



# Informatieblad

## Inleiding

Een klein jaar voor Prinsjesdag worden op het ministerie van Financiën de voorbereidingen voor de volgende rijksbegroting en Miljoenennota gestart. De minister van Financiën heeft een centrale rol in het begrotingsproces.

## Centrale rol van de minister van Financiën

Alle ministers zijn politiek verantwoordelijk voor de opstelling (en uitvoering) van de begroting van hun ministerie. Zo is ook de minister van Financiën verantwoordelijk voor de begroting van het ministerie van Financiën. Als vakminister is hij verantwoordelijk voor de uitgaven van zijn ministerie, waaronder de uitgaven van de Belastingdienst en de rente-uitgaven in verband met de nationale schuld. Hij heeft daarnaast op grond van de Comptabiliteitswet bij het begrotingsproces een bijzondere positie. Hij is namelijk verantwoordelijk voor het algemene budgettaire beleid. Daarmee heeft de minister van Financiën bevoegdheden ten aanzien van de begrotingen van alle andere ministers. Zo moeten bijvoorbeeld alle voornemens van de ministers met financiële consequenties aan de minister van Financiën worden voorgelegd. Hij bewaakt de afspraken uit het Regeerakkoord en andere afspraken die de regering heeft gemaakt over het budgettaire beleid en is met zijn specifieke verantwoordelijkheid de spil in het begrotingsproces.

## Begrotingsaanschrijving aan de vakministers (stap 1)

(oktober/november voorafgaand aan het jaar van de indiening van de begrotingsvoorstellen)

De minister van Financiën stuurt een begrotingsaanschrijving naar de andere ministers met technische en procedurele aanwijzingen waarmee de vakministers rekening moeten houden bij het maken van hun begroting. Het gaat hierbij onder andere om procedurele aanwijzingen, zoals wanneer moeten de ministers de concept-ontwerpbegrotingen inleveren bij de minister van Financiën, maar ook om de economische gegevens die van invloed zijn op de hoogte van de uitgaven. De bedoeling van de begrotingsaanschrijving is dat alle ministeries hun begrotingen baseren op dezelfde uitgangspunten.

## Beleidsbrieven van de ministeries (stap 2)

(februari/maart voorafgaand aan het begrotingsjaar)

De aanwijzingen uit de begrotingsaanschrijving van de minister van Financiën worden op de ministeries intern doorgegeven. Binnen de ministeries bereiden de verschillende directies hun begrotingsvoorstellen voor. Tijdens de voorbereiding komt het accent steeds meer te liggen op de inhoud van beleid. Dus op de vragen: wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag dat kosten? Daarbij wordt tevens rekening gehouden met het resultaat van

de uitvoering van de begroting van het lopende en het afgelopen jaar. De voorstellen worden ingediend bij de centrale directie Financieel Economische Zaken van het eigen ministerie, die ze kritisch beoordeelt, voorziet van commentaar en doorstuurt aan de minister en de staatssecretaris(sen). Het is de politieke leiding die beslist welke prioriteiten gesteld moeten worden, waaraan meer geld wordt uitgegeven, waaraan minder en voor welk beleid eventueel extra geld wordt gevraagd. Dit wordt vastgelegd in een beleidsbrief die aan de minister van Financiën wordt gestuurd.

### **Kaderbrief aan de vakministers (stap 3)**

(maart/april voorafgaand aan het begrotingsjaar)

Op het ministerie van Financiën wordt er met de informatie uit de beleidsbrieven een overzicht gemaakt van de mee- en tegenvallers en van de claims voor het gewenste nieuwe beleid. Met dit totaalbeeld en aan de hand van recente economische inzichten (gegevens van het Centraal Planbureau over de economische ontwikkelingen, de rentestand, de ontwikkeling van lonen en prijzen en de werkgelegenheidsontwikkeling) die van invloed zijn op het uitgavenkader, geeft de minister van Financiën in de kaderbrief inzicht in de mogelijkheden en problematiek voor de komende begroting. Op hoofdlijnen wordt in deze budgettaire brief bekeken of er bezuinigd moet worden in één of meerdere van de drie sectoren (Rijk, Sociale Zekerheid en Zorg) of dat er ruimte is voor extra uitgaven, voor lastenverlichting of voor het verbeteren van de overheidsfinanciën (het verlagen van het financieringstekort, het realiseren van een overschot, het aflossen van de schuld).

