



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

Het grote begrotingsboek | editie 2023

voor Kamerleden







Colofon

Tweede Kamer der Staten-Generaal

Deze publicatie vloeit voort uit de horizontale taak van de commissie voor de Rijksuitgaven bij de uitoefening van het budgetrecht en de financiële controle van de regering. De publicatie is opgesteld onder redactionele verantwoordelijkheid van de Dienst Analyse en Onderzoek.

Inhoud

Voorwoord	7
Samenvatting	8
1 Inleiding en leeswijzer	9
1.1 Doel van ‘Het grote begrotingsboek voor Kamerleden’	9
1.2 De vijf delen van Het grote begrotingsboek	10
Deel 1 Doelen en functies van de rijksbegroting	11
2 De rijksbegroting als beleidsinstrument	12
2.1 De drie kernfuncties: autorisatie, allocatie en controle	12
2.2 Financieel-economische doelen	14
2.3 Beleidsinhoudelijke doelen van het begrotingsbeleid	15
Deel 2 Begrotingsregels	17
3 Wettelijke grondslagen van het begrotingsrecht	18
3.1 Grondwettelijke bepalingen rond het budgetrecht	18
3.2 Comptabiliteitswet: het beheer van de rijksfinanciën	19
3.3 Europese Verdragsbepalingen	19
3.4 Wet houdbare overheidsfinanciën	19
3.5 Wettelijke grondslagen belastingen en toeslagen	20
3.6 Wettelijke grondslagen premieheffingen	21
3.7 Wettelijke grondslagen overige inkomsten	22
4 Hoe zien de begrotingsregels eruit?	23
4.1 Begrotingsregels en rijksbegrotingsvoorschriften	23
4.2 Trendmatig begrotingsbeleid: rust in de besluitvorming	24
4.3 Bijzondere omstandigheden	24
5 Rechten van het parlement in de begrotingscyclus	25
5.1 Autorisatie en recht van amendement	25
5.2 De praktijk van het recht van amendement	26
5.3 Beperkt recht van initiatief	27
5.4 Rechten van de Eerste Kamer	28
Deel 3 Behandeling van de begrotingsstukken	29
6 Het proces van regeerakkoord tot begroting	30
6.1 Doorrekening verkiezingsprogramma’s	30
6.2 Regeerakkoord en startnota	31
6.3 Onafhankelijke achtergrondinformatie van het CPB	31
6.4 Adviesrecht en begrotingstoezicht Raad van State	32
6.5 Europees Semester	33
6.6 De rol van de Algemene Rekenkamer	34



7	De parlementaire behandeling van begrotingen	35
7.1	De rol van de Tweede Kamer gedurende de begrotingscyclus	35
7.2	Behandeling Miljoenennota en begrotingen	37
7.3	Behandeling begrotingshoofdstukken	37
7.4	Welke commissie behandelt welke begroting?	38
7.5	Behandeling Belastingplan	40
7.6	Stemmingen over begrotingen en Belastingplan	41
8	Behandeling van bijstellingen van begrotingen	42
8.1	Voorjaarsnota en eerste suppletoire begrotingen	42
8.2	Najaarsnota en tweede suppletoire begrotingen	43
8.3	Incidentele suppletoire begrotingen	44
8.4	Decemberbrieven over de uitvoering van de begroting	45
8.5	Amenderen op de lopende begroting	45
9	Parlementaire behandeling van de jaarverslagen	46
9.1	Verantwoordingsdag, de derde woensdag van mei	46
9.2	Verantwoordingsonderzoek Algemene Rekenkamer	47
9.3	Jaarafsluiting, slotwet en decharge	48
9.4	Kamerbehandeling verantwoordingsstukken	49
Deel 4	Kenmerken van het Nederlandse begrotings- en evaluatiestelsel	51
10	Het begrotingsstelsel	52
10.1	Begroten via begrotingshoofdstukken	52
10.2	Begroten via begrotingsfondsen	53
10.3	Het verplichtingen-kasstelsel	55
10.4	Begroten over de jaargrens heen	56
10.5	Uitgaven via sociale fondsen	59
10.6	Het gebruik van inkomstenkader en uitgavenplafonds	60
10.7	Het inkomstenkader	61
10.8	De uitgavenplafonds Rijksoverheid, Sociale zekerheid en Zorg	62
10.9	EMU-relevante en niet-EMU-relevante begrotingsuitgaven	64
10.10	De Homogene Groep Internationale Samenwerking	65
10.12	Het baten-lastenstelsel	67
10.13	Initiatieven voor een meer toegankelijke begroting	69
11	Beleidsevaluatie en beleidsonderzoek	70
11.1	Beleidsevaluaties en beleidsonderzoek	70
11.2	Strategische Evaluatie Agenda	72
11.3	Toets doeltreffendheid en doelmatigheid 3.1 CW	72
11.4	Breed welvaartsbegrip en Duurzame Ontwikkelingsdoelen	73
Deel 5	Inhoud van de begrotingstukken	75
12	Opbouw Miljoenennota	76
12.1	De Miljoenennota	76
12.2	Bijlagen met begrotingsparameters	78
12.3	Bijlagen met extracomptabele informatie	82
12.4	Risicoregelingen	85
12.5	Horizontale en Verticale Toelichting	87
12.6	Bijlagen met incidenteel karakter	90

13	Opbouw begrotingshoofdstukken	92
13.1	Begrotingshoofdstukken en begrotingsfondsen	93
13.2	Begrotingswet en begrotingsstaat	93
13.3	De memorie van toelichting bij de begroting	96
13.4	Beleidsagenda	96
13.5	Beleidsartikelen	98
13.6	Budgetflexibiliteit	101
13.7	Beleidsartikelen bij begrotingsfondsen	101
13.8	Niet-beleidsartikelen: Apparaat, Algemeen en Nog onverdeeld	102
13.9	Begrotingen agentschappen	103
13.10	Reguliere bijlagen bij de begrotingshoofdstukken	105
13.11	Bijlagen bij specifieke begrotingshoofdstukken	109
13.12	Toelichting beleidsinstrumenten in de begroting	111
14	Opbouw Voorjaarsnota en Najaarsnota	112
14.1	De Voorjaarsnota	112
14.2	Bijlagen bij de Voorjaarsnota	113
14.3	Eerste suppletoire begrotingen	114
14.5	Bijlagen bij de Najaarsnota	115
14.6	Tweede suppletoire begrotingen	115
15	Opbouw jaarverslag en verantwoordingsonderzoek	116
15.1	Inhoud Financieel Jaarverslag	116
15.2	Financieel management van het Rijk	118
15.3	De bijlagen bij het Financieel Jaarverslag	119
15.4a	Inhoud Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk	
15.4	Jaarverslagen van de departementen	120
15.5	Bijlagen bij de jaarverslagen	121
15.6	Inhoud verantwoordingsonderzoeken Algemene Rekenkamer	122
15.7	Slotwet en bijbehorende begrotingsstaat	122
15.8	Memorie van toelichting slotwetten	125
	Bijlage 1. Verantwoording	125
	Bijlage 2. Begrippenlijst	126
	Bijlage 3. Afkortingen	130



Voorwoord

Twee jaar geleden verscheen de eerste editie van ‘Het grote begrotingsboek voor Kamerleden’, opgesteld door de Dienst Analyse en Onderzoek. Het resultaat van jarenlange ervaring met het begrotingsproces, gezien vanuit het perspectief van de Tweede Kamer.

Voor u ligt de editie 2023 van deze uitgave. De relatief korte periode van twee jaar gaf zoveel veranderingen te zien in de wereld van de rijksbegroting, dat deze actualisatie eigenlijk niet langer uit kon blijven. Omvangrijke begrotingsfondsen werden ingesteld of zijn in voorbereiding. De zogeheten ‘meerjarige Voorjaarsnota’ werd geïntroduceerd, en er zijn allerlei ontwikkelingen gaande om het breed welvaartbegrip te integreren in het begrotings- en verantwoordingsproces.

Volgend op de voorliggende, beperkte actualisering van het grote Begrotingsboek, is een editie 2024 van het grote begrotingsboek voorzien. Dat is een uitgebreidere herziening, nog meer toegespitst op de behoefte van de Leden.

Gelet op de tussentijdse Tweede Kamerverkiezingen van 22 november 2023 zal de behandeling van de ontwerpbegroting 2024 (wederom) plaatsvinden in bijzondere tijden. Nieuwe Kamerleden en medewerkers zullen hun eigen weg moeten zoeken in de begrotingssystematiek.

Hopelijk vinden zij hierbij een stuk houvast in het grote begrotingsboek. Vanuit de Dienst Analyse en Onderzoek kunnen de Leden tevens ondersteuning verwachten op het gebied van advies, begrotingscursussen en de begeleiding van rapporteurs begroten en verantwoorden. Uiteraard zal de commissie

voor de Rijksuitgaven vanuit haar eigen rol de Kamer dienen om goed geëquipeerd haar taken als medewetgever in te vullen in het proces van begroten en verantwoorden.

Kennis en kunde op het gebied van begroten en verantwoorden blijft de komende jaren onverminderd relevant en is te belangrijk om alleen aan de woordvoerders Financiën over te laten! Zeker in jaren waarin de rust in het begrotingsproces ver te zoeken is. Niet alleen 2020, maar ook de jaren 2021 en 2022 gaven een groot aantal zogeheten incidentele suppletore begrotingen te zien. In veel gevallen met gebruikmaking van de ontsnappingsclausule uit artikel 2.27, tweede lid, van de Comptabiliteitswet. Daarmee staat het budgetrecht van de Tweede Kamer weer volop in de aandacht. Hoe krijgt dit fundamentele recht ook in roerige tijden vorm?

We zien ernaar uit om, samen met alle Kamerleden en de staf, de komende jaren een voortdurende bijdrage te blijven leveren aan een effectieve uitoefening van het budgetrecht van de Kamer.

Namens de commissie voor de Rijksuitgaven,



Joost Sneller
Voorzitter

Samenvatting



Deel 1. Doelen en functies van de rijksbegroting

Het Rijk kan in principe pas uitgaven doen als het parlement de begroting heeft geautoriseerd, al dan niet met aanpassingen door datzelfde parlement. Maar hoe en waarop toets je als volksvertegenwoordiger een begroting? En wat mag je verwachten ten aanzien van de inhoud, vormgeving en behandelproces van de rijksbegroting?



Deel 2. Begrotingsregels

Wat zijn de belangrijkste wettelijke grondslagen van het begrotingsrecht en van de heffing van belastingen en premies?
Hoe luiden de begrotingsregels bij de besluitvorming rond de begroting?
Wat zijn de rechten van het parlement bij het vaststellen en bijstellen van de begroting?



Deel 3. Behandeling van de begrotingsstukken

Hoe verloopt het proces van verkiezingsprogramma's tot regeerakkoord en de startnota van een nieuw kabinet?
Welke adviserende instanties spelen een rol?
Hoe verloopt de parlementaire behandeling van de Miljoenennota, het Belastingplan, en de begrotingshoofdstukken?
Hoe verloopt Verantwoordingsdag en de behandeling van de jaarverslagen?



Deel 4. Kenmerken van het Nederlandse begrotings- en evaluatiestelsel

Hoe zit de begroting in elkaar, hoe worden sociale uitkeringen en zorgkosten gefinancierd en wat is de functie van inkomstenkaders en uitgavenplafonds?
Welke rol hebben beleidsevaluatie en beleidsonderzoek bij nieuw beleid en wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen op dit gebied?



Deel 5. Inhoud van de begrotingstukken

Welke informatie vind je in de begrotingstukken en wat is het belang daarvan voor de Kamer?
Hoe zien begrotingswetten en begrotingsstaten eruit, hoe wordt de Kamer geïnformeerd over beleid en beleidsdoelstellingen en hoe lees je begrotingsartikelen?
Wat voor informatie vind je in de jaarverslagen van de begrotingshoofdstukken en de bijbehorende onderzoeken van de Algemene Rekenkamer, en wat betekent dat voor het verantwoordingsproces?



1 Inleiding en leeswijzer

1.1 Doel van ‘Het grote begrotingsboek voor Kamerleden’

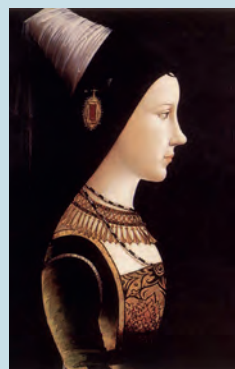
Burgers en bedrijven dragen belastingen en premies af aan de overheid en hebben het recht te weten wat de overheid met dat geld doet. In de ontwikkeling van democratische rechtsstaten zijn belastingheffing, volksvertegenwoordiging en controle van begrotingsmiddelen nauw met elkaar verbonden. In de Verenigde Staten was ‘no taxation without representation’ niet voor niets de bekende slogan van de kolonisten in de aanloop naar de Amerikaanse Onafhankelijkheidsoorlog. Zo’n 300 jaar daarvoor had Nederland zijn eigen ‘no taxation without representation’-moment.

Het Groot Privilege

Bij de presentatie van het verantwoordingsonderzoek in mei 2021 schetst de president van de Algemene Rekenkamer de achtergrond van de rijksbegroting. Hiervoor verwijst hij naar een belangrijk moment in de Nederlandse geschiedenis bekend als het ‘Het Groot Privilege’.

“In de tijd van Erasmus, eind 15e eeuw, werden de Nederlandse gewesten bestuurd door de Bourgondiërs. De ambitieuze hertog Karel (de Stoute, 1433-1477) moderniseerde het landsbestuur en centraliseerde de macht in Brussel. (...) Toen hertog Karel onverwacht overleed, was zijn dochter Maria de erfgename van een groot en welvendend rijk. Maar er waren kapers op de kust. Daar maakten de gewesten, verenigd in de Staten-Generaal, handig gebruik van. Ze wilden

Maria wel als vorstin erkennen, maar alleen onder strikte voorwaarden.



Maria van Bourgondië
(1457 - 1482)

Noodgedwongen sloot Maria een verbond met de Staten-Generaal. Afsproken werd dat belastingen alleen mochten worden geheven wanneer de Staten-Generaal daar eerst toestemming voor hadden gegeven. Die wilden weten hoeveel en waarvoor. En over de besteding legde Maria verantwoording af.

Deze en andere afspraken werden op papier gezet. In het zogenoemde Groot Privilege werd in 1477 het principe verankerd waar we vandaag over spreken. Geld innen en uitgeven mag pas na toestemming van de Staten-Generaal. En de Staten-Generaal krijgen informatie die gecontroleerd wordt door de Rekenkamer.”

De rijksbegroting heeft in de loop van bijna 550 jaar een grote ontwikkeling doorgemaakt. Vandaag de dag bestaat het uit een enorme hoeveelheid informatie, verdeeld over meer dan twintig begrotingshoofdstukken. Zoveel informatie zelfs dat deze niet altijd makkelijk toepasbaar is, ondanks alle pogingen om de cijfers zo toegankelijk mogelijk te presenteren.

Met ‘Het grote begrotingsboek voor Kamerleden’ beogen we iedereen in het parlement die zich bezighoudt met begroten en verantwoorden het juiste gereedschap aan te reiken om deze informatieberg te beklimmen. Dat doen we door verschillende invalshoeken te schetsen. Het parlementair perspectief staat steeds centraal. Over het algemeen doelen we met de term ‘Kamerleden’ op leden van de Tweede Kamer omdat zij ten aanzien van de rijksbegroting meer bevoegdheden hebben dan de leden van de Eerste Kamer.

1.2 De vijf delen van Het grote begrotingsboek

Het boek bevat in totaal vijftien hoofdstukken, die thematisch onderverdeeld zijn in vijf delen.

Deel 1. Doelen en functies van de rijksbegroting

Het eerste deel beschrijft het waarom, waartoe en voor wie van de rijksbegroting. Dit betreft het budgetrecht van de Staten-Generaal als oudste parlementaire recht. Vanuit het principe dat de overheid geld van de burger mag vragen om haar taken uit te oefenen, maar dat de controle daarover dan namens die burgers door de volksvertegenwoordiging moet worden uitgeoefend. Daarbij gaat het niet alleen om de verdeling van geld en het toezicht op de besteding daarvan, maar ook om de beleidsdoelen die men daarmee beoogt te verwezenlijken.

Deel 2. Begrotingsregels

Het tweede deel betreft de begrotingsregels. Hoofdstuk 3 beschrijft welke wettelijke en grondwettelijke regels bestaan rond de uitoefening van het budgetrecht en het begrotingsbeheer. In hoofdstuk 4 worden de begrotingsregels en begrotingsvoorschriften nader toegelicht. Hoofdstuk 5 gaat in op de rechten van het parlement, met speciale aandacht voor het amendementsrecht. Hier wordt onder meer de verbinding gelegd met artikel 68 van de Grondwet; de verplichting van bewindspersonen om Kamerleden de inlichtingen te verstrekken waar ze om vragen.

Deel 3. Behandeling van de begrotingsstukken

Het derde deel gaat in op de behandeling van de stukken die deel uitmaken van, of verbonden

zijn aan, de rijksbegroting. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op het proces van regeerakkoord tot rijksbegroting, en de rol van instituten als het Centraal Planbureau (CPB) en de Raad van State daarbij. Hoofdstuk 7 beschrijft de behandeling van de Miljoenennota, de begrotingswetten en het Belastingplan in het parlement. In hoofdstuk 8 wordt de behandeling van de Voorjaars- en Najaarsnota en bijbehorende eerste en tweede supplettoire begrotingswetten beschreven. Hoofdstuk 9 behandelt de gang van zaken rond de vaststelling van jaarrekeningen, jaarverslagen en het verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer in de Tweede Kamer.

Deel 4. Kenmerken van het Nederlandse begrotingsstelsel

In deel vier beschrijven we de kenmerken van het begrotingsstelsel dat we in Nederland hanteren. Hoofdstuk 10 beschrijft hoe het actuele begrotingsstelsel en verslaggevingsstelsel in elkaar zitten. We gaan in op vragen als: Hoe ziet de boekhouding van het Rijk eruit? Welke principes worden daarbij gehanteerd? Hoe werkt dat, begroten via begrotingshoofdstukken en begrotingsfondsen? En hoe gaat dat met de sociale fondsen? Wat betekent het dat de rijksoverheid (overwegend) het verplichtingenkasstelsel hanteert? En hoe zien de plannen eruit om de toegankelijkheid van het begrotingsstelsel te vergroten? Deel vier wordt in hoofdstuk 11 afgesloten met een beknopt overzicht van de ontwikkelingen rond beleidsevaluatie en beleidsonderzoek.

Deel 5. De inhoud van de begrotingsstukken

Het vijfde en laatste deel geeft antwoord op de vraag: hoe lees ik een begroting en wat kan ik erin terugvinden? De vier hoofdstukken van dit deel beschrijven daartoe de opbouw van respectievelijk de Miljoenennota (hoofdstuk 12), de afzonderlijke begrotingshoofdstukken (hoofdstuk 13), de Voor- en Najaarsnota (hoofdstuk 14) en de jaarverslagen, slotwetten en verantwoordingsonderzoeken (hoofdstuk 15). Met name de vraag welk belang de stukken hebben voor het parlement staat in dit deel centraal.

Het grote begrotingsboek besluit met een verantwoording, een verklarende begrippenlijst en een afkortingenlijst.



Deel 1

Doelen en functies van de rijksbegroting

Na het lezen van het eerste deel van dit boek is de lezer op de hoogte van:

- De belangrijkste doelen en functies van de rijksbegroting
- Wat het budgetrecht van de Staten-Generaal inhoudt
- Hoe het budgetrecht zich verhoudt met de beginselen van openbaarheid, volledigheid en toegankelijkheid
- Welke rol het parlement daarbij vervult als volksvertegenwoordiging
- Welke financieel-economische en beleidsinhoudelijke doelen worden nagestreefd via de begroting
- De basisbeginselen van het beheer van en de verantwoording over de begroting



2 De rijksbegroting als beleidsinstrument

Het Rijk kan in principe pas uitgaven doen als het parlement de begroting heeft geautoriseerd, al dan niet met aanpassingen door datzelfde parlement. Deze inspraak is het centrale uitgangspunt in een democratische rechtsstaat. Maar hoe en waarop toets je als volksvertegenwoordiger een begroting? En wat mag je verwachten ten aanzien van de inhoud, vormgeving en het totstandkomings- en behandelproces van de rijksbegroting? In dit hoofdstuk gaan we daar op in.

In het kort

- Voordat het Rijk uitgaven doet, vraagt het via ontwerpbegrotingen om **toestemming** (autorisatie) aan de Tweede Kamer. De Tweede Kamer kan de begroting vaststellen en/of besluiten tot **aanpassingen** (amenderen).
- De kernfunctie van de rijksbegroting is het ondersteunen van het **besluitvormingsproces** op zo'n manier dat de volksvertegenwoordiging kan meebeslissen over de verdeling (allocatie) van middelen.
- In de begrotingsbehandeling door het parlement staat de **politieke afweging** centraal. De rijksbegroting ondersteunt deze behandeling door te voorzien in noodzakelijke inzichten en informatie. Dit stelt eisen ten aanzien van de **informatiewaarde**.
- Naast beleidsinhoudelijke doelen dient de rijksbegroting **overkoepelende doelen**, namelijk die van beheersing van de uitgaven en het stabiliseren van macro-economische ontwikkelingen.

2.1 De drie kernfuncties: autorisatie, allocatie en controle

De rijksbegroting speelt een belangrijke rol in de politieke besluitvorming over de verdeling van middelen over uiteenlopende doelen. De begroting dient *vooraf* inzichtelijk te maken *waaraan* geld zal worden uitgegeven (financiële informatie) en *waarom* (beleidsdoelen en beleidstheorie). Gedurende het jaar kan de begroting via suppletoire begrotingen worden bijgesteld op basis van voortschrijdende inzichten. Na afloop van een begrotingsjaar legt de regering verantwoording af over de besteding van middelen in relatie tot het beoogde en behaalde resultaat. Deze fasering van besluitvormingsmomenten noemen we de **begrotingscyclus**. Het parlement heeft in de gehele begrotingscyclus telkens het laatste woord. Die rol is vastgelegd in de Grondwet en kan worden samengevat in drie kernwoorden: autoriseren, (mede) alloceren en controleren.



Autoriseren

De rol van de Tweede Kamer bij het **autoriseren** van de rijksbegroting is staatsrechtelijk bepaald.



De Grondwet stelt dat de begroting bij *wet* dient te worden vastgesteld en dat vaststellen kan alleen wanneer de Tweede Kamer hiervoor autorisatie verleent.

De rijksbegroting bestaat uit een samenhangende verzameling van begrotingswetten. Deze begrotingswetten bepalen voor elk terrein (vaak een ministerie) de maximumbedragen waarvoor het kabinet betalingen mag doen of verplichtingen mag aangaan. De bedragen in een dergelijke begrotingswet zijn verder onderverdeeld in begrotingsartikelen. De wet is kort en globaal in opzet. In de bijbehorende memorie van toelichting is meer gedetailleerde informatie beschikbaar.

De regering kan zonder goedkeuring van de Kamer niet meer uitgeven dan in de begrotingswet is opgenomen. Als de regering een (substantieel) hoger budget wenst, is daarvoor een supplettoire (aanvullende) begrotingswet nodig, die eerst ter autorisatie aan de Tweede Kamer dient te worden voorgelegd.



Alloceren

Het regeerakkoord is in eerste instantie het leidende kader bij het alloceren (toewijzen) van begrotingsmiddelen. Het akkoord gaat vooral in op de grote lijnen van de rijksuitgaven; de beleidsinzet (doelen) en bijbehorende middelen. De financiële kaders worden uiteengezet in de startnota. In de hierop volgende ontwerpbegrotingen wordt het regeerakkoord nader uitgewerkt, geconcretiseerd en voorgelegd aan het parlement.

De Tweede Kamer kan bij het **alloceren** gebruikmaken van het amendementsrecht om de wet te wijzigen (Artikel 84, Grondwet). De Kamer kan in amendementen alternatieve voorstellen doen. Omdat de wettekst enkel bedragen bevat voor de begrotingsartikelen en weinig detaillering kent, dient

in de toelichting op de amendementen te worden aangegeven wat men precies gewijzigd wil zien.

Wanneer Kamerleden ergens meer middelen aan wensen uit te geven, is het gebruikelijk om aan te geven hoe de financiering geborgd is (de dekking). Dit komt voort uit de ongeschreven regel dat het parlement zich gebonden voelt aan het achterliggende principe van begrotingsdiscipline. Hiermee wordt voorkomen dat ongeremd alsnar meer wordt uitgegeven. Impliciet zit hier een politieke vraag achter, namelijk wat de gewenste totale omvang van de begroting is, en daarmee de hoogte van de collectieve uitgaven. Dit heeft ook consequenties voor de wijze waarop de begroting wordt gefinancierd.



Controleren

Het sluitstuk van de begrotingscyclus is de controle (verantwoording). Vooraf is vastgesteld wat de bestemming is van de middelen en welke resultaten daarmee worden beoogd. Achteraf moet in het jaarverslag inzichtelijk worden hoe dat in de praktijk is gelopen. Dit is de derde functie van de rijksbegroting: het moet de Kamerleden in staat stellen om de besteding van de middelen te controleren op rechtmatigheid (in overeenstemming met wet- en regelgeving), doeltreffendheid (bijdrage aan het beoogde doel) en doelmatigheid (de meest effectieve prestatie en resultaten, gezien de ingezette middelen).

Na afloop van het begrotingsjaar dienen alle ministers een jaarverslag in voor hun begrotingshoofdstuk. De Algemene Rekenkamer presenteert bij ieder van deze jaarverslagen een rapport waarbij het ingaat op de rechtmatigheid van de uitgaven en het door het ministerie gevoerde financieel beheer. Daarnaast voert de Rekenkamer doeltreffendheids- en doelmatigheidsonderzoeken uit, gericht op

de relatie tussen de bestedingen en de behaalde prestaties en effecten. De Kamer voert vervolgens de politieke **controlefunctie** uit en verleent een minister al dan niet decharge (zie hoofdstuk 9).

2.2 Financieel-economische doelen

Naast de autorisatie-, allocatie- en controlefunctie heeft de rijksbegroting ook een financieel-economisch doel. Daarbij staan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en de invloed op een stabiele economische ontwikkeling centraal.

Houdbare overheidsfinanciën

Een algemeen geaccepteerd principe in het Nederlandse begrotingsbeleid is het beheersen van het begrotingstekort en de staatsschuld. De rijksbegroting speelt daarbij een centrale rol. De basis voor de beheersing van het tekort en de schuld zijn allereerst de vaste, meerjarige plafonds voor uitgaven. Bij het begin van een nieuwe kabinetsperiode spreekt de regering af het jaarlijkse uitgavenplafond (en onderliggende *deelplafonds*) niet te overschrijden. Ook is er een kader voor de inkomsten (belastingen) met een norm voor de beoogde, maximale lastendruk van de collectieve uitgaven. Het gaat hier om een politiek akkoord en niet om een juridische verplichting.

Het effect van de meerjarige kaders op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën is tweeledig. In de eerste plaats werken de plafonds disciplinerend: de afspraak is dat er niet zomaar meer uitgegeven wordt of meer geld wordt opgehaald. Ten tweede dragen de kaders bij aan het vormen van een financiële buffer: in economisch goede tijden komt er meer binnen dan wordt uitgegeven. Hierdoor kan de staatsschuld afnemen en later, in economisch slechtere tijden, weer oplopen.

Het belang van de beheersing van de overheidsfinanciën is dat hogere uitgaven doorgaans leiden tot een hogere staatsschuld en hogere rentelasten. Het is lastig vast te stellen wat qua omvang een houdbare overheidsschuld is. Dat is van allerlei factoren afhankelijk, in het bijzonder de rentestand en de (verwachte) economische groei. Vooralnog zijn de afspraken in het Europese Stabiliteits- en Groeipact leidend. Het richtpunt voor de schuld is 60 procent van het bruto binnenlands product (bbp), en 3 procent voor het begrotingstekort. Deze afspraken

zijn ook opgenomen in de Wet houdbare overheidsfinanciën (zie hoofdstuk 2).

Hoge rentelasten in de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw

In de jaren '70 van de vorige eeuw had de rijks-overheid te maken met een substantieel oplopend begrotingstekort. Er werd fors meer uitgegeven dan er aan ontvangsten binnenkwam, waardoor de schuld en de rentelasten opliepen. In de jaren '80 en '90 bedroegen de rentelasten zo'n 10 tot 15 procent van de gehele rijksbegroting. Middelen die anders voor beleidsdoelen konden worden gebruikt, waren nu nodig voor rentebetalingen. Tegen deze achtergrond stond een groot deel van die jaren in het teken van het terugbrengen van het begrotingstekort.

Stabiele economische ontwikkeling

De rijksbegroting heeft een grote invloed op de ontwikkeling van de Nederlandse economie. De overheid kan de economie met haar uitgaven zowel sturen als remmen. De economie ontwikkelt zich doorgaans in golfbewegingen: periodes van opleving en neergang volgen elkaar op. Het is van belang om de overheidsuitgaven af te stemmen op deze cyclus.

Bij economische neergang bestaat het risico dat economie en maatschappij dermate ontwricht raken, dat herstel lang duurt en de structurele groei eronder lijdt. Om dat te voorkomen kan de overheid helpen de economische groei te stabiliseren door in goede tijden buffers op te bouwen en in slechte tijden de neergang te dempen. Buffers opbouwen doet de overheid door een overschot op de begroting te gebruiken voor het aflossen van de staatsschuld. De economische neergang kan worden gedempt door het verhogen van de uitgaven en het verminderen van de ontvangsten, waardoor de staatsschuld juist oploopt. Sinds 1994 hanteert Nederland het zogenoemde 'trendmatig' begrotingsbeleid waarin dit proces automatisch verloopt.



2.3 Beleidsinhoudelijke doelen van het begrotingsbeleid

Het overkoepelende beeld over de gehele rijksbegroting is te vinden in de Miljoenennota. In de praktijk is dit een nadere invulling van de afspraken die de regeringspartijen eerder maakten in het regeerakkoord. De Miljoenennota maakt de grote lijnen van het regeringsbeleid duidelijk en laat zien welke keuzes er gemaakt zijn in de toebedeling van middelen aan grote onderwerpen, die vaak samen vallen met ministeries. Zo laat de Miljoenennota zien hoeveel wordt uitgegeven aan bijvoorbeeld zorg, veiligheid, infrastructuur, onderwijs en klimaat. De exacte uitwerking is terug te vinden in afzonderlijke begrotingen: de begrotingshoofdstukken en de bijbehorende memorie van toelichting. Daarin is bijvoorbeeld te lezen op welke wijze middelen worden ingezet om het lerarentekort terug te dringen of gestelde klimaatdoelen te halen.



Het originele koffertje uit 1947.

Definitieve keuzes over de toebedeling van middelen aan beleidsdoelen komen tot stand in het (politieke) proces van de begrotingsbehandeling. De Kamer kan (gemotiveerd) alternatieve bestedingen voorstellen. Dat kan op specifieke (kleine) punten, of op meer generieke (grote) punten. Een belangrijk doel van de rijksbegroting is om de besluitvorming over de toebedeling van middelen te faciliteren. Cruciaal daarbij is een goede onderbou-

wing van beleidskeuzes. Voor beleidsonderbouwing en de heldere presentatie daarvan bestaan richtlijnen, die zijn vastgelegd in (bestuurlijke) regelgeving. Een voor de Kamer belangrijk, want wettelijk vastgelegd afwegingskader, is te vinden in artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet. Deze bepaling verplicht het kabinet om beleidsvoornemens toe te lichten op het punt van doelmatigheid en doeltreffendheid.

2.4 Begrotingsbeginselen

De logica van de begrotingscyclus impliceert dat beleidskeuzes (vooraf) duidelijk en begrijpelijk zijn onderbouwd en dat (achteraf) helder is wat in de praktijk aan resultaten en voortgang is geboekt. Op die manier kan de Kamer haar rol vervullen bij de autorisatie van begrotingsuitgaven, de allocatie van middelen en de controle op de rechtmatige, effectieve en efficiënte besteding daarvan. Dit is alleen mogelijk als de rijksbegroting aan bepaalde eisen voldoet.

Deze eisen worden ook wel begrotingsbeginselen genoemd. Drie begrotingsbeginselen hangen nauw samen met de informatiepositie van de Tweede Kamer (artikel 68, Grondwet):

- Openbaarheid;
- Volledigheid;
- Toegankelijkheid.

Het beginsel van **openbaarheid** is belangrijk in een democratische rechtsstaat. Burgers en bedrijven dragen belastingen af en hebben het recht om te weten wat daarmee gebeurt en wat het oplevert. De rijksbegroting dient **volledig** te zijn en integraal aangeboden te worden, want alleen zo kan het parlement de begrotingsvoorstellen in samenhang beoordelen. Het Rijk mag geen uitgaven of ontvangsten hebben buiten de begroting.

Tot slot is de **toegankelijkheid** (begrijpelijkheid) van belang: de informatie dient op zo'n manier gepresenteerd te zijn, dat helder en navolgbaar is waar geld aan wordt uitgegeven en wat dat voor burgers en bedrijven oplevert.





Deel 2

Begrotingsregels

Na kennisneming van dit tweede deel weet de lezer:

- Hoe de Grondwet het budgetrecht van het parlement borgt
- Wat de Comptabiliteitswet is, en hoe het begrotingsbeheer daarin wordt geregeld
- Welke Europese afspraken er zijn rond het begrotingsbeleid en hoe deze zijn verankerd in de Wet houdbare overheidsfinanciën
- Hoe de wettelijke grondslagen van belasting- en premieheffing eruitzien
- Wat de rechten van het parlement zijn bij het vaststellen van de begroting en welke reikwijdte het recht van amendement daarbij in de praktijk heeft
- Wat het trendmatig begrotingsbeleid inhoudt



3 Wettelijke grondslagen van het begrotingsrecht

Het principe ‘No taxation without representation’, dat werd aangehaald in de inleiding van dit boek, is in Nederland verankerd in allerhande wettelijke bepalingen, in de eerste plaats de Grondwet. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste wettelijke grondslagen van het begrotingsrecht en van de heffing van belastingen en premies toegelicht.

In het kort

- Het **budgetrecht** van het parlement is in de **Grondwet** verankerd, die bepaalt dat de begrotingen bij wet worden vastgesteld (artikel 105).
- Andere belangrijke grondwettelijke bepalingen houden hiermee verband, zoals artikel 68 (**informatiepositie parlement**) en artikel 104 (**belastingen** kunnen alleen bij wet worden ingesteld).
- Sinds het Verdrag van Maastricht en de vestiging van de Europese Monetaire Unie zijn in toenemende mate ook **Europese rechtsregels** van belang.
- De **Wet houdbare overheidsfinanciën** is een vertaling van die Europese rechtsregels.
- Het **beheer** van de rijksfinanciën is beschreven in de **Comptabiliteitswet**.
- Ook **premiebetalingen** voor de sociale verzekeringen en de zorgverzekeringen hebben een wettelijke grondslag, evenals een aantal **andere overheidsinkomsten**.

3.1 Grondwettelijke bepalingen rond het budgetrecht

Het budgetrecht is in Nederland sinds 1814 in de Grondwet verankerd. In de meest basale vorm komt dit erop neer dat het kabinet pas uitgaven mag doen en verplichtingen mag aangaan als de Staten-Generaal de begrotingswet heeft goedgekeurd.

De inrichting en werkwijze van de Staten-Generaal is in hoofdstuk 3 van de Grondwet vastgelegd, waarbij artikel 68 de informatiepositie van het parlement waarborgt. Artikel 65 bepaalt dat jaarlijks op Prinsjesdag een ‘uiteenzetting van het door de regering te voeren beleid’ wordt gegeven aan een verenigde vergadering van zowel de Eerste als de Tweede Kamer. Artikel 105 regelt dat de begroting van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk eveneens op Prinsjesdag wordt ingediend. Conform het eerste lid wordt de begroting *bij wet* vastgesteld. Om deze reden is ook het amendementsrecht van de Tweede Kamer van toepassing. Het artikel stelt verder dat over begrotingswetten verantwoording wordt afgelegd aan het parlement, en dat daarbij de door de Algemene Rekenkamer goedgekeurde rekeningen worden overgelegd. Tot slot benoemt artikel 105 dat de wet regels stelt voor het beheer van de financiën van het Rijk.

3.2 Comptabiliteitswet: het beheer van de rijksfinanciën

In de Comptabiliteitswet worden regels gesteld omtrent het beheer van de rijksfinanciën. De wet bevat de belangrijkste ‘spelregels’ als het gaat om het financiële beheer van het rijk en is voor het laatst gewijzigd in 2016 (CW 2016).

De Comptabiliteitswet bevat regels voor *rijksbegroting* en *rijksverantwoording*. Daartoe gaat de wet uitgebreid in op de coördinerende rol van de minister van Financiën in het begrotingsproces en de taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer. Ook bevat de wet regels voor het *beheer* van de publieke middelen. Hoe de Tweede Kamer deze bepalingen in de praktijk toepast, wordt beschreven in de hoofdstukken 6 tot en met 9. Bestuurlijke regels die zijn gelieerd aan de Comptabiliteitswet zijn terug te vinden in het Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid (HAFIR).



3.3 Europese Verdragsbepalingen

De Europese begrotingsregels zijn vastgelegd in het zogenoemde Stabiliteits- en Groeipact dat onderdeel uitmaakt van het Verdrag betreffende de werking van de EU¹ (VwEU) en het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie.

Op nationaal niveau zijn de Europese begrotingsregels vastgelegd in de Wet houdbare overheids-

financiën (Wet Hof). Zo is hierin opgenomen dat het feitelijke begrotingstekort in beginsel niet groter mag zijn dan 3 procent van het bbp (EMU-saldo) en de overheidsschuld niet hoger dan 60 procent van het bbp. Ook zijn er regels voor de omvang van het structurele tekort vastgelegd.

In maart 2020 is de zogenoemde ‘ontsnappingsclausule’ in het Stabiliteits- en Groeipact geactiveerd. Deze voorziet erin dat het de lidstaten in perioden van ‘ernstige economische neergang’, kan worden toegestaan om tijdelijk af te wijken van de doelstellingen voor de begroting. Belangrijk daarbij is dat deze situatie de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn niet in gevaar mag brengen. De ontsnappingsclausule wordt eind 2023 gedeactiveerd. De Lidstaten spreken nu over herziening van het Stabiliteits- en Groeipact.

Voor meer bijzonderheden hierover, zie hoofdstuk 6.

3.4 Wet houdbare overheidsfinanciën

De Wet houdbare overheidsfinanciën bepaalt dat in het begrotingsbeleid de geldende Europese regels voor overheidsschuld en –tekort in acht worden genomen. Daarnaast verankert de wet de uitgangspunten van het zogenoemde trendmatig begrotingsbeleid.

De berekening van het EMU-saldo heeft betrekking op de hele overheid van een land. Het gaat daarmee ook over de uitgaven van lokale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen), sociale fondsen en zelfstandige bestuursorganen (zbo’s). Om deze reden bevat de Wet Hof een aantal bijzondere bepalingen.

Zo heeft de minister van Financiën instemmingsrecht als rechtspersonen met een wettelijke taak (zoals zbo’s) hun activiteiten willen financieren met een lening op de geld- of de kapitaalmarkt. Ook bevat de wet bepalingen die het saldo van de lokale overheden reguleren. Deze houden onder meer in dat een eventuele sanctie in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact voor Nederland aan hen kan worden doorberekend.

¹ Protocol 12 betreffende de procedure bij buitensporige tekorten.

3.5 Wettelijke grondslagen belastingen en toeslagen

Naast wettelijke bepalingen voor de uitgavenkant van de begroting, gelden er ook verschillende regels voor de inkomsten van het Rijk.

Grondwet

Artikel 104 van de Grondwet bepaalt dat *belastingen* van het Rijk worden geheven ‘uit kracht van een wet’. *Andere heffingen* van het Rijk worden ‘bij de wet geregeld’. Het onderscheid in terminologie houdt in dat bij belastingen zowel de grondslag als de tarieven op het niveau van een wet moeten worden geregeld; bij heffingen geldt dat alleen voor de grondslag. In praktische zin vindt dat zijn beslag in de jaarlijkse behandeling van het Belastingplan, de verzamelde wijzigingsvoorstellen voor de belastingwetgeving in het komende jaar.

EU-wetgeving en belastingverdragen

Alle rijksbelastingen moeten binnen het Europees-rechtelijke kader vallen. Onderdelen van dit juridisch kader zijn bijvoorbeeld de rechtstreeks werkende EU-verordeningen (zoals bij bepaalde douaneheffingen) of EU-richtlijnen die in de nationale wetgeving moeten worden geïmplementeerd. De invloed van EU-wetgeving is het grootst bij indirecte belastingen (zoals btw, accijns en energie- en milieuheffingen), die in EU-verband al in hoge mate zijn geharmoniseerd.

Belastingverdragen met andere landen, meestal bilateraal overeengekomen, hebben als oogmerk het voorkomen van dubbele belasting voor personen en bedrijven die grensoverschrijdend actief zijn, en het voorkomen van belastingontwijking en -ontduiking. Jaarlijks ontvangt de Kamer in het eerste kwartaal een brief waarin ingegaan wordt op de stand van zaken van onderhandelingen en verdragen.

Reikwijdte Belastingverdragen

Belastingverdragen creëren voor de verdragsluitende staten **geen nieuwe bevoegdheden** om belasting te heffen.

Vanuit het legaliteitsbeginsel kunnen belastingen immers slechts ‘uit kracht van een wet’ worden geheven. Een internationaal belastingverdrag is

geen wet maar een overeenkomst tussen twee of meer landen.

Belastingverdragen regelen uitsluitend de **afstemming van de heffing** van belastingen zoals ieder van de verdragsluitende staten die, op grond van nationale wetgeving, in het leven heeft geroepen.

Algemene wetten

De Belastingdienst voert de heffing en inning van de rijksbelastingen uit op grond van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) en de Invorderingswet 1990.

De Algemene wet inzake rijksbelastingen is een overkoepelende wet waarin diverse bepalingen zijn opgenomen die van toepassing zijn op alle rijksbelastingen die in Nederland worden geheven (zoals de inkomstenbelasting, omzetbelasting, vennootschapsbelasting en loonbelasting). Ook de accijnzen en de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken vallen tegenwoordig onder de Awr. De wet behandelt onder meer aangiften, naheffingen en bezwaar en beroep. In aanvulling op de Awr worden zo nodig bijzondere regels opgenomen in de verschillende belastingwetten.

De Invorderingswet 1990 regelt de invordering van rijksbelastingen. Deze wet betreft ook de inning van gemeentelijke- en waterschapsbelastingen. Hoe hoog de heffingen zijn en wie belastingplichtig is, wordt in de zogeheten materiële belastingwetten geregeld. Voorbeelden hiervan zijn de wetten inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting, btw en loonbelasting.

Belastingen kunnen worden onderscheiden in directe en indirecte belastingen.

Fiscale regelingen

Fiscale regelingen betreffen verschillende maatregelen die de belastingopbrengst verminderen, zoals aftrekposten, vrijstellingen, heffingskortingen en verlaagde tarieven. Daarmee vormen ze onderdeel van de tariefstructuur en moeten ze in belastingwetten worden vastgelegd.

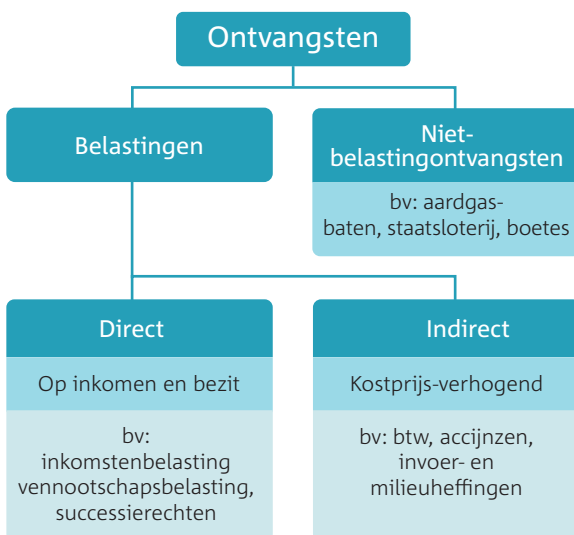
Grondslag toeslagen

Het directoraat-generaal Toeslagen is sinds 2021 een zelfstandige eenheid binnen het ministerie van Financiën. Het voert toeslageregelingen uit voor het ministerie van Binnenlandse Zaken (huurtoeslag), het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (zorgtoeslag) en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag).

Deze vier regelingen zijn géén fiscale regelingen, maar inkomensvoelers en daarmee bedoeld om het inkomen van huishoudens in bepaalde situaties te ondersteunen. De vier toeslagen zijn in afzonderlijke wetten opgenomen, waarvoor de betreffende ministeries beleidsverantwoordelijk zijn.

In december 2019 nam de Kamer met algemene stemmen een motie aan waarin de regering wordt verzocht varianten uit te werken waarbij het toeslagenstelsel geheel verdwijnt.² De Kamer is over de uitwerking daarvan geïnformeerd door middel van de Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel.³ Naar verwachting zal deze discussie nog geruime tijd lopen aangezien een herziening van het toeslagenstelsel een ingrijpende wijziging van het belastingstelsel betekent.

Figuur 1 Ontvangsten Rijksoverheid



² Motie Van Weyenberg/Bruins, Handelingen II, vergaderjaar 2019-2020, 31 066, nr. 558.

³ Handelingen II, vergaderjaar 2020-2021, 31 066, nr. 760.

3.6 Wettelijke grondslagen premieheffingen

Alhoewel ze strikt genomen niet behoren tot de inkomsten van het Rijk, gelden er ook wettelijke bepalingen voor premieheffingen voor zorg en sociale zekerheid.

Premies sociale verzekeringen

De Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) regelt de bekostiging van de sociale verzekeringen. Sociale verzekeringen worden gefinancierd uit premies en rijksbijdragen. De Wfsv regelt wie premieplichtig is, wat de premiegrondslag is, wat de bestemming is van de premieopbrengsten en welke instanties de premies vaststellen, goedkeuren en innen.

De systematiek van de financiering van de sociale verzekeringen

De Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) is de overkoepelende wet voor een groot aantal verzekeringen, te weten:

- **Volksverzekeringen**, zoals de Algemene Ouderdomswet (AOW) en de Algemene nabestaandenwet (Anw)
- **Werknemersverzekeringen**, zoals de Werkloosheidswet (WW) de Ziektewet (ZW) en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA).

De premieheffingen worden uitgevoerd door de Rijksbelastingdienst, maar de inkomsten vloeien in de zogeheten **sociale fondsen**, te weten het Ouderdomsfonds, het Anw-fonds, de WW-fondsen en de Arbeidsongeschiktheidsfondsen.

Tekorten worden aangevuld uit de **algemene middelen**. Voor het Ouderdomsfonds is sprake van een structurele, groeiende bijdrage om de AOW-premie zelf constant te houden.

Premies zorgverzekeringen

De zorgpremies hebben als grondslag:

- de Zorgverzekeringswet (Zvw), waarbij de premie-inkomsten uit de nominale premie naar de zorgverzekeraars vloeien en de inkomsten uit de inkomensafhankelijke premie terechtkomen in het Zorgverzekeringsfonds;
- de Wet langdurige zorg (Wlz), waarvan geldt dat de premie-inkomsten worden gestort in het Fonds langdurige zorg (Flz), dat beheerd wordt door het Zorginstituut Nederland. Het Rijk vult, indien nodig, het fonds aan uit de algemene middelen.

Activiteiten in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdhulp worden gefinancierd uit de rijksbijdragen aan gemeenten, via het Gemeentefonds.⁴

3.7 Wettelijke grondslagen overige inkomsten

Naast belastingontvangsten en premies zijn er nog talloze overige overheidsinkomsten: van boetes en dividend, tot opbrengsten uit veilingen. Dat betekent ook dat de wettelijke verankering daarvan een grote variëteit kent. In het algemeen geldt dat de overheid haar burgers of bedrijven niet met kosten mag confronteren zonder dat daar een wettelijke grondslag voor bestaat. Uitzondering hierop is een privaatrechtelijke overeenkomst, zoals het verkopen of verhuren van normale gebruiksgoederen. Een wettelijke grondslag is weer wel vereist als de te verkopen, dan wel te exploiteren zaken uit het publieke domein komen, zoals delfstoffen of frequenties.

Het aangaan van staatsdeelnemingen, of het uitzetten van leningen of garantstellingen aan bedrijven of medeoverheden, valt eveneens onder het budgetrecht van het parlement. Dat betekent dat bij plannen voor dit soort zaken het parlement (vooraf) dient te worden geïnformeerd, goedkeuring door middel van de begrotingswet vereist is en in het jaarverslag verantwoording over de inzet van dit middel moet worden afgelegd.

⁴ Zie o.a. ook de publicatie van het Ministerie van VWS uit 2016 'Het Nederlandse zorgstelsel'.



4 Hoe zien de begrotingsregels eruit?

Begrotingsregels dienen om zoveel mogelijk duidelijkheid en rust te brengen in de besluitvorming rond de begrotingsvaststelling, ook bij onvoorziene omstandigheden. Begrotingsvoorschriften brengen daarnaast aanvullend duidelijkheid in beheer en presentatie van de informatie uit de begroting.

In het kort

- Elk **kabinet** stelt aan het begin van zijn termijn opnieuw de voor die periode geldende **begrotingsregels** vast. Zij vormen een bijlage bij het regeerakkoord.
- Op uitvoeringsniveau gelden **rijksbegrotingsvoorschriften**.
- Essentie begrotingsregels: **trendmatig begrotingsbeleid** en rust in de uitvoering.
- In **bijzondere omstandigheden** gelden uitzonderingen, zoals voor de **corona-uitgaven**.

4.1 Begrotingsregels en rijksbegrotingsvoorschriften

Naast wetten zijn er relevante bestuurlijke regels en richtlijnen die nadere voorschriften over de begrotingen bevatten. Van belang zijn vooral de begrotingsregels die elk kabinet aan het begin van zijn termijn vaststelt, als bijlage bij het regeerakkoord en de startnota. Sinds enkele tientallen jaren volgen deze de principes van het trendmatig

begrotingsbeleid (zoals de Wet Hof voorschrijft). Daarnaast is er een kader voor de vormgeving (presentatie) van de begroting vastgelegd. Dat is op dit moment ‘Verantwoord Begroten’.

