

Verplichtingenbeheer bij het Rijk

Versie december 2024, Ministerie van Financiën, Begrotingszaken/BBE/BBH

Inleiding

Dit fiche beoogt inzicht te geven in het verplichtingenbegrip op basis van artikelen [1.1](#) en [2.14](#) van de Comptabiliteitswet 2016 in relatie tot het budgetrecht van het parlement, de behandeling van verplichtingen in de begrotingsadministratie en het beheer en de verwerking van verplichtingen in de verantwoording van het Rijk. De volgende paragrafen gaan hier nader op in.

1. Financiële en juridische verplichtingen

- Een financiële verplichting is een voorwaardelijke of onvoorwaardelijke verplichting tot het doen van een kasbetaling aan een derde of een ander dienstonderdeel ([art. 1.1 CW 2016](#)).
- Een financiële verplichting ontstaat op basis van een verdrag (bijv. EU-afdrachten), wet (bijv. rijksbijdragen aan medeoverheden ingevolge de Financiële-verhoudingswet), koninklijk besluit, ministeriële regeling, overeenkomst, beschikking (bijv. toekenning subsidie) of een controleerbaar vastgelegde afspraak ([art. 2.14 CW 2016](#)). Ook een gerechtelijk vonnis kan tot een verplichting voor het Rijk leiden.
- Een controleerbaar vastgelegde afspraak met *een derde*, volgens de memorie van toelichting bij [artikel 2.14 CW](#), is bijvoorbeeld een verbintenis, een overeenkomst, een contract, een convenant of een schriftelijke opdracht met een opdrachtbevestiging. Dit worden ook wel juridische verplichtingen genoemd. Dat wil zeggen een verplichting waarbij derden buiten het Rijk zijn betrokken en waarvan de nakoming via een rechter afdwingbaar is of afgedwongen kan worden.
- Ook onderlinge verplichtingen *binnen het Rijk*, d.w.z. meestal tussen ministeries die allebei onderdeel zijn van de rechtspersoon Staat der Nederlanden (waaronder ook agentschappen en SSO's), behoren tot financiële verplichtingen. Om de hardheid van onderlinge verplichtingen voor de administratieve vastlegging voldoende te kunnen onderbouwen moeten onderlinge verplichtingen op controleerbaar vastgelegde afspraken berusten. Dit kan ook gelden voor verplichtingen van een ministerie jegens een (eigen) agentschap. Van een *juridische* verplichting is bij deze onderlinge verplichtingen geen sprake, omdat het gaat om verplichtingen binnen het Rijk (dus geen derden betrokken).
- Een bijzondere categorie verplichtingen vormen de zogenoemde garantieverplichtingen. Een garantieverplichting is een voorwaardelijke financiële verplichting van het Rijk aan een partij buiten het Rijk—die pas tot uitbetaling komt als zich bij de wederpartij een bepaalde omstandigheid (realisatie van een risico) voordoet. Waar bij een 'gewone' verplichting de kans bijna 100% is dat die tot betaling komt, is die kans bij garantieverplichtingen doorgaans kleiner en bij voorkeur nul. Zie nader over garantieverplichtingen paragraaf 7.

2. Budgetrecht van het parlement en het begrotingsbeheer

- Het budgetrecht is het recht van het parlement (de beide Kamers der Staten-Generaal) om de begrotingswetsvoorstellen van het Rijk vooraf (dat wil zeggen voorafgaand aan het moment van het aangaan van een verplichting respectievelijk het verrichten van een kasuitgave) te autoriseren en achteraf de verantwoording van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk (artikel 105 Grondwet) goed te keuren. Dit ten behoeve van de dechargeverlening over de gerealiseerde verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en over het financieel beheer dat is gevoerd door de ministeries ([artikel 2.40 CW 2016](#)). Het eerste artikellid regelt dat de begrotingen van de ontvangsten en uitgaven bij wet worden vastgesteld wat ook voor verplichtingen geldt. Dit houdt in dat de begrotingen (inclusief supplettoire begrotingen en slotwetten) de vorm van een wetsvoorstel hebben.

