

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Directie Begrotingszaken

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.minfin.nl

Inlichtingen

Ons kenmerk

BZ/2012/701

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen

1. Begrotingsregels 2013-2017
2. Budgettaire kaders
3. Budgettaire verwerking Regeerakkoord
4. Benchmark belastinguitgaven
5. Herverkavelingen

Datum 7 december 2012
Betreft Startnota

1. Inleiding

Deze Startnota geeft de vertaling van de financiële afspraken uit het Regeerakkoord en de aanpassingen daarop die volgen uit de motie Zijlstra-Samsom.¹ Deze financiële afspraken tellen op tot een netto besparing van 16 miljard euro in 2017. Paragraaf 2 geeft een toelichting op de begrotingsregels die voor deze kabinetsperiode zullen gelden. Paragraaf 3 bevat de nieuwe uitgaven- en inkomstenkaders en de macro-economische kerngegevens waarop de kaders zijn gebaseerd. Daarnaast wordt ingegaan op de belastinguitgaven. Paragraaf 4 licht de verwachte ontwikkeling van het EMU-saldo en de EMU-schuld voor de jaren 2013-2017 toe. Paragraaf 5 bevat tot slot een toelichting op de verdeling van de ombuigingen en intensiveringen uit het Regeerakkoord.

Tegelijk met de Startnota ontvangt u een aantal nota's van wijzigingen. Hierin wordt allereerst zoveel mogelijk de herverkaveling van beleidsterreinen verwerkt. In verband hiermee worden ook de begrotingen van Wonen en Rijksdienst (XVIII) en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) gecreëerd. Voor zover niet alle herverkavelingen bij nota's van wijzigingen verwerkt kunnen worden, zullen de resterende herverkavelingen door middel van incidentele suppletoire begrotingen, in te dienen begin 2013, in de begrotingen 2013 worden opgenomen. In bijlage 5 is een compleet overzicht van de herverkavelingen opgenomen.

Voor het overige wordt in de nota's van wijzigingen een beperkt aantal wijzigingen aangebracht voor 2013, die voortvloeien uit het Regeerakkoord voor zover

¹ Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15 resp. 32

hiervoor geen amendementen zijn ingediend. De fiscale maatregelen die in 2013 ingaan, zijn bij nota van wijzigingen verwerkt in het Belastingplan 2013 c.a.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk
BZ/2012/701

Het kabinet heeft afgesproken dat de benodigde wet- en regelgeving voor de uitvoering van bijlage A van het Regeerakkoord (inclusief maatregelen uit het zogenaamde basispad) in het eerste jaar van de kabinetsperiode aan de Staten-Generaal zal worden voorgelegd.

2. Begrotingsregels 2013 – 2017

Het doel van de begrotingsregels is zowel een doelmatige allocatie van middelen, als een beheersing van de overheidsfinanciën. Bijlage 1 bevat de begrotingsregels 2013-2017, zoals die zijn vastgesteld door het kabinet. De belangrijkste uitgangspunten van het trendmatig begrotingsbeleid blijven ongewijzigd. In het Regeerakkoord is gekozen voor een beperkte aanpassing van de budgettaire spelregels, mede op basis van de adviezen uit het veertiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte. Dit betreft onder andere:

- 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. 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).

3. Uitgavenkader, inkomstenkader en belastinguitgaven

Macro-economische veronderstellingen en budgettaire kerngegevens

De ramingen voor de inkomsten, uitgaven en daarmee het EMU-saldo zijn gebaseerd op de macro-economische ramingen van het Centraal Planbureau (CPB) na doorrekening van het Regeerakkoord. Tabel 1 geeft een overzicht van de gehanteerde macro-economische veronderstellingen voor deze Startnota.