De rijksbegrotingsvoorschriften vertalen deze kaders en afspraken in instructies voor beleidsmakers ten aanzien van het te volgen proces en de vormgeving van de begroting. Een in beginsel uniforme opzet en presentatie van de begroting is belangrijk voor de toegankelijkheid van de stukken, die voor niet-ingewijden doorgaans geen gemakkelijke materie vormen.

De minister van Financiën is, vanwege zijn rol bij de coördinatie van het begrotings- en financieel beheer,⁵ verantwoordelijk voor het opstellen van nadere regels over begroten en verantwoorden.⁶ Deze zijn vastgelegd in de begrotingsregels en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

De begrotingsregels vormen geen juridische overeenkomst, maar een *politiek* akkoord en worden voor de duur van de regeerperiode vastgesteld bij het regeerakkoord. De implicatie daarvan is dat de Tweede Kamer niet gebonden is aan het respecteren van deze regels bij de uitoefening van bevoegdheden zoals het recht van amendement. De regels spelen echter wel een belangrijke rol in het debat. Ze kunnen bijvoorbeeld een reden zijn voor een bewindspersoon om een amendement te ontraden; en dit oordeel speelt vervolgens een rol bij de beoordeling door de fracties bij de stemmingen.

⁵ Comptabiliteitswet 2016, paragraaf 5 (artikelen 4.11-4.16).

⁶ Comptabiliteitswet 2016, artikel 4.20.

In de begrotingsregels is onder meer opgenomen hoe de uitgavenplafonds en het inkomstenkader worden gedefinieerd en hoe wordt omgegaan met jaarlijkse bijstellingen. De rijksbegrotingsvoorschriften bepalen in detail aan welke (technische) voorwaarden de verschillende begrotingsstukken moeten voldoen. Ze vormen daarmee de instructies voor (financiële) beleidsmedewerkers als het gaat om het proces, tijdsplan en de vormgeving van de rijksbegroting. Deze voorschriften worden jaarlijks aangepast.⁷

Verantwoord Begroten

Bij de vormgeving en toelichting op de begroting wordt gewerkt vanuit een bepaalde methode. Van 2002 tot en met 2011 heette die methode: ‘Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB)’. In die methode stond het verband tussen de beleidsdoelstellingen, de daarvoor ingezette instrumenten, en het benodigde geld centraal. VBTB is in 2011 vervangen door de methode ‘Verantwoord Begroten’, waarbij het accent op financiële verantwoording is komen te liggen. Niettemin wordt ook onder deze methode aandacht geschonken aan beleidsresultaten, onder meer via het onderdeel ‘beleidsagenda’ in de memorie van toelichting van de begrotingshoofdstukken. De jaarverslagen van de begrotingen komen hier via het onderdeel ‘beleidsverslag’ op terug. Daarmee is het beleidsverslag het spiegelbeeld van de beleidsagenda waarin wordt teruggeblikt op wat er terecht is gekomen van de voorgenomen agenda en daarmee samenhangende doelstellingen.

4.2 Trendmatig begrotingsbeleid: rust in de besluitvorming

De begrotingsregels zijn sinds 1994 gebaseerd op de principes van het ‘trendmatig begrotingsbeleid’.

De belangrijkste uitgangspunten hiervan zijn:

- het werken met een vooraf vastgesteld inkomstenkader en uitgavenplafond;
- het scheiden van inkomsten en uitgaven;
- het werken met een vast (hoofd)besluitvormingsmoment en onafhankelijke uitgangspunten voor de economische ramingen.

Het belang van het trendmatig begrotingsbeleid is het bewerkstelligen van rust en voorspelbaarheid in het begrotingsbeleid. Zo geeft het minimaliseren van het aantal besluitvormingsmomenten in de

loop van het jaar alle betrokkenen zekerheid. Het voorkomt overhaaste besluitvorming rond bezuinigingen of intensiveringen, of rond lastenverzwaringen of –verhogingen. Voor de Kamer betekent dit dat zij er in beginsel op moet kunnen rekenen dat het overgrote deel van de meest belangrijke beslissingen met een budgettair karakter, eens per jaar, aan haar wordt voorgelegd. De discussie over een enkel hoofdbesluitvormingsmoment is nog niet uitgekristalliseerd. Naast vroegtijdige voorstellen in de zogenoemde ‘meerjarige Voorjaarsnota’, lijken voorstellen als gevolg van de augustusbesluitvorming over koopkrachtmaatregelen voorlopig nog in de Miljoenennota te blijven landen.

Een hoger beroep op bijvoorbeeld uitkeringen of minder inkomsten als gevolg van lagere belastinginkomsten behoort tot het ‘mee-ademen’ van de begroting met de conjunctuur, en is daarmee onderdeel van de automatische stabilisatie van het trendmatig begrotingsbeleid.

4.3 Bijzondere omstandigheden

De begrotingsregels zijn grotendeels losgelaten bij de financiering van de corona-uitgaven. Veel coronamaatregelen zijn buiten de uitgavenplafonds gehouden waardoor ze in de praktijk hebben geresulteerd in een verhoging van de staatsschuld. Ook na corona zijn er voorbeelden geweest waarbij zich situaties hebben voorgedaan die op gespannen voet staan met de begrotingsregels. Zo werden de geraamde uitgaven voor het prijsplafond voor gas en elektriciteit pas achteraf bij Voorjaarsnota 2023 gedekt. Die dekking kwam daarnaast ook nog eens deels via de inkomstenkant van de begroting, wat ook tegen de begrotingsregels is.

Mede als gevolg van bijzondere omstandigheden zoals de coronamaatregelen en de oorlog in de Oekraïne, is er de afgelopen jaren veel gebruik gemaakt van incidentele suppletore begrotingen en een uitzonderingsbepaling in de Comptabiliteitswet die het (onder voorwaarden) mogelijk maakt dat spoedeisende uitgaven gedaan kunnen worden zonder toestemming van de Staten-Generaal vooraf. Het parlement probeert het gebruik hiervan door het kabinet terug te dringen om zodoende het budgetrecht te beschermen.

⁷ Zie bijvoorbeeld de Rijksbegrotingsvoorschriften 2021 op rijksfinancien.nl



5 Rechten van het parlement in de begrotingscyclus

Het parlement heeft met name een belangrijke rol bij het *vaststellen* van de begroting. Deze rol wordt bekrachtigd door de grondwettelijke verankering van het budgetrecht. De begroting kan theoretisch pas worden uitgevoerd als het parlement daarmee heeft ingestemd. Daarbij kan de Tweede Kamer, anders dan de Eerste Kamer, de begrotingswet op artikelniveau wijzigen (amenderen). Daarmee heeft de Tweede Kamer ook een belangrijke rol in de *bijstelling* van de begroting. Tot slot verleent het parlement de ministers *decharge* voor de uitvoering van de begroting.

In het kort

- De **Tweede Kamer** heeft het **recht van amendement**; dit recht van amendement geldt voor alle wetgeving en dus ook voor begrotingswetten en de bijbehorende begrotingsstaten (de begrotingsartikelen).
- Daarnaast kan de Kamer bij de begrotingsbehandeling **toezeggingen** afdwingen en **moties** indienen.
- Voor deze parlementaire rechten gelden ook **beperkingen of uitzonderingen**. Met de artikelen 2.25 en 2.27 van de Comptabiliteitswet is de mogelijkheid gecreëerd om, vooruitlopend op parlementaire goedkeuring, verplichtingen aan te gaan of uitgaven te doen als uitstel daarvan niet in het belang is van het Rijk.
- De rol van de Tweede Kamer bij de vaststelling en uitvoering van de begroting strekt zich uit tot de **volledige begrotingscyclus**.
- De **Eerste Kamer** kan begrotingswetten alleen aanvaarden of verwerpen.

5.1 Autorisatie en recht van amendement

Een begrotingswet wijkt af van een reguliere wet doordat deze doorgaans slechts enkele wetsartikelen kent. Die artikelen zijn bovendien min of meer procedureel van aard. Na de wetsartikelen wordt de begrotingsstaat weergegeven waarin per begrotingsartikel bedragen (verplichtingen, uitgaven, ontvangsten) zijn opgenomen. De begrotingsstaat vormt een onderdeel van de begrotingswet. Zoals elke wet behoeft deze goedkeuring (autorisatie) door de Kamer.

De bijbehorende memorie van toelichting is geen begrotingswet, maar enkel de toelichting daarop. Die memorie van toelichting (in feite de eigenlijke begroting) is uitvoerig en bevat per beleidsartikel de te behalen doelstelling(en), de activiteiten die worden ondernomen, de instrumenten die worden ingezet om de doelstelling(en) te behalen en de kosten die daarvoor gemaakt worden. Daarmee is de memorie van toelichting wel onderwerp van debat tijdens de begrotingsbehandeling. Meer informatie over de inhoud van begrotingswetten en de toelichting daarop, wordt gegeven in de hoofdstukken 13 en 14.

De bedragen in de begrotingsstaat kunnen worden geamendeerd, de doelstellingen uit de memorie van toelichting niet. Amendementen bevatten doorgaans wel een toelichting die een relatie legt met de memorie van toelichting. Als een amendement wordt aangenomen door een meerderheid van de Kamer wordt het daarmee onderdeel van de wet.

Bij de begrotingsbehandeling kunnen ook moties worden ingediend. Hiermee doet de Tweede Kamer

weliswaar een nadrukkelijk politiek appèl op het kabinet, maar moties hebben geen directe werking zoals (amendementen van) wetten.

Mocht een ontwerpbegroting niet op tijd, dat wil zeggen vóór aanvang van het nieuwe kalenderjaar, zijn goedgekeurd en daarmee tot wet verheven, dan dient terughoudendheid te worden betracht met de uitvoering van lopend beleid. Nieuw beleid wordt in principe niet in uitvoering genomen, tenzij uitstel niet in het belang van het Rijk is en de Kamer hier vooraf over is geïnformeerd (artikel 2.25 CW).

Afwijkende begrotingswetten

Soms bevatten begrotingswetten niet alleen de standaard procedurele bepalingen, maar ook een **wijziging van een andere wet**. In 2020 is dat gebeurd bij de instelling van het Nationaal Groeifonds als nieuw begrotingshoofdstuk.

Deze werkwijze stuit op de nodige (wetgevings technische) **kritiek**, onder meer van de Raad van State, die stelt dat de inhoud van de begrotingswetten beperkt dient te blijven tot de begroting van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het Rijk.⁸

Niettemin is het strikt genomen mogelijk een andere wet te wijzigen met een begrotingswet. Hieruit vloeit voort dat ook via een **amendement** op een begrotingswet een andere wet kan worden gewijzigd.

5.2 De praktijk van het recht van amendement

Een amendement op een begroting is een wijzigingsvoorstel voor de begrotingswet, toegespitst op de bedragen in de begrotingsstaat en een toelichting daarop. In dat amendement wordt aangegeven waar meer of minder geld aan dient te worden uitgegeven. In het geval van meer geld, is

het gebruikelijk om aan te geven waar dat geld dan vandaan dient te komen, ofwel de dekking. De toelichting verduidelijkt de bedoeling van de indiener.

Er zijn verschillende soorten amendementen mogelijk.

Binnen dezelfde begroting

Kamerleden kunnen een voorstel doen om geld te verschuiven van een bestedingsdoel naar een ander. Dat verandert niets aan de omvang van de begroting. Dat verschuiven kan ook binnen hetzelfde begrotingsartikel via een zogeheten plus/min-amendement. Het totale bedrag van een begrotingsartikel blijft in dit geval gelijk en wordt dus feitelijk niet geamendeerd. In de toelichting op het amendement kan worden aangegeven welke andere verdeling binnen het begrotingsartikel wordt voorgesteld.

Tussen begrotingshoofdstukken

Kamerleden kunnen ook voorstellen doen om geld tussen twee begrotingen te verschuiven. Hiervoor is het nodig dat de amendementen bij beide begrotingen worden ingediend. De noodzaak daarvan komt voort uit het feit dat begrotingswetten door afzonderlijke vaste Kamercommissies worden behandeld en de amendementen daarop zelfstandig leesbaar moeten zijn.

Meerjarige amenderingen

In de begrotingswet liggen feitelijk alleen de uitgaven voor het aankomende jaar voor. Het is echter mogelijk om in de toelichting expliciet aan te geven dat het amendement toeziet op een meerjarige aanpassing. Hoewel de begrotingsstaten in principe betrekking hebben op één jaar, worden amendementen van de Tweede Kamer om meerjarig budget te bestemmen in beginsel conform artikel 2.3 van de Comptabiliteitswet 2016 uitgevoerd.⁹

Bijzonderheden bij amenderingen

In de hoofdstukken 13 en 14 wordt de opbouw van de begrotingswetten bij de Miljoenennota en bij Voor- en Najaarsnota toegelicht. Hierin komen ook aspecten van het recht van amendement aan de orde, waar de Tweede Kamer in de praktijk mee te maken kan krijgen.

⁸ Handelingen II, vergaderjaar 2020-21, 35 570-IX, nr. 3. De Afdeling maakte deze opmerking eerder in onder andere de adviezen over de begroting van het Ministerie van Financiën voor 2008, 2012 en 2013 (zie Kamerstukken 31 200-IXB, nr. 3; 33 000-IXB, nr. 3; 33400-IX, nr. 3).

⁹ Handelingen II, vergaderjaar 2019-20, 31 865, nr. 173.



Beperkingen op het recht van amendement

Er zijn verschillende beperkingen op het uitoefenen van de rechten van de Kamer. De meest in het oog springende is de regeling die is vastgelegd in artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet. Dit artikel maakt het mogelijk om in uitzonderlijke gevallen uitgaven te doen, vooruitlopend op goedkeuring door het parlement van de bijbehorende (incidentele) suppletoire begroting. Het parlement moet daar vooraf deugdelijk over geïnformeerd worden en de urgentie van de uitgaven moet gemotiveerd zijn door het 'belang van het Rijk'.¹⁰ Tijdens de coronacrisis is een eerdere versie van dit artikel veelvuldig gebruikt, vaak zonder nadere toelichting op de uitzonderlijke situatie die de minister dwong tot gebruik van dit artikel. In een enkel geval zijn er uitgaven gedaan zonder dat het parlement daar vooraf over was geïnformeerd. De Algemene Rekenkamer heeft hier in haar verantwoordingsonderzoek over het jaar 2020 kritiek op geleverd.

Daarnaast vormt de beperkte budgetflexibiliteit een praktische belemmering voor de ruimte van de Kamer om begrotingswetten te amenderen. Omdat veel uitgaven voorafgaand aan het begrotingsjaar reeds juridisch verplicht zijn, kunnen deze niet zonder aanzienlijke consequenties voor betrokkenen (in de samenleving), worden gewijzigd. De Kamer zet zich al jaren in voor een beter inzicht in de juridisch verplichte uitgaven en de redenen waarom deze uitgaven als zodanig worden gekwalificeerd.

Het is alleen mogelijk om op het niveau van begrotingsartikelen te amenderen en dus niet op onderdelen van begrotingsartikelen. Aangenomen amendementen op begrotingsonderdelen binnen begrotingsartikelen vallen formeel dus niet onder het budgetrecht van de Kamer. Ze worden in de praktijk echter altijd uitgevoerd door het kabinet. In de praktijk kan de Kamer dus wel degelijk binnen begrotingsartikelen amenderen. De Eerste en Tweede Kamer ontvangen daarnaast in principe altijd informatie over budgetverschuivingen binnen artikelen.

Amendementen kunnen worden ingediend op:

- begrotingswetten die de ontwerpbegroting van het komende jaar bevatten en samen met de Miljoenennota worden ingediend
- suppletoire begrotingswetten in het lopende jaar, die bij Voorjaarsnota (eerste suppletoire begrotingen) en Najaarsnota (tweede suppletoire begrotingen) worden ingediend
- incidentele begrotingswetten, zoals de incidentele begrotingswetten in verband met de coronacrisis

Amendementen op de **slotwetten** behorend bij de jaarverslagen, kunnen theoretisch worden ingediend, maar zijn **niet functioneel**, omdat het jaar waarop de cijfers betrekking hebben dan al achter de rug is.

Amendementen kunnen betrekking hebben op:

- het wetslichaam van een begrotingswet
- de begrotingsstaten die behoren bij een begrotingswet
- de begrotingsstaat van agentschappen

Het doel van amendementen is het wijzigen van de begrotingsstaat. Ze kunnen dus leiden tot wijziging van een of meer van de posten:

- verplichtingen
- geraamde uitgaven
- ontvangsten

5.3 Beperkt recht van initiatief

Kamerleden hebben het recht om initiatiefwetsvoorstellen in te dienen. Deze worden behandeld conform alle andere wetsvoorstellen. Ze kunnen dus worden geamendeerd en dienen te worden goedgekeurd door zowel de Eerste als de Tweede Kamer. Dit recht van initiatief geldt echter niet voor de begrotingswetsvoorstellen die op Prinsjesdag worden ingediend, omdat de Grondwet voorschrijft

¹⁰ Artikel 2.27, tweede lid van de Comptabiliteitswet luidt als volgt: "Zolang een voorstel van wet tot wijziging van een begrotingsstaat niet tot wet is verheven en in werking is getreden, wordt nieuw beleid dat ten grondslag ligt aan die wijziging, niet in uitvoering genomen, tenzij uitstel van de uitvoering naar het gemotiveerde oordeel van Onze Minister die het aangaat niet in het belang is van het Rijk en hij de Staten-Generaal daarover naar het onverwijld oordeel van de Staten-Generaal deugdelijk heeft geïnformeerd".

dat deze door of vanwege de Koning worden ingediend (artikel 105, tweede lid).

Theoretisch is het mogelijk dat een Kamerlid een initiatiefwetsvoorstel indient, met als inhoud een suppletoir begrotingswetsvoorstel. In de praktijk komt dat veelal op hetzelfde neer als een amendement op de voorliggende begrotingswet en om die reden wordt deze vorm dan ook niet gebruikt.

Wel is het mogelijk, indien een fractie meeromvattende wijzigingen aan de Kamer wil voorstellen, een zogeheten amenderende motie op te stellen: een motie waarin vrij gedetailleerd een reeks aan wijzigingsvoorstellen op verschillende terreinen is opgenomen.

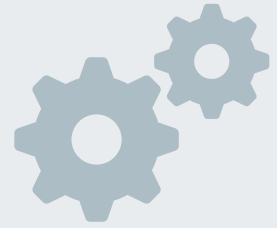
5.4 Rechten van de Eerste Kamer

Anders dan de Tweede Kamer, heeft de Eerste Kamer niet het recht van amendement. Zij kan een wet alleen goedkeuren of verwerpen.¹¹ Dat geldt dus ook voor de begrotingswetten.

De Eerste Kamer heeft om die reden de gewoonte ontwikkeld begrotingswetten bij hamerstuk aan te nemen. Dat geldt ook voor de begrotingswetten die bij de Miljoenennota worden ingediend. Zij worden op die manier 'afgedaan' net voordat het kerstreces van de Eerste Kamer begint. Wel worden in de Eerste Kamer de hoofdlijnen van de rijksbegroting tijdens de algemene politieke beschouwingen besproken. Dit gebeurt doorgaans in de vierde week van oktober.



¹¹ Met de kanttekening dat de Eerste Kamer wel een novelle kan afdwingen: het niet verder behandelen van een wetsvoorstel totdat een wijziging daarop is ingediend die, na behandeling door de Tweede Kamer, bij het wetsvoorstel kan worden betrokken.



Deel 3

Behandeling van de begrotingsstukken

Deel drie van dit boek, laat de lezer zien:

- Hoe het begrotingsproces verloopt in de achtereenvolgende fases van verkiezingsprogramma's, regeerakkoord en de startnota van een nieuw kabinet
- Welke rol instanties als het Centraal Planbureau, de Raad van State en de Algemene Rekenkamer hebben bij de vaststelling van, en verantwoording over, de begrotingen
- Hoe de Tweede Kamer haar rol in de begrotingscyclus vormgeeft bij de behandeling van de Miljoenennota, en de verschillende onderdelen van de rijksbegroting
- Hoe de behandeling van het Belastingplan eruitziet en hoe dit inhoudelijk samenloopt met de begrotingsbehandeling
- Hoe Verantwoordingsdag verloopt, en welke stukken daarbij voorliggen



6 Het proces van regeerakkoord tot begroting

De grote lijnen voor overheidsuitgaven en –inkomsten worden vastgesteld in het regeerakkoord en de bijbehorende (financiële) startnota. In de navolgende Miljoenennota's en begrotingen worden de beleidskeuzes nader uitgewerkt. Organisaties als het Centraal Plan Bureau (CPB), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Raad van State voorzien kabinet en parlement van relevante, onafhankelijke informatie en toetsing. Vanuit Europa worden aanbevelingen gedaan in het kader van het Europees Semester. De Algemene Rekenkamer brengt bij het uitbrengen van de Miljoenennota en bijbehorende begrotingen zogeheten begrotingsbrieven uit.

In het kort

- Het **regeerakkoord** en de **startnota** omvatten een lijst mutaties op de rijksuitgaven en -ontvangsten. Dit betreft mutaties ten opzichte van een zogenoemd **basispad**, wat langetermijneffecten van eerder bepaald en vastgesteld beleid omvat.
- Het CPB en het CBS voorzien de begroting van relevante, **onafhankelijke achtergrondinformatie**. De **ramingen** van het CPB staan centraal in het bepalen van de relatieve schuldumfang en het begrotingstekort.
- De Raad van State voert **onafhankelijk begrotingstoezicht** uit en toetst de naleving van wet- en regelgeving in het kader van haar **adviesrecht** bij wetsvoorstellen en budgettaire nota's.
- Vanuit Europa worden aanbevelingen gedaan in het kader van het **Europees Semester**.

- Bij het indienen van de ontwerpbegrotingen op Prinsjesdag, brengt de Algemene Rekenkamer **begrotingsbrieven** uit om de Kamer te attenderen op belangwekkende zaken.

6.1 Doorrekening verkiezingsprogramma's

De feitelijke start van het proces van de meerjarige begrotingsvoorbereiding van een kabinetsperiode ligt nog vóór het regeerakkoord: bij de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen.

De meeste politieke partijen kiezen ervoor om de macro-economische grondslagen van hun verkiezingsprogramma's door te laten rekenen door het CPB. Dit gebeurt op basis van de middellange-termijnverkenning. De resultaten daarvan staan in de rapporten 'Keuzes in Kaart'. Het CPB laat zien wat het effect van de voorgestelde maatregelen is op belangrijke variabelen, zoals de economische groei, de overheidsfinanciën, de werkloosheid en de koopkracht.

Aanvullend op de doorrekening van het CPB biedt het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) een doorrekening aan van de effecten van de partijprogramma's voor de leefomgeving.



6.2 Regeerakkoord en startnota

De doorgerekende maatregelen uit de verkiezingsprogramma's zijn belangrijke input voor de uiteindelijke inhoud van het regeerakkoord. Daarin worden afspraken gemaakt over uitgaven en inkomsten gedurende de nieuwe regeringsperiode. Vanuit het principe van het trendmatig begrotingsbeleid stelt de aankomende regering meerjarig plafonds (maxima) vast voor de uitgaven. Het totale plafond voor elk jaar is opgebouwd uit drie deelplafonds voor de kaders 'Zorg', 'Sociale Zekerheid' en een categorie voor alle andere uitgaven, genaamd 'Rijksbegroting'. Sinds de begroting voor het jaar 2023 is er een apart plafond 'investeringen' bijgekomen. Er is daarnaast een vast inkomstenkader waarin wordt vastgesteld wat de te verwachten inkomsten zijn in de aankomende periode.

Bij aanpassingen binnen het inkomstenkader wordt gesproken over lastenverzwaring als er *meer* geld wordt geïnd en van lastenverlichting als er *minder* wordt geïnd. Wanneer extra geld beschikbaar wordt gesteld, spreekt men van intensiveringen, bij kortingen op het budget van ombuigingen.

6.3 Onafhankelijke achtergrondinformatie van het CPB

Voor het opstellen van het regeerakkoord en de begrotingen die in de loop van de kabinetsperiode worden gemaakt, is veel informatie nodig. Een groot deel van de informatie is budgettair van aard en afkomstig uit de financiële systemen van ministeries en uitvoerders. Daarnaast is informatie nodig over ontwikkelingen die een grote budgettaire impact hebben, zoals de verwachte groei van de economie en de ontwikkeling van de werkloosheid. Tot slot is informatie nodig over de feitelijke ontwikkelingen op uiteenlopende beleidsthema's. Bij het aanleveren van deze informatie spelen verschillende onafhankelijke organisaties een belangrijke rol.

Macro-economische prognoses

Een deel van de overheidsuitgaven en –inkomsten is sterk afhankelijk van bredere macro-economische ontwikkelingen. Is er sprake van een hogere econo-

mische groei, dan stijgen de overheidsinkomsten; is er meer werkloosheid, dan nemen de overheidsuitgaven toe. Om een goede inschatting te maken van dergelijke ontwikkelingen wordt gebruik gemaakt van de onafhankelijke ramingen van het CPB.

Jaarlijks publiceert het CPB vier ramingen van de ontwikkeling van de Nederlandse en mondiale economie en van de verwachte uitgaven en inkomsten in het aankomende jaar. De belangrijkste twee ramingen zijn het Centraal Economisch Plan (CEP) dat in het voorjaar verschijnt en de Macro Economische Verkenning (MEV), die elk jaar voor Prinsjesdag verschijnt. In juni en december publiceert het CPB kortere, bijgewerkte ramingen.¹²

De publicaties bevatten verwachtingen ten aanzien van een brede set aan indicatoren, onder meer op het gebied van internationale conjunctuur; prijzen, lonen en koopkracht; de arbeidsmarkt; en het EMU-saldo en de EMU-schuld.

Doorrekenen effecten beleid op koopkracht

Bij concrete voorstellen voor een beleidsmaatregel kan het CPB de gevolgen voor verschillende groepen (huishoudens) berekenen en voor de macro-economische gevolgen in het algemeen. Zo kan een inschatting worden gemaakt hoe beleidsmatige effecten van voornemens uitpakken. Op basis van die doorrekeningen kan een begroting bijgesteld worden om tot een andere verdeling van de effecten te komen. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat in de praktijk beleidsmatige effecten beperkt merkbaar zijn voor individuele huishoudens. Andere zaken hebben doorgaans een veel grotere impact. Denk hierbij aan zaken als werk vinden, ontslag krijgen, promotie of veranderingen in de privésfeer zoals samenwonen, scheiden of kinderen krijgen.

Het CBS presenteert ook koopkrachtcijfers, maar dan achteraf en op basis van reële gegevens van verschillende types huishoudens. Dit maakt dat de cijfers niet zonder meer te vergelijken zijn met die van het CPB.

Terugkerende discussies CPB-publicaties en modellen

De belangrijke rol die de ramingen van het CPB spelen in de voorbereiding van verkiezingsprogramma's en begrotingen leidt regelmatig tot discussie. Enkele terugkerende onderwerpen in dergelijke discussies

¹² Er zijn meer instituten die prognoses maken voor de Nederlandse economie, zoals De Nederlandsche Bank, de Europese commissie, en het Internationaal Monetair Fonds.

zijn de (on)zekerheid van de ramingen, de beperkte reikwijdte van de in de analyses betrokken indicatoren en de manier waarop effecten op de lange termijn worden geraamd, in het bijzonder als het gaat om onderwijs en arbeidsmarkt.

Het CPB maakt onder meer ramingen voor de ontwikkeling van het bbp en de werkloosheid. Deze indicatoren worden geraamd met de precisie van een percentage met één getal achter de komma (een ‘puntvoorspelling’). Ook bij de doorrekeningen van verkiezingsprogramma’s is dit het geval. Ondanks de schijnbare precisie van puntvoorspellingen hebben ramingen altijd een onzeker karakter. In tijden van crisis is de onzekerheid groter. Ook neemt de onzekerheid toe naarmate de raming verder in de toekomst ligt. Eén van de factoren die bijdraagt aan de onzekerheid is het feit dat Nederland een open economie kent en daarom sterk afhankelijk is van de ontwikkeling van de wereldeconomie, die van vele onzekere factoren afhankelijk is.

De reikwijdte van de indicatoren

De kernindicatoren in de analyses van het CPB zijn sociaaleconomisch van aard. Maar, zoals het CPB zelf ook waarschuwt,¹³ het bbp is geen maatstaf van welvaart en niet alles van waarde is meetbaar. In de sociaaleconomische cijfers blijven aspecten zoals onbetaalde arbeid en mantelzorg, milieu en klimaat, vrije tijd en welzijn buiten beschouwing. Daarnaast zijn de analyses van het CPB gericht op effecten binnen Nederland; effecten in het buitenland spelen geen rol. Dat is een beperking voor bijvoorbeeld het analyseren van (investerings in) buitenlandbeleid en defensie.

De drie planbureaus (CPB, PBL en SCP) werken op verzoek van de Tweede Kamer aan een zogeheten Kernset Indicatoren Brede Welvaart. Die set heeft een bredere focus dan sociaaleconomische indicatoren. Het doel is dat de kernset in de toekomst een rol gaat spelen bij het doorrekenen van nieuw beleid. Hoofdstuk 11 gaat hier nader op in.

6.4 Adviesrecht en begrotingstoezicht Raad van State

Adviesrecht

Net als bij ‘normale’ wetgeving is er bij de begroting een adviserende rol voor de Raad van State, gericht op de wetstechnische, juridische en beleidsinhoudelijke kwaliteit daarvan. Het ‘horen’ van de Afdeling advisering van de Raad van State mag achterwege blijven bij wetsvoorstellen tot wijziging van de begroting zoals de eerste en tweede supplettoire begrotingswetten en incidentele supplettoire begrotingswetten.

Hoewel de Miljoenennota geen wetsvoorstel is en advisering dus niet is voorgeschreven, brengt de Raad van State er al jarenlang toch advies over uit. Vakministers schrijven een reactie op het advies over hun eigen begroting; de minister van Financiën schrijft een reactie op het advies over de Miljoenennota, het zogeheten ‘nader rapport’. Vervolgens gaan advies en reacties samen met de begrotingen naar het parlement.

Begrotingstoezicht

De Afdeling advisering van de Raad van State is daarnaast belast met het onafhankelijk toezicht op de naleving van de (Europese) begrotingsregels,¹⁴ en als zodanig aangewezen als onafhankelijke begrotingsautoriteit. De Afdeling advisering adviseert uit hoofde van deze wet niet alleen over de Miljoenennota, maar beoordeelt ook of de begroting als geheel voldoet aan de Europese begrotingsregels. Daartoe brengt de Afdeling een rapport uit over het Stabiliteitsprogramma; de jaarlijkse rapportageverplichting richting de Europese Commissie over de stand van zaken met betrekking tot de overheidsfinanciën.

¹³ CPB, *Macro Economische Verkenning 2021*, september 2020, p. 7.

¹⁴ Zoals bedoeld in het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur (VSCB) en artikel 5 van Verordening (EU) 473/2013 (gemeenschappelijke voorschriften monitoren en beoordelen ontwerp-begrotingsplannen en garanderen correctie buitensporige tekorten lidstaten eurozone) en vastgelegd in de Wet Hof.



Drie rapporten van de Raad van State

De Afdeling advisering van de Raad van State brengt driemaal per jaar een rapport of advies over de begroting uit:

- de **voorjaarsrapportage** (april); een beoordeling van het zogenoemde Stabiliteitsprogramma dat de regering vóór 1 mei aan de Europese Commissie en de Raad van Ministers moet uitbrengen.
- de **septemberrapportage** die bij de Prinsjesdagstukken uitkomt, waarin wordt getoetst of de ontwerpbegroting voldoet aan de Europese begrotingsafspraken.
- het **reguliere advies bij de Miljoenennota**, dat ook op Prinsjesdag uitkomt en al meer dan honderd jaar wordt uitgebracht.

Het Semester is in 2011 ingesteld, ingegeven door de eurocrisis en de instelling van een Europees monetair noodfonds. Onevenwichtigheden in de economische ontwikkelingen en problemen met de overheidsfinanciën van de lidstaten moeten door gebruik van het Semester op tijd worden gesignaleerd. In het kader van dit Europees Semester verschijnt jaarlijks (rond mei) een landenrapport waarin ook aanbevelingen worden gedaan. Deze aanbevelingen kunnen betrokken worden bij de begrotingsbehandeling.

In het Semester wordt de economie van een lidstaat in de volle breedte bekeken, in tegenstelling tot het Stabiliteits- en groeipact dat zich specifiek richt op de overheidsfinanciën. De belangrijkste elementen van de economie waarnaar gekeken wordt zijn de financiële sector, het concurrentievermogen, de arbeidsmarkt, onderwijs en openbaar bestuur. Daarnaast wordt sinds enkele jaren gekeken naar sociale indicatoren die verband houden met armoede en sociale uitsluiting, inkomensongelijkheid en werkgelegenheid.

6.5 Europees Semester

Het Europees Semester is de jaarlijkse cyclus voor de afstemming van het economisch en begrotingsbeleid van de lidstaten van de Europese Unie. In het kader van het Semester analyseert de Europese Commissie de nationale begrotingen. Vervolgens krijgen de EU-landen aanbevelingen, waarmee zij rekening moeten houden als zij hun nationale begroting voor het komende jaar opstellen.

Nederland en het Europees Semester

Voor Nederland maakt de Europese Commissie zich (al jarenlang) met name zorgen over de huizenmarkt en daarmee gepaarde schulden voor huishoudens, het structureel overschot op de handelsbalans en achterblijvende investeringen in onderzoek en ontwikkeling.

6.6 De rol van de Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer speelt een belangrijke rol bij de Verantwoording (zie daarvoor hoofdstuk 9) maar het college brengt bij het uitbrengen van de Miljoenennota en bijbehorende begrotingen ook zogeheten begrotingsbrieven uit. Hierin brengt zij belangwekkende zaken onder de aandacht van de Kamer. Daarbij baseert zij zich onder andere op aandachtspunten die uit eerdere (Verantwoordings) onderzoeken naar voren zijn gekomen.

Ook brengt de Rekenkamer advies uit bij garanties en leningen, door bij te dragen aan het zogeheten Toetsingskader. Advies van de Rekenkamer wordt ook ingewonnen als de rijksoverheid overweegt een privaatrechtelijke rechtspersoon op te richten (artikel 4.7 CW).

De Algemene Rekenkamer bepaalt, als onafhankelijk Hoog College van Staat, zelf wat zij wil onderzoeken. Verzoeken tot onderzoek kunnen komen van de Kamer, ministers en staatssecretarissen. Een verzoek van de Kamer aan de Rekenkamer vereist een positief advies van de commissie voor de Rijksuitgaven en instemming van de plenaire vergadering.¹⁵



¹⁵ Artikel 7.4 Reglement van Orde van de Tweede Kamer.



7 De parlementaire behandeling van begrotingen

Prinsjesdag is een belangrijke dag in Den Haag: de start van de begrotingsbehandeling voor het nieuwe jaar. Traditiegetrouw spreekt de Koning in de Ridderzaal namens de regering de troonrede uit in een Verenigde Vergadering van Eerste en Tweede Kamer. Daarna biedt de minister van Financiën de Tweede Kamer het bekende koffertje met de Miljoenennota en de rijksbegroting aan en kan de feitelijke behandeling beginnen.

In het kort

- Daags na **Prinsjesdag** vinden de **Algemene Beschouwingen** plaats.
- Twee weken later volgen de **Financiële beschouwingen**.
- In de daaropvolgende maanden worden alle **begrotingshoofdstukken** successievelijk eerst in de betrokken commissie en dan plenair behandeld.
- De behandeling van het **Belastingplan** vormt feitelijk een onderdeel van de begrotingsbehandeling.
- Kamerleden kunnen voorstellen doen voor aanpassingen via **amendementen** op zowel de begrotingen als het Belastingplan.
- Zo mogelijk enkele weken voor het kerstreces voltooit de Tweede Kamer de behandeling van de gehele rijksbegroting, via afsluitende **stemmingen** over alle amendementen en begrotingswetten.
- De goedkeuring door de **Eerste Kamer** dient voor het kerstreces plaats te vinden. Daarmee is goedkeuring **voor 1 januari** door het parlement als geheel verzekerd.



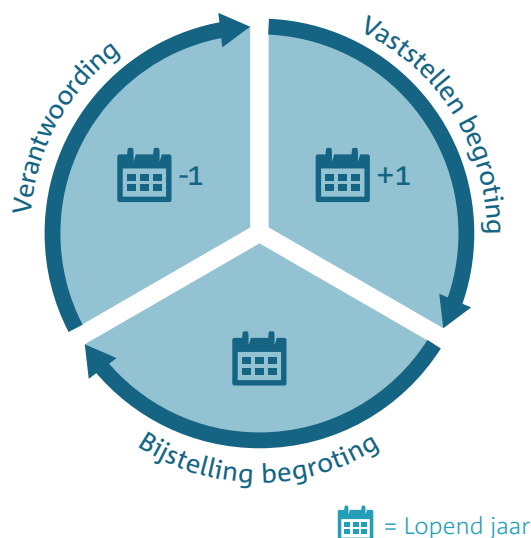
7.1 De rol van de Tweede Kamer gedurende de begrotingscyclus

Binnen een enkel kalenderjaar behandelt het parlement begrotingen die betrekking hebben op drie kalenderjaren; de begroting van het aankomende jaar, de bijstelling van de begroting van het lopende jaar en de verantwoording over de begroting van het voorgaande jaar.

De budgettaire nota's

Naast de **begrotingswetten** worden gelijktijdig zogeheten **budgettaire nota's** ingediend bij de Kamer. Deze krijgen vaak de meeste publieke belangstelling. Het gaat om de Miljoenennota, de Voorjaarsnota en de Najaarsnota. Deze nota's worden onder verantwoordelijkheid van de minister van Financiën ingediend en geven een totaaloverzicht van de 'toestand van 's Rijks financiën'. Budgettaire nota's schetsen het totaalplaatje dat ontstaat op basis van alle onderliggende begrotingen. Budgettaire nota's kunnen zelf niet worden geamendeerd.

De begrotingen die samenhangen met zowel de Voorjaarsnota als de Najaarsnota worden suppletioire begrotingen genoemd. Suppletioire begrotingen zijn begrotingswijzigingen gedurende het lopende jaar die als wetswijziging ter goedkeuring aan het parlement worden voorgelegd.



Verantwoordingsdag

Het slotstuk van de begrotingscyclus is Verantwoordingsdag, op de derde woensdag van mei.

Dan wordt het **Financieel Jaarverslag van het Rijk**

aangeboden, evenals alle jaarverslagen van de ministeries en de slotwetten. Het Financieel Jaarverslag van het Rijk is de tegenhanger van de Miljoenennota, in ieder geval in financiële zin. De jaarverslagen over de begrotingen zelf bevatten een financiële en beleidsmatige verantwoording over het gevoerde beleid.

Belangrijke speler hierbij is de Algemene Rekenkamer. De Rekenkamer stelt per jaarverslag een rapport op waarin zij een oordeel uitspreekt over de rechtmatigheid van de uitgaven, over de kwaliteit van de informatie evenals over de resultaten van het beleid. Mede op basis daarvan, besluit de Kamer om al dan niet **decharge** te verlenen aan de ministers voor de uitvoering van de begroting.

De slotwetten zijn de laatste suppletioire begrotingswetten uit de cyclus. Ze bevatten de definitieve uitgaven en ontvangsten (realisatiestanden). Meestal gaat het om kleine wijzigingen ten opzichte van de suppletioire wet behorende bij de Najaarsnota. In beginsel gaat het niet om beleidsmatige wijzigingen.

Hieronder is weergegeven welke documenten in welke fase van de begrotingscyclus door de Kamer worden ontvangen.

Tabel 1 Budgettaire nota's en begrotingen			
Budgettaire nota	Inhoud budgettaire nota	Bijbehorende begrotingswetten	Verschijningsdatum
Miljoenennota t+1	Overkoepelend beeld van de ontwerpbegrotingen t+1	Ontwerpbegrotingen t+1	Prinsjesdag t (derde dinsdag van september)
Voorjaarsnota t	Overkoepelend overzicht van financiële ontwikkelingen in eerste maanden van t plus overzicht van de grootste voorgestelde wijzigingen in de diverse begrotingen	1 ^e suppletioire begrotingswetten t	Uiterlijk 1 juni
Najaarsnota t	Overkoepelend overzicht van financiële ontwikkelingen in t (tot aan ongeveer oktober) plus overzicht van de grootste voorgestelde wijzigingen in de diverse begrotingen	2 ^e suppletioire begrotingen t	Uiterlijk 1 december
Financieel Jaarverslag Rijk t-1		Slotwetten t-1	Derde woensdag van mei



7.2 Behandeling Miljoenennota en begrotingen

De afzonderlijke begrotingswetten van de rijksbegroting worden behandeld door de betrokken commissies en daarna in plenaire debatten. Tegelijkertijd dienen de begrotingen ook in samenhang te worden beschouwd. Om die reden vangt de parlementaire behandeling aan met overkoepelende debatten. Eerst de Algemene Politieke Beschouwingen, gevolgd door de Algemene Financiële Beschouwingen.

Algemene Politieke Beschouwingen

Meestal debatteren de fractievoorzitters de woensdag en donderdag na Prinsjesdag in de Tweede Kamer met de minister-president over de hoofdlijnen van het kabinetsbeleid en de Miljoenennota voor het komende jaar. Dit plenaire debat staat bekend als de Algemene Politieke Beschouwingen. Hierbij is het voltallige kabinet aanwezig. In beginsel zijn ook alle Kamerleden present.

De regering stelt (doorgaans) de stukken op de vrijdag vóór Prinsjesdag onder embargo beschikbaar voor Kamerleden, medewerkers en journalisten. Het embargo geldt tot het moment waarop de Troonrede is uitgesproken. De stukken zijn tot het opheffen van het embargo vertrouwelijk. Ook de Macro Economische Verkenning van het CPB wordt op die dag onder embargo ter beschikking gesteld aan de Kamer.

Algemene Financiële Beschouwingen

Doorgaans debatteren de financiële woordvoerders van de Tweede Kamerfracties twee weken na Prinsjesdag met de minister van Financiën over het financieel-economisch beleid tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen. Bij dit debat staan vooral de Miljoenennota en bijbehorende adviezen en rapporten centraal.

7.3 Behandeling begrotingshoofdstukken

Na Prinsjesdag, de Algemene Politieke Beschouwingen en Algemene Financiële Beschouwingen, behandelt de Tweede Kamer de begrotingen van de diverse ministeries en begrotingsfondsen. Tijdens de behandeling van de afzonderlijke begrotingshoofdstukken, is het woord aan de (vaste) Kamercommissies en de vakministers.

De begrotingsbehandeling bestaat grofweg uit de volgende onderdelen:

1. Een schriftelijke vragenronde in commissieverband. Hierbij kunnen Tweede Kamerleden feitelijke vragen over de begroting stellen die door de minister beantwoord moeten worden.
2. Een plenair debat tussen de woordvoerders van de Tweede Kamerfracties en de betreffende bewindslieden. Tijdens dit debat kunnen de Tweede Kamerleden moties en amendementen (wijzigingsvoorstellen) indienen.

3. Commissies kunnen besluiten om delen van de begroting te behandelen in een wetgevingsoverleg tussen de woordvoerders van de Tweede Kamerfracties en de verantwoordelijke bewindslieden. Dat gebeurt vooral indien er herkenbare afzonderlijke beleidsonderdelen in de begroting zijn die zich daarvoor kwalificeren. Bijvoorbeeld: het mediadeel van de begroting van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) of het sportdeel van de begroting Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).
Evenals in een plenair debat kunnen Kamerleden in een wetgevingsoverleg moties en amendementen indienen. Er wordt evenwel uitsluitend gestemd in de plenaire zaal.

Ter voorbereiding op de behandeling van begrotings- en verantwoordingsstukken kunnen de vaste Kamercommissies besluiten rapporteurs aan te wijzen voor een begrotingsonderzoek. Het werken met rapporteurs maakt het mogelijk de stukken grondiger te analyseren. Vaak wordt vooraf bepaald op welk onderwerp of thema de rapporteurs zich zullen richten. Zie voor een nadere toelichting hoofdstuk 9.



7.4 Welke commissie behandelt welke begroting?

De commissie-indeling van de Tweede Kamer volgt de departementale indeling.¹⁶ Niettemin kunnen er meerdere ministers per departement zijn, kunnen departementen verantwoordelijk zijn voor meerdere begrotingen of zijn er andere bijzonderheden. Zo is de commissie Digitale Zaken verantwoordelijk voor de betreffende onderdelen uit de begrotingen van Binnenlandse Zaken (VII), Economische Zaken en Klimaat (XIII), en Justitie en Veiligheid (VI). Hiernaast volgt een schema, waaruit de belangrijkste bijzonderheden blijken.

¹⁶ Artikel 7.1, Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

Tabel 2 Schema begroting per departement en commissie (situatie 2021)

	Begroting	Verantwoordelijk departement	Behandelende commissie Tweede Kamer
I	De Koning	Algemene Zaken	Binnenlandse Zaken
IIA	Staten-Generaal	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Binnenlandse Zaken
IIB	Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten van de Gouverneurs	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Binnenlandse Zaken
IIIA	Algemene zaken	Algemene Zaken	Binnenlandse Zaken
IIIB	Kabinet van de Koning (met hoofdstuk IIIA in 1 begrotingswet opgenomen)	Algemene Zaken	Binnenlandse Zaken
IIIC	Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (met hoofdstuk IIIA in 1 begrotingswet opgenomen)	Algemene Zaken	Binnenlandse Zaken
IV	Koninkrijksrelaties	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Koninkrijksrelaties
V	Buitenlandse Zaken	Buitenlandse Zaken	Buitenlandse Zaken
VI	Justitie en Veiligheid	Justitie en Veiligheid	Justitie en Veiligheid
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Binnenlandse Zaken
VII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
IXA	Nationale Schuld	Financiën	Financiën
IXB	Financiën	Financiën	Financiën
X	Defensie	Defensie	Defensie
XII	Infrastructuur en Waterstaat	Infrastructuur en Waterstaat	Infrastructuur en Waterstaat
XIII	Economische Zaken en Klimaat	Economische Zaken en Klimaat	Economische Zaken en Klimaat
XIV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
XVII	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	Buitenlandse Zaken	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
A	Infrastructuurfonds	Infrastructuur en Waterstaat	Infrastructuur en Waterstaat
B	Gemeentefonds	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën	Binnenlandse Zaken
C	Provinciefonds	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën	Binnenlandse Zaken
F	Diergezondheidsfonds (met hoofdstuk XIV in 1 begrotingswet opgenomen)	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
H	BES-fonds (met hoofdstuk IV in 1 begrotingswet opgenomen)	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Koninkrijksrelaties
J	Deltafonds	Infrastructuur en Waterstaat	Infrastructuur en Waterstaat
K	Defensiematerieelfonds	Defensie	Defensie
L	Nationaal groeifonds	Economische Zaken en Klimaat	Economische Zaken en Klimaat



7.5 Behandeling Belastingplan

Jaarlijks wordt op Prinsjesdag het Belastingplan ingediend. Dit is een door de regering voorgesteld pakket wetsvoorstellen bestaande uit verschillende belastingmaatregelen die budgettaire consequenties hebben. Daarnaast wordt jaarlijks een wetsvoorstel *Overige fiscale maatregelen* ingediend met maatregelen die een beperkte of geen budgettaire consequentie hebben. Tot slot kunnen gelijktijdig andere fiscale wetsvoorstellen worden ingediend die hetzelfde behandeltraject volgen.

Bundeling van wetsvoorstellen: een omstreden methode

De bundeling van wijzigingsvoorstellen op meerdere belastingwetten in één Belastingplan is soms omstreden. Het legt grote **druk op het parlement** om in korte tijd veel, veelal technisch ingewikkelde, wetgeving te behandelen. Dit kan **ten koste** gaan van een **zorgvuldig** proces. Daarnaast is het kabinet zo in staat voorstellen waarvoor weinig steun bestaat, te ‘verpakken’ in een reeks van overige voorstellen waarvoor wel steun bestaat. Na de stemmingen over de amendementen staat een fractie dan voor een **lastige afweging**: tegenstemmen, wegens het onderdeel betreffende één belastingwet dat niet gesteund kan worden, of het hele pakket alsnog autoriseren, wegens de positieve elementen die andere belastingwetten betreffen. Naderhand staat de **Eerste Kamer** voor een soortgelijk **dilemma**.

Naar aanleiding van **toezeggingen** aan de Kamer bij de behandeling van het Belastingplan 2021 wordt gezien of, en hoe, fiscale wetgeving **beter** door het jaar heen **gespreid** kan worden.¹⁷ Met ingang van Prinsjesdag 2021 heeft het kabinet ermee ingestemd het Belastingplan, evenals de overige begrotingstukken, **onder embargo** vroegtijdig ter beschikking te stellen. Tevens stuurt het kabinet sinds 2022 in het voorjaar een zogenoemde fiscale beleids- en uitvoeringsagenda naar de Kamer, zodat er eerder kennis genomen kan worden van de contouren van het Belastingplan.

Beleidsinhoudelijk zijn fiscale regelingen (ook wel: fiscale subsidies, zoals heffingskortingen) vaak toebedeeld aan vakministers, omdat ze bijdragen aan specifieke beleidsdoelstellingen. Hierdoor is het van belang dat er bij de behandeling van fiscale maatregelen nauwe afstemming is tussen de inhoudelijk woordvoerder en de financieel woordvoerder. De laatste kan dan bepaalde zienswijzen inbrengen bij de behandeling van het Belastingplan. Een uitgebreidere toelichting op fiscale regelingen is te vinden in hoofdstuk 12.

Net als elk ander wetsvoorstel, kunnen belastingwetten worden geamendeerd. Logischerwijs is er vaak een samenhang met de begroting. Zo kan een amendement op een belastingwet dienen als dekking voor een amendement op een begrotingswet.

Waarom geen ‘Sociale zekerheidsplan’ of ‘Zorgplan’?

Uitgaven aan sociale zekerheid en zorg worden (deels) gedekt vanuit specifiek hiervoor geheven premies. Zoals in hoofdstuk 2 besproken, kennen die hiervoor hun eigen wetgeving.

