

BEGROTINGSREGELS

Inleiding

Regeren is keuzes maken: welke doelen wil het kabinet graag bereiken, om zo de (brede) welvaart van Nederlanders te vergroten? De begroting is een belangrijk middel dat politici hebben om deze doelen te bereiken. De begroting maakt het immers mogelijk om prioriteiten te ondersteunen met de benodigde financiële middelen. Als prioriteiten worden bijgesteld, dan gaat dit gebruikelijk gepaard met verschuiving van budgetten binnen de begroting. Het begrotingsbeleid moet dit proces ondersteunen.

Het begrotingsbeleid is gestoeld op drie basisprincipes:

Efficiënte allocatie van publieke middelen: regeren is keuzes maken: kiezen doet het kabinet zorgvuldig.

Beheersing van de overheidsfinanciën: het kabinet schuift geen rekeningen door naar volgende generaties.

Macro-economische stabilisatie: als het minder goed gaat met de economie vangt het kabinet deze klap deels op met de begroting, om de gevolgen voor mensen te beperken.

Om deze drie principes in de praktijk te ondersteunen is er een set van begrotingsregels opgesteld. Tijdens een kabinetsperiode is er altijd sprake van (onverwachte) ontwikkelingen of nieuwe politieke prioriteiten, die budgettaire gevolgen met zich meebrengen. De begrotingsregels vormen dan richtlijnen hoe hier mee om te gaan. Het kabinet kan dan aan de hand van deze voorspelbare regels prioriteiten bijstellen en budgetten – waar nodig – verschuiven.

De belangrijkste uitgangspunten van het Nederlandse begrotingsbeleid zijn vastgelegd in de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet Hof). Ook zijn hierin de Europese begrotingsafspraken verankerd. Deze afspraken vormen de grenzen waarbinnen het begrotingsbeleid vorm krijgt. Aan het begin van elke kabinetsperiode wordt nader invulling gegeven aan het begrotingsbeleid zoals vastgelegd in de wet Hof, door de (herziene) begrotingsregels (opnieuw) vast te stellen. Deze begrotingsregels van het kabinet hebben betrekking op de Rijksbegroting, Sociale Zekerheid en Zorg. Voor de onderdelen van de collectieve sector die buiten het bereik van het begrotingsbeleid van het kabinet vallen – de decentrale overheden en rechtspersonen met een wettelijke taak – regelt de Wet Hof een gelijkwaardige inspanning in het gezond maken en houden van de overheidsfinanciën.

Leeswijzer

De begrotingsregels geven het begrotingsbeleid concreet vorm en zijn de invulling van het begrotingsbeleid. De begrotingsregels zijn gestoeld op drie basisprincipes, die de rationale achter het begrotingsbeleid vormen. In de eerste sectie worden de drie basisprincipes geïntroduceerd en toegelicht. In de tweede sectie worden de begrotingsregels per basisprincipe besproken en nader toegelicht.

Bijlagen

- Bijlage 1 Eindejaarsmarge en opbouw van meerjarencijfers en extrapolatie
- Bijlage 2 Beheersing belastinguitgaven
- Bijlage 3 Beleidskader risicoregelingen

1.1 Basisprincipes begrotingsbeleid

I Basisprincipes van het begrotingsbeleid

1. Efficiënte allocatie van publieke middelen

Regeren is keuzes maken: kiezen doet het kabinet zorgvuldig.

Het begrotingsbeleid draagt bij aan een goede besteding van publieke middelen. De begrotingsregels creëren de voorwaarden waardoor de politiek – gegeven de doelen die zij nastreeft – elke euro zo doelmatig mogelijk kan besteden.

De overheid is verantwoordelijk voor het tot stand brengen van verschillende voorzieningen die niet – of onvoldoende – door de markt worden voortgebracht. De overheid stelt de hoeveelheid benodigde middelen vast waarmee deze overheidstaken

kunnen worden uitgevoerd en bepaalt hoe zij de bijbehorende lasten verdeelt – bijvoorbeeld over burgers en bedrijven. Elke euro moet immers worden opgehaald en kan vervolgens maar één keer uitgegeven worden. Daarom moeten deze middelen zo doelmatig en doeltreffend mogelijk worden verdeeld over de verschillende beleidsprioriteiten.

