



> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De ministers en staatssecretarissen van kabinet Rutte IV

- Uit te delen aan beoogde ministers tijdens constituerend beraad
- Te versturen aan ministers en staatssecretarissen na benoeming

Datum 8 januari 2022
Betreft Samenwerking Minister van Financiën

Directie Begrotingszaken

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen

Joost Clerx
T 06-50052975
j.a.g.clerx@minfin.nl
www.minfin.nl

Ons kenmerk

2022-0000002120

Geachte collega,

Ik zie ernaar uit om de komende jaren met u invulling te geven aan de ambities die wij in het coalitieakkoord hebben afgesproken. Hiermee gaan we aan de slag met effectief beleid en een betrouwbare uitvoering.

In het coalitieakkoord is gekozen voor een stevige budgettaire impuls om de grote opgaven zoals klimaat, stikstof en achterstallig onderhoud op te lossen. Daarnaast vinden er intensiveringen plaats op bijvoorbeeld defensie, onderwijs en veiligheid. Opgeteld gaat het daarbij om een in historisch opzicht ongekeerde budgettaire stimulans. Die achten we noodzakelijk omdat de opgaven ook groot zijn en vanuit de gedachte dat als die problemen nu niet worden opgelost, de kosten op lange termijn verder zullen stijgen. Daar staat tegenover dat hiermee de randen zijn opgezocht van wat er budgettair mogelijk is. Dit betekent dus dat er geen ruimte meer is voor andere wensen. Zulke wensen vragen om herprioritering. Kortom, we hebben als kabinet nadrukkelijk de verantwoordelijkheid om binnen de grenzen van de afgesproken ruime financiële kaders voortdurend afgewogen keuzes te maken, want elke euro kan maar één keer worden uitgegeven. Daarbij gaat het om geld dat door Nederlandse burgers en bedrijven bijeen wordt gebracht. Het is onze verantwoordelijkheid als kabinet om daar zorgvuldig en verstandig mee om te gaan.

Tegen deze achtergrond schets ik in deze brief een aantal belangrijke uitgangspunten en afspraken voor onze samenwerking in het kabinet met betrekking tot financiële besluitvorming. Hierbij geldt dat de directie Financieel-Economische Zaken van uw ministerie een belangrijke adviserende en toetsende rol vervult. Uw directie Financieel-Economische Zaken dient over budgettaire aangelegenheden overleg te voeren met de Inspectie der Rijksfinanciën van het ministerie van Financiën. Daarnaast ben ik altijd bereid om u desgevraagd van expertise en hulp te voorzien in situaties die specifieke financiële of fiscale kennis en ervaring vragen.

Budgettaire uitgangspunten van het kabinet

Directie Begrotingszaken

Om tot goede financiële afwegingen te komen, hanteren we als kabinet een aantal uitgangspunten:

Ons kenmerk
2022-000002120

- Ten eerste heeft het kabinet gekozen voor het oplossen van een groot aantal maatschappelijke vraagstukken. Hierdoor is het in het bijzonder nodig om de basisprincipes van het begrotingsbeleid te volgen, door bijvoorbeeld niet meer uit te geven dan we van tevoren met elkaar hebben afgesproken.
- Ten tweede moeten we die keuzes integraal afwegen in een ordentelijk proces. Dit proces houdt in de praktijk in dat voornemens, toezeggingen en voorstellen met financiële gevolgen voorafgaand aan de besluitvorming en uitvoering met het ministerie van Financiën worden afgestemd en dat het reguliere proces van behandeling in de onderraden en de ministerraad wordt doorlopen. Dit volgt uit de wettelijke rol van de Minister van Financiën die in de Comptabiliteitswet is geregeld. Verder beslist het kabinet jaarlijks op één moment integraal over (de aanpassingen van) de begroting, de koopkracht en de hoofdlijnen van de inkomsten. Daarbij geldt dat de besluitvorming over de koopkracht en de inkomsten jaarlijks in augustus wordt afgerond.
- Ten derde is het van belang dat het kabinet het geld op een verstandige manier besteedt. Daarbij staan doeltreffendheid, doelmatigheid en de gevolgen voor de uitvoering, burgers en bedrijven voorop. Het is van belang binnen de budgettaire kaders niet alleen te kijken naar het financiële plaatje, maar ook aandacht te schenken aan de doelmatigheid en de uitvoeringsgevolgen van beleid.
- Ten vierde zet het kabinet zich in voor een financieel beheer dat gericht is op rechtmatige uitgaven.

Deze uitgangspunten zet ik hieronder nader uiteen.

