

## Fiche over de uitvoering van financieel beleid en de bedrijfsvoering

Versie 5 augustus 2020, Ministerie van Financiën, Begrotingszaken/BBH

### Opties voor uitbesteding van het financieel beleid en bedrijfsvoering van het Rijk

#### Uitbesteding van beleidsuitvoering en de bedrijfsvoering

De ontwikkeling van het beleid, de uitvoering van het beleid en de bedrijfsvoering binnen het Rijk worden niet meer altijd integraal door één ministerie verricht, omdat delen van deze processen steeds meer worden uitbesteed aan andere (interne of externe) organisaties. Het (beleids)verantwoordelijke ministerie schakelt vaak onder meer op grond van doelmatigheidsoverweging een andere organisatie in bij de uitvoering van het beleid of de bedrijfsvoering. Bij een andere organisatie valt te denken aan: een dienstonderdeel of een agentschap van een ander ministerie, een decentrale overheid (zoals de gemeente of provincie), een rechtspersoon met een wettelijke taak (bijvoorbeeld het Centraal Bureau voor de Statistiek), een zelfstandig bestuursorgaan (bijvoorbeeld de Sociale Verzekeringsbank) of een private partij. Een voorbeeld van een private partij zijn de gesloten justitiële inrichtingen, die de jeugdetentie uitvoeren.

Bij de uitvoering van beleid waar het gaat om zogenoemde programmamiddelen kan gedacht worden aan het uitvoeren van een subsidieregeling of een (groot) project door een andere organisatie dan het beleidsverantwoordelijke ministerie. Bij de uitvoering van een subsidieregeling kan het gaan om werkzaamheden voor de toekenning, de bevoorschotting, de uitbetaling, de eindafrekening, de eventuele terugvordering of nabetaling, de behandeling van bezwaarprocedures, e.d. Bij (ICT-)projecten kan het vaak gaan om het projectmanagement.

Bij de uitvoering van beleid waar het gaat om de bedrijfsvoering ter ondersteuning van beleid kan worden gedacht aan interdepartementale samenwerking op PIIMOFAH-gebied<sup>1</sup>, zoals het toepassen van categoriemanagement bij inkoop of het inzetten van shared service organisaties (SSO's). Het betreft dan vaak generieke bedrijfsvoering, waarmee alle ministeries te maken hebben, zoals P-direkt.

Uitbesteding van beleidsuitvoering of bedrijfsvoering heeft budgettaire en financieel-administratieve consequenties. In dit fiche wordt ingegaan op de verschillende modaliteiten en opties die daarbij aan de orde kunnen zijn.

#### Opties voor comptabele verwerking

Als beleidsuitvoering of bedrijfsvoering, waarvoor ministerie X (beleids)verantwoordelijk is, door ministerie Y of door een derde partij wordt verricht, dan zijn er verschillende opties voor de financiële administratieve verwerking van de betrokken geldstromen. Die opties worden in onderstaande tabel weergegeven en nader toegelicht.

---

<sup>1</sup> PIIMOFAH: Personeelsbeheer, Informatievoorziening, Inkoop/aanschaffingen, Materieelbeheer, Organisatiebeheer, Financieel beheer, Administratie, Huisvesting.