Er is geen tegenhanger van het Belastingplan in de zin van een ‘Sociale zekerheidsplan’ of ‘Zorgplan’, waarin de wetgeving met budgettaire gevolgen voor deze onderdelen van de rijksbegroting is opgenomen. Dit heeft ermee te maken dat wet- en regelgeving op die terreinen **minder vaak afhankelijk is van inwerkingtreding op 1 januari**.

Voor zover dat wel het geval is, is sprake van gedelegeerde regelgeving, op basis waarvan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) onder meer de premietarieven voor sociale verzekeringen kan vastleggen, alsmede het niveau van het minimumloon, en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) bijvoorbeeld pakketaanspraken voor de Ziekte-wetverzekering kan vaststellen.

Wijzigingen die **omvangrijker** van karakter zijn, zoals de duur van de WW, worden in **afzonderlijke wetten** behandeld.

¹⁷ Zie de Kamerbrief over betere werkwijze Belastingplan van 16 april 2021, Handelingen II, vergaderjaar 2020-2021, 35 572, nr. 85.



7.6 Stemmingen over begrotingen en Belastingplan

De begrotingsbehandelingen worden, verspreid over de maanden september, oktober en november, geagendeerd op de vergaderkalender van de Tweede Kamer. De behandeling komt grotendeels neer op een beleidsdebat, waarbij de leden elk onderwerp kunnen aansnijden dat verband houdt met het betreffende beleidsterrein. Tijdens het debat kunnen moties worden ingediend. Amendementen kunnen al worden ingediend vanaf het moment van indiening van de wetsvoorstellen (Prinsjesdag).

De stemmingen over moties vinden doorgaans plaats in de week na de plenaire behandeling van

de desbetreffende begroting. Dat is ook het geval voor wat betreft delen van de begroting, die in een Wetgevingsoverleg worden behandeld.

De *stemmingen* over de amendementen, op alle begrotingen, vinden echter plaats op één moment, in beginsel eind november. Dit ene moment zorgt voor de mogelijkheid dat alle amendementen in samenhang met elkaar kunnen worden gezien. De Tweede Kamer streeft ernaar hier enkele weken voordat het kerstreces aanvangt over te stemmen (vaak nog net voor of omstreeks 1 december).

De achterliggende reden is dat de Eerste Kamer de begrotingswetten dan nog kan behandelen voor het einde van het jaar. De begrotingen dienen immers te worden vastgesteld voor 1 januari van het nieuwe jaar.¹⁸ Dat wordt vergemakkelijkt doordat de Eerste Kamer begrotingswetten doorgaans als hamerstuk behandelt.

De stemmingen over het Belastingplan vinden over het algemeen uiterlijk half november plaats in de Tweede Kamer. Dit tijdstip is eveneens vastgesteld met het oog op een tijdige behandeling in de Eerste Kamer. De Eerste Kamer op haar beurt dient belastingwetten uit het Belastingplan voor 1 januari te behandelen, omdat veel fiscale wetgeving erop is ingericht op dat moment in te gaan.

Het Belastingplan kan onderdelen bevatten die niet al op 1 januari van het komende jaar van kracht worden, maar pas op latere momenten, bijvoorbeeld 1 juli of zelfs 1 januari van het jaar daarop. De reden van dergelijke uitgestelde inwerkingtredingen is dat er tijd nodig is om een zorgvuldige uitvoering voor te bereiden.

¹⁸ Artikel 2.24 CW en artikel 4, derde lid Verordening (EU) nr. 473/2013).



8 Behandeling van bijstellingen van begrotingen

Nadat begrotingen zijn vastgesteld volgt de uitvoering. Dit leidt regelmatig tot bijstellingen van de begrotingen. Er zijn daarbij vaste momenten waarbij de Kamer in staat wordt gesteld de vinger aan de pols te houden. Daaronder vallen in elk geval de Voorjaarsnota en de Najaarsnota.

In het kort

- De **Voorjaarsnota**, plus bijbehorende eerste suppletore begrotingen is de eerste bijstelling van de begroting in het jaar en wordt uiterlijk voor het zomerreces behandeld.
- De **Najaarsnota**, plus bijbehorende tweede suppletore begrotingen is de tweede bijstelling van de begroting in het jaar en wordt uiterlijk in december behandeld.
- **Decemberbrieven** wijzen de Kamer op de allerlaatste bijstellingen en gaan alleen ter kennisneming naar de Kamer. Deze zijn dan nog niet verwerkt in wetgeving.
- **Tussentijdse bijstellingen** zijn mogelijk via incidentele suppletore begrotingswetten.
- Zowel de eerste als tweede **suppletore begrotingswetten**, als ook incidentele suppletore begrotingswetten behoeven **autorisatie** door het parlement en kunnen worden **geamendeerd** door de Tweede Kamer.

8.1 Voorjaarsnota en eerste suppletore begrotingen

Ministers voeren beleid uit en doen uitgaven op basis van de vastgestelde begrotingswetten. De minister van Financiën houdt de Tweede Kamer op de hoogte van de uitgaven via budgettaire nota's. De eerste nota van het lopende begrotingsjaar, de Voorjaarsnota, geeft de situatie weer ten opzichte van de goedgekeurde begroting en schetst het beeld van de vier daarop aansluitende jaren. In de nota staan voorstellen over wijzigingen die nodig zijn in de uitgaven en inkomsten. De Voorjaarsnota wordt uiterlijk op 1 juni naar de Kamer gestuurd. De afgelopen jaren is deze echter reeds in april verschenen.

De Voorjaarsnota is geen wet maar de bijbehorende eerste suppletore begrotingswetten, die corresponderen met de begrotingswetten die bij de Miljoenennota worden ingediend, zijn dat wel.





Geen adviserende rol Raad van State

Anders dan bij de Miljoenennota speelt de Raad van State formeel geen adviserende rol bij de Voor- of Najaarsnota of suppletoire begrotingen. De reden is dat het 'horen' van de Afdeling advisering achterwege kan blijven bij wetsvoorstellen tot wijziging van de begroting van het Rijk en dat de Raad evenmin ongevraagd advies uitbrengt bij deze budgettaire nota's.¹⁹ De afgelopen jaren heeft de Raad van State echter in haar Voorjaarsrapportage over het Stabiliteitsprogramma ook aandacht besteed aan de Voorjaarsnota (zie ook paragraaf 6.4).

Typering Voorjaarsnota

In de Voorjaarsnota komen in principe dezelfde onderwerpen aan de orde als in de Miljoenennota, zoals het beeld van de economie en overheidsfinanciën, een inschatting van het EMU-saldo en de EMU-schuld, de uitgaven van het lopend kabinetsbeleid en specifieke onderwerpen, zoals de uitgaven van de noodmaatregelen vanwege de corona-uitbraak. De opbouw van de Voorjaarsnota wordt nader toegelicht in hoofdstuk 14.

De eerste suppletoire begrotingen

Meevallers, tegenvallers en beleidswijzigingen gedurende het begrotingsjaar leiden tot veranderingen in de lopende begroting. Deze worden verwerkt in de zogenoemde suppletoire begrotingswetten. Suppletoire begrotingen zijn dus eigenlijk aangepaste versies van de begrotingen. Deze vallen eveneens onder het budgetrecht van de Kamer. Dit betekent dat de Kamer de suppletoire begrotingen moet autoriseren en dat zij deze begrotingen kan amenderen. Dit geldt echter alleen voor de aanpassingen voor het lopende jaar.

Het voorjaar is tevens het moment waarop het kabinet besluit over het al dan niet toekennen van de loon- en prijsbijstelling aan de departementen ter compensatie van stijgende lonen en prijzen. Tot aan dat moment zijn deze middelen opgenomen in een zogeheten aanvullende post. Na toedeling aan de verschillende begrotingen worden deze in de eerste suppletoire begrotingswetten verwerkt. Ook de eindejaarsmarge wordt op dat moment uitgekeerd, en vaak wordt een deel van de middelen uit eventuele andere aanvullende posten (zoals de aanvullende post regeerakkoordmiddelen) overgeboekt naar de

betreffende begroting (zie ook hoofdstuk 12).

Kamerbehandeling

Over de Voorjaarsnota vindt veelal een plenair debat plaats nadat de antwoorden op feitelijke vragen (van de commissie voor de Financiën) over de Voorjaarsnota zijn ontvangen. De Kamer behandelt de suppletoire begrotingswetten per (vak)commissie veelal in de vorm van een schriftelijke inbreng (een feitelijke vragenronde, al dan niet gevolgd door een schriftelijk overleg). Hiervoor wordt een centrale inbrengdatum bepaald, en het kabinet wordt verzocht om te antwoorden binnen een bepaalde termijn, zodat nog voor het zomerreces gestemd kan worden over de eerste suppletoire begrotingen en eventuele amendementen daarop.

8.2 Najaarsnota en tweede suppletoire begrotingen

De Najaarsnota is de tweede nota met een tussentijds overzicht van de lopende begroting. In tegenstelling tot de Voorjaarsnota geeft deze echter geen beeld van de vier daarop aansluitende jaren. De Najaarsnota wordt uiterlijk op 1 december naar de Kamer gestuurd. De Najaarsnota is, net als de Voorjaarsnota geen wet, maar een budgettaire beleidsnota. De bijbehorende tweede suppletoire wetten behoeven echter wel autorisatie en kunnen worden geamendeerd.

Karakter Najaarsnota

In de Najaarsnota komen in principe dezelfde onderwerpen aan de orde als in de Voorjaarsnota, behalve dat deze geen bijlage heeft met uitgekeerde eindejaarsmarges. Deze hebben immers al plaatsgevonden bij de Voorjaarsnota. Wel komt de in=uit-taakstelling, de tegenhanger van de eindejaarsmarge, aan de orde. Deze wordt gedurende het lopende jaar gevuld met onderuitputting (onderbesteding) en meevallers. De uiteindelijke invulling daarvan komt in de Najaarsnota aan de orde.

De Najaarsnota bevat als regel geen grote beleidswijzigingen meer, omdat het feitelijke begrotingsjaar op 21 december sluit en beleidswijzigingen dan niet meer tot uitvoering kunnen komen. Het komt echter wel voor dat er nog beleidswijzigingen plaatsvinden,

¹⁹ Artikel 19a Wet op de Raad van State.

ook na de Najaarsnota. In 2020 kende de Najaarsnota relatief grote wijzigingen, als gevolg van de maatregelen in verband met de coronacrisis.

Inhoud tweede suppletoire begrotingen

De inhoud van de tweede suppletoire begrotingen komt in grote lijnen overeen met die van de eerste suppletoire begrotingen. De budgettaire standen worden gegeven ten opzichte van de standen uit de eerste suppletoire wetten.

Kamerbehandeling

Over de Najaarsnota vindt veelal een plenair debat plaats nadat de antwoorden op feitelijke vragen hierover (ingediend door de leden van de commissie voor de Rijksuitgaven) zijn ontvangen.

De Kamer behandelt de suppletoire begrotingswetten per commissie veelal in de vorm van een schriftelijke inbreng (veelal feitelijke vragenronde) waarbij een centrale inbrengdatum is bepaald. Het kabinet wordt verzocht om deze binnen een bepaalde termijn te beantwoorden, zodat nog voor het kerstreces gestemd kan worden over de tweede suppletoire begrotingen en eventuele amendementen daarop.

Net als bij de Voorjaarsnota is na de schriftelijke behandeling doorgaans sprake van slechts één plenair debat, waarbij de Najaarsnota en alle tweede suppletoire begrotingen gelijktijdig worden behandeld.



8.3 Incidentele suppletoire begrotingen

Naast de reguliere bijstellingen van de begroting in het lopende begrotingsjaar, kunnen ook *incidentele* begrotingswetten aan de orde zijn. Het gaat dan om uitgaven die wegens bijzondere omstandigheden niet kunnen wachten tot autorisatie tijdens de reguliere momenten uit de begrotingscyclus. In dat geval worden de voorstellen tot wijziging van een begroting eerder ter autorisatie aan de Kamer voorgelegd.

Incidentele suppletoire begrotingen (isb's) doen niets anders dan gewone suppletoire wetten: ze wijzigen de begroting van het lopende jaar. In bepaalde gevallen kan het daarbij ook om meerjarige bijstellingen gaan, bijvoorbeeld bij een 'herverkaveling' van delen van een departementale begroting.²⁰

Kamerbehandeling

Normaal gesproken wordt spaarzaam gebruik gemaakt van incidentele suppletoire begrotingen. Vooral gedurende de coronacrisis is zijn echter veelvuldig (tientallen) incidentele suppletoire begrotingswetten naar de Kamer gestuurd in verband met coronamaatregelen. Daarbij werd in vrijwel alle gevallen een beroep gedaan op artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet. Dit artikel voorziet in de mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen, verplichtingen aan te gaan en uitgaven te doen voordat de Staten-Generaal hiermee hebben ingestemd. Dit dient aantoonbaar in het belang van het Rijk te zijn en de Staten-Generaal moeten hier vooraf over zijn geïnformeerd.

Hoewel het aantal na de corona-crisis is verminderd, worden er nog altijd aanzienlijk meer ISB's verzonden dan voorheen gebruikelijk was. Zo kende het ministerie van Economische Zaken en Klimaat in 2022 nog altijd 10 ISB's voor uiteenlopende zaken (waaronder de overstromingsschade in Limburg en het prijsplafond).

²⁰ Zie bijvoorbeeld Handelingen II, vergaderjaar 2012-2013, 33 544, nr. 1 en 2, toen de begrotingsartikelen die betrekking hebben op Ontwikkelingssamenwerking werden overgebracht van de departementale begrotingsstaat Buitenlandse Zaken, naar de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Artikel 2.27 Comptabiliteitswet 2016 en het amendementsrecht

Gebruik maken van de **uitzonderingsbepalingen** uit artikel 2.27 CW raakt aan de praktische mogelijkheid om de desbetreffende incidentele suppletore begrotingswetten nog te **amenderen**. Immers, in wetgevingstechnische zin is een amendement mogelijk, maar het kan heel goed zijn dat de middelen die via de Kamerbrief waarin de uitgave en de komende incidentele suppletore begroting wordt aangekondigd, al zijn **uitgegeven**.

Het is dus zaak om als Kamer direct op de **eerste aankondiging** te reageren als een wijziging gewenst is, en niet af te wachten tot de desbetreffende formele incidentele suppletore begroting voorligt.

Wijziging van een begrotingswet die nog niet definitief is, omdat deze nog niet is goedgekeurd door Tweede of Eerste Kamer, worden net als bij een gewoon wetsvoorstel, nota's van wijziging genoemd. De Kamer buigt zich dan na indiening over het aldus gewijzigde wetsvoorstel, in dit geval de gewijzigde begrotingswet.

8.4 Decemberbrieven over de uitvoering van de begroting

De Comptabiliteitswet schrijft voor dat de Kamer schriftelijk moet worden geïnformeerd over alle 'majeure wijzigingen' (beleidsmatige mutaties) die zijn opgetreden na de Najaarsnota. Dat gebeurt via een zogeheten decemberbrief, die uiterlijk drie dagen voor het kerstreces ontvangen dient te worden.

Het toezenden van de decemberbrief voorkomt dat de Kamer pas bij de indiening van de slotwet (in mei) wordt verrast door financiële gevolgen van beleidsbeslissingen die de minister in december van het voorgaande jaar nog heeft genomen (dus na de Najaarsnota).



De Kamer heeft dan (in theorie) nog de mogelijkheid om bepaalde beleidskeuzes die na de Najaarsnota zijn gemaakt ter discussie te stellen. Amenderen is dan echter niet meer mogelijk. De begrotingswijzigingen (slotwetmutaties) worden in het voorjaar in de slotwet verwerkt en op dat moment geautoriseerd door de Kamer (zie ook hoofdstuk 9).

8.5 Amenderen op de lopende begroting

Net als bij de begrotingswetten die op Prinsjesdag worden ingediend, kan de Tweede Kamer de (incidentele) suppletore begrotingswetten amenderen. Een amendement kan door ieder individueel lid worden ingediend, zodra het betreffende begrotingswetsvoorstel in handen van een commissie is gesteld tot aan het moment dat het voorstel wordt aangenomen of verworpen. De betrokken bewindspersoon geeft een oordeel (ook wel appreciatie genoemd) over de amendementen voordat erover wordt gestemd.



9 Parlementaire behandeling van de jaarverslagen

Op Verantwoordingsdag, de derde woensdag in mei, biedt de minister van Financiën het Financieel Jaarverslag van het Rijk aan de Tweede Kamer aan. Dat gebeurt, net als op Prinsjesdag, in een speciaal koffertje. Het Financieel Jaarverslag laat zien wat de regering het afgelopen jaar heeft bereikt, wat daarvoor is gedaan en wat dat heeft gekost.

In het kort

- **Verantwoordingsdag** is bedoeld als tegenhanger van **Prinsjesdag**. Centraal staat de vraag: Is geleverd wat is beloofd?
- Het **Financieel Jaarverslag** blikt terug op de bereikte voortgang op gestelde doelen, middelen en kosten van beleid.
- Het verantwoordingskarakter wordt versterkt doordat tegelijkertijd de **Algemene Rekenkamer** de resultaten van haar **verantwoordingsonderzoek** presenteert.
- Op Verantwoordingsdag worden ook de **slotwetten** ingediend: de afsluiting van de begrotingen van het vorige jaar.
- Na goedkeuring van de slotwetten verlenen de Tweede Kamer en daarna de Eerste Kamer de bewindslieden **decharge** voor het gevoerde beleid.



9.1 Verantwoordingsdag, de derde woensdag van mei

'Woensdag, gehakt dag'

Op de derde woensdag in mei legt de minister van Financiën namens het kabinet verantwoording af over het beleid en de financiën van het afgelopen jaar. Op deze dag presenteert de minister van Financiën het Rijksjaarverslag, ofwel de jaarverslagen van alle ministeries en het Financieel Jaarverslag van het Rijk, waarin wordt teruggeblikt op de financiën en het beleid van het afgelopen jaar.

Verantwoordingsdag is bedoeld als tegenhanger van Prinsjesdag, met als centrale vraag of geleverd is wat er beloofd is. Alhoewel de derde woensdag in mei wel degelijk een belangrijk moment is in het parlementaire jaar, is de praktijk dat er politiek en maatschappelijk meer aandacht uitgaat naar de 'nieuwe' plannen op Prinsjesdag, dan naar wat eerdere plannen daadwerkelijk hebben opgeleverd.

Op Verantwoordingsdag wordt sinds een aantal jaren ook de Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals van het CBS uitgebracht, die kan worden betrokken bij de behandeling van de jaarverslagen.

Financieel Jaarverslag van het Rijk

Het Financieel Jaarverslag van het Rijk blikt terug op de financiën en het beleid van het afgelopen jaar.

Het verslag geeft antwoorden op vragen zoals:

- Hebben we bereikt wat we wilden bereiken?
- Hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen?
- Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?

Het Financieel Jaarverslag van het Rijk is een toelichting op het Rijksjaarverslag (jaarverslagen van alle ministeries), net zoals de Miljoenennota een toelichting is op de Rijksbegroting. Het geeft evenals de overige budgettaire nota's een economisch en budgettair beeld, een beeld van de ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten. Daarnaast gaat het Financieel Jaarverslag in op financieel management, zoals geschetst in de auditrapporten van de Auditdienst Rijk en het rechtmatigheidsonderzoek door de Algemene Rekenkamer. Andere belangrijke zaken die aan bod komen betreffen de beleidsinformatie en beleidsevaluatie, de besteding van EU-middelen, de financiële informatievoorziening en de financiële bedrijfsvoering.

Naast het Financieel Jaarverslag van het Rijk ontvangt het parlement op Verantwoordingsdag nog een overkoepelend jaarverslagstuk: de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR). Hierin staat hoe het Rijk in het verslagjaar heeft gewerkt aan de beleidsmatige ambities, en de realisatie daarvan, binnen het domein van de rijksbrede bedrijfsvoering. Het stuk wordt verzonden door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die zijn coördinerende bevoegdheden ontleent aan het 'Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen Rijksdienst'. Het doel van de Jaarrapportage is: zorgen voor rijksbrede eenheid, kwaliteit en efficiëntie van de bedrijfsvoering, met inbegrip van informatiesystemen en informatiebeveiliging.

De Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk gaat hiertoe met name in op de rol van het rijk als werkgever, duurzaamheid in de rijksbedrijfsvoering, de informa-

tievoorziening en op de organisatie, huisvesting en inkoop van het Rijk.



9.2 Verantwoordingsonderzoek Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer controleert elk jaar of de ministers het geld rechtmatig, dat wil zeggen volgens de regels besteden. Ook onderzoekt dit college of de bedrijfsvoering op de ministeries op orde is en beziet het, op een geselecteerd aantal terreinen, of het beleid de gewenste resultaten heeft gehad. De president van de Algemene Rekenkamer biedt de resultaten, het verantwoordingsonderzoek, aan de Kamer aan. Dit gebeurt tegelijkertijd met de aanbidding van de jaarverslagen aan de Kamer door de minister van Financiën. Het volledige verantwoordingsonderzoek bestaat uit de 'Staat van de rijksverantwoording', het rapport bij het Financieel Jaarverslag Rijk, en de onderscheiden rapporten bij de jaarverslagen van de afzonderlijke ministeries.

Toespraak president van de Algemene Rekenkamer

De aanbidding van het verantwoordingsonderzoek gaat doorgaans gepaard met een toespraak van de president van de Algemene Rekenkamer in de plenaire zaal van de Tweede Kamer. Hierin wordt veelal een overkoepelend thema geadresseerd, zoals de uitvoering of evaluatie van beleid.

Staat van de rijksverantwoording

In het rapport bij het Financieel jaarverslag van het Rijk geeft de Algemene Rekenkamer een verklaring van goedkeuring. Daarmee keurt zij de rijksrekening

van uitgaven en ontvangsten en de saldbalans van het Rijk goed. Daarnaast informeert zij de Staten-Generaal over het beheer van de ministeries en over de verantwoording die de ministers daarover afleggen in hun jaarverslagen. Als alles in orde is bevonden, kan het parlement vervolgens decharge verlenen aan de ministers: de ministers worden dan ontheven van hun verantwoordelijkheid voor het financieel beheer in een verslagjaar.

Rapporten bij de jaarverslagen

In de rapporten bij de jaarverslagen geeft de Algemene Rekenkamer aan of de verantwoordelijke ministers volgens de regels met belastinggeld zijn omgesprongen. Zij beoordeelt ook of de financiële informatie volledig en juist is weergegeven in het jaarverslag en in de saldbalans. Ook kijkt de Rekenkamer naar de bedrijfsvoering van het ministerie en geeft een oordeel over de beleidsinformatie die de minister in het jaarverslag heeft verstrekt. Fouten en onzekerheden die de Rekenkamer in het jaarverslag en in de saldbalans aantreft, worden opgenomen in het rapport bij het jaarverslag, net als eventuele problemen in de bedrijfsvoering van het betreffende ministerie.



Fouten, onzekerheden of problemen van serieuze aard zijn zogeheten 'onvolkomenheden'. Door deze expliciet te vermelden in de rapporten wordt het parlement daarover geïnformeerd. De vermelding

dient tevens als aansporing richting de betrokken minister om de bedrijfsvoering te verbeteren. Zie voor meer informatie over het verantwoordingsonderzoek de website van de Algemene Rekenkamer en hoofdstuk 15.

Reikwijdte bevoegdheden Algemene Rekenkamer

Op grond van de Comptabiliteitswet is de Algemene Rekenkamer bevoegd voor de **rijksoverheid**; gemeenten en provincies hebben hun eigen controlerende organen. De comptabiliteitswet kent de Rekenkamer ook een taak toe bij **rechtspersonen met een wettelijke taak**, die bekostigd worden via wettelijke heffingen.

De Rekenkamer is wel bevoegd voor wat betreft de controle op rijksuitgaven in Caribisch Nederland, maar heeft geen taken en bevoegdheden in de Caribische Landen van het Koninkrijk.

9.3 Jaarafsluiting, slotwet en decharge

Jaarafsluiting en slotwet

De verantwoordingsfase start direct na afloop van het begrotingsjaar. Op 31 december wordt het jaar 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, die daarom tegelijk met het Jaarverslag wordt aangeboden aan de Tweede Kamer.

De slotwet is de laatste wet in de begrotingscyclus, waarmee de geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten formeel in overeenstemming worden gebracht met de uiteindelijke realisaties. De slotwet laat in feite een iets uitgebreider overzicht zien van de verantwoordingsstaat uit het jaarverslag, waar de mutaties niet zijn uitgesplitst.

Zoals het woord al aanduidt, de slotwet is een wet, en behoeft dus stemming (ook al is het mosterd na de



maaltijd). Omdat het begrotingsjaar met de slotwet wordt afgesloten, is amendering daarvan niet zinvol. Politieke opvattingen over de slotwet kunnen kenbaar worden gemaakt door het al dan niet verlenen of voorwaardelijk verlenen van decharge (zie hieronder).

Decharge

Met de aanbieding van het jaarverslag verzoeken de betreffende ministers, onder verwijzing naar de artikelen 2.37 en 2.40 van de Comptabiliteitswet 2016, aan beide Kamers van de Staten-Generaal om hen decharge te verlenen over het gevoerde financiële beheer. Dit verzoek om decharge is opgenomen in hoofdstuk 1 van elk jaarverslag. Decharge wordt niet eerder verleend dan nadat een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer is ontvangen en de slotwet is aangenomen.²¹

Decharge wordt in het recht voor rechtspersonen omschreven als het verlenen van kwijting aan een bestuurder voor het gevoerde beleid. In de politiek heeft het een overeenkomstige betekenis, met die beperking dat *beide* Kamers moeten instemmen met de manier waarop het begrotingsgeld daadwerkelijk is besteed. Zowel de voorzitter van de Tweede Kamer als van de Eerste Kamer maakt van de decharge op het betrokken jaarverslag een aantekening, waaruit de verlening van de decharge en de datum waarop die heeft plaatsgevonden, blijken. Deze aantekening wordt, in het geval van de Tweede Kamer naar de Eerste Kamer gezonden, en in het geval van de Eerste Kamer naar de minister van Financiën.

Beide Kamers kunnen voor hun oordeel steunen op het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het financieel beheer. Daarbij kan een eigen weging worden gemaakt van de aard en ernst van de tekortkomingen die de Algemene Rekenkamer signaleert en de reacties van de bewindspersonen hierop. Ook kunnen zij daarnaast informatie van andere bronnen en het nakomen van nadere afspraken tussen de Kamer en de bewindspersonen rondom de begrotingsuitvoering, zoals toezeggingen en moties, in hun oordeel betrekken.

Pas als de jaarverslagen en de slotwetten zijn aangenomen en decharge voor het gevoerde financieel beheer is verleend, is het kabinet niet langer verantwoordelijk voor de rijksbegroting van het afgesloten jaar.

9.4 Kamerbehandeling verantwoordingsstukken

Plenair verantwoordingsdebat

Over de verantwoordingsstukken, het verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer en de Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals van het CBS vindt veelal een plenair verantwoordingsdebat plaats, nadat de antwoorden op feitelijke vragen over de stukken binnen zijn. Bij de introductie van Verantwoordingsdag in 2000, werd gehoopt dat het debat naar aanleiding van de verantwoordingsstukken zou worden gehouden met de fractievoorzitters en (met name) de minister-president. In de praktijk voeren meestal de woordvoerders Financiën of Rijksuitgaven het woord. Van de zijde van het kabinet zijn ook aanwezig de minister van Financiën en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De laatste is aanwezig als coördinerend verantwoordelijke voor de bedrijfsvoering van het Rijk (zie ook hoofdstuk 15).

Commissiebehandeling

Daarnaast worden de afzonderlijke jaarverslagen en rapporten van de Algemene Rekenkamer bij de jaarverslagen per commissie behandeld. Zo worden steevast feitelijke vragen gesteld over het jaarverslag, de slotwet en het verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer. Ook wordt – indien de betrokken commissie dit verzoekt – een technische briefing verzorgd door de Algemene Rekenkamer en vindt desgewenst een wetgevingsoverleg plaats. Een wetgevingsoverleg wordt veelal gecombineerd met het aanwijzen van rapporteurs die namens de commissie een begrotingsonderzoek uitvoeren. In zo'n wetgevingsoverleg is het gebruikelijk dat rapporteurs eerst het woord krijgen om hun bevindingen te delen.

De datum voor de inbreng van feitelijke vragen over de verantwoordingsstukken wordt centraal door de commissie voor de Rijksuitgaven vastgesteld, op een zodanig tijdstip dat de behandeling van de verantwoordingsstukken in de Tweede Kamer voor het zomerreces kan worden afgerond.

Begrotingsonderzoek

Indien commissies ervoor kiezen om een wetgevingsoverleg te houden om het begrotingsonder-

²¹ Artikel 7.14, tweede lid van de Comptabiliteitswet 2016.

zoek vorm te geven, worden veelal een of meerdere leden van de commissie als rapporteurs aangesteld die namens de commissie dat onderzoek doen. De commissies wijzen in dat geval ook vaak de (beleids) thema's aan, die nader zullen worden bekeken.

Controlekaart begroting en verantwoording

Bij het controleren van de verantwoording kunnen Kamerleden/rapporteurs gebruikmaken van de Controlekaart begroting en verantwoording. Daarop staan zes hoofdvragen die een Kamerlid kan stellen bij het controleren van de begroting en de verantwoording:

- Wat is het beeld van het beleidsterrein op hoofdlijnen?
- Welke doelen zijn gepland/behaald?
- Welke prestaties zijn gepland/geleverd?
- Wat gaat het kosten/heeft het gekost?
- Wat is het oordeel over de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid?
- Welke conclusies en aanbevelingen hebben de rapporteurs aan de commissie?

De rapporteurs presenteren hun bevindingen aan de commissie en op basis daarvan wordt de inbreng van de commissie richting de bewindspersonen bepaald. Veelal zijn dit conclusies en concrete verzoeken aan de minister ter verbetering van de informatiepositie en controle van de Kamer. Ook geven de rapporteurs vaak een advies omtrent dechargeverlening aan de commissie.

Vervolgens wordt in het wetgevingsoverleg een verkorte presentatie gegeven van de bevindingen, conclusies en verzoeken van de rapporteurs namens de commissie. Nadat de minister heeft geantwoord, volgt de individuele inbreng van de afzonderlijke Kamerleden en worden eventueel moties ingediend.

Afhankelijk van het debat wordt aan het eind van het overleg door de betrokken commissie besloten of decharge kan worden verleend. De commissie voor de Rijksuitgaven verzamelt alle oordelen van de commissies over dechargeverlening en brengt in een brief advies uit aan de Kamer over de dechargeverlening voor het door de ministers gevoerde financiële beheer. Dechargeverlening is

immers uiteindelijk een besluit van de Kamer en niet van de commissies.

Plenaire afronding

Pas als de jaarverslagen en de slotwetten zijn aangenomen en decharge voor het gevoerde financieel beheer is verleend, is het kabinet niet langer verantwoordelijk voor de rijksbegroting van het afgesloten jaar.

De Kamer stemt dan plenair over eventuele moties die zijn ingediend bij de behandeling van de jaarverslagen en over de slotwetten. Ook het advies van de commissie voor de Rijksuitgaven wordt daarbij betrokken.

Indien leden van een commissie van mening zijn dat niet (zonder meer) decharge verleend kan worden, ook niet na eventuele toezeggingen, zal hiervoor een motie ingediend moeten worden. Er zijn in beginsel drie typen moties denkbaar, met verschillende uitkomsten voor het proces van dechargeverlening:

1. Motie voor dechargeverlening maar met kanttekeningen/bepaalde kwalificaties;
2. Motie voor opschorten dechargeverlening totdat is voldaan aan bepaalde eisen;
3. Motie tot onthouden dechargeverlening.

Het eerste type motie houdt in dat decharge feitelijk wordt verleend, maar met kanttekeningen en/of aanvullende eisen. De Kamer kan in de motie bepaalde kwalificaties geven over het gevoerde financieel beheer en/of verbeteringen eisen, maar zonder dit te koppelen aan het formeel verlenen van decharge.

Het tweede type motie houdt in dat decharge (nog) niet wordt verleend, zolang niet voldaan is aan eisen die de Kamer in de motie heeft gesteld.

Het derde type motie houdt in dat decharge wordt onthouden. In de praktijk wordt dit gezien als een zwaar middel dat kan worden opgevat als een motie van wantrouwen.





Deel 4

Kenmerken van het Nederlandse begrotings- en evaluatiestelsel

Na het lezen van het vierde deel van dit boek weet de lezer:

- Hoe het begroten via begrotingshoofdstukken en via begrotingsfondsen verloopt
- Dat de rijksbegroting in hoofdzaak het verplichtingen-kasstelsel hanteert en wat daarvan de belangrijkste karakteristieken zijn
- Dat een groot deel van de sociale uitkeringen en de zorgkosten niet via de rijksbegroting wordt gefinancierd, maar via de sociale fondsen in de zorg en de sociale zekerheid
- Wat inkomstenkaders zijn en wat uitgavenplafonds inhouden en welke functie deze hebben in het beheer van de rijksfinanciën als geheel
- Hoe gewerkt wordt aan verbetering van de toegankelijkheid van het (ingewikkelde) Nederlandse begrotingsstelsel
- Welke rol beleidsevaluatie en beleidsonderzoek spelen bij de vormgeving van nieuw beleid en wat de belangrijkste ontwikkelingen zijn op dit gebied in de laatste jaren
- Hoe het breed welvaartsbegrip zich ontwikkelt via de Monitor Brede Welvaart en hoe dit begrip langzaam een plaats krijgt in het begrotingsproces



10 Het begrotingsstelsel

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de rijksbegroting is opgebouwd vanuit het gezichtspunt van het door het Rijk gehanteerde *begrotingsstelsel*, en de bijbehorende boekhouding, het *verslaggevingsstelsel*. In grote lijnen gaat dit dus om een financiële en boekhoudkundige invalshoek. Maar hoe technisch dit ook mag lijken, ook de financiële huishouding en de boekhouding vormen een essentieel onderdeel van de parlementaire controle.

In het kort

- Verschillende types begrotingen zijn **begrotingshoofdstukken** en **begrotingsfondsen**. Andere publieke uitgaven vinden plaats via de **sociale fondsen**.
- De rijksoverheid hanteert voor het begroten en verantwoorden van de uitgaven en inkomsten in hoofdzaak het **verplichtingen-kasstelsel**, met het kalenderjaar als grens.
- Er zijn bijzondere voorzieningen om **over de jaargrenzen** heen te begroten.
- De begroting bestaat uit drie delen: **Rijk, Sociale Zekerheid en Zorg**. Voor elk daarvan is een uitgavenplafond vastgesteld. Sinds 2023 is er het deel 'Investerings' bijgekomen, ook met een eigen uitgavenplafond. Daarnaast kent de begroting een inkomstenkader, bedoeld om de lastenontwikkeling te monitoren. De meeste uitgaven **Sociale Zekerheid en Zorg** staan niet in begrotingswetten; ze zijn **premiegefinancierd**.
- Europese begrippen als EMU-tekort en EMU-schuld staan centraal in het begrotingsbeleid; maar niet alle begrotingsuitgaven zijn **EMU-relevant**.

- Alle **'buitenland'-uitgaven** op de begroting worden met elkaar in verband gebracht in de **Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)**.
- De rijksoverheid gebruikt naast het **verplichtingen-kasstelsel**, waar zinvol (elementen) van het **baten-lastenstelsel**.
- **Internationaal** wordt aan baten-lasteninformatie een steeds **grotere waarde** toegekend.
- Initiatieven voor een meer **toegankelijke** begroting worden onderzocht; resultaten daarvan zijn in 2022 te verwachten.

10.1 Begroten via begrotingshoofdstukken

In principe omvat de rijksbegroting één hoofdstuk per departement. Een aantal specifieke hoofdstukken heeft betrekking op onder meer de begrotingen voor de Koning en de Staten-Generaal. Daarnaast kent de rijksbegroting zeven begrotingsfondsen. Voor het jaar 2021 is aan de rijksbegroting het hoofdstuk voor het Nationaal Groeifonds toegevoegd. Dit hoofdstuk valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken en Klimaat. Het betreft een tijdelijk hoofdstuk totdat er met een instellingswet een begrotingsfonds voor is opgericht. Het Defensiematerieelfonds is in 2021 eveneens voor de eerste keer opgenomen in de begroting.

Er zijn twee soorten begrotingshoofdstukken: departementale en niet-departementale begrotingshoofdstukken. Het belangrijkste onderscheid



is dat niet-departementale begrotingshoofdstukken uitsluitend beleidsartikelen kennen.²² Alle overige artikelen, zoals bijvoorbeeld Apparaat (kosten van het ambtelijk apparaat) en Algemeen (een rest-artikel) van zowel het departementale als het niet-departementale hoofdstuk worden verantwoord op het departementale hoofdstuk. Zo telt het begrotingshoofdstuk Buitenlandse Zaken (V) de apparaatskosten van zowel dit hoofdstuk, als van het hoofdstuk Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII).

De Comptabiliteitswet kent ook de mogelijkheid om een programmabegroting in te stellen, waarbij voor een minister die niet belast is met de leiding van een ministerie, bepaalde ontvangsten en uitgaven afzonderlijk van de afzonderlijk van een of meer departementale begrotingen worden beheerd. Voormalige programmabegrotingen zijn bijvoorbeeld Jeugd en Gezin, en Wonen en Rijksdienst.

10.2 Begroten via begrotingsfondsen

Met begrotingsfondsen blijven budgetten meerjarig beschikbaar voor bepaalde doelen. Dit in tegenstelling tot de reguliere begrotingen, waarbij niet-uitgegeven middelen, overeenkomstig de uitgangspunten van het verplichtingen-kasstelsel, aan het einde van het begrotingsjaar terugvloeien naar de schatkist. Zo kunnen bijvoorbeeld vertragingen in projecten worden opgevangen en kunnen meerjarige projecten gemakkelijker worden begroot. Momenteel kent de rijksbegroting acht begrotingsfondsen: het Infrastructuurfonds, het Gemeentefonds, het Provinciefonds, het BES-fonds,²³ het Deltafonds, het Diergezondheidsfonds²⁴, het Defensiematerieelfonds en het Nationaal Groeifonds. Daarnaast zijn er twee fondsen in oprichting: het Klimaatfonds en het Transitiefonds.

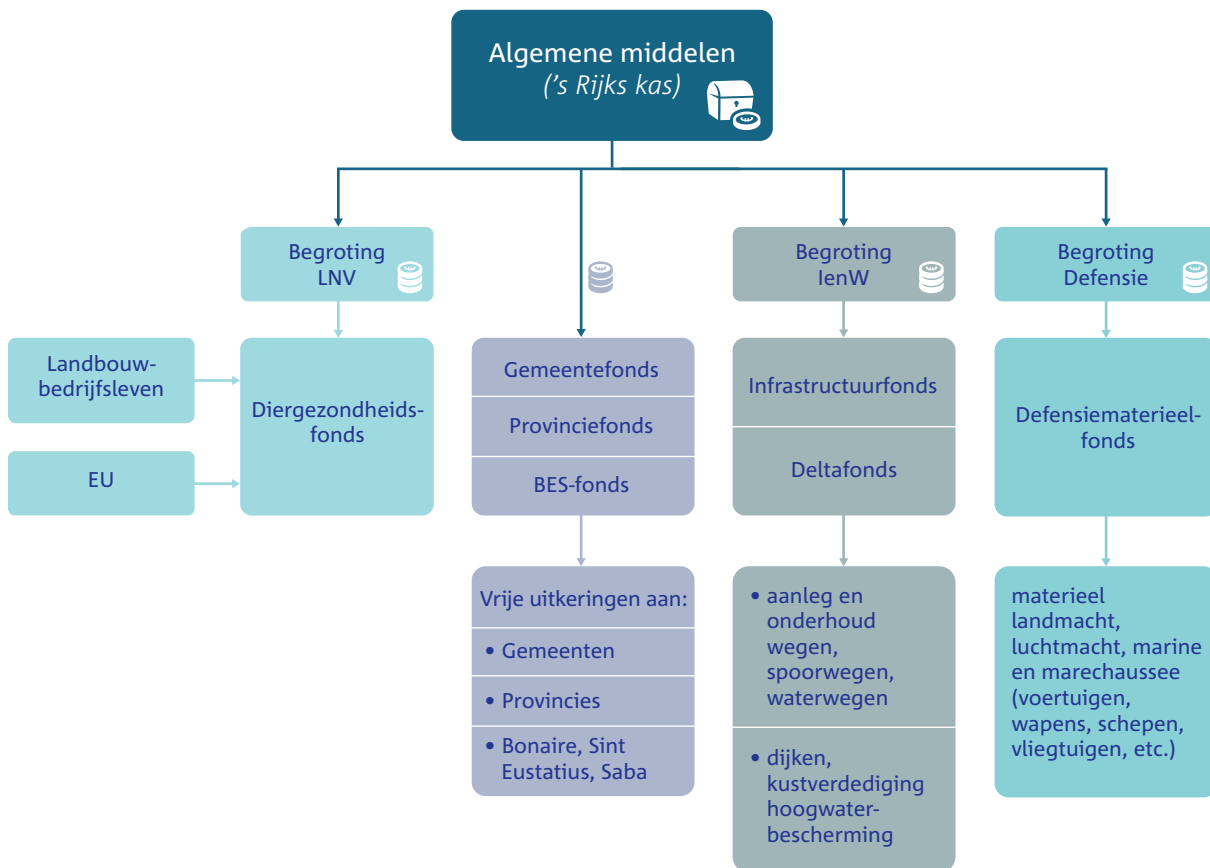
Begrotingsfondsen staan beschreven in artikel 2.11 van de Comptabiliteitswet. Begrotingsfondsen dienen te worden opgericht met een zogenoemde instellingswet, waarin onder meer duidelijk wordt gemaakt wat de aard is van de ontvangsten en uitgaven en welke minister de verantwoordelijkheid ervoor draagt. Begrotingsfondsen betreffen veelal omvangrijke investeringen of complexe constructies waar structureel voldoende middelen voor beschikbaar moeten zijn, maar die lastig exact te plannen zijn. De fondsen met een investeringskarakter (Infra-structuurfonds, Deltafonds, Defensiematerieelfonds en Nationaal Groeifonds) worden gevoed vanuit de begrotingen van het moederdepartement. Ook het Klimaatfonds en het Transitiefonds worden als investeringsfondsen gezien.

Gemeentefonds, Provinciefonds en BES-fonds hebben een ander karakter: zij dienen om de medeoverheden, gemeenten, provincies en de openbare lichamen ('gemeenten') in Caribisch Nederland, structureel te voorzien van voldoende middelen om hun taken en verantwoordelijkheden te kunnen uitoefenen. Dit in aanvulling op hun overige inkomsten. Deze drie fondsen worden gevoed vanuit de algemene middelen.

Het Gemeentefonds en het Provinciefonds zijn wettelijk verankerd in de Financiële-verhoudingswet. De omvang van beide fondsen wordt jaarlijks bepaald in het gebruikelijke begrotingsproces. Ze bewegen mee met de rijksuitgaven. Extra uitgaven en bezuinigingen hebben direct invloed op de omvang van beide fondsen. Deze beweging heet 'accres' en staat ook wel bekend als de 'trap-op-trap-af'-systematiek. De omvang verandert ook bij nieuwe taken en verantwoordelijkheden. Het BES-fonds, dat is gegrond in de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, kent deze systematiek niet.

²² Uitzondering daarop is de krachtens artikel 2.1, lid 5b CW als niet-departementale begroting aangewezen begroting voor Koninkrijksrelaties, waarin wel een niet-beleidsartikel 'apparaat' is opgenomen.

Figuur 2 Financieringsstromen begrotingsfondsen



Het Diergezondheidsfonds is een begrotingsfonds waaruit de kosten worden betaald die verband houden met het tegengaan van besmettelijke dierziekten en infecties van die van dieren op mensen worden overgedragen. Het wordt normaal gesproken voor bijna een derde deel gefinancierd vanuit de begroting voor LNV (XIV) en voor bijna twee derde deel uit heffingen die betaald worden door het bedrijfsleven.²³ Een kleiner deel van de ontvangsten komt uit de middelen die de Europese Unie ter beschikking stelt in verband met het weren en bestrijden van besmettelijke dierziekten.

Enkele bijzondere (begrotings)fondsen

Er zijn nog enkele andere fondsen, met een divers karakter. Het gaat onder andere om:

- Het btw-compensatiefonds, een begrotingsfonds waaruit gemeenten en andere decentrale overheden

worden gecompenseerd voor een belangrijk deel van de door hen betaalde omzetbelasting. Het is bedoeld om btw weg te nemen als factor in de afweging van decentrale overheden tussen ‘uitbesteden’ van diensten en activiteiten, en ‘inbesteden’ (uitvoering door de eigen organisatie). Het btw-compensatiefonds heeft geen eigen hoofdstuk, maar wordt verantwoord op artikel 6 van het begrotingshoofdstuk Financiën.

- De begrotingsreserve Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE-, SDE+-, en SDE++-uitgaven). Dit is geen begrotingsfonds in de eigenlijke zin van het woord, maar door de combinatie van afgezonderde reserve en gereserveerde ontvangsten uit de Opslagregeling Duurzame Energie (ODE) toont deze reserve gelijkenis met een begrotingsfonds.
- Revolverende fondsen, waaruit leningen aan

²³ In bijzondere omstandigheden wordt hiervan afgeweken. De overheid heeft bijvoorbeeld de kosten van de ruiming van nertsfokkerijbedrijven in verband met de bestrijding van corona voor haar rekening genomen.

bedrijven of particulieren worden bekostigd.²⁴ Deze fondsen kunnen ook door derden worden beheerd, waarbij sprake is van een afzondering van bepaalde ontvangsten en uitgaven van de overige rijksuitgaven en -ontvangsten. Een storting aan een dergelijk fonds valt onder het budgetrecht van het parlement en wordt verantwoord als een uitgave op een regulier begrotingshoofdstuk.

10.3 Het verplichtingen-kasstelsel

De rijksbegroting hanteert overwegend het verplichtingen-kasstelsel, ingevoerd als onderdeel van de Operatie Comptabel Bestel uit 1986.²⁵ Kenmerkend voor dit stelsel is dat begroot, geregistreerd en verantwoord wordt op basis van de aangegane verplichtingen en de daadwerkelijke uitgaven en ontvangsten in enig jaar. Het verschil tussen uitgaven en ontvangsten is het kassaldo, dus ofwel een financieringstekort, ofwel een financieringsoverschot.

Kasstelsel en baten-lastenstelsel

Binnen een **kasstelsel** is het moment van het feitelijk uitgeven of ontvangen van geld maatgevend voor opname in de begroting en de verantwoording. De primaire grootheden van een kasstelsel zijn uitgaven, ontvangsten en het kassaldo (tekort of overschot). Het kasstelsel is **relatief eenvoudig**. Het laat niet veel ruimte voor interpretatie en is objectief. Anderzijds blijven **onderdelen** van de financiële realiteit deels of geheel **buiten beeld**, bijvoorbeeld bezittingen, schulden en kosten.

Om deze beperkingen enigszins te verminderen kunnen via de saldbalans bepaalde financiële posten naar het volgende begrotingsjaar worden overgedragen. Daarnaast is voorzien in tal van **extra financiële overzichten** om ontbrekende informatie alsnog inzichtelijk te maken. De keerzijde daarvan is een grotere **complexiteit**.

Een **baten-lastenstelsel** registreert en verantwoordt primair **kosten en opbrengsten**. Deze worden toegerekend aan de periode waarin de prestaties en/of producten worden geleverd. Dit systeem brengt de omvang en de samenstelling van vermogen (financiële positie) en resultaat (exploitatiesaldo) **systematisch** in beeld, alsmede de herkomst en besteding van de financiële middelen. Kenmerkende overzichten zijn de staat van baten en lasten (winst- en verliesrekening), de balans en de toelichtingen daarbij. Deze overzichten worden veelal aangevuld met een kasstroomoverzicht.

Tegenover deze **meer complete weergave en dit grotere inzicht** staan **waarderings- en toerekeningsvraagstukken**. Er zijn regels nodig om lijn aan te brengen in de verslaggevingspraktijk, zoals de vraag hoe je bezit waardeert: op basis van de actuele waarde of op basis van de historische kostprijs?

Bepalend in een kasstelsel is de datum waarop de betaling is verricht of transactie is aangegaan (artikel 2.15 CW). Dit kan een vertekend beeld geven van de financiële positie van het Rijk, omdat daarmee bepaalde financiële verplichtingen buiten beeld blijven. Om dit zoveel mogelijk te ondervangen kent het stelsel een aantal aanpassingen:

- De Comptabiliteitswet (artikel 2.13) bepaalt dat de begrotingsstaten niet alleen een raming bevatten van inkomsten en uitgaven, maar ook een raming van de verplichtingen in het betreffende jaar.
- De Miljoenennota en memorie van toelichting bij de begrotingswetten bevatten niet alleen een raming van uitgaven, ontvangsten en verplichtingen in het komende begrotingsjaar, maar ook van de vier daaropvolgende jaren.
- Extra informatie over de financiële positie, zoals overzichten van:
 - meerjarige ramingen van belastinginkomsten en –uitgaven en ramingen van andere overheidsinkomsten in de Miljoenennota
 - overzichten van garanties en leningen in de

²⁴ Een voorbeeld van een revolverend fonds is het Nationaal Warmtefonds, onder meer bedoeld om de verduurzaming van de woningvoorraad te versnellen.

²⁵ De Comptabiliteitswet spreekt van het verplichtingen-kasstelsel. In spreektaal en parlementaire stukken wordt echter ook vaak de term kas-verplichtingenstelsel gebruikt.

Miljoenennota

- overzichten van leningen en van specifieke uitkeringen aan gemeenten of provincies in de memorie van toelichting bij de begroting van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Het jaarverslag van elk begrotingshoofdstuk bevat een saldibalans, waarop de financiële posten staan die naar het volgende begrotingsjaar worden overgedragen.

Het dubbele slot op de rijksbegroting

De Kamer stelt bij begrotingswetten de begrotingsstaten vast en daarmee zowel de **uitgaven als de inkomsten**. De begrotingsstaat omvat echter ook de aangegane **verplichtingen**. Ook die worden dus wettelijk vastgesteld.

