

Nederlandse begrotingsregels 2007 - 2011

zoals deze luiden na de wijzigingen, gemeld in de Najaarsnota 2008.

De Nederlandse begrotingsregels zijn de budgettaire spelregels waaraan de Nederlandse regering en de coalitiepartijen die de regering steunen, zich aan het begin van een vierjarige regeringsperiode committeren om een verantwoord financieel beleid te kunnen voeren.

Doel is: het voorkomen van een ongewenste ontwikkeling van het EMU-saldo, d.w.z. het voorkomen van een overschrijding van de 3%-norm uit het Stabiliteits- en Groeipact van de EU.

Uitgangspunten zijn: bestuurlijke rust, eenvoud en duidelijkheid vooraf.

De Begrotingsregels 2007 - 2011 zijn door het kabinet vastgesteld en gepubliceerd in de Miljoenennota 2008 (in paragraaf 3.4. en in bijlage 8). Ze zijn in november 2008 door het kabinet gewijzigd; de wijzigingen zijn gepubliceerd in de Najaarsnota 2008 (paragraaf 2 en bijlage 1).

Begrotingsregels 2007 - 2011.¹

Begrotingsregels zijn in feite de spelregels waarmee de politiek zichzelf van tevoren committeert aan verantwoord financieel beleid. Dit heeft een aantal belangrijke voordelen. In de eerste plaats bieden de regels een duidelijk kader waarbinnen de omvangrijke politieke wensen moeten worden ingepast. Elke euro kan immers maar één keer worden uitgegeven. Dit heeft als doel een ongewenste ontwikkeling van de uitgaven en de lasten (en daarmee het EMU-saldo) te voorkomen. Ten tweede maakt het kabinet met de begrotingsregels aan het begin van de kabinetsperiode op transparante wijze duidelijk welke budgettaire koers wordt gevolgd. Uitgangspunten van het budgettaire beleid zijn onder andere bestuurlijke rust, eenvoud en duidelijkheid vooraf. Zo zorgen de regels ervoor dat beleid met een langetermijnvisie kan worden gemaakt, zonder dat het nodig is steeds te reageren op de waan van de dag. Op deze manier wordt bijgedragen aan het vertrouwen van burgers en bedrijven in het beleid van de overheid. Ten derde kunnen de regels de ergste pieken en dalen van de economie enigszins dempen, of worden deze in elk geval niet extra versterkt. Dit kan als gevolg van het laten meeademen van de inkomstenkant van de begroting met de economische cyclus (de automatische stabilisatie). Naast stabilisatie draagt dit ook bij aan bestuurlijke rust en de consistentie van het budgettaire beleid.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de werking en de achtergrond van de belangrijkste regels, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de lessen die in het verleden zijn geleerd. Bovendien zal aandacht worden besteed aan de verbeteringen die het kabinet in de begrotingsregels heeft aangebracht ten opzichte van de voorgaande jaren. In bijlage 8 van deze Miljoenennota zijn de regels integraal opgenomen.

3.4.1 Trendmatig begrotingsbeleid

De budgettaire regels bouwen voort op de regels van het trendmatige begrotingsbeleid die de afgelopen twaalf jaar zijn ontwikkeld. Dit betekent onder andere dat het kabinet werkt met een vooraf afgesproken maximum aan uitgaven: de uitgavenkaders. Dat wil zeggen dat de uitgaven voor alle begrotingen voor de hele kabinetsperiode aan het begin van de rit worden vastgesteld en dat gedurende de kabinetsperiode in principe geen verhogingen zijn toegestaan. In het Coalitieakkoord is een aantal verbeteringen aangebracht ten opzichte van het begrotingsbeleid van de afgelopen jaren. De belangrijkste verbeteringen zijn (zie box 3.4.2 voor een nadere beschouwing):

- Bij het vaststellen van de verwachte uitgaven- en inkomstenontwikkeling wordt niet meer uitgegaan van een behoedzame raming van de economische groei maar van een trendmatige raming van de economische groei. Dit vergroot de bestuurlijke rust en de transparantie van het begrotingsbeleid.
- De signaalwaarde voor het EMU-saldo is aangescherpt tot 2 procent BBP (was 2,5 procent). Hierdoor moet worden voorkomen dat de Europese begrotingsnorm van een tekort van maximaal 3

¹. Opgenomen in paragraaf 3.4. van de Miljoenennota 2008.

procent BBP wordt overschreden.

– De rente op de staatsschuld wordt buiten het uitgavenkader gehouden. Door de rente-uitgaven op de staatsschuld uit het uitgavenkader te halen, wordt het kader minder conjunctuurgevoelig. Hierdoor ontstaat in economisch goede tijden geen ruimte voor extra uitgaven als gevolg van dalende rente-uitgaven.

Het trendmatige begrotingsbeleid is gebaseerd op een strikte scheiding van inkomsten en uitgaven. Dit betekent dat meevallers bij de inkomsten (bijvoorbeeld omdat als gevolg van hogere groei er ook meer belasting wordt opgehaald), niet kunnen worden gebruikt voor extra uitgaven (want die liggen immers vast via de uitgavenkaders). Andersom hoeft er ook niet direct bezuinigd te worden op de uitgaven wanneer er sprake is van een tegenvaller aan de inkomstenkant.

Om verschillende redenen is het belangrijk om inkomsten en uitgaven te scheiden. Ten eerste reageren de inkomsten sterk op de economische fluctuaties. De hoogte van de inkomsten is daardoor moeilijk te voorspellen. Als bij het vaststellen van de ruimte voor nieuwe uitgaven steeds gereageerd zou worden op de schommelende inkomsten, zou dit leiden tot een grotere bestuurlijke onrust. Dit gaat ten koste van de betrouwbaarheid van het overheidsbeleid. Bovendien komt het de besluitvorming niet ten goede als elke wijziging in de raming van de inkomsten direct zou leiden tot een discussie over extra uitgaven of bezuinigingen. Dit bleek ook in de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig. In deze periode was het begrotingsbeleid erop gericht het feitelijke financieringstekort zo snel mogelijk te verminderen, nadat dit in de jaren zeventig fors was opgelopen. Hoewel deze norm effectief was in het terugdringen van het feitelijke financieringstekort, schoot hij op andere punten tekort. Twee voorbeelden hiervan zijn de groeiende bestuurlijke onrust (met bijna doorlopende begrotingsonderhandelingen) en de uitgavenintensiveringen en lastenverlichtingen in tijden van economische voorspoed (omdat de tekortdoelstelling relatief gemakkelijk kon worden behaald). De bestuurlijke onrust groeide doordat elke tegenslag in de inkomsten een bezuinigingsronde tot gevolg had om de doelstelling voor het saldo alsnog te kunnen realiseren. Hierdoor doorkruisten de korte termijn doelstellingen voor het financieringstekort de lange termijn beleidsprioriteiten. Deze chaotische besluitvorming en veelvuldige aanpassingen van de begroting maakte een goede en integrale afweging van de bestedingsruimte niet mogelijk. Ten tweede zorgt de scheiding tussen inkomsten en uitgaven ervoor dat de kans op procyclisch beleid wordt verkleind. Op het moment dat er door economische wind mee inkomstenmeevallers ontstaan, kunnen deze niet worden aangewend voor uitgavenverhogingen. Dit zorgt ervoor dat een goed draaiende economie niet extra wordt aangezwengeld door overheidsbestedingen of koopkrachtverhogende maatregelen. Zowel aan de inkomstenkant als aan de uitgavenkant zijn er afspraken over wat te doen bij mee- en tegenvallers. Vanuit budgettair oogpunt is er echter wel een grens aan de scheiding van inkomsten en uitgaven. Als de inkomsten zodanig tegenvallen dat het EMU-tekort de 2 procent dreigt te overschrijden, dan moet het kabinet een nadere afweging maken over hoe de tegenvallende inkomsten kunnen worden opgevangen door maatregelen aan de uitgaven- of inkomstenkant.