**Tabel: Mogelijke opties voor de comptabele verwerking**

	<b>Beleidsverantwoordelijk ministerie X (= Rijk)</b>	<b>Beleidsuitvoerend ministerie Y (= Rijk)</b>	<b>Uitvoering door een derde partij Z (geen Rijk)</b>
<b>Programmageld</b>	<p>Budget staat in begroting van X.</p> <p><u>Manier van verwerking:</u></p> <p>Betalen (uitgaven) aan Y of Z en ontvangsten van Y of Z altijd <b>binnen begrotingsverband</b> verwerken.</p> <p>Het betreft verwerking van: a. uitgaven (betalingen) aan Y of Z van programmageld bestemd voor doelgroep. b. ontvangsten van Y of Z van bij doelgroep geïnde heffingen, premies, tarieven (programmagedel).</p> <p><b>NB.</b> Budgetoverboeking naar Y is in beginsel <u>niet</u> toegestaan, omdat de verdeling van verantwoordelijkheid van beleid bij koninklijke besluit is geregeld. Het overhevelen van deze beleidsverantwoordelijkheid aan een andere minister (X) kan alleen als dit wettelijk wordt geregeld.</p>	<p>Budget staat in begroting van X.</p> <p><u>Er zijn drie opties voor verwerking:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>Binnen begrotingsverband</b> adhv afrekening op verantwoordingsbasis.</li> <li><b>Buiten begrotingsverband</b> adhv afrekening op verantwoordingsbasis.</li> <li>Toepassing van <b>extern kasbeheer</b> (geen betalingen tussen X en Y; Y voert administratie van X).</li> </ol> <p>Het betreft verwerking van: a. ontvangsten van X; b. uitgaven (betalingen) aan doelgroep; c. ontvangsten van doelgroep (geïnde heffingen, premies, tarieven); d. uitgaven (betalingen) aan X i.v.m. afdracht heffingen, premies, tarieven. <b>NB.</b> Budgetoverboeking van X is in beginsel <u>niet</u> toegestaan, omdat de verantwoordelijkheid voor beleid bij koninklijke besluit aan Y is toegekeken. Het overhevelen van deze beleidsverantwoordelijkheid door Y aan X kan alleen als dit wettelijk wordt geregeld.</p>	<p><u>Er zijn twee opties voor verwerking:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Toepassing van <b>extern kasbeheer</b> (geen betalingen tussen X en Z; Z voert administratie van X).</li> <li>Betalen tussen X en Z adhv afrekening op <b>verantwoordingsbasis</b></li> </ol> <p>Het betreft verwerking van: a. ontvangsten van X; b. uitgaven (betalingen) aan doelgroep; c. ontvangsten van doelgroep (geïnde heffingen, premies, tarieven); d. uitgaven (betalingen) aan X i.v.m. afdracht heffingen, premies, tarieven.</p> <p><b>NB.</b> Budgetoverboeking aan Z is niet mogelijk, want Z maakt geen onderdeel van het Rijk. De verdeling van verantwoordelijkheid van een minister voor het beleid van het Rijk is op basis van de Grondwet bij koninklijke besluit geregeld.</p>
<b>Apparaatsgeld</b>	<p>Er zijn twee opties:</p> <p><b>I. Budget staat in begroting van X.</b></p> <p><u>Manier van verwerking:</u></p> <p><u>Binnen begrotingsverband</u> o.b.v. facturering (pxq) door Y of Z of o.b.v. lump sum vergoeding.</p> <p>Het betreft verwerking van: - betalingen (uitgaven) aan Y of Z voor uitvoeringskosten (P en M).</p> <p><b>II. Budgetoverboeking naar Y toegestaan. NB. Niet naar Z.</b></p> <p>In geval van budgetoverboeking verwerkt X geen uitgaven voor uitvoeringskosten (P en M) in de begroting (dus verwerking noch binnen, noch buiten begrotingsverband).</p>	<p>Er zijn twee opties:</p> <p><b>I. Budget staat in begroting van X.</b></p> <p><u>Manier van verwerking:</u></p> <p><u>Binnen begrotingsverband</u> o.b.v. facturering (pxq) of lump sum vergoeding.</p> <p><b>NB.</b> Buiten begrotingsverband (bbv) is voor Y geen optie; deze boeking blijft namelijk buiten de controle van het parlement, omdat vooraf niet via de begrotingsstaten voor de autorisatie wordt voorgelegd. Het budgetrecht wordt achteraf wel gewaarborgd, omdat de uitgaven en ontvangsten die bbv worden geboekt terugkomen in de saldi van de rekeningen bbv in de saldi balans, als onderdeel van het financieel jaarverslag, waarmee verantwoording aan het parlement wordt afgelegd.</p> <p>Het betreft verwerking van: a. ontvangsten van X voor uitvoeringskosten (P en M); b. uitgaven voor uitvoeringskosten (P en M).</p> <p><b>II. Budgetoverboeking van X.</b></p> <p>In geval van budgetoverboeking verwerkt Y de uitgaven voor uitvoeringskosten (P en M) <u>binnen begrotingsverband</u>.</p> <p><b>NB.</b> Buiten begrotingsverband is voor Y dus geen optie, omdat boeken binnen begrotingsverband verplicht is, want X boekt niets meer.</p>	<p><b>Manier van verwerking:</b> Betaling door X o.b.v. facturering (pxq) door Z of o.b.v. lump sum vergoeding.</p> <p>Het betreft verwerking van: - ontvangsten van X voor uitvoeringskosten (P en M).</p> <p><b>NB.</b> Budgetoverboeking aan Z is niet toegestaan, omdat Z geen onderdeel van het Rijk maakt en de betrokken minister verantwoordelijk is/blijft voor zijn beleid.</p>

