

Fiche: budgettaire nota's

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

Budgettaire nota's bij de begrotingswetten van het Rijk

De budgettaire nota's

De budgettaire nota's zijn brieven aan het parlement die jaarlijks als toelichtingen bij de begrotingswetsvoorstellen¹, suppletoire begrotingswetsvoorstellen en slotwetsvoorstellen van het Rijk worden opgesteld. De budgettaire nota's maken geen onderdeel uit van de rijksbegroting en worden daarom niet door de Staten-Generaal vastgesteld of kunnen door de Tweede Kamer worden geamendeerd. Wel wordt er zowel in de Tweede Kamer als Eerste Kamer een debat over deze nota's gehouden. Deze nota's vormen hierdoor een belangrijk onderdeel van de begrotingscyclus, mede vanwege hun informerende aard.

De budgettaire nota's vervullen als (macro-budgettaire) sturingsinstrument volgende twee belangrijke functies:

- de politieke functie, omdat de regering aan de hand van deze budgettaire nota's verantwoording aan de Staten-Generaal aflegt;
- de sturings- en verantwoordingsfunctie; 0

De budgettaire nota's presenteren het budgettaire totaalbeeld van de rijksbegroting inclusief de supranationale afspraken in termen van de uitgavenplafonds, het EMU-saldo en de EMU-schuld. Deze nota's geven daarnaast inzicht in de budgettaire plannen van het kabinet voor het begrotingsjaar.

Soorten budgettaire nota's

De begrotingscyclus kent de volgende budgettaire nota's:

- de Miljoenennota (MJN);
- de Voorjaarsnota (VJN);
- de Najaarsnota (NJN);
- het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR);
- de Startnota aan het begin van een kabinetsperiode.

Deze budgettaire nota's worden hieronder nader uitgewerkt.

Miljoenennota (MJN)

De MJN wordt jaarlijks op basis van artikel 2.23, vierde lid, van de CW 2016 opgesteld en op de derde dinsdag van september (Prinsjesdag) voorafgaande aan het betrokken begrotingsjaar aan het parlement aangeboden, tegelijk met de begrotingswetsvoorstellen/ontwerpbegrotingen. De MJN is de belangrijkste budgettaire nota die een samenvattende toelichting bij de rijksbegroting geeft. De MJN bevat volgens artikel 2.23, vierde lid, van de CW 2016 in elk geval:

- het budgettaire totaalbeeld voor het betrokken begrotingsjaar en de vier daaropvolgende jaren van de rijksbegroting en de niet tot de rijksbegroting behorende budgetdisciplinesectoren;
- de beschouwingen over het voorgenomen budgettaire beleid voor de collectieve sector;
- een overzicht van de uitgaven en de ontvangsten in de begrotingen voor het begrotingsjaar en de vier daarop aansluitende jaren.

De MJN geeft dus een meerjarig totaalbeeld van de geraamde uitgaven en ontvangsten. Meerjarig houdt in dat de ramingen betrekking hebben op het begrotingsjaar en de vier daaropvolgende jaren. Het genoemd artikellid is niet limitatief. Dit houdt in dat in de MJN naast bovengenoemde onderdelen ook aandacht aan andere relevante onderwerpen kunnen worden besteed, zoals de ontwikkelingen in Europa en risicoregelingen.

¹ Voor begrotingswetsvoorstellen en begrotingswetten zie Fiche Begrotingswetten

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.*

De MJN wordt door de Tweede Kamer in het kader van de Algemene Financiële Beschouwingen (eind september of begin oktober) in een debat behandeld.

Voorjaarsnota (VJN)

De VJN is de brief die als toelichting op de eerste suppletoire begrotingen wordt opgesteld. De VJN op basis van artikel 2.26, derde lid, van de CW 2016 bevat in elk geval:

- de wijziging van het budgettaire totaalbeeld voor het betrokken begrotingsjaar en de vier daaropvolgende jaren van de rijksbegroting en de wijziging van de niet tot de rijksbegroting behorende budgetdisciplinesectoren;
- een overzicht van de wijzigingen in de geraamde uitgaven en de ontvangsten in de begrotingen voor het begrotingsjaar en de vier daarop aansluitende jaren.