Onderliggend **doel** van het aanbrengen van dit zogenoemde **'dubbele slot'** op de rijksbegroting is **budgettaire beheersing en versterking van het parlementaire budgetrecht**.

10.4 Begroten over de jaargrens heen

Indien geraamde uitgaven niet daadwerkelijk worden gedaan, bepalen de begrotingsregels dat deze gelden in beginsel vrijvallen ten gunste van de algemene middelen. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij vertraging van een project, *en* als de daarvoor beschikbaar gestelde middelen niet aangewend worden voor een alternatieve besteding in hetzelfde begrotingshoofdstuk.

Deze regel zou tot gevolg kunnen hebben dat de financiering van bijvoorbeeld meerjarige projecten in het gedrang komt, wanneer uitgaven later worden gedaan dan bij de begroting was voorzien. Daar komt bij dat de juridische verplichtingen – bijvoorbeeld voortvloeiend uit afgesloten contracten – dan vaak al zijn aangegaan. Er zijn verschillende mogelijkheden gecreëerd om dit (potentiële) probleem op te lossen: begrotingsfondsen en aanvullende posten, kasschuiven, eindejaarsmarges en begrotingsreserves.

Aanvullende posten

Het gebruik van aanvullende posten is een methode die *buiten* de begrotingsboekhouding om plaatsvindt. Het betreft middelen die nog niet in de begrotingswetsvoorstellen zijn opgenomen, maar die vanwege een volledig beeld wel al in de totaalcijfers van de rijksbegroting worden meegenomen.

Begrotingsfondsen

De instelling van begrotingsfondsen komt neer op het toevoegen van een bijzonder begrotingshoofdstuk aan de rijksbegroting. Hierbij wordt - anders dan bij 'gewone' begrotingshoofdstukken - het voordelig jaarsaldo van het fonds (minder middelen gebruikt dan begroot) ten gunste van de begroting van het daaropvolgende jaar gebracht en een nadelig jaarsaldo (meer middelen gebruikt dan begroot) ten laste van die begroting.

Kamer kan begrotingsfondsen amenderen

Het amendementsrecht van de Kamer strekt zich uit tot **begrotingsfondsen**; deze fondsbegrotingen worden immers, net als 'gewone' begrotingshoofdstukken als **wet** aan de Kamer voorgelegd.

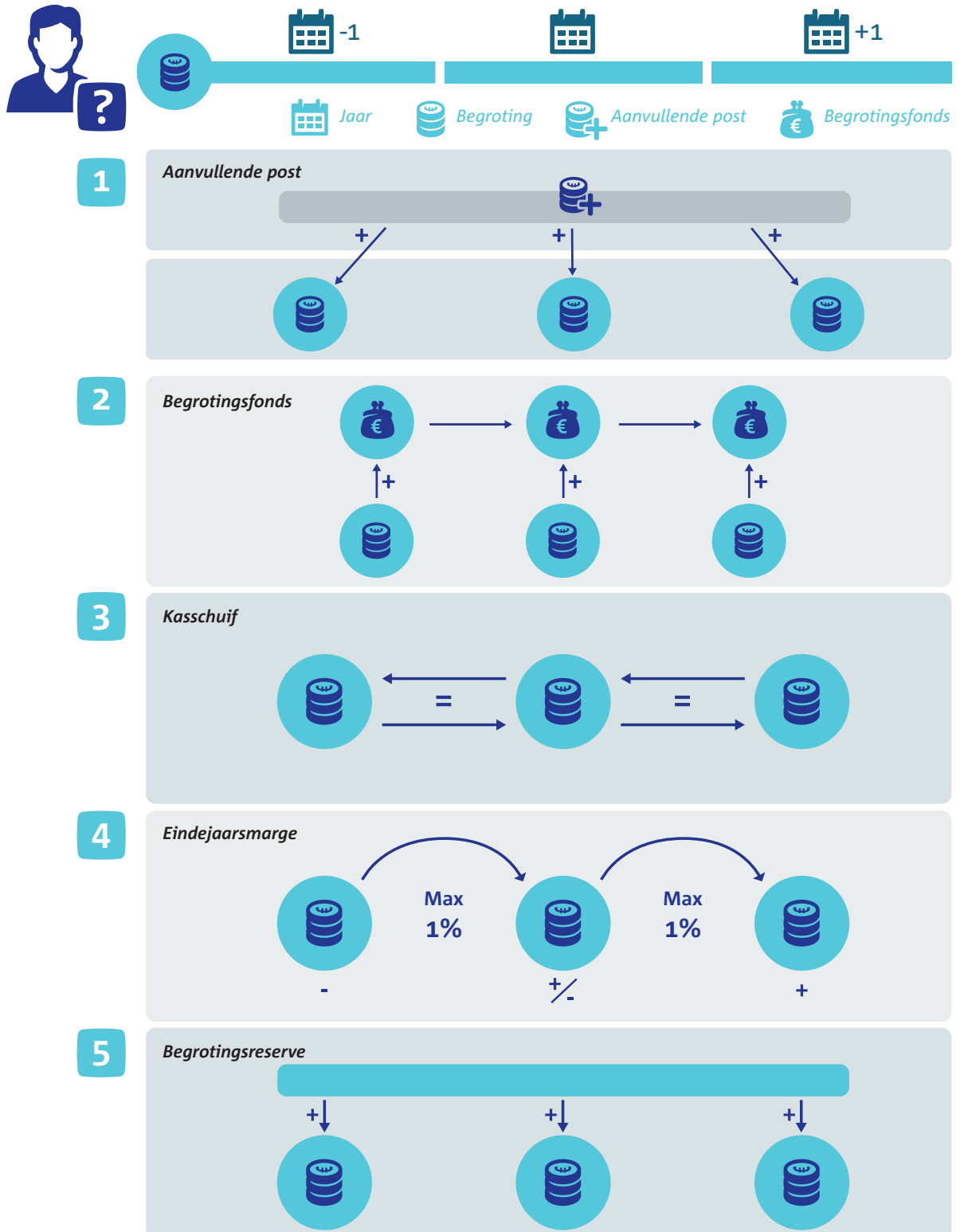
Fondsen buiten de rijksbegroting kunnen alleen worden geamendeerd voor het **gedeelte** dat als storting vanuit de rijksbegroting aan dit fonds wordt toegevoegd.

Kasschuiven

Kasschuiven, eindejaarsmarge en begrotingsreserves voorzien in oplossingen voor het begroten over de jaargrens heen *binnen* een begrotingshoofdstuk.

Met kasschuiven kunnen bedragen worden overgeheveld van het ene naar het andere begrotingsjaar, bijvoorbeeld als projecten vertraging oplopen, of worden versneld. Daardoor kan het uitgavenplafond met kasschuiven in bepaalde jaren extra worden belast of ontlast. Een kasschuif kan voor het lopende begrotingsjaar dus twee kanten op werken: budget dat nu beschikbaar is wordt doorgeschoven naar latere jaren, of budget uit latere jaren wordt naar voren gehaald om eerder uit te geven. Twee tegen-gestelde kasschuiven kunnen elkaar zo ook weer 'neutraliseren'.

Figuur 3 Begroten over de jaargrens



Kasschuif is budgetneutraal

Een kasschuif is over de jaren heen **budgetneutraal**; het uitgavenkader wordt niet belast. Er komt als gevolg van een kasschuif in zijn totaliteit **niet meer of minder geld** beschikbaar voor een bepaald doel, alleen de **verdeling** over welk bedrag in welk **jaar** beschikbaar komt wijzigt.

Eindejaarsmarge en in=uit-taakstelling

Departementen blijken aan het einde van het begrotingsjaar doorgaans per saldo minder geld uit te geven dan in de begroting werd voorzien (onderuitputting). Volgens de begrotingsregels mogen departementen deze onderuitputting voor maximaal 1 procent van hun begrotingstotaal, doorschuiven naar het volgende begrotingsjaar. Dit heet de **eindejaarsmarge**. De doorgeschoven middelen worden bij de Voorjaarsnota toegevoegd aan het dan lopende begrotingsjaar.

Het doorschuiven van geld van het ene naar een volgend jaar, leidt ertoe dat het EMU-saldo in het nieuwe jaar verslechtert. De uitgaven op de rijksbegroting worden voor dat jaar immers verhoogd.

Om het EMU-effect van het doorschuiven van geld over de jaargrens te neutraliseren, wordt de technische veronderstelling gehanteerd dat aan het eind van het jaar een rijksbrede onderuitputting zal optreden, ter hoogte van het doorgeschoven bedrag. In de Voorjaarsnota wordt daarom jaarlijks een taakstelling ingeboekt: de **in=uit-taakstelling**. Dit is een minpost op de aanvullende post 'algemeen' ter grootte van het totaal aan eindejaarsmarges. Zodoende wordt de toedeling van eindejaarsmarges boekhoudkundig geneutraliseerd.

Onderuitputting en het EMU-saldo

De in=uit-taakstelling wordt ingevuld met de onderuitputting die in de loop van het jaar optreedt.

Als de feitelijke onderuitputting hoger uit komt dan het hiervoor begrote bedrag, dan is er in beginsel een **meevaller** voor de schatkist.

Blijft de onderuitputting achter bij de veronderstelling, dan ontstaat een **tegenvaller** en een belasting van het **EMU-saldo**.

Begrotingsreserve

In lijn met artikel 2.21 van de Comptabiliteitswet kan een begrotingsreserve worden ingesteld. Het betreft een 'geoommerkte, meerjarige budgettaire voorziening die wordt aangehouden op een afzonderlijke rekening-courant bij het ministerie van Financiën'. Een begrotingsreserve is in feite een interne voorziening binnen de rijksbegroting. De bedoeling is dat het uitgetrokken geld meerjarig ter beschikking staat, ten behoeve van het specifieke doel waartoe de reserve in het leven is geroepen.

Voor de instelling van een begrotingsreserve is overeenstemming met de minister van Financiën nodig; de reden is dat het een inbreuk op het verplichtingen-kasstelsel inhoudt en dat begrotingsreserves het lastiger maken om de uitgavenplafonds inzichtelijk te maken en te beheersen. Als een begrotingsreserve wordt ingesteld, dient de reden voor het aanhouden van de begrotingsreserve te worden vermeld, evenals de verwachte omvang van de begrotingsreserve aan het begin van het begrotingsjaar en, indien mogelijk, de in het begrotingsjaar verwachte toevoeging en onttrekking aan de reserve.



Begrotingsreserves zijn amendeerbaar

Het amendementsrecht strekt zich ook uit **begrotingsreserves** (en eindejaarsmarges). Deze zijn immers opgenomen in de aan de Kamer voorgelegde begrotingswetten en bijbehorende begrotingsstaten.

De instelling van begrotingsreserves – alsmede latere verhogingen of stortingen – worden geboekt als uitgave op een begrotingsartikel (beleidsartikel). Hoewel het geld dan nog niet ‘feitelijk’ is uitgegeven, wordt het toch ‘alvast’ als uitgave opgenomen. De aanneming is namelijk dat er later een beroep op zal worden gedaan. Op het moment dat dit daadwerkelijk plaatsvindt worden deze middelen uit het potje van de reserve gehaald (onttrekking). Daarmee *stijgen* de ontvangsten van de begroting op dat moment.

Een onttrekking wordt doorgaans alleen gedaan wanneer er ook daadwerkelijk zicht is op bepaalde uitgaven. Tegenover de onttrekking uit de reserve – en de evenredige toename van de begroting – staan dan meestal ook meteen de beoogde uitgaven. Deze uitgaven (en verplichtingen) worden op de desbetreffende beleidsartikelen op de gebruikelijke manier verantwoord.

Waarom een begrotingsreserve?

Eén van de redenen om een begrotingsreserve in te stellen is dat het een **tegenboeking** betreft voor een **garantie**.

Een andere bekende begrotingsreserve is de begrotingsreserve **duurzame energie** op de begroting van Economische Zaken. Deze reserve is bestemd voor **onbesteed gebleven middelen** als gevolg van vertraging of het niet doorgaan van **duurzame projecten** waaraan subsidie was toegekend.

10.5 Uitgaven via sociale fondsen

Het grootste deel van de gelden die worden uitgegeven aan socialezekerheidsuitkeringen en aan zorgkosten, loopt niet via de rijksbegroting in enge zin, maar via de sociale fondsen en de zorgfondsen. De Kamer heeft als medewetgever wel direct invloed op vorm en functie daarvan, maar niet op de daadwerkelijke inkomsten en uitgaven.

Zeggenschap Kamer over sociale fondsen en zorgfondsen.

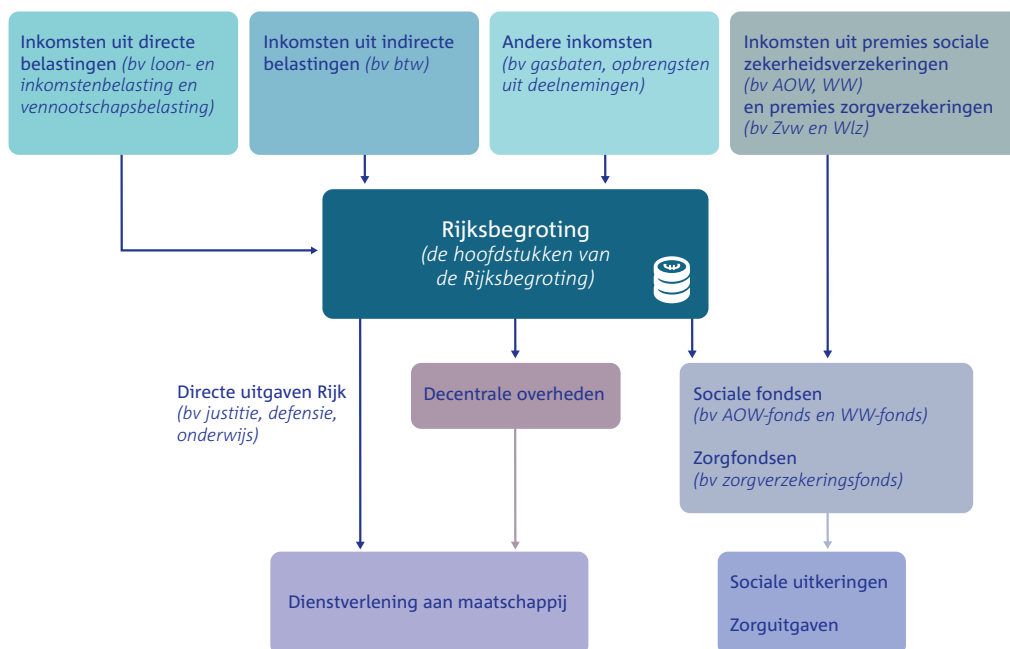
Het parlement heeft weliswaar **zeggenschap** over de hoogte en duur van uitkeringen (bijvoorbeeld de WW) en de samenstelling van het verzekerde pakket en de hoogte van het eigen risico bij de Zorgverzekeringswet, maar kan de **uitgaven niet wijzigen** door middel van een begrotingswet, zoals met de rijksuitgaven in enge zin vaak wel het geval is.²⁶ Er is altijd ook een **wijziging van de inhoudelijke wet** zelf nodig, dus bijvoorbeeld de Werkloosheidswet in het geval van de WW of de Zorgverzekeringswet in het geval van het eigen risico.

In beginsel worden de inkomsten uit premies en rijksbijdragen aan de sociale fondsen en de uitgaven aan de sociale zekerheids- en zorguitkeringen in evenwicht met elkaar vastgesteld. Van jaar op jaar kan door het fonds karakter echter een overschot of een tekort ontstaan. Via een rekening-courantverhouding met 's Rijks kas, kunnen uitkeringen en zorgkosten altijd worden betaald. De omvang van de tekorten of overschotten wordt elk jaar op macroniveau vermeld in de budgettaire nota's en meer in detail, per fonds, in de toelichtingen op de begrotingen van SZW en VWS. Het overschot of tekort is EMU-relevant en maakt dus onderdeel uit van het EMU-saldo.



²⁶ Sommige uitkeringen worden bekostigd vanuit de begroting, bijvoorbeeld de kinderbijslag. In zo'n geval is een wijziging van de bedragen die daarvoor op het betreffende begrotingsartikel zijn uitgetrokken, evenmin voldoende; ook de Wet op de Kinderbijslag zal moeten worden gewijzigd.

Figuur 4 Inkomsten Rijksoverheid (vereenvoudigd*)



* Een deel van de uitgaven voor sociale zekerheid en zorg verloopt via de rijksbegroting.

Uitgaven zorg en sociale zekerheid groten-deels niet in begrotingswetten terug te vinden

Premiegefinancierde uitgaven aan zorg en sociale zekerheid zijn **niet opgenomen** in begrotingswetten omdat ze **niet gefinancierd** worden uit de **rijksbegroting**.

Tegelijkertijd zijn er wel degelijk uitgaven aan zorg en sociale zekerheid die uit de **algemene middelen** worden betaald. Deze tellen **ook** mee voor de **uitgavenplafonds sociale zekerheid en zorg**.

Deze tweedeling geeft een **diffuus beeld**. Om een **samenhangend** beeld te schetsen van de collectieve middelen worden de **totale uitgaven** weergegeven in de budgettaire nota's zoals de Miljoenennota en de Voor- en Najaarsnota.

10.6 Het gebruik van inkomstenkader en uitgavenplafonds

Het Nederlandse begrotingsstelsel telt één inkomstenkader en drie aparte uitgavenplafonds.²⁷ Het betreft de plafonds voor respectievelijk de rijksuitgaven (uitgavenplafond Rijksbegroting), voor premiegefinancierde uitgaven aan sociale zekerheid (uitgavenplafond Sociale Zekerheid) en zorg (uitgavenplafond Zorg). Sinds 2023 is er een apart plafond voor fondsen waarmee het Rijk investeringen doet (uitgavenplafond investeringen). Deze kaders dienen om de inkomsten en uitgaven te beheersen. Daarmee wordt tevens een (zeker) evenwicht bewaard in de verhouding tussen de verschillende hoofdsorten van de collectieve uitgaven. Een overschrijding van uitgaven binnen het ene kader mag in beginsel niet worden gebruikt om een overschrijding in een ander kader te compenseren.

Als de netto-uitgaven budgettair verslechteren, is volgens de regels van budgetdiscipline in principe

²⁷ Voorheen werden de uitgavenplafonds aangemerkt als uitgavenkaders.

compensatie vereist. In beginsel moet deze compensatie plaatsvinden op dezelfde begroting waar de verslechtering zich voordoet (specifieke compensatie). Als er geen specifieke compensatie plaatsvindt, kan de ministerraad besluiten tot generale compensatie: compensatie uit alle begrotingen.

Materieel budgetrecht over premie-inkomsten en -uitgaven

Het budgetrecht van de Kamer betreft niet alleen het **formele budgetrecht** (de aan de Kamer voorgelegde begrotingswetten), maar ook het **materiële budgetrecht**: de zeggenschap van het parlement over andere budgettaire zaken in het collectieve domein.

Om die reden verschaffen de budgettaire nota's zoals de Miljoenennota en de toelichtingen op de begrotingen van SZW en VWS ook informatie over **uitgaven in de sociale zekerheid en zorg die met premiegelden** worden bekostigd. Daarmee is de Kamer in de gelegenheid om ook dit deel van de publieke middelen te **beïnvloeden**.

10.7 Het inkomstenkader

In het inkomstenkader wordt vastgesteld wat de te verwachten inkomsten zijn in de aankomende kabinetsperiode. De afspraak is dat een kabinet de inkomsten niet tussentijds verhoogt (lastendruknorm). Mocht het kabinet aanpassingen willen doen, dan dienen de effecten elders binnen het inkomstenkader gecompenseerd te worden. Tegenover een lastenverhoging bij de ene belasting, staat dus een lastenverlaging van een andere belastingsoort.

Begrotingshoofdstukken bevatten voor het overgrote deel informatie over uitgaven en aangegane verplichtingen. De verklaring daarvoor is dat de meeste inkomsten uit belastingen worden verantwoord op één begrotingsartikel: artikel 1, Belastingen, van de begrotingsstaat Financiën (IXB). De raming van

belastingontvangsten wordt meerjarig verantwoord in bijlagen 4 en 5 van de Miljoenennota.

De herkomst van de middelen die de diverse ministeries nodig hebben om hun uitgaven te doen, wordt niet in de begrotingen van de desbetreffende ministeries verantwoord, maar wordt als het ware verondersteld beschikbaar te zijn.

Als achterliggende systematiek is sprake van een soort 'bank' bij Financiën, waarbij elk ministerie een rekening heeft. Bij de verantwoording wordt het verloop van de kasstroom vanuit Financiën naar de diverse begrotingshoofdstukken inzichtelijk gemaakt in de saldibalans, die is opgenomen in de jaarverslagen van de begrotingshoofdstukken.

De inkomsten uit premieontvangsten maken geen deel uit van de Rijksbegroting in enge zin en vormen dus geen onderdeel van begrotingswetten. Zij maken wel deel uit van het inkomstenkader en zijn dus relevant voor de bepaling van de lastenontwikkeling.

De Kamer en de rijksoverheid oefenen zeggenschap uit over de premie-ontwikkeling via de zorgwetten of socialezekerheidswetten, waarin de grondslag en de hoogte van de premies worden bepaald. Teneinde het budgetrecht van de Kamer over dit onderdeel van de publieke middelen ook voor het overige vorm te geven, worden de inkomsten uit premieontvangsten vermeld in de desbetreffende bijlagen bij de departementale begrotingshoofdstukken SZW en VWS.

Niet-belastinginkomsten geen onderdeel inkomstenkader

Het Rijk kent niet alleen belastinginkomsten, er is daarnaast sprake van een **gevarieerd pakket aan niet-belastinginkomsten**. Deze worden in tegenstelling tot de inkomsten uit premieontvangsten wel als ontvangsten geboekt op de relevante begrotingsartikelen. Het betreft bijvoorbeeld ontvangsten uit staatsdeelnemingen,²⁸ ontvangsten uit in rekening gebrachte kosten²⁹ of renteontvangsten naar aanleiding van verstrekte leningen, dan wel of ontvangsten uit terugbetaalde leningen.³⁰

²⁸ Hoofdstuk IXB, Financiën, artikel 3 'Financieringsactiviteiten publiek-private sector'.

²⁹ Bijvoorbeeld hoofdstuk VII, Binnenlandse Zaken, artikel 1 'Openbaar Bestuur en Democratie', bijdragen van de waterschappen ten behoeve van de Waarderingskamer.

³⁰ Bijvoorbeeld hoofdstuk IV, Koninkrijksrelaties, artikel 5 'Schuldsanering / lopende inschrijving leningen'.

Deze niet-belastinginkomsten maken **geen deel uit van het inkomstenkader** en dus ook niet van het lastenkader. Het betreft immers **geen lasten**.

Daarbij worden ze rechtstreeks op de onderscheiden begrotingen zelf geboekt. Het totaal van de netto-uitgaven van de Rijksoverheid, het **uitgavenplafond**, is dus de **optelsom van de uitgaven minus de niet-belastingontvangsten**.

10.8 De uitgavenplafonds Rijksoverheid, Sociale zekerheid en Zorg

Het totaal van de uitgaven van het Rijk bestaat uit uitgaven die verantwoord worden in de reguliere begrotingshoofdstukken (noot 34), de bijzondere hoofdstukken, de begrotingsfondsen, én daarnaast uit die uitgaven aan sociale zekerheid en zorg, waar het Rijk directe invloed op heeft.

Uitgavenplafond Rijksbegroting

De rijksbegroting bestaat uit de begrotingen van alle ministeries voor het volgende jaar. Het totaal van de verschillende begrotingshoofdstukken is echter een andere grootte dan het zogeheten uitgavenplafond Rijksbegroting. Een deel van uitgaven op de begrotingshoofdstukken SZW en VWS en een deel van de uitgaven via het Gemeentefonds worden namelijk tot het uitgavenplafond Sociale Zekerheid of het uitgavenplafond Zorg gerekend. Deze uitgaven maken wel onderdeel uit van een begrotingswet en de bijbehorende begrotingsstaat en dus van de rijksbegroting in enge zin (de verzamelde begrotingshoofdstukken en begrotingsfondsen), maar maken geen deel uit van het uitgavenplafond Rijksuitgaven.³¹

Uitgavenplafond Sociale Zekerheid

Het uitgavenplafond Sociale Zekerheid bevat zowel uitgaven van regelingen die begrotingsgefinancierd zijn als uitgaven van regelingen die premiegefinancierd zijn. De begrotingsgefinancierde uitgaven worden gefinancierd uit belastingopbrengsten. De premiegefinancierde uitgaven komen ten laste van de sociale fondsen: deze uitgaven worden gedaan door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank.

Bijzonderheden uitgavenplafond Sociale Zekerheid

Begrotingsgefinancierde uitgaven betreffen voornamelijk het macrobudget participatiewet-uitkeringen (bijstand), een deel van de AOW-uitgaven en de Kinderopvang en kindregelingen (Kinderbijslag en Kindgebonden budget).

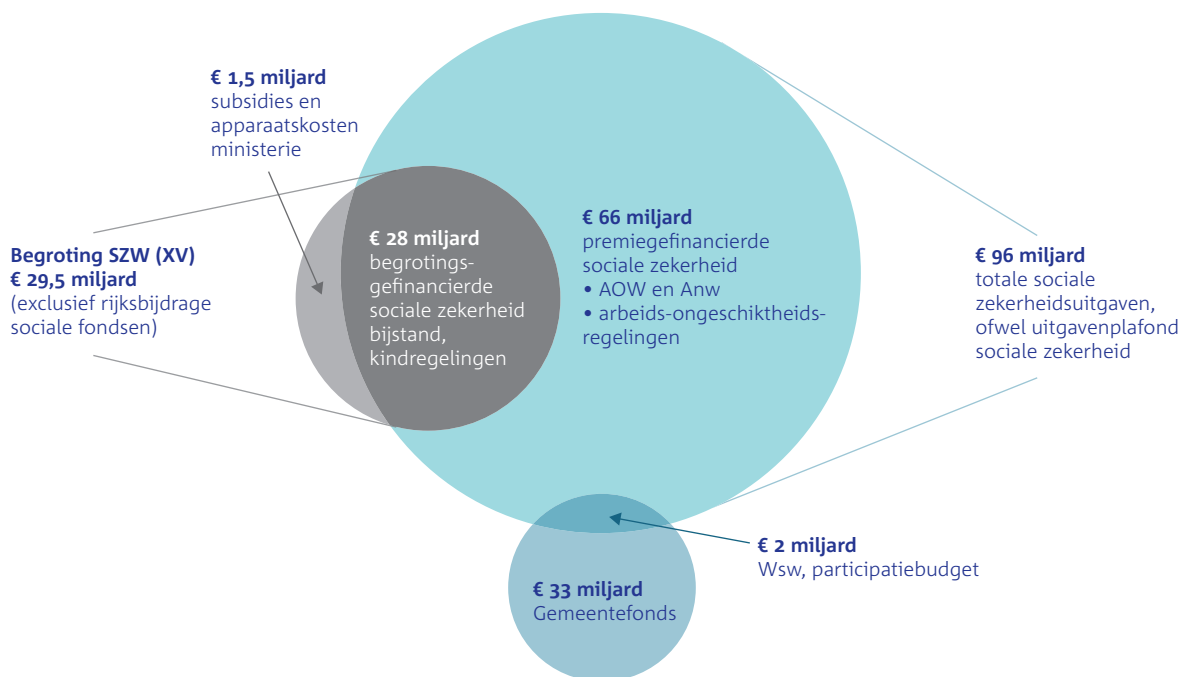
Premiegefinancierde uitgaven betreffen het grootste deel van de kosten voor:

- de volksverzekeringen Algemene Ouderdomswet (AOW), Algemene nabestaandenwet (Anw) en Wet langdurige zorg (Wlz);
- de werknemersverzekeringen Werkloosheidswet (WW), Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) en Ziektewet (ZW).

In onderstaande figuur zijn de uitgaven uit de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (begrotingshoofdstuk XV) en het uitgavenplafond Sociale Zekerheid naast elkaar gelegd. Bijna alle uitgaven van dit begrotingshoofdstuk vallen onder het uitgavenplafond sociale zekerheid; andersom is dat niet het geval.

³¹ Bijdragen van het rijk aan sociale fondsen, zoals het deel van de AOW-uitgaven dat door het rijk wordt gefinancierd, vormen weer wel onderdeel van het uitgavenplafond rijk. Het totaal van alle AOW-uitgaven vanuit het Ouderdomsfonds is onderdeel van het uitgavenplafond sociale zekerheid. In die zin is voor het totaal van de rijksbegroting in brede zin dus sprake van dubbeltellingen.

Figuur 5 Hoofdstuk XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het uitgavenplafond Sociale Zekerheid naast elkaar gelegd



Bron: Handelingen II, vergaderjaar 2020-2021, 35 570 (XV), nr. 2.

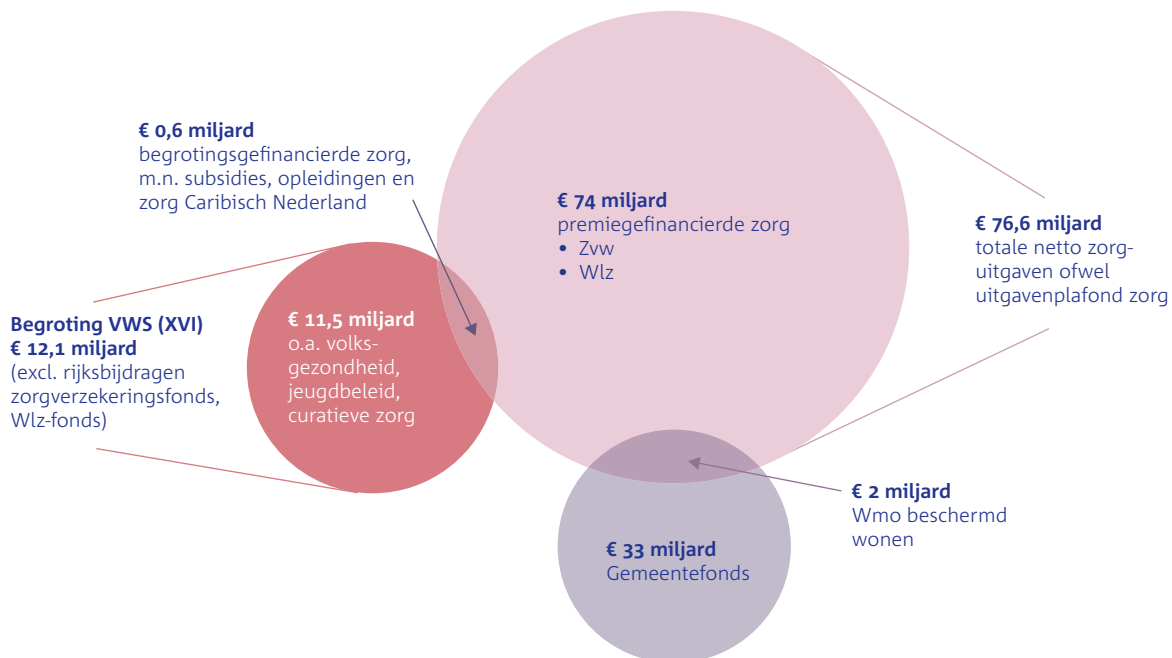
Uitgavenplafond Zorg

Het Financieel Beeld Zorg (FBZ), opgenomen in de memorie van toelichting van de begroting VWS (hoofdstuk XVI), geeft een integraal beeld van de ontwikkeling van de uitgaven en ontvangsten onder het uitgavenplafond Zorg. De zorguitgaven onder het uitgavenplafond Zorg zijn opgebouwd uit de geraamde premiegefinancierde uitgaven onder de Zorgverzekeringswet, de Wet langdurige zorg en de begrotingsgefinancierde zorguitgaven (beschermd wonen en overige uitgaven). Deze uitgaven staan op de begroting van het Gemeentefonds (de integratieuitkering Beschermd wonen), maar vallen wel onder het uitgavenplafond Zorg.

De overige begrotingsgefinancierde zorguitgaven betreffen het deel van de uitgaven dat verantwoord wordt op de VWS-begroting, maar onder het uitgavenplafond Zorg valt. Tot deze categorie behoren onder meer een deel van de uitgaven aan zorgopleidingen, de uitgaven voor zorg, welzijn en jeugdhulp op Caribisch Nederland en de subsidie-regeling abortusklinieken.

Slechts een klein deel van de begroting voor VWS zelf valt dus onder het uitgavenplafond Zorg en omgekeerd is veruit het grootste deel van het uitgavenplafond Zorg premiegefinancierd. Onderstaand figuur geeft een indruk van de verhoudingen.

Figuur 6 Hoofdstuk XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het uitgavenplafond Zorg naast elkaar gelegd



Bron: Handelingen II, vergaderjaar 2020-2021, 35 570 (XVI), nr. 2.

10.9 EMU-relevante en niet-EMU-relevante begrotingsuitgaven

Niet alle uitgaven die op de rijksbegroting staan, tellen mee voor het EMU-saldo. Wat er wel en niet meetelt voor het EMU-saldo is vastgesteld door Eurostat, het statistisch bureau van de EU. Financiële transacties, zoals het verstrekken van (studie)leningen of het verkopen van staatsbezit, zijn meestal niet relevant voor het EMU-saldo. De reden is dat tegenover deze (op de rijksbegroting als uitgaven geboekte) leningen vorderingen staan, een vorm van bezit. Tegenover verkopen van staatsbezit staan de opbrengsten daarvan.

Hieronder is een overzicht gegeven van de grootste uitgaven die niet-relevant zijn voor het EMU-saldo, met de bijbehorende bedragen uit de Miljoenennota 2021. In 2021 ging het hierbij om ongeveer 10 procent van de rijksbegroting inclusief sociale zekerheid en zorg.



Tabel 3 Uitgaven niet-relevant voor het EMU-saldo

In miljoenen euro, + is uitgave	2019	2020	2021
Rente-ontvangsten swaps	-1.095	-1.109	-1.411
Studieleningen	1.749	1.962	2.145
Netto-verkoop staatsbezit	335	2.081	718
Diverse leningen	98	301	-135
Rijksbijdragen aan de sociale fondsen	25.836	32.449	36.508
Kasbeheer	-9.448	-2.186	-7.550
Overig	56	105	-100
Totaal	17.531	33.602	30.175

Bron: *Handelingen II, vergaderjaar 2020-2021, 35 570, nr. 2.*

Rijksbijdragen en eventuele rente-uitgaven of ontvangsten van het Rijk aan de sociale fondsen zijn niet EMU-relevant, omdat die een transactie vormen tussen twee onderdelen van de collectieve sector: de uitgave van het Rijk is een ontvangst voor de sociale fondsen. De post kasbeheer is een transactie binnen de collectieve sector. Deze bestaat uit de toe- of afname van het geld dat de deelnemers aan het schatkistbankieren bij het Rijk aanhouden.³²



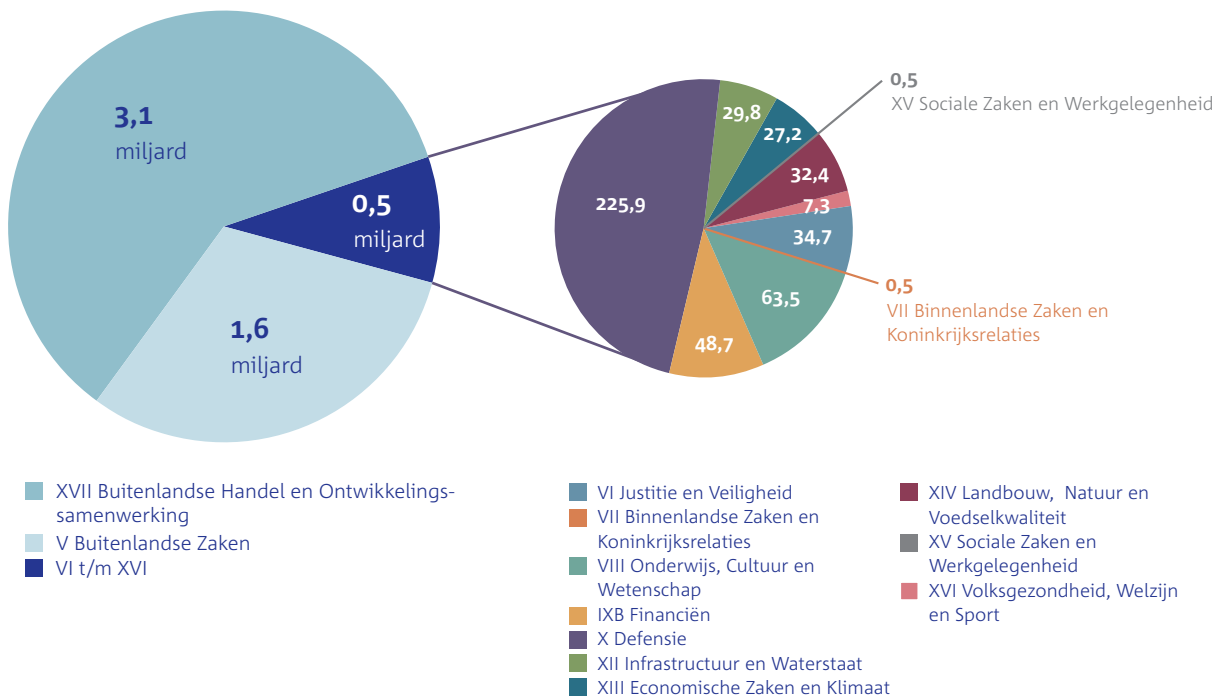
10.10 De Homogene Groep Internationale Samenwerking

De uitgaven voor verschillende onderdelen van internationale samenwerking zijn sterk met elkaar verbonden. Daarom is in 1997 de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) gestart, waarin de uitgaven van de meeste ministeries op het gebied van buitenlands beleid integraal worden gepresenteerd. Hiermee wordt de samenwerking bevorderd en de samenhang geïllustreerd. Daarmee is de HGIS een belangrijk instrument om een coherent, geïntegreerd buitenlandbeleid te voeren.

De jaarlijkse nota HGIS is een apart onderdeel van de rijksbegroting en geeft een volledig overzicht van alle buitenlanduitgaven van de verschillende departementen. Daarmee is in één oogopslag duidelijk wat de belangrijkste uitgaven zijn die Nederland jaarlijks doet in het kader van internationale samenwerking. De nota beschrijft de beleidsdoelen op het gebied van Internationale Samenwerking en gaat in op de hoofdlijnen van het beleid en de programma's die de HGIS financiert. De betrokken ministeries publiceren de beleidsvoornemens, doelen en middelen in hun eigen begroting.

³² Schatkistbankieren houdt in dat deelnemende instellingen (medeoverheden en overheidsinstellingen) hun publieke middelen aanhouden op een eigen rekening-courant bij het ministerie van Financiën. Zij ontvangen hiervoor van het ministerie van Financiën een (scherpe) rentevergoeding.

Figuur 7 Uitgaven HGIS per ministerie
in miljoenen euro, tenzij anders aangegeven



Bron: Handelingen II, vergaderjaar 2020-2021, 35 571, nr. 2.

De HGIS bestaat uit twee componenten.

- De ODA-uitgaven (uitgaven vanuit het budget voor Official Development Assistance). Het beschikbare ODA-budget voor de HGIS is gekoppeld aan de ontwikkeling van het bruto nationaal inkomen (bni). De economische ontwikkeling bepaalt daarmee het budget voor ontwikkelingssamenwerking.
- De non-ODA-uitgaven. Deze worden alleen in relatie gebracht met prijseffecten die gekoppeld zijn aan het bruto binnenlands product (bbp). Hiervan wordt in principe de jaarlijkse loon- en prijscompensatie uitgekeerd voor de apparaats-uitgaven (uitgaven voor personeel en materieel) binnen de HGIS, net als voor alle begrotingen (in beginsel) het geval is.

De uitgaven van de HGIS zijn niet alleen sterk verbonden met elkaar, maar ook met veranderingen in bijvoorbeeld de internationale verhoudingen.

In de bijlagen van de nota worden alle HGIS-uitgaven op verschillende manieren gepresenteerd. De nota geeft overzichten per begrotingsartikel, per ministerie en per thema. Daarbij staat steeds aangegeven welk deel van de uitgaven officiële ontwikkelingssamenwerking (ODA) betreft.

10.11 Aanvullende posten

Aanvullende posten bevatten budgetten die buiten de begrotingswetten om gereserveerd zijn en worden beheerd door het ministerie van Financiën. Deze reserveringen tellen wél mee voor het budgettaire beeld, maar zijn nog niet aan de verschillende begrotingshoofdstukken of –fondsen zijn toegevoegd.

Omdat aanvullende posten (in tegenstelling tot begrotingen) nog niet in een begrotingswet zijn opgenomen, wordt de Kamer over de inhoud en opbouw van de aanvullende posten alleen in grote lijnen en indirect geïnformeerd. Dat gebeurt in het bijzonder via overzichten van de verschillende aanvullende posten die opgenomen zijn in de Horizontale en Verticale toelichtingen bij de budgettaire nota's.

Er zijn vier aanvullende posten:

- Prijsbijstelling
- Arbeidsvoorwaarden
- Koppeling Uitkeringen
- Algemeen

Op de aanvullende post Algemeen kunnen middelen worden geplaatst, die bij het Regeerakkoord in algemene zin voor een bepaald doel zijn gereserveerd, maar waaraan nog geen concrete invulling is gegeven, of waarvoor nog niet is voorzien in welk jaar ze worden besteed.

Regeerakkoordmiddelen op de aanvullende post Algemeen

Vanaf het Regeerakkoord Rutte III is de nieuwe aanvullende post Algemeen gebruikt om middelen uit het regeerakkoord onder te brengen die nog niet aan de begrotingen zelf zijn toegevoegd. Volgens afspraak dienden per begroting eerst concrete en evalueerbare bestedingsplannen te worden opgesteld. Pas na akkoord van de minister van Financiën, werden de extra middelen toegekend en verwerkt in de ontwerpbegroting.

Aanvullende posten vallen buiten het budgetrecht van de Kamer

Aanvullende posten maken geen deel uit van de rijksbegroting en worden dus niet opgenomen in aan de Kamer voor te leggen begrotingswetten. De consequentie is dat deze dus **niet** kunnen worden **geamendeerd** door de Kamer. Dat kan pas op het moment dat de middelen uit de aanvullende post **daadwerkelijk** aan de begrotingen worden **toegevoegd**.

Deze omstandigheid is voor aanvullende posten zonder beleidsconsequentie (beleidsarm) 'niet erg'; de middelen die daarop staan vloeien immers voort uit automatische aanpassingen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de aanvullende post prijsbijstelling.

Voor middelen uit een regeerakkoord die 'geparkeerd' staan op een aanvullende post geldt uiteraard **niet** dat ze **beleidsarm** zijn. In zekere zin worden deze daarmee **onttrokken aan het budgetrecht** van de Kamer, met de **kanttekening** dus dat altijd geamendeerd kan worden in een latere fase, nadat deze middelen wel zijn toegevoegd aan de begroting.

Er zijn **alternatieven** om toch **invloed** uit te oefenen op aanvullende posten:

- Een **motie** met het verzoek om bepaalde bedragen op de aanvullende posten te verhogen of te verlagen.
- Bij **amendement** bepaalde begrotingsartikelen verhogen en in de **toelichting** op het amendement verwijzen naar **dekking** uit een Aanvullende post.

10.12 Het baten-lastenstelsel

De rijksoverheid gebruikt voor het begroten en verantwoorden van de uitgaven en ontvangsten een verplichtingen-kasstelsel. Waar dat zinvol wordt geacht, wordt gebruikgemaakt van (elementen) van het baten-lastenstelsel. Dat is bijvoorbeeld het geval bij agentschappen, zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en lagere overheden.



Kenmerken baten-lastenstelsel

Een baten-lastenstelsel (BLS) registreert en verantwoordt primair kosten en opbrengsten. Deze worden toegerekend aan de periode waarin de prestaties en/of producten worden geleverd. Kenmerkende overzichten van een BLS zijn aan de verantwoordingskant de staat van baten en lasten (winst-en-verliesrekening), de balans en de toelichtingen daarbij. Deze overzichten worden veelal aangevuld met een kasstroomoverzicht, ofwel de daadwerkelijke inkomsten en uitgaven. Daarnaast kenmerkt een baten-lastenadministratie zich door afschrijvingen en reserveringen en de mogelijkheid van leningen voor investeringen.

Belangrijke voor- en nadelen van een baten-lastenadministratie

- **Kosten en opbrengsten** kunnen worden toegerekend aan de periode waarin het verbruik van de goederen en diensten plaatsvindt.
- **Inzicht in de bezittingen en schulden** van de organisatie, met inbegrip van afschrijvingen en voorzieningen
- Er is geen noodzaak om betalingen in een bepaald jaar te doen. Hiermee kan de kwestie van **begroten over de jaargrens heen**, op een eenduidige wijze worden opgelost, in plaats van via de huidige variëteit aan boekhoudkundige oplossingen.

Nadelen van een baten-lastenadministratie hebben vooral te maken met **waarderingvraagstukken** bij de Rijksoverheid.

Baten-lasten bij agentschappen, zbo's en lagere overheden

Sinds 1994 kent Nederland zogeheten agentschappen: een organisatievorm binnen de rijksoverheid, bedoeld om meer doelmatigheid te bereiken in de uitvoering van beleid. Agentschappen vallen rechtstreeks onder de politieke verantwoordelijkheid van de betreffende minister en maken dus een integraal onderdeel uit van de begrotingsstaat van de begrotingswet. Agentschappen hanteren daartoe een resultaatgericht sturingsmodel en mogen een

afwijkend financieel beheer voeren, op basis van het stelsel van baten en lasten (zie artikel 2.6 CW). Nederland telt op dit moment 30 agentschappen.

Zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) behoren niet tot de rijksoverheid, maar vormen wel onderdeel van de collectieve sector. Gelet op de aard van hun bedrijfsvoering, die overeenkomsten vertoont met een bedrijf, voeren zij allemaal een baten-lastenstelsel.

Ook de lokale overheden, provincies, gemeenten en waterschappen voeren een baten-lastenstelsel; dat is verplicht. Daarnaast voeren ook de Caribische 'gemeenten' (eigenlijk: openbare lichamen) en de Caribische landen van het Koninkrijk: Curaçao, Aruba en Sint Maarten, een baten-lastenstelsel.

Pilots baten-lasteninformatie rijksoverheid

In 2017 heeft de **Adviescommissie Verslaggevingsstelsel Rijksoverheid** onderzoek gedaan naar de voor- en nadelen van verdere toevoeging van baten-lasteninformatie.³³ De Adviescommissie concludeerde dat er aanleiding was het verslaggevingsstelsel van de rijksoverheid verder te verbeteren en harmoniseren.

De vaste commissie voor Financiën heeft in 2018 **twee rapporteurs** gevraagd verslag uit te brengen

over de wenselijkheid van de invoering van een baten-lastenstelsel voor de rijksbegroting. De rapporteurs hebben aanbevolen om **pilots** uit te voeren bij de ministeries van Defensie en Infrastructuur en Waterstaat, waarbij gebruik wordt gemaakt van het baten-lastenstelsel.³⁴

De **doelstelling van deze pilots** is om te bezien of de kwaliteit van besluitvorming van investeringen kan worden versterkt en of de waardeontwikkeling van publiek bezit beter zichtbaar kan worden gemaakt. Het kabinet heeft deze aanbeveling overgenomen. In 2022 zal **gerapporteerd** worden over de **ervaringen**.

³³ Handelingen II, vergaderjaar 2016-2017, 31 865, nr. 93.

³⁴ Handelingen II, vergaderjaar 2018-2019, 31 865, nr. 125.

Internationale ontwikkelingen verslaggevingsstelsel overheden

Internationaal gezien wordt aan baten-lasteninformatie een steeds grotere waarde toegekend, in het bijzonder omdat de informatie completer en transparanter is. Deze beweging leidt ertoe dat nogal wat landen zijn overgestapt op een baten-lastenstelsel.

Binnen de EU loopt een discussie over dit vraagstuk. Eerder concludeerde de Europese Commissie dat het, mede met het oog op de publicatie van betrouwbare en consistente EMU-cijfers, gewenst is dat de lidstaten binnen hun overheidsorganisaties aan de verantwoordingskant baten-lasteninformatie toevoegen. De International Public Sector Accounting Standards zou een goede basis vormen voor de ontwikkeling van Europese standaarden: de European Public Sector Accounting Standards.

De beweegredenen van de Europese Commissie om de lidstaten ertoe te brengen op een baten-lastenstelsel over te gaan, hebben vooral te maken met het bereiken van grotere (fiscale) transparantie, een efficiëntere publieke dienst, meer mogelijkheden voor budgettaire controle en een betere belegging van de verantwoordelijkheid, toerekenbaarheid en controleerbaarheid bij het beheer van de overheidsfinanciën. Landen als Nederland en Duitsland hebben zich tot dusverre terughoudend opgesteld inzake een eventuele overgang richting een baten-lastenstelsel.

10.13 Initiatieven voor een meer toegankelijke begroting

Digitale rijksbegroting

De overheid digitaliseert en werkt meer en meer datagedreven. Zo heeft het ministerie van Financiën een grote digitaliseringsslag gemaakt met de lancering van rijksfinancien.nl. Deze ontwikkelingen gaan gepaard met een vraag naar vergaande uniformering, harmonisatie en standaardisatie van

informatie. Daarnaast is het van belang om daar waar het stelsel nog niet alle relevante financiële informatie levert voor goede besluitvorming, te onderzoeken hoe dat beter kan. In het kader van de evaluatie van het verslaggevingsstelsel wordt gekeken naar mogelijkheden om te komen tot een eenvoudigere en meer toegankelijke begroting.

Aanbevelingen zestiende Studiegroep Begrotingsruimte

Sinds 1971 kent Nederland een ambtelijke Studiegroep Begrotingsruimte³⁵ die voorafgaand aan verkiezingen advies uitbrengt over de begroting van de Rijksoverheid. Het gaat daarbij onder meer over de vraag of er in de nieuwe regeringsperiode aanvullende budgettaire ruimte is voor extra overheidsuitgaven. De zestiende Studiegroep Begrotingsruimte heeft, in haar advies voorafgaand aan de verkiezingen van 2021, ook enkele aanbevelingen gedaan ter verbetering van de begroting:

- maak een afwegingskader om te bepalen onder welke voorwaarden begrotingsinstrumenten, zoals begrotingsfondsen en begrotingsreserves ingezet kunnen worden;
- breng de voor- en nadelen in kaart van de sociale en zorgfondsen, en onderzoek de mogelijkheid tot afschaffing van de premie- en fondsensystematiek;
- heroverweeg het gebruik van geoormerkte begrotingsbestemmingen.