Voor de uitgavenkant en op hoofdlijnen voor de inkomstenkant van de begroting, vindt de besluitvorming plaats op één moment in het jaar. Dit hoofdbesluitvormingsmoment valt in het voorjaar. In augustus vindt er nog besluitvorming plaats over de koopkracht. Om een goede afweging te kunnen maken tussen de verschillende beleidsdoelstellingen, heeft het kabinet ervoor gekozen om één keer per jaar alle beleidsvoorstellen met de bijbehorende kosten op een rij te zetten en te bezien wat wenselijk en mogelijk is binnen de vooraf afgesproken financiële ruimte. Op deze manier wordt voorkomen dat de begroting gedurende het jaar continu moet worden bijgesteld en is er genoeg tijd voor invoering van de maatregelen in het huidige jaar. Dit komt de bestuurlijke rust ten goede.

De uitgaven

Voor een goede beheersing van de overheidsuitgaven werkt het kabinet met vaste reële uitgavenkaders. In deze Miljoenennota worden voor het eerst de uitgavenkaders voor de periode 2008–2011 gepresenteerd. De definitie van de uitgavenkaders is op hoofdlijnen gelijk aan die in de vorige kabinetsperiode (zie ook box 3.4.1). Bij het opstellen van de uitgavenkaders is uitgegaan van het trendmatige economische scenario. Op basis van deze raming van de economische groei en de daaruit volgende uitgavenraming voor de komende jaren wordt het uitgavenkader vastgesteld. Hier zijn de budgettaire afspraken uit het Coalitieakkoord in verwerkt.

Bij het opstellen van het uitgavenkader wordt een onderscheid gemaakt in drie kaders voor de zogenoemde budgetdisciplinesectoren. Het kader Rijksbegroting in enge zin heeft betrekking op alle uitgaven en niet-belastingontvangsten van de rijksbegroting die niet tot de andere twee budgetdisciplinesectoren gerekend worden. Het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt heeft betrekking op het totaal van de uitgaven in die sector. Het betreft zowel de uitgaven die via de rijksbegroting als de uitgaven die door premies worden gefinancierd. Tot slot is er het Budgettair Kader Zorg waar de collectieve zorguitgaven onder vallen. Eigen betalingen in de zorgsector worden gezien als niet-belastingontvangsten en worden meegerekend aan de uitgavenkant van de begroting onder het zorgkader. De uitgavenkaders zijn afgeleid van de uitgavenraming voor de komende jaren. Deze zijn gebaseerd op de budgettaire afspraken uit het Coalitieakkoord. De feitelijke ontwikkeling van de uitgaven zal de komende jaren worden getoetst aan de hand van deze kaders.

	2007	2008	2009	2010	2011
Totaal uitgavenkader	197,7	204,8	209,3	214,7	218,5
wv. kader Rijksbegroting in enge zin	93,1	101,0	102,0	104,9	105,4
wv. kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	56,7	53,6	54,0	54,4	55,3
wv. Budgettair Kader Zorg	47,9	50,2	53,2	55,4	57,7

Box 3.4.1. Trendmatig begrotingsbeleid: het opstellen van reële uitgavenkaders

Een veel geprezen kenmerk van het Nederlandse begrotingsbeleid zijn de reële uitgavenkaders. De

uitgavenkaders leggen aan het begin van de kabinetsperiode de ontwikkeling van de uitgaven vast voor elk van de komende vier jaar. Gedurende de kabinetsperiode wordt het totale uitgavenkader niet meer aangepast, behalve dan aan de jaarlijkse prijsstijging (net zoals in de vorige kabinetsperiode wordt hiervoor de prijscomponent van de nationale bestedingen gebruikt).

In tabel 3.4.1 zijn de kaders voor de komende kabinetsperiode gepresenteerd. Maar hoe zijn deze kaders vastgesteld? Op basis van de plannen van het nieuwe kabinet zoals gepresenteerd in het Coalitieakkoord wordt een uitgavenraming voor elk van de komende vier jaren gemaakt. Bovendien worden de effecten van het voorgestelde kabinetsbeleid doorgerekend door het Centraal Planbureau (CPB). De hieruit resulterende macro-economische effecten (bijvoorbeeld de groeiraming) worden verwerkt in de raming voor de uitgaven. Veranderende macro-economische variabelen hebben immers effect op de raming van de uitgaven, bijvoorbeeld via de ontwikkeling van het aantal werkloosheidsuitkeringen. Op basis van deze gegevens resulteert een uitgavenkader voor de drie budgetdisciplinesectoren Rijksbegroting in enge zin, Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid en het Budgettair Kader Zorg. De in tabel 3.4.1 weergegeven uitgavenkaders zijn vastgesteld in reële termen (prijsniveau 2007). Bij de toetsing van de uitgavenontwikkeling aan de kaders wordt uitgegaan van de nominale kaders. De nominale kaders zijn gelijk aan de reële plafonds aangepast voor de prijsontwikkeling van de nationale bestedingen.

Niet alle overheidsuitgaven tellen mee bij de bepaling van de uitgavenkaders. Belangrijkste reden hiervoor is dat het uitgangspunt wordt gehanteerd dat uitgaven die meetellen voor het EMU-saldo, in beginsel ook meetellen bij de uitgaven onder het uitgavenkader. Hierdoor wordt de beheersbaarheid van de uitgaven vergroot. Belangrijkste uitzondering op deze regel zijn de rente-uitgaven (en -ontvangsten) gerelateerd aan de staatsschuld (zie ook box 3.4.2).

Ten opzichte van de vorige kabinetsperiode is er ook een aantal posten in een ander kader terechtgekomen, of zijn er juist posten onder een van de kaders gekomen die eerst niet kaderrelevant waren. Voorbeelden hiervan zijn de overheveling van de kindertoeslag van de lastenkant van de begroting naar de uitgavenkant (kader Rijksbegroting in enge zin) en de verschuiving van de kinderopvangtoeslag en de kinderbijslag van het SZA-kader naar het kader Rijksbegroting in enge zin. Bovendien zijn enkele begrotingsposten die in de vorige kabinetsperiodes niet relevant waren voor enig kader, nu onder het uitgavenkader geplaatst. Het gaat bijvoorbeeld om de heffings- en invorderingsrente en fiscale boetes en activabeheer. De achterliggende reden van het onder het kader brengen van deze posten, is het realiseren van een betere aansluiting tussen het uitgavenkader en de voor het EMU-saldo relevante uitgaven.