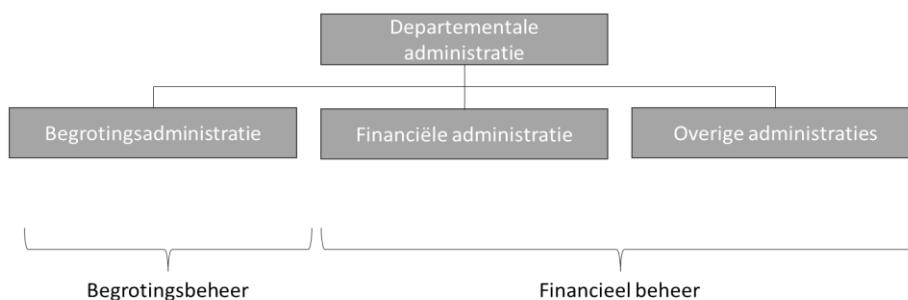
- Beide Kamers van de Staten-Generaal kunnen de begrotingswetsvoorstellen goedkeuren of afkeuren. De Tweede Kamer kan ook amenderen, de Eerste Kamer kan dit niet.
- De CW 2016 regelt een aantal elementen dat het parlementaire budgetrecht raakt, zoals [artikel 2.3 CW 2016](#) van de wet dat het parlement een maximum aan kasuitgaven en verplichtingen op het artikelniveau van de begrotingen van de ministeries en Hoge Colleges van Staat vaststelt.
- Het uitgangspunt is dat er geen verplichtingen mogen worden aangegaan en geen kasuitgaven mogen worden gedaan voordat de beide Kamers van de Staten-Generaal het begrotingswetsvoorstel hebben geautoriseerd. Zie voor meer informatie ook fiches in HAFIR over de artikelen [2.25](#), [2.27](#) en [2.28 CW 2016](#)¹, het [Budgetrecht](#)² en [Begrotingswetten](#)³.
- Gaat de minister verplichtingen aan voor een hoger bedrag of geeft hij meer geld uit dan in de begrotingswet per begrotingsartikel is goedgekeurd, dan overtreedt hij de wet en dat is onrechtmatig.
- Het onderscheid tussen het begrotingsbeheer en financieel beheer is in artikelen [3.2](#) en [3.3](#) van de CW 2016 geregeld.
- Het begrotingsbeheer (en het toezicht daarop in artikelen [4.12 – 4.16 CW 2016](#)) gaat over het beheer van de begroting(en) waarvoor een minister verantwoordelijk is, d.w.z. goede ramingen, adequate bijstellingen en informatievoorziening richting het parlement, inclusief de verantwoording (artikelen [2.25](#), [2.27](#), [2.28](#), [2.29 CW 2016](#)).
- Het financieel beheer betreft het concreet aangaan van (garantie)verplichtingen, het doen van betalingen, vorderen, buiteninvorderingstelling, kwijtschelding, het vragen van bankgaranties etc. Onderdeel hiervan is een beschrijving van de financiële processen in termen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ([art. 4.1 CW 2016](#)). Belangrijke inrichtingseisen aan de administratieve organisatie, zoals functiescheiding en interne beheersing, zijn preventief, detectief en correctief om onder andere fouten, misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude te voorkomen (zie [artikel 4 van de Regeling financieel beheer van het Rijk](#)).
- Het verplichtingenbeheer maakt onderdeel uit van zowel het begrotingsbeheer als het financieel beheer.⁴
Het parlementair budgetrecht heeft betrekking op het begrotingsbeheer, d.w.z. de voorafgaande autorisatie van de begroting van de in het begrotingsjaar aan te gane verplichtingen en te verrichten uitgaven, als ook de voorafgaande autorisatie van wijzigingen in beide. Het sluitstuk van het parlementair budgetrecht is het verlenen van decharge en heeft betrekking op de verantwoording van zowel het gevoerde begrotingsbeheer als financieel beheer. We werken met jaarlijkse begrotingen die tijdens het uitvoeringsjaar kunnen worden bijgesteld.
- De departementale financiële administratie bestaat uit drie onderdelen: 1) de begrotingsadministratie, 2) de financiële administratie (op basis waarvan onder meer de departementale verantwoordingsstaat, de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen en de saldi balans worden opgesteld waarin enerzijds begroting/budgetten en anderzijds de realisatiecijfers van de aangegane verplichtingen en gedane uitgaven en ontvangsten worden geregistreerd en 3) de overige administraties (bijv. voorschotten, leningen, schulden, projecten etc.). Zie ook [hoofdstuk 4 van de Regeling financieel beheer van het Rijk](#).