#### *Budgettaire brieven en budgettaire nota's (toelichting)*

Tijdens het voorbereiden van de begroting en ook in de uitvoeringsfase worden vele stukken geschreven. Er zijn budgettaire brieven en budgettaire nota's te onderscheiden:

- Budgettaire brieven zijn interne stukken van de minister van Financiën aan zijn collega-ministers. Hierin staan veelal voorstellen en gegevens ten behoeve van voorbereiding en besluitvorming over ontwerpbegrotingen door de regering (in de ministerraad). Dergelijke brieven zijn niet openbaar.
- Budgettaire nota's zijn externe stukken die de minister van Financiën namens zijn collega's ter informatie aan de Tweede en Eerste Kamer verstuurt. De stukken zijn openbaar en geven informatie over het financieel-economisch beleid van het kabinet. De bekendste nota is de Miljoenennota.

### **Kaderbriefbesluitvorming en totalenbrief (stap 4)**

(april/mei voorafgaand aan het begrotingsjaar)

In april bespreken de ministers in de Ministerraad de kaderbrief. Dat betekent dat er nu gezamenlijk naar de uitgavenkant en de inkomstenkant van de begroting wordt gekeken: waar zijn extra claims ingediend, hoe worden problemen opgelost en welke mogelijkheden voor nieuw beleid zijn politiek haalbaar? Er wordt dan meestal na enkele vergaderingen op hoofdlijnen besloten over de doelen, uitgaven en inkomsten voor het komende jaar. Deze besluitvorming in het voorjaar is het hoofdmoment van afweging over de begroting. De kaderbriefbesluitvorming levert direct ook een begrotingstotaal per ministerie op. Deze totalen worden begin mei per brief, de Totalenbrief, door de minister van Financiën naar de ministeries verstuurd. In deze brief is een overzicht van de besluitvorming over de kaderbrief opgenomen en wordt - zoals de naam al duidelijk maakt - de totaalstand per begroting voor het komende begrotingsjaar vastgesteld.

Met andere woorden: hierin zijn de cijfers opgenomen waar de begrotingen van de ministeries aan moeten voldoen.

### **Indiening van de concept-ontwerpbegrotingen (stap 5)**

(medio juni voorafgaand aan het begrotingsjaar)

Medio juni dienen de ministers hun concept-ontwerpbegroting in bij het ministerie van Financiën. Aangezien de minister van Financiën verantwoordelijk is voor het algemene begrotingsbeleid, worden alle afzonderlijke begrotingen voorgelegd en beoordeeld op het ministerie van Financiën. Per ministerie wordt bekeken of de concept-ontwerpbegrotingen aan de gemaakte afspraken (uit bijvoorbeeld het Regeerakkoord, de begrotingsaanschrijving en de Totalenbrief) voldoen. Hierbij gaat de aandacht ook uit naar de toelichting op de begrotingsartikelen, de zogeheten 'memorie van toelichting', die bij ieder wetsvoorstel wordt opgenomen. Bekeken wordt of hierin goed aangegeven staat welke doelen het betreffende ministerie wil bereiken, welke prestaties men daarvoor wil leveren en hoeveel geld aan ieder doel wordt uitgegeven. Er vindt hierover in de maanden juni en juli intensief overleg plaats op ambtelijk niveau. Als er punten van onenigheid blijven, volgt er nader overleg op steeds hoger niveau tot op het niveau van de ministers en staatssecretarissen. Het gevoerde overleg kan resulteren in wijzigingen ten opzichte van de totalenbrief. De minister van Financiën legt deze wijzigingen voor aan de Ministerraad.

