

## Fiche financiële beleid- en bedrijfsvoering

Versie 7 februari 2019, Ministerie van Financiën, Begrotingszaken/BBH

### Boeken buiten begrotingsverband (Administratief beheersinstrument)

#### **Wat is boeken buiten begrotingsverband (bbv)?**

Bbv is het boeken van handelingen die betrekking hebben op het financieel beheer, zoals de financiële verplichtingen, betalingen, en ontvangsten op een rekening in de financiële administratie, waarvan het saldo **niet** wordt opgenomen in een begrotingsartikel in een begrotingsstaat (artikel 1.1. van de CW 2016). Reden is dat de betreffende uitgaven of ontvangsten later met een ander onderdeel van het Rijk of met een derde worden verrekend.

Het boeken van buiten begrotingsverband van uitgaven of ontvangsten is in beginsel mogelijk op basis van artikel 2.17 van de CW 2016. Dit artikel vormt een uitzondering op het begrotingsbeginsel van universaliteit op grond van artikel 2.16 van de CW 2016. Het beginsel van universaliteit (hoofdregel) houdt in dat alle uitgaven en ontvangsten van het Rijk *in* de begroting worden opgenomen. Dat beginsel is van groot belang voor het budgetrecht van de Staten-Generaal. De essentie van het budgetrecht is dat het aangaan van verplichtingen, het doen van betalingen en het boeken van ontvangsten van het Rijk past binnen een vooraf door het parlement vastgesteld maximum. Het gevolg van bbv is dat de betrokken handelingen ten aanzien van het financieel beheer buiten de begrotingscontrole van de Staten-Generaal blijven, omdat deze boekingen *vooraf* niet via de begrotingsstaten voor de autorisatie aan het parlement wordt voorgelegd.

Het budgetrecht wordt achteraf wel gewaarborgd, omdat de uitgaven en ontvangsten die buiten begrotingsverband worden geboekt terugkomen in de saldi van de rekeningen buiten begrotingsverband in de saldibalans, die deel uitmaakt van het financieel jaarverslag, waarmee verantwoording aan het parlement wordt afgelegd. Dit is echter achteraf. Om die reden dient bbv beperkt te blijven tot situaties genoemd in artikel 2.17 van de CW 2016.

Openstaande saldi op rekeningen buiten begrotingsverband hebben aan het eind van een jaar geen invloed op de begroting van het nieuwe jaar. Pas als op een zeker toekomstig moment (soms pas na een aantal jaar) duidelijk wordt of is dat definitief een positief of negatief saldo op de rekening zal resteren, wordt dat saldo alsnog in de dan lopende begroting te worden opgenomen en aan de Staten-Generaal voorgelegd (artikel 2.17, derde lid van de CW 2016). Bij een goed beheer van een rekening buiten begrotingsverband zal zo'n situatie sporadisch voorkomen.

#### **Wanneer is bbv verplicht?**

Bbv op basis van artikel 2.17 van de CW 2016 is in beginsel facultatief (mogelijkheid). Het boeken buiten begrotingsverband van alle aan de Staat *toevertrouwde* financiële middelen (ontvangsten) en daarmee samenhangende uitgaven is *echter verplicht* op grond van artikel 2.17, vierde lid, van de CW 2016. Toevertrouwde waarden/middelen zijn (nog) **geen** eigendom van het Rijk. Bij de toevertrouwde middelen gaat het om eigendommen van derden waarvan in redelijkheid mag worden verwacht dat het Rijk deze verantwoord beheerd of bewaard. Daarbij is te denken aan in beslag genomen middelen van derden die in rekening-courant bij het Rijk worden aangehouden. Het Rijk heeft hier alleen een bancaire functie - gelden die in de consignatiekas zijn gedeponneerd e.d. Ook kan worden gedacht aan in beslag genomen zaken of middelen door Openbaar Ministerie die vervolgens door Domeinen Roerende Zaken worden bewaard of beheert. Daar is te denken aan in beslag genomen goederen die snel kunnen bederven, zoals levensmiddelen. Er wordt dan voor gekozen die goederen te verkopen om een waardedaling te voorkomen. Deze middelen die in beheer van het Rijk komen, worden als toevertrouwde gelden aangemerkt. Het Rijk (Domein Roerende Zaken) beheert die middelen tijdelijk voor derde partijen.