¹ [Fiche-budgetrecht-artikel-2.25-en-2.27-tweede-lid-CW-Definitief-14-mei-2024.pdf \(rijksfinancien.nl\)](#)

² [Begrotingswetten \(rijksfinancien.nl\)](#)

³ [Budgetrecht \(rijksfinancien.nl\)](#)

⁴ Naast financieel beheer zijn er nog andere beheeraspecten, zoals informatiebeheer en -beveiliging, personeelsbeheer, archiefbeheer, materieel beheer etc.



- Via een interface zijn de departementale begrotingsadministraties (vaak SAP of Oracle) gekoppeld aan IBOS, het Interdepartementaal Budgettair Overlegsysteem. IBOS ondersteunt de elektronische informatieverstrekking tussen de departementen en het ministerie van Financiën. Met als doel de uitwisseling van begrotingsinformatie tussen de FEZ en Financiën in het kader van planning en control van de rijksuitgaven.
- Het dominante begrotings- en verslaggevingsstelsel binnen de centrale overheid is de Geïntegreerde Verplichtingen-Kas-Administratie, met uitzondering van baten-lastenagenschappen.

3. Waarom een Geïntegreerde Verplichtingen-Kas-Administratie (GVKA) en wat is het?

Grote projecten in de jaren 1975-1985 bleken financieel-budgettair onbeheersbaar. Bijvoorbeeld bij de financiering van Walrus-onderzeeboten: de kern hiervan was dat Defensie telkens van jaar op jaar extra geld aan het parlement moest vragen omdat de functie-eisen aan de onderzeeërs gaandeweg steeds werden aangescherpt en men werd verrast door facturen op nog openstaande rekeningen. Deze kwestie kwam in de openbaarheid via de zo genoemde RSV-enquête, naar het Rijn Schelde Verolme concern. Dit kwam onder meer door het ontbreken van inzicht in de aangegane verplichtingen. Het kasstelsel schoot hier tekort. Daarom werd een 'dubbel slot' ingevoerd voor begroten en verantwoord op basis van kas én verplichtingen. Begin jaren '80 kwamen steeds meer vraagtekens bij het financieel beheer van het Rijk. In de periode 1985-1992 is de 'Operatie Comptabel Bestel' uitgevoerd, waarmee de GVKA is ingevoerd.

De operatie comptabel bestel was gericht op:

1. verbeteren administratieve organisatie;
2. verbeteren financiële informatievoorziening;
3. verbeteren van de presentatie en inrichting van de begroting en verantwoording, zodat het parlement beter in staat wordt gesteld om het budget- en autorisatierecht uit te oefenen (budgetflexibiliteit; inzicht in amendeerruimte van de Tweede Kamer);
4. verbeteren van de controleleerbaarheid.

Conclusie: het waarom en het doel van de GVKA is drieledig, nl.

- Uitgavenbeheersing door inzicht over beschikbare budgetten, zowel op macro- als op microniveau.
- het zicht krijgen op budgetflexibiliteit en daarmee de eventuele amendeerruimte van de Tweede Kamer en
- het afleggen van verantwoording over de realisatie van de verplichtingen en uitgaven van het Rijk. Daarnaast meer inzicht ten behoeve van beheer van de verplichtingen en uitgaven.