1. Duidelijke keuzes maken

In het regeerakkoord hebben we als kabinet vastgelegd welke doelen we willen bereiken voor Nederland. De rijksbegroting biedt daarbij het financiële kader voor het kabinet: daarin worden onze prioriteiten gekoppeld aan de benodigde financiële middelen. Om op langere termijn de inkomsten en uitgaven in balans te houden, is het van belang de doelen ook binnen deze afgesproken financiële kaders te realiseren. Het begrotingsbeleid¹ en de begrotingsregels² ondersteunen hierbij, met de volgende drie basisprincipes.

Zorgvuldig verdelen van publieke middelen

De financiële middelen moeten zo doelmatig en doeltreffend mogelijk worden verdeeld over de verschillende beleidswensen. Dat doen we als kabinet in gezamenlijkheid tijdens het zogenoemde hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar. Op dit jaarlijkse moment beslist het kabinet integraal over (de aanpassingen aan) de uitgaven- en inkomstenkant van de begroting. Het belang

¹ De belangrijkste uitgangspunten van het Nederlandse begrotingsbeleid en de Europese begrotingsafspraken zijn vastgelegd in de Wet Houdbare Overheidsfinanciën. Om de basisprincipes van het begrotingsbeleid in de praktijk te kunnen uitvoeren, zijn er begrotingsregels opgesteld.

² Bijlage van de startnota.

hiervan is dat uitgaven in samenhang met elkaar worden bekeken. Om zorgvuldig te kunnen kiezen en afwegen moeten alle opties tegelijk op tafel liggen. Tijdens het hoofdbesluitvormingsmoment beslist het kabinet ook over de hoofdlijnen van de koopkracht en de inkomsten. De besluitvorming hierover rondt het kabinet af in augustus waarbij het inkomstenkader wordt gesloten.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk
2022-0000002120

Beheersing van de overheidsfinanciën

In de startnota maken we duidelijke afspraken over wat we als kabinet per jaar ten hoogste wensen uit te geven (het uitgavenplafond) en hoe hoog de beleidsmatige lasten per jaar moeten zijn (het inkomstenkader). Dit geldt niet alleen voor beleid dat direct tot uitgaven leidt, maar ook voor risicoregelingen waarbij een risico op uitgaven bestaat.³ Om te zorgen voor integrale beleidsafwegingen is het belangrijk dat wij ons aan deze afspraken houden. Dit vraagt discipline van ons allen. Het is immers onze gezamenlijke verantwoordelijkheid ons aan deze afspraken te houden. Vanuit mijn rol als Minister van Financiën zal ik jullie hier – indien nodig – aan herinneren. Concreet betekent dit dat als we gedurende deze kabinetsperiode meer geld vrij willen maken voor een bepaalde opgave, we elders zullen moeten besparen. Volgens de regels van het inkomstenkader betekent het ook dat als we de ene belasting willen verlagen, we de andere belasting zullen moeten verhogen.

Macro-economische stabilisatie

Als het minder goed gaat met de economie vangt het kabinet deze klap deels op met de begroting. Om de financiële klappen te kunnen opvangen, bouwen we in goede tijden financiële buffers op waarmee de overheidsschuld kan worden afgelost. Het kabinet laat de begroting meebewegen met de economische ontwikkeling van Nederland. Dit vergt discipline in slechte én goede tijden.

2. Integrale afweging via een ordentelijk proces

De financiële keuzes die we als kabinet maken, moeten we ook goed kunnen verantwoorden. Dit vraagt om een gestructureerd en ordentelijk proces dat door mij zal worden begeleid.

Vooraf overleggen met het ministerie van Financiën

De eerste component in dit proces is dat alle zaken gerelateerd aan uitgaven, fiscaliteit en de overheidsfinanciën vooraf aan het ministerie van Financiën worden voorgelegd. Dit is een verplichting die voortvloeit uit de Comptabiliteitswet.⁴ Deze verplichting houdt in dat alle voorstellen, voornemens en toezeggingen met financiële of fiscale gevolgen voor het Rijk eerst met het ministerie van Financiën moeten worden afgestemd en pas daarna aan de ministerraad of het parlement kunnen worden voorgelegd. Dit geldt ook voor Europese voorstellen, ambities, voornemens en toezeggingen die financiële of fiscale gevolgen voor het Rijk hebben op zowel de korte als lange termijn. Daarnaast wordt u gevraagd geen toezeggingen aan het parlement te doen die leiden tot verhoging van uitgaven of verlaging van inkomsten zonder dat het ministerie van Financiën hiermee vooraf heeft ingestemd. Tevens informeert u het ministerie van Financiën over amendementen en moties die leiden tot verhoging van uitgaven of verlaging van inkomsten.

