

Bijlage 1

Begrotingsregels 2018-2021

zoals deze zijn vastgesteld door het Kabinet-Rutte III.

Inleiding

Gezonde, houdbare overheidsfinanciën zijn een noodzakelijke voorwaarde voor de welvaart van Nederland. Het kabinet streeft naar het handhaven van een begrotingsoverschot in de komende kabinetsperiode en het voeren van een trendmatig begrotingsbeleid. Een degelijk begrotingsbeleid draagt bij aan voorspelbaar overheidsbeleid, een doelmatige allocatie van middelen en versterking van de economische groei. Degelijk begrotingsbeleid levert vertrouwen op vanuit de financiële markten, wat via lagere rentebetalingen tot een positieve bijdrage aan de overheidsbegroting en het bedrijfsleven leidt.

In de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet Hof) zijn de belangrijkste uitgangspunten van het Nederlandse begrotingsbeleid vastgelegd. Ook zijn hierin de Europese begrotingsafspraken verankerd. Deze afspraken vormen de grenzen waarboven het begrotingsbeleid vorm krijgt. Aan het begin van elke kabinetsperiode wordt nader invulling gegeven aan het begrotingsbeleid zoals vastgelegd in de Wet Hof.

De reikwijdte van het begrotingsbeleid van het kabinet betreft de sectoren Rijksbegroting, Zorg en Sociale zekerheid. Voor sectoren van de collectieve sector die buiten het bereik van het begrotingsbeleid van het kabinet vallen – in casu decentrale overheden en rechtspersonen met een wettelijke taak – regelt de Wet Hof een gelijkwaardige inspanning in het houdbaar maken en houden van de overheidsfinanciën.

Leeswijzer

De begrotingsregels bestaan uit basisprincipes, budgettaire spelregels en technische uitwerking. De basisprincipes van het begrotingsbeleid verwoorden de belangrijkste uitgangspunten en de rationale daarachter. De budgettaire spelregels zorgen er voor dat in de praktijk recht wordt gedaan aan de basisprincipes, waarbij de technische aspecten daarvan zijn ondergebracht in de technische uitwerking.

I Basisprincipes van het begrotingsbeleid

1. Uitgaven

Voor de uitgavenkant van de begroting worden aan het begin van een kabinetsperiode afspraken gemaakt over het maximale uitgavenniveau: het uitgavenplafond. Voor elk jaar wordt een plafond voor de totale uitgaven afgesproken dat niet overschreden mag worden. De hoogte van het uitgavenplafond wordt vervolgens jaarlijks aangepast aan loon- en prijsontwikkelingen. De uitgavenplafonds van de sectoren Rijksbegroting, Sociale Zekerheid en Zorg samen vormen het totale uitgavenplafond.

2. Inkomsten

Voor de inkomstenkant van de begroting geldt het principe van automatische stabilisatie: inkomstenmeevallers komen ten gunste van het EMU-saldo, inkomstentegenvallers belasten het EMU-saldo. Dit betekent dat hogere inkomsten – bijvoorbeeld meer belastingontvangsten als gevolg van een hogere economische groei – niet kunnen worden gebruikt voor extra uitgaven. Daar staat tegenover dat ook niet bezuinigd hoeft te worden wanneer sprake is van een bijvoorbeeld een tegenvaller in de belastinginkomsten.

Beleidsmatige ontwikkelingen in de collectieve lasten (met name belastingen en premies) moeten aan de inkomstenkant gecompenseerd worden. Bij lastenverlichting moeten andere lasten verzaamd worden en bij lastenverzwaring moet elders sprake zijn van lastenverlichting. Deze werkwijze heeft als doel beleidsmatige ontwikkelingen aan de inkomstenkant te beheersen en voorkomt dat het principe van automatische stabilisatie aan de inkomstenkant wordt ondermijnd.

3. Besluitvorming over de begroting

Om een goede integrale afweging te kunnen maken tussen de verschillende beleidsdoelstellingen en bijbehorende kosten vindt de besluitvorming over de begroting plaats op één vast moment in het jaar. Dit 'hoofdbesluitvormingsmoment' valt in het voorjaar, voorkomt dat de begroting continu wordt bijgesteld en maakt dat er genoeg tijd is voor gedegen invoering van maatregelen. Het kabinet besluit in het voorjaar integraal over de hoofdlijnen van de uitgaven- en inkomstenkant voor zowel het uitvoeringsjaar als het eerstkomende begrotingsjaar. In augustus vindt nadere besluitvorming plaats over de inkomstenkant en de koopkrachtontwikkeling, op basis van een nieuwe raming van het Centraal Planbureau.

