

Bijlage 1 Begrotingsregels 2013 - 2017

Inleiding

De begrotingsregels zijn de budgettaire spelregels waaraan de coalitie zich aan het begin van een regeringsperiode committeert om een verantwoord financieel beleid te kunnen voeren. Het doel van de begrotingsregels is zowel een doelmatige allocatie van middelen, als een beheersing van de overheidsfinanciën. De begrotingsregels equiperen de coalitie tot het voorkomen van een ongewenste ontwikkeling van het EMU-saldo en de EMU-schuld, d.w.z het voorkomen (of terugdringen) van een overschrijding van de in het Stabiliteits- en Groeipact opgenomen referentiewaarden (maximaal een EMU-tekort van 3 procent bbp en maximaal 60 procent bbp voor de EMU-schuld) en het respecteren van de doelen rondom de Medium-Term Objective (MTO). Het bereiken van gezonde overheidsfinanciën is een gezamenlijk doel van Rijk en medeoverheden, waarin beiden een verantwoordelijkheid hebben.

Het kabinet houdt zich aan Europese begrotingsafspraken van het Stabiliteits- en Groeipact. Het bedrag van 16 miljard netto besparingen, conform de aanbeveling van de Studiegroep Begrotingsruimte, stelt het kabinet in staat deze afspraken na te komen en leidt – in combinatie met onderliggende structurele hervormingen – tot een houdbaarheidsoverschot, zodat toekomstige schokken kunnen worden opgevangen en de Nederlandse economie weerbaar wordt voor financiële schokken.

De belangrijkste uitgangspunten van het trendmatig begrotingsbeleid blijven ongewijzigd:

- Er geldt een scheiding tussen inkomsten en uitgaven.
- Voor de uitgaven geldt een onderscheid in drie sectoren (Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng), Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid (SZA) en het Budgettair Kader Zorg (BKZ)).
- Voor elke sector wordt een reëel uitgavenkader vastgesteld.
- Elke sector behoort eventuele overschrijdingen binnen het desbetreffende uitgavenkader te compenseren.
- Voor de inkomsten wordt een reëel inkomstenkader vastgesteld en wordt uitgegaan van automatische stabilisatie. Concreet betekent dit dat een meevaller bij de inkomsten niet wordt gebruikt voor extra uitgaven. Andersom hoeft er niet direct bezuinigd te worden op de uitgaven wanneer er sprake is van een tegenvaller aan de inkomstenkant.

In het Regeerakkoord is gekozen voor een aanpassing van de budgettaire spelregels mede op basis van de adviezen uit het veertiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte. In dit document worden de begrotingsregels voor de inkomsten- en uitgavenkant van de begroting beschreven. Deze set regels is gebaseerd op de gebruikelijke, in het verleden gehanteerde, regels over uitgaven en inkomsten en geven een technische uitwerking van de afspraken die zijn gemaakt in het Regeerakkoord. Dit betreft onder andere¹:

- De Europese begrotingsregels zijn leidend (zie regel 5);
- Een meevallerformule indien Nederland voldoet aan de MTO-doelstelling van het Stabiliteits- en Groeipact en het feitelijk EMU-saldo een meerjarig overschot laat zien. Van het overschot wordt 75 procent bestemd voor aflossing van de staatsschuld en zal 25 procent ingezet worden voor lastenverlichting (zie regel 6);
- Het buiten het kader plaatsen van de rentelasten op de staatsschuld, en daarmee het vervallen van de rentemeevallerformule. De Europese vereisten zijn ook leidend bij rentetegenvallers (regel 22);
- Aanscherping van de regels met betrekking tot garanties: garanties zijn in eerste aanleg de financiële verantwoordelijkheid van het verantwoordelijke departement (regel 25).
- Incidentele wijzigingen van de premies zorgverzekeringswet worden niet langer gecompenseerd via incidentele lastenverlichting dan wel lastenverzwaring, maar structurele wijzigingen wel (regel 34).

¹ In de begrotingsregels is niet geanticipeerd op de uitkomst van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Staatsdeelnemingen.

Algemene regels

Bovengenoemde uitgangspunten worden hieronder 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. De begrotingsregels omvatten zowel de uitgaven- als de inkomstenkant van de collectieve sector.