#### **Wanneer is bbv mogelijk?**

Doorberekeningen van uitgaven en ontvangsten *kunnen* volgens artikel 2.17, eerste lid, van de CW 2016 buiten begrotingsverband worden geboekt, indien deze worden doorberekend ten laste van of ten gunste van een:

#### ***Disclaimer:***

*Dit fiche is een informatief document ter toelichting van enkele comptabele onderwerpen. Het dient dus alleen als hulpmiddel en heeft **geen** status van juridische regelgeving of bestuurlijke afspraak.*

- andere begroting van het Rijk (artikel 2.17, eerste lid, onder a, CW 2016). Denk aan de zorgtoeslagen die de Belastingdienst (A) aan de burgers (C) toekent en uitkeert ten behoeve van het ministerie van SZW;
- andere publiekrechtelijke rechtspersoon of een rechtspersoon met een wettelijke taak (artikel 2.17, eerste lid, onder b, CW 2016). Voorbeelden van ontvangsten zijn de inning door het CJIB van achterstallige boetes en ambtshalve premies van personen die geen zorgverzekering hebben afgesloten;
- derde, niet zijnde een andere staat of een volkenrechtelijke organisatie, de minister die het aangaat of het college uitsluitend is belast met de administratieve verwerking van de uitgaven of ontvangsten (artikel 2.17, eerste lid, onder c, CW 2016). Denk aan detachering van medewerkers of doorberekeningen aan de RWT's, ZBO's of ten behoeve van werknemers van het Rijk. Er is sprake van een louter doorgeefluikfunctie, bijvoorbeeld onkostendeclaratie van werknemers ingediend bij en betaald door een ministerie die door derden (bijv. EU) aan het ministerie worden vergoed;
- andere staat of een volkenrechtelijke organisatie, de minister die het aangaat of het college uitsluitend afspraken uitvoert die voortvloeien uit een verdrag, een besluit van een volkenrechtelijke organisatie of een internationale afspraak die controleerbaar is vastgelegd. (artikel 2.17, eerste lid, onder a, CW 2016).  
Voorbeelden van uitgaven en ontvangsten die voor een andere staat of supranationale overheid worden verricht of geïnd zijn o.a. uitgaven die het Ministerie van Defensie voor NAVO-partners verricht en invoerrechten die het Ministerie van Financiën int ten behoeve van de Europese Gemeenschappen. Een ander voorbeeld betreft de (subsidie)gelden van de Europese Commissie. Deze gelden vallen niet onder het budgetrecht van het Parlement, omdat het Parlement de Europese subsidies dus mag besteden aan een ander doel.

Onder b, c en d gaat het dus om doorberekening aan externe partijen.

Artikel 2.17, tweede lid, regelt dat als met toepassing van artikel 2.17, eerste lid, van de CW 2016, uitgaven en of ontvangsten buiten begrotingsverband worden geboekt, dat ook de doorberekeningen die met die uitgaven of ontvangsten samenhangen, buiten begrotingsverband worden geboekt. Volgens derde lid van dit artikel worden de uitgaven en ontvangsten die buiten begrotingsverband zijn geboekt, alsnog binnen begrotingsverband geboekt in het jaar waarin wordt geconcludeerd dat een doorberekening niet plaatsvindt.

*Met Bbv* kunnen dubbele boekingen worden voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld bij onderlinge bijdrageconstructies (tussen ministeries), bij uitbesteding van beleidsuitvoering en bedrijfsvoering aan andere ministeries. Bbv bij de genoemde constructies leiden tot dubbele boekingen in de rijksbegroting. Dit "opblazen" van de rijksbegroting door dubbele boekingen leidt niet tot een beter inzicht in de samenstelling en de omvang van de rijksbegroting. Voor de nodige inzicht moeten de dubbele boekingen macro-budgettair apart in beeld worden gehouden om in de Miljoenennota en het Financieel jaarverslag van het Rijk op het totaalniveau van de rijksbegroting een betrouwbaar (geconsolideerd) beeld van gerealiseerde (externe) uitgaven en ontvangsten te kunnen presenteren. Deze dubbele boekingen zijn onwenselijk, omdat deze dus tot extra administratieve inspanningen leiden en het inzicht in de rijksbegroting kunnen vertroebelen.