Integrated reporting

Een laatste ontwikkeling betreft de opkomst van *integrated reporting*; een manier van verantwoording (verslaglegging) waarbij niet alleen financiële indicatoren, maar ook indicatoren op het gebied van sociaal beleid, milieu en andere maatschappelijk relevante indicatoren geïntegreerd aan bod komen. Dergelijke initiatieven raken aan de Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals van het CBS, en het initiatief dat door de planbureaus wordt genomen om een betere integratie van een breed welvaartsbegrip mogelijk te maken in de begrotings- en beleidscyclus. De hiernavolgende paragraaf gaat hier nader op in.

³⁵ Hierin zijn ambtenaren van verschillende ministeries vertegenwoordigd, evenals medewerkers van het Centraal Planbureau en de Nederlandsche Bank. De werkgroep staat onder voorzitterschap van de Secretaris-Generaal van het ministerie van Financiën.





11 Beleidsevaluatie en beleidsonderzoek

Verantwoording van beleid, maar ook het beoordelen van nieuw voorgesteld beleid, vereist goede informatie. Idealiter wordt in deze informatie helder uiteengezet waarom beleid wel of niet heeft gewerkt, en om welke reden verondersteld wordt dat nieuw ingezet beleid de gestelde doelen tegen aanvaardbare kosten kan behalen.

Beleidsevaluatie en beleidsonderzoek vormen de ondergrond voor dergelijke beoordelingen. De belangrijkste vormen van beleidsevaluatie en beleidsonderzoek passeren in dit hoofdstuk de revue.

In het kort

- **Beleidsevaluaties** beoordelen het (toekomstige) beleid: doet de overheid de goede dingen? En doet de overheid de dingen goed?
- **Beleidsonderzoeken**, zoals Interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) ontwikkelen alternatieven voor bestaand beleid.
- De **Strategische Evaluatie Agenda (SEA)** is een verbreding van onderzoek en evaluatie naar een onderbouwde en strategische programmering gedurende de gehele beleidscyclus.
- **Artikel 3.1 Comptabiliteitswet** verplicht bij ieder nieuw (wets)voorstel tot een toelichting op doelstellingen, doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid op de ingezette beleidsinstrumenten. Ook verplicht 3.1 CW tot het in kaart brengen van de financiële gevolgen voor het Rijk en maatschappelijke sectoren.

- De **Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals** beschrijven hoe de welvaart zich ontwikkelt ten aanzien van zowel economische als ecologische en sociaal-maatschappelijke aspecten van welvaart.

11.1 Beleidsevaluaties en beleidsonderzoek

Beleidsevaluaties beoordelen het beleid: doet de overheid de goede dingen? En doet de overheid de dingen goed? De ministers gebruiken de uitkomsten om het beleid te verantwoorden aan de Eerste en Tweede Kamer en om het beleid effectiever en efficiënter in te zetten. De evaluaties dienen met andere woorden ook de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inzet van beleidsmiddelen.

Beleidsevaluaties kunnen vooraf, tussentijds of achteraf plaatsvinden. De belangrijkste vormen van evaluaties die de rijksoverheid uitvoert zijn:

- **Beleidsdoorlichtingen/periodieke rapportages.** Een beleidsdoorlichting of periodieke rapportage, al dan niet vervat in het kader van de Strategische Evaluatie Agenda³⁶ vat de kennis samen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van een heel beleidsterrein. Losse beleidsevaluaties onderbouwen dit.
- **Effectevaluaties.** Een effectevaluatie onderzoekt het effect van een beleidsmaatregel. Het ministerie

³⁶ Het kabinet stapt over van zogenoemde 'beleidsdoorlichtingen' naar 'periodieke rapportages' waarin eens in de vier tot zeven jaar per beleidsthema wordt ingegaan op de gerealiseerde doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Deze overgang verloopt geleidelijk; er is voorzien in een overgangperiode waarin beide instrumenten kunnen worden toegepast.

beoordeelt het beleid op effectiviteit (draagt de beleidsmaatregel bij aan het na te streven doel?) en efficiëntie (wordt het doel zo goedkoop mogelijk bereikt?).

- *Maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA)*. Een dergelijke studie brengt de verwachte effecten van een beleidsvoorstel in kaart. De verwachte kosten en baten zijn zoveel mogelijk in euro's uitgedrukt. Dus ook zaken die geen direct prijskaartje hebben, zoals geluidsoverlast, een mooi uitzicht of veiligheid.

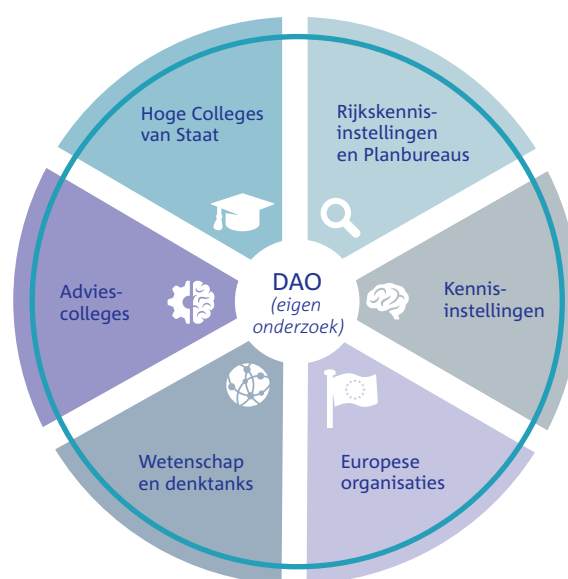
Ministers geven in hun begroting aan welk evaluatieonderzoek ze gepland hebben. In de jaarverslagen rapporteren ministeries over de uitkomsten van evaluaties.

Naast evaluatieonderzoeken, worden regelmatig diverse soorten beleidsonderzoeken ingezet. Twee daarvan zijn:

- *Interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's)*. Met dit instrument ontwikkelt het Rijk op een gestructureerde manier beleidsopties voor bestaand beleid op brede beleidsthema's. IBO's vinden plaats in opdracht van het kabinet en worden uitgevoerd door interdepartementale ambtelijke werkgroepen met een onafhankelijk voorzitter. Zodra een rapport is afgerond, wordt dit met een kabinetsreactie aangeboden aan de Tweede Kamer. IBO's onderscheiden zich van de beleidsdoorlichtingen, omdat in die laatste de nadruk ligt op terugkijken naar het gevoerde beleid. Binnen de operatie Inzicht in Kwaliteit wordt bekeken hoe IBO's een verdere structurele borging kunnen krijgen in het evaluatiestelsel.
- *Brede maatschappelijke heroverwegingen*. Als reactie op de economische crisis, heeft de overheid in 2009 onderzocht op welke voorzieningen zij kan bezuinigen. De mogelijkheden staan in de brede heroverwegingen. De rapporten van de werkgroepen brede heroverwegingen bieden op twintig beleidsterreinen voorstellen waarmee de overheid geld kan besparen. De laatste ronde Brede maatschappelijke heroverwegingen is uitgebracht in 2020, mede ter voorbereiding van de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen en een na de verkiezingen daaropvolgend regeerakkoord.

Uiteraard wordt ook op tal van andere manieren aan beleidsonderzoek gedaan. Dergelijk onderzoek kan worden ingezet op initiatief van ministeries, al dan niet in eigen beheer uitgevoerd, maar uiteraard ook op eigen initiatief van en door universiteiten, de Hoge Colleges van Staat (Algemene Rekenkamer, Nationale Ombudsman, Raad van State), de planbureaus (CPB, SCP en PBL), alsmede door de door het kabinet ingestelde adviescolleges, zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de Onderwijsraad, de Raad Openbaar Bestuur, de Adviesraad Internationale Vraagstukken, enzovoorts.

Figuur 8 Kenniskaart



De Kamer heeft het recht zelf adviesvragen in te dienen

Vaak wordt het kabinet bij motie verzocht om een bepaalde evaluatie uit te voeren of een beleidsonderzoek te doen of een advies in te winnen.

De **Kamer** heeft echter het **recht** om zowel de Raad van State, als de Algemene Rekenkamer en de (vaste) adviescolleges rechtstreeks te benaderen met een **adviesvraag**. Dat kan dus buiten het kabinet om. De planbureaus worden benaderd via de verantwoordelijke bewinds-persoon.

De Kamer kan ook zelf onderzoek laten uitvoeren

Via de **kennisagenda** van de verschillende commissies kan de Kamer ook zelf besluiten om een onderzoek te doen laten uitvoeren. Elke commissie heeft hiertoe een kennisbudget beschikbaar.

11.2 Strategische Evaluatie Agenda

De meerjarenplanning beleidsdoorlichtingen is vanaf het begrotingsjaar 2021 vervangen door de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) zoals aangekondigd in de derde voortgangsrapportage van de operatie Inzicht in Kwaliteit.³⁷ Hiermee wordt de focus van het ex-post evalueren en verantwoorden van begrotingsartikelen via de inzet de beleidsdoorlichtingen verbreed naar een onderbouwde en strategische programmering van onderzoek en evaluatie gedurende de gehele beleidscyclus. De programmering van deze activiteiten volgt voor het overgrote deel de beleidsprioriteiten uit de beleidsagenda bij de begroting.

De SEA biedt de mogelijkheid om niet alleen per begrotingsartikel periodiek een evaluatie uit te voeren, maar dit breder te doen voor een beleidsthema. Daarbij komt ook aan de orde op welk moment de evaluatie van strategisch belangrijke onderwerpen het best zou kunnen worden uitgevoerd. De bedoeling van dit alles is om samenhang aan te brengen in de vraag waar de kennisbehoefte zit, wanneer welk evaluatiemateriaal verzameld moet worden en de planning van het onderzoek als zodanig. Het kan bijvoorbeeld voor de hand liggen het onderzoek in te zetten op een moment dat de resultaten ook gebruikt kunnen worden voor beleidskeuzen. Bijvoorbeeld het moment dat besluitvorming over verlenging van het betreffende beleid plaatsvindt. Met andere woorden, het is van belang om de beleidsevaluatie niet te organiseren als een traject dat losstaat van de beleidsontwikkeling. Evaluatie is idealiter een manier van denken die voortdurend wordt toegepast.

De SEA heeft verder speciale aandacht voor de toepassing van gedragsinzichten. Bijna alle beleidsinstrumenten zijn immers bedoeld om gedrag te veranderen. Dat kan gedrag betreffen van burgers, maar ook van ondernemingen, gemeentes, toezichhouders of departementen. In voorbereiding op evaluaties wordt daarom nagegaan welke ‘gedragsdoelen’ de beleidsinstrumenten hebben. Met de evaluatie wordt geprobeerd vast te stellen in hoeverre deze zijn bereikt.

11.3 Toets doeltreffendheid en doelmatigheid 3.1 CW

De Comptabiliteitswet 2016 bepaalt in artikel 3.1: Voorstellen, voornemens en toezeggingen bevatten een toelichting waarin wordt ingegaan op:

- de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid die worden nagestreefd;
- de beleidsinstrumenten die worden ingezet;
- de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren.

Dit nieuwe wetsartikel eist een gedegen onderbouwing van beleids- en wetsvoorstellen. Het sluit hiermee aan op de operatie Inzicht in Kwaliteit dat gericht is op de verbetering van het evaluatiestelsel van het Rijk. Immers: zonder vooraf de doelstellingen, instrumenten en beoogde doeltreffendheid en doelmatigheid scherp te stellen, kun je ook niet zinvol evalueren.³⁸

Vindbaarheid onderbouwing voorstellen conform artikel 3.1 CW

In het voorjaar van 2020 kondigde het kabinet een **pilot** aan om de **vindbaarheid** van de onderbouwing van voorstellen conform artikel 3.1 CW voor de Tweede Kamer te vergroten.

In de pilotperiode moest de onderbouwing conform artikel 3.1 CW in een vast format als **bijlage** toegevoegd worden bij brieven waarin

³⁷ Zie de Kamerbrief ‘Derde voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit’ van 3 april 2020, Handelingen II, vergaderjaar 2019-2020, 31865, nr. 168.

³⁸ In september 2019 presenteerden de rapporteurs Inzicht in Kwaliteit hun bevindingen over de naleving van artikel 3.1, Handelingen II, vergaderjaar 2019-2020, 31865, nr. 152.

nieuwe voorstellen worden aangekondigd met significante financiële gevolgen.

Bij voorstellen voor wet- of regelgeving moet de informatie herkenbaar terug te vinden zijn in de **memorie of nota van toelichting**.

11.4 Breed welvaartsbegrip en Duurzame Ontwikkelingsdoelen

De regering streeft uiteenlopende maatschappelijke doelen en ambities na. Slechts een deel heeft een duidelijke economische dimensie (werk, inkomen). Andere relevante dimensies zijn milieu, leefbaarheid en veiligheid. Er bestaat een groeiende behoefte in de samenleving en de politiek om de ontwikkeling van de welvaart vanuit een breed perspectief te beschouwen.

Sinds enkele jaren wordt dit bredere perspectief meer systematisch en stelselmatig in beeld gebracht. Hierbij speelde het rapport 'Welvaart in Kaart' (april 2016) van de tijdelijke commissie Breed welvaartsbegrip van de Tweede Kamer een belangrijke rol.³⁹ In haar eindrapport concludeerde de commissie dat er behoefte was aan een instrument om de grote hoeveelheid informatie over brede welvaart te presenteren. Daarbij moest niet alleen het bbp in ogenschouw worden genomen maar ook aspecten als onderwijs, gezondheid, milieu, de informele economie, ongelijkheid en innovatie. Een dergelijk instrument moest bovendien, naast inzicht bieden in de verschillende aspecten van brede welvaart 'hier en nu', oog hebben voor de gevolgen voor volgende generaties (welvaart 'later') en andere landen (welvaart 'elders'). Deze conclusie leidde in 2017 tot de opdracht van de regering aan het CBS om de Monitor Brede Welvaart te ontwikkelen.

Op Verantwoordingsdag 2018 is de Monitor Brede Welvaart voor de eerste keer gepresenteerd. Sindsdien wordt deze Monitor jaarlijks, gelijktijdig met het Financieel Jaarverslag van het Rijk uitgebracht. Sinds enkele jaren integreert het CBS de Monitor Brede Welvaart met de jaarlijkse rapportage over

voortgang van het realiseren in Nederland van de zeventien Duurzame Ontwikkelingsdoelen ofwel de Sustainable Development Goals (SDG's) van de Verenigde Naties.

Deze zeventien doelen hebben zeker niet alleen betrekking op duurzaamheid op het gebied van bijvoorbeeld milieu en leefomgeving, maar in feite op 'goed beleid' voor de volle breedte van de samenleving, dus met inbegrip van onderwijs, sociale gelijkheid, rechtsstaat, enzovoorts.

De voortgang wordt in beeld gebracht met behulp van een groot aantal indicatoren. Per indicator wordt bepaald welke trend is te zien vanuit de optiek van de SDG-doelstelling en welke positie Nederland voor die indicator inneemt op de Europese ranglijst.



De Monitor Brede Welvaart in de regio's en in Caribisch Nederland

In 2020 verscheen naast de derde editie van de Monitor Brede Welvaart ook de eerste regionale Monitor Brede Welvaart 2020 van het CBS, waarin **regio's** met elkaar vergeleken worden op talloze indicatoren.

Op verzoek van de commissie Koninkrijksrelaties, als onderdeel van de kennisagenda van die commissie, heeft het CBS in februari 2020 ook een Monitor Brede Welvaart **Caribisch Nederland**

³⁹ Welvaart in kaart, rapport van de tijdelijke commissie Breed welvaartsbegrip, 20 april 2016, Handelingen II, vergaderjaar 2015-2016, 34298, nr. 3.

gepresenteerd. De commissie heeft het kabinet verzocht om deze monitor jaarlijks uit te laten brengen.

Brede Welvaart in de begrotingssystematiek

Geleidelijk aan is het idee ontstaan dat de Monitor Brede Welvaart niet alleen als verantwoordingsinstrument (door toetsing van effecten van beleid achteraf) zou moeten worden gebruikt, maar ook als sturingsinstrument tijdens het gehele begrotings- en beleidsproces. In de Miljoenennota wordt sinds enige jaren aandacht besteed aan brede welvaart. De Tweede Kamer heeft de afgelopen jaren diverse moties aangenomen die toezien op het verder integreren van brede welvaart in de beleidsvorming en de begrotingscyclus,⁴⁰ waaronder een motie om een volgend regeerakkoord te laten doorrekenen vanuit het bredewelvaartsperspectief.⁴¹



Het proces van verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek

Het Centraal Planbureau, het Sociaal-Cultureel Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving presenteerden op 8 februari 2021, op verzoek van de Tweede Kamer, een plan voor een betere verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek.

De daartoe te ontwikkelen **Kernset indicatoren Brede Welvaart** moet **beïnvloedbaar zijn door beleid**, en geschikt zijn om beleid vanuit de notie van brede welvaart te **analyseren**.

De Kernset heeft betrekking op de domeinen:

- **Sociaal-cultureel (SCP):** welzijn, samenleving, participatie, talentontwikkeling en vertrouwen
- **Leefomgeving (PBL):** energie en klimaat, biodiversiteit/natuur/landbouw, grondstoffen-gebruik, ruimtelijke samenhang en kwaliteit
- **Economie (CPB):** bbp, werkgelegenheid, inkomen, menselijk kapitaal, fysieke en kennis-kapitaalgoederenvoorraad

- Het beoogde eindresultaat is een **dashboard met brede welvaartsindicatoren** dat jaarlijks wordt gepubliceerd. Aan de hand daarvan kunnen mogelijk prognoses worden gedaan voor de middellange (tot vijf jaar) en/of lange termijn (tot 30 jaar). Dit dashboard onderscheidt zich daarmee expliciet van de Monitor Brede Welvaart, die terugkijkt in plaats van vooruitblijkt.⁴²

⁴⁰ Bijvoorbeeld Handelingen II, vergaderjaar 2015-2016, 34298, nr. 5 en vergaderjaar 2017-2018, 34298, nr. 24.

⁴¹ Handelingen II, vergaderjaar 2020-2021, 35570 IX, nr. 28.

⁴² Handelingen II, vergaderjaar 2020-2021, 26485, nr. 365.



Deel 5

Inhoud van de begrotingstukken

Na het lezen van het laatste deel van dit boek weet de lezer:

- Hoe de Miljoenennota is opgebouwd, welke informatie daarin is te vinden en welke informatie in de bijlagen bij de Miljoenennota staat
- Hoe een begrotingswet eruitziet, wat een begrotingsstaat is en hoe de memorie van toelichting bij een begrotingswet is opgebouwd
- Hoe de beleidsagenda de Kamer informeert over beleid en beleidsdoelstellingen
- Hoe begrotingsartikelen te lezen door uitleg over begrippen als beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen, budgetflexibiliteit en het fenomeen agentschappen
- Welke informatie te vinden is in, en wat het karakter is van de Voorjaarsnota en de Najaarsnota, alsmede de bijbehorende eerste en tweede suppletoire begrotingen
- Wat de inhoud is van de jaarverslagen van de begrotingshoofdstukken en de verantwoordingsonderzoeken van de Algemene Rekenkamer



12 Opbouw Miljoenennota

De Miljoenennota is een toelichting op de rijksbegroting. Het bevat de belangrijkste plannen en keuzes van het kabinet voor het komende jaar en geeft aan wat die plannen kosten. Ook beschrijft de Miljoenennota de financiële en economische situatie van Nederland en de verwachte ontwikkelingen. In de praktijk is het een boekwerk van vele pagina's met een nog dikker bijlagenboek.⁴³ Allemaal bedoeld om inhoud te geven aan het budgetrecht van de Kamer, in combinatie met het recht op inlichtingen, waar de Kamer, als volksvertegenwoordiging voor alle burgers, recht op heeft. Welke inlichtingen worden verstrekt, wordt behandeld in dit hoofdstuk.

In het kort

- De Miljoenennota is een **toelichting op de rijksbegroting** en is zelf dus geen begroting.
- De Miljoenennota bevat de **belangrijkste plannen en keuzes** van het kabinet voor het komende jaar en geeft aan wat die **plannen kosten en opleveren**.
- Het perspectief is hierbij primair financieel-economisch, maar betreft ook de belangrijkste maatschappelijke ontwikkelingen en uitdagingen.
- In de **bijlagen** bij de Miljoenennota zijn onder meer de volgende overzichten te vinden: de **Budgettaire kerngegevens en plafondtoetsen** van de uitgavenplafonds, **uitgaven** en de niet-belastingontvangsten, de **belasting- en premieontvangsten**.

12.1 De Miljoenennota

De Miljoenennota is de verkorte benaming voor de Nota over de toestand van 's Rijks financiën.



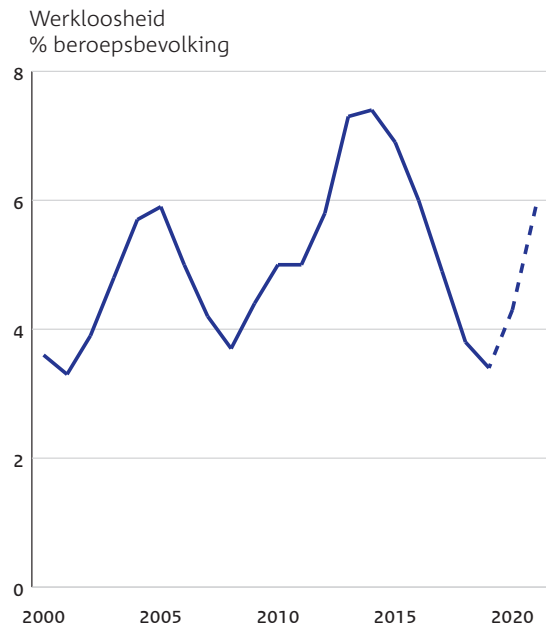
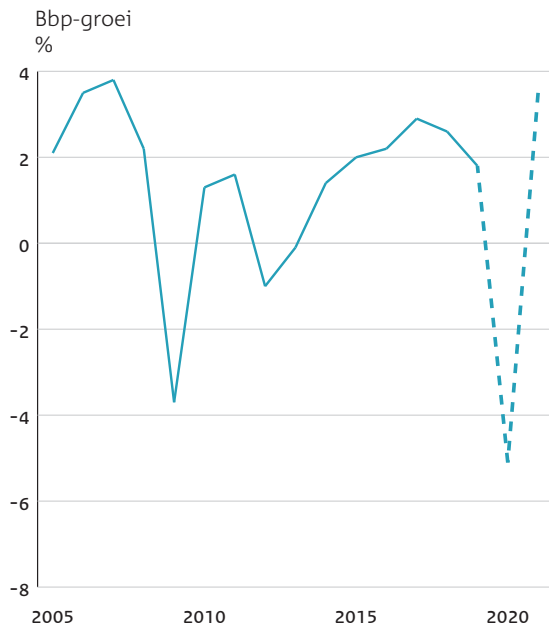
De Miljoenennota geeft antwoord op vragen als:

- Wat zijn de belangrijkste plannen van het kabinet voor het volgende jaar en wat gaan die plannen kosten?
- Hoe staat Nederland er economisch voor en hoe staat het met de werkgelegenheid?
- Wat is het beeld van de overheidsfinanciën?
- Voldoen we aan Europese afspraken en doelen?

De Miljoenennota bestaat uit twee delen. Het eerste en meest bekende deel bevat algemene toelichtingen en gaat vooral in op economische ontwikkelingen en het beleid. Het tweede deel, de bijlagen, bevat de meer gedetailleerde, cijfermatige toelichtingen en overzichten.

⁴³ Het bijlagenboek is de laatste jaren alleen nog digitaal beschikbaar.

Figuur 9 Nederland middenin een economische crisis



Bron: Handelingen II, vergaderjaar 2020-2021, 35 570, nr. 1.

Volgens de Comptabiliteitswet (artikel 2.23) moet de Miljoenennota in ieder geval de volgende informatie bevatten:

- het budgettaire totaalbeeld voor het betrokken begrotingsjaar en de vier daaropvolgende jaren van de rijksbegroting en de niet tot de rijksbegroting behorende budgetdisciplinesectoren (Sociale Zekerheid en Zorg);
- budgettaire beschouwingen over het voorgenomen beleid voor de collectieve sector;
- een overzicht van de uitgaven en de ontvangsten in de begrotingen voor het begrotingsjaar en de vier daarop aansluitende jaren.

In de praktijk geeft de Miljoenennota een breed beeld van de economie en de overheidsfinanciën. De situatie van huishoudens en bedrijven wordt uitvoerig belicht. De nota gaat verder uitgebreid in op de meest belangrijke uitdagingen waar het land het komende jaar in brede zin voor staat, met inbegrip van een blik op de middellange en lange termijn, als het gaat om vraagstukken als (in dit decennium) de energietransitie, klimaat, stikstof, bekostiging van de zorg, arbeidsmarkt en pensioenen.

Onder invloed van de Monitor Brede Welvaart bevat de Miljoenennota de laatste jaren beschouwingen over ontwikkelingen die in deze Monitor centraal staan: hoe gaat het met ons natuurlijk kapitaal en ons sociaal kapitaal, wat zijn de verwachtingen ten aanzien van het natuurlijk kapitaal en het sociaal-economisch kapitaal en hoe zien de randvoorwaarden ten aanzien van de brede welvaart eruit? Bij die laatste invalshoek komen onder meer de rechtsstaat en mondiale uitdagingen aan bod.

De leidraad bij de beschouwingen over deze uitdagingen wordt uiteraard gevormd door de beleidskeuzen waarmee het kabinet deze het hoofd probeert te bieden. De achtergrond waartegen beschouwingen, begrotingscijfers en beleidskeuzes worden weergegeven is de Macro Economische Verkenning (MEV) van het CPB, die ook op Prinsjesdag verschijnt. Daarin valt te lezen wat de verwachtingen zijn ten aanzien van de economische ontwikkeling in brede zin en van de overheidsfinanciën. De verwachte (macro-economische) effecten van het voorgenomen beleid voor bijvoorbeeld de koopkracht of de werkgelegenheid worden hierin eveneens zichtbaar. Bij de Algemene Beschouwingen worden Miljoenennota en MEV dan ook veelal in samenhang gezien.

De Miljoenennota, feitelijk een 'Miljardennota'

De eerste Miljoenennota, de 'Nota betreffende den toestand van 's lands financiën' werd op 18 september 1906 gepresenteerd. Daarvoor werd de begroting mondeling aan de Eerste en Tweede Kamer aangeboden met een zogenaamde 'millioenenrede'. De aanbidding van de Miljoenennota is sindsdien uitgegroeid tot een vaste traditie.

De eerste Miljoenennota was een echte Miljoenennota: de uitgaven van het Rijk bedroegen in 1907 **83 miljoen gulden**. Inmiddels is al vele jaren feitelijk sprake van een '**Miljardennota**': in 2021 bedragen de uitgaven circa **360 miljard euro**.

12.2 Bijlagen met begrotingsparameters

Op grond van de Comptabiliteitswet bevat de Miljoenennota, naast de budgettaire beschouwingen over het voorgenomen beleid voor de collectieve sector, overzichten van het budgettaire totaalbeeld, en een overzicht van de uitgaven en de ontvangsten in de begrotingen. Beide overzichten hebben betrekking op het begrotingsjaar en de vier daarop aansluitende jaren. Deze informatie is in het bijzonder terug te vinden in de volgende bijlagen van de Miljoenennota:

- Budgettaire kerngegevens en plafondtoetsen
- Uitgaven en niet-belastingontvangsten
- Inkomstenkader
- Belasting- en premieontvangsten en de toelichting daarop
- EMU-saldo en EMU-schuld

In deze paragraaf worden deze kort toegelicht.

Tabel 4 Budgettaire kerngegevens

In miljard euro, tenzij anders aangegeven	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Inkomsten (belastingen en sociale premies)	283,0	293,0	297,6	313,3	322,3	333,1
Reguliere netto-uitgaven onder het uitgavenplafond	303,3	314,5	324,0	329,4	335,5	344,1
Rijksbegroting	144,2	148,4	151,6	153,0	154,3	156,9
Sociale zekerheid	85,8	90,9	93,2	94,5	96,2	98,7
Zorg	73,3	75,3	79,2	81,9	85,1	88,5
Noodmaatregelen corona relevant voor het EMU-saldo	30,9	12,3	1,0	0,3	0,1	0,0
Overige netto-uitgaven en correcties relevant voor het EMU-saldo	3,8	9,8	2,8	4,2	5,3	4,9
Totale netto-uitgaven relevant voor het EMU-saldo	388,0	336,6	327,7	333,9	340,9	349,1
EMU-saldo centrale overheid	-55,0	-43,5	-30,2	-20,6	-18,6	-16,0
EMU-saldo decentrale overheden	-1,3	-1,4	-1,4	-1,5	-1,5	-1,5
Feitelijk EMU-saldo	-56,3	-44,9	-31,6	-22,1	-20,1	-17,5
Feitelijk EMU-saldo (in procenten bbp)	-7,2%	-5,5%	-3,7%	-2,5%	-2,2%	-1,9%
EMU-schuld	462,7	502,0	533	559	583	603
EMU-schuld (in procenten bbp)	59,1%	61,1%	62,7%	64,0%	64,9%	65,3%
Bruto binnenlands product (bbp)	783	822	849	874	899	924

Bron: Handelingen II, vergaderjaar 2020-2021, 35 570, nr. 2.



Budgettaire kerngegevens en uitgavenplafonds Rijksbegroting, Sociale Zekerheid en Zorg (bijlage 1)

Bijlage 1 bevat een overzicht van de belangrijkste budgettaire kerngegevens voor het lopende jaar, en de vijf aankomende jaren. Deze cijfers zijn gebaseerd op de Macro Economische Verkenning (MEV) van het CPB.

Het kabinet stuurt in zijn begrotingsbeleid op uitgavenplafonds die voor de hele kabinetsperiode worden vastgesteld. Het uitgavenplafond geeft de maximale ruimte weer voor uitgaven binnen de kabinetsperiode en hoeft niet maximaal benut te worden.

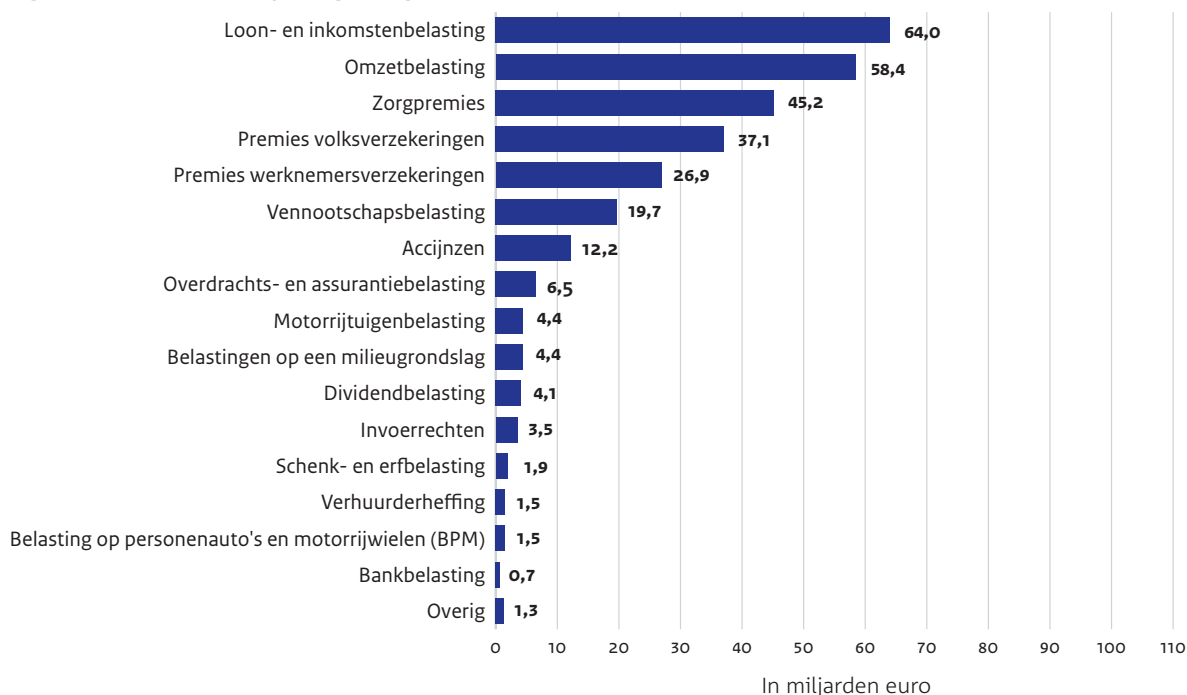
Uitgaven en niet-belastingontvangsten (bijlage 2)

Deze bijlage biedt een overzicht van de verschillende manieren waarop de uitgaven en de niet-belastingontvangsten van de overheid worden weergegeven. De overheidsuitgaven kunnen op kasbasis, maar ook op transactiebasis worden geregistreerd. Op de departementale begrotingen worden de uitgaven op kasbasis geregistreerd: welke bedragen worden van de bankrekeningen van het Rijk afgeschreven? Bij het saldo van de overheid (EMU-saldo) wordt *niet* uitgegaan van de uitgaven op kasbasis, maar op transactiebasis: wanneer worden bedragen geboekt?

Niet-belastingontvangsten betreffen onder meer verkeersboetes, aflossing studieschulden, dividendontvangsten uit staatsdeelnemingen, opbrengsten uit veilingen van frequenties, pachtinkomsten, en zo meer. Het gaat daarnaast ook om terugbetalingen van verleende toeslagen, zoals de kinderopvangtoeslag.

Niet-belastingontvangsten vallen onder de beleidsverantwoordelijkheid en in beginsel ook onder de budgetverantwoordelijkheid van de betreffende vakministers. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen niet-belastingontvangsten met een budgettaire verantwoordelijkheid en niet-belastingontvangsten met een beperkte budgettaire verantwoordelijkheid. De budgettaire verantwoordelijkheid voor deze ontvangsten houdt in dat de vakministers, net als bij uitgaven, tegenvallers zelf moeten compenseren en meevallers zelf mogen gebruiken om tegenvallers mee op te vangen.

Figuur 10 Inkomsten Rijksbegroting 2021



Bron: *Handelingen II, vergaderjaar 2020-2021, 35 570, nr. 2.*

Belasting- en premieontvangsten (bijlage 4 en 5)

Een totaaloverzicht van geraamde belasting- en premieontvangsten staat in bijlage 4 van de Miljoenennota. Een nadere toelichting staat in bijlage 5.

Het Rijk ontvangt jaarlijks circa € 300 miljard aan inkomsten. De loon- en inkomstenbelasting, omzetbelasting (btw) en de vennootschapsbelasting vormen de grootste belastinginkomsten. Dit betreft enerzijds inkomsten uit directe belastingen. Deze worden direct afgedragen door belastingplichtigen met als grondslag inkomen, winst of vermogen. Voorbeelden zijn de loon- en inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting.

Daarnaast zijn er de inkomsten uit indirecte belastingen, zoals btw en accijnzen.⁴⁴ Dergelijke belastingen, ook wel kostprijsverhogende belastingen, zijn indirect in de zin dat ze door een tussenpersoon

worden geïnd, de verkoper, die de belasting aan de koper doorrekent in de prijs.

De belastinginkomsten vloeien in de algemene middelen en worden verantwoord op artikel 1 van hoofdstuk IXB (Financiën) van de rijksbegroting.

De sociale zekerheidspremies zorgen voor een inkomstenbron ter grootte van (in 2021) een bedrag van circa € 50 miljard, exclusief de rijksbijdrage aan het Ouderdomsfonds van circa € 20 miljard.

Het totaal van de premie-inkomsten en de uitgaven die verband houden met sociale zekerheid wordt verantwoord in paragraaf 5.1 van hoofdstuk XV van de rijksbegroting (SZW). De premie-inkomsten en de uitgaven die verband houden met zorg worden verantwoord in paragraaf 6 van hoofdstuk XVI van de rijksbegroting (VWS).⁴⁵

⁴⁴ Een overzicht van directe en indirecte belastingen vindt u op p. 84, bijlage 4 Miljoenennota 2021 (Handelingen II, vergaderjaar 2020–2021, 35570, nr. 2).

⁴⁵ Uitgaven voor sociale zekerheidsuitgaven en zorg maken voor het premiegefinancierde deel *geen* onderdeel uit van de begrotingswet voor hoofdstuk XV (SZW) en hoofdstuk XVI (VWS).

Beleidsinformatie 2021

	2018	2019	2020	2021
Schijven / tarieven IB/PVV				
Bovengrens 2e/3e/4e schijf box 1	20.142	20.284	-	-
Bovengrens 2e/3e/4e schijf box 2 geboden voor 1-1-1946	23.944	24.300	34.712	35.129
Bovengrens 2e/3e/4e schijf box 1 geboden voor 1-1-1946	34.404	34.817	35.375	35.941
Bovengrens 2e/3e/4e schijf box 2	68.507	68.507	68.507	68.507
Balansgrens 2e/3e/4e schijf box 1	8.905	9.005	-	-
Balansgrens 2e/3e/4e schijf box 2	13.205	13.405	9.705	9.405
Balansgrens 2e/3e/4e schijf box 1	40.855	38.105	37.355	37.105
Balansgrens 2e/3e/4e schijf box 2	51.905	51.205	49.205	49.205
Max. aftrekpercentages hypotheekrenteaftrek	49,50%	49,00%	48,00%	43,00%
Isom te betalen grondwettelijkmaximumaanpak	-	-	-	-
Tarief A20V - grans	17,90%	17,90%	17,90%	17,90%
Tarief A20V2L2 - grans	9,45%	9,45%	9,45%	9,45%
Tarief A20V - grans	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%
Gevoelensgrens tarief A20V2L2 schijf	36,90%	36,40%	35,90%	35,40%
Gevoelensgrens tarief A20V2L2 schijf	18,65%	18,35%	-	-
Gevoelensgrens tarief A20V2L2 schijf	40,85%	38,30%	37,35%	37,10%
Isom boven A20V-voetlig 2e/3e schijf	22,90%	22,20%	19,45%	19,20%
Isom boven A20V-voetlig 2e/3e schijf	25,00%	25,00%	26,25%	26,20%
Tarief box 2	30,00%	30,00%	30,00%	31,00%
Droneel schuldten per voltassende box 3	3,000	3,100	3,300	3,300
Hedendaags vermogen box 3	20,000	20,300	20,800	20,000
Bovengrens grondslag te schijf box 2	70,800	71,600	72,700	73,000
Bovengrens grondslag te schijf box 2	928,000	909,150	925,120	902,000
Forfaitair rendement te schijf box 2	2,02%	1,95%	1,79%	1,90%
Forfaitair rendement te schijf box 3	4,33%	4,44%	4,75%	4,50%
Forfaitair rendement te schijf box 3	5,38%	5,59%	5,28%	5,69%
Draaiendebelasting (voetligheid 28)	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%
Heffingskortingen				
Algemeen heffingskortingen				
Algemeen heffingskortingen maximum	2.265	2.477	2.711	2.837
Isom boven A20V-voetlig	11.121	1.288	1.413	1.469
Start aftrek voor inkomen	20.142	20.284	20.711	21.043
Algemeen heffingskortingen nul bij inkomen	68.507	68.507	68.507	68.507
Aftrekpercentages	4,63%	5,14%	5,82%	5,97%
Isom boven A20V-voetlig	2,38%	2,83%	3,56%	3,03%
Percentage aftrek voor inkomen	33,33%	26,47%	20,00%	13,33%
Aftrekpercentages maximum te opvoetschijf	1,67	1,70	2,79	4,63
Isom boven A20V-voetlig	8,8	8,8	14,8	24,0
Maximum te opvoetschijf nul bij inkomen	9.468	9.494	9.921	10.108
Percentage te opvoetschijf	1,74%	1,75%	2,82%	4,51%
Isom boven A20V-voetlig	0,90%	0,89%	1,46%	2,17%
Aftrekpercentages maximum te opvoetschijf	3,249	3,399	3,595	3,837
Isom boven A20V-voetlig	1,629	1,740	1,851	1,987
Maximum te opvoetschijf nul bij inkomen	20.450	20.740	21.420	21.830
Percentage te opvoetschijf	28,04%	28,71%	28,82%	29,17%
Isom boven A20V-voetlig	14,225	14,89%	15,04%	14,90%
Aftrekpercentages maximum te opvoetschijf	3,249	3,399	3,519	4,205
Isom boven A20V-voetlig	1,659	1,740	1,909	2,138
Percentage te opvoetschijf	0%	0%	1,05%	2,40%
Isom boven A20V-voetlig	0%	0%	0,80%	1,27%
Start aftrek (maximum te opvoetschijf) bij inkomen	33.112	34.060	34.954	35.652
Aftrekpercentages nul bij inkomen	125,862	90.192	68.604	109.758
Aftrekpercentages	3,6%	6,0%	6,0%	6,0%
Isom boven A20V-voetlig	1,837%	3,06%	3,14%	3,10%
(Aftrekpercentages) onderaankorting				
Inkomensgrens onderaankorting	36.346	36.783	37.312	37.970
Onderaankorting onder inkomensgrens	1.418	1.196	1.622	1.703
Onderaankorting boven inkomensgrens / na aftrek	72	0	0	0
Onderaankorting aftrekpercentages	47.423	46.185	49.323	49.323
Aftrekpercentages onderaankorting	10%	10%	10%	10%
Aftrekpercentages onderaankorting (na inkomensgrens)	423	429	436	443
Inkomensafhankelijke combinatietoelagen				
Inkomensafhankelijke combinatietoelagen	4.934	4.993	5.072	5.153
Combinatietoelagen basis bij inkomensdemping	1.052	0	0	0
Maximum combinatietoelagen	2.801	2.830	2.881	2.915
Maximum combinatietoelagen bereikt bij inkomen	33.331	29.753	30.234	29.738
Opvoetschijf te betalen inkomensdemping	6.195%	11,40%	11,40%	11,40%
Jonggehandicaptoelagen				
208	737	749	761	
Schijven / tarieven Vpb				
Bovengrens schijf 1	200,000	200,000	200,000	245,000
Vpb-tarief box 1	20%	19%	16,5%	16,5%
Vpb-tarief box 2	25%	25%	25%	25%

* Tarieven en bedragen gelden vanaf 01-01-2021, tenzij anders vermeld.

** T/m 2019 geldt de term voor de 7e, vanaf 2020 de term na de 7e.

	2018	2019	2020	2021
Ondernemersfaciliteiten IB				
Zelfstandigenaftrek	7.280	7.280	7.030	6.870
Extra zelfstandigenaftrek voor starters	2.123	2.123	2.123	2.123
Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid (maximum)	12.000	12.000	12.000	12.000
Fiscale ouderschapsvermindering (percentage)	8,17%	8,44%	9,99%	9,37%
Aftrek voor spoor en vervoerskorting (SAO)	12.623	12.775	12.980	13.188
Extra SAO-aftrek voor starters	6.315	6.281	6.494	6.508
Staatplichtaftrek	3.430	3.430	3.430	3.430
MOB-voortvrijstelling	14%	14%	14%	14%
Investeringsaftrek				
Kleinhandelshypotheekrenteaftrek (KHA)	28%	28%	28%	28%
KHA aftrek voor investering lenen	2.350	2.350	2.400	2.400
KHA maximum	18.843	16.051	16.307	16.563
KHA aftrek voor investering hoger dan	104.891	106.320	107.846	109.374
KHA aftrek voor investering lager dan	7.565	7.565	7.565	7.565
KHA nul als investering hoger dan	314.613	318.449	323.544	328.721
Energie-investeringsaftrek (EIA)	54,5%	48,0%	45,0%	45,0%
Milieu-investeringsaftrek (MIA) maximumpercentage	36%	36%	36%	36%
Milieu-investeringsaftrek (MIA) maximumpercentage	27%	27%	27%	27%
Milieu-investeringsaftrek (MIA) maximumpercentage	13,5%	13,5%	13,5%	13,5%
Aftrek specifieke zorgkosten				
Minimale drempel niet inkomen	7.447	7.739	7.863	7.989
Minimale drempel per voltassende per jaar	131	133	136	139
Inkomensgrens voor drempelpercentage	60.819	61.107	61.400	61.694
Drempel (% van inkomen onder / boven inkomensgrens)	1,65%	1,73%	1,65%	1,73%
Verhogingspercentage nul te schijf onder boven A20V-8	40%	41%	41%	40%
WVW SAO-aftrekvermindering (WVSO)				
Loonopslag tarief- en inkomensdemping (SAO)	350,000	350,000	350,000	350,000
Percentage eerste schijf (onder loonopslag)	32%	32%	32%	40%
Isom voor starters	40%	40%	40%	50%
Percentage tweede schijf (onder loonopslag)	14%	16%	16%	16%
Diversen IB/FLB				
Eigenaarsvergoeding (EIV) waarde € 7.000 tot grens	0,70%	0,64%	0,60%	0,50%
Green/WC-maximale eigenaarsvergoeding	1.060,000	1.085,000	1.095,000	1.110,000
Eigenaarsvergoeding (EIV) grens	2,28%	2,36%	2,36%	2,36%
Percentage toevoegingsvermindering niet inkomen	100%	96,21%	93,12%	90%
Algemeen bijleggingspercentage voor privégoederen auto	22%	22%	22%	22%
Verhoogde bijlegging voor maximumwaarde	4%	4%	8%	12%
Maximum grondslag voor verhoogde bijlegging (elektrisch)	50.000	45.000	40.000	40.000
Tarief voorige verhogingen onder / boven grens	1,2%	1,2%	1,2%	1,76%
Maximum verhoogde verhoging (accrues)	10	19	19	19
Maximum verhoging verhogingen per jaar/maand	1.300/1.150	1.700/1.100	1.100/1.100	1.800/1.800
Vrijstelling voor groene bijleggingen box 3	9.845	9.840	9.847	9.849
Hedendaags (na van vrijstelling)	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%
Schenk- en erfbelasting				
Tarief partners en kinderen onder / boven grens	10%/20%	10%/20%	10%/20%	10%/20%
Tarief kinderen onder / boven grens	18%/36%	18%/36%	18%/36%	18%/36%
Tarief overige verhogingen onder / boven grens	30%/40%	30%/40%	30%/40%	30%/40%
Green belasting verhoging	123.248	124.727	126.723	128.761
Vrijstelling erfbelasting partner	661.944	660.913	661.288	671.910
Vrijstelling erfbelasting inwielde kind	61.106	63.840	62.830	63.836
Vrijstelling erfbelasting (kinderen)	20.311	20.616	20.946	21.282
Vrijstelling erfbelasting ouder	48.242	48.821	49.603	50.397
Vrijstelling schenkingbelasting voor kinderen	5.363	5.428	5.515	5.604
Isom voor kinderen 18-40 jaar eenmalig	25.731	26.040	26.457	26.881
Isom voor ouders kinderen 18-40 jaar eenmalig	33.662	34.240	35.114	35.996
Isom voor woning verkrijger 18-40 jaar eenmalig	100.800	102.010	103.443	105.362
Vrijstelling schenk- en erfbelasting overige goederen***	2.147	2.173	2.208	2.244/2.244
Overig				
Onderaankorting algemeen tarief	21%	21%	21%	21%
Onderaankorting verhoogd tarief	6%	9%	9%	9%
Onderaankorting kindermenu-aanpak	20%	20%	20%	20%
Kansspelbelasting	30,1%	30,1%	30,1%	30,1%
Aankortbelasting	21%	21%	21%	21%
Overdrachtsbelasting woningen	2%	2%	2%	2%
Overdrachtsbelasting niet-woningen	6%	6%	6%	6%
Verhuurderaftrek	0,991%	0,561%	0,526%	0,526%
Bankbelasting kortingsbelasting schulden	0,044%	0,046%	0,046%	0,046%
Bankbelasting langlopende schulden	0,022%	0,022%	0,022%	0,022%
Bankbelasting kortlopende schulden	20,9 miljard	20,9 miljard	20,9 miljard	20,9 miljard

*** Voor de schenkingbelasting geldt een tijdelijke verhoging. Deze geldt niet voor de erfbelasting.

	2018	2019	2020	2021
Milieubelasting (EB)				
Energiebelasting (EB)	0,26001	0,29213	0,33207	0,34854
Aardgas (E per m3 excl. btw en excl. ODE)	0,04644	0,04642	0,04644	0,04642
0 - 170,000	0,02385	0,02383	0,02348	0,02386
170,000 - 1 m3	0,02365	0,02360	0,02341	0,02321
1 m3 - 10 m3	-	-	-	-
10 m3 - 100 m3	0,0205	0,0204	0,0205	0,0205
100 m3 - 1 m3	0,0106	0,0104	0,0214	0,0235
1 m3 - 10 m3	0,0039	0,0039	0,0212	0,0232
100 m3 - 1 m3	0,0021	0,0021	0,0212	0,0232
Boven 10 m3	-	-	-	-
Boven 10 m3	0,19458	0,09863	0,09770	0,09428
0 - 10,000	0,00214	0,00221	0,00268	0,00148
10,000 - 10 m3	0,00404	0,00411	0,00353	0,00375
10 m3 - 10 m3	0,00116	0,00111	0,00111	0,00111
Boven 10 m3	0,00227	0,00226	0,00225	0,00226
Balansgrensvermindering EB per aansluiting (E per jaar)	308,54	257,54	435,48	401,62
ODE-electriciteit (E per kWh (excl. btw en excl. ODE))				
0 - 10,000	0,0132	0,0139	0,0271	0,0300
10,000 - 50,000	0,00218	0,00218	0,00218	0,00218
50,000 - 10 m3	0,0048	0,0074	0,0205	0,0225
Boven 10 m3	0,00219	0,00219	0,00219	0,00219
0 - 10,000	83,94%	83,94%	83,94%	83,94%
10,000 - 10 m3	82,36%	82,36%	82,36%	82,36%
Korting aardgas gasfictiebelasting eerste schijf	14,63	14,81	15,25	15,29
Korting aardgas gasfictiebelasting tweede schijf	0,235	0,243	0,248	0,248
Korting aardgas gasfictiebelasting derde schijf	13,21	13,22	13,23	13,15
Vrijstelling (E per voorverbruikte passagier)	0,00	0,00	0,00	0,00
Tabakkaccijns				
Sigaretten (E per 1000 stuks, excl. btw, tarieven 2020 per 1 april)	188,99	191,28	238,31	243,25
Minimum accijnsbedrag	5%	5%	5%	5%
Minimum accijns	173,10	175,20	219,25	223,82
Minimum accijns	106,14	108,14	135,91	140,91
Specifieke accijns	4%	7%	8%	9%
Landbouwbelasting (E per ha)				
Sigaretten (E per 1000 stuks, excl. btw, tarieven 2020 per 1 april)	6%	7%	8%	9%
Alcoholaccijns en frisdrankbelasting				
Accijns (E per 100 liter)				
Bier (Pils 0-7%)	8,83	8,83	8,83	8,83
Bier (Pils 7-11%)	29,49	29,49	29,49	29,49

Bijlage 7 gaat nader in op het financieringssaldo en de EMU-schuld van het Rijk.