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

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. Tijdens een kabinetsperiode moeten uitgavenintensiveringen voor alle jaren van de meerjarencijfers gedekt worden door extensiveringen. Voor de inkomstenkant geldt een reëel inkomstenkader en wordt uitgegaan van automatische stabilisatie. Inkomstenmeevallers komen ten gunste van het EMU-saldo, inkomstentegenvallers belasten het EMU-saldo. Uitzondering hierop zijn opgenomen in regel 8.

2. Tot de inkomstenkant van de begroting worden 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.

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

Het uitgavenkader bevat alle voor het EMU-saldo relevante uitgaven en niet-belastingontvangsten, behalve de uitgaven en niet-belastingontvangsten die expliciet uitgezonderd worden in begrotingsregel 13.

4. 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 is in het voorjaar. In augustus vindt er nog besluitvorming plaats over de koopkracht en de inkomstenkant van de begroting.

5. Europese begrotingsafspraken zijn leidend.

Het kabinet houdt zich aan de Europese begrotingsafspraken van het Stabiliteits- en Groeipact. De belangrijkste daarvan zijn dat het tekort maximaal 3% bbbp bedraagt, dat een verbetering van het structurele saldo wordt gerealiseerd totdat de MTO wordt bereikt, en dat de schuld zich conform de gestelde eisen ontwikkelt.

6. Meevallerformule

Indien Nederland voldoet aan de MTO-doelstelling van het Stabiliteits- en Groeipact en het feitelijk EMU-saldo na de besluitvorming over de lastenkant in augustus een meerjarig overschot laat zien, dan wordt 75 procent van het overschot bestemd voor aflossing van de staatsschuld en zal een lastenverlichting van 25 procent van het overschot boven de 0 procent bbp worden gegeven.

7. Sanctie ter beheersing van EMU-saldo OPL

Wanneer het EMU-tekort van de lokale overheden bijdraagt aan een (dreigende) overschrijding van de Europese grenzen voor het totale EMU-saldo² kan de minister van Financiën ingrijpen, wanneer het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen tussen Rijk, VNG, IPO en UvW niet het gewenste resultaat oplevert. De minister van Financiën kan als ultimum remedium een korting opleggen op het gemeente- en/of provinciefonds. Deze sanctiebepaling zal worden vervangen door de sanctiebepalingen van de Wet Hof, zodra deze van kracht is geworden.

8. Statistische correcties

Statistische correcties blijven bij de toetsing van de desbetreffende kaders buiten beschouwing (zowel bij het inkomsten- als het uitgavenkader). De desbetreffende kaders worden in dat geval opgehoogd of verlaagd, zodat de mutatie geen invloed heeft op de budgettaire ruimte (onder het desbetreffende kader). Er zijn verschillende statistische correcties te onderscheiden. Voor alle statistische correcties geldt dat de mutaties per saldo (ten minste) EMU-saldoneutraal dienen te zijn.

- *Statistische correctie tussen inkomsten en uitgaven*
Bij de wijziging in financiële vormgeving van beleid (van inkomsten naar uitgaven en v.v.) moeten het voorzieningenniveau en de doelgroep nagenoeg gelijk blijven.
- *Statistische correctie bij enveloppe-middelen*
Met enveloppe-middelen die gecreëerd zijn in een Regeerakkoord mag tussen de uitgaven- en inkomstenkant geschoven worden bij de specifieke uitwerking van het beoogde beleid.
- *Statistische correctie bij systeemwijzigingen*
Hierbij gaat het om majeure hervormingen waarbij een collectief arrangement anders wordt vormgegeven met zowel aan de uitgaven- als aan de inkomstenzijde mutaties.

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

Voor toetsing van de feitelijke uitgavenontwikkeling en het inkomstenkader 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. Het inkomstenkader en de budgetdisciplinekaders voor het begrotingsvoorbereidingsjaar worden vastgesteld bij het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar op basis van het Centraal Economisch Plan (CEP) en worden in augustus bijgesteld op basis van de Macro Economische Verkenning (MEV). Het kader voor het lopende jaar wordt definitief vastgesteld bij Voorjaarsnota.

