

Overheidsfinanciën

Begrotingsbeleid en begrotingsproces



Overheidsfinanciën

Begrotingsbeleid en begrotingsproces



Inhoud

Inleiding	5
Leeswijzer	7
Deel 1 Het begrotingsbeleid	9
Het begrotingsbeleid en het belang van economische ontwikkelingen	9
Het begrotingsbeleid van het kabinet Balkenende IV	9
De regels van het begrotingsbeleid	13
De begrotingsregels nader toegelicht	14
Deel 2 Het begrotingsproces	19
De begrotingsvoorbereiding	20
De begrotingsaanbieding op Prinsjesdag	24
De begrotingsbehandeling en de vaststelling	25
De begrotingsuitvoering en controle	27
De begrotingsverantwoording en controle	28
Meer informatie	32
De begrotingskalender	

Inleiding

Voor veel Nederlanders zijn de overheidsfinanciën een gesloten boek. En dat terwijl de ontvangsten van de overheid grotendeels worden opgebracht door de Nederlandse burgers en bedrijven in de vorm van belastingen en premies. In de krant kunnen we genoeg lezen over de actuele stand van zaken, over de uitgaven of over bezuinigingen, over financiële tegenvallers of meevallers, maar niet zo vaak over het beleid wat eraan ten grondslag ligt of over de systematiek die erachter schuil gaat. Deze brochure geeft in twee delen inzicht in het begrotingsbeleid en het begrotingsproces en is bestemd voor iedereen die daarin geïnteresseerd is.

Begrotingsbeleid

Begroten is keuzes maken, prioriteiten stellen. Geld kan immers maar één keer uitgegeven worden. Het begrotingsbeleid is simpel gezegd de manier waarop de overheid omgaat met het uitgeven en ontvangen van geld. Aan het begin van iedere kabinetsperiode maakt een kabinet haar plannen voor de komende vier jaar bekend in een zogeheten regeerakkoord. Daarin worden ook de afspraken over het begrotingsbeleid vastgelegd. Het gaat om afspraken over bijvoorbeeld het wel of niet accepteren van een tekort op de begroting (de uitgaven zijn dan hoger dan de inkomsten). Zijn er beleidsterreinen waaraan het kabinet extra of juist minder geld wil uitgeven? Het geheel aan afspraken over de overheidsfinanciën is het begrotingsbeleid. De minister van Financiën is eerst verantwoordelijk voor dit beleid.

Begrotingsproces

Jaarlijks worden op Prinsjesdag de plannen van de regering binnen de gemaakte afspraken over het begrotingsbeleid bekend gemaakt. Dit gebeurt in de vorm van de rijksbegroting en de Miljoenennota. De overheid mag het geld niet zo maar uitgeven. Daar gaat een vaste systematiek van voorbereiding tot en met verantwoording achter schuil. Met het begrotingsproces bedoelen we het proces van voorbereiding, aanbidding, vaststelling, uitvoering, controle en verantwoording van de overheidsfinanciën.



Leeswijzer

Deze brochure bestaat uit twee delen. Het eerste deel behandelt het begrotingsbeleid en het tweede deel beschrijft het begrotingsproces. Achter in de brochure is een uitklapbare begrotingskalender opgenomen.

Deel 1 Het begrotingsbeleid

In dit deel van de brochure wordt antwoord gegeven op vragen als: wat is het huidige begrotingsbeleid? Welke afspraken heeft het huidige kabinet Balkenende IV gemaakt en met welk doel? En welke regels worden gebruikt om dit mogelijk te maken? Ook de invloed van de economische ontwikkelingen op het begrotingsbeleid komt aan de orde.

Deel 2 Het begrotingsproces

In dit deel wordt antwoord gegeven op vragen als: uit welke fasen bestaat het begrotingsproces? Hoe komen de rijksbegroting en de Miljoenennota tot stand? Wie beslissen er uiteindelijk over de overheidsfinanciën? Hoe worden de overheidsuitgaven gecontroleerd? En wie legt er verantwoording af. Kortom welke spelers en spelregels zijn er?

Uitklapbare begrotingskalender

Achter in deze brochure is een begrotingskalender opgenomen. Deze geeft een schematisch overzicht van de gehele begrotingscyclus. U kunt deze kalender uitklappen bij het lezen van de informatie over het begrotingsproces, zodat u steeds ziet in welke fase van het begrotingsproces u bent: de voorbereiding, de aanbidding, de behandeling, de uitvoering, de controle of de verantwoording.

Het begrotingsbeleid en het belang van economische ontwikkelingen*Wat is het begrotingsbeleid?*

Aan het begin van een kabinetsperiode maakt het nieuwe kabinet afspraken over de overheidsfinanciën en het begrotingsbeleid. Zo moet het kabinet het eens worden over de doelen waaraan men het geld wil uitgeven, en over de manier waarop het geld dat daarvoor nodig is, binnenkomt. Komt er genoeg geld binnen om alle uitgaven te kunnen doen of moet er ook geleend worden? Met andere woorden accepteert men een tekort op de begroting of wil het juist een overschot op de begroting behalen (meer inkomsten dan uitgaven)? Zijn er bezuinigingen nodig om het tekort op de begroting te beperken of het overschot te realiseren? En ga zo maar door...

Het belang van economische ontwikkelingen

Bij het invullen en vaststellen van het begrotingsbeleid voor de komende vier jaar is de verwachte (internationale) economische ontwikkeling van groot belang. Hoe ontwikkelt de wereldhandel zich de komende vier jaar? Verwacht men economisch goed of slecht weer? Gunstige economische verwachtingen betekent economische groei. Meer productie kan meer werkgelegenheid en hogere belastingopbrengsten tot gevolg hebben. Kortom hogere inkomsten voor de overheid. Bij gunstige verwachtingen zijn er meestal minder werklozen en hoeft de overheid minder werkloosheidsuitkeringen te betalen. Er blijft dus meer geld over voor andere plannen. Andersom heeft economisch slechter weer vaak negatieve gevolgen voor de overheidsfinanciën: hogere uitgaven voor sociale zekerheid enerzijds en lagere belastingopbrengsten, bijvoorbeeld door lagere bedrijfswinsten, anderzijds. Bij een lagere economische groei is er dus minder ruimte op de begroting. In alle gevallen betekent begroten keuzes maken. Keuzes maken over de hoogte van het budget en keuzes maken over de verdeling ervan.

Economische voorspellingen van het Centraal Planbureau

Speciaal voor de voorbereiding van het regeerakkoord en het vaststellen van het begrotingsbeleid, maakt het Centraal Planbureau (CPB) een middellange termijnverkenning, met daarin een veronderstelling voor het gemiddelde economische groei voor de komende vier jaar. Op grond van die veronderstelling berekent het Planbureau vervolgens het beschikbare budget voor de komende vier jaar. Ook op andere momenten waarop het kabinet een besluit moet nemen over de overheidsfinanciën, bijvoorbeeld voor het opstellen van de jaarlijkse rijksbegroting doet het Centraal Planbureau economische voorspellingen.

Het begrotingsbeleid van het kabinet Balkenende IV*De uitgangssituatie*

De overheidsfinanciën zijn in de laatste jaren aanzienlijk verbeterd. Waar in 2003 het begrotingstekort boven de kritieke 3% Bruto Binnenlands Product (BBP) uitkwam (zie Europese afspraken), is er bij het aantreden van het huidige kabinet nog maar sprake van een klein tekort op de begroting. Ook de economische situatie is sindsdien verbeterd. De economie groeit gestaag en het aantal banen neemt toe. Dat wil echter niet zeggen dat we achterover kunnen gaan leunen. Er moeten nog (flinke) stappen gezet worden om de overheidsfinanciën ook op lange termijn houdbaar te maken, de voorzieningen in de toekomst betaalbaar te houden.