De kern van de GVKA is dat elke betaling (lees: het doen van uitgaven) wordt voorafgegaan door en is gekoppeld aan een aangegane verplichting. De GVKA is erop gericht dat in beginsel aan de departementale begrotingsadministratie de volgende informatie kan worden ontleend ([art. 2.13 CW 2016](#)):

- het deel van de geraamde financiële verplichtingen dat daadwerkelijk is aangegaan of ontstaan (de stand verplichtingenraming in begrotingsadministratie versus stand van nieuw aangegane verplichtingen in de verplichtingenadministratie);
- het deel van de geraamde uitgaven dat daadwerkelijk tot betaling heeft geleid (stand uitgavenraming in de begrotingsadministratie versus stand van de verrichte uitgaven in de uitgavenadministratie);
- per individueel aangegane of ontstane financiële verplichting het deel dat nog niet tot betaling heeft geleid (saldo per lopende verplichting in de administratie van individuele verplichtingen);
- het deel van de geraamde kasuitgaven waarvoor nog geen financiële verplichtingen zijn aangegaan of ontstaan;
- het deel van de geraamde kasontvangsten dat is ontvangen.

Conclusie: het ramen (in de begroting opnemen) en het daadwerkelijk aangaan van verplichtingen zijn activiteiten die samen zowel tot het domein van het begrotingsbeheer als het financieel beheer behoren. Het begroten en aangaan van verplichtingen en verrichten van uitgaven vormen binnen het kader van het parlementaire budgetrecht immers de basis voor het begroten en realiseren van verplichtingen en uitgaven.

4. Het ramen, aangaan en tenietgaan van verplichtingen

- De begroting (swet) bevat per jaar per begrotingsartikel ramingen van verplichtingen en uitgaven (van ontvangsten blijven we nu weg) voor een begrotingsjaar en soms ook toelichting in meerjarig perspectief op de verplichtingen en uitgaven. Geraamde jaarlijkse budgetten in de begrotingswetten worden na autorisatie van het parlement aangegaan als verplichtingen om uitgaven vanuit de begrotingswetten te doen. Dit wil zeggen binnen begrotingsverband (boeken binnen begrotingsverband, zie het fiche over het buitenbegrotingsverband⁵). Parlementaire *autorisatie* betreft zowel het verplichtingenbudget ([art. 2.3 CW 2016](#)) als het begrote uitgavenbedrag voor het eerstvolgende begrotingsjaar.
- Het ramen van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten geschiedt op basis van aanwezige informatie (bijvoorbeeld PxQ) en ervaringscijfers. Eis is om vooraf realistisch en consistent, d.w.z. volgens een bestendige gedragslijn, (meerjarig) te ramen. Als verplichtingenbedrag van een jaar wordt geraamd het bedrag van aan te gane verplichtingen die in dat jaar dan wel in een later jaar tot uitgaven leiden of kunnen leiden.
- Een meerjarige verplichtingenraming vermeldt enkel het bedrag dat een minister verwacht voor de komende jaren aan nieuwe verplichtingen te zullen aangaan. De meerjarige uitgavenraming weerspiegelt de bedragen die de minister van jaar tot jaar denkt uit te geven. Onder die uitgaven kunnen bedragen schuilgaan waaraan al niet meer te tornen valt op grond van in voorgaande jaren aangegane verplichtingen.
- In de regel geldt dat naarmate een raming voor een begrotingsjaar verder weg in de tijd ligt, de mate van onzekerheid, waarmee die raming is omgeven, toeneemt. Verplichtingen- en uitgavenramingen na het eerstvolgende begrotingsjaar en later zijn eerder indicatief-informatief voor het parlement (en in ieder geval geen onderwerp van autorisatie).
- In een enkel geval kan het bestaan van een (aangegane) verplichting en het bepalen van de financiële omvang lastiger zijn. In andere gevallen staat het bestaan van een aangegane verplichting wel vast, maar is minder duidelijk voor welk bedrag, bijvoorbeeld afhankelijk van het specifieke onderliggende contract of het ingezette financieel instrument. Om de financiële omvang van een verplichting te bepalen, moet prijs x hoeveelheid bekend zijn. Alle aan te gane verplichtingen moeten op basis van aanwezige informatie en ervaringscijfers zo realistisch mogelijk (meerjarig) worden geraamd of ingeschat. Dit geldt ook voor bijbehorende kasraming.
- Als de financiële omvang niet kan worden bepaald (p x q) gelden Verplichting=Kas regels (zie ook onderaan par. 5) als uitzondering op de hoofdregel van vooraf verplichtingen vastleggen. In deze gevallen vindt uiterlijk op het moment van de betaling, de vastlegging van de verplichting plaats.