### **Van concept naar ontwerpbegrotingen (stap 6)**

(zomermaanden voorafgaand aan het begrotingsjaar)

In de zomermaanden schaven de ministeries de begrotingen verder bij. Op het ministerie van Financiën wordt tegelijkertijd gewerkt aan het opstellen van de Miljoenennota, waarin de hoofdlijnen van het financieel-economisch beleid en de nationale en internationale economische ontwikkelingen worden beschreven.

### **Definitieve besluitvorming over de begroting (stap 7)**

(augustus voorafgaand aan het begrotingsjaar)

In augustus vindt de besluitvorming over de rijksbegroting plaats. Tot aan de zomer is gewerkt met voorlopige cijfers. Bij deze besluitvorming in augustus zijn actuele economische gegevens bekend van het Centraal Planbureau (de Macro Economische Verkenning, de MEV). Aan de ontwerpbegrotingen en de Miljoenennota kan nu de laatste hand gelegd worden. De Miljoenennota en de afzonderlijke begrotingen worden dan nog in de Ministerraad behandeld en vastgesteld.

### **Voor advies naar de Raad van State (stap 8)**

(eerste week van september voorafgaand aan het begrotingsjaar)

De definitieve begrotingsvoorstellen waaruit de rijksbegroting is opgebouwd, worden door de vakminister ingediend bij de minister van Financiën. Deze voorstellen en de Miljoenennota worden dan uiterlijk 1 september voor advies aan de Raad van State gestuurd. De Raad van State is belast met de advisering over wetgeving en bestuur aan regering en parlement. De Raad van State brengt in de eerste week van september advies uit.

### **Nader rapport op advies van de raad van State (stap 9)**

(eerste week van september voorafgaand aan het begrotingsjaar)

Op het advies van de Raad van State schrijven de ministers nog een reactie, een zogeheten 'Nader Rapport'. Inmiddels draait de drukkerij

op volle toeren om de gehele rijksbegroting en de Miljoenennota op tijd klaar te krijgen. Medewerkers van Financiën en andere ministeries kijken de drukproeven na en voorzien de tekst nog van de nieuwste cijfers en voeren eventuele wijzigingen door naar aanleiding van het advies van de Raad van State.

De voorbereiding bestaat uit de stappen die in het schema hieronder worden toegelicht.

Bij wijze van voorbeeld van de begrotingsvoorbereiding is hieronder het schema voor de rijksbegroting en de Miljoenennota 2012 opgenomen:

### Begrotingsvoorbereiding

	MINISTERIES	MINISTERIE VAN FINANCIËN	MINISTER-RAAD	STATEN-GENERAAL
Oktober - november 2010		Begrotingsaanschrijving aan de vakministers		
Februari - maart 2011	Beleidsbrieven aan de minister van Financiën			
Maart - april 2011		Kaderbrief aan de vakministers		
April 2011			Besluitvorming op hoofdlijnen rijksbegroting n.a.v. kaderbrief	
April - mei 2011		Totalenbrief aan de vakministers		
Juni 2011	Concept ontwerp-begrotingen op basis van totalenbrief aan minister van Financiën			
Juni - juli 2011	Overleg met ministerie van Financiën over concept ontwerp-begrotingen.	Overleg met vakministeries over concept ontwerp-begrotingen	Eventuele besluitvorming over resultaat van het overleg (indien wijziging totalenbrief)	
Juni - juli 2011	Bijschaven van concept naar ontwerp-begroting	Opstellen Miljoenennota		
Augustus 2011			Definitieve besluitvorming rijksbegroting	
Uiterlijk 1 september 2011	Definitieve begrotingsvoorstellen naar ministerie van Financiën	Rijksbegroting en Miljoenennota gaan voor advies naar de Raad van State		
Begin september 2011	Nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State	Nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State		