Voor het gebruik van rekeningen buiten begrotingsverband bij uitbesteding van beleidsuitvoering en/of bedrijfsvoering wordt verwezen naar het Fiche *Comptabele opties voor uitbesteding van beleidsuitvoering en/of bedrijfsvoering*.

#### Relevante regelgeving

Artikelen 1.1. (Begrippen; definitie bbv), 2.16 en 2.17 (Afwijking universaliteit: boeken buiten begrotingsverband) van de CW 2016.

#### Relevante aspecten vanuit financiële beheersing en financieel beheer

Administratie

Audit

**Disclaimer:**

*Dit fiche is een informatief document ter toelichting van enkele comptabele onderwerpen. Het dient dus alleen als hulpmiddel en heeft **geen** status van juridische regelgeving of bestuurlijke afspraak.*

- |   |   |
|---|---|
| <input checked="" type="checkbox"/> Autorisatie/budgetrecht   | <input checked="" type="checkbox"/> Financieel beheer                 |
| <input type="checkbox"/> Beleidscontrol                       | <input type="checkbox"/> Materieelbeheer                              |
| <input type="checkbox"/> Beleidsuitvoering                    | <input checked="" type="checkbox"/> Ministeriële verantwoordelijkheid |
| <input checked="" type="checkbox"/> Begrotingsbeheer          |   |
| <input type="checkbox"/> Begrotings- en verantwoordingsproces |   |

### **Administratie**

*Bbv* van uitgaven of schulden gebeurt op aparte rekeningen binnen de financiële administratie, als deze met een ander onderdeel van het Rijk of met een derde worden verrekend. Deze uitgaven en ontvangsten worden ook wel intra-comptabele vorderingen of intra-comptabele schulden genoemd. Dergelijke rekeningen worden ook wel derden-rekeningen genoemd. Op deze rekeningen wordt de financiële verhouding met derden of met andere onderdelen van het Rijk geregistreerd. Het gaat hierbij om uitgaven en ontvangsten waarvoor het ministerie een doorgeefluikfunctie heeft.

De normale procedures en regels voor het financieel beheer en de financiële administratie zijn van toepassing, evenals die voor de controle/audit.

In administratief opzicht is het enige verschil met rekeningen *binnen* begrotingsverband, dat de saldi op de rekeningen **buiten** begrotingsverband **niet** (op een artikel) in de begrotingsstaat en de verantwoordingsstaat worden opgenomen. De saldi op rekeningen buiten begrotingsverband worden **wel** in de saldibalans opgenomen (het zijn standenrekeningen).

Een positief saldo van uitgaven en ontvangsten – meer uitgaven dan ontvangsten – betekent in feite dat nog niet alle verrichte uitgaven met derden zijn verrekend. Er resteert dan een vordering op die derden (activapost op de saldibalans). Een negatief saldo van uitgaven en ontvangsten – meer ontvangsten dan uitgaven – betekent in feite dat nog niet alle geïncasseerde ontvangsten met derden zijn verrekend. Er resteert dan een schuld aan die derden (passivapost op de saldibalans).

### **Audit**

De controle door de Auditdienst Rijk (ADR) en/of de Algemene Rekenkamer (AR) van de rekeningen buiten begrotingsverband vindt plaats via de controle van de betrokken saldibalansposten (*Uitgaven/Vorderingen buiten begrotingsverband* en *Ontvangsten/Schulden buiten begrotingsverband*). Daarbij zou kunnen blijken dat het financieel beheer van bepaalde rekeningen buiten begrotingsverband tekortschiet. In dat geval kan er voor de betrokken minister aanleiding zijn in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag over het financieel beheer dat met die rekeningen samenhangt, te rapporteren.