De VJN bevat dus de meerjarige mutaties op het totaalbeeld in de MJN. Deze brief is in de praktijk de belangrijkste uitvoeringsnota van het kabinet en geeft een overzicht van de noodzakelijke wijzigingen in de ramingen en verschaft zo recent mogelijk inzicht in de uitputting van de begroting van het lopende jaar (incl. de meerjarige doorwerking). De VJN wordt uiterlijk 1 juni van het begrotingsjaar, samen met de bijbehorende eerste suppletoire begrotingswetsvoorstellen naar de Tweede en de Eerste Kamer gezonden. De Tweede Kamer debatteert –na een schriftelijke ronde Kamervragen- vaak voor het zomerreces (eind juni van het begrotingsjaar) over de VJN.

Najaarsnota (NJN)

De NJN wordt op basis van artikel 2.26, vierde lid, van de CW 2016 als brief ter toelichting van de tweede suppletoire begrotingen opgesteld. Deze brief bevat in aansluiting op de Voorjaarsnota in elk geval:

- de wijziging van het budgettaire totaalbeeld voor het betrokken begrotingsjaar en de vier daaropvolgende jaren van de rijksbegroting en de wijziging van de niet tot de rijksbegroting behorende budgetdisciplinesectoren;
- een overzicht van de wijzigingen in de uitgaven en de ontvangsten in de begrotingen voor het begrotingsjaar.

De NJN geeft een geactualiseerd beeld van de begrotingsuitvoering van het lopende jaar (jaar t). Het gaat dus alleen over het lopend begrotingsjaar. De NJN heeft dus *geen meerjarige doorwerking*. De eventuele meerjarige doorwerking wordt gepresenteerd bij de Voorjaarsnota van het daaropvolgend jaar (t+1). De NJN moet uiterlijk 1 december van het begrotingsjaar, samen met de bijbehorende tweede suppletoire begrotingswetsvoorstellen naar de Tweede en de Eerste Kamer worden verzonden. De NJN wordt in de praktijk vaak voor het kerstreces in de Tweede Kamer besproken en wordt doorgaans voorafgegaan door schriftelijke Kamervragen.

Financieel Jaarverslag (FJR) met rijksrekening en rijksaldibalans

Het FJR is het rijksbrede verantwoordingsdocument dat op basis van artikel 2.35 van de CW 2016 door de Minister van Financiën wordt opgesteld. Het FJR wordt op de derde woensdag in mei, samen met de rijksrekening, de Saldibalans van het Rijk (artikel 2.34 van de CW 2016) en slotwetsvoorstellen (artikel 2.30 van de CW 2016) bij de Staten-Generaal ingediend. Het FJR bevat in elk geval:

- het gerealiseerde budgettaire totaalbeeld van de rijksbegroting en de niet tot de rijksbegroting behorende budgetdisciplinesectoren;
- een uiteenzetting van het financieel beheer van de ministeries en colleges;
- de rijksrekening (artikel 2.35, tweede lid, van de CW 2016); en
- de rijksaldibalans en de toelichting hierop (artikel 2.35, vierde lid, van de CW 2016) over het afgelopen begrotingsjaar.

De rijksrekening geeft een totaaloverzicht van uitgaven en ontvangsten van de ministeries en colleges en sluit aan bij de verantwoordingsstaten/verantwoordingsoverzichten die in de departementale en niet-departementale jaarverslagen zijn opgenomen. Het FJR heeft betrekking op het afgelopen begrotingsjaar en geeft het totaalbeeld van het EMU-saldo en het EMU-schuld.

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.*

Het FJR, de rijksrekening, de rijkssaldibalans en slotwetsvoorstellen over het afgelopen begrotingsjaar worden na de parlementaire behandeling (3^e woensdag van mei van het jaar t+1) vastgesteld en vormen daarmee de basis voor de dechargeverlening voor de departementale jaarverslagen door het parlement op basis van artikel 2.40 van de CW 2016. Zie voor de begrotingswetten (begrotingswetsvoorstellen) 'het Fiche Begrotingswetten'.

Startnota

In de praktijk kan naast de bovengenoemde eerste vier budgettaire nota's ook een 'incidentele budgettaire nota' bij het aantreden van een nieuw kabinet worden opgesteld, een zogenoemde Startnota. Deze Startnota bevat de vertaling van en de toelichting op de financiële afspraken en de budgettaire plannen van het nieuw kabinet uit het betreffend regeerakkoord. Aan het begin van een kabinetsperiode worden ook afspraken gemaakt voor de uitgavenkant van de begroting over het maximale uitgavenniveau; het plafond. Daarnaast worden begrotingsregels (zie bijlage) vastgesteld die bestaan uit basisprincipes, budgettaire spelregels en technische uitwerking.