Vergrijzing begint nu echt

Terwijl enkele jaren geleden nog gesproken werd over de naderende vergrijzing, begint de vergrijzing nu echt! De babyboomgeneratie die vlak na de Tweede Wereldoorlog is geboren, bereikt nog deze kabinetsperiode (namelijk vanaf 2010) de AOW-gerechtigde leeftijd. De vergrijzing is geen tijdelijk fenomeen. Het aandeel van 65-plussers ten opzichte van werkenden zal structureel hoger zijn dan nu het geval is. In 2040 zal het aandeel ruim 45% zijn waar het nu nog ruim 20% is. Deze demografische ontwikkelingen zullen bij ongewijzigd beleid tot een sterke en structurele toename leiden van de overheidsuitgaven, vooral bij de AOW en in de zorg. Er moet dus geld vrijgemaakt worden voor deze hogere kosten.

Vergrijzing

Tussen nu en 2040 neemt het aantal 65-plussers toe van 2,3 miljoen tot bijna 4 miljoen. Tegelijkertijd neemt het aantal mensen in de leeftijd van 20 tot 64 jaar af, van 10 miljoen mensen nu naar 9 miljoen mensen in 2040. Als gevolg hiervan zal de verhouding tussen het aantal 65-plussers en het aantal mensen van 20-65 jaar de komende jaren stijgen van 23% nu tot ruim

45% in 2040. Deze verdubbeling van de zogenoemde 'grijze druk' houdt in dat er op elke 10 potentiële werkenden er nu ruim 2 gepensioneerden zijn en straks ruim 4,5 gepensioneerden, als de vergrijzing op zijn hoogtepunt is. Dit betekent dat er straks de helft minder mensen zijn om de kosten voor één gepensioneerde te dragen.

Europese afspraken als randvoorwaarden voor het nationaal begrotingsbeleid

Daarnaast heeft Nederland als lid van Economische en Monetaire Unie (de EMU) te maken met Europese afspraken over overheidsfinanciën waar zij aan moet blijven voldoen. Deze afspraken zijn neergelegd in het Verdrag van Maastricht en het Stabiliteits- en Groeipact en luiden als volgt: het feitelijke tekort van een land mag niet boven de 3% BBP uitkomen en de schuld moet kleiner zijn dan 60% BBP. Daarnaast moeten landen over een periode van ongeveer vier jaar streven naar een specifieke middellange termijn doelstelling. Deze doelstelling is afhankelijk van het schuldniveau van een land. De EMU-landen met een lage schuld (kleiner dan 60% BBP) mogen als streefwaarde een structureel tekort van 1,0% BBP hebben. De EMU-landen met een hoge schuld (hoger dan 60% BBP) moeten streven naar begrotingsevenwicht of een overschot op de begroting. Aangezien de schuldquote van Nederland kleiner is dan 60% BBP, volgt uit de Europese afspraken dat de middellange termijn doelstelling van Nederland zich bevindt tussen de -0,5% en -1%. De middellange termijn doelstelling voorkomt dat in economisch slechte tijden het overheidstekort groter wordt dan de toegestane 3%. Landen mogen geen hoge tekorten hebben, omdat dit tot een hogere rente en inflatie kan leiden in het eurogebied. Dit heeft niet alleen nadelige gevolgen voor het betreffende land, maar voor het hele eurogebied. Alleen in het geval van negatieve economische groei is een tekort van meer dan 3% BBP (tijdelijk) toegestaan.

Schuld en rente

Al vele jaren is er een tekort op de begroting (enkele jaren uitgezonderd). De overheid heeft jarenlang meer uitgegeven dan er binnenkwam en zo een schuld opgebouwd. Over die schuld, het geleende geld, betaalt de overheid rente. Die rentebetalingen vormen een behoorlijk grote post op de

rijksbegroting. Naarmate de schuld wordt afgelost, dalen de rentebetalingen. Zo komt er steeds meer ruimte op de begroting voor andere uitgaven, zoals die voor de ouder wordende samenleving.



Het doel, de afspraken

Het doel

Het concrete doel van het kabinet Balkenende IV zoals in het Coalitieakkoord is opgenomen is een verbetering van het structureel begrotingstekort (van -0,2% BBP bij het aantreden van het kabinet in 2007) naar een structureel overschot van 1,0% BBP in 2011. Daarbij streeft het kabinet ernaar het EMU-saldo ieder jaar te verbeteren ten opzichte van het voorgaande jaar. Verder zal er zodanig beleid worden ingezet dat maatregelen ook na 2011 bijdragen aan het opvangen van de kosten van de vergrijzing. Uitgangspunt is om op die wijze een derde van het zogenoemde houdbaarheidstekort op te vangen.

Het feitelijke en het structurele begrotingssaldo, EMU-saldo

Sinds de vorming van de EMU worden door alle EMU-lidstaten voor de schuld van een land en het saldo (tekort of overschot) op de begroting dezelfde definities gebruikt, de EMU-schuld of EMU-saldo. Het saldo op de begroting wordt meestal uitgedrukt in een percentage van het BBP, omdat zo internationale vergelijking van gegevens over overheidsfinanciën beter mogelijk is. Er is een verschil tussen het feitelijke saldo op de begroting en het structurele saldo.

Het feitelijke saldo is het verschil tussen de uitgaven en inkomsten van de overheid (rijk, sociale fondsen en lokale overheden) in een jaar. Met een structureel saldo wordt eenvoudig gezegd bedoeld: het saldo dat een land in een jaar zou hebben als de economie zich in een evenwichtige situatie zou bevinden. Dit is het tekort gecorrigeerd voor tijdelijke economische schommelingen.

De afspraken

In het coalitieakkoord zijn de afspraken opgenomen om de budgettaire doelen te kunnen verwezenlijken. Door de verwachte economische groei ontstaat er 8 miljard euro ruimte op de begroting. Verder is voor 8½ miljard euro aan bezuinigingen en besparingen voorgesteld, die vooral zullen worden bereikt door de lasten op milieuvervuiling te verhogen en door meer efficiency, onder meer bij de Rijksdienst. De totale ruimte op de begroting is hiermee gelijk aan 16½ miljard euro. Het kabinet wil hiervan zo'n 10 miljard euro investeren (investeringsagenda). De overige 6½ miljard euro komt daarmee ten gunste van het EMU-saldo en wordt gebruikt om een overschot van 1,0% BBP op de begroting te bereiken in 2011. Van de investeringsagenda komt 3 miljard ten goede aan lastenverlichting voor bevordering van arbeidsparticipatie, koopkrachtondersteuning, economische structuurversterking, én voor kinderen, jeugd en gezin. De overige zeven miljard wordt gebruikt voor intensiveringen in de zes hoofddoelen van het beleid, de zogenaamde pijlers. De zes pijlers omvatten: (1) een actieve internationale rol van Nederland, (2) een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie, (3) een duurzame leefomgeving, (4) sociale samenhang, (5) veiligheid, stabiliteit en respect en (6) een dienstbare overheid (6). Tegelijkertijd is ook een pakket aan maatregelen voorgesteld op het gebied van o.a. arbeidsparticipatie en in de zorg die bijdragen aan de lange termijn houdbaarheid van collectieve voorzieningen en van de overheidsfinanciën.