II Budgettaire spelregels

Tijdens een kabinetsperiode is altijd sprake van ontwikkelingen die budgettaire gevolgen met zich meebrengen die anders zijn dan bij de opstelling van een regeerakkoord werd verwacht. Een goede set spelregels biedt dan uitkomst bij het beantwoorden van de vraag hoe om te gaan met nieuwe budgettaire ontwikkelingen gedurende een kabinetsperiode. De onderstaande spelregels zijn een nadere invulling van de basisprincipes van het begrotingsbeleid en dragen gedurende de kabinetsperiode bij aan het realiseren van de aan het begin van de kabinetsperiode vastgestelde budgettaire uitgangspunten.

1. Overschrijding van uitgaven

Dreigende overschrijdingen dienen zoveel mogelijk te worden voorkomen door passende en tijdige maatregelen. Iedere dreigende overschrijding dient zo snel mogelijk schriftelijk te worden gemeld aan de minister van Financiën. De bewindspersoon die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waar de overschrijding zich voordoet, doet in dezelfde budgettaire nota voorstellen voor compensatie binnen de eigen begroting. Alleen de Ministerraad kan besluiten om hiervan af te wijken en compensatie te vinden op andere begrotingen en / of binnen andere sectoren. Bij een overschrijding op een begroting binnen de sector rijksbegroting ligt compensatie binnen deze sector allereerst in de rede.

Het uitgangspunt is dat de opbrengst van een compenserende maatregel in ieder jaar gelijk is aan de problematiek. Indien dit redelijkerwijs niet mogelijk is kan compensatie in de tijd voor- of achterlopen op de problematiek. Compensatie vindt plaats binnen de meerjarenperiode. Zie bijlage 1 voor een uitgebreide toelichting.

2. Meevallende uitgaven

Meevallende uitgaven mogen worden gebruikt om tegenvallende uitgaven te compenseren, maar mogen niet worden gebruikt voor nieuw beleid of aanpassingen van beleid.

Om ondoelmatige besteding van middelen aan het einde van het jaar te voorkomen, kunnen middelen van het huidige naar het volgende jaar geschoven worden met behulp van de zogenoemde eindejaarsmarge. Hiervoor geldt een maximum van 1,0 procent van het (gecorrigeerde) begrotingstotaal. Zie bijlage 1 voor een uitgebreide toelichting.

3. Beleid aan de inkomstenkant

Het totaal van beleidsmatige aanpassingen aan de inkomstenkant wordt aan het begin van een kabinetsperiode vastgelegd voor de duur van de kabinetsperiode in het inkomstenkader. Budgettaire gevolgen van beleidsaanpassingen (tariefs- dan wel grondslagwijziging) moeten gecompenseerd worden door andere inkomstenmaatregelen.

III Technische uitwerking

A. Afbakening uitgavenplafond

Uitgaven in de sectoren Rijksbegroting, sociale zekerheid en zorg die meetellen voor het EMU-saldo vallen onder het uitgavenplafond. Onder het uitgavenplafond valt ook een aantal ontvangsten die geen belasting- of premieontvangsten zijn, zoals boeteontvangsten.

B. Indexatie van het uitgavenplafond

Het uitgavenplafond wordt aan het begin van de kabinetsperiode vastgesteld in lopende prijzen. De hoogte van het uitgavenplafond en de daadwerkelijke uitgaven van de Rijksoverheid worden gedurende de kabinetsperiode aangepast aan de onafhankelijke indices voor loon- en prijsontwikkelingen van het CPB die in het voorjaar volgen uit het Centraal Economisch Plan (CEP) en in augustus uit de Macro Economische Verkenning (MEV). Deze indices zijn gebaseerd op de lonen en prijzen in de markt en zijn niet beïnvloedbaar door de overheid. Beleidsmatige beslissingen die betrekking hebben op de loon- en prijsbijstelling van de overheid moeten onder het uitgavenplafond worden gedekt. De indexatie van het uitgavenplafond voor het lopende jaar wordt definitief vastgesteld bij Voorjaarsnota.