Tabel 1 Macro-economische veronderstellingen

	2013 – 2017
<i>Mutaties per jaar</i>	
Volume bbp (%)	1¼
Inflatie (Consumentenprijsindex in %)	2
Contractloon marktsector (%)	1¾
Prijs nationale bestedingen (%)	1¾
<i>Niveau in eindjaar</i>	
Werkloze beroepsbevolking (%)	6¼
Lange rente (%)	3½
Eurokoers (\$)	1,25
Olieprijs (\$ per vat)	103

Bron: Actualisatie Economische Verkenning 2013-2017 (CPB)

Op basis van deze macro-economische veronderstellingen komt het kabinet tot de budgettaire kerngegevens voor de komende kabinetsperiode – zie tabel 2. Zie eveneens bijlage 2 voor een uitgebreidere toelichting van het uitgavenkader.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk
BZ/2012/701

Tabel 2 Budgettaire kerngegevens (in miljarden euro)

	2013	2014	2015	2016	2017
Inkomsten (belastingen en sociale premies)	237,4	245,9	251,9	258,0	264,6
Netto uitgaven onder het uitgavenkader	243,7	254,2	259,5	264,0	266,9
Rijksbegroting in enge zin	104,2	107,6	109,3	110,7	111,5
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	73,3	76,9	80,2	80,9	80,9
Budgettair Kader Zorg	66,2	69,7	70,0	72,4	74,6
Overige netto uitgaven	6,3	3,4	3,6	5,0	6,3
Gasbaten	-12,0	-11,2	-10,7	-10,4	-10,0
Rentelasten	9,7	9,8	9,7	10,3	11,1
Zorgtoeslag	4,8	4,5	4,7	5,0	5,4
Overig	3,8	0,2	0,0	0,0	-0,3
Totale netto uitgaven	250,0	257,6	263,1	269,0	273,2
EMU-saldo centrale overheid	-12,6	-11,7	-11,3	-10,9	-8,6
EMU-saldo lokale overheden²	-3,4	-5,4	-1,9	-1,6	-1,3
Feitelijk EMU-saldo	-16,0	-17,1	-13,2	-12,5	-9,9
Feitelijk EMU-saldo (in procenten bbp)	-2,6%	-2,7%	-2,0%	-1,9%	-1,4%
EMU-schuld	440	457	466	475	481
EMU-schuld (in procenten bbp)	70,3%	70,9%	70,7%	70,4%	69,5%
Bruto Binnenlands Product (bbp)	625	644	659	675	693

Verwerking Regeerakkoord

De maatregelen uit het Regeerakkoord tellen op tot een netto besparing van 16 miljard euro in 2017. Tabel 3 geeft een overzicht van de verdeling van deze maatregelen over de inkomsten- en uitgavenzijde van de begroting. De bedragen komen overeen met de bedragen uit de eerste tabel (Samenvatting financieel beeld) in bijlage A bij het Regeerakkoord.

² Zie de toelichting over het BTW-compensatiefonds in paragraaf 5 voor de verklaring van de ontwikkeling van het saldo van lokale overheden.

Tabel 3 Verwerking maatregelen Regeerakkoord (in miljarden euro)	
	2017
Uitgaven	-9,0
Lasten (- = lastenverzwaring)	-4,4
Waarvan inkomstenkader exclusief zorg	-4,8
Waarvan zorg	0,4
Inkomsten niet lastenrelevant	-2,6
Totaal	-16,0

De verwerking van de maatregelen aan de uitgavenzijde wordt toegelicht in tabel 4 en de daarop volgende tabellen voor de dealkaders. De verwerking van de maatregelen aan de inkomstenzijde wordt toegelicht in tabel 8 en de daarbij horende paragraaf. De niet lastenrelevante inkomsten zijn opgenomen in de EMU-saldo raming.

Het uitgavenkader

Bij het opstellen van het uitgavenkader wordt een onderscheid gemaakt naar drie dealkaders. Het kader Rijksbegroting in enge zin (RGB-eng) heeft betrekking op alle uitgaven en niet-belastingontvangsten van de rijksbegroting, die niet tot de inkomstenkant van de begroting en de andere twee budgetdisciplinesectoren gerekend worden. Het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) heeft betrekking op het totaal van de uitgaven in die sector. Tot slot vallen de collectieve zorguitgaven onder het Budgettair Kader Zorg (BKZ). Voor de kaders SZA en BKZ betreft het zowel de uitgaven die via de rijksbegroting worden gefinancierd, als de uitgaven die door premies worden betaald.

In tabel 2 zijn het uitgavenkader en de bijbehorende dealkaders voor de komende kabinetsperiode gepresenteerd. Hierbij geldt dat uitgaven die meetellen voor het EMU-saldo in beginsel ook meetellen bij de uitgaven onder het uitgavenkader. Hierdoor wordt de beheersbaarheid van de overheidsfinanciën vergroot. De feitelijke ontwikkeling van de uitgaven zal de komende jaren worden getoetst aan de hand van deze kaders.