Het financieringssaldo is het bedrag dat het Rijk op kasbasis in een jaar tekort komt of over heeft. Het financieringssaldo is daarmee gelijk aan het bedrag dat in een jaar extra moet worden geleend of, bij een overschot, waarmee schulden kunnen worden afgelost.

Waar het EMU-saldo een begrip op transactiebasis is, is het financieringssaldo dat op kasbasis. Het verschil tussen beide bestaat uit de elementen weergegeven in tabel X.

Tabel 5 Verschil financieringssaldo en EMU-saldo.

Financieringssaldo	EMU-saldo Rijk
Inkomsten uit belastingen op kasbasis	Inkomsten uit belastingen op transactiebasis
Betaalde rente op staats-schuld op kasbasis	Betaalde rente op staats-schuld op transactiebasis
Stortingen in of opnames uit een begrotingsreserve geboekt als uitgave of ontvangst	Stortingen in of opnames uit een begrotingsreserve zijn niet relevant, want wijzigen het totaal van de schatkist niet
Inkomsten of uitgaven i.v.m. renteswaps, leningen, staatsdeel-nemingen, rijksbijdragen aan sociale fondsen en saldo schatkistbankieren tellen mee	Deze inkomsten en uitgaven zijn niet relevant (want er staan vorderingen of bezit, dan wel schulden tegenover)
Posten als het saldo van agentschappen en zorgbemiddelingskosten tellen niet mee	Dergelijke posten tellen wel mee

Het op deze manier samengestelde EMU-saldo wordt gebruikt om de EMU-schuld te berekenen.

De EMU-schuld verschilt op soortgelijke wijze van de feitelijke staatsschuld als het EMU-saldo verschilt van het financieringssaldo.

12.3 Bijlagen met extracomptabele informatie

Enkele andere bijlagen brengen ontwikkelingen, kansen, bedreigingen en risico's in beeld, die niet direct uit begrotingen zelf zijn af te leiden. Deze overzichten zijn extracomptabel, dat wil zeggen: ze vloeien niet rechtstreeks voort uit de boekhouding van het Rijk zelf.

Het betreft bijlagen die ingaan op:

- De overheidsbalans
- De fiscale regelingen en de toelichting daarop
- De normeringssystematiek van het Gemeentefonds en het Provinciefonds

Overheidsbalans (bijlage 8)

De overheidsbalans geeft inzicht in het totaal van bezittingen, schulden en het vermogen van de centrale overheid, decentrale overheden en de sociale-verzekeringssystemen. De activa (bezittingen) bestaan uit financiële activa, zoals uitgezette leningen, en niet-financiële activa, zoals wegen en gebouwen. De passivazijde van de balans bestaat uit de schulden en het vermogen van de overheid.

Tabel 6 Overheidsbalans 2018-2019

In miljoenen euro	2018	2019
Activa	735.9	752.2
Niet-financiële activa	490.1	494.3
Vaste activa	432.3	446.6
Vorraden	2.0	2.0
Olie- en gasreserves	18.6	7.7
Grond	37.1	37.9
Financiële activa	245.7	257.8
Aandelen en overige deelnemingen	100.2	109.6
Leningen	59.0	60.1
Handelskredieten en transitorische posten	56.2	55.7
Schuldbewijzen	8.4	7.2
Chartaal geld en deposito's	13.9	16.0
Financiële derivaten	7.8	8.9
Passiva	735.9	752.2
Financiële passiva	511.0	506.0
Schuldbewijzen	377.5	373.1
Leningen	80.6	82.4
Handelskredieten en transitorische posten	51.2	48.7
Deposito's	1.6	1.
Vermogenssaldo	224.8	246.1

Bron: Handelingen II, vergaderjaar 2020-2021, 35 570, nr. 2.

De overheidsbalans is een momentopname van het netto vermogen van de overheid; het saldo van de bezittingen en schulden. Voorwaardelijke verplichtingen en rechten maken geen onderdeel uit van de balans. Overzichten van toekomstige belastingopbrengsten en AOW-verplichtingen ontbreken eveneens op de overheidsbalans. Om zicht te krijgen op dergelijke toekomstige posten, is de Kamer aangewezen op de houdbaarheidsstudies van het CPB, die daarmee wel rekening houden.

De ontbrekende staatsbalans

De **overheidsbalans** betreft de **gehele overheid**; de **staatsbalans** alleen de **rijksoverheid** (centrale overheid). De staatsbalans, die dus alleen betrekking heeft op dat deel van de collectieve sector waarvoor de rijksoverheid beleidsverantwoordelijk is, wordt niet standaard opgenomen in de bijlage bij de Miljoenennota.⁴⁶

In het geheel van de collectieve sector is de staatsbalans daarmee de **enige ontbrekende** balans. Gemeenten, provincies, agentschappen, enzovoorts, publiceren wel 'eigen' balansen.

⁴⁶ In de Miljoenennota 2021 is de staatsbalans bij wijze van een eenmalige vermelding op verzoek van de Tweede Kamer wel opgenomen.

De saldibalans hangt (uiteraard) samen met de overheidsbalans en dus ook de staatsbalans, maar de posten op de overheidsbalans/staatsbalans zijn niet zonder meer op terug te voeren op de saldibalans. Deze posten zijn namelijk gebaseerd op de CBS-cijfers op statline. Het CBS classificeert de aangedragen data uit de begrotingshoofdstukken conform de Europese regels voor statistieken van overheidsfinanciën. Er vindt dus als het ware een vertaalslag plaats.

Fiscale regelingen (bijlage 9 en 10)

Fiscale regelingen, voorheen in een iets enger begrip ook belastinguitgaven genoemd, betreffen de derving of het uitstel van belastingontvangsten, ten gevolge van bepaalde daartoe ingestelde regelingen. Het gaat daarbij om zaken als aftrekposten, vrijstellingen, heffingskortingen en verlaagde tarieven, op het terrein van zowel directe als indirecte belastingen.⁴⁷

De ramingen van de omvang van fiscale regelingen zijn doorgaans met (forse) onzekerheden omgeven, omdat ze zowel beïnvloed worden door autonome als beleidsmatige variabelen.

Bijlage 9 van de Miljoenennota bevat een overzicht van de beleidsmaatregelen die betrekking hebben op de fiscale regelingen, zoals besloten sinds de vorige Miljoenennota. Bijlage 10, de toelichting op de fiscale regelingen, beschrijft voor iedere regeling, de doelstelling, het verantwoordelijke ministerie en een verwijzing naar de meest recente evaluatie, het beoogde jaar van afronding van de volgende evaluatie en de ramingsgrond.

Beide overzichten zijn niet uitputtend. In de bijlagen staan alleen de fiscale regelingen die het naar het oordeel van het ministerie van Financiën in budgettair en beleidsmatig opzicht⁴⁸ relevant zijn.

In het overzicht ontbreken de vier regelingen vanuit de Opslag Duurzame Energie (ODE), omdat deze opslag als een *niet*-belastingontvangst in de begroting is opgenomen.



Toetsingskader fiscale regelingen

De doelmatigheid, dan wel doeltreffendheid van (veel) fiscale regelingen is een onderwerp van discussie.⁴⁹ Bij voorstellen om fiscale regelingen in te stellen of te wijzigen, dient (daarom) gebruik gemaakt te worden van het **Toetsingskader fiscale regelingen**.

Het toetsingskader fungeert als een soort **trechter voor de haalbaarheid en wenselijkheid** van fiscale regelingen en bevat vragen als:

- Kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is?
- Welk gedrag probeert de financiële maatregel te sturen en langs welke kanalen kan genoemd instrument dit gedrag beïnvloeden?
- Kan worden aangetoond waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing?

Alleen indien alle vragen **bevestigend en bevestigend** kunnen worden beantwoord, komt een fiscale regeling aan de orde. Doel is vooral om te dwingen tot een heldere afweging over (nieuwe) overheidsuitgaven in het algemeen en daarnaast over het specifieke instrument fiscale regelingen.

⁴⁷ Zie ook 'Rapport Zicht op belastingverlichtende regelingen 2017' van de Algemene Rekenkamer.

⁴⁸ Brief staatssecretaris van Financiën, handelingen II, vergaderjaar 2017-18, 34 775, nr. 77, p. 2.

⁴⁹ 'Rapport Evaluatiedoorlichting fiscale regelingen 2020.' Handelingen II, vergaderjaar 2019-2020, 35 300, nr. 79).

Afdrachtverminderingen en premies volksverzekeringen

Strikt genomen hebben sommige afdrachtverminderingen ook betrekking op de premies volksverzekeringen vanwege het geïntegreerde belasting- en volksverzekeringstarief in de eerste schijf. Met het oog op het bevorderen van de werkgelegenheid van specifieke doelgroepen als arbeidsbeperkten zijn specifieke afdrachtverminderingen van sociale premies sinds 1 januari 2018 opgegaan in het loonkostenvoordeel.

Normeringssystematiek Gemeente- en Provinciefonds (bijlage 11)

Gemeenten en provincies beschikken over verschillende inkomstenbronnen om de uitgaven voor hun taken te financieren. Eén van de belangrijkste inkomstenbronnen voor decentrale overheden is de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en het Provinciefonds.

De jaarlijkse toe- en afname van het Gemeentefonds en het Provinciefonds die voortvloeit uit de koppeling aan de rijksuitgaven, wordt het *accres* genoemd. Doel van de normeringssystematiek is dat budgettaire lusten of lasten op rijksniveau evenredig worden vertaald naar de ontwikkeling van de fondsen voor decentrale overheden ('trap-op-trap-af'-systematiek). De precieze wijze waarop de accresreeksen uiteindelijk uitpakken, staan in deze bijlage.

12.4 Risicoregelingen

Risicoregelingen algemeen

Een risicoregeling kan de vorm hebben van een garantie, lening of achterborgstelling. Voor iedere nieuwe risicoregeling dient een toetsingskader te worden ingevuld. In beginsel wordt er voor de mogelijke schades een begrotingsreserve gevormd;⁵⁰ een bedrag dat eenmalig wordt gereserveerd en waaruit ter dekking van de kosten meerjarig kan worden geput. Een begrotingsreserve ligt voor de hand omdat schades (normaal gesproken) worden betaald uit premieontvangsten van de bedrijven en instellingen die van de garanties gebruikmaken. Dit geld moet meerjarig beschikbaar zijn. Bijlage 12 bij de Miljoenennota gaat op dit alles in.

Beleid rond risicoregelingen

Volgens het toetsingskader risicoregelingen Rijksoverheid en de begrotingsregels 2017-2021 betracht het kabinet zoveel mogelijk **terughoudendheid** bij het aangaan van **nieuwe financiële risico's**.

Soms kan het aangaan van nieuwe risico's echter noodzakelijk zijn. Dat gebeurt alleen als er een **adequate beschrijving** is van het probleem en een beschrijving waarom de voorgestelde risicoregeling het meest **doelmatige en doel-treffende beleidsinstrument** is in vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten.

Deze terughoudendheid heeft overigens niet verhinderd dat een belangrijk deel van de **coronasteunpakketten** aan het bedrijfsleven in de vorm van een **risicoregeling** is gegoten, doorgaans een garantieverplichting of een lening.

Indien wordt besloten een risicoregeling in te stellen dan wordt een premie gevraagd die een reële weergave vormt van het risico. De premie wordt in een risicovoorziening gestort en is in principe de optelsom van de verwachte schade, de uitvoeringskosten en een risico-opslag.

Garantieverplichtingen

Garantieverplichtingen zijn verplichtingen, waarvan betaling op een later moment afhankelijk is van een bepaalde omstandigheid (een bepaald risico of een bepaalde onzekere gebeurtenis) bij de partij die de garantie ontvangt. Het zijn dus voorwaardelijke financiële verplichtingen. In het algemeen leiden garantieverplichtingen niet of slechts voor een bepaald (meestal klein) percentage tot betaling. Tegenover de garanties staan (veelal) premies die de ontvangende partij betaalt. Het totaal van de ontvangen premies is zo bepaald dat (normaal gesproken) meerjarig bezien de ontvangsten uit premies overeenkomen met uitbetaalde schadebedragen.

Garantieverplichtingen worden geboekt op het relevante beleidsartikel en zijn dus apart zichtbaar. De ontvangen premies worden als ontvangst op dit

⁵⁰ Dit wordt voorgeschreven door het Beleidskader risicoregelingen 2017 (bijlage 2 begrotingsregels 2017).

artikel geboekt en de verwachte schade als uitgave. In bijlage 12 worden alle garantieverplichtingen meerjarig bijgehouden.

Enkele garantieverplichtingen

Voorbeelden van garantieverplichtingen zijn: de Herverzekering leverancierskredieten, de Borgstelling MKB Kredieten, de Garantie Ondernemingsfinanciering en de Garantie Ondernemingsfinanciering Corona.

Dit betreffen **nationale garanties**; garanties die in **internationaal verband** zijn uitgegeven betreffen onder andere het Europees stabiliteitsmechanisme, het Europees financieel stabiliteitsmechanisme (EFSM), het pan Europees garantiefonds, en de Europese Investeringsbank.

Het **totale bedrag** aan uitstaande garanties is **aanzienlijk**: rond **€ 180 miljard**. in 2019 meer dan **€ 240 miljard** in de ‘coronajaren’ 2020 en 2021. Dat is meer dan **twee derde** van het totaal van de **rijksbegroting** in brede zin, dus inclusief zorg en sociale zekerheid.

Achterborgstelling

Een achterborgstelling is een garantieverplichting die niet direct is afgegeven door de overheid zelf, maar door een daarvoor aangewezen tussenpersoon, bijvoorbeeld een stichting. De overheid staat indirect garant en zal pas worden aangesproken wanneer de tussenpersoon niet aan zijn verplichtingen kan voldoen.

In de begroting van het betreffende vakdepartement worden achterborgstellingen niet als verplichting opgenomen. Het risico daarvan is namelijk niet een op een te vergelijken met het risico uit de garantieregelingen, aangezien het risico over meerdere partijen wordt gespreid. Schades voor de rijksbegroting die voortkomen uit achterborgstellingen komen daardoor weinig voor; zij worden pas geboekt indien zij voorzienbaar zijn of zich daadwerkelijk voordoen.

Drie achterborgstellingen

De geldende achterborgstellingen hebben betrekking op de zorg en de woningbouw en zijn gekoppeld aan de Stichting Waarborgfonds Zorgsector, het Waarborgfonds Sociale Woningbouw en het Waarborgfonds Eigen Woningen. De **risico's** van de laatste twee waarborgfondsen, worden gedeeld met de **gemeenten**.

Het **totaal** aan garanties in de vorm van achterborgstellingen bedraagt circa **€ 300 miljoen**.

Leningen

Verstreckte leningen aan hetzij bedrijven, hetzij medeoverheden, worden als uitgave op het relevante beleidsartikel geboekt. De betaalde rentes worden als ontvangsten op hetzelfde artikel geboekt. De lening wordt eenmalig geboekt in het jaar waarin zij is verleend. De ontvangen premies worden geboekt in elk jaar dat zij worden ontvangen. Elke departementale begroting bevat een extracomptabel overzicht waarin meerjarig ontvangen rentebetalingen en verstreckte leningen met elkaar in verband worden gebracht.

Anders dan geldt voor garanties bevat de Miljoenennota geen meerjarig overzicht van alle verstreckte leningen door het Rijk.

Voorbeelden van leningen

Leningen die in het kader van de coronacrisis zijn verstrekt, betreffen onder andere de liquiditeitssteun aan Curaçao, Aruba en Sint Maarten, de Corona-Overbruggingslening voor start-ups en scale-ups, de lening aan Stichting Garantiefonds Reiskredieten, en de steun aan KLM.

Het **totaalbedrag** aan uitstaande leningen is **niet opgenomen** in de bijlage risicoregelingen. Uit de (door het CBS samengestelde) **overheidsbalans** (bijlage 8 Miljoenennota) valt af te leiden dat het totaal aan langlopende schuldbewijzen (uitgezonderd bedragen in verband met het EFSM en exportkredietverzekeringen) en langlopende leningen rond **€ 44 miljard** bedraagt. Het grootste deel daarvan (ruim € 30 miljard) bedraagt uitstaande **studieleningen**.



12.5 Horizontale en Verticale Toelichting

Tot slot bevat de Miljoenennota bijlagen andere ontwikkelingen toe, die niet onder één noemer zijn onder te brengen. Het betreft bijlagen die ingaan op:

- Regeerakkoordmiddelen op de aanvullende post
- Verbetering van de informatievoorziening in en rond begrotingen
- Europese begrotingsregels
- Horizontale en Verticale toelichting op mutaties van de begroting
- De taakopdrachten van de actuele Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's)

In deze paragraaf worden alleen de Horizontale en de Verticale Toelichting beschreven. De overige onderwerpen komen aan bod in de desbetreffende paragrafen elders in deze publicatie.

De Horizontale en de Verticale Toelichting (bijlagen 16 en 17)

Twee bijlagen die dieper ingaan op de verschillende begrotingshoofdstukken en begrotingsfondsen zijn de Horizontale en de Verticale Toelichting.

De **Horizontale Toelichting** geeft duidelijkheid over de invloed van exogene factoren op de afgesproken beleidsintensiveringen en op de begrotingscijfers. Daarnaast bevat de Horizontale Toelichting een overzicht van de ramingen voor de verwachte toevoegingen aan de begroting vanuit de aanvullende posten:

- Prijsbijstelling
- Arbeidsvoorwaarden
- Koppeling Uitkeringen
- Algemeen (waarop ook de regeerakkoordmiddelen zijn ondergebracht)

Ten slotte wordt de post Consolidatie toegelicht, die wordt gebruikt voor het corrigeren van de rijksbegroting voor dubbeltellingen. Deze ontstaan doordat een bepaald departement bijdraagt aan een uitgave die door een ander departement daadwerkelijk wordt gedaan. In dit geval raamt het ontvangende departement het bedrag namelijk ook aan de ontvangstenkant van de begroting, waardoor een dubbeling ontstaat. Het rekenkundig niveau van de totale rijksuitgaven en de rijksontvangsten wordt daarmee hoger dan het feitelijk niveau. Dit zogeheten brutoboeken van bijdragen betreft bijvoorbeeld de begrotingsbijdrage vanuit hoofdstuk XII (Infrastructuur en Waterstaat) aan het Infrastructuurfonds (A). Op de post Consolidatie wordt hiervoor gecorrigeerd.

Het begrip Horizontale Toelichting moet letterlijk worden genomen. Zij dient te worden gelezen 'van links naar rechts'. Het doel van de toelichting is om de veranderingen te laten zien van de begrotingswijzigingen van jaar op jaar, zoals onderstaande tabel laat zien:



Tabel 7 Horizontale Toelichting VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

In miljoenen euro	2020	2021	2022	2023	2024	2025
totaal uitgaven	6.790,0	6.642,4	6.158,1	6.055,6	6.096,4	6.230,1
totaal niet-belastingontvangsten	763,2	666,4	608,5	607,6	571,1	560,7
1 Openbaar bestuur en democratie						
Uitgaven	77,9	66,2	66,9	64,9	65,3	61,0
Ontvangsten	24,8	24,8	24,8	24,8	24,8	24,8
2 Nationale veiligheid						
Uitgaven	316,3	316,5	317,9	317,9	317,9	317,9
Ontvangsten	14,7	14,7	14,7	14,7	14,7	14,7
3 Woningmarkt						
Uitgaven	4.570,5	4.828,4	4.560,5	4.608,2	4.763,5	4.909,2
Ontvangsten	447,9	406,4	400,4	399,6	380,4	370,1
4 Energietransitie gebouwde omgeving en bouwkwaliteit						
Uitgaven	607,2	437,3	324,3	256,8	161,8	162,3
Ontvangsten	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
5 Ruimtelijke ordening en omgevingswet						
Uitgaven	110,8	98,8	80,5	78,3	75,8	75,1
Ontvangsten	8,3	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8
6 Overheidsdienstverlening en informatiesamenleving						
Uitgaven	185,6	170,3	171,4	113,2	107,6	109,7
Ontvangsten	1,3	1,0	0,4	0,4	0,4	0,4
7 Werkgevers- en bedrijfsvoeringsbeleid						
Uitgaven	39,2	34,3	28,4	28,4	28,2	28,0
Ontvangsten	0,7	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
9 Uitvoering Rijksvastgoedbeleid						
Uitgaven	123,7	141,8	134,0	133,4	133,4	143,9
Ontvangsten	113,1	121,6	120,3	120,3	103,0	103,0
10 Groningen versterken en perspectief						
Uitgaven	223,8	114,3	53,6	42,0	31,7	25,3
Ontvangsten	75,0	75,0	25,0	25,0	25,0	25,0
11 Centraal apparaat						
Uitgaven	492,5	421,9	409,1	401,5	400,3	386,8
Ontvangsten	64,2	19,0	18,9	18,9	18,9	18,8
12 Algemeen						
Uitgaven	42,4	12,7	11,3	10,9	11,0	10,9
Ontvangsten	13,2					
13 Nog onverdeeld						
Uitgaven						

Bron: Handelingen II, vergaderjaar 2020-2021, 35 570, nr. 2.

De totalen per begroting in deze toelichtingen zijn exclusief de uitgaven en ontvangsten die onder de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) vallen. De HGIS-uitgaven en niet-belastingontvangsten worden (daarom) separaat gepresenteerd en toegelicht.

De **Verticale Toelichting** geeft een overzicht van alle veranderingen die zich hebben voorgedaan sinds de bij de vorige Miljoenennota ingediende begroting en op het accres voor het Gemeentefonds en het Provinciefonds.

Zoals het woord al zegt, dient de Verticale Toelichting te worden gelezen ‘van boven naar beneden’. Het gaat om de opsomming van en toelichting op de belangrijkste ontwikkelingen die zich voordoen op elk begrotingshoofdstuk en elk begrotingsfonds, alsmede de aanvullende posten en is daarvan dus een soort samenvatting. Omdat deze toelichting zich tot die belangrijkste ontwikkelingen beperkt, is ervan afgezien deze per begrotingsartikel te laten zien.

Tabel 8 Verticale Toelichting VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

In miljoenen euro	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Stand Miljoenennota 2020 (excl. IS)	6.015,3	5.713,3	5.727,5	5.855,9	5.996,5	
Beleidsmatige mutaties						
Rijksbegroting						
Eindejaarsmarge	42,1	0,0	0,0	0,0	0,0	
Huisvesting kwetsbare doelgroepen	50,0	0,0	0,0	-50,0	0,0	
Huurtoeslag	-91,3	-85,9	-75,1	-61,9	-47,8	
Inzet eindejaarsmarge	-42,1	0,0	0,0	0,0	0,0	
Rijksbijdrage woningbouw	-50,0	50,0	0,0	0,0	0,0	
Step	-38,6	9,5	19,0	0,0	0,0	
Urgendmaatregelen gebouwde omgeving	20,0	25,0	-20,0	-10,0	-10,0	
Versnellen woningbouwimpuls	50,0	0,0	0,0	-50,0	0,0	
Diversen	26,1	57,2	16,8	9,1	-3,9	
	-33,8	55,8	-59,3	-162,8	-61,7	
Technische mutaties						
Rijksbegroting						
Achtereenvolgende nationale hypotheekgarantie	33,9	0,0	0,0	0,0	0,0	
Bijdrage aan npg	42,1	0,0	0,0	0,0	0,0	
Desaldering specifieke opdrachten doc direct	31,5	0,0	0,0	0,0	0,0	
Hervestiging groningen (ezk)	97,9	97,5	35,0	31,8	32,9	
Huisvesting kwetsbare doelgroepen	0,0	0,0	0,0	50,0	0,0	
Huurtoeslag	0,0	-19,0	-38,0	-38,0	-38,0	
Investeringsfonds generieke digitale infrastructuur	0,0	0,0	55,8	0,0	0,0	
Investeringsimpuls maatschappelijk vastgoed	50,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Programma aardgasvrije wijken (paw)	0,0	47,6	58,6	18,6	8,6	
Renovatieversneller klimaatakkoord	0,0	0,0	15,0	25,0	35,0	
Rijksbijdrage woningbouw	250,0	250,0	100,0	0,0	0,0	
Stimuleringsreg. aardgasvrije huurwoningen (sah)	0,0	20,0	60,0	70,0	0,0	

Tabel 8 Verticale Toelichting VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

In miljoenen euro	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Urgenda middelen rre	22,0	95,0	0,0	0,0	0,0	
Urgenda middelen rre mkb	3,0	30,0	0,0	0,0	0,0	
Versnellen woningbouwimpuls	0,0	0,0	0,0	50,0	0,0	
Versterkingsoperatie groningen	62,6	12,9	12,9	0,0	0,0	
Warmtefonds	0,0	49,0	117,0	87,0	77,0	
Warmtefonds en ontzorging klimaatakkoord	60,0	21,0	0,0	0,0	0,0	
Woningbouwimpuls	0,0	50,0	50,0	50,0	0,0	
Woningouwimpuls	0,0	100,0	-50,0	-50,0	0,0	
Diversen	148,0	119,4	73,7	68,1	46,2	
Niet relevant voor het uitgavenplafond						
Diversen	7,5	0,0	0,0	0,0	0,0	
	808,5	873,4	490,0	362,5	161,7	
Extrapolatie						6.230,1
Totaal mutaties sinds Miljoenennota 2020	774,7	929,2	430,6	199,7	99,9	
Stand Miljoenennota 2021 (subtotaal)	6.790,0	6.642,4	6.158,1	6.055,6	6.096,4	6.230,1
Totaal Internationale samenwerking	0,5	0,5	0,6	0,7	0,2	0,2
Stand Miljoenennota 2021	6.790,5	6.643,0	6.158,7	6.056,3	6.096,6	6.230,3

Bron: *Handelingen II, vergaderjaar 2020-2021, 35 570, nr. 2.*

Zowel de Verticale als de Horizontale Toelichting belichten ook de ‘begrotingen’ voor de sociale verzekeringen en voor de premiegefinancierde uitgaven onder het deelplafond Zorg.

12.6: Bijlagen met een incidenteel karakter

Elke Miljoenennota kan naar bevind van zaken ook bijlagen bevatten met aanvullende budgettaire informatie over bijzondere, in principe incidentele ontwikkelingen. Zo bevatte de Miljoenennota in de jaren 2020-2022 overzichten van de corona-gerelateerde uitgaven, zoals de steunmaatregelen aan het bedrijfsleven. De budgettaire kosten van coronamaatregelen die voortkomen uit fiscale maatregelen of belastinguitstel zijn hierin niet terug te vinden. Hiervoor wordt men verwezen naar de site rijksfinancien.nl. Men mag verwachten dat op het moment dat de budgettaire en fiscale nasleep van de financiële corona-maatregelen eenmaal geheel zijn afgewikkeld, deze bijlage weer uit de budgettaire nota's verdwijnt.

De bijzondere overzichten van de corona-uitgaven zijn van belang omdat het overgrote deel daarvan buiten de uitgavenplafonds is geplaatst, wat niet wegneemt dat zij uiteraard wel saldo-relevant zijn. Een andere reden om deze overzichten niet alleen bij de Miljoenennota, maar ook bij ander budgettaire nota's te verstrekken, is om op die manier het maximale te doen om het overzicht hierover te behouden. Een niet eenvoudige opgave overigens, gegeven de talrijke (50 à 60) begrotingsbijstellingen gedurende de corona-jaren via incidentele suppletore begrotingen.

Andere bijzondere bijlagen met een in principe incidenteel karakter uit de Miljoenennota 2023 bevatten een integraal overzicht van de Klimaatuitgaven, een uitgavenoverzicht stikstof, en overzichten van de uitgaven Herstel Toeslagen, Groningen: schade en versterken, en Oekraïne.

Het Integraal Overzicht Klimaat licht de klimaatmaatregelen toe die via de begroting plaatsvinden. Dit overzicht is niet primair per begroting ingedeeld, maar per thema (elektriciteit, industrie, gebouwde omgeving, mobiliteit, landbouw en landgebruik, sector overstijgende en overige maatregelen). De per maatregel corresponderende beleidsartikelen van de betrokken begrotingen (EZK, BZK, IenW, LNV en aanvullende post) worden wel genoemd.

Deze bijlage bevat ook een weergave van uitgaven gerelateerd aan klimaat, fiscale maatregelen en 'brede investeringen'; een overzicht van de

klimaatmiddelen (inkomsten die verband houden met klimaatbeleid, met andere woorden de opbrengst van milieu gerelateerde belastingen) en van fiscale groene subsidies.

Het Uitgavenoverzicht Stikstof is ingedeeld per specifieke maatregel en bevat per maatregel de begroting (LNV, EZK, IenW of BZK) waaruit de middelen afkomstig zijn. De specifieke beleidsartikelen die in het geding zijn worden, in tegenstelling tot wat bij het Integraal overzicht Klimaat het geval is, niet genoemd.



13 Opbouw begrotingshoofdstukken

Begrotingshoofdstukken bestaan uit een zeer summier begrotingswet, die in beginsel wordt behandeld als alle andere wetgeving. Daarnaast is er een veel dikker deel dat bestaat uit de memorie van toelichting bij de begrotingswet. Daarin staan toelichtingen op beleid, beleidsdoelen en nog veel meer informatie, zowel van financiële als van beleidsinhoudelijke aard. Elke begrotingstoelichting is toegespitst op de specifieke beleidsterreinen die worden beschreven. Daarmee ziet elke toelichting er anders uit, al is de opbouw soortgelijk. Dit hoofdstuk gaat in op de meest belangrijke kenmerken van de begrotingswetten, en de toelichting daarop.

Ter illustratie hebben we in dit deel verschillende tabellen gebruikt uit de begroting van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2021. De oorspronkelijke nummering van de tabellen is daarbij behouden gebleven.

In het kort

- De **begrotingswet** bestaat uit een **wetslichaam** met enkele wetsartikelen en een **begrotingsstaat**, die op zijn beurt bestaat uit beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen.
- De **memorie van toelichting** bevat uiteenzettingen over de (algemene) **beleidsagenda** en op de (beleids)artikelen en het daarmee beoogde beleid.
- De begrotingen van **agentschappen** vormen een onderdeel van de begrotingswet.

- Talrijke **bijlagen** geven nadere toelichtingen. Veel daarvan zijn **extracomptabel** van aard.
- **Het doen van uitgaven** verloopt via de (beleids)artikelen op de begrotingsstaat en meer specifiek via tal van **beleidsinstrumenten**, zoals subsidies, uitkeringen, bijdragen aan overheden, en zo meer.

13.1 Begrotingshoofdstukken en begrotingsfondsen

Elk begrotingshoofdstuk is, na het Kamerstuknummer, genummerd met een Romeins cijfer (I, II, III, IV, etc. De begroting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor 2021 heeft bijvoorbeeld nummer 35570-VII). Sommige hoofdstukken bestaan uit meerdere delen (A en B). Dit is het geval bij de hoofdstukken II (Staten-Generaal en Hoge Colleges van Staat) en IX (Nationale Schuld en Financiën).

Begrotingsfondsen zijn, na het Kamerstuknummer, met een hoofdletter genummerd (A, B, etc. Zo is het mobiliteitsfonds 2021 genummerd 35570-A). Soms wordt een begrotingsfonds samen met een begrotingshoofdstuk aan de Kamer gepresenteerd; dat is het geval bij hoofdstuk IV (Koninkrijksrelaties en BES-fonds; feitelijk nummer H) en hoofdstuk XIV (LNV en Diergezondheidsfonds; feitelijk nummer F).

Begrotingsnummers veranderen in beginsel niet

De Romeinse cijfers of hoofdletters waarmee begrotingshoofdstukken en begrotingsfondsen worden aangeduid, **veranderen in beginsel niet**. De begroting OCW blijft bijvoorbeeld altijd nummer VIII, zelfs al verandert de aanduiding van het departement.

Het kabinet kan er echter voor kiezen de **indeling van de rijksbegrotingshoofdstukken te veranderen**. Meestal geeft de kabinetsformatie daarvoor de aanzet, maar niet altijd.

Zo kreeg de rijksbegroting in 2021 een tijdelijk **nieuw hoofdstuk XIX**: het Nationaal Groeifonds. Inmiddels wordt het Nationaal Groeifonds – net als alle andere begrotingsfondsen – aangemerkt met een letter (L).

Anderzijds worden in de reeks I tot XX sommige nummers **niet meer gebruikt**. Dat is het geval voor hoofdstuk XI (voorheen het ministerie van VROM) en XVIII (Wonen en Rijksdienst). Het na het opheffen van de begroting voor Jeugd en Gezin vacante nummer XVII, is naderhand wel **hergebruikt**, nu voor de begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

13.2 Begrotingswet en begrotingsstaat

Het eerste hoofdonderdeel van een begrotingshoofdstuk is de begrotingswet zelf, met daarbij de begrotingsstaat. Het desbetreffende wetsvoorstel wordt altijd opgenomen onder nummer 1 van het Kamerstuknummer. Zo is het wetsvoorstel, houdende de Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2021 genummerd 35570 VII, nr. 1.

Een begrotingswet telt bijna altijd slechts vier artikelen.

- In artikel 1 wordt bepaald dat de begrotingsstaat, die bij het wetsvoorstel hoort, wordt vastgesteld.
- In artikel 2 is hetzelfde bepaald ten aanzien van de agentschappen.

- In artikel 3 wordt bepaald dat de vaststelling van de begrotingsstaten geschiedt in duizenden euro's.
- Artikel 4 betreft de inwerkingtredingsbepaling, dat is 1 januari van het komende jaar.

In sommige gevallen telt de begrotingswet om veelal wetstechnische redenen meer artikelen dan de genoemde. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de begrotingswetten inzake het Gemeente- en het Provinciefonds, die een koppeling leggen met de Financiële-verhoudingswet.

In uitzonderingsgevallen wordt het wetslichaam van de begrotingswet gebruikt om andere zaken te regelen. Zo is de begrotingswet 2021 van het hoofdstuk Financiën gebruikt om het begrotingshoofdstuk Nationaal Groeifonds in te stellen.

Tweede Kamer der Staten-Generaal		2
Vergaderjaar 2020–2021		
35 830 VII	Jaarverslag en slotwet van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) 2020	
Nr. 3	VOORSTEL VAN WET Ontvangen 19 mei 2021 Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins 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 de noodzaak is gebleken van een wijziging van de departementale begrotingsstaat van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) en van de begrotingsstaat inzake de agentschappen van dit ministerie, alle voor het jaar 2020; Zo is het, dat Wij met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:	
	Artikel 1 De departementale begrotingsstaat van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2020 wordt gewijzigd, zoals blijkt uit de desbetreffende bij deze wet behorende staat.	
	Artikel 2 De begrotingsstaat inzake de agentschappen voor het jaar 2020 wordt gewijzigd, zoals blijkt uit de desbetreffende bij deze wet behorende staat.	
	Artikel 3 De vaststelling van de begrotingsstaten geschiedt in duizenden euro's.	
	Artikel 4 Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst en werkt terug tot en met 31 december van het onderhavige begrotingsjaar.	
	Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 830 VII, nr. 3 1	

Bron: *Handelingen II, vergaderjaar 2020–2021, 35 570 VII, nr. 1.*

Het volgende onderdeel van de begrotingswet bevat de begrotingsstaat van de beleidsartikelen

en niet-beleidsartikelen en de begrotingsstaten van de agentschappen die onder het betreffende begrotingshoofdstuk vallen. Door de koppeling daarvan aan de begrotingswet – via artikel 1 van de begrotingswet – vormt de begrotingsstaat een integraal onderdeel van de begrotingswet.

De begrotingsstaat bestaat in principe uit drie onderdelen: verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Alle drie dienen te worden geautoriseerd, via goedkeuring van de begrotingswet.

Uit deze systematiek valt op te maken dat het totaal van de netto-uitgaven vanuit een begrotingshoofdstuk een optelsom is van het totaal van de uitgaven, minus het totaal van de niet-belastingontvangsten. Deze optel- en aftreksom is niet terug te vinden in de begrotingsstaat, en evenmin in de memories

van toelichting van begrotingshoofdstukken, maar in bijlage 2 van de Miljoenennota (Uitgaven en niet-belastingontvangsten), in tabel 2.4, de netto-uitgaven begrotingen. (zie bijvoorbeeld p. 27 Bijlagen Miljoenennota 2023).

Voor alle duidelijkheid: dit geldt niet voor de ontvangsten uit belastingen en premies. Deze worden separaat ingeboekt en tegenover de netto-uitgaven begrotingen geplaatst om op die manier het begrotingssaldo als geheel te berekenen.

Zoals elders in deze publicatie uitgebreider aan de orde komt, heeft het amenderingsrecht van de Tweede Kamer uitsluitend betrekking op de begrotingswet en de begrotingsstaat of begrotingsstaten.

Tabel 1 Vastgestelde departementale begrotingsstaat van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2021 (bedragen x € 1.000)

Art. Omschrijving	Vastgestelde begroting		
	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
Totaal	6.590.759	6.642.953	666.431
Beleidsartikelen	6.155.917	6.208.111	647.391
1 Openbaar bestuur en democratie	67.334	66.153	24.765
2 Nationale Veiligheid	316.767	316.767	14.714
3 Woningmarkt	4.838.493	4.828.368	406.400
4 Energietransitie gebouwde omgeving en bouwkwaliteit	378.329	437.329	91
5 Ruimtelijke ordening en omgevingswet	98.757	98.757	3.824
6 Overheidsdienstverlening en informatiesamenleving	170.330	170.330	959
7 Werkgevers- en bedrijfsvoeringsbeleid	34.264	34.264	64
9 Uitvoering Rijksvastgoedbeleid	141.846	141.846	121.574
10 Groningen versterken en perspectief	109.797	114.297	75.000
Niet-beleidsartikelen	434.842	434.842	19.040
11 Centraal apparaat	422.136	422.136	19.040
12 Algemeen	12.706	12.706	0
13 Nog onverdeeld	0	0	0

Bron: *Handelingen II, vergaderjaar 2020-2021, 35 570 VII, nr. 1.*

Tabel 2 Vastgestelde begrotingsstaat inzake de agentschappen voor het jaar 2021 (bedragen x € 1.000)

Naam baten-lastenagentschap	Baten	Lasten	Saldo baten en lasten
Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG)	105.517	110.334	- 4.817
Logius	235.855	235.855	0
P-Direkt	107.558	107.558	0
Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk (UBR)	286.529	286.529	0
FMHaaglanden (FMH)	143.273	143.273	0
Shared Service Center-ICT (SSC-ICT)	292.964	292.964	0
Rijksvastgoedbedrijf (RVB)	1.355.954	1.355.954	0
Dienst van de Huurcommissie (DHC)	12.829	14.285	- 1.456
Totaal	2.540.479	2.546.752	- 6.273

Tabel 3 Vastgestelde begrotingsstaat inzake de agentschappen voor het jaar 2021 (bedragen x € 1.000)

Naam baten-lastenagentschap	Totaal kapitaaluitgaven	Totaal kapitaalontvangsten
Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG)	3.448	0
Logius	6.100	6.100
P-Direkt	13.402	9.500
Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk (UBR)	1.000	0
FMHaaglanden (FMH)	7.608	2.993
Shared Service Center-ICT (SSC-ICT)	107.799	60.300
Rijksvastgoedbedrijf (RVB)	815.365	480.000
Dienst van de Huurcommissie (DHC)	1.600	1.456
Totaal	956.323	560.349





13.3 De memorie van toelichting bij de begroting

De memorie van toelichting bij de begroting is in essentie wat het woord zegt: een (beleidsmatige) toelichting op de begrotingswet, net zoals een memorie van toelichting op een ‘gewoon’ wetsvoorstel een toelichting daarop is.

Dit tweede onderdeel is altijd nummer 2, bijvoorbeeld 35570 XIII, nr. 2.

De memorie van toelichting bevat standaard de volgende onderdelen:

- beleidsagenda
- beleidsartikelen
- begrotingen van baten-lastendiensten
- verdiepingsbijlagen
- overige bijlagen

Daarnaast telt elke memorie van toelichting wel een aantal bijzondere bijlagen, die verband houden met het specifieke beleidsterrein.

De vervolgnommernummeren bevatten de Kamerstukken met vragen en antwoorden naar aanleiding van de begroting, Kamermoties of –amendementen en vervolgbriefjes van de minister of staatssecretaris die verband houden met de begroting.

13.4 Beleidsagenda

In de beleidsagenda wordt in enkele tientallen pagina’s aangegeven wat de prioriteiten zijn voor het begrotingsjaar, en wat daarvan is gerealiseerd. In de toelichting op de beleidsartikelen wordt dit gedeelte nader uitgewerkt en toegelicht.

Belangrijkste beleidsmatige mutaties van de begroting

In paragraaf 2 van de beleidsagenda wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste beleidsmatige mutaties van de begroting zelf; een overzicht dus van de belangrijkste wijzigingen in de begrote uitgaven.

Deze worden niet per artikel gerangschikt, maar per concrete uitgave, waarna vervolgens het hoe, wat en waarom van de mutaties worden toegelicht. Daarna volgt een soortgelijk overzicht van de belangrijkste wijzigingen aan de ontvangstenkant.

Hiernaast is een voorbeeld van de desbetreffende tabel uit de begroting BZK 2021 opgenomen.

Tabel 3 Opbouw uitgaven (bedragen x € 1.000)

	Art.	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Stand begroting 2020 (inclusief NvW)		6.195.972	5.922.560	5.915.655	6.017.429	6.083.204	-
Mutatie 1e suppletore begroting 2020		361.636	363.126	172.908	43.512	43.016	76.199
Mutatie incidentele suppletore begrotingen 2020		199.999	95.550	0	0	0	0
Belangrijkste mutaties							
1 Digitaal hulpmiddel uitslagvaststelling verkiezingen	1	- 2.490	- 2.600	750	3.250	1.090	0
2 Achtervangvergoeding nationale hypotheekgarantie	3	33.860	0	0	0	0	0
3 Financieringsfaciliteit Binnenstedelijke Transformatie	3	0	20.000	0	0	0	0
4 Huurtoeslag	3	0	- 19.000	- 38.000	- 38.000	- 38.000	- 38.000
5 Versnellen en intensiveren woningbouwimpuls	3	0	150.000	- 50.000	- 50.000	0	0
6 Flexpools	3	0	20.000	0	0	0	0
7 STEP	4	- 28.451	9.500	18.951	0	0	0
8 SAK	4	- 10.000	10.000	0	0	0	0
9 Regionale Energie Strategieën Klimaatakkoord	4	0	12.500	0	0	0	0
10 Impuls doorbouwen verduurzaming sportverenigingen	4	- 10.000	0	0	0	0	0
11 Urgenda middelen RRE MKB	4	3.000	30.000	0	0	0	0
12 Verduurzaming woningen (SEEH)	4	0	15.000	15.000	15.000	0	0
13 MOOI regeling	4	0	4.500	9.000	7.500	9.000	0
14 Kasschuif Omgevingswet	5/11	- 10.000	10.000	0	0	0	0
15 Basisregistratie Ondergrond	5	- 4.070	0	0	0	0	0
16 Gebiedsontwikkeling Woningbouwlocaties	5	0	5.000	0	0	0	0
17 Investeringsfonds Generieke digitale infrastructuur	6	0	0	55.751	0	0	0
18 Niet-huisvestingskosten	9	- 500	- 10.200	0	0	0	0
19 Niet-bestede middelen 2019 Groningen	10	11.044	0	0	0	0	0
20 Versterkingsoperatie Groningen	10	39.700	6.334	6.334	6.334	0	0
Overige mutaties		10.834	683	52.328	51.290	- 1.720	6.192.061
Stand ontwerpbegroting 2021		6.790.534	6.642.953	6.158.677	6.056.315	6.096.590	6.230.260

Bron: Handelingen II, vergaderjaar 2020-2021, 35 570 VII, nr. 2.

Van overzicht niet-juridisch verplichte uitgaven, naar informatie over de geschatte budgetflexibiliteit

Tot en met de begroting 2022 bevatte de Memorie van Toelichting daarna een tabel die inzicht verschaft in de niet-juridisch verplichte uitgaven. Deze tabel bevat, per beleidsartikel van de begrotingsstaat, een indicatie hoeveel procent van deze bedragen juridisch verplicht en hoeveel procent niet-juridisch verplicht is per 1 januari van het betreffende begrotingsjaar.

Deze informatie is met ingang van de begroting 2023 uitgebreid door per beleidsartikel de zogeheten budgetflexibiliteit te vermelden. Deze budgetflexibiliteit is verdeeld in vier aflopende stappen van binding, die per begrotingsartikel staan aangegeven in de tabellen Geschatte budgetflexibiliteit:

- a) juridisch verplicht: dus contracten, toegekende subsidies etc.
- b) bestuurlijk gebonden: afspraken met mede-overheden of andere betrokkenen

- c) beleidsmatig gereserveerd: opzijgezet om t.z.t. te besteden aan een bepaald doel
- d) nog niet ingevuld/vrij te besteden.

Hiernaast wordt per begrotingsartikel voor de meest belangrijke begrotingsinstrumenten (subsidies, bijdragen aan medeoverheden, inkomensoverdrachten, opdrachten, enzovoorts) nog steeds aangegeven welk percentage hiervan juridisch verplicht is. De term niet-juridisch verplicht is dus nog wel hanteerbaar.

Voor wat betreft de niet-beleidsartikelen wordt het overzicht Geschatte budgetflexibiliteit niet vermeld, want niet-beleidsartikelen, zoals de apparaatskosten van een departement, zijn in beginsel voor honderd procent verplicht.

Hieronder is de tabel Geschatte budgetflexibiliteit van beleidsartikel 1 van de begroting BZK 2024 opgenomen.

Tabel 12 Geschatte budgetflexibiliteit artikel 1 (in %)

	2024
juridisch verplicht	75,0%
bestuurlijk gebonden	23,0%
beleidsmatig gereserveerd	1,0%
nog niet ingevuld/vrij te besteden	1,0%

Bron: Handelingen II, vergaderjaar 2023-2024, 36410 VII, nr. 2, p. 44

Juridisch verplicht en het recht van amendement

Voor de Kamer is inzicht in de juridisch verplichte uitgaven van belang, omdat zij daaruit kan aflezen voor welk deel van de, op de begroting uitgetrokken bedragen, al **daadwerkelijk verplichtingen** zijn aangegaan.

Op de achtergrond speelt hier het **budget- en amendementsrecht** van de Kamer. De Tweede Kamer is formeel bevoegd honderd procent van de begroting te amenderen. Als de Kamer evenwel bedragen amendeert waarvoor al juridische verplichtingen zijn aangegaan (bijvoorbeeld door een contract te tekenen) kunnen echter problemen ontstaan.

Strategische evaluatieagenda

Het vierde onderdeel van de beleidsagenda bevat de Strategische Evaluatie Agenda. Deze houdt verband met de operatie Inzicht in Kwaliteit⁵¹ en geeft aan voor welke beleidsonderdelen – die per beleidsartikel gerangschikt worden getoond – strategische onderzoeken, beleidsevaluaties of beleidsdoorlichtingen aan de orde zijn in de nabije toekomst. Een van de bijlagen bij de memorie van toelichting bevat hierover meer informatie.

Overzicht van risicoregelingen

De volgende paragraaf van de beleidsagenda bevat een overzicht van de risicoregelingen, die onder verantwoordelijkheid van de betreffende bewindspersoon zijn aangegaan. Risicoregelingen vallen in die zin onder het amendementsrecht van de Kamer dat daarvoor, in het jaar dat ze worden aangegaan, garantieverplichtingen worden aangegaan. De kosten (bijvoorbeeld de schade die ontstaat als het risico optreedt) en de ontvangsten (bijvoorbeeld premies) die daarmee samenhangen zijn als uitgaven en ontvangsten zichtbaar in de begrotingsstaat en behoeven dus uitdrukkelijke goedkeuring van het parlement.

De betreffende paragraaf geeft verder inzicht in het totaal van reeds aangegane risicoregelingen. Uit de paragraaf blijkt welke directe en indirecte financiële risico's de overheid loopt, welke aannames bij de risico-inschatting zijn gebruikt en waarop deze inschatting is gebaseerd.

13.5 Beleidsartikelen

Relatief weinig beleidsartikelen

In de beleidsartikelen worden, zoals het woord in feite al zegt, de uitgaven die resulteren uit het vastgestelde beleid verantwoord. In de toelichting op de beleidsartikelen worden daartoe de uitgaven van een met elkaar samenhangend beleidspakket inzichtelijk gemaakt.

⁵¹ Handelingen II, vergaderjaar 2019-2020, 31865, nr. 168.

Het aantal artikelen in de beleidsbegroting is relatief gering: het parlement verleent daardoor goedkeuring aan relatief omvangrijke bedragen per artikel.

Met de introductie van VBTB is het aantal artikelen in de beleidsbegroting fors gedaald: van meer dan 600 naar circa 220. Dit aantal bleef de jaren erna nog verder dalen en stabiliseerde de laatste jaren op circa 160. Dit is internationaal gezien een vrij laag aantal.

Beperkt aantal beleidsartikelen en het budgetrecht

De **beleidsdoelstellingen** van de artikelen zijn door de grote omvang vaak vrij **algemeen**. De uitgaven per begrotingsartikel zijn sinds de overgang naar Verantwoord Begroten bovendien niet meer onderverdeeld in specifieke operationele doelstellingen.