Bij het opstellen van de rijksbegroting en de Miljoenennota wordt ieder jaar bezien hoe de afspraken uit het regeerakkoord nader ingevuld kunnen worden.



De regels van het begrotingsbeleid

Het kabinet heeft in het Coalitieakkoord ook begrotingsregels afgesproken om haar budgettaire doelstelling te realiseren. De regels zijn afgeleid van het trendmatige begrotingsbeleid, zoals dat in de periode 1994-2007 is ontwikkeld en toegepast. De regels zijn gericht op bestuurlijke rust en het laten mee ademen van de begroting met de economische ontwikkelingen. De belangrijkste bouwstenen van het trendmatige begrotingsbeleid zijn daarom ongewijzigd gebleven. Er zijn wel een aantal verbeteringen doorgevoerd, zoals het buiten de kaders plaatsen van de rente-uitgaven en de aanscherping van de signaalwaarde. De aanpassingen zijn vooral gericht op het verbeteren van het begrotings-saldo (het behalen van een overschot van 1,0% BBP in 2011) en het willen voldoen aan de Europese afspraken over de overheidsfinanciën. Verder zijn de aanpassingen erop gericht de toekomstbestendigheid van de overheidsfinanciën te waarborgen. De belangrijkste begrotingsregels zijn:

- **Trendmatige economische voorspellingen**

Bij het opstellen van het Coalitieakkoord en de jaarlijkse begrotingen wordt uitgegaan van trendmatige economische voorspellingen (het trendmatige scenario van het CPB).

- **Eén hoofdmoment van besluitvorming**

Er is één hoofdmoment van besluitvorming over de uitgaven- en inkomstenkant van de begroting in het voorjaar. Eén keer per jaar beslissen over de uitgaven en inkomsten komt de bestuurlijke rust ten goede.

- **Strikte scheiding tussen inkomsten en uitgaven**

Er geldt een strikte scheiding tussen inkomsten en uitgaven. De hoogte van de inkomsten is dus niet van invloed op de hoogte van de uitgaven. Deze regel is er vooral op gericht te voorkomen dat elke wijziging in de raming van inkomsten van de overheid direct zou leiden tot een discussie over extra uitgaven (bij hogere inkomsten) of bezuinigingen (bij lagere inkomsten).

- **Uitgavenkader en uitgavenplafonds**

Voor een goede beheersing van de overheidsuitgaven werkt het kabinet met een vooraf afgesproken maximum aan uitgaven: het uitgavenkader. Dat wil zeggen dat de totale reële uitgaven gedurende de kabinetsperiode jaarlijks vastliggen. Voor de uitgaven worden drie sectoren onderscheiden: Rijk, Sociale Zekerheid en Zorg. Voor elke sector wordt een reëel maximum aan uitgaven vastgesteld, een uitgavenplafond. Rente-uitgaven worden buiten de kaders gehouden.

- **Inkomstenkader**

Ook aan de inkomstenkant is een kader vastgesteld, dat wil zeggen dat wijzigingen van belasting- en premietarieven voor de duur van de kabinetsperiode begrensd zijn. Een meevaller onder het inkomstenkader mag niet gebruikt worden voor nieuw beleid en bij een tegenvaller hoeft niet bezuinigd te worden. Tijdelijke afwijkingen van dit kader zijn mogelijk. Compensatie vindt dan in latere jaren binnen de kabinetsperiode plaats.

- **Automatische stabilisatoren**

Voor de inkomstenkant wordt uitgegaan van volledige automatische stabilisatie. Dat wil zeggen dat meevallers aan de inkomstenkant ten gunste komen van het EMU-saldo (verkleinen dus het tekort of vergroten het overschot op de begroting). Tegenvallers aan de inkomstenkant komen ten laste van het EMU-saldo. Voordeel hiervan is dat de begroting aan de inkomstenkant mee kan ademen met de economische ontwikkelingen. Er worden bij tegenvallers alleen nadere maatregelen getroffen, wanneer de signaalwaarden voor het EMU-saldo worden overschreden. Zolang deze grenzen voor het EMU-saldo niet worden overschreden blijft de lastenontwikkeling zoals die in het Coalitieakkoord (het inkomstenkader) is vastgelegd de maatstaf.

Signaalwaarden

- Het feitelijke tekort mag volgens de Europese afspraken niet hoger dan 3% BBP zijn. Voor de zekerheid hanteert het kabinet een signaalwaarde van 2,0% BBP. Dit betekent dat wanneer het EMU-tekort nabij de 2% BBP komt, het kabinet aanvullende maatregelen zal treffen om het tekort niet nog verder te laten oplopen. Als het kabinet pas zou gaan ingrijpen bij een tekort van 3% BBP, dan is men vaak al te laat. Het is voor het kabinet namelijk moeilijk om het tekort op een zeer korte termijn te reduceren. De signaalwaarde heeft dus als doel er zeker van te zijn dat het tekort niet boven de 3% BBP uitkomt.

De begrotingsregels nader toegelicht

Trendmatige economische voorspellingen

Economische ontwikkelingen zijn moeilijk te voorspellen. Hoe goed of slecht het gaat met de economie is van grote invloed op de overheidsfinanciën. Zo leidt een daling van de wereldhandel bijvoorbeeld tot minder export, minder productie, minder werkgelegenheid en uiteindelijk tot meer werkloosheidsuitkeringen (hogere uitgaven) en lagere belastingopbrengsten. Goede ramingen zijn dus essentieel voor het vaststellen van meerjarige uitgavenkaders. Het Centraal Plan Bureau brengt al jaren onafhankelijke adviezen en ramingen uit ten behoeve van het overheidsbeleid. Het huidige kabinet heeft er daarom weer voor gekozen om de meerjarige ramingen voor het regeerakkoord te baseren op de middellange termijn ramingen van het CPB. Het gaat dan om het zogeheten trendmatige scenario van het CPB. Dit scenario is de best beschikbare raming voor de ontwikkeling van de Nederlandse economie.

Eén hoofdmoment van besluitvorming

Om de rust in het begrotingsproces te waarborgen, heeft het kabinet ervoor gekozen om slechts één keer per jaar te beslissen waaraan het geld wordt uitgegeven. Een kabinet kan namelijk niet bij elke mee- of tegenvaller aan de inkomsten- of uitgavenkant, of elke keer dat een minister met een nieuw beleidsvoorstel komt, opnieuw discussiëren over de gevolgen die dat heeft voor de begroting. Om een goede afweging te kunnen maken tussen de verschillende beleidsdoelstellingen, heeft het kabinet er daarom voor gekozen om één keer per jaar alle beleidsvoorstellen met de bijbehorende kosten op een rij te zetten en te bezien wat wenselijk en mogelijk is binnen de financiële ruimte die er is. Dit hoofdmoment van besluitvorming over de uitgaven en de inkomsten vindt plaats in het voorjaar. Iedereen weet dan voor een jaar lang waar hij aan toe is.

Strikte scheiding tussen inkomsten en uitgaven

De inkomsten van de overheid zijn voor het grootste deel afkomstig van belastingen en premies. Maar ook via andere heffingen en door de verkoop van aardgas komen inkomsten binnen. Het kabinet Balkenende IV houdt een strikte scheiding aan tussen de inkomsten en de uitgaven. Een meevaller bij de inkomsten mag niet gebruikt worden voor extra uitgaven. Andersom hoeft er niet direct bezuinigd te worden op de uitgaven wanneer er sprake is van een tegenvaller aan de inkomstenkant. Zowel aan de inkomstenkant als aan de uitgavenkant zijn er afspraken over wat te doen bij meevallers en tegenvallers.