Relevante regelgeving

- Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016); artikelen 2.23, 2.26, 2.29, 2.31, 2.34, 2.35 en 2.38.
- Overige van toepassing zijnde comptabele regelgeving, bestuurlijke regels, en relevante modellen zijn te raadplegen via [HAFIR | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid \(rijksfinancien.nl\)](#) en [Home | Rijksbegrotingsvoorschriften \(rijksfinancien.nl\)](#).

Relevante aspecten vanuit financiële beheersing en financieel beheer

Belangrijkste aspecten voor het onderhavige onderwerp aankruisen en kort toelichten.

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

Autorisatie/budgetrecht

Het *budgetrecht* is het recht van de Staten-Generaal om de begroting te beoordelen en vast te stellen. Zie hierover verder *het Fiche budgetrecht*.

Begrotings- en verantwoordingsproces

Budgettaire nota's vormen samen met de bijbehorende begrotingswetsvoorstellen een belangrijk onderdeel van het begrotings- en verantwoordingsproces. Het begrotingsproces bevat het opstellen van alle begrotingswetsvoorstellen, budgettaire nota's en de afstemming met de betrokken actoren. Begrotingsverantwoording bevat de fase van de uitvoering van de begroting aan de hand van de (suppletore) begrotingen en de budgettaire nota's. Door de beide Kamers tijdens en na afloop van het begrotingsjaar te informeren over het voorgenomen budgettaire en financiële beleid en over de uitvoering daarvan verantwoordden de ministers zich. Het begrotingsjaar wordt afgesloten met de dechargeverlening op basis van artikel 2.40 van de CW 2016 door de Staten-Generaal aan de hand van de jaarverslagen van de departementen en de colleges.

Budgettair beheer

De nota's bevatten een beschrijving van het budgettaire totaalbeeld van de rijksbegroting in termen van uitgaven, ontvangsten en begrotingssaldo (EMU-saldo) en de mutaties in dat saldo in de loop van het begrotingsjaar. De opeenvolgende nota's vormen tezamen gedurende het begrotingsjaar het macro-budgettaire sturingsinstrument van het kabinet, waarmee vooral de ontwikkeling van het uitgavenplafond, het EMU-saldo en van de EMU-schuld worden gemonitord.

Betrokkenheid vakdepartement

De directies FEZ van de departementen stellen de begrotingswetsvoorstellen en de suppletore begrotingswetsvoorstellen op. De Minister van Financiën gebruikt de informatie in de suppletore begrotingswetsvoorstellen voor de budgettaire nota's (MJN, VJN, NJN en het FJR). De concept

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.*

budgettaire nota's worden voor de behandeling in de ministerraad met de departementen afgestemd.

Betrokkenheid Ministerie van Financiën

De budgettaire nota's worden door het Ministerie van Financiën opgesteld en zijn voor de Tweede Kamer en de Eerste Kamer bestemd. De uiterlijke data voor de verzending van deze nota's naar de Kamers zijn in de artikelen 2.23 en 2.26 van de CW 2016 voorgeschreven.

Betrokkenheid Raad van State en de Algemene Rekenkamer

De Raad van State adviseert over de Miljoenennota en de bijbehorende begrotingswetsvoorstellen. Op basis van de artikelen 17 en 18 van de Raad van State. Overige budgettaire nota's en de supplettoire begrotingswetsvoorstellen hoeven op basis van artikel 19 van de Raad van State *niet* voor advies aan de Raad van State worden voorgelegd.

De Algemene Rekenkamer onderzoekt de uitgaven en ontvangsten van het Rijk. Hierdoor is de Algemene Rekenkamer alleen betrokken bij het FJR. Hierover stelt de Algemene Rekenkamer op basis van artikel 7.14 van de CW 2016 een rapport op waarin de resultaten van haar rechtmatigheidonderzoek zijn opgenomen, en stuurt dit samen met de verklaring van goedkeuring bij de in het FJR opgenomen rijksrekening en de rijkssaldibalans waarin in elk geval de totaalbedragen van alle saldibalansen zijn opgenomen op de derde woensdag in mei naar de Tweede Kamer.

Betrokkenheid Tweede Kamer/Eerste Kamer

De budgettaire nota's worden - na de behandeling in de ministerraad - naar de Tweede Kamer en de Eerste Kamer verzonden. Budgettaire nota's zijn informerend van aard; ze worden niet door de Staten-Generaal vastgesteld, maar er wordt wel over gedebatteerd en vormen wel een onderdeel van de begrotingscyclus. De leden van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer kunnen naar aanleiding van de budgettaire nota's moties indienen.

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.*