Het uitgavenkader is afgeleid van de (netto) uitgavenraming voor de komende jaren. Hierin zijn de mutaties voortvloeiend uit het Regeerakkoord en de macro-economische doorwerking verwerkt. Het uitgavenkader legt aan het begin van de kabinetsperiode de ontwikkeling van de uitgaven vast voor elk van de komende vijf jaren. Gedurende de kabinetsperiode wordt het uitgavenkader aangepast voor de

jaarlijkse prijsstijging. Net zoals in de vorige kabinetsperiode wordt hiervoor de CPB-raming van de prijsindex van de nationale bestedingen (pNB) gebruikt.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk
BZ/2012/701

Tabel 4 geeft aan hoe de netto ombuigingen uit het Regeerakkoord zijn verwerkt onder de dealkaders. De eerste regel in tabel 4 komt overeen met de eerste regel uit tabel 3. De budgettaire verwerking onder het uitgavenkader wijkt op drie aspecten af van die in het Regeerakkoord (eerste gedeelte van tabel 4):

- Vanwege de motie Zijlstra-Samsom vervalt de besparing op de uitvoeringskosten Zorgtoeslag (maatregel E43 in bijlage A bij het Regeerakkoord);
- De lasten samenhangende met de SDE+ regeling (maatregel C15) lopen in het lastenkader. In het Regeerakkoord worden deze lasten zodoende opgeteld bij de besparing aan de lastenzijde. Deze lasten worden voor het EMU-saldo aan de uitgavenzijde van de begroting geboekt, als netto uitgaven niet relevant voor het uitgavenkader. In de budgettaire verwerking worden daardoor de lasten dus opgeteld bij de besparing aan de uitgavenzijde;
- Als laatste wordt gecorrigeerd voor het afschaffen van de PBO's (maatregel G83). De besparing samenhangende met het afschaffen van de PBO's slaat neer bij de overige centrale overheid. Dit geldt voor de uitgavenbesparing en voor de lastenverlichting. Deze maatregel leidt daarmee niet tot een besparing op de Rijksuitgaven, die leidend zijn bij de vaststelling van het uitgavenkader. Hiervoor wordt in onderstaande tabel gecorrigeerd.

Het tweede gedeelte van de tabel 4 geeft vervolgens de verdeling van de netto ombuigingen uit het Regeerakkoord over de de elkaders weer.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk
BZ/2012/701

Tabel 4 Aansluiting netto ombuigingen uit de financiële paragraaf (in miljoenen euro)

	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Financiële paragraaf Regeerakkoord</i>					
Netto ombuigingen Regeerakkoord	527	-12	-3.293	-5.874	-8.998
<i>Afwijkende verwerking</i>					
Waarvan motie Zijlstra-Samsom	0	15	15	15	15
Waarvan SDE+	0	0	-20	-80	-395
Waarvan afschaffen PBO's	0	215	222	229	238
Netto ombuigingen Regeerakkoord na verwerking	527	218	-3.076	-5.710	-9.140
<i>Maatregelen Startnota</i>					
Maatregelen RBG-eng	390	-282	-725	-1.552	-2.438
Maatregelen SZA	9	981	1.022	192	-706
Maatregelen BKZ	145	-463	-2.975	-3.891	-5.222
Maatregelen niet-kaderrelevant	-18	-18	-398	-458	-773
Netto ombuigingen Regeerakkoord na verwerking	527	218	-3.076	-5.710	-9.140

In de tabellen 5, 6 en 7 wordt de opbouw van de afzonderlijke de elkaders weergegeven. Voor alle jaren vormen de (kaderrelevante) meerjarencijfers, zoals gepresenteerd in de departementale begrotingen en de Miljoenennota 2013, het uitgangspunt. Hierin zijn zowel de door het vorige kabinet en de Tweede Kamer voorgenomen maatregelen als de op dat moment bekende macro-economische meerjarenramingen van het CPB verwerkt. Op deze stand zijn alle maatregelen uit het Regeerakkoord en macro-economische doorwerkingen van het Regeerakkoord verwerkt. Tot slot zijn er ook boekingen van "technische aard", zoals uitgaven die voorheen in het uitgavenkader vielen en op grond van de nieuwe begrotingsregels buiten het kader worden gebracht of vice versa. Deze mutaties leiden tot een nieuwe stand Startnota. De stand Startnota vormt het uitgavenkader voor de komende kabinetsperiode. Toekomstige overschrijdingen ten opzichte van deze stand moeten onder het kader worden ingepast.

Tabel 5 laat zien hoe de kaderstand Rijksbegroting in enge zin is opgebouwd ten opzichte van de stand van de uitgaven sinds de Miljoenennota 2013. De stand Startnota geldt voor de komende kabinetsperiode als uitgavenplafond.

Tabel 5 Opbouw kader Rijksbegroting in enge zin (in miljoenen euro)

	2013	2014	2015	2016	2017
Stand Miljoenennota 2013	113.585	117.786	117.866	122.403	126.410
Maatregelen Regeerakkoord	390	-282	-725	-1.552	-2.438
Macro-economische doorwerking Regeerakkoord	107	131	-521	-1.703	-2.846
Overig	-9.856	-10.033	-7.323	-8.424	-9.674
Stand Startnota	104.227	107.602	109.297	110.724	111.452

De maatregelen uit het Regeerakkoord slaan ten dele neer onder het uitgavenkader Rijksbegroting in enge zin; de netto besparing in 2017 bedraagt 2,4 miljard euro. De maatregelen uit het Regeerakkoord hebben eveneens een macro-economische doorwerking. Deze doorwerking is meegenomen in de berekening van de huidige kaderstand. Onder RBG-eng betreft deze doorwerking met name de nominale ontwikkeling en de doorwerking op de huurtoeslag. Tot slot zijn mutaties van een meer technische aard geboekt ('Overig' in tabel 5). Deze mutaties betreffen voornamelijk het buiten het uitgavenkader plaatsen van de rentelasten en de overheveling van het BTW-compensatiefonds naar het gemeente- en provinciefonds.

Tabel 6 geeft de opbouw van het SZA-kader weer. Ook onder het kader SZA slaan maatregelen uit het Regeerakkoord en de gerelateerde macro-economische doorwerking neer. De maatregelen uit het Regeerakkoord raken zowel aan begrotingsgefinancierde uitgaven als premiegefinancierde uitgaven; de macro-economische doorwerking betreft grotendeels de nominale ontwikkeling en de doorwerking op de werkloosheidsuitgaven.

Tabel 6 Opbouw kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (in miljoenen euro)

	2013	2014	2015	2016	2017
Stand Miljoenennota 2013	73.068	75.061	76.691	78.575	80.538
Maatregelen Regeerakkoord	9	981	1.022	192	-706
Macro-economische doorwerking Regeerakkoord	149	520	2.152	1.837	748
Overig	80	378	358	309	313
Stand Startnota	73.306	76.940	80.222	80.912	80.892

Ook voor de raming van het BKZ is de stand begroting 2013 als uitgangspunt genomen (zie tabel 7). Daarna zijn, net als bij de twee andere deulkaders, de maatregelen uit het Regeerakkoord geboekt. De macro-economische doorwerking bestaat grotendeels uit een wijziging in de nominale ontwikkeling van de zorguitgaven als gevolg van de doorrekening van het Regeerakkoord door het CPB.

Tabel 7 Opbouw Budgettair Kader Zorg (in miljoenen euro)

	2013	2014	2015	2016	2017
Stand Miljoenennota 2013	65.801	69.276	72.548	77.215	82.272
Maatregelen Regeerakkoord	145	-463	-2.975	-3.891	-5.222
Macro-economische doorwerking Regeerakkoord	236	838	383	-1.001	-2.537
Overig	0	17	17	43	43
Stand Startnota	66.181	69.667	69.973	72.366	74.556

Bij de vaststelling van de kaders is EMU-saldoneutraal rekening gehouden met de voorgenomen overstap van de UMC's van pensioenfondsen ABP naar PGM per 1 januari 2014. Hierop vindt geen nacalculatie plaats. Hierbij is uitgegaan van lastendeckende sectorfondspremies. In het geval de UMC's onverhoopt later van pensioenfondsen switchen, zal de incidentele vrijval ten goede komen aan het generale beeld.

Het inkomstenkader

Ook aan de inkomstenkant geldt een kader. Het kabinet legt via het inkomstenkader aan het begin van de kabinetsperiode vast wat de lastenontwikkeling over de kabinetsperiode wordt en wijkt hier over de kabinetsperiode niet van af. Hiermee zijn beleidsmatige wijzigingen in de EMU-saldo relevante collectieve lasten begrensd. Dit betekent dat mee- en

tegenvallende inkomsten ten gunste of ten laste komen van het EMU-saldo. Hierdoor ademt het EMU-saldo mee met de economische ontwikkeling, hetgeen bijdraagt aan de automatische stabilisatie van de conjunctuur.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk
BZ/2012/701

In het inkomstenkader wordt de lastenontwikkeling over de kabinetsperiode vastgelegd. De ontwikkeling wordt weergegeven in mutaties, dat wil zeggen de verandering ten opzicht van het voorgaande jaar. Het lastenkader moet over de kabinetsperiode sluiten. Tijdelijke afwijkingen van het inkomstenkader dienen zoveel mogelijk te worden vermeden. Tabel 8 geeft het inkomstenkader voor de periode 2013–2017 weer. De totale lastenontwikkeling over de periode 2013-2017 komt uit op 15,6 miljard euro.

Tabel 8 Inkomstenkader 2013-2017 (in miljarden euro; + = lastenverzwaring)

	2013	2014	2015	2016	2017	Cum. 2013-2017
			<i>Mutaties</i>			
Basispad exclusief zorg	6,5	0,9	-1,2	0,2	0,0	6,4
Regeerakkoord exclusief zorg	0,3	2,3	1,6	0,1	0,5	4,8
Zorg	1,8	-0,2	1,8	0,5	0,5	4,4
Totaal	8,6	2,9	2,3	0,8	1,0	15,6

De stijging van de lasten gedurende de kabinetsperiode wordt voor een deel veroorzaakt door de afspraken uit de vorige kabinetsperiode en in het Begrotingsakkoord 2013. Daarnaast wordt een fors deel van de stijging van de lasten veroorzaakt door de stijging van de zorgpremies die het gevolg is van de stijging van de zorguitgaven in de curatieve zorg. De zorgpremies voor de curatieve zorg zijn lastendeckend waardoor een stijging van het zorggebruik van burgers zich vertaalt in hogere zorgpremies.

Verder heeft het kabinet in het Regeerakkoord tot maatregelen besloten die leiden tot een netto lastenverzwaring in belastingen en premies van 4,8 miljard euro over de kabinetsperiode. Op de arbeidsmarkt worden diverse maatregelen genomen om de werking van deze markt te verbeteren. Dit heeft effect op de belastingen en premies. Zo worden de WW en het ontslagrecht aangepast, waardoor de WW-premie stijgt met 1,3 miljard. Hier staat tegenover dat de ontslagkosten voor werkgevers dalen. De arbeidskorting voor werkenden wordt met 500 euro verhoogd. Op de woningmarkt worden eveneens hervormingen doorgevoerd. De aanpassing van de hypotheekrenteaftrek wordt teruggesluisd met een verlenging van de derde belastingschijf. Op de huurmarkt wordt meer ruimte voor huurverhoging gegeven, met name voor scheefwoners en wordt de verhuurdersheffing geïntensiveerd. Ook aanpassingen in de fiscale behandeling van de pensioenen leiden tot een lastenverzwaring. Tot slot neemt het kabinet

verschillende maatregelen om duurzame groei te bevorderen. Hiertoe wordt onder andere de SDE+ regeling uitgebreid.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk
BZ/2012/701

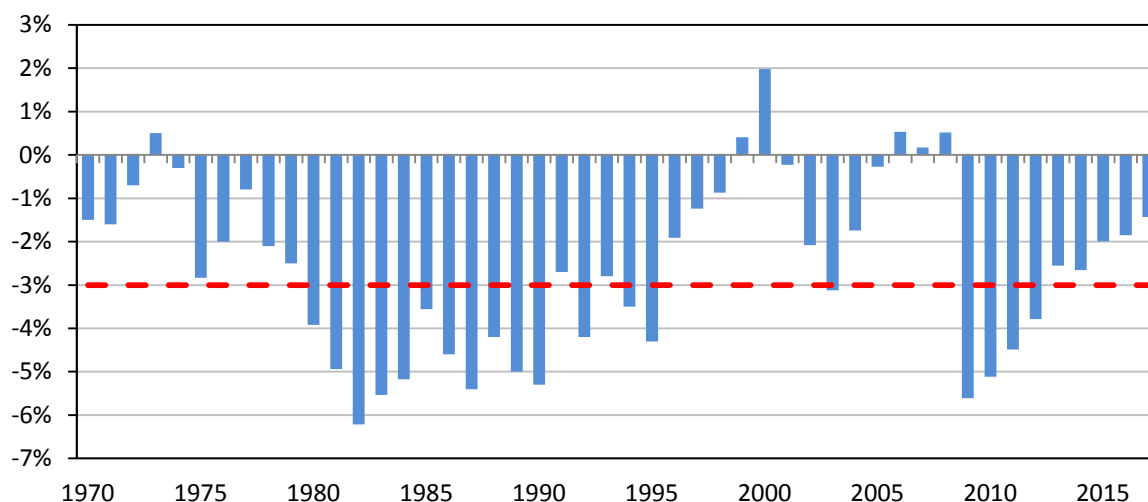
Belastinguitgaven

In lijn met het Regeerakkoord zullen de belastinguitgaven in enge zin worden bijgehouden. De benchmark voor het monitoren van de belastinguitgaven in enge zin wordt bepaald door de raming in de Miljoenennota 2013, aangevuld met de maatregelen uit het Regeerakkoord. In bijlage 4 is de benchmark opgenomen. De maatregelen uit de lastentabel van het Regeerakkoord zijn verwerkt, voor zover het belastinguitgaven betreft. De benchmark zal in volgende Miljoenennota's worden aangepast als bij nadere invulling van beleid ook belastinguitgaven een rol spelen. Dit bijgestelde kader wordt bij het hoofdbesluitvormingsmoment voor de lasten vergeleken met de dan actuele raming om te bepalen of sprake is van een substantiële afwijking.

4. EMU-saldo en EMU-schuld

Figuur 1 plaatst de ontwikkeling van het saldopad in historisch perspectief; figuur 2 geeft voor dezelfde periode de ontwikkeling van de EMU-schuld weer. In beide figuren zijn de referentiewaarden uit het Stabiliteits- en Groeipact door middel van een stippellijn opgenomen.

Figuur 1: Ontwikkeling EMU-saldo sinds 1970

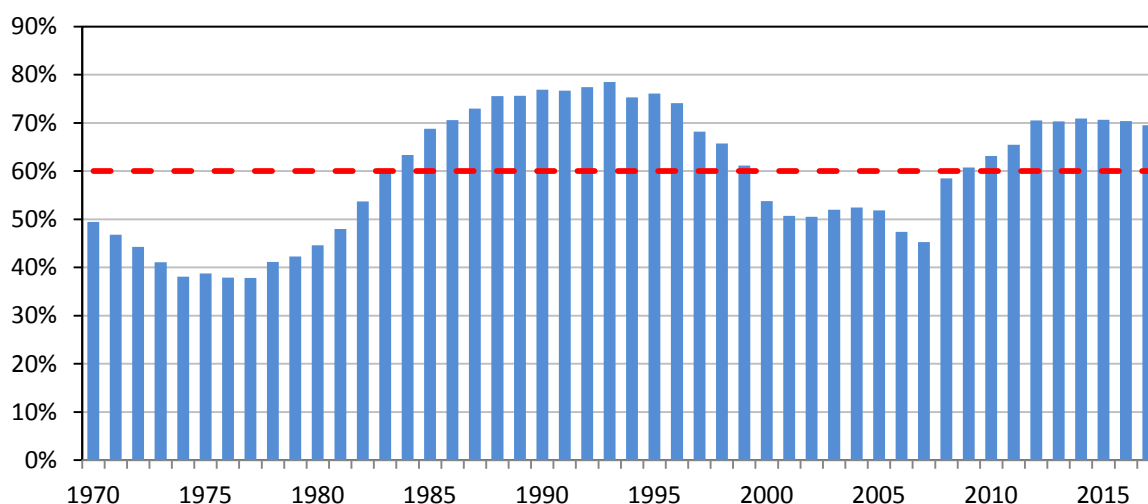


De verwachte jaarlijkse verbetering van het EMU-tekort vertaalt zich in de ontwikkeling van de schuldpositie van Nederland: de schuld stabiliseert en zal naar verwachting na 2014 licht dalen.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk
BZ/2012/701

Figuur 2: Ontwikkeling EMU-schuld sinds 1970



Het structurele saldo is het saldo na correctie voor de conjunctuur en geeft een beeld van de structurele ontwikkeling van de overheidsfinanciën. Het structurele saldo is over de gehele kabinetsperiode beter dan het feitelijke saldo.

Tabel 9 Ontwikkeling feitelijk en structureel EMU-saldo en EMU-schuld vanaf 2013

	2013	2014	2015	2016 ³	2017 ³
Feitelijk EMU-saldo Miljoenennota 2013	-2,7	-3,1	-2,7	-2,9	-2,8
Maatregelen Regeerakkoord	0,1	0,5	1,4	1,9	2,3
Macro-economische doorwerking Regeerakkoord	0,0	-0,1	-0,7	-0,9	-0,9
Feitelijk EMU-saldo Startnota	-2,6	-2,7	-2,0	-1,9	-1,4
Structureel EMU-saldo Miljoenennota 2013	-1,2	-1,8	-1,8	-2,4	-2,9
Maatregelen Regeerakkoord	0,1	0,5	1,4	1,9	2,3
Conjunctureel effect	-0,1	-0,1	-0,5	-0,6	-0,6
Structureel EMU-saldo Startnota	-1,2	-1,4	-0,9	-1,1	-1,2
EMU-schuld Miljoenennota 2013	71,9	72,2	72,2	72,4	72,2
Effect Regeerakkoord	-0,1	-0,2	-1,0	-2,1	-3,7
Noemereffect	-0,4	-0,1	0,4	1,0	2,0
Overige schuldmutaties	-1,0	-1,0	-1,0	-0,9	-0,9
EMU-schuld Startnota	70,3	70,9	70,7	70,4	69,5

³ De beginstanden voor 2016 en 2017 zijn afkomstig uit het MLT-basispad van het CPB zoals dat gepubliceerd is in hoofdstuk 10 van de Actualisatie analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord.

Zowel het feitelijk als het structureel EMU-saldo spelen een rol in de voor Nederland geldende Europese saldodoelstellingen zoals geformuleerd in de buitensporigtekortprocedure in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Bij de huidige macro-economische en beleidsuitgangspunten verbetert het feitelijke EMU-saldo met 1,2 procent bbp over de gehele kabinetsperiode. Het feitelijke tekort wordt naar huidige inzichten in 2013 beneden de 3% bbp gebracht, in lijn met de afspraken uit de buitensporigtekortprocedure. In de periode daarna worden met dit akkoord forse stappen gezet richting feitelijk evenwicht. Daarnaast verbetert het structurele EMU-saldo met gemiddeld 0,9% bbp per jaar in de periode 2011-2013, meer dan de gemiddeld ¾% bbp per jaar die gedurende deze periode gevraagd wordt in de aanbeveling van de Raad aan Nederland in de buitensporigtekortprocedure. Dankzij deze maatregelen wordt de EMU-schuld gestabiliseerd en na 2014 op een dalend pad gebracht. Ook dit sluit aan bij voornoemde aanbeveling.

Wanneer Nederland uit de buitensporigtekortprocedure is ontslagen, gaan de verdere eisen aan het structureel tekort gelden volgens de preventieve arm van het SGP. Dit zal naar verwachting in 2014 gebeuren. Lidstaten in de preventieve arm van het SGP worden geacht geleidelijk aan naar de lidstaatspecifieke middellangetermijndoelstelling (MTO) toe te bewegen. Het Regeerakkoord bevat met in totaal voor 2,3% bbp aan maatregelen een grote beleidsinspanning voor de jaren na 2013.

Een goede beheersing van de het uitgaven- en inkomstenkader is benodigd om het begrotingssaldo niet te laten ontsporen, en om de overheidsschuld op een houdbaar pad te brengen. Maar tevens is het van belang om de risico's binnen de rijksbegroting zoveel mogelijk te beheersen. Het kabinet zal de komende kabinetsperiode onverminderd doorgaan met het reeds ingezette risicobeleid, zo geldt nog steeds een strikt "nee, tenzij"-beleid bij het aangaan van garanties en worden garantieoverzichten nog steeds periodiek gepresenteerd. Daarnaast zal regelmatig integraal inzicht gegeven worden in de (financiële) risico's binnen de begroting. De in de vorige Startnota aangekondigde Commissie Risicoregelingen zal rond de zomer met haar eindrapportage komen.

5. Nadere verdeling ombuigingen en intensiveringen

In bijlage 3 wordt per begrotingshoofdstuk aangegeven waar de ombuigingen neerslaan. De afgesproken intensiveringen worden conform de afspraak uit het Regeerakkoord op de aanvullende begrotingspost van het Rijk gereserveerd. De

intensiveringen worden na uitwerking van concrete en doelmatige beleidsplannen in tranches overgeheveld naar departementale begrotingen. Op de aanvullende begrotingspost zal een reservering worden aangehouden voor de indexerings van de intensiveringen die aldaar worden gereserveerd.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk
BZ/2012/701

De taakstelling Rijksoverheid (incl. ZBO's) heeft betrekking op de personele en materiële uitgaven en is toebedeeld aan de departementale begrotingen. Hierbij is de taakstelling van de baten-lastendiensten en ZBO's toegerekend aan de begrotingen van de opdrachtgevende departementen. Een deel van de departementale taakstelling kan gerealiseerd worden met behulp van vijf projecten zoals genoemd in het Regeerakkoord. De verdeling tussen apparaat- en programma uitgaven staat vast. Deze verdeling kan uitsluitend nog gewijzigd worden bij Voorjaarsnota 2013, en dan enkel en alleen indien besparingen voortvloeien uit de vijf SGO-projecten, zoals vermeld onder maatregel A1 in bijlage A van het Regeerakkoord.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek Gehandicaptenzorg

Vanwege de substantiële samenloop tussen de taakopdracht van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Gehandicaptenzorg en de maatregelen in het Regeerakkoord op het terrein van de langdurige zorg wordt dit in september jl. gestarte onderzoek beëindigd.

BTW-compensatiefonds

In het Regeerakkoord is afgesproken dat het BTW-compensatiefonds (BCF) wordt afgeschaft. Dit betekent dat in 2014 de laatste betalingen uit het BCF worden gedaan en er met ingang van 2014 geen vorderingen meer kunnen ontstaan op het BCF, zodat het fonds per 2015 daadwerkelijk is opgeheven. De afschaffing van het BCF gaat gepaard met een taakstellende korting van 350 miljoen euro. De BCF-raming zoals opgenomen in de begroting 2013 is met ingang van 2015 structureel verminderd met deze taakstellende korting. Het bedrag dat resteert (ongeveer 2,7 miljard euro) wordt voor 2015 e.v. verdeeld over het Gemeentefonds, het Provinciefonds en de aanvullende begrotingspost. Het bedrag dat gereserveerd is op de aanvullende begrotingspost, 150 miljoen euro, is bedoeld voor het 'bruteren' van specifieke uitkeringen die ooit genetteerd zijn. Als bij de uiteindelijke verdeling over departementale begrotingen blijkt dat dit bedrag te hoog dan wel te laag is ingeschat, komt dit ten gunste of ten laste van het Gemeentefonds en het Provinciefonds.

Het EMU-saldo lokale overheden is in 2014 neerwaarts vertekend ten bedrage van 3,1 mld euro vanwege de opheffing van het BCF (er zijn geen gevolgen voor het totale EMU-saldo; het EMU-saldo van het Rijk is evenveel opwaarts vertekend). Door de opheffing komt de jaarlijkse kastransactiecorrectie tussen Rijk en lokale overheden voor de opgebouwde BTW-rechten te vervallen (in het EMU-saldo worden de opgebouwde BTW-rechten niet op kasbasis geregistreerd maar op het moment dat de rechten worden opgebouwd; op kasbasis zijn er in 2014 geen gevolgen). Bij de invoering van het BCF heeft zich in 2003 een opwaartse vertekening voorgedaan van 0,3% bbp van het EMU-saldo van de lokale overheden en een neerwaartse vertekening van het EMU-saldo van het Rijk met -0,4 procent bbp.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk
BZ/2012/701

De minister van Financiën,

J.R.V.A. Dijsselbloem

Bijlagen:

1. De begrotingsregels 2013 - 2017
2. Budgettaire kaders (uitgaven- en inkomstenkant), saldo- en schuldpad
3. Budgettaire verwerking Regeerakkoord
4. Benchmark belastinguitgaven
5. Herverkavelingen