C. Meerjarencijfers en extrapolatie

De meerjarenperiode bestaat uit het begrotingsjaar en de vier daarop volgende jaren. Bij het beleidsarm extrapoleren van meerjarencijfers wordt rekening gehouden met bestaande wettelijke regelingen. Zie bijlage 1 voor een uitgebreide toelichting.

De begrotingen voor de jaren tijdens de kabinetsperiode worden gebaseerd op de macro-economische cijfers uit het CEP en MEV. Alle uitgavenmutaties na de kabinetsperiode voortvloeiend uit mutaties in de kabinetsperiode moeten elkaar compenseren. Mutaties voortkomend uit een gewijzigd economisch beeld na de kabinetsperiode worden niet betrokken in de besluitvorming. Zo wordt voorkomen dat beslag wordt gelegd op de budgettaire ruimte van het volgende kabinet.

D. Uitgavenmutaties met een afwijkende behandeling

Voor mutaties in enkele uitgaven- en ontvangstencategorieën geldt het uitgangspunt niet dat compensatie van deze mutaties plaats moet vinden binnen de departementale begroting of sector. Het betreft de mutaties in het rendement op het vermogen van de Staat als dividenden en rente (inclusief rente op de staatsschuld), boetes en transacties op de JenV begroting en afpakken op de JenV begroting. Dit geldt ook voor mutaties in budgetten waarvoor een rekenregel (niet zijnde de macro-economische doorwerking) geldt, zoals ontwikkelingssamenwerking, EU-afdrachten, loon- en prijscompensatie en de ontwikkeling van het gemeente- en provinciefonds volgend uit de normeringssystematiek.

E. Uitzonderingen op de afbakening van het uitgavenplafond

Voor de volgende uitgaven geldt dat sprake is van een uitzondering op het uitgangspunt EMU-saldorelevant = plafondrelevant. Het saldo van het Diergezondheidsfonds, delfstofbaten, veilingopbrengsten en het consolidatiesaldo voor Rijksdiensten met een baten-lastenstelsel vallen niet onder het uitgavenplafond. De budgettaire gevolgen van besluiten over het volume van gaswinning worden ingepast onder het uitgavenplafond; hiervoor hoeft geen compensatie binnen de departementale begroting plaats te vinden. De verandering in productie wordt gewaardeerd tegen de gasprijzen waarop de meest recente openbare meerjarenraming is gebaseerd.

Rijksbijdragen en rentebetalingen aan de sociale fondsen en premiebijdragen zijn - om boekhoudkundige dubbeltellingen te voorkomen - niet relevant voor het uitgavenplafond.

De zorgtoeslag, ETS-opbrengsten en de SDE+-heffing vallen niet onder het uitgavenplafond, maar worden meegeteld aan de inkomstenkant van de begroting en tellen op die wijze mee voor het EMU-saldo.

Eerder genomen interventies in de financiële sector en de afbouw hiervan tellen niet mee voor het uitgavenplafond of inkomstenkader. Dit geldt ook voor maatregelen genomen met het oog op de financiële stabiliteit van het eurogebied.

Mutaties in de werkloosheids- en bijstandsuitgaven (WW en WWB) die niet het gevolg zijn van beleidsmatige keuzes zijn geen onderdeel van het uitgavenplafond.

F. Overschrijding van verplichtingen

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

G. Integrale afweging

Vanwege het belang om een goede afweging te kunnen maken tussen de (kosten van) verschillende beleidsdoelstellingen is het oormerken van inkomsten voor uitgaven niet toegestaan, ook niet in het geval van (begrotings)fondsen. Fondsen dienen van een voeding voorzien te zijn passend bij het uitgavenniveau van het fonds.

Subsidie-elementen in opbrengsten uit staatsvermogen (rente, dividend, delfstofbaten en veilingopbrengsten) die mogelijk gedeelde opbrengsten impliceren, dienen vooraf inzichtelijk te zijn gemaakt met het oog op de integrale afweging tijdens het hoofdbesluitvormingsmoment. Regelingen zoals garanties, achterborgstellingen en leningen, brengen een voorwaardelijke financiële verplichting met zich mee en daardoor risico's voor de begroting. Voor dergelijke regelingen geldt een 'nee, tenzij beleid'. Voorstellen voor nieuwe risicoregelingen en aanpassingen in bestaande regelingen zijn onderdeel van het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar en onderhavig aan een beleidskader. Zie bijlage 3 voor een uitgebreide toelichting.