⁵ [A, B, C-fiches financiële bedrijfsvoering \(rijksfinancien.nl\)](#)

- Bij twijfel of verschil van inzicht kan de directie Begrotingszaken (BBH/BBE) worden geraadpleegd, waar casuïstiek over uitzonderlijke situaties wordt behandeld en verzameld.
- Waar de GVKA vooral geraamde en gerealiseerde stroomgrootheden vastlegt, d.w.z. verplichtingen, uitgaven en ontvangsten gedurende *een bepaalde periode*, kent de financiële administratie ook gegevens *op een bepaald moment*, de zo genoemde balansgegevens (standgrootheden). Zo bevat de saldibalans de weergave van de stand van financiële activa en passiva op een bepaald moment. Elke maand levert elk ministerie de maandelijkse saldibalans aan bij de Rijkshoofdboekhouding van het ministerie van Financiën. De saldibalans per ultimo van een begrotingsjaar is conform [model 3.31 van de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften](#) een verplicht onderdeel van de jaarverantwoording. Deze financiële informatie moet conform [artikel 3.8 van de CW 2016](#) betrouwbaar, ordelijk en actueel zijn.
- De balanspost 'openstaande verplichtingen' op enig moment is indicatief voor de hoogte van de uitgaven die in de (verre) toekomst zullen plaatsvinden. Dit gegeven is dus belangrijk om te betrekken bij de beoordeling van de zo genoemde budgetflexibiliteit waarover elk beleidsartikel onder de noemer 'waarvan juridisch verplicht' in de begroting rapporteert. Het is dus van belang openstaande verplichtingen actueel, juist en volledig te beheren.
- Een aparte categorie verplichtingen vormen de zo genoemde garantieverplichtingen. Zie hiervoor paragraaf 7.
- De meest voorkomende manier waarop een verplichting afloopt/vervalt/tenietgaat/eindigt is door het doen van betaling(en) die met die verplichting samenhangt. In de financiële administratie wordt de daar geregistreerde nog openstaande verplichting verminderd ('afgeboekt') met de 'restante bedragen in financiële administratie' die niet tot uitbetaling zullen komen door koersverschillen, ramingsverschillen, etc..

