solidariteitsbeginsel wordt toegepast bij sociale voorzieningen en volksverzekeringen.

Specifieke compensatie

Als er (per saldo) budgettaire verslechtingen in de uitgaven en/of ontvangsten zijn, moeten die volgens de regels van budgetdiscipline in principe gecompenseerd worden. Deze compensatie is specifiek omdat de compensatie (ombuiging) moet plaatsvinden op de begroting waarin zich de verslechting zich voordoet.

Specifieke uitkering

Uitkering uit de rijksbegroting aan een provincie, gemeente of waterschap met een voorgeschreven besteding.

Staatsbalans

Een balans waarin de grootte en samenstelling van het staatsvermogen staat.

Staatsschuld

De uitstaande leningen ten laste van het Rijk. Het totaal van de staatsschuld wordt vaak uitgedrukt in procenten van het bbp en dan staatsschuldquote genoemd.

Subsidie

Een tijdelijke bijdrage van de overheid ten behoeve van het starten, dan wel het uitvoeren van een activiteit zonder dat daarvoor aan de overheid diensten en/of producten worden geleverd. De term subsidie is een verzamelnaam voor het instrumentarium dat de overheid heeft om beleidspunten te stimuleren.

Suppletoire begrotingen

Voorstellen om de in de vastgestelde begrotingswetten aangegeven budgetten voor verplichtingen, uitgaven en ontvangsten voor het lopende begrotingsjaar te wijzigen. De eerste suppletoire begrotingen, die tegelijk met de Voorjaarsnota worden uitgebracht, verschijnen uiterlijk op 1 juni van het lopende begrotingsjaar. De tweede suppletoire begrotingen, die tegelijk met de Najaarsnota worden uitgebracht, verschijnen uiterlijk op 1 december van het lopende begrotingsjaar. Het parlement autoriseert de suppletoire begrotingen.

Taakstelling

Opdracht aan een minister om minder geld uit te geven of om andere uitgaven te compenseren, of wegens veranderde macro-economische omstandigheden of wegens een nieuwe prioriteitenstelling door het kabinet. Een taakstelling wordt óf overeengekomen in een ministerraad óf in het bilaterale overleg tussen de minister van Financiën en de minister.

Technische mutatie

Boekhoudkundige begrotingswijziging, bijvoorbeeld het 'leegboeken' van een artikel bij wijziging van de artikelindeling.

Tegenvallers

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

Trendmatig begrotingsbeleid

Bij een trendmatig begrotingsbeleid wordt, op basis van doelstellingen of randvoorwaarden voor

het overheidstekort en de lastenontwikkeling, aan het begin van de kabinetsperiode een uitgavenkader vastgesteld. Daar wordt tijdens de kabinetsperiode op gekoerst. Als er in die periode mutaties in de belasting- en premieontvangsten optreden zijn dat de resultaten van een mutatie van het begrotingssaldo. Er zijn ook varianten van trendmatig begrotingsbeleid waarin inkomsten-meevallers gedeeltelijk mogen worden gebruikt voor lokale lastenverlichting.

Trendmatige groei (zorg)

Groei in de zorgsector door nieuwe medische ontwikkelingen, bijvoorbeeld behandeltherapieën.

Uitgavenkader

Het uitgavenkader van een budgetdisciplinesector geeft aan hoe hoog de totale (netto-)uitgaven van die sector mogen zijn. Bij het regeerakkoord zijn de kaders in reële termen vastgelegd. Bij de begrotingsvoorbereiding wordt het reële kader aangepast voor de prijsontwikkeling van het bruto binnenlands product (bbp).

Vaste commissie Kamer

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

Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB)

Project om beleid, prestaties en geld duidelijk aan elkaar te koppelen, vooral om de informatiewaarde en toegankelijkheid van de begrotingen het jaarverslag te vergroten.

Verantwoord begroten (VB)

Met ingang van de begroting 2012 geïntroduceerde begrotingspresentatie om de VBTB-begrotingen verder te verbeteren. In deze presentatie is zijn de uitgangspunten voor de begroting de feitelijke beleidsinzet van de minister, de instrumenten die de minister zal inzetten en de apparaatskosten daarvan.

Verkregen rechtenstelsel

Begrotingsstelsel waarin het moment waarop diensten of goederen geleverd worden bepalend is voor het te boeken bedrag.