**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.

### **Toelichting Tabel: Mogelijke opties voor de comptabele verwerking**

Van belang is om onderscheid te maken tussen uitbesteding van de uitvoering van het beleid, waarbij het om programmageld gaat, en uitbesteding van bedrijfsvoering<sup>2</sup>, waarbij het om apparaatsgeld gaat. Programmageld kan zowel uitgaven, bijvoorbeeld uit te keren subsidies, als ontvangsten zijn, zoals het op te leggen heffingen. Bij apparaatsgeld gaat het om uitgaven voor personeel en materieel die vergoed worden voor de uitvoeringskosten.

Verder is het uitgangspunt *“geld volgt het beleid, inclusief de bedrijfsvoering”* van belang. Dat uitgangspunt kan worden afgeleid uit de wettelijke bepalingen voor de rijksbegroting. Een departementale begroting bevat de weergave van het beleid en de bedrijfsvoering waarvoor de betrokken minister verantwoordelijkheid draagt (artikel 2.1, zesde lid en artikel 4.1 van de Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016)). In deze weergave is uitgezonderd de beleidsaangelegenheden die worden opgenomen in niet-departementale begrotingen, bijvoorbeeld de begroting van de Tweede Kamer (artikel 2.1, vijfde lid, CW). Op grond van dit uitgangspunt worden de programmagelden en de apparaatsgelden in de begroting van de beleidsverantwoordelijke minister opgenomen.

Voor nadere informatie over de opties van *boeken buiten begrotingsverband* en *extern kasbeheer* wordt verwezen naar [Fiche Boeken buitenbegrotingsverband](#) en het [Fiche Extern kasbeheer](#).

#### *Beleidsverantwoordelijk ministerie X*

Programmabudget wordt in de begroting van ministerie X opgenomen (*“geld volgt het beleid”*); budgetoverboeking naar ministerie Y is in beginsel niet toegestaan en dus geen optie. Reden is dat de verdeling van verantwoordelijkheid van beleid op basis van de Grondwet bij koninklijke besluit is geregeld. Het overhevelen van deze beleidsverantwoordelijkheid aan een andere minister (X) kan dus alleen als dit wettelijk wordt geregeld.

Het programmageld dat X via betaling aan Y of aan een derde partij Z voor de uitvoering van het beleid beschikbaar stelt, moet X de beleidsverantwoordelijke minister altijd binnen begrotingsverband verwerken (optie 1), omdat budgetoverheveling in beginsel niet is toegestaan, tenzij de verantwoordelijkheid voor het beleid bij wet wordt overgeheveld aan X. Dat geldt ook voor het ontvangen programmageld (heffingen, premies, tarieven) dat via Y of Z wordt geïnd.

