

Begrotingsregels voor uitgaven in een notendop

Aan het begin van de kabinetsperiode maakt het kabinet afspraken over het maximale uitgavenniveau, het zogenoemde uitgavenplafond. Voor ieder jaar in de kabinetsperiode wordt een uitgavenplafond afgesproken, dat niet mag worden overschreden. De hoogte van het uitgavenplafond wordt jaarlijks aangepast aan de loon- en prijsontwikkelingen. Daarnaast worden jaarlijks de plafonds voor de meerjarenperiode, bestaande uit het begrotingsjaar en de vier daarop volgende jaren, vastgesteld op basis van beleidsarme extrapolatie, waarbij rekening wordt gehouden met bestaande wettelijke regelingen. (a)

Gedurende de kabinetsperiode kunnen uitgaven zich anders ontwikkelen dan bij het Regeerakkoord werd verwacht. Overschrijdingen van het uitgavenplafond moeten zoveel mogelijk voorkomen worden en moeten binnen de begroting worden opgelost. Uitgaven die lager uitvallen, zogenoemde meevallers, mogen worden gebruikt om tegenvallende uitgaven te compenseren, maar mogen niet worden gebruikt voor nieuw beleid of aanpassingen van beleid. (a)

Soms is het echter lastig om te voorspellen hoe hoog bepaalde uitgaven zullen zijn, of in welk jaar die zullen vallen. Bijvoorbeeld omdat onzeker is hoeveel asielaanvragen in een bepaald jaar zullen worden gedaan, of op welk moment voorgenomen projecten tot uitvoering zullen komen. Om deze onzekerheden te kunnen opvangen kennen de begrotingsregels mogelijkheden om geld te behouden voor toekomstige uitgaven, waaronder kasschuiven en eindejaarsmarges. (b)

Een kasschuif is een wijziging in een begroting, waarbij uitgaven worden verschoven in de tijd. Het kan daarbij zowel gaan om een verschuiving 'naar voren in de tijd', omdat er geld eerder moet worden uitgegeven dan aanvankelijk gepland, of een verschuiving 'naar achteren'. Kasschuiven zijn alleen toegestaan zolang het totale uitgavenkader niet verandert. Een schuif naar voren vereist dus elders op de begroting een concrete schuif naar achteren. De bestemming van de uitgaven - het beleidsdoel waaraan de uitgaven zijn gekoppeld - verandert bij een kasschuif niet.

De eindejaarsmarge is een mogelijkheid voor ministeries om met gelden tussen jaren te schuiven. De eindejaarsmarge is bedoeld om ondoelmatige besteding van middelen aan het einde van het jaar te voorkomen door de onbestede middelen naar het volgende jaar door te schuiven. Hiervoor geldt een maximum van 1,0% van de totale begroting, uitgezonderd defensie en het infrastructuurfonds, die een 100% eindejaarsmarge hebben. Om te voorkomen dat het uitgavenplafond wordt overschreven als gevolg van de eindejaarsmarge, wordt tegelijkertijd een even grote taakstelling ingeboekt, de zogenaamde in=uit-taakstelling. Hierdoor levert het doorschuiven via de eindejaarsmarge dus geen extra middelen op in het jaar waarnaar wordt doorgeschoven. De in=uit-taakstelling kent geen concrete invulling, maar wordt gaandeweg ingevuld. De invulling kan bestaan uit (toevallige) onderuitputting of andere meevallers.

(a) Zie Bijlage 1 bij Startnota – begrotingsregels 2018-2022 ([link](#)).

(b) Zie voor een overzicht Algemene Rekenkamer, 2016, Begrotingsreserves ([link](#)).