Vermoedelijke Uitkomsten

Ten tijde van de Miljoenennota voorziene uitkomsten van de begrotingsuitvoering van het lopende jaar. De weergave van deze gegevens in de Miljoenennota over het volgende jaar zijn te beschouwen als de tweede budgettaire uitvoeringsnota van het lopende jaar.

Verplichtingen (vastgelegd in de begroting)

Beslissingen van of namens de minister op grond waarvan derden juridisch afdwingbaar aanspraken kunnen maken op een betaling door de rijksoverheid, mits er aan de omschreven voorwaarden is voldaan. Bijvoorbeeld een brief met subsidietoezegging, een beschikking, een contract, een convenant, etcetera.

Verplichtingenstelsel

Begrotingsstelsel waarin het moment dat een verplichting wordt aangegaan het criterium is om de financiële consequenties van overheidshandelen aan een begrotingsjaar toe te rekenen.

Verslag

Schriftelijke vragen en opmerkingen van fracties over een wetsvoorstel, opgesteld onder verantwoordelijkheid van een Kamercommissie. De regering beantwoordt de vragen in een nota naar aanleiding van het verslag.

Viertwaaldferegeling

Bepaling in de Comptabiliteitswet die de minister, als zijn begroting niet voor het begin van het begrotingsjaar door het parlement is goedgekeurd, de bevoegdheid geeft om maximaal viertwaalfde uit te geven van de verplichtingenbedragen die in overeenkomstige artikelen in de begroting van het voorafgaande jaar waren toegestaan.

Volksverzekering

Uit premies gefinancierde sociale zekerheidsregeling voor alle burgers.

Voorafgaand toezicht

Het toezicht van de minister van Financiën op door hem aangewezen artikelen van de begrotingen waarvoor ministers geen verplichtingen mogen aangaan voordat hij daarmee heeft ingestemd.

Voorjaarsnota

Tussentijds overzicht van de lopende begrotingsuitvoering, waarin staat wat er wijzigt ten opzichte van de Ontwerpbegroting. De Voorjaarsnota moet uiterlijk op 1 juni van het lopende begrotingsjaar bij het parlement worden ingediend.

Voortgangsbrieven Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt

Brieven aan de Tweede Kamer over de actuele uitgavenontwikkeling van de sector sociale zekerheid en arbeidsmarkt. Deze brieven worden gelijktijdig opgesteld met de Voorjaarsnota, de Najaarsnota en de Slotwet. Ook voor de sector zorg worden deze brieven opgesteld.

Vorderingensaldo

Het vorderingensaldo is de mutatie in het saldo van financiële activa en passiva. Dit saldo wordt berekend voor het Rijk, de overige publiekrechtelijke lichamen (OPL) en de sociale fondsen. De som van deze drie vorderingensaldi is het EMU-saldo.

Vrije ruimte

Dat deel van de meerjaren- of begrotingsramingen van de kasuitgaven waarvoor nog geen verplichtingen zijn aangegaan.

Werknemersverzekering

Uit premies gefinancierde sociale zekerheidsregeling voor werknemers.

Wetgevingsoverleg

Mondeling overleg tussen een Kamercommissie en het kabinet over - vooral - de technische aspecten van een wetsvoorstel, ter voorbereiding van de plenaire behandeling.

Wetsvoorstel

Voorstel voor een wettelijke regeling dat de regering bij het parlement indient. Een wetsvoorstel wordt pas wet na goedkeuring door beide Kamers, ondertekening door de minister en de koningin en plaatsing in het Staatsblad.

Zelfstandig bestuursorgaan (ZBO)

Een organisatie die zelfstandig bepaalde overheidstaken uitvoert en niet direct onder het gezag van een minister valt.

Over de auteurs



Maaïke Adema

Maaïke Adema trad na haar studie Bestuurskunde (Universiteit Twente, 1999) in dienst van het ministerie van Financiën. Na vijf jaar als (adjunct) inspecteur bij de Inspectie der Rijksfinanciën vervolgde zij haar loopbaan bij de afdeling Begrotingsbeleid van de directie Begrotingszaken. Als plaatsvervangend hoofd van deze afdeling vervulde zij onder meer het secretariaat-schap van de dertiende Studiegroep Begrotingsruimte. In juni 2011 maakte zij de overstap naar het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, waar zij hoofd is van de afdeling Budgettaire Zaken, onderdeel van de directie FEZ. Maaïke doceert met enige regelmaat aan de Rijksacademie van Financiën, Economie en Bedrijfsvoering.