De afspraak om inkomsten en uitgaven te scheiden, is gemaakt om verschillende redenen. In de eerste plaats komt het de besluitvorming niet ten goede als elke wijziging in de raming van de inkomsten van de overheid direct zou leiden tot een discussie over extra uitgaven (bij hogere inkomsten) of bezuinigingen (bij lagere inkomsten). Inkomsten reageren sterk op economische fluctuaties en de hoogte van de inkomsten is daardoor moeilijk te voorspellen. Als bij het vaststellen van de ruimte voor nieuwe uitgaven steeds gereageerd zou worden op de schommelende inkomsten van de overheid, zou dit leiden tot een grotere bestuurlijke onrust. Dit zou ten koste gaan van de betrouwbaarheid van het overheidsbeleid.

Het uitgavenkader en de uitgavenplafonds

In een begroting geeft een minister een overzicht van de plannen die hij heeft voor het komende jaar. Om te voorkomen dat er te veel geld wordt uitgegeven, heeft het kabinet vooraf een maximum aan uitgaven afgesproken: het uitgavenkader. Het uitgavenkader werkt als een plafond waarbinnen de uitgaven – en dus het te voeren beleid – moeten blijven. Het uitgavenkader bestaat uit drie uitgavensectoren: het Rijk, de Sociale Zekerheid en de Zorg.

Aan het begin van de kabinetsperiode leggen de regeringspartijen het uitgavenkader vast voor deze drie sectoren. Gedurende de kabinetsperiode wordt het uitgavenkader niet meer aangepast, behalve dan aan de jaarlijkse inflatie (prijsstijging). Een hulpmiddel om ervoor te zorgen dat de uitgaven binnen het uitgavenkader blijven, zijn de regels budgetdisciplines.





Regels budgetdiscipline

Ter voorkoming van overschrijdingen van de vastgestelde uitgaven

- Er moet geprobeerd worden dreigende tegenvallers in de uitgaven te voorkomen door tijdig maatregelen te nemen.

Om overschrijdingen te signaleren

- Mee- en tegenvallers moeten tijdig aan de minister van Financiën en de Ministerraad worden gemeld.

Ter compensatie van overschrijdingen

- Iedere tegenvaller moet in principe gecompenseerd worden binnen het ministerie of de sector waar de tegenvaller zich voordoet. Dit heet 'specifieke compensatie'. Als er zich bijvoorbeeld meer studenten op universiteiten aanmelden dan was voorzien in de onderwijsbegroting, kan het gebeuren dat de minister

van Onderwijs moet besluiten de studiebeurzen te verlagen of het collegegeld te verhogen om deze tegenvaller in de uitgaven op te vangen;

- In uitzonderlijke gevallen kan de Ministerraad besluiten tot generale compensatie. De compensatie wordt dan uitgebreid naar andere ministeries;
- Meevallers in de uitgaven mogen gebruikt worden om tegenvallers te compenseren of voor andere uitgaven. Wel moet rekening worden gehouden met de aard van de meevaller. Gaat het om een conjuncturele meevaller als gevolg van gunstige economische ontwikkelingen? Of gaat het om een structurele, blijvende meevaller? Een conjuncturele meevaller mag alleen worden gebruikt voor tijdelijke uitgaven en mogen niet worden aangewend voor structurele uitgaven.

De rente-uitgaven worden buiten de kaders geplaatst, omdat het kader hierdoor minder procyclisch wordt. In economisch goede tijden ontstaan vaak rentemeevallers. Door de rente-uitgaven buiten de kaders te houden wordt voorkomen dat het kabinet in economisch goede tijden extra geld kan uitgeven als gevolg van meevallers in deze rente uitgaven. Meevallers in de rente-uitgaven komen dan ten gunste van de overheidsschuld en dragen daarmee bij aan de toekomstbestendigheid van de overheidsfinanciën.

Inkomstenkader

De totale inkomstenontwikkeling in de kabinetsperiode vloeit voort uit de afspraken die zijn gemaakt in het Coalitieakkoord. Dit werkt hetzelfde als het uitgavenkader. De omvang van wijzigingen van belasting- en premietarieven is voor de duur van de kabinetsperiode begrensd. Ze kunnen in principe niet hoger uitkomen. Tijdelijke afwijkingen mogen, maar deze moeten dan wel in latere jaren gecompenseerd worden. Afwijkingen op het inkomstenkader zijn alleen mogelijk, wanneer tegenvallers aan de inkomstenkant tot gevolg hebben dat Nederland niet meer aan de Europese afspraken kan voldoen (zie signaalwaarden). Van een tegenvaller is sprake wanneer de inkomsten in een jaar lager blijken te zijn dan bij de opstelling van de begroting voor dat jaar werd verwacht.

Automatische stabilisatoren en signaalwaarden

Voor de inkomstenkant wordt in principe uitgegaan van volledig automatische stabilisatie. Inkomstenmeevallers komen ten gunste van het EMU-saldo, inkomsten tegenvallers ten laste van het EMU-saldo. Met andere woorden: meevallers leiden in de uitgangssituatie van het huidige kabinet tot een verkleining van het tekort op de begroting en tegenvallers leiden tot een vergroting van het tekort. Voordelen hiervan zijn: de begroting kan aan de inkomstenkant mee ademen met de economische ontwikkelingen en er hoeft niet direct actie te worden ondernomen bij een mee- of tegenvaller.

Er worden alleen nadere maatregelen genomen wanneer we niet meer voldoen aan de Europese afspraken over het EMU-saldo. Met andere woorden wanneer de signaalwaarde voor het EMU-saldo wordt overschreden: het feitelijke tekort mag volgens de Europese afspraken niet hoger dan 3% BBP zijn. Voor de zekerheid hanteert het kabinet hiervoor een signaalwaarde van 2,0% BBP en neemt maatregelen wanneer het tekort nabij die 2% BBP komt. Het vorige kabinet hanteerde een signaalwaarde van 2,5% BBP, maar dat bleek in 2003 niet voldoende te zijn om aan de Europese afspraken te kunnen voldoen. Daarom is de signaalwaarde aangescherpt. Het is voor een kabinet namelijk moeilijk om het tekort op een zeer korte termijn te reduceren. Het vergt tijd voordat bepaalde beleidswijzigingen effect hebben op de economie en daarmee het saldo.

Wat is het begrotingsproces?

Deel 1 van deze brochure heeft inzicht gegeven in het begrotingsbeleid, de doelen en de regels van het huidige kabinet. In dit deel komt de systematiek aan de orde die schuilgaat achter de overheidsfinanciën: het begrotingsproces. Met het begrotingsproces bedoelen we het proces van voorbereiding, aanbidding, vaststelling, uitvoering, controle en verantwoording van de overheidsfinanciën. De overheidsuitgaven en -inkomsten moeten ieder jaar worden vastgesteld door de Tweede en Eerste Kamer. De Grondwet regelt dat de minister van Financiën namens de regering ieder jaar op Prinsjesdag de begrotingsvoorstellen voor het komende jaar indient bij de Tweede Kamer. Deze voorstellen samen vormen de rijksbegroting. Tegelijkertijd wordt de Miljoenennota aangeboden.

De rijksbegroting en de Miljoenennota

De rijksbegroting bestaat uit deelbegrotingen van de afzonderlijke ministeries. Elke begroting wordt in de vorm van een wetsvoorstel aan de Tweede en Eerste Kamer voorgelegd. Pas als de Tweede en Eerste Kamer de voorstellen hebben behandeld en (al dan niet gewijzigd) hebben aangenomen, kunnen de ministers de voorgenomen plannen uitvoeren en het geld vanaf 1 januari van het nieuwe jaar uitgeven. Net als ieder ander wetsvoorstel is de begroting, het begrotingsvoorstel, opgebouwd uit artikelen. Elk artikel staat voor een beleidsdoel dat de regering wil bereiken. Het geeft een samenhangend antwoord op de vragen: ‘Wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag dat kosten?’. Om die reden worden de artikelen ook wel beleidsartikelen genoemd.