Een randvoorwaarde om te zorgen dat de uitgaven binnen het uitgavenkader blijven, zijn de regels budgetdiscipline. Deze regels bepalen dat dreigende tegenvallers in de uitgaven voorkomen moeten worden door tijdig maatregelen te nemen. Tegenvallers dienen immers in eerste instantie met maatregelen te worden gecompenseerd op de begroting waar zij zich voordoen. Belangrijk bij de handhaving van de vastgestelde uitgavenkaders, is dat er in principe geen compensatie plaats vindt tussen de drie kaders. Dat betekent dat overschrijdingen binnen het eigen kader dienen te worden gecompenseerd, bijvoorbeeld door bezuinigingen op andere uitgaven. Compensatie tussen de drie budgetdisciplinesectoren kan alleen plaatsvinden in uitzonderlijke omstandigheden en na goedkeuring

van de Ministerraad. Deze regels budgetdiscipline worden ook toegepast op de afzonderlijke begrotingen binnen het kader Rijksbegroting in enge zin.

Meevallers onder het uitgavenkader mogen in principe worden aangewend voor andere uitgaven, rekening houdend met de aard van de meevallers en de aard van de aanwending. Dit was al de praktijk onder vorige kabinetten, maar is nu duidelijker vastgelegd in de begrotingsregels.

Conjuncturele meevallers mogen niet structureel worden aangewend, maar kunnen in voorkomende gevallen worden ingezet voor eenmalige uitgaven. Verder kunnen uitgavenmeevallers als compensatie dienen voor uitgaventegenvallers. Hierbij geldt wel dat meevallers alleen mogen worden ingezet voor tegenvallers als ze aan een specifieke begroting kunnen worden toegerekend. Over de aanwending van meevallers op een begroting of in een budgetdisciplinesector, besluit de Ministerraad.

Box 3.4.2 Begrotingsregels: wat is er verbeterd?

De afgelopen kabinetsperiodes is bij het opstellen van de uitgaven- en inkomstenkaders uitgegaan van een behoedzame inschatting van de economische groei, waarbij conjunctuurgevoelige uitgaven zoals de rente op de staatsschuld werden meegenomen in de bepaling van het uitgavenkader. Daarnaast werd voor het EMU-saldo een signaalwaarde gehanteerd van 2,5 procent BBP. Het kabinet heeft het begrotingsbeleid verstevigd op deze drie punten. Hierdoor kan een betere integrale afweging worden gemaakt van de budgettaire mogelijkheden en wordt met het oog op de toekomst een meer solide financieel raamwerk gecreëerd.

Bij het opstellen van de ramingen voor de huidige kabinetsperiode is afgestapt van behoedzame economische voorspellingen en is overgegaan naar trendmatige economische ramingen. Er wordt uitgegaan van een trendmatige economische groei van 2 procent BBP. Dit is de best beschikbare raming voor de ontwikkeling van de Nederlandse economie (overigens aanmerkelijk lager dan de geraamde groei in 2007 en 2008). Dit heeft als voordeel dat voor en tijdens de kabinetsperiode er meer openheid is over de keuzes die worden gemaakt. Er wordt van tevoren niet meer gerekend met een bewust lagere economische groei en een kunstmatig laag ingeschatte ruimte op de begroting. Met de trendmatige economische groei als uitgangspunt, kan bij de besluitvorming dan ook een betere integrale afweging worden gemaakt over de budgettaire invulling van de beleidsprioriteiten van het kabinet. Hierdoor wordt het begrotingsbeleid transparanter en wordt de bestuurlijke rust verder vergroot. De druk om lopende het jaar extra uitgaven te financieren door (kunstmatig gecreëerde) meevallers verdwijnt. Gecombineerd met deze realistische inschatting van de budgettaire ruimte, heeft het kabinet gekozen voor een ambitieuze doestelling voor het EMU-saldo.

In 2003 bleek het hanteren van een signaalwaarde van 2,5 procent BBP niet voldoende om aan de Europese afspraken over het tekort te kunnen voldoen. Ondanks deze noodrem kwam het begrotingstekort hoger uit dan het maximum van 3 procent. Om deze reden is de signaalwaarde aangescherpt tot 2 procent BBP. Als het EMU-saldo de signaalwaarde dreigt te overschrijden, zal het kabinet nadere maatregelen treffen om een verdere verslechtering van de overheidsfinanciën te voorkomen. De signaalwaarde zorgt ervoor dat een tijdige en adequate reactie op veranderende economische ontwikkelingen mogelijk is. Deze duidelijke grenzen stellen de doelstellingen van het begrotingsbeleid veilig.

De rente-uitgaven gerelateerd aan de staatsschuld zijn buiten het uitgavenkader geplaatst. De rentestand is gevoelig voor schommelingen in de conjunctuur. In het verleden leidden meevallers in de rente-uitgaven tot meer budgettaire ruimte. Door de rente uit de kaders te halen, verbetert de werking van de automatische stabilisatoren. De kaders worden minder procyclisch. Eventuele meevallers in de rente-uitgaven zullen nu worden gebruikt voor schuldafbouw.

De inkomsten

Ook aan de inkomstenkant is een kader opgesteld voor de huidige kabinetsperiode, dat in deze Miljoenennota wordt gepresenteerd. De totale inkomstenontwikkeling in deze kabinetsperiode vloeit voort uit de MLT van augustus 2006, de afspraken die zijn gemaakt in het Coalitieakkoord en het aanvullende pakket. Dit kader kent in principe dezelfde systematiek als het uitgavenkader (zie box 3.4.1). De omvang van de wijzigingen van belasting- en premietarieven is begrensd voor de duur van de kabinetsperiode. Daarbij is het uitgangspunt dat het kader jaarlijks sluit, maar dat tijdelijke afwijkingen zijn toegestaan, als deze binnen de kabinetsperiode maar worden opgevangen. Dit zorgt ervoor dat het inkomstenkader over de gehele kabinetsperiode gezien niet afwijkt van het kader zoals vastgelegd aan het begin.

Tabel 3.4.2 biedt inzicht in de ontwikkeling van de inkomstenindicator voor de periode 2008–2011. De ontwikkeling vormt de basis voor het inkomstenkader voor deze periode.

	2008	2009	2010	2011	cumulatief
Totaal	5,3	1,1	0,4	0,0	6,8

Voor de inkomstenkant van de begroting wordt in principe uitgegaan van volledig automatische stabilisatie, zolang het EMU-saldo de signaalwaarde niet overschrijdt. Dit betekent dat inkomstenmeevallers in het geheel ten gunste komen van het EMU-saldo en vermindering van de schuld, en dat inkomstentegenvallers ten laste komen van het begrotingssaldo en de schuld, tenzij de signaalwaarde wordt overschreden. Automatische stabilisatie aan de inkomstenkant betekent dat na het afsluiten van het Coalitieakkoord het kabinet in beginsel geen aanvullend beleid voert in reactie op conjuncturele ontwikkelingen. Reden hiervoor is dat als gevolg van informatieachterstand en timingsproblemen het door overheidsbeleid sturen van de conjunctuur weinig effectief is en moeilijk is vorm te geven. Niet ingrijpen zal over de langere termijn bezien dan ook een gunstiger effect hebben op de demping van de conjunctuur. Wel is het gevolg dat het beleid achteraf in enig jaar procyclisch uit kan blijken te pakken. Dat is het onvermijdelijke gevolg van de langetermijnvisie en het niet proberen te sturen op de (economische) waan van de dag.