Een en ander heeft ertoe geleid dat het kabinet zich de afgelopen twee decennia steeds **minder gedetailleerd** hoeft te **verantwoorden** over de besteding van het geld binnen één artikel. Daarnaast bieden **omvangrijke** artikelen meer **flexibiliteit** aan het kabinet bij de besteding van middelen. Ministers kunnen middelen **herbestemmen** binnen het begrotingsartikel, zonder dat daarvoor afzonderlijk **goedkeuring** van het parlement nodig is.

Het geringe aantal begrotingsartikelen met een gemiddeld grote omvang **beperkt** dus het **(formeel) budgetrecht** van het parlement.

Die beperking is echter **relatief**. Het kabinet stelt dat amendementen die vragen om een verschuiving binnen een artikel (dus dieper dan het eigenlijke budgetrecht) altijd worden uitgevoerd. Zo kan de Kamer dus ook binnen begrotingsartikelen amenderen.⁵²

De laatste jaren leiden **specifieke uitgavenposten** voor bijzondere doeleinden vaak tot nieuwe aan de begroting toegevoegde beleidsartikelen.

Voorbeelden zijn:
Wederopbouw Bovenwindse Eilanden (artikel 8 Koninkrijksrelaties) en Groningen versterken en perspectief (artikel 10 BZK).

Toelichting op het beleidsartikel

Hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting op een begrotingshoofdstuk bevat een toelichting op de beleidsartikelen.

Belangrijke elementen van de toelichting op een beleidsartikel zijn:

- **Nummer en naam:** het nummer is van belang voor de structuur en om een meerjarige vergelijking mogelijk te maken. In de naam van het artikel komt de algemene doelstelling van beleid tot uitdrukking.
- **Algemene beleidsdoelstelling:** de beoogde maatschappelijke effecten.
- **Rol en verantwoordelijkheid:** krachtens welke maatschappelijke opgave en (wettelijke) bevoegdheid pakt de bewindspersoon op het beleidsterrein in kwestie zijn rol en welke beleidsinstrumenten (zoals stimuleren, financieren of uitvoeren) zet hij in?
- **Beleidswijzigingen:** wat zijn de meest belangrijke beleidswijzigingen op het betreffende beleidsterrein die het afgelopen jaar, c.q. de lopende regeerperiode zijn opgetreden en wat zijn de plannen voor het komende jaar?
- Indien het beleidsterrein zich daartoe leent, bevat deze paragraaf ook een nadere vertaling naar **toetsbare (kwantitatieve en/of kwalitatieve) doelstellingen** (en streefwaarden) en/of **prestatiegegevens**, een meerjarig overzicht van te leveren prestaties vertaald naar ramingskengetallen, doeltreffendheidskengetallen en doelmatigheidskengetallen.
- **Budgettaire gevolgen** van beleid: uitgaven en ontvangsten in één overzicht gepresenteerd om de (eventuele) samenhang duidelijk te maken. In de toelichting worden de budgettaire gevolgen van beleid in meerjarig perspectief opgenomen. In de begroting gebeurt dat altijd voor de afgelopen twee jaren en de komende vier jaren (dus in de begroting 2021: de periode 2019 t/m 2025).



⁵² Handelingen II, vergaderjaar 2019-2020, 31865, nr. 173.

Tabel 19 Budgettaire gevolgen van beleid artikel 9. Uitvoering rijksvastgoedbeleid (bedragen x € 1.000)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Verplichtingen	118.271	123.735	141.846	133.978	133.391	133.436	143.945
Uitgaven	118.271	123.735	141.846	133.978	133.391	133.436	143.945
waarvan juridisch verplicht			95%				
9.1 Doelmatige Rijkshuisvesting	50.295	54.435	76.631	68.309	67.707	67.752	78.261
Bijdrage aan agentschappen	50.295	54.435	76.631	68.309	67.707	67.752	78.261
RVB (Bijdrage voor huisvesting Koninklijk Huis)	13.823	16.213	16.040	16.049	16.054	16.054	16.054
RVB (Bijdrage voor huisvesting Hoge Colleges van Staat)	22.373	25.388	46.919	39.503	38.900	38.938	49.447
RVB (Bijdrage voor huisvesting Ministerie van AZ)	2.198	2.851	3.245	3.703	3.715	3.722	3.722
RVB (Bijdrage voor monumenten)	4.809	2.870	2.870	2.915	2.899	2.899	2.899
RVB (Bijdrage voor rijkshuisvesting)	7.093	7.113	7.557	6.139	6.139	6.139	6.139
9.2 Beheer materiele activa	67.976	69.300	65.215	65.669	65.684	65.684	65.684
Bijdrage aan agentschappen	67.976	69.300	65.215	65.669	65.684	65.684	65.684
RVB	11.926	12.160	12.156	12.154	12.169	12.169	12.169
RVB (Onderhoud- en beheerkosten)	7.092	9.402	4.802	4.802	4.802	4.802	4.802
RVB (Zakelijke lasten)	48.958	47.738	48.257	48.713	48.713	48.713	48.713
Ontvangsten	127.681	113.090	121.574	120.282	120.282	102.984	102.984

Bron: Handelingen II, vergaderjaar 2020-2021, 35 570 VII, nr. 2.

Toelichting op de beleidsinstrumenten

Elk beleidsartikel bevat doorgaans meerdere beleidsonderdelen. In de toelichting op de ingezette beleidsinstrumenten wordt per beleidsonderdeel en per begrotingsinstrument aangegeven welke uitgaven worden begroot voor het komende jaar en daarna, of wat de vermoedelijke uitkomst is in het lopende jaar en wat de uitkomsten waren in het afgelopen jaar.

Het 'amenderen' van onderdelen van beleidsartikelen

Een **onderdeel** van een beleidsartikel is niet op dat niveau te amenderen. De wet bepaalt dat op het niveau van het **beleidsartikel** zelf wordt geamendeerd.

Wenst men verschuivingen binnen de onderdelen of een mutatie van een specifiek onderdeel van een beleidsartikel, dan dient het Kamerlid dat het amendement indient, dat in

de toelichting aan te geven. De **toelichting** is echter, anders dan het amendement zelf, **niet dwingend**, maar is te vergelijken met een motie.

De minister van Financiën heeft op 26 juni 2020 in het commissiedebat Begroten en Verantwoorden aangegeven dat amendementen die vragen om een **verschuiving** binnen een artikel (dus dieper dan het eigenlijke budgetrecht) worden uitgevoerd. Zie bijvoorbeeld aangenomen amendementen bij Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (35000 XVII, nr. 7) en bij Infrastructuur en Waterstaat (35300 XII, nr. 10). Daarmee is **erkend** dat de Kamer (**materieel**) ook binnen begrotingsartikelen kan amenderen.

De Eerste en Tweede Kamer ontvangen in principe altijd **informatie** over **budgetverschuivingen** binnen artikelen.

13.6 Budgetflexibiliteit

Volgend op de overzichtstabel per beleidsartikel treffen we een toelichting aan, die begint met een uiteenzetting over de budgetflexibiliteit per beleidsinstrument. Inzicht daarin is van belang voor de toepassing van het amendementsrecht door de Tweede Kamer.

Bijdragen aan andere begrotingen beperkt amendeerbaar

In beginsel zijn bijdragen aan andere overheden, begrotingshoofdstukken of agentschappen ook te **amenderen**, zij het alleen op het niveau van het **beleidsartikel**. Echter, de kans is groot dat deze bijdragen geheel (juridisch) **verplicht** zijn.

Uitgaven, verplichtingen en ontvangsten

De tabel Budgettaire gevolgen van beleid laat niet alleen de uitgaven over zes jaar zien, maar ook de verplichtingen en de ontvangsten. Zowel verplichtingen, uitgaven als ontvangsten zijn amendeerbaar voor wat betreft de begroting van het komende jaar.

Geraamde ontvangsten kunnen (ook) worden geamendeerd

Alle **ontvangsten** die geen premie- of belastinginkomsten zijn, worden verantwoord op de begroting van de beleidsverantwoordelijke bewindspersoon.

Dergelijke **ontvangsten** hebben een **gevarieerde herkomst**. Het kan bijvoorbeeld gaan om een kostentoerekening aan afnemers van een bepaalde dienst van een ministerie, rentebetalingen over verstrekte leningen, premies voor garantieregelingen of boetes, en zo meer.

Al deze ontvangsten zijn **rechtstreeks amendeerbaar** voor de Kamer door op het niveau van het beleidsartikel het ontvangstenbedrag naar boven of naar beneden bij te stellen.

13.7 Beleidsartikelen bij begrotingsfondsen

De opbouw van begrotingsfondsen is in beginsel soortgelijk aan die van begrotingshoofdstukken. De met beleidsartikelen vergelijkbare artikelen in begrotingsfondsen zijn soms gelijknamig, maar de fondsen die de infrastructuur betreffen (Mobiliteitsfonds, Deltafonds) hanteren de benaming 'productartikel'. Het Defensiematerieelfonds hantereert eenvoudigweg 'artikel' als benaming.

Bijzonderheden van begrotingsfondsen

- De begrotingswetten bij de begrotingsfondsen zijn op **dezelfde manier amendeerbaar** voor de Kamer als de begrotingswetten betreffende de begrotingshoofdstukken. Afhankelijk van het type fonds moet soms wel rekening worden gehouden met een bijbehorend amendement van de '**voeding**' van het fonds.
- Omdat begrotingsfondsen (uitgezonderd Gemeente- en Provinciefonds) doorgaans grote investeringen betreffen, kunnen de geraamde aangegane **verplichtingen** in een bepaald begrotingsjaar flink **verschillen** van de geraamde **uitgaven**.
- Bij de begrotingsfondsen met een **investeringskarakter** (Mobiliteitsfonds, Deltafonds, Defensiematerieelfonds) zijn de ontvangsten voor het overgrote deel gerelateerd aan een corresponderend **uitgavenartikel** bij het 'moederdepartement', zoals IenW en Defensie.
- Daarnaast kan sprake zijn van **andere ontvangsten**; zo dragen de Waterschappen bij aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma van het Deltafonds.
- Bij **Gemeente- en Provinciefonds** zijn de ontvangsten gerelateerd aan Artikel 4, eerste lid, van de **Financiële-verhoudingswet**, dat bepaalt dat bij (begrotings)wet voor ieder uitkeringsjaar een bedrag aan middelen van het Rijk wordt afgezonderd ten behoeve van deze fondsen, dat gelijk staat aan de uitgaven.
- Bij het **BES-fonds** is sprake van een soortgelijke relatie met de **Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba**.



13.8 Niet-beleidsartikelen: Apparaat, Algemeen en Nog onverdeeld

Aard niet-beleidsartikelen

Naast beleidsartikelen tellen departementale begrotingen twee of drie niet-beleidsartikelen. De term drukt uit dat het geld dat is verantwoord op deze artikelen geen directe of specifieke relatie heeft met bepaald beleid. Doorgaans gaat het om de artikelen Apparaat, Algemeen en Nog onverdeeld.

Niet elke begroting telt alle drie deze artikelen en bij begrotingsfondsen komen niet-beleidsartikelen in het geheel niet voor.

Op de niet-beleidsartikelen staat niet vermeld welk deel juridisch niet verplicht is omdat deze voor honderd procent juridisch verplicht zijn.

Artikel Apparaat

Onder het apparaatsartikel worden alle personele en materiële uitgaven en ontvangsten van het kerndepartement, alsook de apparaatsuitgaven van de agentschappen gepresenteerd.

Artikel Algemeen

Het artikel Algemeen bevat al die uitgaven die niet onder enig ander artikel vallen en geacht kunnen worden niet-beleidsmatig van aard te zijn.

Een voorbeeld: over de winst op een aantal activiteiten op de begroting van BZK en daaronder vallende agentschappen moet vennootschapsbelasting worden afgedragen. Het ministerie van BZK ontvangt één aanslag van de Belastingdienst. De betaling daarvan is niet beleidsmatig van aard. Dergelijke uitgaven worden verantwoord op dit artikel.

Artikel Nog onverdeeld

Het laatste niet-beleidsartikel is het artikel *Nog onverdeeld*. Doel van dit artikel is het tijdelijk boeken van middelen, die nog moeten worden verdeeld over in principe alle andere artikelen van de begrotingsstaat. Het betreft namelijk middelen die nodig zijn voor:

- loonbijstelling;
- prijsbijstelling;
- onvoorzien.

Van ‘Nominaal en onvoorzien’ naar ‘Nog onverdeeld’

Het artikel ‘Nog onverdeeld’ stond voorheen bekend onder de naam *Nominaal en onvoorzien*. De **grondslag** van dit artikel ligt in de Comptabiliteitswet, waarin de mogelijkheid bestaat een **artikel voor onvoorzien uitgaven** op te nemen. Zodra een exacte verdeling over de betrokken beleidsartikelen bekend is, worden de middelen vanaf het artikel Nog onverdeeld, naar de andere begrotingsartikelen **overgeboekt**.

De Comptabiliteitswet (artikel 2.7) bepaalt dat een begrotingsartikel met de omschrijving *Nog onverdeeld*:

- dient ten behoeve van de voorlopige verwerking van de loon- en prijsindexering, een taakstelling of een ander nog te verdelen begrotingsbedrag;
- een administratief artikel is ten laste waarvan geen uitgaven worden gedaan of ten gunste waarvan geen ontvangsten worden gerealiseerd;
- wat betreft het bedrag voor de uitgaven zowel positief als negatief kan zijn.

Artikel Nog onverdeeld bruikbaar als dekking voor amendement?

Volgens de minister van Financiën is het artikel Nog onverdeeld **niet** bedoeld voor de **dekking** van amendementen met een beleidsmatig doel, omdat de middelen op het artikel ‘Nog onverdeeld’ al **bestemmingen** hebben.⁵³ De middelen worden gedurende het begrotingsjaar overgeheveld voor het beleidsdoel waarvoor deze zijn bestemd. Een dergelijk amendement zou dus ten koste gaan van de reserveringen voor deze al vastgestelde bestemmingen.

Een lid van de Kamer kan niettemin voor een dergelijke dekking **kiezen**, mits hij maar de gevolgen kent en voor zijn rekening neemt. Als bijvoorbeeld de **loon- en prijsbijstelling** wordt geamendeerd, betekent dit in feite dat de minister daarmee een **‘kaasschaaf’** moet halen over alle artikelen, omdat de loonontwikkeling

⁵³ Handelingen II, vergaderjaar 2019-2020, 31 865, nr. 173.

dan niet gevolgd kan worden of de prijzen niet kunnen meestijgen met de inflatie. Het geld dat was gereserveerd voor die loon- en prijsbijstelling is er door die amendering immers niet meer.

13.9 Begrotingen agentschappen

De begrotingswet van elk begrotingshoofdstuk bevat niet alleen de staat van uitgaven en verplichtingen op artikelniveau van het kerndepartement, maar ook de begrotingsstaat van de agentschappen die onder de politieke verantwoordelijkheid van de bevoegde minister vallen.

De begroting van een agentschap is doorgaans niet in een verplichtingen-kasopstelling gepresenteerd, maar in de vorm van een begroting van baten en lasten. De reden is dat de verslaggeving (boekhouding) van agentschappen nagenoeg altijd in de vorm van een baten-lastenopstelling is weergegeven. Gelet daarop bevat de toelichting op de begrotingen van de agentschappen niet alleen een (meerjarige) begroting van baten en lasten, maar ook een kasstroomoverzicht (dus geen kostenoverzicht, maar wat werkelijk in kas zit).

De memorie van toelichting bevat geen balans van de agentschappen; deze is bij de verantwoordingsstukken opgenomen in het jaarverslag van het betreffende ministerie.



Tabel 36 Begroting van baten-lastenagentschap P-Direkt voor het jaar 2021 (bedragen x € 1.000)

	Stand Slotwet 2019	Vastgestelde begroting 2020	2021	2022	2023	2024	2025
Baten							
Omzet	100.903	100.386	107.558	107.542	106.542	105.906	105.906
<i>waarvan omzet moederdepartement</i>	<i>91.252</i>	<i>90.788</i>	<i>97.851</i>	<i>97.593</i>	<i>97.593</i>	<i>97.152</i>	<i>97.152</i>
<i>waarvan omzet overige departementen</i>	<i>9.420</i>	<i>9.598</i>	<i>9.668</i>	<i>9.910</i>	<i>8.910</i>	<i>8.715</i>	<i>8.715</i>
<i>waarvan omzet derden</i>	<i>231</i>	<i>0</i>	<i>39</i>	<i>39</i>	<i>39</i>	<i>39</i>	<i>39</i>
Vrijval voorzieningen	196	0	0	0	0	0	0
Bijzondere baten	0	0	0	0	0	0	0
Rentebaten	0	0	0	0	0	0	0
Totaal baten	101.099	100.386	107.558	107.542	106.542	105.906	105.906
Lasten							
Apparaatskosten	89.583	91.897	101.467	101.266	99.218	97.929	97.406
- Personele kosten	50.552	52.877	62.089	61.748	59.747	58.458	57.935
<i>waarvan eigen personeel</i>	<i>41.343</i>	<i>44.121</i>	<i>51.096</i>	<i>51.096</i>	<i>51.096</i>	<i>51.096</i>	<i>51.096</i>
<i>waarvan inhuur externen</i>	<i>8.377</i>	<i>7.463</i>	<i>9.737</i>	<i>9.396</i>	<i>7.395</i>	<i>6.106</i>	<i>5.583</i>
<i>waarvan overige personele kosten</i>	<i>832</i>	<i>1.293</i>	<i>1.256</i>	<i>1.256</i>	<i>1.256</i>	<i>1.256</i>	<i>1.256</i>
- Materiële kosten	39.031	39.020	39.378	39.518	39.471	39.471	39.471
<i>waarvan apparaat ICT</i>	<i>10.879</i>	<i>9.831</i>	<i>9.783</i>	<i>9.923</i>	<i>9.876</i>	<i>9.876</i>	<i>9.876</i>
<i>waarvan bijdrage aan SSO's</i>	<i>25.537</i>	<i>27.002</i>	<i>26.694</i>	<i>26.694</i>	<i>26.694</i>	<i>26.694</i>	<i>26.694</i>
<i>waarvan overige materiële kosten</i>	<i>2.615</i>	<i>2.187</i>	<i>2.901</i>	<i>2.901</i>	<i>2.901</i>	<i>2.901</i>	<i>2.901</i>
Afschrijvingskosten	10.154	8.489	6.091	6.276	7.324	7.977	8.500
- Materieel	162	150	200	200	200	200	200
<i>waarvan apparaat ICT</i>	<i>89</i>	<i>150</i>	<i>150</i>	<i>150</i>	<i>150</i>	<i>150</i>	<i>150</i>
- Immaterieel	9.992	8.339	5.891	6.076	7.124	7.777	8.300
Dotaties voorzieningen	174	0	0	0	0	0	0
Overige kosten	0	0	0	0	0	0	0
Bijzondere lasten	0	0	0	0	0	0	0
Rentelasten	333	0	0	0	0	0	0
Totaal lasten	100.244	100.386	107.558	107.542	106.542	105.906	105.906
Saldo van baten en lasten gewone bedrijfsuitoefening	855	0	0	0	0	0	0
Agentschapsdeel Vpb-lasten	0						
Saldo van baten en lasten	855	0	0	0	0	0	0

Bron: Handelingen II, vergaderjaar 2020-2021, 35 570 VII, nr. 2.

Bijzonderheden over de begrotingsstaten van agentschappen

Omdat agentschapsbegrotingen een baten-lastenopstelling kennen, is **geen** sprake van de typische **eindejaarsproblematieken** van verplichtingen-kasstelsels.

De **baten** van een agentschap staan als een **uitgave** geboekt op een van de beleidsartikelen van het moederdepartement. Baten van een agentschap kunnen ook afkomstig zijn van **andere departementen** dan het moederdepartement. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk. Zij nemen in zo'n geval diensten af van het agentschap. Ook in dit geval is de bate tegengeboekt als uitgave bij de desbetreffende departementsbegroting. Baten kunnen ten slotte afkomstig zijn van **derden**, indien deze derden diensten afnemen of geacht worden kosten voor het Agentschap te maken.

Hoe de baten van een agentschap zijn verdeeld tussen moederdepartement, andere departementen en derden, is niet te zien in de begrotingsstaat, maar in de **staat van baten en lasten van het agentschap** in de bijlage bij de memorie van toelichting.

Alleen de **begrotingsstaat van een agentschap** valt onder het **amendementsrecht** van de Kamer; alleen deze maakt immers deel uit van de begrotingswet.

De **staat van baten en lasten** valt dus **niet** onder het amendementsrecht. Uiteraard dient deze wel te worden aangepast indien een amendement op de begrotingsstaat is aangenomen.

13.10 Reguliere bijlagen bij de begrotingshoofdstukken

Rechtspersonen met een wettelijke taak (bijlage 1)

Hoofdstuk 6 van de Comptabiliteitswet 2016 bepaalt het toezicht op het beheer van publieke financiële middelen buiten het Rijk. Dit toezicht omvat onder andere de publieke middelen die zijn ondergebracht bij rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) die onder de verantwoordelijkheid van de verschillende departementen vallen. Als uitvloeisel daarvan bevatten de bijlagen bij de begrotingshoofdstukken een overzicht van alle zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en andere rwt's die onder het betreffende departement vallen.

De taken van zbo's staan in de wet beschreven. Zbo's zijn zelfstandig, maar de minister heeft wel enige zeggenschap over een zbo; hij is verantwoordelijk voor het beleid dat een zbo uitvoert en voor het toezicht daarop. Ook moet de minister verantwoording kunnen afleggen over een zbo aan de Eerste en Tweede Kamer. De respectievelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden van ministers en zbo's staan in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Het zbo-register geeft een overzicht van de zbo's in Nederland. Er zijn er zo'n honderdvijftig. Enkele voorbeelden zijn: de Kamer van Koophandel, de Sociale Verzekeringsbank en het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen.

Rechtspersonen met een wettelijke taak zijn zelfstandige organisaties op afstand van de rijksoverheid. Het gaat bijvoorbeeld om Staatsbosbeheer, de Nationale Politie en het Kadaster.

Een organisatie is een rwt als is voldaan aan drie vereisten:

- De organisatie moet een eigen rechtspersoonlijkheid hebben;
- De organisatie moet een taak uitoefenen die in wet- of regelgeving is geregeld (een 'wettelijke taak').
- Voor de uitoefening van de wettelijke taak moet de organisatie geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit een zogenoemde 'wettelijke heffing' (publiek geld).



De budgettaire invloed van de Kamer op zbo's en rwt's is gering

In tegenstelling tot agentschappen, staan de **begrotingen van de zbo's en rwt's niet** in de begrotingswetten en evenmin in de memorie van toelichting bij de begrotingshoofdstukken. Er kan wel sprake zijn van een **bijdrage vanuit de rijksbegroting** naar een zbo of rwt. Die bijdrage staat uiteraard vermeld in het relevante beleidsartikel en in de bijlage zbo's en rwt's bij de memorie van toelichting.

De begroting van een zbo of rwt amenderen kan dus niet; **wel kan de bijdrage** vanuit de begroting aan een zbo of rwt worden **geamendeerd**.

Voor grote en belangrijke rwt's wordt soms, ter kennisneming, als bijlage bij de begrotingsstukken een (meerjaren)begroting en een toelichting daarop meegezonden.

Verdiepingsbijlage (bijlage 2)

De verdiepingsbijlage geeft per beleidsartikel en niet-beleidsartikel de opbouw aan van uitgaven en ontvangsten vanaf de stand ontwerpbegroting van het begrotingsjaar t-1 tot de stand ontwerp-begroting van het jaar t. Dus het overzicht voor de begroting 2021 begint in 2020. Voorts wordt vier jaar vooruitgekeken, dus in dit voorbeeld tot en met 2025. De focus van het overzicht ligt op het inzichtelijk maken van mutaties.

Tabel 74 Uitgaven (bedragen x € 1.000)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Stand ontwerpbegroting 2020	0	0	0	0	0	–
Mutatie nota van wijziging 2020	98.704	97.663	35.615	34.014	31.680	–
Mutatie amendement 2020	–	–	–	–	–	–
Mutatie 1e suppletoire begroting 2020	78.885	10.000	10.000	0	0	–
Extrapolatie	–	–	–	–	–	25.280
Nieuwe mutaties	46.249	6.634	8.034	8.034	0	0
<i>Waarvan:</i>						
1) Groninger Zorgakkoord	300	300	1.700	1.700	0	0
2) Nederlandse Norm (NEN)	– 4.795	0	0	0	0	0
3) Niet-bestede middelen 2019	11.044	0	0	0	0	0
4) Versterkingsoperatie Groningen	39.700	6.334	6.334	6.334	0	0
Stand ontwerpbegroting 2021	223.838	114.297	53.649	42.048	31.680	25.280

Bron: Handelingen II, vergaderjaar 2020–2021, 35 570 VII, nr. 2.



De belangrijke nieuwe mutaties, dat wil zeggen mutaties die niet eerder zijn toegelicht in supplementaire wetten, worden in het verdiepingshoofdstuk geëxpliciteerd en van een toelichting voorzien. Deze mutaties worden, indien mogelijk en zinvol, toegelicht met prestatiegegevens.

Wanneer de artikelindeling tussen het begrotingsjaar t-1 en het begrotingsjaar t gewijzigd is, wordt in het verdiepingshoofdstuk een ‘was-wordt-tabel’ opgenomen.

Moties en toezeggingen (bijlage 3)

Deze bijlage bevat, zoals de naam al zegt, door de Eerste en Tweede Kamer aanvaarde moties en door bewindslieden aan de Eerste en Tweede Kamer gedane toezeggingen. Per motie en toezegging wordt de stand van zaken gepresenteerd met betrekking tot de uitvoering ervan.

Er is sprake van vier overzichten:

- aanvaarde moties die zijn afgerond (afgedaan; aan het verzoek is volgens de minister tegemoetgekomen)
- aanvaarde moties die nog in behandeling zijn: het verzoek is nog niet gehonoreerd
- afgeronde toezeggingen (afgedaan)
- nog niet afgeronde toezeggingen

Registraties moties en toezeggingen door de Kamer

De Tweede Kamer en de Eerste Kamer houden ook **zelf registraties van moties en toezeggingen** bij. Deze zijn enkel gericht op de ‘eigen’ moties en toezeggingen.

Het is niet noodzakelijkerwijs zo dat de overzichten van de departementen en de eigen overzichten van de Kamers gelijk aan elkaar zijn, al zal dat in grote lijnen het geval zijn. Oorzaak zijn definitiekwesties. Dat een motie of toezegging door de minister als **afgedaan** wordt beschouwd, wil **niet per definitie** zeggen dat dit tot **tevredenheid** van het betreffende Kamerlid is; deze zal dit zelf moeten beoordelen.

De Tweede Kamer neemt toezeggingen vanaf september 2022 op in het **Toezeggingenregister** op de externe website (<https://www.tweede-kamer.nl/kamerstukken/toezeggingen>). Daarvoor waren ze alleen op de interne website terug te vinden. Via het Toezeggingenregister kan worden gezocht op fractie, Kamerlid, ministerie en commissie. Ook kunnen toezeggingen worden gezocht naar gelang de vraag of ze zijn voldaan, deels voldaan, of nog openstaan. Het **Reglement van Orde** van de Tweede Kamer schrijft voor (artikel 15.23) dat dit **Toezeggingenregister openbaar is**.



Om de toezeggingen beter te kunnen **volgen**, hanteert het register (net als bij moties) een **uniek registratienummer**, waaraan de bewindspersoon wordt geacht te refereren, indien deze melding maakt van het voldoen aan een toezegging.

Overzichten van moties (en overigens ook **amendementen**) van Tweede Kamerleden zijn al openbaar te vinden op de externe site: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties> en <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/amendementen>.



Subsidies (bijlage 4)

Bijlage 4 bevat per beleidsartikel een overzicht van subsidies die daar verantwoord worden. Het is ook weer een meerjarig overzicht over in totaal zeven jaren (vorig jaar, huidig jaar, begrotingsjaar, vier jaar vooruit.) Dit meerjarig overzicht laat daarmee, indien aan de orde, ook zien in welk jaar een subsidie afloopt. Elke subsidie wordt genoemd, via verwijzingen is per subsidie de regelgeving (meestal een ministeriële regeling) te vinden waarop de subsidie is gegrond. Ook wordt weergegeven wanneer een subsidie is of wordt geëvalueerd.

Uitwerking Strategische Evaluatie Agenda (bijlage 5)

Deze bijlage bevat per beleidsartikel een overzicht van evaluatie- en overig onderzoek.

Sinds enkele jaren zijn deze onder het overkoepelende begrip strategische evaluatie agenda (SEA) geplaatst. Het doel van de SEA is om betere en meer bruikbare inzichten te krijgen in de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid, het beter benutten van deze inzichten en daarmee uiteindelijk een hogere maatschappelijke toegevoegde waarde van beleid.

Er staat wanneer ze gestart worden en wanneer ze afgerond dienen te zijn. Hoe evaluatie- en overig onderzoek dient te worden uitgevoerd staat in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek.

Tabel 83 Evaluatie- en overig onderzoek

Artikel-nummer en naam	Titel, onderwerp	Type onderzoek			Start	Afronding
		Ex ante / MKBA	Monitoring	Ex post		
1.1 Bestuur en Regio						
	Studiegroep Interbestuurlijke en financiële verhoudingen				x	2019 2020
	Evaluatie Interbestuurlijk Programma (IBP)			x		2020 2020
	Evaluatie Sociaal Domein			x		2020 2021
	Beleidsdoorlichting Openbaar Bestuur en Democratie			x		2022 2023
1.2 Democratie						
	Leefbaarometer		x			2020 2020
	Monitor Integriteit en Veiligheid		x			2020 2020
	Lokaal bestuur in tijden van corona				x	2020 2020
	Corona continue multiclientonderzoek				x	2020 2020
	Monitor Democratie in Actie		x			2020 2021
	Evaluatie Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming		x			2020 2021
	Beleidsdoorlichting Openbaar Bestuur en Democratie			x		2022 2023

Lijst van Afkortingen (bijlage 7)

De wereld van de rijksoverheid wemelt van de afkortingen. Reden om de afkortingen voluit op te nemen in een aparte bijlage. Een willekeurige toelichting kan er makkelijk (vele) tientallen bevatten.

13.11 Bijlagen bij specifieke begrotingshoofdstukken

Sommige memories van toelichting bij begrotingshoofdstukken bevatten bijzondere bijlagen. Deze zijn soms opgenomen krachtens wettelijke bepalingen die ertoe dienen de Kamer te informeren over bepaalde kwesties. Soms zijn de bijlagen opgenomen op expliciet verzoek van de Kamer of naar aanleiding van beleidsevaluaties. Hier volgen enkele belangrijke bijzondere bijlagen:

De Koning (I), bijlage 3

Binnen de rijksbegroting worden niet alleen op het begrotingshoofdstuk De Koning, maar ook op begrotingen van andere ministeries uitgaven geraamd die verband houden met het koningschap. Het gaat om de begrotingen van Justitie en Veiligheid en Defensie voor de beveiliging, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het ter beschikking stellen van paleizen en Buitenlandse Zaken voor uitgaande staatsbezoeken, officiële bezoeken en werkbezoeken van het Koninklijk Huis en inkomende bezoeken van hoogwaardigheidsbekleders. De betreffende (vak)ministers zijn voor dergelijke uitgaven verantwoordelijk.

In deze extracomptabele bijlage worden bovengenoemde uitgaven in samenhang gepresenteerd.

Rijksuitgaven Caribisch Nederland (veelal bijlage 6, soms anders genummerd)

Elke begroting die uitgaven voor Caribisch Nederland bevat biedt daarvan sinds enkele jaren een apart overzicht. In dit overzicht en de bijbehorende toelichtingen wordt aangegeven of het uitgaven zijn ten behoeve van eilandelijke taken (E) of rijkstaken (R), of er sprake is van incidentele (I) of structurele (S) bekostiging en er wordt een toelichting gegeven op de wijze van financiering die gekoppeld is aan de beoogde beleidsdoelen.

Het samenstel van al deze bijlagen is ondergebracht in de begroting Koninkrijksrelaties. Doel van de bijlagen is om de rol van het Ministerie van BZK te

versterken en een meer integrale afweging van de Rijksuitgaven aan Caribisch Nederland te bevorderen.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII), bijlage 6: Specifieke uitkeringen

Gemeenten en provincies kunnen, conform de Financiële-verhoudingswet, extra geld krijgen om bepaald beleid van de rijksoverheid uit te voeren. Dit zijn specifieke uitkeringen. Voorbeelden betreffen gelden om de luchtkwaliteit te verbeteren, leerachterstanden te verminderen, of – in het geval van een provincie – om een recreatiegebied te ontwikkelen. Dergelijke uitkeringen kunnen ook ten goede komen aan samenwerkingsverbanden van lokale overheden.

De uitkeringen zijn geoormerkt, dit in tegenstelling tot de algemene uitkering uit Gemeente- of Provinciefonds. De rijksoverheid bepaalt dus:

- of een gemeente of provincie een specifieke uitkering krijgt;
- hoeveel geld de gemeente of provincie krijgt;
- waar de gemeente of provincie het geld aan besteedt.

In bijlage 6 staat een overzicht per departement en per beleidsartikel welke specifieke uitkeringen aan lokale overheden worden verstrekt.

Infrastructuur en Water (XII), bijlage 6: Overzichtsconstructie Milieu

Dit is een overzicht van alle (onderdelen van) beleidsartikelen van verschillende begrotingen met een milieudoelstelling. Op deze wijze wordt het integrale overheidsbeleid op milieugebied zichtbaar, ook al wordt dit door meerdere ministers ontwikkeld/of uitgevoerd.

De Overzichtsconstructie Milieu kent een thematische indeling:

- Klimaatverandering en luchtkwaliteit
- Duurzaam produceren
- Verminderen van risico's van stoffen, stralingen en genetisch gemodificeerde organismen (ggo's)
- Versterken van het internationale milieubeleid
- Leefomgevingskwaliteit

Begrotingsprestaties en -bedragen zijn niet in de Overzichtsconstructie opgenomen; deze zijn terug te vinden in de afzonderlijke begrotingen van de betrokken ministeries.



Economische Zaken en Klimaat (XIII): Bijlagen Nationaal Groeifondsprojecten EZK en Klimaatfondsprojecten EZK

De Bijlage Groenfondspjrojecten bevat financiële informatie en een beknopte toelichting van de stand van zaken van de projecten uit het Nationaal Groeifonds die onder verantwoordelijkheid van EZK vallen.

Het overzicht Klimaatfondspjrojecten loopt vooruit op het inmiddels ingestelde Klimaatfonds. Tot de feitelijke oprichting hiervan zijn middelen ten behoeve van het klimaat aan de begroting EZK zelf toegevoegd.

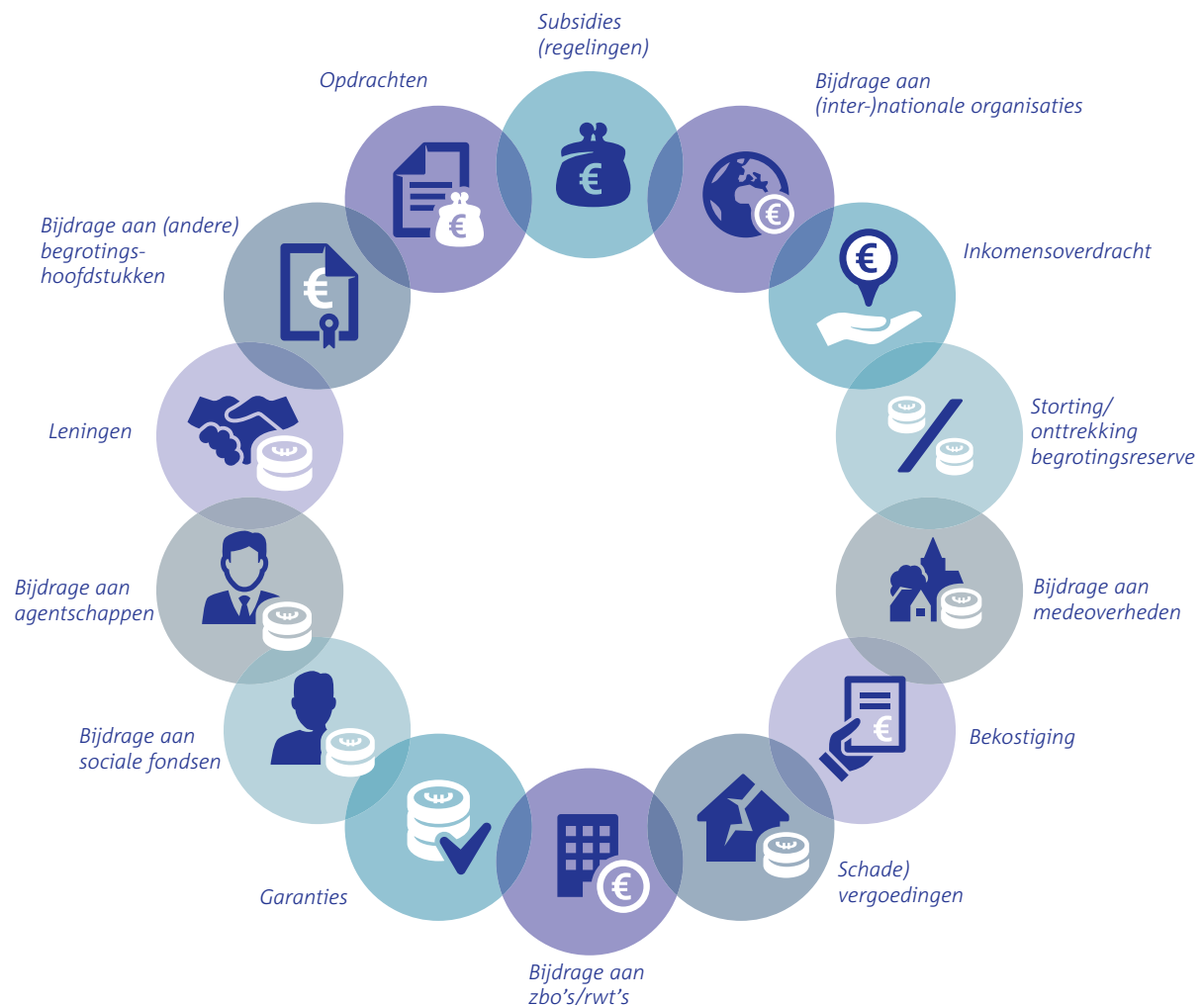
Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (XIV), bijlage Europese geldstromen

Deze bijlage biedt inzicht in de Europese geldstromen die relevant zijn voor de beleidsterreinen van LNV. Er wordt ingegaan op de uitvoering van het nieuwe gemeenschappelijke landbouwbeleid voor de periode 2023-2027 conform het vastgestelde Meerjarig Financieel Kader.

Bijlagen begrotingsfondsen

De memories van toelichting op begrotingsfondsen bevatten eigenlijk altijd bijzondere bijlagen. Ze geven bijvoorbeeld meer inzicht in de voeding van het fonds zoals ProRail bij het Infrastructuurfonds of decentralisatieuitkeringen bij het Gemeentefonds en het Provinciefonds.

Figuur 11 De beleidsinstrumenten



13.12 Toelichting beleidsinstrumenten in de begroting

De rijksbegroting kent een groot aantal beleidsinstrumenten. Voor wat betreft de financiële invalshoek zijn in het bijzonder de financiële instrumenten van belang.⁵⁴ Een selectie hiervan is opgenomen in onderstaand overzicht:

- *Subsidies (regelingen)*
Financiële middelen die worden verstrekt opdat de aanvrager bepaalde activiteiten kan ondernemen, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten (Algemene Wet bestuursrecht, artikel 4.21).
- *Leningen*
Uitgeleende bedragen aan medeoverheden, burgers of bedrijven.
- *Garanties*
Een voorwaardelijke financiële verplichting van de overheid aan een partij buiten het Rijk en decentrale overheden, die pas tot uitbetaling komt als zich bij de wederpartij een bepaalde omstandigheid (realisatie van een risico) voordoet.
- *Bekostiging*
Financiële overdracht van beleidsgeld - voor zover niet vallend onder subsidies, leningen en opdrachten - aan instellingen buiten de rijksoverheid voor de uitvoering van het beleid. Het betreft vooral overdrachten aan onderwijs-, onderzoeks-, media-, en/of cultuurinstellingen.
- *Inkomensoverdrachten*
Doorgaans betreft dit uitkeringen aan individuen of huishoudens, zoals AOW of kinderbijslag.
- *Opdrachten*
Bij een opdracht is sprake van een concreet eindproduct/resultaat (uitbesteding) waarvoor een afgesproken tijdspad geldt.
- *Bijdrage aan agentschappen*
Bedragen ter dekking van de apparaatskosten van een agentschap.
- *Bijdrage aan zbo's/rwt's*
De totale financiële bijdrage (programma en apparaat) - voor zover niet vallend onder bekostiging - aan de zbo's en rwt's die de overheid bij de uitvoering van het beleid inschakelt.
- *Bijdrage aan medeoverheden*
De financiële bijdrage aan de medeoverheden, zoals de specifieke uitkeringen aan gemeenten en provincies.
- *Bijdrage aan (inter-)nationale organisaties*
De financiële bijdrage aan internationale en nationale organisaties, zoals bijdragen aan de Europese Unie, Verenigde Naties en niet-gouvernementele organisaties.
- *Bijdrage aan (andere) begrotingshoofdstukken*
De financiële bijdrage aan (andere) begrotingshoofdstukken (inclusief begrotingsfondsen).
- *Bijdrage aan sociale fondsen*
De financiële bijdrage aan de fondsen waaruit uitkeringen en voorzieningen worden verstrekt krachtens sociale verzekeringswetten.
- *(Schade)vergoedingen*
Bijvoorbeeld de vergoeding van de kosten voor de versterkingsmaatregelen aan de eigenaren van de woningen in Groningen als gevolg van gaswinnings- of de compensatievergoedingen voor de gedupeerde ouders inzake de kinderopvangtoeslag.
- *Storting/onttrekking begrotingsreserve*
Uitgaven/ontvangsten in de vorm van donaties/onttrekkingen aan een geormerkte, meerjarige budgettaire voorziening aan een begrotingsreserve.

⁵⁴ Een niet-financieel beleidsinstrument is bijvoorbeeld een voorlichtingscampagne. Niettemin kost een campagne wel geld en is daarom in beginsel wel in de begroting terug te vinden.





14 Opbouw Voorjaarsnota en Najaarsnota

De Voorjaars- en Najaarsnota zijn evenals de Miljoenennota budgettaire nota's, maar, zeker voor wat betreft de Najaarsnota, veel beperkter in reikwijdte en omvang. Dat heeft alles te maken met het karakter ervan: ze hebben formeel betrekking op de begroting van het lopende jaar. De belangrijkste kenmerken van deze budgettaire nota's en de bijbehorende suppletore wetten worden in dit hoofdstuk toegelicht.

die dat jaar is uitgekomen (en dus betrekking heeft op het volgende jaar) en de Najaarsnota zelf op kasbasis.

- De **toelichting** op de suppletore begrotingswetten bij de Najaarsnota is **zeer summier** en vooral toegespitst op mutaties van de begrotingsartikelen.

In het kort

- De Voorjaarsnota geeft een **eerste overzicht van de wijzigingen van de begroting** voor het lopende begrotingsjaar ten opzichte van Miljoenennota, die in september van het voorgaande jaar is gepresenteerd. Ook worden verwachte aanpassingen in beleid voor de komende jaren aangekondigd en de financiële implicatie ervan zichtbaar gemaakt
- Er is in vergelijking met de Miljoenennota een **beperkt aantal bijlagen**, die zijn gericht op de meest belangrijke budgettaire kernpunten en mutaties.
- De memories van toelichting van de verschillende suppletore begrotingswetten geven een overzicht van de **belangrijkste mee- en tegenvallers** en laten de wijzigingen per beleidsartikel zien.
- In de Najaarsnota wordt de **laatste stand van zaken van de uitgaven en inkomsten** voor het lopende begrotingsjaar gepresenteerd.
- Het **aantal bijlagen** bij de Najaarsnota is **nog beperkter** dan bij de Voorjaarsnota; de belangrijkste is de raming van de belasting- en premieontvangsten van de Miljoenennota

14.1 De Voorjaarsnota

De Voorjaarsnota is de eerste rapportage van het kabinet over de uitvoering van de begroting in het lopende jaar. Het kabinet geeft hierin een overzicht van de wijzigingen van de begroting voor het lopende begrotingsjaar ten opzichte van de Miljoenennota, die in september van het voorgaande jaar is gepresenteerd. De bijstellingen zijn gebaseerd op nieuwe macro-economische ramingen uit het Centraal Economisch Plan (CEP) van het Centraal Planbureau en inzichten over de begrotingsuitvoering van alle ministeries.

De meest belangrijke ontwikkelingen worden in het kort weergegeven. Dat betreft bijvoorbeeld een opsomming van de meest belangrijke mee- en tegenvallers als het gaat om uitgaven en inkomsten.

De Voorjaarsnota beschrijft daarna achtereenvolgens:

- De economische en budgettaire uitgangssituatie met onder meer een actueel beeld van de Nederlandse economie.
- De ontwikkelingen aan de uitgavenkant
- Een toelichting per deelplafond.

- De ontwikkelingen aan de inkomstenkant van de begroting
- Het EMU-saldo en de EMU-schuld

Voorts worden incidentele bijzonderheden vermeld, zoals in 2020 de uitgaven lopend kabinetsbeleid. In het kader van de zogenoemde ‘meerjarige Voorjaarsnota’ worden nu ook verwachte aanpassingen in beleid voor de komende jaren aangekondigd en zichtbaar gemaakt in de meerjarige reeksen.

14.2 Bijlagen bij de Voorjaarsnota

Deze paragraaf bevat een overzicht van de bijlagen die doorgaans bij de Voorjaarsnota worden gevoegd.

Budgettaire kerngegevens

In de hoofdstuk van de Voorjaarsnota wordt de ontwikkeling van het EMU-saldo en de EMU-schuld sinds de laatst gepresenteerde Miljoenennota toegelicht. Daarbij gaat het om mutaties die een invloed hebben op het begrote EMU-saldo en EMU-schuld. Deze mutaties leiden tot een nieuwe geraamde stand van het EMU-saldo en EMU-schuld.

Belasting- en premieontvangsten

De raming van de belasting- en premieontvangsten van de Miljoenennota die dat jaar is uitgekomen (en dus betrekking heeft op het volgende jaar) en de Najaarsnota zelf op kasbasis, met op de laatste regels de aansluiting naar de totaalraming op EMU-basis.

Overzicht uitgekeerde eindejaarsmarges

In een tabel wordt, onderverdeeld naar begroting, het totaal aan uitgekeerde eindejaarsmarges weergegeven.

Overzicht Regeerakkoordmiddelen op de aanvullende post

Een overzicht van de mutaties die bij Voorjaarsnota van het lopende jaar zijn verwerkt voor dat jaar, alsmede een nieuwe stand per datum van de betreffende Voorjaarsnota.

Verticale toelichting bij de Voorjaarsnota

De Verticale toelichting van uitgaven en ontvangsten per begrotingshoofdstuk, per aanvullende post, alsmede de HGIS, bevat een overzicht van budgettaire veranderingen die zich hebben voorgedaan in de uitgaven en niet-belastingontvangsten sinds de laatst verschenen Miljoenennota.

De Verticale Toelichting gaat ook in op de meest belangrijke ontwikkelingen per deelplafond Sociale zekerheid en deelplafond Zorg.

Evenals de Miljoenennota kan de Voorjaarsnota naar beleving van zaken een aantal bijzondere bijlagen met een incidenteel karakter bevatten. In de Voorjaarsnota 2022 zijn, gelet op de actualiteit van dat moment, de volgende bijzonder bijlagen opgenomen: Groeningen schade en versterken, toeslagen, corona, en Oekraïne. De inhoud daarvan correspondeert met de gelijksoortige bijlagen bij de Miljoenennota.

Een andere bijzondere bijlage bij de Voorjaarsnota 2022 is de bijlage Normeringssystematiek, die ingaat op de wijze waarop de komende jaren de hoogte van Gemeente- en Provinciefonds worden vastgesteld.

Gelet op het, met ingang van 2022 (de facto 2021), meerjarige karakter van de Voorjaarsnota zijn ook bijlagen met een meerjarige raming van de belastingen en premies toegevoegd en daarnaast een sleutel tabel.

Een sleutel tabel geeft het budgettaire effect weer van het verhogen of verlagen van een tarief of een belastingkorting in volgende jaar. De geraamde opbrengsten of dervingen zijn indicatief en kunnen niet (zomaar) bij elkaar worden opgeteld.



14.3 Eerste suppletoire begrotingen

Tegelijkertijd met de Voorjaarsnota stuurt de minister van Financiën de eerste suppletoire begrotingswetten naar de Tweede Kamer. In de suppletoire begrotingen staan bijvoorbeeld voorstellen van een minister om meer budget te krijgen dan hij oorspronkelijk heeft gekregen, omdat de uitgaven voor een bepaald doel hoger zijn uitgevallen dan oorspronkelijk begroot. De eerste suppletoire begrotingswetten bestaan uit een voorstel van wet (waaronder de begrotingsstaat) en een memorie van toelichting.

De memories van toelichting van de verschillende suppletoire begrotingswetten kennen allen eenzelfde opbouw. Eerst wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste uitgaven- en ontvangstenmutaties (mee- en tegenvallers) en vervolgens worden de wijzigingen per beleidsartikel weergegeven. Ook de wijzigingen op de begrotingen van de agentschappen zijn erin verwerkt. Evenals in de Voorjaarsnota worden ook in de eerste suppletoire begrotingen verwachte aanpassingen voor de komende jaren aangekondigd en zichtbaar gemaakt in de meerjarige reeksen. Deze liggen formeel echter niet ter besluitvorming voor.