De Miljoenennota is een algemene toelichting op de rijksbegroting en biedt een samenvatting van de belangrijkste plannen uit de departementale begrotingen en de financiële gevolgen daarvan. De Miljoenennota gaat ook in op de nationale en internationale economische situatie en geeft een toelichting op het beleid voor de gehele collectieve sector (Rijk, Sociale Zekerheid en Zorg).

De centrale rol van de minister van Financiën

Alle ministers zijn verantwoordelijk voor de opstelling (en uitvoering) van de begroting van hun ministerie. Zo is ook de minister van Financiën verantwoordelijk voor de begroting van het ministerie van Financiën. Hij is verantwoordelijk voor de uitgaven van zijn ministerie, waaronder de uitgaven van de Belastingdienst en de rente-uitgaven in verband met de overheidsschuld (Nationale schuld). Maar hij heeft daarnaast op grond van de Comptabiliteitswet een bijzondere positie bij het begrotingsproces: hij is namelijk eerst verantwoordelijke voor het algemene begrotingsbeleid (financieel/budgettair beleid) van het kabinet. Daarmee heeft de minister van Financiën bevoegdheden ten aanzien van de begrotingen van alle andere ministers. Zo moeten bijvoorbeeld alle door ministers gemaakte plannen met financiële gevolgen aan de minister van Financiën worden voorgelegd. Hij bewaakt de afspraken uit het regeerakkoord en andere afspraken die een regering heeft gemaakt over het begrotingsbeleid. Hij is met zijn specifieke verantwoordelijkheid de spil in het begrotingsproces.

Uitgangspunt en spelregels

Uitgangspunt bij het begrotingsproces is het begrotingsbeleid dat in grote lijnen aan het begin van iedere kabinetsperiode wordt afgesproken. Die afspraken zijn opgenomen in het regeerakkoord. In het trendmatige begrotingsbeleid zoals dat door het kabinet gevoerd wordt staat het uitgavenkader voor de gehele collectieve sector centraal in het begrotingsbeleid. Dit wil zeggen dat de maximale hoogte van de reële uitgaven van zowel het Rijk, als van de fondsen voor de Sociale Zekerheid en Zorg voor de gehele kabinetsperiode vastliggen. Daarvan afgeleid zijn concrete deelbudgetten waarin is vastgelegd waar op iedere minister ten hoogste kan rekenen. Gericht op het handhaven van de uitgavenkaders gelden er bepaalde spelregels (zie deel 1: de regels budgetdiscipline).

De begrotingsvoorbereiding

Aan de presentatie van de rijksbegroting en de Miljoenennota op Prinsjesdag gaat een intensief voorbereidingsproces vooraf. Een klein jaar voor Prinsjesdag worden op het ministerie van Financiën de voorbereidingen voor de volgende rijksbegroting en Miljoenennota gestart. Het voorbereidingsproces van de rijksbegroting begint altijd met de begrotingsaanschrijving van de minister van Financiën en eindigt bij de aanbidding van de rijksbegroting en de Miljoenennota op Prinsjesdag. Daartussenin worden nog de nodige stappen genomen. Hieronder behandelen we alle stappen die tijdens de begrotingsvoorbereiding worden genomen. In deze beschrijving zijn we uitgegaan van de rijksbegroting en de Miljoenennota voor het jaar 2009. (De voorbereiding daarvan start in 2007, de aanbidding en behandeling is in 2008, de uitvoering loopt in 2009 en de verantwoording vindt plaats in 2010.)

< oktober/november 2007 >

• *Begrotingsaanschrijving van de minister van Financiën aan de vakministers*

De minister van Financiën stuurt een begrotingsaanschrijving naar de andere ministers met technische en procedurele aanwijzingen waarmee de vakministers rekening moeten houden bij het maken van hun begroting. Het gaat hierbij onder andere om procedurele aanwijzingen zoals: wanneer moeten de ministers de concept-ontwerp-begrotingen inleveren bij de minister van Financiën, maar ook om de economische gegevens die van invloed zijn op de hoogte van de uitgaven. De bedoeling van de begrotingsaanschrijving is dat alle ministeries hun begrotingen baseren op dezelfde uitgangspunten. Binnen het ministerie van Financiën zijn bij het opstellen van de begrotingsaanschrijving en tijdens het gehele begrotingsproces verschillende directies betrokken.

Hoofdrospelers binnen het ministerie van Financiën

Binnen het ministerie van Financiën zijn de directies Algemene Financiële en Economische Politiek, Begrotingszaken, de Inspectie der Rijksfinanciën en de directie Algemene Fiscale Politiek nauw betrokken bij het begrotingsproces. Zij spelen een belangrijke rol bij het formuleren van	de economische en budgettaire uitgangspunten. Begrotingszaken stelt ook de voorschriften met betrekking tot de procedure en de inrichting van de begrotingshoofdstukken op. Het zijn ook vooral deze directies die de hoofdtekst van de Miljoenennota schrijven.
---	--

< februari/maart 2008 >

• *Beleidsbrieven van de ministeries aan de minister van Financiën*

De aanwijzingen uit de begrotingsaanschrijving van de minister van Financiën worden op de ministeries intern doorgegeven. Binnen de ministeries bereiden de verschillende directies hun begrotingsvoorstellen voor. Tijdens de voorbereiding komt het accent steeds meer te liggen op de inhoud van beleid. Dus op de vragen: wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag dat kosten? Daarbij wordt tevens rekening gehouden met het resultaat van de uitvoering van de begroting van het lopende en het afgelopen jaar. De voorstellen worden ingediend bij de centrale directie Financieel





Economische Zaken van het eigen ministerie, die ze kritisch beoordeelt, voorziet van commentaar en doorstuurt aan de minister en de staatssecretaris(sen). Het is de politieke leiding die beslist welke prioriteiten gesteld moeten worden, waaraan meer geld wordt uitgegeven, waaraan minder en voor welk beleid eventueel extra geld wordt gevraagd. Dit wordt vastgelegd in een beleidsbrief die aan de minister van Financiën wordt gestuurd.

< maart/april 2008 > • **Kaderbrief van de minister van Financiën aan de vakministers**

Op het ministerie van Financiën wordt er met de informatie uit de beleidsbrieven een overzicht gemaakt van de mee- en tegenvallers en van de claims voor het gewenste nieuwe beleid. Met dit totaalbeeld en aan de hand van recente economische inzichten (gegevens van het Centraal Planbureau over de economische ontwikkelingen, de rentestand, de ontwikkeling van lonen en prijzen en de werkgelegenheidsontwikkeling) die van invloed zijn op het uitgavenkader, geeft de minister van Financiën in de kaderbrief inzicht in de mogelijkheden en problematiek voor de komende begroting. Op hoofdlijnen wordt in deze budgettaire brief bekeken of er bezuinigd moet worden in één of meerdere van de drie sectoren (Rijk, Sociale Zekerheid en Zorg) of dat er ruimte is voor extra uitgaven, voor lastenverlichting of voor het verbeteren van de overheidsfinanciën (het verlagen van het financieringsstekort, het realiseren van een overschot op de begroting, het aflossen van de schuld).

