AUDIT
MAGAZINE

ARTIKELEN | 1 JANUARI 2019

DE RIJKSBEGROTING: WIE BEWAAKT EIGENLIJK DE SCHATKIST?

Auteur: Petra van Bodegraven MSc CPsA - Jan-Peter Eveleens MSc
Beeld: Martijn Beekman - Ministerie van Financien
Leestijd: 7 min



Een land besturen kost veel geld. Iedereen wil immers de beste zorg, goede wegen en een lage pensioenleeftijd. In Nederland is het de taak van de minister van Financiën om, zoals hij zelf zegt, 'op het geld te passen'. Hoe werkt het huishoudboekje van ons land?

Elke derde dinsdag van september wordt de Miljoenennota gepresenteerd. Hierin staan de plannen voor het komende jaar en de financiering daarvoor. Zo is voor 2019 € 295 miljard aan uitgaven en € 305 miljard aan inkomsten begroot. Het maken van de rijksbegroting is een spannend proces met veel spelers en belangen dat begint tijdens het opstellen van het regeerakkoord.

© AuditMagazine.nl

Regeerakkoord stelt kaders

In het regeerakkoord wordt tussen de coalitiepartijen afgesproken waar de politieke prioriteiten liggen, hoeveel geld er mag worden uitgegeven en hoe hoog de belastingen en premies worden. Als bijlage bij het regeerakkoord wordt het budgettaire overzicht opgenomen. Hierin staat concreet waar het kabinet de komende vier jaar in gaat investeren en waar wordt bezuinigd. Ook wordt aangegeven welke lastenverlichtingen en lastenverzwaringen er gaan komen.

Financiële mee- of tegenvallers

Hoewel de toekomst niet te voorspellen is, staat één ding vast: gedurende de rit zullen er altijd financiële mee- of tegenvallers zijn. Denk bijvoorbeeld aan de gevolgen van de Brexit voor de douane en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Ook kunnen er binnen het kabinet of de coalitie door maatschappelijke ontwikkelingen nieuwe politieke wensen ontstaan, zoals het recente besluit om meer te investeren in de slagkracht van defensie. Daarom worden al bij de start van het kabinet worden er afspraken gemaakt over hoe om te gaan met budgettaire wijzigingen en koerswijzigingen. Deze afspraken worden vastgelegd in de begrotingsregels. De minister van Financiën stelt budgettaire spelregels op waar iedere minister zich aan moet houden. Iedere minister tekent in de ministerraad persoonlijk voor deze regels.



De spelregels verder toegelicht

De spelregels zijn bedoeld om economische stabiliteit te bevorderen. In het verleden was er een koppeling tussen inkomsten en uitgaven. Als het slecht ging met de economie vielen de belastinginkomsten tegen en moest er extra bezuinigd worden om de overheidsfinanciën op orde te krijgen. Andersom kwam er ruimte voor extra uitgaven als het economisch goed ging. Als gevolg hiervan had de overheid een ‘procyclisch’ effect op de economie: economische dalen werden nog dieper en economische pieken werden naar oververhitting gestuwd. Dat werd als onwenselijk gezien. Om meer economische stabiliteit en rust in te bouwen hebben alle kabinetten zich sinds 1994 gecommitteerd aan het trendmatig begrotingsbeleid. Daarbij staan drie basisprincipes centraal:

1. Aan het begin van de kabinetsperiode worden afspraken gemaakt over het maximale uitgavenniveau waar het kabinet op stuurt: het uitgavenplafond. Het kabinet stuurt dus niet primair op het begrotingssaldo of op de hoogte

van de staatsschuld. Hierdoor blijven de uitgaven, ongeacht de economische conjunctuur, tijdens de kabinetsperiode min of meer constant. De Europese regels over een begrotingstekort van maximaal 3% en een staatsschuld van maximaal 60% gelden hierbij als 'vangrails' waarbinnen de rijksbegroting kan bewegen.

2. De inkomsten en de uitgaven zijn strikt van elkaar gescheiden. Hogere inkomsten worden niet gebruikt voor extra uitgaven en tegenvallers aan de inkomstenkant hoeven niet gecompenseerd te worden door bezuinigingen (het principe van automatische stabilisatie).

3. Er is één jaarlijks hoofdbesluitvormingsmoment over de hele begroting. De presentatie hiervan is de Miljoenennota. Doordat er één hoofdbesluitvormingsmoment is komt er rust. De begroting hoeft niet meer aangepast te worden na elke financiële wijziging of nieuwe macro-economische raming.