³ Zoals garanties, achter borgstellingen en leningen.

⁴ Artikel 4.13 van de Comptabiliteitswet 2016.

Onderwerpen rond de uitgaven van het Rijk worden ambtelijk aan de Inspectie der Rijksfinanciën van het ministerie van Financiën voorgelegd. Bij dit proces heeft de directie Financieel-Economische Zaken van uw ministerie een specifieke verantwoordelijkheid die is beschreven in het *Besluit FEZ van het Rijk*. Concreet houdt dit in dat u (toekomstige) besluiten over voorstellen, voornemens en toezeggingen met financiële gevolgen eerst aan uw directie Financieel-Economische Zaken voorlegt.

De directie Algemene Financiële en Economische Politiek van het ministerie van Financiën heeft, als hoeder van het inkomstenskader, een toetsende rol bij inkomstenmaatregelen. Maatregelen met gevolgen voor de inkomstenkant dienen daarom altijd aan deze directie te worden voorgelegd.

Ik verzoek u met klem om niet te snel te concluderen dat aan voorstellen, voornemens en toezeggingen geen financiële gevolgen zijn verbonden en dat overleg met het ministerie van Financiën daarom achterwege zou kunnen blijven. De financiële gevolgen waaronder ook uitvoeringskosten van voorstellen worden daarnaast vermeld in het aanbiedingsformulier voor de ministerraad of in een bijlage daarvan.

Besluitvorming tijdens het hoofdbesluitvormingsmoment

De tweede stap is dat er één keer per jaar wordt besloten over (de aanpassingen van) de begrotingen en de hoofdlijnen van de koopkracht en de inkomsten. Zoals hierboven beschreven vindt deze besluitvorming plaats in het voorjaar tijdens het hoofdbesluitvormingsmoment. Daarbij geldt dat de besluitvorming over de koopkracht en de inkomsten jaarlijks in augustus wordt afgerond. De besluitvorming van het hoofdbesluitvormingsmoment en de afronding in augustus zijn leidend voor het opstellen van de rijksbegroting die op Prinsjesdag aan het parlement wordt aangeboden.

Parlementaire budgetrecht

Na akkoord van de ministerraad kunnen voorstellen naar het parlement worden doorgeleid. Daarbij is van belang dat nieuwe beleidsvoorstellen volgens het parlementaire budgetrecht pas mogen worden uitgevoerd als de onderliggende ontwerpbegroting (of wijziging van de begroting) zowel door de Tweede Kamer als de Eerste Kamer is goedgekeurd. Zolang deze goedkeuring nog niet door beide Kamers is gegeven, moet u wachten met de uitvoering van de nieuwe beleidsvoorstellen. Dit betekent dat u ook op de goedkeuring van beide Kamers moet wachten wanneer u in het najaar financiële verplichtingen wilt aangaan met het oog op nieuwe beleidsvoorstellen die via de tweede wijziging van de begroting, de zogenoemde tweede supplettoire begroting, worden geïntroduceerd. In situaties waarin het onwenselijk of onmogelijk is om de uitvoering van de nieuwe beleidsvoorstellen uit te stellen, moet u volgens de Comptabiliteitswet⁵ de Tweede Kamer en Eerste Kamer spoedig informeren over dat uitstel van de uitvoering niet in het belang van de rijksoverheid is. Pas nadat beide Kamers daarover zijn geïnformeerd en in de gelegenheid zijn gesteld hierop hun reactie te geven, mogen er uitgaven worden gedaan of verplichtingen voor het nieuwe beleid worden aangegaan.

⁵ Artikelen 2.25 en 2.27 van de Comptabiliteitswet 2016.

Wettelijke voorhangprocedure

Verder wil ik u erop wijzen dat in bepaalde gevallen een wettelijke voorhangprocedure⁶ geldt. Deze procedure houdt in dat u in specifieke situaties vooraf de Tweede Kamer en Eerste Kamer, en in sommige gevallen ook de Algemene Rekenkamer⁷, moet betrekken. Bijvoorbeeld bij het oprichten van een stichting of het verstrekken van bepaalde leningen of garanties aan een rechtspersoon.

3. Op een verstandige manier geld besteden

Als kabinet geven we geld uit waar Nederlandse burgers en bedrijven samen hard voor werken. Het is van belang dat iedere euro zoveel mogelijk oplevert voor de maatschappij. Daarom zetten we ons in voor beleid dat effectief, doelmatig en uitvoerbaar is. Dat begint al bij de beleidsvoorbereiding.