Jan Donders

Jan Donders (1955) studeerde algemene economie aan de toenmalige Katholieke Hogeschool Tilburg. In de periode 1980-1985 was hij als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de vakgroep Algemene Leer en Geschiedenis van de Economie van deze instelling. In 1993 promoveerde hij in Tilburg op het proefschrift *Kostbare arbeid*. Hij vervulde na 1985 verschillende functies in Den Haag. Hij werkte achtereenvolgens bij het secretariaat van de Sociaal-Economische Raad, het Ministerie van Economische Zaken, het Centraal Planbureau en het Ministerie van Financiën. Op dit moment is hij directeur BoFEB (een traineeship voor beleidseconomen), programmamanager economie van de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering en directeur van de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën.



Jacob van Gent

Jacob van Gent (politologie, Universiteit Leiden) begon zijn loopbaan in 2006 bij het ministerie van Financiën. Hij heeft in zes jaar op drie verschillende functies bij de Inspectie der Rijksfinanciën gewerkt. Bij de IRF was hij nauw betrokken bij het primaire begrotingsproces en heeft hij meerdere rondes begrotingsvoorbereiding meegemaakt. Sinds eind 2012 werkt hij bij de directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen van het ministerie van Financiën. Hier houdt hij zich bezig met exportkredietverzekeringen. Jacob is tevens als docent verbonden aan de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering alwaar hij les geeft over het begrotingsproces.



Herbert Goorkate

Herbert Goorkate (bestuurskunde, Universiteit Twente, 1986) startte zijn loopbaan bij de Universiteit Twente waar hij onderzoek deed naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering bij de politie. Vervolgens bracht hij zijn dienstplichtperiode door bij de Koninklijke Marechaussee, alwaar hij een reorganisatieonderzoek heeft uitgevoerd. In 1989 trad hij in dienst bij het ministerie van VROM, waar hij in diverse financiële (beleids-)functies werkte bij de Rijksgebouwendienst. In 1997 heeft hij in een projectgroep bijgedragen aan de invoering van het rijkshuisvestingsstelsel en het baten-lastenstelsel bij de Rijksgebouwendienst. Daarna heeft hij in de controlkolom diverse inhoudelijke en leidinggevende functies vervuld. Herbert doceert daarnaast meerdere opleidingen bij de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering.



Joost van Hofwegen

Joost van Hofwegen studeerde bestuurswetenschappen (KU Brabant, 1987) en Nederlands recht (RU Leiden, 1992). In 1988 startte hij zijn loopbaan bij de Inspectie der Rijksfinanciën. Vervolgens werkte hij tussen 1996 tot 2005 in diverse functies bij de Belastingdienst, zoals controller, hoofd arbeidsvoorwaarden en juridische aangelegenheden, projectleider reorganisatie en adviseur bedrijfsvoering. Sinds 2005 is hij werkzaam bij de directie Begrotingszaken; eerst als hoofd van de Rijkshoofdboekhouding en momenteel als hoofd van de afdeling Begrotingsbeheer. Hij is tevens verbonden als docent aan de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering.



Hans Monnickendam

Hans Monnickendam (1962) studeerde algemene economie aan de Universiteit van Amsterdam. Tussen 1987 en 2011 werkte hij in verschillende functies bij de Inspectie der Rijksfinanciën van het ministerie van Financiën. Zijn laatste functie daar was hoofd van het stafbureau (BBV). Tussen 2001 en 2007 was hij hoofd van de afdeling Begrotingsbeleid (BBL) van de directie Begrotingszaken van het ministerie van Financiën en plaatsvervangend directeur. Sinds 2007 is hij hoofd van de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering en plaatsvervangend directeur Begrotingszaken.