Meevallende uitgaven mogen worden gebruikt om tegenvallende uitgaven te compenseren binnen een ministerie, maar mogen niet worden gebruikt voor nieuw beleid of wijziging van bestaand beleid

Budgettaire regels

Deze principes vormen de basis voor de budgettaire regels. Hierin is concreet uitgewerkt hoe de regering moet handelen bij mee-of tegenvallers.

1. Elke minister is zelf politiek verantwoordelijk voor de begroting van zijn eigen departement en legt zelf verantwoording af in de Kamer over de uitvoering van het beleid.

2. Iedere (dreigende) overschrijding van de begrote uitgaven dient gecompenseerd te worden binnen de eigen begroting van het betreffende ministerie. Alleen de ministerraad kan eventueel besluiten om de compensatie te vinden op de begroting van andere ministeries of ten laste van de staatsschuld.

    Meevallende uitgaven mogen worden gebruikt om tegenvallende uitgaven te compenseren binnen een ministerie, maar mogen niet worden gebruikt voor nieuw beleid of wijziging van bestaand beleid. Beleidsmatige aanpassingen aan de inkomstenkant worden aan het begin van een kabinetsperiode vastgelegd in het inkomstenkader. Tijdens de kabinetsperiode moeten nieuwe politieke wensen ten aanzien van de inkomstenkant, bijvoorbeeld verlaging van de inkomstenbelasting, worden gecompenseerd worden door andere inkomstenmaatregelen, bijvoorbeeld verhoging van de btw.

De begrotingsregels lijken wellicht streng en eenzijdig in het belang van de minister van Financiën. Dat heeft een functie in het kader van 'checks & balances': de vakministers beschikken over veel meer inhoudelijke informatie dan de minister van Financiën. Vanuit hun rol willen de vakministers niet alle informatie met Financiën delen. De begrotingsregels zorgen ervoor dat de minister van Financiën voldoende instrumenten heeft om de rol als stelselverantwoordelijke voor de rijksbegroting goed te kunnen uitvoeren.



Spelers in stelling

Diverse ambtelijke en politieke spelers hebben een rol bij de totstandkoming van de rijksbegroting. Een centrale rol is weggelegd voor de minister van Financiën die een toezichthoudende rol heeft om de overheidsfinanciën op orde te krijgen en te houden. Hierbij wordt de minister op ambtelijk niveau ondersteund door de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF). De IRF onderhandelt namens de minister met de financiële directies van de individuele ministeries. Geschilpunten tussen de IRF en de financiële directies zijn input voor onderhandelingen op hoog ambtelijk niveau tussen het ministerie van Financiën en de individuele ministeries.

Inbreng voor gesprekken

Politieke keuzen en geschilpunten uit het ambtelijke onderhandelingsproces zijn inbreng voor de gesprekken tussen de minister van Financiën en de andere ministers. Een individuele minister of de premier heeft niet het laatste woord. Besluitvorming vindt plaats in de wekelijkse ministerraad. Het is voor de minister van Financiën daarom van groot belang dat hij genoeg steun onder zijn collegaministers organiseert voor zijn budgettaire voorstellen.

Bij belangrijke politieke onderhandelingen worden ook de fractievoorzitters uit de Tweede Kamer ingeschakeld. Zo zorgt het kabinet er op voorhand voor dat er ook in het parlement voldoende steun is voor de budgettaire voorstellen. Tot slot maakt het CPB ramingen voorafgaand aan elke onderhandelingsronde. Deze ramingen vormen een belangrijke basis voor de onderhandelingen.

De aanzet voor de onderhandelingen begint in het voorjaar nadat de ramingen van het CPB over de stand van de economie en de arbeidsmarkt bekend zijn

De Miljoenennota: onderhandelen voor gevorderden

De begrotingsvoorbereiding start twee jaar van tevoren. In het najaar stuurt de minister van Financiën de rijksbegrotingsvoorschriften naar de vakministers met onder andere de tijdlijn van het begrotingsproces. Gelijktijdig inventariseren de ministeries dan ook intern de verwachte mee- en tegenvallers. Bijvoorbeeld: wat zijn de gevolgen van de Brexit? Bij een no-deal-Brexit worden de grenzen gesloten en dat betekent meer werk voor de douane en de NVWA die export- en importproducten controleert.