² Dit geldt voor de grenzen uit een eventuele buitensporigtekortprocedure, maar ook voor de reguliere grenzen zoals vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP).

Wijzigingen nadien in de pNB worden niet meegenomen in de bijstelling van het kader voor het lopende jaar.

Regels die betrekking hebben op de uitgaven en de niet-belastingontvangsten

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

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.

11. Afbakening budgetdisciplinesectoren

Uitgangspunt bij het vaststellen van het uitgavenkader is dat uitgaven die meetellen voor het EMU-saldo ook meetellen bij de uitgaven onder het uitgavenkader. Balansverkortingen die relevant zijn voor het EMU-saldo zijn daardoor eveneens relevant voor het uitgavenkader. Uitgangspunt voor de drie budgetdisciplinesectoren zijn de relevante uitgaven minus de relevante niet-belastingontvangsten (NBO). Eigen betalingen in de Zorgsector worden gezien als niet-belastingontvangsten en worden behandeld aan de uitgavenkant van de begroting.

12. Niet-belastingontvangsten

Op grond van begrotingsregel 3 worden de niet-belastingontvangsten als negatieve uitgaven beschouwd. Niet-belastingontvangsten die meetellen voor het EMU-saldo worden betrokken bij de toetsing aan het uitgavenkader, met uitzondering van hetgeen vermeld in begrotingsregel 13. Heffingen van de centrale overheid die vallen onder de definitie van collectieve lasten (zie begrotingsregel 2) worden verantwoord aan de inkomstenkant van de begroting.

13. Niet-kaderrelevante uitgaven en niet-belastingontvangsten

In uitzondering op begrotingsregels 3 en 12 zijn niet relevant voor het uitgavenkader: de uitgaven en ontvangsten van het FES, het saldo van het Diergezondheidsfonds, en het BTW-compensatiefonds, de delfstofbaten en veilingopbrengsten. 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, ETS-opbrengsten en SDE+-heffing zijn niet relevant voor het uitgavenkader, wel voor het inkomstenkader.

14. Voor elk van de drie budgetdisciplinesectoren gelden de budgettaire kaders als maatstaf voor de bepaling van over- en overschrijdingen in de desbetreffende sector.

15. 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.

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

17. 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 maximaal 1,0 procent van de (gecorrigeerde) bruto-uitgaven³. 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 maximale termijn gehanteerd: de duur van de meerjarenramingen (zie begrotingsregel 32). Voorstellen tot intertemporele compensatie lopen mee in de besluitvorming op het hoofdbesluitvormingsmoment. Mutaties van louter statistische aard (zie begrotingsregel 8) blijven bij de toetsing van de feitelijke uitgavenontwikkeling aan de budgettaire kaders buiten beschouwing.

18. Overschrijdingen worden specifiek gecompenseerd.

Specifieke compensatie betekent dat compensatie in de betrokken regeling of elders op de betrokken begroting binnen de sector RBG-eng of binnen elk van de twee andere sectoren (BKZ en SZA) gevonden moet worden. Voor compensatie in de premiegefinancierde zorg waarvoor vrije tarieven gelden, staat de overheid bijvoorbeeld het treffen van pakketmaatregelen en eigen betalingen ter beschikking. Voor de overige zorg staan daarnaast onder andere prijs- en volumemaatregelen ter beschikking. De bewindspersoon die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waar de overschrijding zich voordoet, doet in dezelfde budgettaire brief of begroting voorstellen voor specifieke compensatie. Een saldo van tegenvallers boven meevallers op een begroting of binnen een budgetdisciplinesector dient specifiek te worden gecompenseerd via ombuigingen.

19. Meevallers mogen dienen als compensatie voor tegenvallers, maar niet voor beleidsintensiveringen.

Meevallers mogen alleen worden ingezet voor tegenvallers voor zover het niet betreft meevallers bij - tijdens de kabinetsperiode - generaal aan de begroting toegevoegde middelen. Over de aanwending van per saldo meevallers op een begroting of in een budgetdisciplinesector besluit de Ministerraad.