Ook het eventueel in strijd met de CW 2016 toepassen van dit instrument wordt in de (rechtmatigheids)controle door de ADR en de AR betrokken.

### **Autorisatie/budgetrecht, Ministeriële verantwoordelijkheid**

De uitgaven en ontvangsten op rekeningen buiten begrotingsverband worden *niet vooraf* door de Staten-Generaal geautoriseerd. De saldi op die rekeningen per 31 december van een jaar worden in de saldibalans opgenomen (posten *Uitgaven/Vorderingen buiten begrotingsverband* en *Ontvangsten/Schulden buiten begrotingsverband*) en daarmee bij de dechargeverlening betrokken. Op die wijze wordt achteraf verantwoording afgelegd aan de Staten-Generaal. De ministeriële verantwoordelijkheid geldt derhalve wel voor deze rekeningen.

### **Begrotingsbeheer**

Openstaande saldi op rekeningen buiten begrotingsverband hebben aan het eind van een jaar geen invloed op de begroting van het nieuwe jaar. Pas als op een zeker toekomstig moment (soms pas na een aantal jaar) duidelijk wordt of is dat definitief een positief of negatief saldo op de rekening zal resteren, dient dat saldo alsnog in de dan lopende begroting te worden opgenomen en aldus aan de Staten-Generaal te worden voorgelegd (artikel 2.17, derde lid van de CW 2016). Bij een goed beheer van een rekening buiten begrotingsverband zal zo'n situatie sporadisch voorkomen.

Saldi op rekeningen buiten begrotingsverband worden op dezelfde wijze als saldi op rekeningen binnen begrotingsverband betrokken in de berekening van het *EMU-tekort* en de *EMU-schuld*. In het algemeen zal het echter niet om substantiële bedragen gaan. Vanuit EMU-optiek is het van belang dat in elk geval de rekeningen buiten begrotingsverband waarop wel substantiële saldi kunnen ontstaan, door DGRB (de IRF en BZ/BBL) goed worden gemonitord.

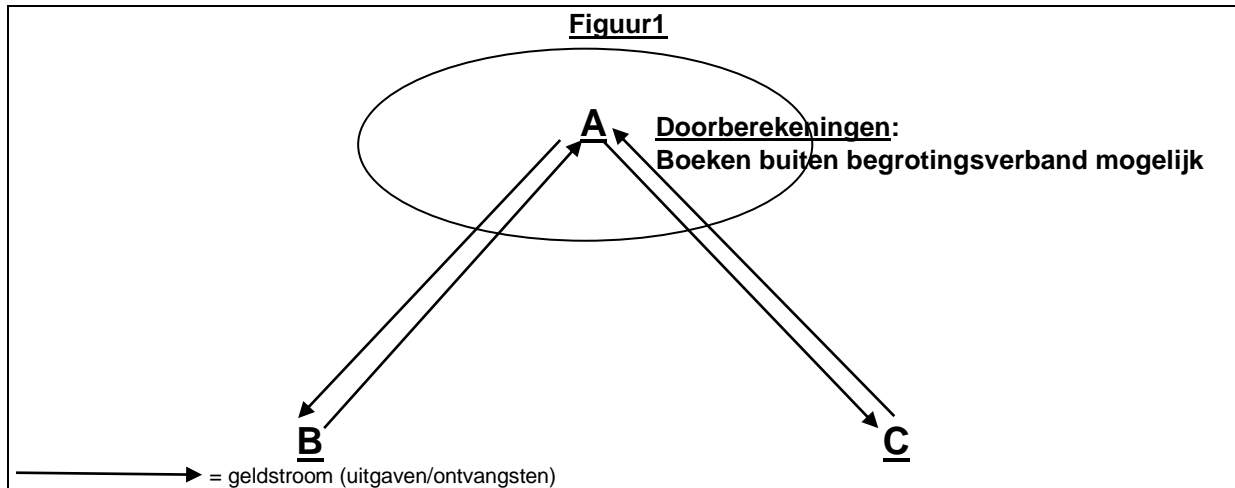
### **Disclaimer:**

*Dit fiche is een informatief document ter toelichting van enkele comptabele onderwerpen. Het dient dus alleen als hulpmiddel en heeft **geen** status van juridische regelgeving of bestuurlijke afspraak.*