Een voorbeeld van optie I is de uitvoering van de toeslagen door de Belastingdienst. De Belastingdienst is op basis van de Algemene Wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR) onder andere belast met de uitvoering van de belastingtoeslagen, terwijl andere ministers verantwoordelijk zijn voor het beleid en de regelgeving. Het budget dat nodig is voor het beleid staat dan op de begroting van de minister die verantwoordelijk is voor het beleid, bijvoorbeeld SZW. Op de begroting van SZW staan de uitgaven en ontvangsten voor de kinderopvangtoeslagen, terwijl de Belastingdienst de toeslagregelingen uitvoert en uitkeert aan de belanghebbenden.

Voor apparaatsgeld geldt het uitgangspunt *“geld volgt het beleid, inclusief de bedrijfsvoering”* minder stringent; budgetoverboeking voor apparaatsgeld van ministerie X naar ministerie Y is toegestaan, als dit zo wordt geregeld. Daardoor ontstaat optie 2. NB. Budgetoverboeking naar Z (een derde partij, geen Rijk) is niet toegestaan, omdat Z geen onderdeel van het Rijk is.

Als X het apparaatsgeld (i.c. de uitvoeringskosten P&M), dat bestemd is voor de bedrijfsvoering van Y of Z, in de eigen begroting opneemt (optie I), dan moet X altijd binnen begrotingsverband verwerken. Kiest X - in overleg met Y - voor budgetoverboeking naar Y (optie II), dan is bij X geen sprake (meer) van uitgaven voor uitvoeringskosten en vervalt optie 1 (boeken binnen begrotingsverband) door X. Reden is dat X heeft gekozen voor budgetoverboeking naar Y. Gelet op het budgetrecht is het niet toegestaan om door twee ministers binnen begrotingsverband te boeken (dus tweemaal een begrotingsartikel belasten), omdat dit leidt 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.

Bij vergoeding van apparaatskosten door X aan Z (een derde partij, geen dienstonderdeel van het Rijk) is budgetoverboeking vanzelfsprekend geen optie, omdat de begroting van Z niet tot de Rijksbegroting behoort.

---

<sup>2</sup> Bedrijfsvoering is in de Comptabiliteitswet 2016 gedefinieerd als: het inzetten van personeel en materieel ter ondersteuning van het beleid of de taak (situaties bij de colleges).

### *Beleidsuitvoerend ministerie Y*

Beleidsuitvoerend ministerie Y kan voor de verwerking van het van ministerie X ontvangen programmaged en voor de verwerking van de daarmee te verrichten uitkeringen aan rechthebbenden (programma-uitgaven) kiezen uit verwerking binnen begrotingsverband (optie 1), buiten begrotingsverband (optie 2) en via extern kasbeheer (optie 3).

Dat geldt ook voor ontvangen heffingen van aanslagplichtigen (programma-ontvangsten), die ten behoeve van X worden geïnd.

Bij de opties 1 en 2 rekent Y met X af op verantwoordingsbasis, al dan niet in combinatie met bevoorschotting. Een voorbeeld van optie 2 is RVO die onder andere (subsidie)regelingen van het Ministerie van OCW uitvoert en de verrichte uitgaven buitenbegrotingsverband in de administratie van RVO boekt en vervolgens afrekent op verantwoordingsbasis al dan niet in combinatie met bevoorschotting.

Bij extern kasbeheer (optie 3) is bevoorschotting en een aparte financiële verantwoording niet nodig, omdat Y dan gemachtigd is te beschikken over een bankrekening van X. Y betaalt en/of aan rechthebbenden, respectievelijk ontvangt dan van aanslagplichtigen direct namens X (via een bankrekening van X); onderlinge betalingen tussen X en Y zijn overboeking/betaling van geld van X naar Y, respectievelijk van Y naar X is daarbij niet aan de orde. En daarmee is voor Y bij een keuze voor extern kasbeheer (optie 3) een combinatie met de opties binnen of buiten begrotingsverband niet aan de orde.

Voorbeelden van ontvangsten die niet door de beleidsverantwoordelijke minister, maar door een andere organisatie worden geïnd is de inning door het CJIB van achterstallige boetes en ambtshalve premies van personen die geen zorgverzekering hebben afgesloten.

Zie voor de concrete voorbeelden van de optie bij extern kasbeheer het [Fiche extern kasbeheer](#).