Ook belastinguitgaven worden tot de inkomstenkant van de begroting gerekend. Belastinguitgaven zijn gedeelde inkomsten door een bepaalde vrijstelling of faciliteit in de fiscale wetgeving. Alhoewel geen feitelijke uitgaven, zijn ze wel vergelijkbaar met reguliere uitgaven. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om tegemoetkomingen in de sfeer van loon- en inkomstenbelasting, de vennootschapsbelasting en de BTW (zie ook tabel 3.4.3). Voorbeelden van belastinguitgaven zijn de zelfstandigenaftrek, werknemersspaarregelingen giftenaftrek en verlaagd btw-tarief voor boeken. Het lopende beleid op dit gebied is in de nieuwe begrotingsregels van het kabinet verder verstevigd. In deze Miljoenennota wordt een budgettaire overzicht van de belastinguitgaven in strikte zin gepubliceerd (bijlage 5) en er is een toetsingskader voor het vooraf toetsen van nieuwe belastinguitgaven. In overeenstemming met het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte is in de begrotingsregels opgenomen dat het bestaande budgettaire overzicht over de ontwikkeling van belastinguitgaven zal worden uitgebreid met een aantal regelingen die op belastinguitgaven lijken of tot een grote budgettaire derving leiden. Beleidsmatige mutaties en nieuwe belastinguitgaven blijven conform de bestaande praktijk geboekt worden onder het inkomstenkader.

Belastinguitgaven2008	10 760
wv. directe belastingen	5 791
wv. zelfstandigenaftrek	1 272
wv. afdrachtvermindering S&O	417
wv. giftenaftrek	254
wv. indirecte belastingen	4 969
wv. verlaagd BTW-tarief voor voedingsmiddelen horeca	1 200
wv. verlaagd BTW-tarief voor vervoer van personen	688
wv. verlaagd BTW-tarief voor boeken cs	586

Slot

De budgettaire doelstellingen van het kabinet zijn duidelijk. In deze Miljoenennota zijn ook de financiële spelregels voor het nieuwe kabinet duidelijk en in detail vastgelegd. De begrotingsregels van het trendmatig begrotingsbeleid hebben hun effectiviteit bewezen. Deze regels worden dan ook grotendeels voortgezet. Het kabinet heeft een aantal wijzigingen aangebracht (zie box 3.4.2), die de spelregels nog robuuster maken. Met deze strakke spelregels en de kaders voor de inkomsten en uitgaven, is een verantwoord financieel beleid gewaarborgd.

oOo

Begrotingsregels 2007 - 2011²

Inleiding

In dit stuk worden integraal de begrotingsregels voor de inkomsten- en uitgavenkant van de begroting beschreven. Deze geïntegreerde set regels is gebaseerd op de gebruikelijke regels over uitgaven en inkomsten en geven een technische uitwerking van de afspraken die zijn gemaakt in het Coalitieakkoord.

In dit stuk worden de regels beknopt weergegeven. Voor een aantal technische aspecten wordt verwezen naar de achterliggende annex.

Het Coalitieakkoord

1. De belangrijkste uitgangspunten van de bestaande begrotingsregels van het trendmatig begrotingsbeleid blijven ongewijzigd.
2. Uitgangspunt is een structureel overschot van 1,0 procent in 2011, en een raming van de economische groei van 2%, waarbij gestreefd wordt ieder jaar het EMU-saldo te verbeteren ten opzichte van voorgaand jaar.
3. Er geldt een scheiding tussen inkomsten en uitgaven.
4. Voor de uitgaven geldt een onderscheid in drie sectoren (Rijksbegroting in enge zin, Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid en Zorg).
5. Voor elke sector wordt een reëel uitgavenkader vastgesteld.
6. Rente-uitgaven (en ontvangsten) samenhangende met de staatsschuld worden buiten de kaders gehouden omdat het kader dan minder cyclisch wordt en omdat rentemeevallers dan automatisch bijdragen aan de toekomstbestendigheid van de overheidsbijdragen.
7. Elke sector behoort eventuele overschrijdingen binnen het uitgavenkader te compenseren.
8. Vanzelfsprekend zullen de regels voor het stringente begrotingsbeleid voor de ministeries worden bestendigd.
9. Inkomstenmeevallers komen ten gunste van het EMU-saldo. Inkomstentegenvallers komen ten laste van het EMU-saldo.
10. Indien het (structurele) EMU-saldo niet in overeenstemming is met de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact, en/of het feitelijk EMU-tekort de 2% dreigt te overschrijden, worden de noodzakelijke maatregelen getroffen om een verdere verslechtering van de overheidsfinanciën te voorkomen. Een uitzondering op bovenstaande geldt voor schades voortkomend uit de garantieregeling voor uitgifte van middellang schuld papier van banken en /of uit hoofde van het depositogarantiestelsel. Als door schades uit deze twee garantieregelingen de signaalwaarde van -2 procent wordt bereikt, zullen geen additionele maatregelen worden getroffen. Ook worden geen additionele maatregelen getroffen als, als gevolg van de maatregel 'willekeurige of vervroegde afschrijving' de signaalwaarde van -2 procent wordt bereikt.

². Opgenomen in Bijlage 8 van de Miljoenennota 2008.

In het onderstaande worden deze uitgangspunten verder uitgewerkt, waarbij een onderverdeling wordt gemaakt naar algemene regels, regels die specifiek gelden voor de uitgavenkant, en regels die specifiek gelden voor de inkomstenkant van de begroting.

Algemene regels

De begrotingsregels omvatten zowel de uitgaven- als de inkomstenkant van de collectieve sector.

11. De begrotingsregels gaan gedurende de kabinetsperiode uit van een scheiding van uitgaven en inkomsten.

12. Tot de inkomstenkant van de begroting worden in beginsel de inkomsten gerekend die vallen onder de definitie van een collectieve last.

Een collectieve last is een in Nederland door de overheid opgelegde verplichte betaling aan een overheid waar geen concrete, individuele en met de betaling samenhangende tegenprestatie tegenover staat of waarbij het gaat om een eigen bijdrage voor een voorziening waarvan het gebruik verplicht is.

13. Tot de uitgavenkant van de begroting worden zowel de uitgaven als de niet-belastingontvangsten gerekend.

In beginsel geldt dat uitgavenmutaties die het EMU-saldo belasten ook relevant zijn voor de toetsing aan het uitgavenkader. Eigen betalingen in de Zorgsector worden gezien als niet-belastingontvangsten en worden behandeld aan de uitgavenkant van de begroting.

14. Besluitvorming over de hoofdlijnen van de uitgaven- en inkomstenkant van de begroting vindt plaats in het voorjaar bij het hoofdbesluitvormingsmoment

Op één moment in het jaar wordt door het kabinet integraal besloten over de hoofdlijnen van de uitgaven- en inkomstenkant van de begroting voor zowel het uitvoeringsjaar als het begrotingsjaar. Dit hoofdbesluitvormingsmoment vindt plaats in het voorjaar.

15. Voor de uitgavenkant van de begroting geldt een vast reëel uitgavenkader. Aan de inkomstenkant wordt uitgegaan van volledige automatische stabilisatie. Indien het EMU-saldo niet in overeenstemming is met de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact, dan worden nadere maatregelen getroffen.

Nadere maatregelen worden getroffen indien:

- Het feitelijke EMU-tekort de grens van 2% BBP dreigt te overschrijden. In het verdrag van Maastricht is vastgelegd dat lidstaten buitensporige tekorten moeten vermijden. Uit prudentie is in

het Coalitieakkoord de 'signaalwaarde' bij een tekort van 2% gezet. (zie voor een uitzondering begrotingsregel 10).

- Het structurele EMU-saldo niet voldoet aan de voor Nederland geldende Middellange Termijn-doelstelling³.