Patrick Schuerman

Patrick Schuerman (economie, Universiteit van Tilburg, 1984) is sinds 1985 werkzaam bij het Directoraat-generaal van de Rijksbegroting van het Ministerie van Financiën. Momenteel is hij werkzaam als senior econoom bij de Afdeling Begrotingsbeleid van de Directie Begrotingszaken. Zijn werkzaamheden liggen onder meer bij de nationale en Europese begrotingsregels en statistieken over de overheidsfinanciën. Ook verzorgt hij onder meer buitenlandse technische bijstandsmisies op het terrein van de overheidsfinanciën. Daarnaast is Patrick als docent verbonden aan de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering.



Björn Teunen

Björn Teunen (bedrijfseconomie, Maastricht University, 1999) begon zijn loopbaan als beleidsadviseur bij de directie Financieel-economische Zaken van het ministerie van Financiën. In 2001 trad hij in dienst van de Inspectie der Rijksfinanciën, waar hij als inspecteur werkte op het gebied van het verkeer en waterstaat. In 2004 stapte hij over naar het ministerie van Verkeer en Waterstaat, hoofddirectie Financiën, Management en Control waar hij onder meer dossiers als de HSL-Zuid, NS en Prorail in portefeuille had. In 2006 volgde de overstap naar de Rijksacademie voor Financiën en Economie als programmamanager Financieel management. Sinds 2012 is hij tevens plaatsvervangend afdelingshoofd van de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering.



Arjan Vos

Arjan Vos (onderwijskunde, KU Nijmegen, 1985) begon zijn loopbaan als onderzoeker bij het Center for Higher Education Policy Studies van de Universiteit Twente. In 1987 trad hij in dienst bij het ministerie van Justitie, waar hij in diverse beleidsfuncties werkte op het gebied van het politieonderwijs en in financiële functies (o.a. bij FEZ). In 1997 stapte hij over naar het ministerie van Financiën: na een controlfunctie bij de Belastingdienst/directie Douane volgde in 1999 de overstap naar de Rijksbegroting waar hij bij de directie Coördinatie Auditbeleid Departementen werkte als beleidsadviseur en plaatsvervangend afdelingshoofd. Sinds 2008 is hij plaatsvervangend hoofd van de Rijkshoofdboekhouding, onderdeel van de directie Begrotingszaken. Arjan is tevens als docent en buitenlandexpert verbonden aan de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering.



Martijn Zwart

Martijn Zwart (bedrijfseconomie, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1997) begon zijn loopbaan binnen de rechtspraak. Eerst in de financiële functie bij het Gerechtshof Den Haag, vanaf 2000 als controller bij de Rechtbank Rotterdam. In 2008 stapte hij over naar het ministerie van Financiën, waar hij werkzaam is als senior beleidsadviseur bij de afdeling Besturing, Bekostiging, en beheer EU-middelen (BBE), onderdeel van de directie Begrotingszaken.

De rijksbegroting is voor velen ontoegankelijk. Zelfs zozeer, dat er een aparte toegang voor nodig is, in dit geval de tiende geheel herziene druk van Toegang tot de Rijksbegroting.

Inzicht in de rijksbegroting is in ieder geval nodig voor degenen die beslissingen voorbereiden of nemen over de inzet van middelen die collectief worden opgebracht. Verder mag iedereen verlangen dat er achteraf informatie beschikbaar komt die aantoont dat die middelen ook nuttig, het liefst zo nuttig mogelijk zelfs, zijn ingezet.

Kortom, dit boek is bedoeld voor iedereen die geïnteresseerd is in de ontmoetingsplaats 'Rijksbegroting' waar keuzes worden gemaakt over beleid en geld in de collectieve sector.

De rijksbegroting is het resultaat van het begrotingsproces. Maar binnen welke kaders speelt het begrotingsproces zich af? Hoe zijn ze verankerd, technisch en organisatorisch? Wie spelen welke rol in het begrotingsproces: wat doen regering, Staten-Generaal, Algemene Rekenkamer, ministers en hun ambtenaren in dit verband? In antwoord op deze vragen nemen auteurs die er zelf een rol in vervullen u mee.

Dit boek maakt nog twee dingen duidelijk. Uit de schets van hoe prioriteiten worden afgewogen en hoe dat voor clusters als het Rijk, de Sociale Zekerheid, de Zorg en andere overheden uitpakt, blijkt dat de collectieve sector heel complex in elkaar zit. Ten tweede blijken resultaatgerichtheid en transparantie rond het begrotingsproces en de uitkomsten daarvan belangrijke tendensen.



9 789490 875039 >