Voor nieuwe of geïntensiverde geldstromen naar gemeenten en provincies geldt dat het vakdepartement in kwestie 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 Btw-compensatiefonds; de nieuwe of geïntensiverde geldstroom exclusief btw wordt verstrekt aan de gemeente(n) of provincie(s) in kwestie.

H. Inkomstenkant

Voor de inkomstenkant van de begroting tellen alle inkomsten mee die vallen onder de definitie 'collectieve last'. Een collectieve last is een in Nederland door de overheid opgelegde verplichte betaling waar geen concrete, individuele en met de betaling samenhangende tegenprestatie tegenover staat, of waarbij het gaat om een bijdrage voor een voorziening waarvan het gebruik verplicht is. Mutaties in de lokale lasten (van gemeenten, provincies en waterschappen) worden niet gecompenseerd binnen het inkomstenkader.

Voor het inkomstenkader is het statische effect van fiscale beleidswijzigingen relevant. Het statische effect is het effect van een beleidsmatige tariefswijziging bij gelijkblijvende grondslag of het effect van een beleidsmatige grondslagwijziging bij gelijkblijvend tarief. Mutaties in het inkomstenkader worden geboekt op transactiebasis.

Daar waar relevant, telt ook het eersteordegedrageseffect mee in het inkomstenkader. Dit zijn directe effecten op de grondslag van de belasting waar de maatregel op betrekking heeft. Daar waar relevant wordt rekening gehouden met kruiselasticiteiten. Wanneer bijvoorbeeld de accijns op bier wordt verhoogd heeft dat een gevolg voor de opbrengst uit de accijns op wijn. Het effect van een fiscale beleidsmaatregel op het toetsingsinkomen dan wel vermogenstoets van de toeslagen wordt ook als eersteordeeffect gezien.

Voor maatregelen waar de omkeerregel van toepassing is- maatregelen met intertemporele effecten waarbij op korte termijn sprake is van lagere belastinginkomsten en op langere termijn hogere belastingontvangsten en omgekeerd - , is de contante waarde van de langjarige kasstroom relevant voor het inkomstenkader.

Structurele wijzigingen in de premies van de Zorgverzekeringswet (Zvw-premies) worden gecompenseerd in het inkomstenkader. Wijzigingen in de zorgtoeslag als gevolg van wijzigingen in de nominale premie en beleidsmatige wijzigingen worden ook in het inkomstenkader gecompenseerd. Incidentele wijzigingen in de premies zoals (1) het effect op de premies van het wegwerken van tekorten en overschotten in het zorgverzekeringsfonds, (2) incidentele bijstellingen in het saldo verzekeraars en (3) het verschil tussen de VWS-raming en de door verzekeraars vastgestelde nominale premie, worden niet binnen het inkomstenkader gecompenseerd. Ten slotte worden wijzigingen in de Zvw-premiegrondslag nadat de hoogte van de zorgpremies eenmaal zijn vastgesteld niet gecompenseerd binnen het inkomstenkader.

De budgettaire ontwikkeling van specifieke regelingen aan de inkomstenkant zoals vrijstellingen, aftrekposten en verlaagde tarieven die de belastinggrondslag verkleinen, wordt jaarlijks gemonitord in de Miljoenennota. Deze regelingen worden periodiek geëvalueerd. Voor alle nieuwe regelingen aan de inkomstenkant dient een toetsingskader te worden doorlopen en geldt een horizonbepaling. Zie bijlage 2 voor een uitgebreide toelichting.