5. Het vastleggen van verplichtingen

- Ingevolge [artikel 20](#) van de Regeling financieel beheer van het Rijk (RFB) moet - voorafgaand aan betaling - een financiële verplichting worden vastgelegd in de financiële administratie. Bovendien moet die verplichting van een einddatum worden voorzien. Van een financiële verplichting wordt een kasraming gemaakt. Ook deze kasraming wordt vastgelegd, evenals van mutaties in de financiële verplichting en de kasraming daarvan.
- Die kasraming is meerjarig bij gespreide betaling over een aantal jaren (meerjarige financiële verplichting). De aangegane verplichting wordt voor het gehele bedrag vastgelegd, waarbij de verwachte kasuitgaven over de betreffende jaren worden geraamd. De kern van de hoofdregel 'vooraf verplichtingen vastleggen' is dat betalingen worden gerelateerd aan de eerder aangegane verplichtingen. Geen enkele betaling mag dus onverplicht geschieden.
- Een voorbeeld van vastlegging van een verplichting voor het instrument subsidies. Stel, er is een subsidieregeling met 100 budget ten behoeve van de subsidieontvangers. Dan wordt de verplichting vastgelegd op het moment dat er een beschikking per betreffende aanvrager wordt afgegeven. Er wordt dus een afzonderlijke verplichting per subsidieontvanger vastgelegd, en niet voor 100 totaal subsidiebudget. Ook moet een verplichting zo snel mogelijk in de administratie vastgelegd worden, zodra de beschikking wordt verstuurd. De contracten worden vastgelegd zodra deze zijn overeengekomen en getekend.
- Positieve bijstellingen van in een eerder jaar aangegane verplichtingen worden opgevat als aangegane verplichtingen in het jaar waarin de bijstellingen plaatsvinden. Hier is sprake van als de omvang van een aangegane verplichting toeneemt als gevolg van bijvoorbeeld een indexclausule in een contract.
- Negatieve bijstellingen van in een eerder jaar aangegane verplichtingen komen aan de orde in paragraaf 8. Hiervan is sprake als de omvang van een aangegane verplichting afneemt als gevolg van bijvoorbeeld minder afname, lagere prijzen, koerswijziging of vervallen van verplichting.
- [Artikel 21 RFB](#) regelt een aantal algemene en bijzondere categorieën financiële verplichtingen waarvoor een uitzondering mag gelden. Deze uitzondering houdt in dat er vooraf geen verplichting in de financiële administratie hoeft te worden vastgelegd, maar dat met het moment van betalen de verplichting wordt vastgelegd. Deze bepaling staat bekend onder de noemer verplichtingenbedrag=kasbedrag, kortweg V=K.
- V=K is doelmatig en daarom toegestaan, wanneer er onder een beleidsartikel veel financiële handelingen plaatsvinden met relatief kleine bedragen per handeling. De volatiliteit in de

uitgaven is van jaar tot jaar dan gering, waardoor vanuit begrotingsbeheersing de verplichtingenbenadering geen toegevoegde waarde heeft. Dat laat onverlet dat vanuit financieel beheer het registeren van een verplichting wel van belang blijft: zou de registratie van een nog openstaande verplichting ontbreken, dan is het risico dat de betaling van openstaande verplichtingen buiten beeld raakt niet denkbeeldig.

6. Geschatte budgetflexibiliteit

- Zoals hiervoor uiteengezet is inzicht in het beslag van de in het verleden aangegane verplichtingen op de begrote uitgaven o.a. van belang voor het kunnen bepalen van de amendeerruimte. Niet alleen de last van het verleden is hiervoor belangrijk, maar ook een schatting van andere factoren die het kasbeslag beïnvloeden. Daarvoor is het begrip geschatte budgetflexibiliteit in het leven geroepen waaraan de volgende berekeningswijze per begrotingsartikel is verbonden.
- Van de ramingen van de programma-uitgaven worden in procenten van het uitgaventotaal per artikel voor het begrotingsjaar t vermeld:
 1. het bedrag dat *juridisch* is verplicht. Als peildatum voor de omvang van de juridische verplichte kasuitgaven wordt 1 januari van het begrotingsjaar (t) genomen. Dat betekent dat de opstelling van de begroting voor jaar t (in de zomer van jaar t-1) ook rekening houdt met de juridische verplichte kasuitgaven die nog in de tweede helft van het jaar t-1 zullen worden aangegaan en dus tot een kasbeslag leiden in het begrotingsjaar t. Het feit bijvoorbeeld dat een subsidieregeling recht geeft op een subsidie betekent niet automatisch dat het hiervoor geraamde bedrag volledig als 'juridisch verplicht' kan worden aangemerkt. Mogelijk biedt een patroon van daadwerkelijke aanvragen, toekenningen en verplichtingen op 1 januari een goed aanknopingspunt voor het inschatten van dit percentage;
 2. het bedrag dat *bestuurlijk* is gebonden/verbonden op grond van bestuursovereenkomsten, convenanten met koepels en/of decentrale overheden, politieke toezeggingen e.d. (een voorbeeld van een zogenaamde niet uit de balans blijvende post);
 3. het bedrag dat *beleidsmatig* is gereserveerd.