Effectief en efficiënt beleid

Als onderdeel van de beleidsvoorbereiding is een toelichting nodig op de nagestreefde doelstellingen, doeltreffendheid, doelmatigheid, beleidsinstrumenten en financiële gevolgen van het voorgenomen beleid. Bij voorstellen die in de ministerraad worden behandeld en naar het parlement worden gestuurd is deze toelichting wettelijk verplicht.⁸ Bij voorstellen die tot een substantiële beleidswijziging leiden, moet ook een evaluatieparagraaf worden opgesteld.⁹ Voor de naleving van deze voorschriften bent u verantwoordelijk. Daarbij kan de directie Financieel- Economische Zaken van uw ministerie u adviseren over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de voorstellen. In dit kader is het van belang oog te hebben voor de kwaliteit en vindbaarheid van de onderbouwing van voorstellen aan het parlement.

Coronagerelateerde uitgaven

Het coronavirus is voorlopig nog onder ons. Dit kan betekenen dat tijdens de kabinetsperiode op een bepaald moment mogelijk weer aanvullende contact beperkende maatregelen en steunvoorzieningen nodig zijn. Daarnaast blijven voorlopig additionele uitgaven nodig in de zorg voor de directe bestrijding van het virus. Hierbij wil ik benadrukken dat een ordentelijk proces rondom besluitvorming over deze maatregelen en voorzieningen van groot belang is. Ook hiervoor geldt dat het reguliere besluitvormingsproces via onderraden en de ministerraad dient te worden doorlopen.

Strategische Evaluatie Agenda

Om te zorgen dat dat overheidsbeleid effectief is en zoveel mogelijke toegevoegde waarde brengt aan de maatschappij, is het van belang om beter inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en deze inzichten meer te benutten. Een belangrijk instrument dat sinds een paar jaar wordt gebruikt, is de zogeheten Strategische Evaluatie Agenda die door ieder departement moet worden opgesteld. Deze agenda biedt een overzicht van de belangrijke beleidsthema's van een departement en een planning van het

⁶ Artikel 4.7 van de Comptabiliteitswet 2016.

⁷ Zie artikel 4.7, vierde lid, van de Comptabiliteitswet 2016.

⁸ Artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016.

⁹ Zie het Integraal afwegingskader.

evaluatieonderzoek. Zo kan vooraf worden bepaald welke inzichten nodig zijn en hoe de evaluatie van beleid wordt vormgegeven.

Directie Begrotingszaken

Aandacht voor de uitvoering

Ik vraag uw speciale aandacht voor de uitvoering en de gevolgen voor burgers. In de uitvoering van beleid krijgen burgers en bedrijven direct met de overheid te maken. Zij moeten kunnen rekenen op een betrouwbare overheid. Goede uitvoering met oog voor de menselijke maat is daarbij essentieel, ook voor het vertrouwen van mensen in de overheid. Dat begint al bij de ontwikkeling van beleid. Het betekent concreet dat wij voldoende aandacht moeten besteden aan de uitvoerbaarheid van beleid, in het bijzonder door een consequente toepassing van uitvoerings- en invoeringstoetsen, zodat de effectiviteit en haalbaarheid worden geborgd.

Ons kenmerk
2022-0000002120

4. Kwaliteit financieel beheer

Het spreekt voor zich dat het financieel beheer moet voldoen aan de daaraan gestelde (kwaliteits-)eisen. Vanuit mijn wettelijke systeemverantwoordelijkheid met betrekking tot het financieel beheer van het Rijk¹⁰ vraag ik uw bijzondere aandacht voor de rechtmatigheid van uitgaven en de doelmatigheid van uw financieel beheer. Dit betekent concreet dat het aangaan van verplichtingen en het verrichten van uitgaven volgens de comptabele regelgeving moet gebeuren. Voor de naleving van deze regels zijn de beleidsdirecties van uw ministerie primair verantwoordelijk. Vervolgens ziet de directie Financieel-Economische Zaken erop toe dat uw ministerie zich aan deze regels houdt. Met betrekking tot uw financieel beheer en bedrijfsvoering is het van belang dat onvolkomenheden worden aangepakt, dat de rechtmatigheidsrisico's op een goede manier worden afgesloten en dat nieuwe problemen waar mogelijk worden voorkomen

Tot slot zie ik uit naar onze samenwerking waarbij we door de juiste keuzes te maken en geld verstandig te besteden gezamenlijk werken aan een financieel gezond Nederland waar het voor ieder goed is om te leven. Voor nu en de toekomst.

Met vriendelijke groet,
de minister van Financiën,


Sigrid A.M. Kaag

¹⁰ Artikel 4.11, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2016.