Budgettaire brieven en nota's

Tijdens het voorbereiden van de begroting en ook in de uitvoeringsfase worden vele stukken geschreven. Er zijn budgettaire brieven en budgettaire nota's te onderscheiden. Budgettaire brieven, zoals de kaderbrief en de totalenbrief, zijn interne stukken van de minister van Financiën aan zijn collega ministers. Hierin staan de voorstellen en gegevens ten behoeve van de voorbereiding van de besluitvorming over ontwerpbegrotingen door de regering

(in de Ministerraad). Deze budgettaire brieven zijn niet openbaar. Budgettaire nota's zijn externe stukken die de minister van Financiën namens zijn collega ministers aan de Tweede en Eerste Kamer verstuurt. De stukken zijn openbaar en geven informatie over het financieel-economisch beleid van het kabinet. De bekendste nota is de Miljoenennota. Andere voorbeelden zijn de Voorjaarsnota en de Najaarsnota.

< april/mei 2008 > • **Kaderbriefbesluitvorming en totalenbrief**

In april bespreken de ministers in de Ministerraad de kaderbrief. Dat betekent dat er nu gezamenlijk naar de uitgavenkant en de inkomstenkant van de begroting wordt gekeken: waar zijn extra claims ingediend, hoe worden problemen opgelost en welke mogelijkheden voor nieuw beleid zijn politiek haalbaar? Er wordt dan meestal na enkele vergaderingen op hoofdlijnen besloten over de doelen, uitgaven en inkomsten voor het komende jaar. Deze besluitvorming in het voorjaar is het hoofdmoment van afweging over de begroting. De kaderbriefbesluitvorming levert direct ook een begrotingstotaal per ministerie op. Deze totalen worden begin mei per brief, de Totalenbrief, door de minister van Financiën naar de ministeries verstuurd. In deze brief is een overzicht van de besluitvorming over de kaderbrief opgenomen en wordt – zoals de naam al duidelijk maakt – de totaalstand per begroting voor het komende begrotingsjaar vastgesteld. Met andere woorden: hierin zijn de cijfers opgenomen waar de begrotingen van de ministeries aan moeten voldoen.

< medio juni 2008 > • **Indiening van de concept-ontwerpbegrotingen van de ministeries bij het ministerie van Financiën**

Medio juni dienen de ministers hun concept-ontwerpbegroting in bij het ministerie van Financiën. Aangezien de minister van Financiën eerst verantwoordelijke is voor het algemene begrotingsbeleid, worden alle afzonderlijke begrotingen voorgelegd

en beoordeeld op het ministerie van Financiën. De medewerkers van de Inspectie der Rijksfinanciën bekijken per ministerie of de concept-ontwerpbegrotingen aan de gemaakte afspraken (uit bijvoorbeeld het regeerakkoord, de begrotingsaanschrijving en de totalenbrief) voldoen. Hierbij gaat de aandacht ook uit naar de toelichting op de begrotingsartikelen, de zogeheten ‘memorie van toelichting’, die bij ieder wetsvoorstel wordt opgenomen. Bekeken wordt of hierin goed aangegeven staat welke doelen het betreffende ministerie wil bereiken, welke prestaties men daarvoor wil leveren en hoeveel geld aan ieder doel wordt uitgegeven. Er vindt hierover in de maanden juni en juli intensief overleg plaats op ambtelijk niveau. Als er punten van onenigheid blijven, volgt er nader overleg op steeds hoger niveau tot op het niveau van de ministers en staatssecretarissen. Het gevoerde overleg over de concept-ontwerpbegrotingen kan resulteren in wijzigingen ten opzichte van de totalenbrief. De minister van Financiën legt deze wijzigingen voor aan de Ministerraad.

- < juni/juli 2008 >
- ***Van concept naar ontwerpbegrotingen en de Miljoenennota***
In de zomermaanden schaven de ministeries de begrotingen verder bij. Op het ministerie van Financiën wordt tegelijkertijd gewerkt aan het opstellen van de Miljoenennota, waarin de hoofdlijnen van het financieel-economisch beleid en de nationale en internationale economische ontwikkelingen worden beschreven.
- < augustus 2008 >
- ***Definitieve besluitvorming over de begroting in de Ministerraad***
In augustus vindt de definitieve besluitvorming over de rijksbegroting plaats, vooral ook over de inkomstenkant. Tot aan de zomer is gewerkt met voorlopige cijfers. Bij deze besluitvorming in augustus zijn actuele economische gegevens bekend van het Centraal Planbureau (de Macro Economische Verkenning, de MEV). Aan de ontwerpbegrotingen en de Miljoenennota kan nu de laatste hand gelegd worden. De Miljoenennota en de afzonderlijke begrotingen worden dan nog in de Ministerraad behandeld en vastgesteld.
- < uiterlijk 1 september 2008 >
- ***De rijksbegroting en de Miljoenennota gaan voor advies naar de Raad van State***
De definitieve begrotingsvoorstellen waaruit de rijksbegroting is opgebouwd, worden door de vakminister ingediend bij de minister van Financiën. Deze voorstellen en de Miljoenennota worden dan uiterlijk 1 september voor advies aan de Raad van State gestuurd. De Raad van State is belast met de advisering over wetgeving en bestuur aan regering en parlement. De Raad van State brengt in de eerste week van september advies uit.
- < begin september 2008 >
- ***Ministers schrijven nader rapport als reactie op advies van de Raad van State***
Op het advies van de Raad van State schrijven de ministers nog een reactie, een zogeheten ‘Nader Rapport’. Inmiddels draait de drukkerij op volle toeren om de gehele rijksbegroting en de Miljoenennota op tijd klaar te krijgen. Medewerkers van Financiën en andere ministeries kijken de drukproeven na en voorzien de tekst nog van de nieuwste cijfers en voeren eventuele wijzigingen door naar aanleiding van het advies van de Raad van State.

De begrotingsaanbieding op Prinsjesdag

- < de derde dinsdag in september 2008 >
- Op Prinsjesdag komt het resultaat van al het voorbereidende werk in de openbaarheid. Eerst leest de Koningin in de Ridderzaal de Troonrede voor en daarna gaat de minister van Financiën met het bekende koffertje naar de Tweede Kamer om daar namens de regering officieel de rijksbegroting en de Miljoenennota voor het komende jaar aan te bieden. Daarmee zijn de stukken openbaar geworden. Met het aanbieden van de rijksbegroting en de Miljoenennota op Prinsjesdag is de voorbereidingsfase afgerond en start de fase van de begrotingsbehandeling.



De begrotingsbehandeling en de vaststelling

- < september/oktober 2008 >
- ***Algemene Politieke en Financiële Beschouwingen***
De dag na Prinsjesdag begint de parlementaire behandeling van de rijksbegroting en de Miljoenennota. Er wordt dan tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen over de grote lijnen gesproken. Tijdens deze debatten voert de minister-president namens de regering het woord. Met de minister van Financiën wordt in oktober tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen meer in detail gedebatteerd over het financieel-economisch beleid.
- < november/december 2008 >
- ***Begrotingsbehandelingen***
In november en december vinden de begrotingsbehandelingen in de Tweede en Eerste Kamer plaats. Bij de behandeling van de aparte begrotingswetsvoorstellen van de ministeries vindt eerst een schriftelijke voorbereiding plaats en daarna de mondelinge behandeling. De schriftelijke voorbereiding per ministerie bestaat uit een schriftelijke beantwoording van een lijst met vragen van kamerleden over de begroting van een ministerie. Vervolgens kunnen tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer veranderingen worden voorgesteld in de begrotingswetsvoorstellen. Een kamerlid kan hiertoe een amendement of een motie indienen. Een amendement is een rechtstreekse wijziging van het wetsvoorstel waarover gestemd moet worden. Bij een motie gaat het om een verzoek aan de betrokken minister de begroting of het beleid aan te passen. Als via een amendement een verhoging van de uitgaven wordt voorgesteld, is er een soort ongeschreven regel dat de Tweede Kamer óók aangeeft waar dat geld dan vandaan moet komen. De mondelinge behandeling wordt afgesloten met stemmingen over het begrotingswetsvoorstel en stemmingen over de eventuele aparte amendementen.