In beginsel tellen de categorieën a, b en c op tot 100%. Doen ze dat niet, dan is er nog de laatste categorie;

4. nog niet ingevuld dan wel vrij te besteden.

7. Bijzondere verplichtingen: garantieverplichtingen

- Een garantieverplichting is een voorwaardelijke financiële verplichting van het Rijk aan een partij buiten het Rijk, die pas tot uitbetaling komt als zich bij de wederpartij een bepaalde omstandigheid (realisatie van een risico) voordoet. Waar bij een 'gewone' verplichting de kans bijna 100% is dat die tot betaling komt, is die kans bij garantieverplichtingen doorgaans kleiner en bij voorkeur nul.
- Bij het ramen, aangaan, tenietgaan en registreren van garantieverplichtingen wordt hetzelfde gehandeld als bij 'gewone' verplichtingen, zij het dat het ramen van uitgaven als gevolg van een ingeroepen garantie een inschatting van de kans van het optreden van het ermee verbonden risico veronderstelt. Aangezien het bij garanties nog wel eens gaat om een verplichtingen die het karakter hebben van een voorziening met verzekeringskenmerken is de uitgavenraming extra lastig. Juist vanwege die onvoorspelbaarheid is zo'n garantie bij de Staat ondergebracht. Van het al te expliciet zijn over de verwachte uitgaven kan bovendien een verkeerd signaal uitgaan naar degene te wiens behoeve de garantie wordt afgegeven.
- Wat betreft de registratie van in de (begrotings)administratie geldt dat deze garantieverplichtingen dus identiek worden behandeld als 'gewone' verplichtingen. De post

'openstaande andere verplichtingen' op de saldibalans vermeldt de stand per balansdatum en heet nu 'openstaande garantieverplichtingen'.