I. Aanpassingen van het uitgavenplafond en inkomstenkader

In enkele gevallen is het mogelijk om het uitgavenplafond en/of het inkomstenkader aan te passen gedurende de kabinetsperiode. Deze aanpassingen worden statistische correcties genoemd. Het doel van deze correcties is een budgettair neutrale verwerking, waardoor er geen effect ontstaat op de totale ruimte onder het uitgavenplafond en het inkomstenkader en het EMU-saldo niet verslechtert. Van dergelijke correcties is alleen sprake bij:

- een wijziging in de financiële vormgeving van beleid (van inkomsten naar uitgaven en v.v.), waarbij het voorzieningenniveau en de doelgroep nagenoeg gelijk blijven.
- grote hervormingen waarbij een collectief arrangement anders wordt vormgegeven met zowel aan de uitgaven- als aan de inkomstenzijde mutaties.
- bij Publiek Private Samenwerking (PPS). In dat geval vindt een budgettair neutrale omzetting plaats van het (kas) budget in (meerjarige) beschikbaarheidbudgetten. Dat betekent een verlaging van het uitgavenplafond en een per saldo even grote verhoging van het uitgavenplafond in de jaren waarin een beschikbaarheidsvergoeding nodig is. De efficiencywinst komt ten gunste van het betreffende departement. Voor het infrastructuurfonds geldt dat de toegestane uitgavenruimte voor beschikbaarheidsvergoedingen 20 procent is.
- Een bij het Regeerakkoord gevormde besluitvormingsreserve mag tussen de uitgaven- en inkomstenkant geschoven.

Als het hanteren van een apart uitgavenplafond en inkomstenkader leidt tot inefficiënte of onbedoelde uitkomsten, kan de minister van Financiën besluiten tot een correctie tussen uitgavenplafond en inkomstenkader met instemming van de MR. De minister van Financien dient dergelijke correcties, waarmee wordt afgeweken van de standaardgronden voor correctie, expliciet toe te lichten in de Miljoenennota.

Bijlagen bij de technische uitwerking

Begrotingsregels bijlage 1 Eindejaarsmarge en opbouw van meerjarencijfers en extrapolatie

Begrotingsregels bijlage 2 Beheersing belastinguitgaven

Begrotingsregels bijlage 3 Beleidskader risicoregelingen

Begrotingsregels bijlage 1 Eindejaarsmarge en opbouw meerjarencijfers en extrapolatie

Eindejaarsmarge

- Voor de bepaling van het gecorrigeerde begrotingstotaal wordt uitgegaan van de bruto-uitgaven stand Ontwerpbegroting. Voor de begrotingsfondsen geldt deze eindejaarsmarge niet. In overleg met Financiën kan een hogere eindejaarsmarge worden vastgesteld.
- 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 zogenoemde 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.

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 recentste MLT-raming van het Centraal Planbureau (CPB).
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.

Begrotingsregels bijlage 2 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.

Begrotingsregels bijlage 3 Beleidskader risicoregelingen

Het beleidskader risicoregelingen ziet toe op alle nieuwe en bestaande risicoregelingen die tussen een organisatie van de Rijksoverheid en een organisatie buiten de "sector overheid"¹ zijn overeengekomen. Onder risicoregelingen wordt verstaan: (in)directe garanties en leningen.

Besluitvorming over een nieuwe en of aanpassing van een bestaande risicoregeling gebeurt aan de hand van het "toetsingskader risicoregelingen". Dit toetsingskader wordt gepubliceerd in de HAFIR en in de wettenpocket. Voor de besluitvorming over risicoregelingen gelden de volgende voorwaarden:

1. Risicoregelingen vallen onder voorafgaand toezicht van de minister van Financiën. Nieuwe risicoregelingen, dan wel de aanpassingen in bestaande regelingen, zijn altijd onderdeel van de besluitvorming in de ministerraad en besluitvorming gebeurt in principe bij het Hoofdbesluitvormingsmoment.
2. Ten behoeve van ordentelijke besluitvorming worden voornemens tot het opzetten van nieuwe of wijzigen van bestaande risicoregelingen al in een zeer vroeg stadium kenbaar gemaakt aan het ministerie van Financiën en worden besproken in de beleidsbrief.
3. Na besluitvorming wordt het toetsingskader risicoregeling verzonden aan het parlement en wordt conform de instructies in de rijksbegrotingvoorschriften verantwoording afgelegd.

De hieronder besproken uitgangspunten vormen de basis voor het toetsingskader risicoregeling.

Probleemstelling en rol van de overheid

Het kabinet betracht zoveel mogelijk terughoudendheid bij het aangaan van nieuwe financiële risico's. Echter, soms kan het aangaan van nieuwe risico's noodzakelijk zijn. Essentieel in de besluitvorming is daarom een adequate beschrijving van het probleem en een beschrijving waarom de voorgestelde risicoregeling het meest doelmatig en doeltreffende beleidsinstrument is in vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten. Wat legitimeert deze overheidsinterventie?