Aanzet

De aanzet voor de onderhandelingen begint in het voorjaar nadat de ramingen van het CPB over de stand van de economie en de arbeidsmarkt bekend zijn. Het is uniek in de wereld dat in Nederland de ramingen niet door de regering zelf, maar door een onafhankelijk planbureau worden berekend. In maart stuurt de minister van Financiën een kaderbrief aan de andere ministers waarin hij aangeeft wat de budgettaire ruimte is onder het uitgavenplafond. Hij neemt in de brief ook knelpunten op die al bekend zijn. Zo laat hij bij voorbaat zien of wensen niet, of moeilijk gehonoreerd kunnen worden.

Bij de ministeries wordt intussen geïnventariseerd welke wensen en problemen er zijn. Vervolgens stuurt iedere minister halverwege maart een zogenaamde beleidsbrief naar de minister van Financiën waarin hij aangeeft welk budget hij claimt voor nieuw beleid of welk budget hij nodig heeft voor tegenvallers. Zo zijn er door de ministers van Financiën en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit claims ingediend voor de douane en de NVWA vanwege de naderende Brexit, voor het opleiden van douaniers en aanschaffen van containerscanners.



Start

Na ontvangst van deze beleidsbrieven starten de onderhandelingen. De IRF beoordeelt de claims kritisch en toetst op vragen als: worden er niet te veel douaniers geclaimd? Zijn er alternatieve oplossingen die efficiënter zijn? Kan de douane de claim niet (deels) zelf bekostigen door andere taken slimmer te organiseren of minder te doen? Zoals hiervoor beschreven worden geschilpunten naar een steeds hoger ambtelijk en later politiek niveau getild, tot het definitieve besluitvormingsmoment in de laatste ministerraad van april het jaar voorafgaand aan de begroting.

Besluitvorming

In de periode van deze besluitvorming tot aan de presentatie van de Miljoenennota op de derde dinsdag september worden nog kleine aanpassingen gedaan op basis van doorrekeningen en ramingen van het CPB over de effecten van de voorjaarsonderhandelingen op de koopkracht. Daarnaast wordt in augustus een besluit genomen over de hoogte van de belastingen en de premies (de inkomstenkant).

Van conceptbegroting tot Prinsjesdag

Uiterlijk 1 september worden de conceptbegrotingen ingediend bij de Raad van State ter toetsing op wetstechnisch,

juridisch en beleidsinhoudelijk vlak. Na het advies van de Raad van State en de reactie daarop van het kabinet is het proces afgerond. Op de derde dinsdag van september, Prinsjesdag, presenteert de minister van Financiën vervolgens het resultaat in de Kamer.

De derde woensdag in mei is 'gehaktdag'

Woensdag gehaktdag

Knelpunten gedurende de uitvoering moeten volgens de budgettaire regels opgelost worden. De oplossingen worden verwerkt in de voorjaarsnota en najaarsnota. Als het jaar afgerond is, volgt de verantwoording. Op de derde woensdag in mei is het 'gehaktdag'. De ministers presenteren hun realisatie en de Algemene Rekenkamer (AR) presenteert de resultaten van het verantwoordingsonderzoek naar rechtmatigheid en doelmatigheid. De AR mag beschouwd worden als de 'externe accountant' van de rijksoverheid.

Tot slot

De rijksbegroting gaat om veel geld dat door de belastingbetaler moet worden opgebracht, de belangen zijn enorm en de wensen kunnen soms zeer uiteenlopen. Daarom zijn door de tijd heen regels ontworpen om de begroting zo stabiel mogelijk te houden en uitgaven te beheersen. Hiermee probeert de minister van Financiën een natuurlijk tegenwicht te bieden aan de grote verlanglijstjes vanuit de ministeries. En tegelijkertijd probeert hij hierbij alle belangen in ogenschouw te nemen. Het is aan de kiezer om bij de volgende Kamerverkiezingen te oordelen in hoeverre het kabinet geslaagd is om verantwoord met het geld en wensen om te gaan.

Over
Jan-Peter Eveleens MSc is bedrijfskundige. Sinds 2015 is hij als inspecteur bij de Inspectie der Rijksfinanciën betrokken bij de jaarlijkse onderhandelingen over de rijksbegroting.

Petra Hamm-van Bodegraven is operational auditor bij de Auditdienst Rijk. Daarvoor werkte ze bij de Inspectie der Rijksfinanciën tijdens de formatie van kabinet Rutte II. Hamm is redactielid van *Audit Magazine*.

Tags: Toezicht

Bron url: https://auditmagazine.nl/artikelen/de-rijksbegroting-wie-bewaakt-eigenlijk-de-schatkist/