³ Zie begrotingsregel 29 voor een beschrijving van de Eindejaarsmarge.

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

Over- en onderschrijdingen worden, los van de reden of oorzaak, zo snel als mogelijk schriftelijk aan de minister van Financiën gemeld. Deze regel geldt ook voor geplande intensiveringen of ombuigingen, deelname aan Europees beleid, of zaken waarop voorafgaand toezicht geldt.

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

22. Rentelasten op de staatsschuld vallen buiten het uitgavenkader.

Rente-uitgaven (en -ontvangsten) samenhangende met de staatsschuld zijn niet relevant voor het kader. Dit bevordert de werking van de automatische stabilisatoren, doordat rentemeevallers niet automatisch leiden tot extra ruimte onder het uitgavenkader en direct worden ingezet ten gunste van het EMU-saldo. Indien op basis van CEP en/of MEV blijkt dat de -3% bbp voor het feitelijk EMU-saldo wordt doorkruist, dan worden de rentetegenvallers ten opzichte van de laatste raming gecompenseerd met uitgavenmaatregelen.

23. Mutaties met een generale behandeling

Dividenden, vastgoed⁴ en rente (niet samenhangende met de staatsschuld), alsmede mutaties in de omvang van het budget voor Ontwikkelingssamenwerking vanwege BNP-aanpassing, EU-afdrachten, loon- en prijscompensatie en de groei van het gemeente- en provinciefonds worden via het generale beeld verwerkt.

Wanneer opbrengsten uit staatsvermogen zoals rente, dividend, delfstofbaten en veilingopbrengsten een subsidie-element bevatten in de zin dat er sprake is van mogelijke gedeelde opbrengsten als gevolg van beleid, dan dient het subsidie-element op zijn minst vooraf inzichtelijk gemaakt te worden ten behoeve van het hoofdbesluitvormingsmoment.

24. Ingrepen Financiële Sector

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. Ook de kosten en opbrengsten van maatregelen genomen met het oog op de financiële stabiliteit van het Eurogebied zijn niet relevant voor het uitgavenkader. Dit geldt ook voor garantiepremies en mogelijke schade-uitkeringen uit hoofde van de garantieregeling voor uitgifte van middellang schuld papier van banken. Hiermee komen alle kosten en opbrengsten van de interventies in de financiële sector direct ten laste of ten gunste van de staatsschuld.

⁴ Voor overname van overtollig vastgoed geldt als vastgesteld in de rijksvastgoedportefeuillestrategie een meerjarig generieke middelenafpraak met een budgettair plafond van 150 miljoen euro - inpasbaar binnen EMU-schuld en het EMU-saldo. De reeds bestaande middelenafspraken worden gehonoreerd. De incidenteel ontvangen gelden kunnen niet aangewend worden voor structurele uitgaven.

25. Voor nieuwe garanties en leningen (regelingen) is het "nee, tenzij beleid" van kracht.

Garanties en leningen worden alleen verstrekt indien het Rijk eraan hecht risico's te dragen die niet in de markt kunnen worden gedragen, of indien het rijk doelmatigheidsvoordelen bewerkstelligt. Voor nieuwe garantieregelingen, dan wel aanpassingen in bestaande regelingen dient een toetsingskader ingevuld te worden. Garantiereregelingen (en overige risicoregelingen) zijn volledig voor rekening van het betreffende vakdepartement, hetgeen betekent dat schades uit het specifieke beeld moeten worden gecompenseerd. Het betreffende vakdepartement dient voor risicoregelingen een kostendekkende premie te vragen, die een reële weergave vormt van het risico. Nieuwe (verhogingen van) premies worden door het vakdepartement gestort in een begrotingsreserve, voor zover dit nog niet gebeurt.

Alle garantieregelingen vallen onder het voorafgaand toezicht van de minister van Financiën. Nieuwe garanties en leningen (regelingen), dan wel de aanpassingen in bestaande regelingen, zijn altijd onderdeel van de besluitvorming in de ministerraad, in principe bij het hoofdbesluitvormingsmoment.

Alle garantieregelingen worden onderworpen aan een periodieke toets. Deze toets heeft ten doel enerzijds het herbezien van het nut en de noodzaak van de regeling (heroverweging), en anderzijds de actualisatie van de kwantificering van de risico's en de beprijzing (herwaardering).