Na goedkeuring, gaat het begrotingswetsvoorstel, al dan niet gewijzigd voor behandeling naar de Eerste Kamer. De Eerste Kamer kan geen wijzigingen meer aanbrengen. Deze kan het begrotingswetsvoorstel alleen aannemen of verwerpen. Pas als Tweede en Eerste Kamer de begrotingswetsvoorstellen hebben goedgekeurd, kan de regering het geld uitgeven. De volksvertegenwoordigers maken dus uiteindelijk uit of en hoe het overheidsgeld wordt besteed.

De begrotingsuitvoering en controle

Nadat de begroting is aangenomen, wordt het beleid uitgevoerd en worden de uitgaven gedaan. De begrotingsuitvoering wordt op ieder ministerie nauwkeurig gevolgd door de centrale directie Financieel-Economische Zaken. De controle op de begrotingsuitvoering wordt niet alleen op de ministeries zelf gedaan maar ook door de Tweede Kamer. Deze wordt via budgettaire nota's, zoals de Voorjaars- en de Najaarsnota op de hoogte gehouden van het verloop van de begrotingsuitvoering.

< vanaf januari 2009 >

- **Maandstaten van de ministeries aan het ministerie van Financiën**

De Centrale Directies Financieel-Economische Zaken van de ministeries houden de uitgaven bij en geven de gegevens hierover maandelijks in zogeheten maandstaten elektronisch door aan het ministerie van Financiën, waar een centrale administratie wordt bijgehouden. De minister van Financiën houdt op deze manier toezicht op de uitvoering van de begrotingen. Overschrijdingen kunnen zo al vroeg geconstateerd worden. Soms blijkt inderdaad in de uitvoering dat voor sommige posten meer geld nodig is. In principe moet een minister tegenvallers/overschrijdingen binnen zijn eigen begroting opvangen/oplossen. Zo schrijven de begrotingsregels voor. Soms zijn daarvoor bezuinigingen elders nodig. Dergelijke wijzigingen op de vastgestelde begrotingen worden door de ministeries in zogeheten suppletore begrotingen voorgesteld en volgen het gebruikelijke wetgevingstraject. De maandstaten van de ministeries leveren informatie op voor het opstellen van de budgettaire nota's (zoals de Voorjaarsnota en de Najaarsnota) die de minister van Financiën over de begrotingsuitvoering naar de Tweede en Eerste Kamer stuurt. De suppletore begrotingen worden altijd tegelijkertijd met de Voorjaarsnota of met de Najaarsnota bij de Kamer ingediend.

< mei 2009 >

- **Voorjaarsnota naar de Tweede en Eerste Kamer**

De eerste budgettaire nota over de begrotingsuitvoering van het lopende begrotingsjaar is de Voorjaarsnota. Deze verschijnt halverwege het lopende begrotingsjaar, uiterlijk op 1 juni. De Voorjaarsnota geeft weer hoe het staat met de lopende begroting: per begroting worden voorstellen tot noodzakelijke wijzigingen in de uitgaven en/of inkomsten gedaan. De begroting waarover bij de Voorjaarsnota wordt gerapporteerd is gebaseerd op aannames/gegevens van het jaar daarvoor. De tijd staat niet stil: waarschijnlijk hebben veel zaken zich in werkelijkheid anders ontwikkeld dan een jaar eerder nog werd aangenomen. De Voorjaarsnota bevat daardoor vaak omvangrijke beleidswijzigingen en is in de praktijk de belangrijkste uitvoeringsnota over de begroting van het kabinet. Bovendien hebben de uitkomsten van de Voorjaarsnota effect op de besluitvorming door de regering over de begroting van het komende jaar.

< de derde dinsdag in september 2009 >

- **Miljoenennota naar de Tweede en Eerste Kamer**

De Miljoenennota is de tweede nota die naar de Tweede en Eerste Kamer gaat namens de regering met informatie over de lopende begroting. De Miljoenennota bevat namelijk niet alleen de begrotingsplannen voor het komende jaar (2010), maar geeft ook informatie over de lopende begroting in dit geval de begroting van 2009. De informatie in de Miljoenennota over de lopende begroting heet de Vermoedelijke Uitkomsten en geeft de gewijzigde stand van zaken ten opzichte van de Voorjaarsnota weer.

< november/december 2009 >

• **Najaarsnota naar de Tweede en Eerste Kamer**

De Najaarsnota is de laatste nota die tijdens het begrotingsjaar naar de Tweede en Eerste Kamer wordt gestuurd. Hierin wordt ingegaan op hoe het na de Miljoenennota verder is gegaan met de uitvoering van de begroting. Is er sprake van tegenvallers, meevallers bij de afgesproken uitgaven of een verandering van het beleid, dan zal dit leiden tot het indienen van suppletore begrotingen, net als bij de Voorjaarsnota het geval kan zijn.

De begrotingsverantwoording en controle

Ook achteraf, na afloop van het begrotingsjaar, wordt de realisatie van de begroting gecontroleerd. Voor de financiële controle achteraf heeft ieder ministerie een eigen accountantsdienst. De Directie Coördinatie Auditbeleid Departementen van het ministerie van Financiën houdt toezicht en coördineert de accountantscontrole van de ministeries. Daarnaast voeren ook de Algemene Rekenkamer en het parlement controle achteraf uit. Bij de controle wordt nagegaan of de uitgaven van de ministeries daadwerkelijk ten goede zijn gekomen aan de diverse doelstellingen (de rechtmatigheid van uitgaven). Beleidsmatig interessanter is de vraag of het ministerie met de aan haar beschikbaar gestelde gelden, bereikt heeft wat het wilde bereiken en gedaan en gepresteerd heeft wat het had toegezegd.

< februari 2010 >

• **Voorlopige Rekening naar de Tweede en Eerste Kamer**

Deze budgettaire nota geeft twee maanden na afloop van het begrotingsjaar op hoofdlijnen de voorlopige realisaties van het afgelopen begrotingsjaar.

< 15 maart 2010 >

• **De ministers sturen hun jaarverslag met bijbehorend accountantsrapport naar de minister van Financiën**

Na afloop van het begrotingsjaar maakt ieder ministerie het zogeheten jaarverslag op, de financiële verantwoording zoals deze vroeger werd genoemd. Het jaarverslag is het spiegelbeeld van de begroting. Hierin wordt per begrotingsartikel ingegaan op de vraag in hoeverre men werkelijk het gestelde beleidsdoel heeft bereikt, welke prestaties er geleverd zijn, welke activiteiten ondernomen zijn en wat dat heeft gekost. In het bijbehorende accountantsrapport geeft de accountantsdienst van het betreffende ministerie een oordeel over het jaarverslag en over de bedrijfsvoering van het ministerie in het afgelopen begrotingsjaar. De ministeries moeten hun jaarverslag en hun accountantsrapport voor 15 maart (van het jaar volgend op het begrotingsjaar) naar het ministerie van Financiën sturen. Voor ieder jaarverslag moet een slotwet worden ingediend.