8. Negatieve bijstellingen van verplichtingen

- Een verhoging of verlaging (bijstelling) van een verplichting houdt in dat het bedrag van de aangegane verplichting en de raming van de hieruit voortvloeiende kasbetaling(en) worden aangepast, zonder dat er in juridische zin sprake is van een nieuwe verplichting. Voorbeelden van redenen voor een bijstelling van de verplichting zijn indexaties of koersrisico's, die vaak leiden tot positieve bijstellingen, d.w.z. een hoger verplichtingenbedrag. Een reden voor een negatieve bijstelling kan zijn dat een tegenpartij een (leverings)verplichting niet of niet geheel nakomt. Op het moment dat blijkt dat een deel van de oorspronkelijk aangegane verplichting onherroepelijk niet tot betaling zal komen, wordt dat deel in de financiële administratie verlaagd en afgeboekt van de stand openstaande verplichtingen. Dit betekent dat ook de kasraming van de financiële verplichting met dat bedrag wordt verlaagd.
- Indien in het huidige jaar een in een voorafgaand jaar aangegane verplichting onherroepelijk is verlaagd (vrijval), dient in het lopende jaar de stand aan openstaande verplichtingen in de saldibalans neerwaarts te worden bijgesteld. Omvangrijke bijstellingen van aangegane verplichtingen moeten op grond van de RBV worden toegelicht. Deze lijn is helder en hierover bestaat in de praktijk geen discussie.
- Tot op dit moment wordt de regelgeving wat betreft het in de departementale verantwoordingsstaat (realisatiecijfers voor de stroom aangegane verplichtingen) al dan niet kunnen salderen van negatieve bijstellingen op verplichtingen uit voorgaande jaren op twee manieren uitgelegd. Zodoende verwerken departementen negatieve bijstellingen van in eerdere begrotingsjaren aangegane verplichtingen op twee verschillende manieren:
 1. deze worden in de departementale verantwoordingsstaat (kolom verplichtingen) gesaldeerd met gerealiseerde verplichtingen die in het lopende jaar zijn aangegaan, en het nettobedrag van de aangegane verplichtingen wordt dan opgenomen in de verantwoordingsstaat. Zodoende wordt er dus extra verplichtingenruimte gecreëerd in het lopende jaar; dan wel
 2. deze worden alleen verantwoord als een vermindering van de stand van de openstaande verplichtingen op de saldibalans, en het brutobedrag van de gerealiseerde (lees: aangegane) verplichtingen wordt opgenomen in de verantwoordingsstaat.
- De raming van verplichtingen of de bijstelling daarvan in suppletoire begrotingen wordt ook op deze twee verschillende methoden verwerkt.
- In de RBV 2025 en later in de Regeling financieel beheer van het Rijk, wordt methode 2 voorgeschreven voor negatieve bijstellingen van verplichtingen (zowel 'gewone' als garantieverplichtingen) uit voorgaande jaren. Dit geldt zowel voor de begroting (ramingscijfers) als voor de verantwoording (realisatiecijfers).
- Een negatieve bijstelling als gevolg van vrijval dient alleen te worden verwerkt in de balanspost 'openstaande verplichtingen' (standgrootheid) en niet in de departementale verantwoordingsstaat (stroomgrootheid). Ultimo dat jaar moet er een correcte stand van de openstaande verplichtingen, zowel 'gewone' als garantieverplichtingen, uit de administratie blijken.
- Onder negatieve bijstellingen, die niet het gevolg van vrijval zijn, wordt onder andere verstaan: bijstellingen als gevolg van bijvoorbeeld overboekingen, bijstellingen binnen een lopend project of regeling, waarbij de afspraak (bijvoorbeeld met de Kamer) is om de vrijvallende verplichtingenruimte beschikbaar te houden, en technische bijstellingen zoals koerswijzigingen. Deze negatieve bijstellingen mogen dus nog wel worden gesaldeerd in de departementale verantwoordingsstaat en de budgettaire tabellen.
- Negatieve bijstellingen (vrijval) van aangegane verplichtingen binnen hetzelfde begrotingsjaar en binnen hetzelfde begrotingsartikel mogen wel worden verwerkt (gesaldeerd) in het verplichtingenbudget van dat jaar.
- Als het op dit moment voor een departement (nog) niet mogelijk is om in de geautomatiseerde financiële systemen dit te verwerken, dient deze post ten behoeve van de te vermelden cijfers

in het jaarverslag extra-comptabel, via een handmatige exercitie, te worden bepaald. In dat geval geldt, in het kader van doelmatigheid, voor negatieve bijstellingen van overige verplichtingen een grensbedrag van 25 miljoen euro en hoger. Voor deze mutaties dient uitgezocht te worden in hoeverre sprake is van vrijval van verplichtingen die in eerdere jaren zijn aangegaan. Deze mutaties mogen dan niet worden gesaldeerd in de realisatiestanden. Dit betekent dat in deze situatie voor alle negatieve bijstellingen van overige verplichtingen groter dan of gelijk aan 25 miljoen euro in een begrotingsjaar moet worden bepaald of er sprake is van vrijval van een verplichting die in een eerder jaar is aangegaan.

- Indien het systeemtechnisch wel mogelijk is om vrijval door negatieve bijstellingen van verplichtingen uit voorgaande jaren te bepalen, mogen deze niet worden gesaldeerd in de realisatie van de budgettaire tabellen en de departementale verantwoordingsstaat.

Voor de te hanteren werkwijze bij negatieve bijstellingen van garantieverplichtingen wordt verwezen naar het betreffende [fiche op Hafir](#).