Wijziging begrotingsstaat van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2021 (Eerste suppletoire begroting) (bedragen x € 1.000)

Art.	Omschrijving	Vastgestelde begroting ¹			Mutaties 1 ^o suppletoire begroting		
		Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
	Totaal	7.402.659	7.224.853	648.031	1.484.908	1.499.520	471.718
	Beleidsartikelen	6.737.817	6.790.011	628.991	1.212.575	1.227.187	285.741
01	Openbaar bestuur en democratie	84.234	83.053	24.765	17.337	17.337	0
02	Nationale veiligheid	316.767	316.767	14.714	1.397	1.397	0
03	Woningmarkt	5.288.493	5.278.368	388.000	238.791	238.796	- 32.096
04	Energietransitie gebouwde omgeving en bouwkwaliteit	478.329	537.329	91	- 13.983	624	0
05	Ruimtelijke ordening en omgevingswet	113.757	113.757	3.824	- 371	- 371	95
06	Overheidsdienstverlening en informatiesamenleving	170.330	170.330	959	9.823	9.823	5.878
07	Werkgevers- en bedrijfsvoeringsbeleid	34.264	34.264	64	58.069	58.069	0
09	Uitvoering Rijksvastgoedbeleid	141.846	141.846	121.574	36.686	36.686	24.041
10	Groningen versterken en perspectief	109.797	114.297	75.000	864.826	864.826	287.823
	Niet-beleidsartikelen	664.842	434.842	19.040	272.333	272.333	185.977
11	Centraal apparaat	422.136	422.136	19.040	197.139	197.139	151.397
12	Algemeen	242.706	12.706	0	17.466	17.466	34.580
13	Nog onverdeeld	0	0		57.728	57.728	

¹ Incl. ISB, NvW en amendementen

Bron: *Handelingen II, vergaderjaar 2020-2021, 35 850 VII, nr. 1.*

14.4 De Najaarsnota

De laatste stand van zaken van de uitgaven en inkomsten

In de Najaarsnota wordt de laatste stand van zaken van de uitgaven en inkomsten voor het lopende begrotingsjaar gepresenteerd. Het gaat om de wijzigingen die zich hebben voorgedaan na de Miljoenennota die op Prinsjesdag van het voorgaande jaar

is gepresenteerd. Deze wijzigingen in de inkomsten en uitgaven zijn het gevolg van een actualisatie van de uitvoering van beleid, bijstelling van ramingen en nieuwe maatregelen.

Het uitgaven- en inkomstenbeeld

Het in de Najaarsnota opgenomen uitgavenbeeld geeft een toelichting op de verandering in de uitgaven onder het uitgavenplafond sinds de laatste verschenen Miljoenennota. Hierbij wordt eerst een overzicht van de totale stand van de uitgaven onder

het uitgavenplafond gepresenteerd. Vervolgens worden per deelplafond de plafondtoetsen en de uitgavenmutaties toegelicht.

Het inkomstenbeeld betreft een toelichting op de bijstellingen van de ramingen sinds de laatst verschenen Miljoenennota.

De paragraaf overheidssaldo en overheidsschuld laat het effect zien van de wijzigingen in inkomsten en uitgaven op de raming voor het overheidssaldo en de overheidsschuld. De paragraaf budgettaire kerngegevens verschaft een totaaloverzicht van de belangrijkste budgettaire gegevens voor het lopende jaar.

14.5 Bijlagen bij de Najaarsnota

Het aantal bijlagen bij de Najaarsnota is veel beperkter dan bij de Miljoenennota en is ook beperkter dan bij de Voorjaarsnota. Het gaat doorgaans slechts om drie bijlagen:

Bijlage 1: Belasting- en premieontvangsten op kasbasis

De raming van de belasting- en premieontvangsten van de Miljoenennota die dat jaar is uitgekomen (en dus betrekking heeft op het volgende jaar) en de Najaarsnota zelf op kasbasis, met op de laatste regels de aansluiting naar de totaalraming op EMU-basis.

Bijlage 2: De Verticale Toelichting

De Verticale Toelichting van uitgaven en ontvangsten per begrotingshoofdstuk, per aanvullende post, alsmede de HGIS. De inhoud ervan is vergelijkbaar met die bij de Voorjaarsnota.

Bijlage 3: Regeerakkoordmiddelen op de aanvullende post

Dit betreft een overzicht van de mutaties die bij de

Najaarsnota van het lopende jaar zijn verwerkt voor dat jaar, alsmede een nieuwe stand per datum van de betreffende Najaarsnota.

De bijzondere (incidentele) bijlagen in de Najaarsnota 2022 (Groningen schade en versterken, toeslagen, corona, en Oekraïne) corresponderen met de gelijksoortige bijlagen bij Miljoenennota en Voorjaarsnota.

14.6 Tweede suppletoire begrotingen

Tegelijkertijd met de Najaarsnota stuurt het kabinet de tweede suppletoire begrotingswetten naar de Tweede Kamer. Net als de eerste suppletoire begrotingen zijn de tweede suppletoire begrotingen gelijksoortig opgebouwd als de ingediende begrotingswetten in september van het voorgaande jaar. De toelichting is echter meer summier en vooral toegespitst op mutaties van de begrotingsartikelen. De reden hiervan is dat de omvang van de wijzigingen die dan nog worden voorgesteld, veel geringer is dan ten tijde van de Voorjaarsnota. Het lopende jaar is dan immers bijna om en het is weinig reëel om te veronderstellen dat dan nog veel extra geld kan worden besteed, dan wel dat zo laat in het jaar alsnog bezuinigingen kunnen worden gerealiseerd.

Met deze kanttekening betreft het niettemin de laatste reguliere mogelijkheid voor het kabinet om voor het lopende begrotingsjaar beleidsmatige mutaties aan de Tweede Kamer voor te leggen.





15 Opbouw jaarverslag en verantwoordingsonderzoek

Het Financieel Jaarverslag en bijbehorende jaarverslagen vormen de tegenhanger van de Miljoenennota en de daarbij ingediende begrotingen, maar zijn op onderdelen anders ingedeeld en opgebouwd, omdat het voornaamste doel terugkijken is. Welke informatie te vinden is, staat in dit hoofdstuk, dat ook ingaat op de inhoud van het Verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer en de afsluiting van de begrotingen, de slotwetten.

In het kort

- Het **Financieel Jaarverslag** is een **toelichting op het Rijksjaarverslag**. Net zoals de Miljoenennota een toelichting is op de Rijksbegroting.
- Het Financieel Jaarverslag schetst op **hoofdpijnen** de stand van de Nederlandse economie en de overheidsfinanciën.
- Een belangrijk onderdeel betreft het hoofdstuk over het **financieel management** van het Rijk.
- De bijlagen bij het Financieel Jaarverslag zijn spiegelbeeldig ingericht aan de bijlagen bij de Miljoenennota, maar bevatten ook **bijzondere bijlagen**, zoals de **saldibalans** van het Rijk en de **Nationale Verklaring** van het Jaar.
- De Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk bevat informatie over de rol van het Rijk als werkgever, maar gaat ook in op duurzaamheid in de bedrijfsvoering en op de informatievoorziening van het Rijk.
- De **Algemene Rekenkamer** onderzoekt **de financiële verantwoordingsinformatie**: de rijksrekening en de rijksaldibalans.

- Daarnaast publiceert de Algemene Rekenkamer **verantwoordingsonderzoeken** per afzonderlijke begroting.
- De **slotwet** sluit de begrotingscyclus af en bevat een **beknopte** memorie van toelichting, waarin de slotwetmutaties worden toegelicht.

15.1 Inhoud Financieel Jaarverslag

Het Financieel Jaarverslag van het Rijk blikt terug op de financiën en het beleid van het afgelopen jaar. Het verslag geeft antwoorden op vragen zoals:

- Hebben we bereikt wat we wilden bereiken?
- Hebben we gedaan wat we (daarvoor) zouden doen?
- Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?

Het Financieel Jaarverslag is een toelichting op het Rijksjaarverslag (jaarverslagen van alle ministeries), net zoals de Miljoenennota een toelichting is op de Rijksbegroting. Daarmee laat de inhoud van het jaarverslag zich spiegelbeeldig uittekenen.

Hoofdstuk 1 van het Financieel Jaarverslag beschrijft op hoofdpijnen de stand van de Nederlandse economie in het algemeen en de overheidsfinanciën in het bijzonder.

Hoofdstuk 2 belicht de ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten per uitgavenkader of uitgavenplafond

(Rijksbegroting, Sociale Zekerheid en Zorg) en voor het totale uitgavenplafond. De uitkomsten worden onder andere langs de meetlat van de plafondtoets gelegd.

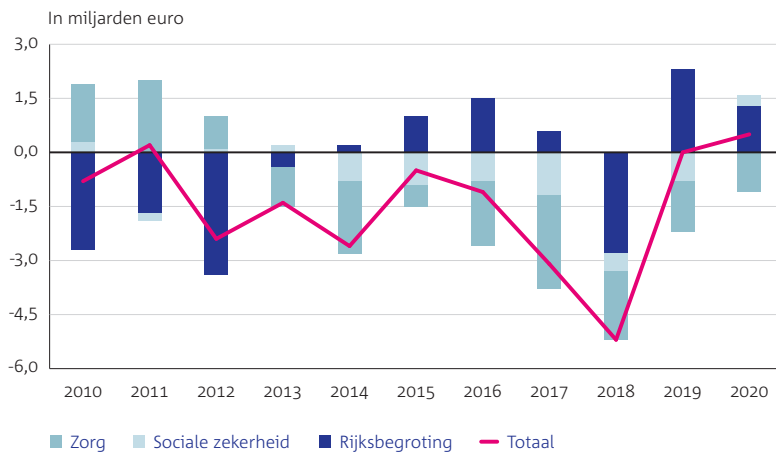
De meest belangrijke afwijkingen van zowel uitgaven als ontvangsten ten opzichte van de ramingen worden toegelicht. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen beleidsmatige mutaties (over- of onderschrijdingen als gevolg van een beleidskeuze) en mutaties als gevolg van een onafhankelijke

ontwikkeling (een gevolg van een hogere of juist lagere economische groei dan voorzien).

In de regel wordt vrij uitputtend ingegaan op de oorzaken van onder- dan wel overschrijdingen van de plafonds (figuur 12).

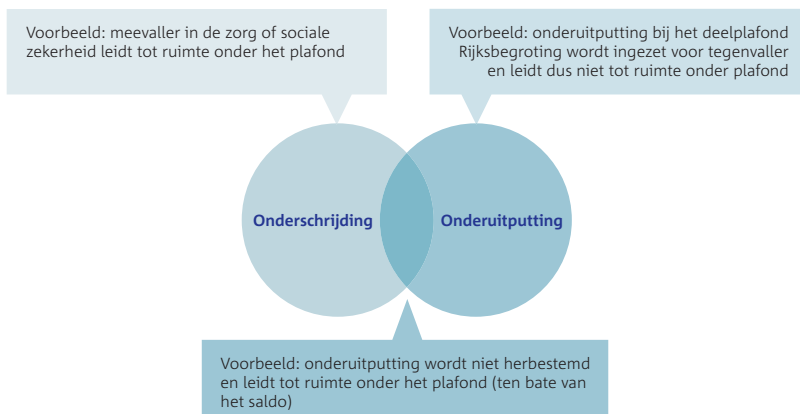
Een andere ingang is (bijvoorbeeld) een toelichting op de relatie tussen onderschrijding en onderuitputting; een ook voor de Tweede Kamer een belangrijk onderscheid (figuur 13).

Figuur 12 Historische onderschrijding (2010-2020)



Bron: Handelingen II, vergaderjaar 2019-2020, 35 470, Nr. 1.

Figuur 13 Relatie onderschrijding en onderuitputting



Bron: Handelingen II, vergaderjaar 2019-2020, 35 470, Nr. 1.



Onderschrijding en onderuitputting

Onderschrijding en onderuitputting hebben beide te maken met de realisatie van de uitgaven, maar betekenen niet hetzelfde.

Onderschrijding wordt gebruikt om de ruimte onder het uitgavenplafond, verdeeld over de deelplafonds Rijksbegroting, Sociale Zekerheid en Zorg, aan te duiden.

Als het uitgavenniveau *hoger* ligt dan het uitgavenplafond, is sprake van een **overschrijding**. **Onderschrijding** treedt op als het uitgavenniveau *lager* uitkomt dan het uitgavenplafond.

Onderuitputting geeft aan welk deel van het budget aan het eind van het jaar niet is uitgegeven. Het geeft daarmee het verschil aan van de uitgaven met de begroting.

Ofwel:

Onderschrijding = plafondstand in jaar t minus de totale plafondrelevante uitgaven in jaar t.
Onderuitputting = begrotingsstand in jaar t minus de realisatiestand in jaar t.

De term onderschrijding wordt dan ook alleen gebruikt in relatie tot het totaalplafond of de drie deelplafonds Rijk, Sociale Zekerheid en Zorg.

Daarnaast wordt de uiteindelijk gerealiseerde in=uit-taakstelling toegelicht. Om ondoelmatige uitgaven aan het eind van het jaar te voorkomen, mogen departementen maximaal 1 procent van het (gecorrigeerde) begrotingstotaal meenemen naar het volgende jaar. Deze zogeheten eindejaarsmarge wordt bij de Voorjaarsnota toegevoegd aan de departementale begrotingen. Het uitkeren van deze eindejaarsmarge leidt tot belasting van het uitgavenplafond en het EMU-saldo en gaat daarmee ten koste van de bestedingsruimte van het kabinet. Om dit te voorkomen wordt spiegelbeeldig aan de uitgekeerde eindejaarsmarge een in=uit-taakstelling ingeboekt. De ratio achter deze taakstelling is de veronderstelling dat aan het eind van het jaar opnieuw onderuitputting optreedt, die kan worden gebruikt om de taakstelling in te vullen.

Geen onderuitputting bij deelplafonds Sociale Zekerheid en Zorg

Onderuitputting treedt eigenlijk alleen op bij uitgaven die vallen onder het **deelplafond Rijk**, en dus niet bij de andere deelplafonds.

Dat komt omdat uitgaven onder de deelplafonds Sociale Zekerheid en Zorg voornamelijk bestaan uit **ramingen van het beroep** op (premiegefinancierde) openeinderegelingen. Dit zijn regelingen waarvan het gebruik niet is gemaximeerd, zoals de AOW of de Zvw.

Lager dan begrote uitgaven aan deze regelingen worden **niet** tot de onderuitputting gerekend, omdat deze **niet daadwerkelijk** iets in het **dienstenniveau** van de overheid veranderen, maar slechts een **kleiner beroep** op een bepaalde regeling betekenen.

15.2 Financieel management van het Rijk

De financiële functie van het Rijk omvat enerzijds de controlefunctie van de directies Financieel-Economische Zaken bij de ministeries. Anderzijds omvat deze de interne controlefunctie van de Auditdienst Rijk (ADR) en de onafhankelijke controleur de Algemene Rekenkamer. De financiële functie zorgt voor beheersing van en continuïteit in de financiële processen. Zij is decentraal ingericht, maar in 2019 is ook de interdepartementale samenwerking binnen de financiële bedrijfsvoering versterkt.

De minister van Financiën en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dragen een bijzondere verantwoordelijkheid. De minister van Financiën heeft op grond van de Comptabiliteitswet 2016 een coördinerende en kaderstellende taak (systeemverantwoordelijkheid) bij het begrotingsbeheer en de rijksbrede financiële bedrijfsvoering. De minister van BZK ontleent coördinerende bevoegdheden aan het 'Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering Rijksdienst 2011'.



Rechtmatigheid en tolerantiegrenzen

De rapporteringstoleranties bepalen boven welk bedrag een minister verplicht is om de fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid te melden. Deze melding staat vervolgens in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementale jaarverslag. Een financiële transactie is rechtmatig als deze in overeenstemming is met de begrotingswetten en met de bepalingen die de uitkomst van die financiële transactie beïnvloeden.

Beleidsinformatie en beleidsevaluatie

Het Financieel Jaarverslag beschrijft de voortgang van grote ontwikkelingen. Daarnaast worden allerlei andere beleidsonderzoeken of –evaluaties onder de aandacht gebracht.

Toelichting op de EU-middelen en –afdrachten

Dit betreft een toelichting op hoofdlijnen; details staan in het jaarverslag van de begroting van Buitenlandse Zaken.

Digitalisering, open data, rijksfinancien.nl, etc.

Dit gedeelte bevat de laatste ontwikkelingen in het programma ‘Naar een digitale begroting’. Dit programma heeft tot doel begroting en jaarverslag te moderniseren met projecten die data en systemen beter aan elkaar koppelen en herbruikbaar maken. Het gaat om projecten als:

- Rijksfinancien.nl: modernisering en verbetering van rijksbegroting.nl.
- De Digitale Auteursomgeving: digitalisering van het opstellen, opmaken en publiceren van de officiële begrotingsstukken van alle departementen. De traditionele manier om begrotingen en jaarverslagen te maken is een arbeidsintensief en foutgevoelig proces.
- Het Interdepartementaal Budgettair Overleg Systeem (IBOS).

Rijksbrede financiële bedrijfsvoering

Voor de continuïteit van het beleid is het van belang dat de bedrijfsvoering op orde is en goed functioneert. Dit geldt ook voor het financieel beheer van de departementen en de financiële functie van het Rijk in zijn algemeenheid. Daarom worden de risico's in de bedrijfsvoering elk jaar geïdentificeerd door zowel de directies Financieel-Economische Zaken (FEZ) als de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer. In deze paragraaf wordt onder meer ingegaan op het verzelfstandigingsbeleid en ook

de uitvoering; zaken die door de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag en Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties volop in de belangstelling zijn komen te staan.

15.3 De bijlagen bij het Financieel Jaarverslag

De bijlagen bij het Financieel Jaarverslag zijn grotendeels spiegelbeeldig ingericht aan de bijlagen bij de Miljoenennota en bevatten (dus) onder meer de volgende hoofdstukken:

- Rijksrekening uitgaven en ontvangsten
- Belasting- en premieontvangsten
- EMU-saldo en EMU-schuld
- Fiscale regelingen
- Beleidsmatige mutaties na de Najaarsnota
- Risicoregelingen van het Rijk
- Normeringssystematiek Gemeentefonds en Provinciefonds
- Regeerakkoordmiddelen aanvullende post
- Verticale Toelichting

Anders dan bij de bijlagen bij de Miljoenennota bevat het Financieel Jaarverslag dus wel een Verticale, maar géén Horizontale Toelichting.

Evenals de budgettaire nota's Miljoenennota, Voorjaarsnota of Najaarsnota, kan het Financieel Jaarverslag naar bevind van zaken incidentele bijzondere bijlagen bevatten. Zo bevat het Financieel Jaarverslag 2021 een bijlage over de realisaties van de coronagerelateerde uitgavenmaatregelen per begrotingshoofdstuk die relevant zijn voor het EMU-saldo (onder verwijzing voor meer informatie naar de site rijksfinancien.nl).

Een andere bijlage met een bijzonder karakter bevat een tabel met een overzicht van de incidentele suppletoire begrotingen (ISB's) met betrekking tot het begrotingsjaar 2021. Ook is aangegeven of bij het moment van indienen een beroep is gedaan op artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet 2016.

Bijzondere bijlagen bij het Financieel Jaarverslag, die niet in de Miljoenennota staan

Het Financieel Jaarverslag kent een aantal bijlagen van bijzondere aard, die niet in het bijlagenboek bij de Miljoenennota zijn opgenomen.

Deze betreffen:

- De **saldibalans** van het Rijk: een optelling van de goedgekeurde saldibalansen van de afzonderlijke begrotingshoofdstukken, die geconsolideerd wordt met de saldibalansen van de centrale administratie van 's Rijks schatkist. De cijfers zijn echter alleen te interpreteren door de jaarverslagen van de ministeries of begrotingsfondsen te lezen.
- De **Nationale Verklaring van het jaar**. Hierin verklaart de minister van Financiën dat het beheer en de controle van de gelden die Nederland in het voorbije jaar uit **EU-fondsen** ontving naar zijn beste weten een **redelijke mate van zekerheid bieden voor de wettigheid en regelmatigheid** van de onderliggende transacties, alsmede voor de subsidiabiliteit van de desbetreffende subsidieaanvragen. Het betreft gelden uit de landbouwfondsen, de structuur- en investeringsfondsen, en de migratie- en veiligheidsfondsen.
- Een **toelichting op de onderuitputting**. Bij het Financieel Jaarverslag Rijk 2018 is een motie aangenomen om inzichtelijk te maken welke factoren hebben geleid tot de onderbesteding. In bijlage 13 is (daarom) een samenvattend overzicht gegeven van de onderuitputting op de departementale begrotingen.

15.4a. Inhoud Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk

De eveneens op Verantwoordingsdag bij het parlement ingediende Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk wordt onder verantwoordelijkheid van de minister van BZK opgesteld en bevat een beschrijving van de prestaties van het Rijk op verschillende beleidsterreinen:

- Rijk als werkgever: de beleidsmatige ontwikkelingen op personeelsgebied.
- Duurzaamheid in de bedrijfsvoering: inzicht in de

beleidsmatige voortgang op het gebied van een duurzamere, sociale en innovatieve bedrijfsvoering.

- Informatievoorziening Rijk: hoe het Rijk werkt aan een betere digitale dienstverlening en welke ontwikkelingen er op dit gebied zijn.
- Organisatie Rijk en overige bedrijfsvoering: organisatorische ontwikkelingen en ontwikkelingen op het gebied van rijksinkoop en rijkshuisvesting.

De bijlagen bevatten kengetallen over onder meer het aantal rijksambtenaren per ministerie, leeftijdscategorie, geslacht, niet-westerse achtergrond, schaal en ABD-aandeel; in- en uitstroom en tevens informatie over het aandeel van externe inhuur en uitzendkrachten. Tot slot zijn kengetallen terug te vinden die iets zeggen over duurzaamheidsprestaties, zoals afval of het aandeel zero-emissieauto's, en over het aantal lopende ICT-projecten met inbegrip van de kosten daarvan.

De bijlagen bevatten hiernaast overzichten van alle adviescolleges per departement en van (voorgenomen) privatiseringen of verzelfstandigingen.

15.4 Jaarverslagen van de departementen

Aanbieding en verzoek tot dechargeverlening

De bewindspersonen van de ministeries leggen in de afzonderlijke jaarverslagen individueel verantwoording af over de financiën en het gevoerde beleid van het afgelopen jaar. Met de aanbieding van het jaarverslag verzoeken de betreffende ministers beide Kamers van de Staten-Generaal decharge te verlenen over het gevoerde financiële beheer.

Het jaarverslag begint met de volgende onderdelen:

- De aanbieding van het jaarverslag en het verzoek tot dechargeverlening, gericht aan de beide voorzitters van Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal;
- Een formulier waarop de voorzitters de dechargeverklaring feitelijk tekenen (wat ze uiteraard pas doen na de behandeling).

Beleidsverslag

In het volgende onderdeel van het jaarverslag, het beleidsverslag, wordt beschreven hoe de uitvoering van de beleidsprioriteiten is verlopen. Daarin horen

ook beleidsconclusies te worden getrokken. Daarmee vormt het de spiegel van de **beleidsagenda** van de begroting waarin de beleidsprioriteiten worden beschreven, ofwel wat de voornemens zijn voor het komend jaar.

Daarna wordt per beleidsartikel nader ingegaan op de realisatie van het beleid op dat terrein en de budgettaire gevolgen van dat beleid.

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. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat ingegaan wordt op (kritische) rapporten van de Algemene Rekenkamer.

Jaarrekening (verantwoordingsstaat en saldibalans)

Het derde onderdeel van het jaarverslag is de jaarrekening van het ministerie en de agentschappen. Deze bevat de verantwoordingsstaat: het overzicht van de vastgestelde begroting, de realisatie en het verschil daartussen van de uitgaven van het departement en de samenvattende verantwoordingsstaat van de agentschappen, en de saldibalans. Behalve de samenvattende verantwoordingsstaat bevatten de jaarverslagen ook de volledige jaarverantwoordingen van de verschillende agentschappen, met in begrip van de staat van baten en lasten, alsmede de balans van de agentschappen per 31 december van het afgelopen jaar. In de toelichting van deze paragraaf worden de prestaties van deze overheidsonderdelen afgezet tegen de doelstellingen daarvan.

Saldibalans

De saldibalans 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.⁵⁵

Verantwoording Wet normering topinkomens

Het laatste onderdeel van het jaarverslag van een begroting bevat een verantwoording over de Wet normering topinkomens. Een bijzonderheid is dat de betreffende functionarissen met naam en toenaam worden genoemd; een en ander betreft een wettelijke verplichting, die bijvoorbeeld ook geldt voor gesubsidieerde stichtingen die onder deze wet vallen.

Een aantal jaarverslagen bevat daarnaast nog specifieke informatie. Bijvoorbeeld VWS, dat ook het Financieel Beeld Zorg presenteert.

15.5 De bijlagen bij de Jaarverslagen

In de bijlagen wordt informatie gegeven over:

- het toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak en zelfstandige bestuursorganen;
- afgerond evaluatie- en overig onderzoek;
- de inhuur van externen (de Roemernorm).

Elk jaarverslag kan daarnaast een of meer bijzondere bijlagen bevatten. Een aantal noemenswaardige zijn:

- I, De Koning, Bijlage Gerealiseerde uitgaven (per ministerie) die in verband met het koningschap kunnen worden beschouwd
- IV, Koninkrijksrelaties en BES-fonds, Bijlage Overzicht rijksuitgaven Caribisch Nederland
- V, BuZa, en XVII, Buha-OS, Bijlagen Sanctiebeleid en malversaties
- VII, BZK, Bijlage Overzicht van de burgemeestersbenoemingen
- VIII, OCW, Bijlage Financiële gegevens per onderwijssector
- X, Defensie, Bijlage Integriteitsmeldingen
- XII, IenW, XIII, EZK en XIV, LNV Bijlagen Rapportage burgerbrieven
- XV, SZW, Bijlagen Sociale fondsen en Koopkracht

⁵⁵ De saldibalans hangt (uiteraard) samen met de overheidsbalans, c.q. staatsbalans, maar de posten op de overheidsbalans kunnen niettemin niet één op één herleid worden tot de posten op de saldibalansen, omdat de overheidsbalans is opgesteld conform de Europese regels voor statistieken van overheidsfinanciën, met achterliggend de CBS-cijfers op statline (Overheid; financiële balans, marktwaarde, overheidssectoren). Er vindt dus als het ware een vertaalslag plaats door het CBS.

- A, Infrastructuurfonds, Bijlage Spoorwegen
- A, Infrastructuurfonds en J, Deltafonds, Bijlage Instandhouding

15.6 Inhoud verantwoordingsonderzoeken Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer onderzoekt de financiële verantwoordingsinformatie, die is opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. Meer in het bijzonder beziet dit college of de financiële verantwoordingsinformatie in de rijksrekening en de rijkssaldibalans aansluit op de financiële verantwoordingsinformatie in de verantwoordingsstaten en de saldibalansen in de jaarverslagen van de ministeries.

Op basis van dit onderzoek geeft de Rekenkamer een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans. Zonder deze verklaring van goedkeuring kan het parlement geen goedkeuring (decharge) geven aan de afzonderlijke ministers voor het door hen gevoerde financieel beheer. De verklaring van goedkeuring wordt opgenomen in het rapport de Staat van de rijksverantwoording, waarin ook een beschouwing staat over het jaar dat is onderzocht. De vorm en inhoud van de verklaring is vrij. Het betreft een bestuurlijk oordeel dat niet gelijk worden gesteld met een controleverklaring zoals die wordt afgegeven door accountants.

Uit de tekst van het oordeel blijkt of:

- goedkeuring is verleend aan de rijksrekening en -saldibalans in het Financieel Jaarverslag;
- hoeveel procent van de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen rechtmatig is;
- de rijksrekening en -saldibalans voldoen aan de verslaggevingsvereisten en rechtmatig tot stand zijn gekomen;
- de rijksrekening aansluit op de verantwoordingsstaten in de jaarverslagen;
- de rijkssaldibalans aansluit op de saldibalansen van de departementsbegrotingen die de samenstellende delen daarvan zijn.

De Rekenkamer verleent de goedkeuring onder voorbehoud dat het parlement de slotwetten en een eventuele indemniteitswet⁵⁶ aanneemt die bij de rijksrekening horen.

De Rekenkamer kan bij haar verklaring een aantekening plaatsen als het college een bezwaar tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover handhaaft. Daarnaast kan de Rekenkamer een kritische kanttekening plaatsen bij de goedkeuring. Deze is bijvoorbeeld aan de orde als het totaal van de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens voor de rijksrekening overschrijdt.

De Rekenkamer onderzoekt ook:

- de bedrijfsvoering. Is het financieel en materieel beheer op de departementen op orde?
- beleid in de praktijk. Was het beleid doeltreffend, ofwel krijgt de burger waar voor zijn geld?
- specifieke onderwerpen die per jaar kunnen verschillen.

Naast de Staat van de rijksverantwoording wordt elk begrotingshoofdstuk en begrotingsfonds door de Rekenkamer onderzocht. Bij dit onderzoek komen dezelfde vragen als hierboven aan de orde, maar dan toegespitst op het specifieke verantwoordelijke departement. Bij elk deelonderzoek kan de Rekenkamer aanleiding zien om bepaalde bijzonderheden nader te onderzoeken, die per departement kunnen verschillen.

15.7 Slotwet en bijbehorende begrotingsstaat

De slotwet is evenals alle andere begrotingswetten een wetsvoorstel, met als inhoud een voorstel tot wijziging van de begrotingsstaat of begrotingsstaten van de begroting. De begrotingsstaat in de slotwet is in feite een iets uitgebreider overzicht van de verantwoordingsstaat uit het jaarverslag, waar de mutaties niet zijn uitgesplitst. Evenals andere suppletore begrotingen of incidentele suppletore begrotingen laat de begrotingsstaat bij de slotwet mutaties zien ten opzichte van eerder vastgestelde begrotingen. Bij suppletore begrotingswetten gaat dat om de mutaties ten opzichte van de laatst vastgestelde wijziging. De begrotingsstaat bij de slotwet laat echter ook de mutaties zien ten opzichte van de stand van zaken bij de eerste suppletore begrotingen (bij de Voorjaarsnota) en de tweede suppletore begrotingen (bij de Najaarsnota). Zie hiervoor onderstaande afbeelding. Kolom 4 is dus het totaal van het resultaat van de vastgestelde begroting, plus alle mutaties daarna. Kolom 5 bevat de feitelijke

⁵⁶ Wetsvoorstel bedoeld om een bezwaar van de Algemene Rekenkamer op te heffen.

realisatie, zoals die is gebleken na het opmaken van de jaarrekening. Kolom 6 geeft het verschil aan daartussen.

De slotwet bevat *geen* beleidsmatige mutaties die tot een overschrijding van het goedgekeurde verplichtingen- en/of uitgavenbudget op begrotings-artikelniveau hebben geleid, die niet eerder aan Tweede Kamer en de Eerste Kamer der Staten-Generaal zijn gemeld.

15.8 Memorie van toelichting slotwetten

De slotwet bevat slechts een beknopte memorie van toelichting. Alleen de relevante en de kwantitatief belangrijkste mutaties ten opzichte van de stand van de tweede suppletore wet worden toegelicht. De begrotingstoelichting bevat geen overzichtstabel. Bij de beleidsartikelen wordt geen tabel 'Budgettaire gevolgen van beleid' opgenomen en evenmin een verdiepingshoofdstuk.

Tabel 1 Wijziging van de begrotingsstaten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2020 (Slotwet) (bedragen x € 1.000)

Art. Omschrijving	(1) Vastgestelde begroting ¹			(2) Mutaties 1e suppletore begroting ¹			(3) Mutaties 2e suppletore begroting ¹		
	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
Totaal	5.997.341	6.195.972	729.449	592.303	561.635	- 5.110	361.387	231.881	295.510
Beleidsartikelen	5.561.900	5.760.531	710.157	460.928	430.260	- 63.359	293.363	163.857	247.792
1 Openbaar bestuur en democratie	68.387	68.387	21.965	13.111	12.226	0	- 4.837	- 4.837	1.300
2 Nationale veiligheid	297.861	297.861	14.714	4.215	4.215	0	16.903	16.903	- 2.200
3 Woningmarkt	4.297.396	4.297.396	472.000	284.435	234.953	- 55.582	71.307	31.292	31.713
4 Energietransitie gebouwde omgeving en bouwkwaliteit	344.942	540.942	91	83.291	102.990	0	- 57.941	- 137.091	0
5 Ruimtelijke ordening en omgevingswet	122.524	124.755	3.824	- 10.386	- 10.386	0	8.474	8.474	9.805
6 Overheidsdienstverlening en informatie-samenleving	169.975	169.975	423	11.094	11.094	823	15.777	15.777	8.783
7 Werkgevers- en bedrijfsvoeringsbeleid	34.343	34.343	450	2.694	2.694	0	2.724	2.724	1.750
8 Kwaliteit Rijksdienst	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9 Uitvoering Rijksvastgoedbeleid	128.168	128.168	121.690	- 6.411	- 6.411	- 8.600	7.906	7.906	56.641
10 Groningen versterken en perspectief	98.304	98.704	75.000	78.885	78.885	0	233.050	222.709	140.000
Niet-beleidsartikelen	435.441	435.441	19.292	131.375	131.375	58.249	68.024	68.024	47.718
11 Centraal apparaat	414.206	414.206	19.292	63.0	63.092	45.049	114.793	114.793	43.658
12 Algemeen	21.235	21.235	0	13.379	13.379	13.200	8.135	8.135	4.060
13 Nog onverdeeld	0	0	0	54.904	54.904	0	- 54.904	- 54.904	0

¹ Stand inclusief amendementen, moties, NvW en ISB

Bron: *Handelingen II, vergaderjaar 2020-2021, 35 830 VII, nr. 3.*

Tabel 2 Wijziging van de begrotingsstaten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2020 (Slotwet) (bedragen x € 1.000)

Art. Omschrijving	Totaal geraamd (4)=(1)+(2)+(3)			(5) Realisatie			Slotverschillen (6)=(5)-(4)		
	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
Totaal	6.951.031	6.989.488	1.019.849	7.312.695	6.961.305	922.242	361.664	- 28.183	- 97.607
Beleidsartikelen	6.316.191	6.354.648	894.590	6.642.497	6.324.845	806.226	326.306	- 29.803	- 88.364
1 Openbaar bestuur en democratie	76.661	75.776	23.265	87.968	73.195	23.363	11.307	- 2.581	98
2 Nationale veiligheid	318.979	318.979	12.514	321.890	321.331	15.457	2.911	2.352	2.943
3 Woningmarkt	4.653.138	4.563.641	448.131	4.625.815	4.576.687	432.243	- 27.323	13.046	- 15.888
4 Energietransitie gebouwde omgeving en bouwkwaliteit	370.292	506.841	91	390.509	508.200	163	20.217	1.359	72
5 Ruimtelijke ordening en omgevingswet	120.612	122.843	13.629	125.718	124.673	14.216	5.106	1.830	587
6 Overheidsdienstverlening en informatiesamenleving	196.846	196.846	10.029	211.807	190.203	10.826	14.961	- 6.643	797
7 Werkgevers- en bedrijfsvoeringsbeleid	39.761	39.761	2.200	39.149	36.415	2.426	- 612	- 3.346	226
8 Kwaliteit Rijksdienst	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Bron: Handelingen II, vergaderjaar 2020-2021, 35 830 VII, nr. 3.



Bijlage 1. Verantwoording

Dit boek is grotendeel tot stand gekomen door de bundeling van reeds aanwezige kennis in de Tweede Kamer. Veel dank is dan ook verschuldigd aan huidige en voormalige medewerkers die de afgelopen jaren hun ervaringen en inzichten hebben vastgelegd in talloze overzichtsdokumentten.

Daarnaast is tijdens het schrijven en samenstellen van deze publicatie gebruikgemaakt van informatie uit openbare bronnen, begrotingstukken en verschillende websites. Waar deze bronnen gebruikt zijn om bijvoorbeeld stellingen of meningen te onderbouwen, zijn deze weergegeven in de tekst of in de voetnoten daarbij. Een overzicht van nuttige websites is hieronder weergegeven.

De inhoud van dit boek komt geheel voor rekening van de Dienst Analyse en Onderzoek.

De redactie 2023 van deze uitgave was in handen van:

Huib van der Kroon
Jeannette Mak
Jacob Pot
Susan van Velzen

Vormgeving:
Osage en Henk van der Velden

Fotografie:
Tineke Dijkstra / Renovatie Binnenhof
Maarten de Haas / Ministerie van Financiën
Hans Kouwenhoven / Eerste Kamer
Valerie Kuypers / Ministerie van Financiën
Jeroen van der Meyde / Tweede Kamer

Nuttige websites:

- [cbs.nl](https://www.cbs.nl)
- [cpb.nl](https://www.cpb.nl)
- [rekenkamer.nl](https://www.rekenkamer.nl)
- [raadvanstate.nl](https://www.raadvanstate.nl)
- [rijksfinancien.nl](https://www.rijksfinancien.nl)
- [rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl)
- [pbl.nl](https://www.pbl.nl)
- [scp.nl](https://www.scp.nl)

Op de wikipedia-pagina van de Tweede Kamer zijn onder het kopje 'budgetrecht' verschillende literatuurverwijzingen te vinden.

De tekst van dit boek is integraal beschikbaar op de website van de Tweede Kamer.



Bijlage 2. Begrippenlijst

Agentschap

Uitvoerend onderdeel van een ministerie dat intern verzelfstandigd is. Agentschappen hebben een bepaalde mate van autonomie, maar de ministeriële verantwoordelijkheid is niet ingeperkt.

Algemene uitkering

Uitkering uit het Provinciefonds of Gemeentefonds aan een provincie of een gemeente waarbij niet is voorgeschreven waaraan deze besteed moet worden.

Allocatiefunctie

De toewijzing van begrotingsgeld aan doelen. Een van de drie functies van een begroting, naast autorisatie (toestemming tot het doen van uitgaven) en controle op de bestedingen.

Apparaatsuitgaven

De totale personeelsuitgaven en de materiële uitgaven van een ministerie voor huisvesting, energie, apparatuur, schoonmaken, etc.

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.

Baten-lastenstelsel

Een baten-lastenstelsel registreert en verantwoordt primair kosten en opbrengsten. Deze worden toegerekend aan de periode waarin de prestaties en/of producten worden geleverd.

Begrotingsbeheer

Alle handelingen die nodig zijn om de begroting ordelijk en beheersbaar uit te voeren.

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.

Beleidsmatige ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten

De ontwikkeling van de belasting- en premieontvangstenopbrengsten ten opzichte van het voorgaande jaar als gevolg van beleidsmaatregelen.

Breed welvaartsbegrip

Een manier om de welvaart te bepalen. Hierbij wordt naast indicatoren als het bruto binnenlands product gebruikgemaakt van andere aspecten zoals gezondheid, onderwijs, milieu, veiligheid en vertrouwen.

Bruto binnenlands product (bbp)

De som van de beloningen van de productiefactoren in het Nederlandse productieproces, plus het saldo van de indirecte belastingen en kostprijverlagende subsidies.

Budgetflexibiliteit

Het deel van de geraamde uitgaven dat nog vrij te besteden is en dus niet is vastgelegd met verplichtingen.

Budgetrecht

Recht van het parlement om de regering van tevoren toestemming te verlenen of te weigeren om verplichtingen aan te gaan, uitgaven te doen en ontvangsten te innen. In bredere zin: ook zeggenschap over belasting- en premieheffingen.

Budgettair neutraal

Zonder effect op het saldo van de uitgaven en ontvangsten van de begroting.

Collectieve sector

Het Rijk, de overige publiekrechtelijke lichamen en de sociale fondsen. Als het gaat om de uitgavenplafonds bedoelt men met de term collectieve sector de drie budgetdisciplinesectoren: Rijksbegroting, Sociale Zekerheid en Zorg.

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.



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.

Doelmatigheid

Een verzamelbegrip voor zuinigheid (voldoende soberheid), efficiency (de verhouding tussen middelen en uitkomsten) en effectiviteit (de verhouding tussen beleid en doelstelling).

Doeltreffendheid

De mate waarin maatregelen of beleid hebben bijgedragen aan het beoogde doel daarvan.

Economische en Monetaire Unie (EMU)

De in het Verdrag van Maastricht geregelde muntunie wordt gevormd door de lidstaten van de Europese Unie (EU) die de euro als officiële munt hanteren. In de EMU is de Europese Centrale Bank verantwoordelijk voor het gemeenschappelijke monetaire beleid.

EMU-saldo

Het verschil tussen de inkomsten en uitgaven van de collectieve sector: het Rijk, de sociale fondsen en de lokale overheden. Het EMU-saldo heeft altijd betrekking op één begrotingsjaar.

EMU-schuld(-quote)

Het totaal van de uitstaande leningen ten laste van de gehele collectieve sector. Dit is de optelsom van de uitstaande leningen ten laste van het Rijk, de sociale fondsen en de lokale overheden, minus de onderlinge schuld van deze drie. De EMU-schuldquote is de EMU-schuld, uitgedrukt in procenten van het bruto binnenlands product (bbp).

Gemeentefonds

Fonds waaruit jaarlijks (algemene) uitkeringen worden gedaan aan de gemeenten om een deel van hun uitgaven te dekken. De jaarlijkse groei of krimp

van het fonds op basis van de ontwikkeling van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven heet het accres.

In=uit-taakstelling

Als departementen via de eindejaarsmarge een deel van hun begrote uitgaven in het volgende begrotingsjaar doen, dan stijgen daardoor de uitgaven in dat begrotingsjaar en daarmee het EMU-saldo. Met de in=uit-taakstelling wordt dit boekhoudkundig gecorrigeerd door het totaal van de eindejaarsmarges als een negatieve uitgavenstand op te nemen in de aanvullende post.

Intensiveringen

Extra uitgaven of extra lastenverlichting om een specifiek doel te realiseren.

Kasschuif

Vertraging of vervroeging van uitgaven of niet-belastingontvangsten over de jaargrens heen.

Loonbijstelling

Tegemoetkoming voor de extra uitgaven van ministeries door loonstijgingen. Deze middelen worden gereserveerd op de aanvullende post Arbeidsvoorwaarden.

Maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA)

Analyse om te zorgen voor een overzichtelijke presentatie van alle kosten en baten rond de uitvoering van een bepaald beleidsvoorstel.

Macro Economische Verkenning

Macro-economische prognoses van het CPB; deze verschijnen tegelijk met de Miljoenennota.

Meerjarenramingen

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

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, de gasbaten (exclusief vennootschapsbelasting) en incidentele ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen.

Ombuiging

Beleidsmatige verlaging van de collectieve uitgaven en verhoging van de niet-belastingontvangsten zonder collectief lastenkarakter.

Onderschrijding

Plafondstand in jaar t minus de totale plafondrelevante uitgaven in jaar t.

Onderuitputting

Begrotingsstand in jaar t minus de realisatiestand in jaar t.

Ontwerpbegroting (Rijksbegroting)

Begrotingswetsvoorstel dat het kabinet (ter autorisatie) bij het parlement indient op Prinsjesdag van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar.

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.

Overboeking

Mutatie op een begroting waarbij budget naar een andere begroting wordt overgeboekt. Overboekingen binnen begrotingen naar een ander begrotingsartikel komen ook voor.

Overschrijding

Meer uitgaven of verplichtingen dan in de goedgekeurde begroting is toegestaan.

Premies

Collectieve heffingen op inkomens om sociale verzekeringen in de sfeer van de zorg of de sociale zekerheid te financieren.

Prijsbijstelling

Tegemoetkoming voor de extra uitgaven van ministeries door prijsstijgingen. Deze middelen worden gereserveerd op de aanvullende post Prijsbijstelling.

Provinciefonds

Fonds waaruit jaarlijks (algemene) uitkeringen worden gedaan aan de provincies, ter dekking van een deel van hun uitgaven.

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.

Realisatie

De resultaten van de begrotingsuitvoering: uitgaven, verplichtingen en ontvangsten. Ook de prestatiegegevens over een bepaald begrotingsjaar noemen we realisaties.

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.

Rijksbegroting

Alle begrotingen van de Koning, de Hoge Colleges van Staat, de ministeries en de begrotingsfondsen samen. In breder verband opgevat omvat de term ook de sociale fondsen in de zorg en de sociale zekerheid.

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.

Risicoregelingen

Een verzamelterm voor instrumenten met een bepaald risico. Voorbeelden zijn garanties, leningen en borgstellingen.

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

Ook wel geïntegreerd middelenbeheer genoemd. Dit stelt deelnemers (overheden en gelieerde instellingen) in staat hun middelen risicoloos aan te houden in de schatkist. Door het schatkistbankieren

worden de middelen van het Rijk en de aan het Rijk gelieerde instellingen gebundeld. Dit levert besparingen op voor de hele overheid.

Slotwet

Laatste wijzigingswet van de begroting, 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 en mogen alleen technische mutaties bevatten.

Sociale fondsen

Fondsen waarin sociale zekerheidspremies en rijksbijdragen aan de kosten van bepaalde sociale uitkeringen vloeien en van waaruit de uitkeringen worden betaald. De feitelijke toekenning is toebedeeld aan uitvoeringsorganisaties als het UWV.

Specifieke uitkering

Uitkering uit de rijksbegroting aan een provincie, gemeente of waterschap met een voorgeschreven besteding.

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.

Structureel saldo

Het structureel saldo is het feitelijke overheidstekort, geschoond voor invloeden van de economische conjunctuur en eenmalige budgettaire baten en kosten. In de zogenoemde 'preventieve arm' van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) moet het structureel saldo voldoen aan de doelstelling voor de middellange termijn.

Suppletoire begrotingen

Begrotingswetsvoorstellen om de in de vastgestelde begrotingswetten aangegeven budgetten voor verplichtingen, uitgaven en ontvangsten voor het lopende begrotingsjaar te wijzigen. De eerste suppletoire begrotingen verschijnen tegelijk met de Voorjaarsnota uiterlijk op 1 juni van het lopende begrotingsjaar. De tweede suppletoire begrotingen verschijnen tegelijk met de Najaarsnota uiterlijk op 1 december van het lopende begrotingsjaar. Incidentele suppletoire begrotingen kunnen op elk ogenblik in het jaar worden uitgebracht. Het parlement autoriseert de suppletoire begrotingen.

Uitgavenplafond

Een jaarlijks uitgavenplafond, waarin de netto-uitgaven (uitgaven minus de niet-belastingontvangsten) voor de gehele kabinetsperiode zijn vastgelegd. Het totaalplafond is onderverdeeld in drie deelplafonds: plafond Rijksbegroting, plafond Sociale Zekerheid en plafond Zorg.

Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB)

Voormalige begrotingspresentatie waarbij beleid, prestaties en geld duidelijk aan elkaar werden gekoppeld, om de informatiewaarde en toegankelijkheid van de begroting en het jaarverslag te vergroten.

Verantwoord begroten

Met ingang van de begroting 2012 geïntroduceerde begrotingspresentatie om de VBTB-begrotingen te verbeteren. In deze presentatie ligt de nadruk op financiële informatie; de uitgangspunten voor de begroting zijn de feitelijke beleidsinzet van de minister, de instrumenten die de minister zal inzetten en de apparaatskosten daarvan.

Verklaring van goedkeuring

De verklaring van goedkeuring door de Algemene Rekenkamer wordt opgenomen in het rapport de Staat van de Rijksverantwoording waarin ook een beschouwing staat over het jaar dat is onderzocht.

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, etc.

Verplichtingen-kasstelsel

Verslaggevingsstelsel dat zich kenmerkt doordat groot, geregistreerd en verantwoord wordt op basis van de aangegane verplichtingen en de daadwerkelijke uitgaven en ontvangsten in een bepaald jaar.

Vrije ruimte

Dat deel van de meerjarenbegroting of van de ramingen van de kasuitgaven waarvoor nog geen verplichtingen zijn aangegaan.



Bijlage 3. Afkortingen

ADR	Auditdienst Rijk	OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
Anw	Algemene nabestaandenwet	ODA	Official Development Assistance
AOW	Algemene Ouderdomswet	ODE	Opslagregeling Duurzame Energie
Awr	Algemene wet inzake rijksbelastingen	PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
bbp	bruto binnenlands product	rwt	rechtspersonen met een wettelijke taak
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba	SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
BLS	baten-lastenstelsel	SDE	Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie
bni	bruto nationaal inkomen	SDG	Sustainable Development Goal
btw	belasting toegevoegde waarde	SEA	Strategische Evaluatie Agenda
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties	SER	Sociaal-Economische Raad
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek	SGP	Stabiliteits- en Groeipact
CEP	Centraal Economisch Plan	SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
CPB	Centraal Planbureau	UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
CW	Comptabiliteitswet	VBTB	Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording
EMU	Europese Monetaire Unie	VB	Verantwoord begroten
ESM	Europees stabiliteitsmechanisme	VROM	Voormalig ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ontwikkeling en Milieu
EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
FBZ	Financieel beeld zorg	WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
FEZ	Financieel-Economische zaken	Wfsv	Wet financiering sociale verzekeringen
Flz	Fonds langdurige zorg	WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
HAFIR	Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid	Wlz	Wet langdurige zorg
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking	Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek	WW	Werkloosheidswet
IBOS	Interdepartementaal Budgettair Overleg Systeem	zbo	zelfstandig bestuursorgaan
IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Zvf	Zorgverzekeringsfonds
isb	incidentele suppletoire begroting	Zvw	Zorgverzekeringswet
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid	ZW	Ziektewet
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit		
MEV	Macro Economische Verkenning		
MKBA	Maatschappelijke kosten-batenanalyses		



STOP
↓



Schindler



De rijksbegroting omvat duizenden pagina's en een enorme berg aan cijfers en informatie.

Hoe en waarop toets je als volksvertegenwoordiger al die informatie?

Hoe luiden de begrotingsregels en wat zijn de rechten van het parlement bij het vaststellen en bijstellen van de begroting?

Hoe verloopt de parlementaire behandeling van de Miljoenennota en de afzonderlijke begrotingen?

Wat gebeurt er op Verantwoordingsdag en hoe behandelt de Kamer de jaarverslagen?

Welke informatie vind je allemaal in de begrotingstukken en wat is het belang daarvan voor de Kamer?

Op deze en talrijke andere vragen geeft 'Het grote begrotingsboek editie 2023 voor Kamerleden' antwoord.

Met als doel iedereen in het parlement die zich bezighoudt met begroten en verantwoorden het juiste gereedschap aan te reiken om zich binnen de rijksbegroting een weg te banen. Dat doen we door verschillende invalshoeken te schetsen. Het parlementaire perspectief staat hierbij steeds centraal.