26. Niet oormerken van ontvangsten en beleid ten aanzien van begrotingsfondsen

Vanwege de scheiding van uitgaven en ontvangsten én de integrale afweging tussen de diverse uitgavencategorieën is het oormerken van uitgaven en ontvangsten niet wenselijk. Begrotingsfondsen dienen van een voeding voorzien te zijn die volgt uit het gewenste niveau van de uitgaven.

27. Specifieke uitkeringen⁵

Voor nieuwe specifieke uitkeringen geldt dat hierover expliciet besloten moet worden in de Ministerraad.

Bij het BTW-Compensatiefonds (BCF) kunnen gemeenten en provincies onder bepaalde voorwaarden de door hen betaalde btw terugontvangen. Dit betekent dat nieuwe geldstromen voor nieuwe taken of voor intensiveringen aan gemeenten en provincies exclusief de te declareren btw-component verstrekt moeten worden aan de eindontvanger, om te voorkomen dat de btw-component dubbel wordt vergoed (de eerste keer als onderdeel van de nieuwe geldstroom en de tweede keer door declaratie van de btw bij het BCF).

Concreet betekent dit dat het vakdepartement in kwestie voor nieuwe geldstromen of voor intensiveringen van bestaande taken en daarmee samenhangende geldstromen zorgt voor een volledige dekking van de geldstroom inclusief de btw-component. De btw-component wordt vervolgens door het vakdepartement afgedragen aan de begroting van het BCF; de nieuwe geldstroom exclusief btw wordt verstrekt aan de gemeente(n) of provincie(s) in kwestie.

⁵ Na de beoogde afschaffing van het BCF per 1-1-2015 komt deze regel voor wat betreft het BCF te vervallen.

28. Publiek Private Samenwerking

Conform EU-regelgeving kunnen projecten alleen als Publiek Private Samenwerking (PPS) worden bestempeld wanneer er voldoende risico's overgedragen worden aan de private sector. Ingeval van PPS vindt een budgettair neutrale omzetting plaats van het (kas) budget (van een departement) in (meerjarige) beschikbaarheidbudgetten van een departement. Technisch gezien betekent dit een verlaging van het uitgavenkader (van het begrotingstotaal van het desbetreffende ministerie) in de jaren waarin een kasbudget voorhanden is en een per saldo even grote verhoging van het uitgavenkader (van het begrotingstotaal 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. Voor het infrastructuurfonds geldt dat de toegestane uitgavenruimte voor beschikbaarheidsvergoedingen 20 procent is.

29. Eindejaarsmarge

De eindejaarsmarge creëert de mogelijkheid binnen een begroting tot een bepaalde omvang gelden van het ene naar het andere begrotingsjaar te schuiven binnen de sector Rijk. Dit ter voorkoming van een ondoelmatige besteding van middelen aan het einde van het jaar. De eindejaarsmarge bedraagt 1,0 procent van het gecorrigeerde begrotingstotaal. In overleg met Financiën kan een hogere eindejaarsmarge worden vastgesteld. Voor de bepaling van het gecorrigeerde begrotingstotaal wordt uitgegaan van de bruto-uitgaven stand Ontwerpbegroting. Voor de begrotingsfondsen geldt deze eindejaarsmarge niet.

De hoogte van het feitelijk gebruik door de departementen van de eindejaarsmarge wordt in eerste instantie 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.

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.

30. Consolidatiesaldo baten-lastendiensten

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

31. Leenaanvragen RWT's

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. Het is de taak van het vakdepartement om te toetsen op onder meer budgettaire inpasbaarheid, nut en noodzaak van de lening en of de lening wel wordt aangewend voor de publieke taak.

32. Opbouw meerjarencijfers en extrapolatie

De ramingen van de uitgaven voor het begrotingsjaar en elk van de vier daaropvolgende jaren (de meerjarenramingen) 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.
7. Wanneer reeds is afgesproken dat instrumenten een afloop kennen, dient deze afloop tot uiting te komen in de extrapolatie.