Voor apparaatsgeld, dat ministerie X aan ministerie Y vergoedt, kan Y kiezen uit verwerking binnen begrotingsverband (optie 1) en – in overleg met X – voor budgetoverboeking (optie 2). Een voorbeeld van optie 2 is P-direkt van het Ministerie van BZK. De departementen hebben structureel budget overgeheveld naar het ministerie van BZK voor de uitvoering van de personeelsadministratie. Als niet voor budgetoverboeking wordt gekozen, moet Y verwerking binnen begrotingsverband (optie 1) toepassen.

Verantwoording van de apparaatsvergoeding zal veelal op facturatiebasis (p x q) of op basis van een afgesproken lump sum vergoeding plaatsvinden.

**NB1.** Buiten begrotingsverband (bbv) verwerken van de apparaatsvergoeding door Y is feitelijk niet nodig. Bbv is alleen nodig om dubbele boekingen te voorkomen bij onderlinge bijdrageconstructies (tussen ministeries) of bij uitbesteding van beleidsuitvoering en bedrijfsvoering aan andere ministeries. Er is immers geen tegenpost waarmee de rekening buiten begrotingsverband glad loopt, omdat X zelf geen boekingen doet.

**NB2.** Verwerking binnen of buiten begrotingsverband bij ministerie Y van beleidsuitvoering of bedrijfsvoering voor ministerie X leidt tot een post op de saldibalans per 31 december van ministerie Y als er op die datum een schuld- of vorderingpositie ten opzichte van ministerie X resteert. Reden is dat de saldibalans onderdeel uitmaakt van het financieel jaarverslag, waarmee verantwoording aan het parlement wordt afgelegd.

Bij verwerking buiten begrotingsverband komt die schuld- of vorderingpositie “boven de streep” tot uitdrukking in de post *Ontvangsten/Schulden buiten begrotingsverband* of de post *Uitgaven/Vorderingen buiten begrotingsverband*. Bij verwerking binnen begrotingsverband komt die schuld- of vorderingpositie “onder de streep” tot uitdrukking in de post *Schulden* respectievelijk de post *Vorderingen*.

### *Beleidsuitvoerende derde partij Z (geen Rijk)*

Bij een beleidsuitvoerende derde partij Z (geen dienstonderdeel van het Rijk) is boeken binnen of buiten begrotingsverband (op grond van de CW 2016) niet aan de orde, omdat Z geen onderdeel van het Rijk is. Z zal eigen regels voor het financieel beheer moeten volgen.

In overleg tussen X en Z kan voor programmaged worden gekozen uit twee opties: het toepassen van extern kasbeheer ten behoeve van X en het betalen van het programmaged door X aan Z aan de hand van een afrekening op verantwoordingsbasis.

Bij extern kasbeheer is bevoorschotting en een aparte financiële verantwoording niet nodig, omdat Z dan gemachtigd is te beschikken over een bankrekening van X. Z betaalt dan aan rechthebbenden en

**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.

ontvangt daarna van aanslagplichtigen direct namens X (via een bankrekening van X).  
overboeking/betaling van geld tussen X en Z zijn daarbij niet aan de orde.

Bij afrekening op verantwoordingsbasis worden het programmageld door X aan Z beschikbaar gesteld aan de hand van een verantwoording van Z over de aan rechthebbenden verrichte uitkeringen (betalingen). Dit kan in combinatie met bevoorschotting.

Als Z ten behoeve van X bij aanslagplichtigen heffingen of premies oplegt of tarieven toepast en int, worden deze programma-ontvangsten ook op basis van een verantwoording door Z aan X afgerekend (afgedragen/betaald).

Apparaatsgeld (uitvoeringskosten P en M) dat X aan Z vergoedt, kan slechts via een betaling van X aan Z worden vergoed. Verantwoording van de apparaatsvergoeding zal vaak door middel van facturatie (p x q) of op basis van een afgesproken lump sum vergoeding plaatsvinden.

oOo