< eind maart 2010 >

• **De minister van Financiën stuurt de jaarverslagen naar de Algemene Rekenkamer**

Na bespreking van de jaarverslagen in de Ministerraad eind maart stuurt de minister van Financiën de jaarverslagen en de accountantsrapporten uiterlijk 31 maart naar de Algemene Rekenkamer. De minister van Financiën stuurt uiterlijk 21 april het Financieel Jaarverslag van het Rijk en de controlebevindingen van de accountantsdienst van het ministerie van Financiën naar de Algemene Rekenkamer. Zoals de Miljoenennota vooruitblijkt op het te voeren begrotingsbeleid, zo blikt het Financieel Jaarverslag van het Rijk terug op het gevoerde begrotingsbeleid, op de ontwikkelingen en uiteindelijke realisaties op het gebied van de uitgavenkaders, het begrotingssaldo (het tekort of overschot op de overheidsbegroting) en de schuld. Het verslag bevat verder de staat van ontvangsten en uitgaven van het Rijk. Deze laatste moet eerst door de Algemene Rekenkamer worden goedgekeurd voordat het aan de Staten-Generaal aangeboden kan worden.



< de derde woensdag in mei 2010 >

• **De aanbidding van het Financieel Jaarverslag van het Rijk en de departementale jaarverslagen aan de Tweede en Eerste Kamer**

De Algemene Rekenkamer, die de stukken controleert ten behoeve van de Tweede en Eerste Kamer, stelt bij elk departementaal jaarverslag een rapport met haar bevindingen op. Onder voorbehoud van de vaststelling van de slotwetten geeft de Algemene Rekenkamer een verklaring van goedkeuring van het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De Algemene Rekenkamer stuurt deze rapporten en de verklaring van goedkeuring voor de derde woensdag in mei aan de Tweede en Eerste Kamer en de (betrokken ministers). De minister van Financiën biedt het Financieel Jaarverslag van het Rijk en de departementale jaarverslagen, op de derde woensdag in mei aan de Tweede Kamer aan. Sinds 2000 doet hij dit met een speciaal koffertje. Net als op de derde dinsdag in september, wanneer hij de rijksbegroting en de Miljoenennota aanbiedt. (De accountantsrapporten en de slotwetten worden die dag ook aan de Tweede Kamer gestuurd.)

• *Verantwoording en Dechargeverlening*

Eind mei of in de eerste weken van juni overlegt de Tweede Kamer met de individuele ministers – aan de hand van de jaarverslagen en de Rekenkamerrapporten – over het door hen gevoerde beleid. Doorgaans vindt nog een debat op hoofdlijnen plaats. Op basis van de jaarverslagen kunnen de ministers door de Tweede en Eerste Kamer worden gedechargeerd over het door hen gevoerde (financiële) beheer. Van dit laatste is pas sprake als de slotwet van het betreffende jaarverslag als wetsvoorstel is aangenomen. Daarmee is de begrotingscyclus rond!

Meer informatie

Voor meer en actuele informatie over de overheidsfinanciën, het begrotingsbeleid, het begrotingsproces, de Europese aspecten van het begrotingsbeleid, maar ook alles op het gebied van fiscale en monetaire zaken kunt u terecht op de internetsite van het ministerie van Financiën: www.minfin.nl

Er zijn diverse informatiebladen beschikbaar over de verschillende beleidsterreinen van het ministerie van Financiën, o.a.: 'Begrotingsbeleid door de jaren heen'.

Deze informatiebladen en meer exemplaren van deze brochure kunt u bestellen via de internetsite van het ministerie van Financiën, www.minfin.nl/publicaties of telefonisch via Postbus 51, telefoon 0800-8051, elke werkdag van 09.00 tot 21.00 uur.

Voor algemene vragen aan de rijksoverheid kunt u binnen Nederland gratis bellen met de Postbus 51 infolijn, telefoon 0800-8051, elke werkdag van 9.00 tot 21.00 uur.

Colofon

Deze brochure geeft algemene informatie over het begrotingsbeleid en het begrotingsproces in Nederland. Aan de teksten in deze brochure kunnen geen rechten worden ontleend.

Ministerie van Financiën
Directie Bedrijfsvoering & Communicatie
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.minfin.nl

oplage 5.000
mei 2007

001mei2007BR

Vormgeving Studio Tint, Den Haag
Fotografie Kelle Schouten, Stompwijk
Druk Drukkerij van Deventer, 's-Gravenzande



De begrotingskalender voor de begroting van 2009

Het schematische overzicht op de binnenkant van dit omslag geeft de gehele begrotingscyclus van de rijksbegroting voor het jaar 2009 weer: de voorbereiding (gestart in 2007), de aanbieding (op Prinsjesdag 2008), de behandeling (eind 2008), de uitvoering (in 2009), de controle (tijdens de begrotingsuitvoering in 2009) en de verantwoording (de derde woensdag in mei 2010).



Begrotingsproces begroting 2009

Periode	Ministeries	Ministerie van Financiën	Ministerraad	Staten-Generaal
Begrotingsvoorbereiding				
Oktober/ november 2007		Begrotingsaanschrijving aan de vakministers		
Februari/ maart 2008	Beleidsbrieven aan de minister van Financiën			
Maart/april 2008		Kaderbrief aan de vakministers		
April 2008			Besluitvorming op hoofdlijnen over rijksbegroting n.a.v. de kaderbrief	
April/mei 2008		Totalenbrief aan de vakministers		
Medio juni 2008	Concept-ontwerpbegrotingen op basis van de totalenbrief aan de minister van Financiën			
Juni/juli 2008	Overleg met ministerie van Financiën over concept-ontwerpbegrotingen	Overleg met vakministeries over concept-ontwerpbegrotingen	Eventuele besluitvorming over resultaat van het overleg (indien wijziging totalenbrief)	
Juni/juli 2008	Bijschaven van concept naar ontwerpbegrotingen	Opstellen Miljoenennota		
Augustus 2008			Definitieve besluitvorming rijksbegroting	
Uiterlijk 1 september 2008	Definitieve begrotingsvoorstellen naar ministerie van Financiën	Rijksbegroting en Miljoenennota gaan voor advies naar de Raad van State		
Begin september 2008	Nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State	Nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State		
Begrotingsaanbieding en behandeling				
De derde dinsdag in september 2008		Aanbieding van de rijksbegroting en Miljoenennota 2009 aan de Tweede en Eerste Kamer		
September/ oktober 2008				Algemene Politieke en Financiële Beschouwingen
November/ december 2008				Begrotingsbehandeling van de aparte begrotingsvoorstellen
Begrotingsuitvoering en controle				
Vanaf januari 2009	Maandstaten aan de minister van Financiën			
Mei 2009		Voorjaarsnota naar de Tweede en Eerste Kamer		
De derde dinsdag in september 2009		Miljoenennota 2010 naar de Tweede en Eerste Kamer		
November/ december 2009		Najaarsnota naar de Tweede en Eerste Kamer		
Begrotingsverantwoording en controle				
Februari 2010		Voorlopige rekening naar de Tweede en Eerste Kamer		
15 maart 2010	Jaarverslagen, accountants-rapporten en slotwetten			
Eind maart 2010			Bespreking jaarverslagen	
De derde woensdag in mei 2010		Aanbieding van het Financieel Jaarverslag van het Rijk aan de Tweede en Eerste Kamer		
Mei/juni 2010				Behandeling slotwetten

Ministerie van Financiën
Directie Bedrijfsvoering &
Communicatie
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.minfin.nl