Regels die betrekking hebben op de inkomsten

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

De inkomstenindicator wordt gedefinieerd als het budgettaire effect van elke wijziging in bestaand overheidsbeleid op de voor het EMU-saldo relevante collectieve inkomsten. De definitie van de collectieve inkomsten is conform de definitie in de Nationale Rekeningen van het CBS.

Dit betekent dat de zorgpremies worden meegenomen in de meting van de inkomstenindicator. Deze worden berekend op basis van de gemiddelde nominale premie voor een polis van het basispakket. Vanwege de nauwe samenhang met de zorgpremie, wordt de zorgtoeslag ook meegenomen in de meting van de inkomstenindicator.

34. Voor de beheersing aan de inkomstenkant geldt een reëel inkomstenkader.

Het inkomstenkader is vastgesteld in het regeerakkoord. Gedurende de kabinetsperiode dient de ontwikkeling van de inkomstenindicator gelijk te zijn aan het inkomstenkader. Tijdelijke afwijkingen van het inkomstenkader dienen zoveel mogelijk te worden vermeden.

Met incidentele lastenmutaties als gevolg van de zorgpremies wordt als volgt omgegaan. Incidentele lastenstijgingen als gevolg van een incidentele stijging van de zorgpremies worden (na de doorwerking van de zorgtoeslag) niet teruggesluisd met lagere incidentele lasten elders. Structurele stijgingen zullen wel worden teruggesluisd.

35. Afwijkende boekingen voor het inkomstenkader

Het inkomstenkader wordt aangepast voor intertemporele effecten die betrekking hebben op de omkeerregel (op basis van de netto-contante waarde methode). Aanpassing van het inkomstenkader voor intertemporele effecten van overige maatregelen dient met grote terughoudendheid te worden toegepast, zowel wat betreft het effect op het EMU-saldo als het type maatregelen waarop de methode wordt toegepast.

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 corrigeren⁶. Deze financieringsverschuiving dient neutraal te zijn voor het EMU-saldo.

Het inkomstenkader kan statistisch worden gecorrigeerd voor evident boekhoudkundige financieringsverschuivingen tussen de uitgaven- en de inkomstenkant (zie regel 8, statistische correcties).

⁶ Pakketbeperkingen en mutaties in eigen betalingen in de zorg worden niet begrepen als een systeemwijziging in deze zin.

36. Beheersing belastinguitgaven

Beheersingskader

De zogenoemde 'belastinguitgaven' en de budgettaire derving van andere fiscale regelingen vallen om praktische redenen niet onder een met de uitgaven vergelijkbaar strikt beheersingskader. Beleidsmatige mutaties aan de inkomstenkant en nieuwe fiscale regelingen worden geboekt onder het inkomstenkader.

Toetsingskader belastinguitgaven.

Voor de introductie van nieuwe dan wel intensiveringen van bestaande belastinguitgaven en de evaluatie van deze regelingen geldt een restrictief toetsingskader, zoals opgenomen in de RBV. Met behulp van het toetsingskader kan worden afgewogen of (de intensivering van) een fiscale maatregel al dan niet de voorkeur heeft.

Budgettering van individuele belastinguitgaven

Voor nieuwe belastinguitgaven en intensiveringen van bestaande belastinguitgaven geldt dat het budgettaire beslag van een dergelijke maatregel wordt gebudgetteerd indien uitvoerbaar. Voor bestaande belastinguitgaven worden bij een evaluatie de mogelijkheden van (nadere) budgettering bezien.

Monitoring van individuele belastinguitgaven

In een bijlage van de Miljoenennota is het budgettaire beslag van belastinguitgaven (in enge zin) en van de inkomstenbeperkende regelingen eigen woning en pensioenen opgenomen. Het budgettaire beslag van de belastinguitgaven in enge zin wordt tevens afgezet tegen de aan het begin van de kabinetsperiode verwachte ontwikkeling. Bij substantiële opwaartse afwijkingen van de endogene ontwikkeling ten opzichte van de aan het begin van de kabinetsperiode verwachte ontwikkeling kan dit aanleiding geven tot maatregelen, waarbij deze maatregelen niet relevant zijn voor het inkomstenkader.