Risico's en risicobeheersing

De directe en indirecte financiële risico's die de overheid loopt dienen goed inzichtelijk te worden gemaakt. Geef een deugdelijke onderbouwing van de directe en indirecte financiële risico's die de overheid zal gaan dragen. Maak daarbij inzichtelijk welke aannames er bij de risico inschatting zijn gebruikt en waar deze risico inschatting op gebaseerd is. Wat is maximale risico dat per jaar kan optreden en wat zijn de precieze kenmerken van het risico dat de regeling moet dekken? Iedere risicoregeling dient eindig te zijn en het risico dient gemaximeerd te zijn met een plafond. Als gedurende de uitvoering van de risicoregeling er sprake blijkt te zijn van een onderbenutting van meer dan 10 procent van het plafond, dan zal het plafond neerwaarts worden bijgesteld, tenzij aangetoond wordt dat een hoger plafond gerechtvaardigd is, omdat uit het meerjarig gebruik bijvoorbeeld blijkt dat er sprake is van sterke fluctuaties als gevolg van economische ontwikkelingen of omdat het gebruik van de regeling in de toekomst sterk zal toenemen.

Geef ook een beschrijving van alle risicomitigerende maatregelen die worden gehanteerd om het risico voor de overheid zoveel mogelijk te beperken. Wordt het risico bijvoorbeeld (deels) gedekt door private financiële instellingen, kan de overheid beslag leggen op het vermogen van de tegenpartij en welke maatregelen en risicovoorzieningen moet de afnemer van de risicoregeling treffen om het risico voor de overheid zoveel mogelijk te beperken?

Voor grote en complexe risico's zal een second opinion gevraagd worden aan een onafhankelijke gespecialiseerde partij ten aanzien van de risicoschatting en beheersing en premiestelling. Zowel het beleidsdepartement als het ministerie van Financiën kunnen om een dergelijke expertise verzoeken. Het beleidsdepartement draagt hiervoor de kosten.

¹ Conform de definitie in European Standard of Accounts 2010.

Risicopremie, risicovoorziening en budgettaire verwerking

In het geval wordt besloten tot een risicoregeling dan wordt een premie gevraagd die een reële weergave vormt van het risico. De premie wordt in een risicovoorziening gestort en is in principe de optelsom van de verwachte schade, de uitvoeringskosten en een risico-opslag. Deze risico-opslag dient overeen te komen met gangbare risicopremies die worden gehanteerd bij vergelijkbare marktactiviteiten. De voorziening blijft meerjarig beschikbaar voor het doen van uitgaven voortkomend uit de risicoregeling. In overeenstemming met het Ministerie van Financiën wordt besloten over de aanwending van de middelen die na afloop van een risicoregeling nog resteren in een risicovoorziening.

Vormgeving en budgettaire inpasbaarheid van de risicoregeling

Bij nieuwe risicoregelingen en aanpassingen van bestaande regelingen zal er een versobering van (andere) risicoregelingen plaatsvinden. Indien een departement zelf geen risicoregelingen heeft waarmee vrije ruimte voor een nieuwe risicoregeling kan worden gecreëerd, dan kan het departement nieuwe ruimte voor de risicoregelingen organiseren door een substantiële eerste storting in een risicovoorziening.

De Minister van Financiën zal bij het inrichten van een risicovoorziening voorwaarden stellen. Exacte vormgeving van de risicovoorziening wordt vastgelegd in een brief van het ministerie van Financiën aan het beleidsdepartement.

Horizonbepaling en evaluatie

Iedere risicoregeling krijgt een horizonbepaling, de standaardtermijn is vijf jaar.

Ten tijde van de horizonbepaling wordt een evaluatie van de risicoregeling uitgevoerd. De doelmatigheid en doeltreffendheid van de risicoregeling wordt onderzocht. De kwaliteitseisen voor dit onderzoek zijn beschreven in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek.

Relevante wet en regelgeving met betrekking tot risicoregelingen:

- Comptabiliteitswet.
- Rijksbegrotingvoorschriften.
- Begrotingsregels zoals vastgelegd door het kabinet.
- ABC-fiche begrotingsreserves.
- Hafir algemeen.
- Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek.