

Nederlandse begrotingsregels 2011 - 2015

zoals deze zijn vastgesteld door het Kabinet-Rutte.

De 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 en de EMU-schuld, d.w.z. het voorkomen van of het terugdringen van een overschrijding van de referentiewaarden uit het Stabiliteits- en Groeipact van de EU.

Uitgangspunten zijn: bestuurlijke rust, eenvoud en duidelijkheid vooraf.

De Begrotingsregels 2011 - 2015 zijn vastgesteld en gepubliceerd in een bijlage bij de Budgettaire startnota van het Kabinet-Rutte van 9 november 2010 (Kamerstukken II, 32.500, nr. 29/30).

Begrotingsregels 2011 - 2015

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 3 procent bbp voor het EMU-saldo en maximaal 60 procent bbp voor de EMU-schuld) en het respecteren van de doelen rondom de Medium-Term Objective (MTO).

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.

In het Regeer- en Gedoogakkoord is gekozen voor een aanscherping van het budgettaire beleid conform de adviezen uit het dertiende 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 Regeer en het Gedoogakkoord. Dit betreft:

- Hantering van een signaalmarge i.p.v. een signaalwaarde. Deze is gesteld op een neerwaartse afwijking van 1 procentpunt ten opzichte van het saldopad dat is vastgelegd aan het begin van de kabinetsperiode (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 (zie regel 6);
- Het (weer) onder de kaders brengen van de (conjunctuurgevoelige) uitgaven aan werkloosheids- en bijstandsuitkeringen, en de ruilvoetontwikkelingen (regel 11);
- Het (weer) kader relevant maken van de rente met een rentemeevallerformule (regel 22);
- Beperking van de generale dossiers (regel 23);
- Het aanscherpen van het garantiebeleid (regel 25);
- Het verhogen van de toegestane uitgaven aan beschikbaarheidsvergoedingen in het infrafonds van 10% naar 20% (regel 28).

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. Een uitzondering hierop is opgenomen in regel 6.

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. Er wordt een signaalmarge gehanteerd. Deze is gesteld op een neerwaartse afwijking van 1 procentpunt ten opzichte van het saldopad zoals dat resulteert na doorrekening van het regeerakkoord.

Additioneel ingrijpen is vereist wanneer het EMU-saldo zich niet ontwikkelt in lijn met de afspraken uit het Stabiliteits- en Groeipact of met budgettaire doelstellingen. De signaalmarge wordt overschreden wanneer de raming van het feitelijk EMU-saldo op basis van het Centraal Economisch

Plan voor het volgende jaar (t+1) een neerwaartse afwijking van meer dan 1 procentpunt ten opzichte van het beoogde saldo na doorrekening van het regeerakkoord laat zien. Wanneer de signaalmarge wordt overschreden dienen maatregelen genomen te worden om het beoogde saldo aan het eind van de kabinetsperiode weer in zicht te krijgen.

6. Meevallerformule

Indien Nederland voldoet aan de MTO-doelstelling van het stabiliteits- en groeipact en het feitelijk EMU-saldo bij de besluitvorming over de lastenkant in augustus een meerjarig overschot laat zien, dan wordt 50 procent van het overschot bestemd voor aflossing van de staatsschuld en zal een lastenverlichting van 50 procent van het overschot boven de 0 procent bbp worden gegeven. Het feitelijk EMU-saldo wordt berekend inclusief de tariefverlaging, rekeninghoudend met toepassing van het vorenstaande en een behoedzame raming voor het saldo van medeoverheden.

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-saldo¹ 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 ultimatum remedium een korting opleggen op het gemeente- en/of provinciefonds.

8. Statistische correcties

Statistische correcties, te weten mutaties van evident boekhoudkundige aard, 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). Voor het bepalen van een evident boekhoudkundige mutatie geldt dat een mutatie 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). Dit is standaard het geval bij bruteringsmutaties aan de uitgavenkant (netto-netto koppeling van uitkeringen). Ook kan dit het geval zijn indien een fiscale regeling wordt omgezet in een subsidieregeling met een nagenoeg gelijke werking voor de doelgroep.

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 financieringsverschuivingen van de collectieve sector naar de particuliere sector die

¹ Dit geldt voor de grenzen uit een eventuele buitensporigtekortprocedure, maar ook voor de reguliere grenzen zoals vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP).

een daadwerkelijke ombuiging zijn, mogen leiden tot ruimte onder het betreffende kader². In alle andere gevallen wordt het budgettaire effect statistisch gecorrigeerd op het betreffende kader.

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.

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

² 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.

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 eveneens relevant. 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 Waddenfonds, het saldo van het Diergezondheidsfonds, en het BTW-compensatiefonds, de gasbaten 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 is 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 33). 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 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 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.

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.

³ Zie begrotingsregel 29 voor een beschrijving van de Eindejaarsmarge.

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. Rentemeevallerformule

De rentelasten vallen onder het uitgavenkader. Om te voorkomen dat meevallende rentelasten leiden tot extra bestedingen in plaats van aflossing van de staatsschuld, wordt het uitgavenkader gedurende de kabinetsperiode gecorrigeerd (verlaagd) voor zover de rentelasten lager zijn dan de oorspronkelijk (aan het begin van de kabinetsperiode) geraamde rente-uitgaven.

23. Mutaties met een generale behandeling.

Mutaties in het rendement op het vermogen van de Staat (zoals dividenden, rente en pachtopbrengsten) alsmede mutaties in de omvang van budget voor Ontwikkelingssamenwerking (BNP-aanpassing en toerekening), EU-aftrekken, loon- en prijscompensatie en de groei van het gemeente- en provinciefonds worden via het generale beeld verwerkt.

Wanneer opbrengsten uit staatsvermogen zoals rente, pacht, dividend, gasbaten en veilingopbrengsten een subsidie-element bevatten in de zin dat er sprake is van gedeerde opbrengsten als gevolg van beleid, dan dient het subsidie-element op zijn minst inzichtelijk gemaakt te worden.

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 garantieregelingen 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.

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 en een verzekeringsmodel toegepast te worden. Belangrijke elementen van het verzekeringsmodel zijn⁴:

- De risico's van garanties en leningen moeten bepaald worden. Bij de beprijzing van risico's geldt de vuistregel dat deze kostendekkend (inclusief uitvoeringskosten) moeten zijn. Voor de jaarlijkse premiestelling wordt een voorschrift gehanteerd van 3% van de maximale blootstelling uit de voorgestelde regeling, tenzij aangetoond kan worden dat een andere premie gerechtvaardigd is; en

⁴ Zie voor een uitgebreide beschrijving, en voor aanvullende regelgeving de RBV

- Alle premieontvangsten komen ten goede aan het generale beeld. De aan het generale beeld af te dragen premie wordt, na overleg met het vakdepartement, vastgesteld door het ministerie van Financiën. De premie die in rekening wordt gebracht aan de eindgebruiker valt onder de verantwoordelijkheid van het vakdepartement en maakt onderdeel uit van de reguliere budgettaire besluitvorming. Schade-uitkeringen worden uit het generale beeld betaald. Bij schades geldt een eigen risico, hetgeen door het vakdepartement specifiek gecompenseerd moet worden.

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 herbeziën 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 uitkeringen

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 specifieke uitkeringen 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 specifieke uitkering en de tweede keer door declaratie van de btw bij het BCF).

Concreet betekent dit dat het vakdepartement in kwestie voor nieuwe specifieke uitkeringen of voor intensiveringen van bestaande specifieke uitkeringen zorgt voor een volledige dekking van de specifieke uitkering inclusief de btw-component. De btw-component wordt vervolgens afgedragen aan de begroting van het BCF, de specifieke uitkering exclusief btw wordt verstrekt aan de gemeente of provincie in kwestie.

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 desbetreffende ministerie) in de jaren waarin een

kasbudget voorhanden is en een per saldo even grote verhoging van het uitgavenkader (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 geëxtrapoleerd. 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. Als vanwege tegenvallers de signaalmarge voor het EMU-saldo dreigt te worden overschreden, kan worden afgeweken van het inkomstenkader.

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 corrigeren⁵. 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).

⁵ 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.

ANNEX 1: Garanties en leningen

Nieuwe garanties en leningen (regelingen), dan wel de aanpassingen in bestaande regelingen, zijn altijd onderdeel van de (integrale) besluitvorming in de ministerraad, in en uit principe bij het hoofdbesluitvormingsmoment. Dit betekent dat nieuwe garanties, dan wel de aanpassing van bestaande regelingen, altijd bij beleidsbrief moeten worden ingediend. Aangezien garantieregelingen onder voorafgaand toezicht vallen van de minister van Financiën, dienen voornemens tot het opzetten van (aanpassingen in) garantieregelingen in een zeer vroeg stadium kenbaar gemaakt worden aan het ministerie van Financiën. Onderstaande elementen uit het garantiebeleid (toetsingskader, beprijzing en evaluatiecyclus) krijgen daardoor expliciet in samenwerking met Financiën invulling.

De nieuwe regelgeving geldt voor nieuwe garantieregelingen en voor aanpassingen in bestaande regelingen. Ook alle bestaande garantieregelingen zullen onder het nieuwe garantiebeleid gebracht worden. Een commissie onder leiding van het ministerie van Financiën zal in deze kabinetsperiode de bestaande garantieregelingen toetsen, en voorstellen doen over de wijze en het moment waarop deze garantieregelingen zouden moeten voldoen aan bovenstaande uitgangspunten.

Toetsingskader Risicoregelingen

Bij invoering van nieuwe garanties en leningen (regelingen), dan wel bij aanpassing of evaluatie van bestaande regelingen, dient gebruik gemaakt te worden van het «Toetsingskader Risicoregelingen». Bij het indienen van de beleidsbrief of eventueel via de Ministerraad dient dit toetsingskader te zijn toegepast en de uitkomsten moeten worden meegestuurd. Concreet omvat dit toetsingskader de volgende onderdelen:

- i. Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel? Wat is de oorzaak van het probleem?
- ii. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen en waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau en niet op decentraal niveau?
Is de regeling a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt en/of b) het instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd? En heeft de regeling een beargumenteerde meerwaarde boven een kasstroom of subsidie?
- iii. Is er al een andere garantie/wet/regeling die de verplichting ex-/impliceert?
- iv. Is bekend wat de mogelijke effectiviteit van de betreffende risicoregeling is?
- v. Wat zijn de risico's van de regeling:
 - a. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?
 - b. Wat is de inschatting van het risico op de aspecten waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?
 - c. Wat is het totaalrisico van de regeling?
 - d. Heeft de minister door middel van de gekozen institutionele inbedding van de regeling, ook als deze op afstand wordt uitgevoerd, voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's?
- vi. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker?

- vii. Wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?
- viii. Wat is de einddatum van het risico?
- ix. Hoe wordt de informatie die nodig is om de evaluatie (periodiek en na afloop) van de regeling uit te kunnen voeren verkregen?

Alle onderdelen uit het Toetsingskader moeten worden beargumenteerd cq. toegelicht, waar mogelijk gebruik makend van onafhankelijk advies cq. deskundigheid. Doel is vooral om te dwingen tot een heldere afweging over risicoregelingen. Exacte criteria zijn hierbij vooraf niet te geven maar moeten per regeling zoveel mogelijk worden ingevuld en gekwantificeerd.

Ad. iii) tot en met vi): De beprijzing

De *premie* wordt bij voorkeur bij de eindgebruiker van de garantie geheven en loopt via de departementale begroting naar het generale beeld (saldo). Indien inning bij de eindgebruiker niet mogelijk is (of wenselijk is) wordt de premie door het betreffende departement vanuit het specifieke budget afgedragen t.b.v. het generale beeld (saldo). De aan het generale beeld af te dragen premie wordt, na overleg met het vakdepartement, vastgesteld door het ministerie van Financiën. Bij de beprijzing van risico's geldt de vuistregel dat deze kostendekkend (inclusief uitvoeringskosten) moeten zijn. Voor de jaarlijkse premiestelling wordt een voorschrift gehanteerd van 3% van de maximale blootstelling uit de voorgestelde regeling, tenzij aangetoond kan worden dat een andere premie gerechtvaardigd is. De premie die in rekening wordt gebracht aan de eindgebruiker valt onder de verantwoordelijkheid van het vakdepartement en maakt onderdeel uit van de reguliere budgettaire besluitvorming.

Bij *schades* geldt een eigen risico hetgeen door het vakdepartement specifiek gecompenseerd moet worden (bijvoorbeeld 25% van de totale schade). De overige schade wordt gecompenseerd vanuit de generale middelen.

Indien zich een *recuperatiemogelijkheid* voordoet, is het de verantwoordelijkheid van het betreffende departement om deze ten volle te benutten. Van de recuperatieopbrengst komt een deel ten goede aan de generale middelen (dit deel is net zo groot als het aandeel in de schade dat door het generale beeld is gedekt). De overige opbrengst wordt in eerste instantie gebruikt ten behoeve van het nog niet afbetaalde eigen risico van het betreffende departement, en eventuele restanten vallen vrij aan de specifieke middelen van het departement in kwestie.

Ad viii) tot en met ix): De einddatum en de evaluatie

Bij iedere nieuwe regeling, dan wel de aanpassing van bestaande regelingen, dient een einddatum van de regeling vastgelegd te worden. Daarnaast dient iedere regeling de komende vier jaar langs de criteria uit het toetsingskader gehouden te worden. Deze periodieke toets heeft ten doel enerzijds het herbeziën 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). De periodieke toets wordt uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van het verantwoordelijke vakdepartement en het ministerie van Financiën. De coördinatie van deze periodieke toets ligt bij het ministerie van Financiën. Stap tien uit het toetsingskader ziet, in tegenstelling tot de overige stappen, op de periode ná beëindiging van de regeling (ex-post). Daarnaast moet voor invoering of

aanpassing van de regeling, duidelijk zijn welke informatie benodigd is om een goede evaluatie achteraf mogelijk te maken en hoe deze verkregen wordt.

ANNEX 2: Belastinguitgaven

Belastinguitgaven

Voorstellen voor fiscale maatregelen op het beleidsterrein van een departement dienen door het betrokken departement bij het indienen van de beleidsbrief of eventueel via de Ministerraad worden vergezeld van een behandeling van een toetsingskader.

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.

Ad 1.

Er dient inzichtelijk gemaakt te worden waarom er sprake is van een beleidsprobleem, dat wil zeggen van een met overheidsbeleid te sturen probleem. Deze eerste stap valt in twee delen uiteen:

- Waarom is de overheid de meest aangewezen partij? Duidelijk moet worden waarom oplossingen vanuit markt en/of samenleving (alleen) blijikbaar te kort schieten. Als dit laatste bijvoorbeeld voortvloeit uit een informatievoorsprong die de overheid heeft ten opzichte van marktpartijen dient deze voorsprong van de overheid hard te worden gemaakt. Op zelfde wijze dienen andere argumenten voor overheidsinterventie te worden beargumenteerd.

- Waaruit bestaat het probleem en hoe verhoudt dit zich tot het beleidsterrein van het betrokken departement? Hieruit moet duidelijk worden waarom een departement dit probleem tot zijn beleidsterrein rekent.

Ad 2.

Als duidelijk is dat de overheid een taak heeft bij genoemd beleidsprobleem moet er een te bereiken doel worden gedefinieerd. De zogenoemde SMART-criteria zijn hierbij leidend: specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch en tijdgebonden. Deze criteria moeten zoveel mogelijk kwalitatief en kwantitatief worden ingevuld om zodoende ook achteraf te kunnen evalueren of, hoe en wanneer het doel verwezenlijkt is.

Ad 3.

Ter realisering van het geformuleerde overheidsdoel bestaat de keuze tussen financiële en niet financiële instrumenten. Gemotiveerd moet worden waarom voor een van beide is gekozen. De keuze voor een financieel instrument dient in te gaan op in elk geval de volgende vragen:

- Kan aangetoond worden waarom niet financiële alternatieven inferieur zijn, bijvoorbeeld te zwaar (sancties) of juist te licht (bijvoorbeeld voorlichting)?
- Hoe verhouden zich de kosten van een financieel instrument met die van de niet financiële instrumenten?
- Welk gedrag probeert de financiële maatregel te sturen en langs welke kanalen kan genoemd instrument dit gedrag beïnvloeden («incentivestructuur»)?

Ad 4.

Binnen de groep financiële instrumenten bestaat de keuze uit een heffing en een subsidie. Een gemotiveerde afweging moet de keuze tussen beide expliciet maken. Duidelijk moet worden waarom gewenst gedrag effectiever valt te stimuleren door gewenst gedrag fiscaal te bevoordelen dan door ongewenst gedrag te benadelen via een heffing. «Bewijzen» uit (bestaand of nieuw) onderzoek kunnen worden gebruikt om dit aan te tonen; maar ook andere criteria zijn denkbaar.

Ad 5.

Zowel bij belastinguitgaven als bij directe uitgaven dienen algemeen geldende begrotingsregels te worden betracht. Voor de directe uitgaven betekent dit dat de subsidie moet worden ingepast in de uitgaven onder het uitgavenkader. Voor belastinguitgaven vereisen begrotingsregels dat de werking van de automatische stabilisatoren niet wordt belemmerd.

De afweging tussen fiscale en niet-fiscale uitgaven gaat in elk geval in op de volgende criteria:

- Doelgroepbereik
- Uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid
- Kosteneffectiviteit
- Eenvoud
- Inpasbaarheid in fiscale structuur
- Budgettaire beheersbaarheid

Deze criteria dienen zoveel mogelijk cijfermatig ingevuld te worden. Gelet op het kwantitatieve karakter van vooral de eerste criteria lijkt dit vooral bij deze criteria goed mogelijk.

Ad 6.

Vooraf dient in elk geval het volgende duidelijk gemaakt te worden.

- a. Wat wil men gaan evalueren, dat wil zeggen wat zijn kernelementen hierbij?
- b. Hoe wordt evaluatie uitgevoerd, dat wil zeggen welke waarderingscriteria en waarderingsmethoden?
- c. Hoe vaak gaat men evalueren (minimaal eens per vijf jaar)?

De evaluatie zelf moet alle hierboven genoemde stappen omvatten. Als bij de evaluatie blijkt dat de regeling niet meer aan één of meer van de gestelde toetsingselementen voldoet, is aanpassing of afschaffing van de maatregel geboden.

oOo