## Financieel beheer

### Doorberekeningen

Uit de tekst van het eerste en het tweede lid van artikel 2.17, in samenhang met artikel 2.16 van de CW 2016, blijkt dat het bij het boeken buiten begrotingsverband moet gaan om het boeken van uitgaven en ontvangsten die het karakter van een doorberekening hebben, dat wil zeggen het moet gaan om een financiële transactie die via een intermediaire partij (niet-zijnde een bank) plaatsvindt. Er moet sprake zijn van drie partijen in een financiële driehoeksrelatie: B – A – C, waarbij A de intermediaire partij is, bij wie de doorberekeningen plaatsvinden. Zie figuur 1. Alleen bij A kan daarom sprake zijn van boeken buiten begrotingsverband.



Partij A is een ministerie (of onderdeel daarvan, zoals een agentschap) of een college. Zie aanhef van eerste lid van artikel 2.17 CW 2016 (= “Onze Ministers of de colleges”).

Partijen B en C kunnen zijn:

- a. een ander ministerie of college. Zie onderdeel a van eerste lid van artikel 2.17 CW 2016 (= “ten laste of ten gunste van een andere begroting van het Rijk”);
- b. een publieke organisatie. Zie onderdeel b van eerste lid van artikel 2.17 CW 2016 (= “een andere publiekrechtelijke rechtspersoon of een rechtspersoon met een wettelijke taak”; dus bijvoorbeeld een decentrale overheid, een ZBO of een RWT);
- c. een andere derde partij. Zie onderdeel c van eerste lid van artikel 2.17 CW 2016 (= “een derde, niet zijnde een andere Staat of een volkenrechtelijke organisatie; dus in feite een private organisatie of een natuurlijke persoon);
- d. internationale publieke organisatie. Zie onderdeel d van eerste lid van artikel 2.17 CW 2016 (= “een andere Staat of een volkenrechtelijke organisatie”; voorbeelden van volkenrechtelijke organisaties zijn: de EU, VN, NAVO, IMF).

### Wanneer is sprake van een doorberekening?

Als partij B via ministerie/agentschap/college A een uitgave doet aan partij C, dan kan A het ontvangen bedrag (van B) en het doorberekende (of doorbetaalde) bedrag (aan C) buiten begrotingsverband boeken. Dat geldt ook voor de situatie waarbij C via A een bedrag aan B betaalt, bijvoorbeeld als een natuurlijk persoon of een private organisatie (een belasting- of heffingsplichtige) een belasting, premie, retributie of boete (via A aan B) betaalt.

Er wordt van uitgegaan dat A, als doorberekenende partij, slechts optreedt als “doorgeefluik”. A verricht dan voornamelijk financieel-administratieve handelingen, maar neemt in beginsel geen aanvullende beleidsmatige maatregelen met betrekking tot de doorberekening.

Doorberekeningen kunnen zowel betrekking hebben op bedrijfsvoeringsuitgaven/-ontvangsten als op programma-uitgaven/ontvangsten. Bij bedrijfsvoeringsuitgaven/ontvangsten valt te denken aan doorberekeningen bij gezamenlijke inkoop van materieel of van diensten binnen de rijksdienst, bijvoorbeeld in het kader van het zogenaamde categoriemanagement. Bij programma-uitgaven/ontvangsten valt te denken aan subsidies die door (beleidsverantwoordelijk) ministerie B via (beleidsuitvoerend) ministerie A aan de uitkeringsgerechtigden C (natuurlijke personen, bedrijven,

### Disclaimer:

Dit fiche is een informatief document ter toelichting van enkele comptabele onderwerpen. Het dient dus alleen als hulpmiddel en heeft **geen** status van juridische regelgeving of bestuurlijke afspraak.

e.d.) worden uitgekeerd (doorberekend) of aan belastingen en andere heffingen die belastingplichtigen (C) via A aan B betalen. Zie ook het Fiche *Comptabele opties voor uitbesteding van beleidsuitvoering en/of bedrijfsvoering*.