16. Het begrotingsbeleid is gebaseerd op een scheiding van uitgaven en inkomsten.

Voor de uitgavenkant betekent dit dat wordt uitgegaan van een vast reëel uitgavenkader. De relevante uitgaven dienen gedurende de kabinetsperiode binnen dit kader te blijven. Voor de inkomstenkant wordt in beginsel uitgegaan van volledige automatische stabilisatie. Inkomstenmeevallers komen ten gunste van het EMU-saldo, inkomstentegenvallers belasten het EMU-saldo. De inkomstenindicator over de kabinetsperiode volgt daarmee die uit het Coalitieakkoord.

Regels die betrekking hebben op de uitgaven

17. De begrotingsregels hebben voor de uitgaven betrekking op de drie budgetdisciplinesectoren: de Rijksbegroting in enge zin, de Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid en de Zorgsector.

De regels budgetdiscipline worden in beginsel toegepast op de drie budgetdisciplinesectoren afzonderlijk. Compensatie tussen de afzonderlijke budgetdisciplinesectoren kan alleen in uitzonderlijke omstandigheden indien de Ministerraad daartoe besluit. Voor de Rijksbegroting in enge zin worden deze regels ook toegepast op de afzonderlijke begrotingen met de daarbij behorende meerjarencijfers.

18. De budgettaire kaders worden aangepast voor mutaties in de prijs Nationale Bestedingen (pNB).

Voor toetsing van de feitelijke uitgavenontwikkeling worden de in reële termen gedefinieerde budgettaire kaders aangepast aan de nominale ontwikkeling. Als maatstaf voor de nominale ontwikkeling wordt de prijscomponent van de Nationale Bestedingen (pNB) gebruikt. De budgetdisciplinekaders voor het begrotingsvoorbereidingsjaar worden vastgesteld bij het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar op basis van het CEP en worden in augustus bijgesteld op basis van de MEV. Het kader voor het lopende jaar wordt definitief vastgesteld bij Voorjaarsnota. Wijzigingen nadien in de pNB worden niet meegenomen in de bijstelling van het kader voor het lopende jaar, noch voor de bepaling van het kader van het begrotingsvoorbereidingsjaar.

19. Voor elk van de drie budgetdisciplinesectoren geldt dat de budgettaire kaders als maatstaf fungeren voor de bepaling van over- en onderschrijdingen in de desbetreffende budgetdiscipline sector.

³ De huidige MLT-doelstelling voor Nederland (zoals vastgesteld door de Raad Economische en Financiële Zaken - ECOFIN) is een structureel tekort tussen de 0,5% BBP en 1,0% BBP.

Voor de begrotingen binnen de Rijksbegroting in enge zin fungeren de voor het begrotingsjaar vastgestelde ramingen en de bijbehorende meerjarencijfers als maatstaf voor de bepaling van over- en onderschrijdingen.

20. Een overschrijding van de vastgelegde verplichtingenbedragen is slechts toegestaan indien en voor zover de kaseffecten daarvan passen binnen, respectievelijk opgevangen kunnen worden binnen de voor het begrotingsjaar afgesproken (kas)ramingen en de bijbehorende meerjarencijfers.

21. Dreigende overschrijdingen dienen door passende en tijdige maatregelen zoveel mogelijk te worden voorkomen.

22. Over- en onderschrijdingen worden tijdig aan de minister van Financiën gemeld.

23. Iedere overschrijding dient te worden gecompenseerd, met inachtneming van gemaakte afspraken over eindejaarsmarges en compensatie over de jaren heen.

In het kader van de eindejaarsproblematiek kunnen binnen een begroting tot een bepaalde omvang gelden van het ene naar het andere begrotingsjaar worden geschoven. Deze zogeheten eindejaarsmarge bedraagt in beginsel 1,0% van de (gecorrigeerde) bruto-uitgaven.

De fasering van compensatiemaatregelen kan voorlopen op de fasering van de problematiek. Het is ook mogelijk dat de compensatie in de tijd achterloopt, namelijk indien een parallelle fasering van compensatiemaatregelen en problematiek redelijkerwijs niet mogelijk is en alle mogelijkheden voor een regulier en doelmatig kasbeheer zijn uitgeput. Hiervoor wordt een bepaalde termijn gehanteerd: in beginsel de duur van de kabinetsperiode. Voorstellen tot intertemporele compensatie lopen mee in de besluitvorming op het hoofdbesluitvormingsmoment.

Mutaties van louter statistische aard (zie annex) blijven bij de toetsing van de feitelijke uitgavenontwikkeling aan de budgettaire kaders buiten beschouwing.

24. Overschrijdingen worden specifiek gecompenseerd.

Specifieke compensatie betekent voor de Rijksbegroting in enge zin compensatie in de betrokken regeling of elders op de betrokken begroting. Specifieke compensatie voor de Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid en de Zorgsector betekent compensatie in de betrokken regeling/voorziening of elders in de desbetreffende budgetdisciplinesector. Voor compensatie in de premiegefinancierde zorg waarvoor vrije tarieven gelden, staat de overheid het treffen van pakketmaatregelen en eigen betalingen ter beschikking. Voor de overige zorg staan daarnaast ook prijs- en volumemaatregelen ter beschikking. De bewindspersoon die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waar de overschrijding zich voordoet, doet in dezelfde budgettaire nota voorstellen voor specifieke compensatie.

25. Meevallers mogen dienen als compensatie voor tegenvallers, maar in principe niet voor beleidsintensiveringen.

Meevallers mogen alleen worden ingezet voor tegenvallers voorzover het niet betreft meevallers bij generaal aan de begroting toegevoegde middelen. Over de aanwending van per saldo meevallers op een begroting of in een budgetdisciplinesector besluit de Ministerraad. Een saldo van tegenvallers boven meevallers op een begroting of binnen een budgetdisciplinesector dient te worden gecompenseerd via ombuigingen.

26. Ruimte onder het uitgavenkader voorzover ontstaan door (tijdelijke) meevallers als gevolg van een gunstiger macro-economische ontwikkeling (zoals een lager volume in de sociale zekerheid, of een ruilvoetwinst) mag niet structureel worden aangewend.

Regels die betrekking hebben op de inkomsten

27. Maatregelen aan de inkomstenkant van de begroting worden gemeten volgens de definitie van de inkomstenindicator.

De inkomstenindicator wordt gedefinieerd als elke wijziging in bestaand overheidsbeleid die effect heeft op de voor het EMU-saldo relevante collectieve inkomsten. Voor de boeking wordt aangesloten bij de definitie van de collectieve inkomsten conform de Nationale Rekeningen van het CBS.

Dit betekent dat de zorgpremie zal worden meegenomen in de meting van de inkomstenindicator (conform de huidige praktijk). Deze zal worden berekend op basis van de gemiddelde nominale premie voor een polis van het basispakket, exclusief collectiviteitskorting. Vanwege de nauwe samenhang met de zorgpremie, zal de zorgtoeslag ook worden meegenomen in de meting van de inkomstenindicator (eveneens conform de huidige praktijk).

Intertemporele effecten zullen worden gecorrigeerd via een aanpassing van het inkomstenkader. Particuliere betalingen komen niet ten goede aan de overheid en worden daarom niet meegenomen bij de meting van de inkomstenindicator. Wel geldt dat bij een financieringsverschuiving tussen publiek en privaat als gevolg van een systeemwijziging waarbij de rechten en plichten ongewijzigd blijven, het mogelijk is om zowel het inkomstenkader als het uitgavenkader statistisch te corrigeren⁴. Deze financieringsverschuiving dient neutraal te zijn voor het EMU-saldo.

28. Voor de budgettaire beheersing aan de inkomstenkant geldt een reëel inkomstenkader.

Het inkomstenkader is gelijk aan de ontwikkeling van de inkomstenindicator zoals die voortvloeit uit de afspraken in het regeerakkoord. Teneinde de automatische stabilisatoren zo volledig mogelijk te laten werken dient gedurende de kabinetsperiode de ontwikkeling van de inkomstenindicator gelijk te zijn aan het inkomstenkader. Tijdelijke afwijkingen van het inkomstenkader dienen in beginsel zoveel

⁴ . Pakketbeperkingen en mutaties in eigen betalingen in de zorg worden niet begrepen als een systeemwijziging in deze zin.

mogelijk te worden vermeden. Als vanwege tegenvallers de signaalwaarde voor het EMU-saldo (een tekort van 2% BBP) dreigt te worden overschreden, kan worden afgeweken van het inkomstenkader. Correctie van het inkomstenkader voor de nominale ontwikkeling vindt plaats zoals vermeld in regel 18 voor de budgettaire kaders bij de uitgaven.

Annex: Technische aspecten begrotingsregels

29. Afbakening budgetdisciplinesectoren

Uitgangspunt bij het vaststellen van het uitgavenkader is dat uitgaven die meetellen voor het EMU-saldo in beginsel ook meetellen bij de uitgaven onder het uitgavenkader. Uitgavenmutaties die niet binnen de definitie van het EMU-saldo vallen, zijn in beginsel ook niet relevant voor het uitgavenkader.

30. De budgetdisciplinesector Rijksbegroting in enge zin heeft betrekking op alle uitgaven en niet-belastingontvangsten van de rijksbegroting die niet tot de andere twee budgetdisciplinesectoren worden gerekend, inclusief het daarmee samenhangende deel op aanvullende posten.

Uitgangspunt voor de budgetdisciplinesector Rijksbegroting in enge zin zijn de relevante uitgaven op de rijksbegroting minus de relevante niet-belastingontvangsten (NBO). Als relevante uitgaven worden in beginsel aangemerkt alle uitgaven die relevant zijn voor het EMU-saldo inclusief alle HGIS-uitgaven. Balansverkortingen die relevant zijn voor het EMU-saldo zijn eveneens relevant. De budgetdisciplinesector Rijksbegroting in enge zin bevat ook de begrotingsgefinancierde uitgaven aan zorg.

31. Als relevante niet-belastingontvangsten worden aangemerkt alle NBO die vallen onder de bovenstaande afbakening, behoudens de gasbaten. De opbrengst van herfinanciering van staatsdeelnemingen is daarentegen wel relevant voor het uitgavenkader. Heffingen die vallen onder de definitie van collectieve lasten worden verantwoord aan de inkomstenkant van de begroting.

32. Voorts zijn niet relevant de uitgaven en ontvangsten van het FES (incl. veilingopbrengsten), het saldo van het Waddenfonds, het saldo van het Diergezondheidsfonds, het saldo van het AOW-spaarfonds en het BTW-compensatiefonds. De rijksbijdragen aan de sociale fondsen, de rentebetalingen aan de sociale fondsen en de premiebijdragen zijn om boekhoudkundige dubbeltellingen te voorkomen niet relevant. De zorgtoeslag is niet relevant voor het uitgavenkader.

33. Rente-uitgaven (-en ontvangsten) samenhangende met de staatsschuld zijn niet relevant voor het kader. Dit bevordert de werking van de automatische stabilisatoren, doordat conjuncturele meevallers in de rente-uitgaven niet automatisch leiden tot extra ruimte onder de uitgavenkaders. Ook alle kosten en opbrengsten van interventies in de financiële sector met als doel het stabiel houden van het financiële systeem zijn niet relevant voor het uitgavenkader. Hetzelfde geldt voor garantiepremies en mogelijke schade-uitkeringen uit hoofde van de garantieregeling voor uitgifte van middellang schuldpapier van banken en het depositogarantiestelsel. Daarmee komen alle kosten en opbrengsten van de interventies in de financiële sector direct ten laste of ten gunste van de staatsschuld.

34. Voor nieuwe garanties en leningen (regelingen) is het “nee, tenzij beleid” van kracht.

Nieuwe garanties en leningen (regelingen) zijn in principe onderdeel van de begrotingsbesluitvorming bij het hoofdbesluitvormingsmoment. Garanties en leningen worden alleen verstrekt indien het Rijk vanuit het belang van de samenleving eraan hecht risico's te dragen die niet in de markt kunnen worden gedragen, of indien het rijk doelmatigheidsvoordelen bewerkstelligt. Conform de begrotingsregel “overschrijdingen worden specifiek gecompenseerd” vindt specifieke compensatie plaats als zich schades voordoen bij garanties. In die gevallen waarbij op voorhand de inschatting is dat zich regelmatig schades voordoen – en de omvang redelijk is in te schatten – ligt het in de rede dat het departement een reservering treft in de vorm van een jaarlijks te betalen premie.

35. De budgetdisciplinesector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid heeft betrekking op het totaal van uitgaven in die sector. Hieronder vallen zowel de uitgaven die lopen via de rijksbegroting als de premiegefinancierde uitgaven.

36. De budgetdisciplinesector zorg heeft betrekking op alle uitgaven en ontvangsten die in het Budgettair Kader Zorg (BKZ) worden meegenomen.

Het BKZ is het macrokader voor de toetsing van de financieringsuitgaven in de zorg. Ontvangsten uit hoofde van eigen bijdragen en eigen risico's vallen binnen het bereik van de begrotingsregels. Dit betekent dat het (netto) BKZ wordt berekend door de uitgaven te verminderen met de eigen betalingen uit hoofde van eigen bijdragen en de eigen risico's.

37. Netto specifieke uitkeringen

Sinds de invoering van het BTW-compensatiefonds (BCF) in 2003 kunnen gemeenten en provincies onder bepaalde voorwaarden hun BTW declareren bij het BCF. Dit betekent dat nieuwe specifieke uitkeringen (ingevoerd na 1 januari 2004) of intensiveringen op bestaande specifieke uitkeringen (ingevoerd in 2003 of eerdere jaren) exclusief de BTW-component verstrekt moeten worden. Dit om te voorkomen dat de BTW-component dubbel wordt vergoed: de eerste keer als onderdeel van de specifieke uitkering en de tweede keer door declaratie van de BTW bij het BCF.

38 Sanctie ter beheersen EMU-saldo OPL

Wanneer het EMU-tekort van de lokale overheden bijdraagt aan een (dreigende) overschrijding van de Europese grenzen voor het totale EMU-saldo, dan kan de minister van Financiën - wanneer het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen Rijk – VNG/IPO niet het gewenste resultaat oplevert - als ultimatum remedium een korting opleggen op het gemeente- en/of provinciefonds.

39. Statistische correcties

Mutaties van evident boekhoudkundige aard blijven bij de toetsing van de feitelijke uitgaven aan de uitgavenkaders buiten beschouwing. Het uitgavenkader wordt in dat geval opgehoogd of verlaagd, zodat de mutatie geen invloed heeft op de budgettaire ruimte. De achtergrond van een statistische correctie ligt veelal in een wijziging in de (financiële) vormgeving van beleid ten opzichte van de

situatie zoals oorspronkelijk neergelegd in het Coalitieakkoord. De gewijzigde vormgeving is van invloed op de hoogte van de netto-uitgaven, maar heeft doorgaans niet primair tot doel het collectieve voorzieningenniveau te wijzigen. Een statistische correctie wordt in beginsel eenmalig toegepast. Mutaties op een eenmaal ingeboekte statistische correctie lopen mee met de uitgaven onder het kader.

Om te bepalen of een statistische correctie van toepassing is, moet gelden dat de mutatie in de netto-uitgaven een technisch karakter heeft, ofwel evident boekhoudkundig is. Voor het bepalen van een evident boekhoudkundige mutatie geldt dat een mutatie binnen de collectieve sector in beginsel EMU-saldo neutraal dient te zijn. Daarnaast kan er alleen sprake zijn van een evident boekhoudkundige mutatie wanneer bij een wijziging in financiële vormgeving van beleid, het voorzieningenniveau en de doelgroep gelijk blijven (met andere woorden: niemand gaat erop vooruit of achteruit).

Bij financieringsverschuivingen tussen de particuliere en de collectieve sector kan er sprake zijn van evident boekhoudkundige gevallen, ook indien er wel gevolgen voor het EMU-saldo zijn. Dit is het geval indien het voorzieningenniveau voor iedereen in de doelgroep gelijk blijft. Om te bepalen of het verminderen van een collectief arrangement tot ruimte onder het uitgavenkader mag leiden, geldt dat alleen bij daadwerkelijke ombuigingen financieringsverschuivingen van de collectieve sector naar de particuliere sector mogen leiden tot ruimte onder het uitgavenkader.⁵ In alle andere gevallen wordt het budgettair effect statistisch gecorrigeerd op het uitgavenkader.

Evident boekhoudkundige financieringsverschuivingen tussen de uitgaven- en de inkomstenkant kunnen tot gevolg hebben dat naast het uitgavenkader, het inkomstenkader eveneens statistisch wordt gecorrigeerd. Voor het bepalen van een evident boekhoudkundige mutatie geldt ook hier dat een mutatie binnen de collectieve sector voor het EMU-saldo neutraal dient te zijn. Daarnaast kan er alleen sprake zijn van een statistische correctie wanneer bij een wijziging in financiële vormgeving van beleid, het voorzieningenniveau voor iedereen en de doelgroep gelijk blijft. Dit is bijvoorbeeld het geval indien een fiscale regeling wordt omgezet in een subsidieregeling met een nagenoeg gelijke werking voor de doelgroep. Daarnaast geldt dat bruteringseffecten bij netto-netto gekoppelde uitgaven statistisch gecorrigeerd worden.⁶

Ingeval van PPS vindt een budgettair neutrale omzetting plaats van het (kas) budget (van een departement) in (meerjarige) beschikbaarheidsbudgetten van een departement. Technisch gezien betekent dit een verlaging van het uitgavenkader (van het desbetreffende ministerie) in de jaren waarin een kasbudget voorhanden was en een per saldo even grote verhoging van het uitgavenkader

⁵ Met daadwerkelijke ombuigingen wordt bedoeld dat het verplichte voorzieningenniveau collectief of particulier daalt. Pakketbeperkingen en mutaties in eigen betalingen in de zorg zijn hiervan een voorbeeld. Mocht er een wettelijke/verplichte regeling in de plaats komen voor een collectief arrangement, dan geldt dat er geen sprake is van een daadwerkelijke ombuiging. De verplichte lasten die burgers en/of bedrijven moeten opbrengen voor een dergelijke voorziening, dienen namelijk daadwerkelijk te dalen als gevolg van de ombuiging.

⁶ Zie voor methode Miljoenennota 2003, bijlage 10; pagina 287 en 288.

(van het desbetreffende ministerie) in de jaren waar een beschikbaarheidsvergoeding nodig is, met dien verstande dat de efficiencywinst ten gunste van het desbetreffende departement komt.

40. Belastinguitgaven

In het kader van de invoering van nieuwe fiscale instrumenten en intensivering van bestaande belastinguitgaven is een verplicht toetsingskader voorgeschreven. Dit toetsingskader is neergelegd in de Miljoenennota 2003. Met behulp van het toetsingskader kan worden afgewogen of een fiscale maatregel, dan wel een intensivering daarvan, al dan niet de voorkeur heeft.

Toetsingskader fiscale instrumenten (belastinguitgaven).

Bij invoering van nieuwe belastinguitgaven dan wel bij intensivering van bestaande, dient gebruik gemaakt te worden van het «toetsingskader belastinguitgaven». Bij het indienen van de beleidsbrief of eventueel via de Ministerraad dient dit toetsingskader te worden toegepast. Concreet omvat dit toetsingskader de volgende onderdelen:

1. Is sprake van een heldere probleemstelling?
2. Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?
3. Kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is?
4. Kan worden aangetoond waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing?
5. Kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie?
6. Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?

Ter toelichting van deze stappen kan het volgende worden opgemerkt.

Het toetsingskader fungeert als een soort trechter voor de haalbaarheid en wenselijkheid van belastinguitgaven. Als het antwoord op één van de vragen nee luidt, behoeft de volgende stap niet meer te worden gezet. Alleen indien alle vragen bevestigend en bevredigend kunnen worden beantwoord, komt een belastinguitgave aan de orde. Doel is vooral om te dwingen tot een heldere afweging over uitgaven. Exacte criteria zijn hierbij vooraf niet te geven maar moeten per regeling zoveel mogelijk worden ingevuld en gekwantificeerd.

De zesde stap over evaluatie ziet, in tegenstelling tot de eerste vijf, in beginsel op de periode ná invoering van de maatregel (ex post). Dat neemt niet weg dat ook ex ante, dus voor invoering of aanpassing van de regeling, duidelijk moet zijn of een goede evaluatie verzekerd is. Bij de evaluaties dienen dezelfde criteria (opnieuw) tegen het licht te worden gehouden. Indien daarbij blijkt dat de regeling niet meer aan een of meer van de gestelde toetsingselementen voldoet, kan dit leiden tot aanpassing of afschaffing van de maatregel. Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie 2006 (RPE 2006) moeten belastinguitgaven periodiek worden geëvalueerd als beleidsinstrument in het kader van een beleidsdoorlichting.

Voor een toelichting op de vragen wordt verwezen naar paragraaf 3 van annex 2 bij bijlage 10 van de Miljoenennota 2003, alsmede paragraaf 4.8 «Toetsingskader fiscale instrumenten» van bijlage 4 van de Miljoenennota 2001 en de RPE 2006.

Budgettaire effect van regelingen die op belastinguitgaven lijken of tot grote budgettaire derving leiden.

In het begrotingsproces zal meer aandacht worden geschonken aan de zogenoemde 'belastinguitgaven' en regelingen die lijken op belastinguitgaven of tot een grote budgettaire derving leiden. De reden voor deze aanbeveling is dat veel van deze regelingen een vergelijkbaar karakter hebben als uitgaven, maar om praktische redenen niet vallen onder een vergelijkbaar strikt beheersingskader. Hierdoor bestaat er een risico op een zekere bias ten gunste van deze regelingen. Het bestaande restrictieve toetsingskader voor de introductie van nieuwe belastinguitgaven en de bijbehorende afspraken over de evaluatie van geïntroduceerde belastinguitgaven zal worden gehandhaafd. Daarnaast zal het bestaande overzicht over de budgettaire ontwikkeling van belastinguitgaven te worden uitgebreid met een aantal regelingen die lijken op belastinguitgaven of tot een grote budgettaire derving leiden. Beleidsmatige mutaties en nieuwe belastinguitgaven blijven conform de bestaande praktijk worden geboekt onder het inkomstenkader.

Budgettering van individuele Belastinguitgaven

Voor nieuwe belastinguitgaven en intensiveringen van bestaande belastinguitgaven geldt dat het budgettaire beslag van een dergelijke maatregel in beginsel behoort te worden gebudgetteerd. Voor bestaande belastinguitgaven worden de mogelijkheden van (nadere) budgettering gezien.

41. Eindejaarsmarge en leenaanvragen

De eindejaarsmarge creëert de mogelijkheid binnen een begroting tot een bepaalde omvang gelden van het ene naar het andere begrotingsjaar te schuiven. Dit ter voorkoming van een ondoelmatige besteding van middelen aan het einde van het jaar.

De eindejaarsmarge bedraagt 1% van het gecorrigeerde begrotingstotaal.⁷ Voor de bepaling van het gecorrigeerde begrotingstotaal wordt uitgegaan van de bruto-uitgaven stand Ontwerpbegroting. Voor de begrotingshoofdstukken van Defensie en van Koninkrijksrelaties geldt dat een onderuitputting van maximaal 135 miljoen respectievelijk 9 miljoen euro mag worden meegenomen naar volgend jaar. Conform bestaande afspraak kan de eindejaarsmarge voor het begrotingshoofdstuk Koninkrijksrelaties worden opgerekt om bedragen die zijn gemoeid met de schuldsanering Aruba mee te nemen. Naast de reguliere eindejaarsmarge voor de begroting van Binnenlandse Zaken bestaat er een separate eindejaarsmarge voor arbeidsvoorwaardenmiddelen van maximaal 25 miljoen euro.

⁷ Er geldt geen eindejaarsmarge voor het premiedeel van de budgetdisciplinesector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid, noch voor het Budgettaire Kader Zorg.

Voor de begrotingsfondsen geldt geen eindejaarsmarge, omdat het saldo van ontvangsten boven uitgaven per definitie kan worden meegenomen naar het volgende jaar. Voor de Homogene Groep Internationale Samenwerking geldt de afspraak dat onderuitputting tot maximaal 181,5 miljoen euro mag worden meegenomen naar de drie volgende jaren. Voor een overschrijding geldt een maximum van 45 miljoen euro.

De hoogte van het feitelijk gebruik door de departementen van de eindejaarsmarge wordt bepaald bij Voorlopige Rekening. De overgehevelde bedragen worden bij de Voorjaarsnota aan de begrotingen toegevoegd. De definitieve omvang van het feitelijk gebruik wordt bepaald op basis van de Slotwet (wat dus kan leiden tot marginale mutaties bij de Vermoedelijke Uitkomsten).

Gelijktijdig met het toevoegen bij Voorjaarsnota wordt, onder de veronderstelling dat ook het komende jaar gebruik zal worden gemaakt van de eindejaarsmarge, op een aanvullende post een ramingstechnische veronderstelling opgenomen (de zogenaamde in=uit-taakstelling). De combinatie van de toevoeging aan de begrotingen en de ramingstechnische veronderstelling, bewerkstelligt dat het totale uitgavenbeeld niet wijzigt. Onderuitputting die optreedt na de Voorjaarsnota kan worden aangewend ter realisatie van de taakstelling.

Onderuitputting in de liquide middelen van agentschappen komt tot uitdrukking in het saldo van deze diensten. Dit geldt ook voor onderdelen van het Rijk die – zonder de status van agentschap – werken met een baten-lastenstelsel. Het saldo van agentschappen is net zoals de leen- en depositofaciliteit niet relevant voor het uitgavenkader. Door op het hoofdbesluitvormingsmoment de plannen van agentschappen te toetsen, wordt de relatie met het EMU-saldo in het oog gehouden.

De leenaanvragen van RWT's (en andere voor geïntegreerd middelenbeheer in aanmerking komende instellingen) in het kader van geïntegreerd middelenbeheer dienen door een RWT bij de betreffende vakminister te worden ingediend. Dit kan het hele jaar, maar gezien de toets van budgettaire inpasbaarheid dienen de leenaanvragen in principe op het hoofdbesluitvormingsmoment te worden ingediend. Deze lening kan alleen verstrekt worden wanneer de vakminister de betaling van rente- en aflossingsverplichtingen garandeert. Het departement zal, om garant te kunnen staan, eerst moeten toetsen op onder meer budgettaire inpasbaarheid, nut en noodzaak van de lening, of de lening wel wordt aangewend voor de publieke taak, of het een investering in vaste activa betreft met een looptijd van minimaal 1 jaar en of het aflossingsschema conform de verwachte economische levensduur is.

42. Opbouw meerjarencijfers en extrapolatie

De ramingen van de uitgaven voor het begrotingsjaar en elk van de jaren daaropvolgend bestaan uit:

- de uitgaven die voortvloeien uit verplichtingen die zijn aangegaan tot en met het lopende begrotingsjaar of in dat jaar zullen worden aangegaan;
- de uitgaven die voortvloeien uit verplichtingen die in het eerstvolgende begrotingsjaar zullen worden aangegaan;

- de uitgaven die voortvloeien uit verplichtingen die in de jaren volgend op het eerstvolgende begrotingsjaar moeten worden aangegaan, omdat deze een technisch noodzakelijke voortzetting vormen van reeds eerdere aangegane verplichtingen;
- de overige verplichtingen, voortvloeiend uit bestaand beleid of afspraken op kabinets- of ministerieel niveau die in de jaren volgend op het eerstvolgend begrotingsjaar worden aangegaan.

Voor het extrapoleren van de meerjarencijfers gelden de volgende uitgangspunten:

1. Bij de ramingen wordt rekening gehouden met bestaande wettelijke regelingen.
2. Het extrapolatiejaar voor de departementale begrotingen en fondsen wordt beleidsarm geëxtrapolerd. De demografische ontwikkeling is bepalend voor het beleidsarm extrapoleren. In alle gevallen moet het gaan om aan te gane verplichtingen en daaruit voortvloeiende uitgaven op grond van de voortzetting van bestaand of ongewijzigd beleid, of om uitgaven die door expliciete besluiten van de minister van Financiën of het kabinet zijn geaccordeerd. Indien bestaand beleid niet noodzakelijkerwijze impliceert dat nieuwe verplichtingen worden aangegaan (bijvoorbeeld bij projecten of eenmalige investeringen), dient te worden verondersteld dat geen nieuwe verplichtingen worden aangegaan, tenzij is besloten om het beleid te continueren.
3. Voor de economische groei wordt aangesloten bij de gemiddelde ontwikkeling uit de kabinetsperiode, zoals verondersteld is bij het opstellen van de uitgavenkaders.
4. Het extrapolatiejaar wordt kwantitatief (met prestatiegegevens) onderbouwd. Wanneer geen expliciete andersluidende afspraken bestaan, dienen het volume en de prijs die ten grondslag liggen aan de ramingen, constant gehouden te worden.
5. Het extrapolatiejaar wordt ook kwalitatief (welke programma's, projecten, bijdragen, etc.) onderbouwd.
6. De ramingen dienen te zijn gebaseerd op het in ongewijzigd tempo realiseren van meerjarige projecten.

oOo