Doorberekeningen vinden bij A plaats, niet bij B of C, dus boeken buiten begrotingsverband kan alleen bij A aan de orde zijn en niet bij B of C als dat een ander ministerie of college is. Bij B en C is er immers geen sprake van een doorberekening.

Voor doorberekeningen op grond van de onderdelen a en b (van artikel 2.17 van de CW 2016) gelden geen verdere voorwaarden. Voor doorberekeningen op grond van de onderdelen c en d, geldt echter een aanvullende voorwaarde ter bepaling of buiten begrotingsverband kan worden geboekt. In onderdeel c geldt als aanvullende voorwaarde dat ministerie/college A *uitsluitend belast mag zijn met de administratieve verwerking van de uitgaven en de ontvangsten* (ten behoeve van B of C). Hiermee wordt invulling gegeven aan de doorgeefluik-functie van A, zoals hierboven al vermeld.

De aanvullende voorwaarde in onderdeel d betreft de vrij specifieke situatie, waarin het om doorberekeningen gaat aan een andere Staat of aan een volkenrechtelijke organisatie. De aanvullende voorwaarde luidt: “en Onze Minister die het aangaat of het college uitsluitend afspraken uitvoert die voortvloeien uit een verdrag, een besluit van een volkenrechtelijke organisatie of een internationale afspraak die controleerbaar is vastgelegd”.

#### **Betrokkenheid vakdepartement**

In het algemeen zal een beleidsdirectie of een interne uitvoeringsorganisatie beheersmatig verantwoordelijk zijn voor een rekening buiten begrotingsverband. FEZ toetst vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het financieel beheer en de financiële administraties, of dit instrument mag worden toegepast (rechtmatigheid) en of de toepassing doelmatig is. De ADR is belast met de interne controle/audit van dit instrument.

#### **Betrokkenheid Ministerie van Financiën**

De IRF is primair budgettair betrokken bij (mutaties op) rekeningen buiten begrotingsverband. In de praktijk kan die betrokkenheid worden beperkt tot die rekeningen waarop aan het eind van een jaar budgettair relatief substantiële saldi kunnen resteren (substantieel vanuit EMU-perspectief). Betrokkenheid van BZ/BBL bij het budgettaire aspect kan daarom gewenst zijn. BZ/BBH kan zondig in adviserende zin vanuit de toepassing van regelgeving betrokken worden bij de beoordeling, met name bij het toepassen van dit instrument in nieuwe situaties.

#### **Betrokkenheid Tweede Kamer/Eerste Kamer**

Er is geen sprake van betrokkenheid van de Staten-Generaal bij rekeningen buiten begrotingsverband in het kader van het reguliere begrotingsproces (begrotingswetsvoorstellen en budgettaire nota's). De uitgaven en ontvangsten op die rekeningen worden dus niet vooraf geautoriseerd (geen budgetrecht). Wel worden de Staten-Generaal via de saldibalans (opgenomen in het jaarverslag) achteraf geïnformeerd en daarmee worden deze rekeningen via de saldibalans betrokken bij de jaarlijkse dechargeverlening over het gevoerde financieel beheer. Bij een tekortschietend financieel beheer en bij een onrechtmatig gebruik van het instrument kunnen de Staten-Generaal worden geïnformeerd via de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag en via het rapport van de AR over het verantwoordingsonderzoek.

#### **Betrokkenheid Algemene Rekenkamer**

De AR is in het kader van haar wettelijk taak belast met het onderzoek naar de toepassing van dit instrument. Zie ook bij *Relevante aspecten vanuit financiële beheersing en financieel beheer, onderdeel Audit*.

#### **Disclaimer:**

*Dit fiche is een informatief document ter toelichting van enkele comptabele onderwerpen. Het dient dus alleen als hulpmiddel en heeft **geen** status van juridische regelgeving of bestuurlijke afspraak.*