Daarbij weegt een kabinet verschillende keuzemogelijkheden zorgvuldig tegen elkaar af. Om tot een goede integrale afweging te komen tussen de verschillende beleidsdoelstellingen (en bijbehorende uitgaven) vindt de besluitvorming over de begroting primair plaats op één vast moment in het jaar tijdens het zogenaamde 'hoofdbesluitvormingsmoment' in het voorjaar. Dat is belangrijk omdat een euro die vandaag wordt uitgegeven aan het ene doel, morgen niet meer kan worden uitgegeven aan een ander doel. Door te werken met een vast hoofdbesluitvormingsmoment wordt bovendien rust gecreëerd in het begrotingsproces. Op het hoofdbesluitvormingsmoment moet alle benodigde informatie om keuzes goed te kunnen maken beschikbaar zijn. Bij het hoofdbesluitvormingsmoment wordt ook over de hoofdlijnen van de inkomsten besloten. Voorts hanteert het kabinet een meevallerformule ingeval het feitelijke EMU-saldo langjarig beter is dan een saldo van – 1% bbp. Eventuele besluitvorming hierover vindt ook in het voorjaar plaats.

In de Studiegroep Begrotingsruimte wordt geadviseerd om voor een zogenoemd MTO van – 1% te kiezen. In het aankomende Stabiliteitsprogramma zal Nederland moeten aangeven wat de nieuwe MTO-doelstelling voor de komende jaren wordt. Deze doelstelling heeft geen invloed op de hoogte van de uitgavenplafonds.

2. Beheersing van de overheidsfinanciën

Het uitgangspunt is dat er geen rekeningen worden doorgeschoven naar volgende generaties.

Beheersing van de overheidsfinanciën betekent in de eerste plaats dat een kabinet de ontwikkeling van inkomsten en uitgaven zelf in de hand heeft en zich aan de gemaakte (budgettaire) afspraken houdt. Door de overheidsfinanciën gedurende de rit te beheersen wordt voorkomen dat volgende generaties te maken krijgen met een te grote schuld of dat zij gedwongen worden om hun collectieve voorzieningen te versoberen of hun belastingen te verhogen, alleen omdat de huidige generatie op te grote voet heeft geleefd.

Om geen rekeningen door te schuiven naar volgende generaties maakt het kabinet aan het begin van een kabinetsperiode duidelijke afspraken over wat er in één jaar maximaal mag worden uitgegeven (het uitgavenplafond) en hoe hoog de beleidsmatige aanpassing van de belastingen per jaar moeten zijn (het inkomstenkader). De afspraken over inkomsten en uitgaven geven duidelijkheid over de grenzen waarbinnen het begrotingsbeleid kan plaatsvinden.

3. Macro-economische stabilisatie

Als het minder goed gaat met de economie vangt het kabinet deze klap deels op met de begroting, om de gevolgen voor mensen te beperken.

De overheidsbegroting heeft een belangrijke rol in het stabiliseren van de economie. Aan de uitgavenkant van de begroting geeft het kabinet, als het economisch tij mee zit, niet meer uit dan het afgesproken uitgavenplafond. Aan de andere kant hoeft er ook niet te worden bezuinigd als het tijdelijk tegen zit. Mensen die dan tijdelijk geen inkomen hebben ontvangen WW of bijstand, waardoor die uitgaven stijgen. Daarvoor hoeft er dan niet bezuinigd te worden op andere uitgaven.

Aan de inkomstenkant van de begroting nemen in goede tijden de belastinginkomsten automatisch toe. Die extra inkomsten geeft het kabinet niet uit. De extra inkomsten worden in plaats daarvan gebruikt om buffers op te bouwen voor minder goede tijden. Dit doet het kabinet door de overheidsschuld af te lossen. Als het minder gaat hoeft hierdoor niet te worden bezuinigd, en hoeven de belastingen ook niet te worden verhoogd. In plaats daarvan teren we in op onze buffer: de overheidsschuld loopt dan weer op.

Het kabinet laat de begroting dus meebewegen met de economische ontwikkeling.

Dit wordt trendmatig begrotingsbeleid genoemd. Hierdoor wordt het effect van een economische neergang automatisch op het juiste moment gedempt. Dit heeft positieve gevolgen voor het inkomen en welbevinden van mensen, dus voor de brede welvaart: burgers en bedrijven voelen minder de negatieve effecten van een periode waarin het economisch minder goed gaat. Trendmatig begrotingsbeleid bevordert ook stabiel beleid, wat er ook aan bijdraagt dat de economie minder fluctueert.

1.2 De begrotingsregels

De basisprincipes van het begrotingsbeleid, zoals toegelicht in de eerste sectie, vormen de rationale achter het begrotingsbeleid. De begrotingsregels zijn de concrete spelregels om het begrotingsbeleid in de praktijk conform de drie basisprincipes vorm te kunnen geven. Per basisprincipe van het begrotingsbeleid worden de regels in deze sectie nader toegelicht. Een aantal regels wordt bij meerdere basisprincipes genoemd, omdat de betreffende regel meerdere principes ondersteunt.

1. Efficiënte allocatie

Een goed begrotingsproces draagt bij aan een efficiënte allocatie van publieke middelen. In dit proces worden de voorwaarden gecreëerd waarbinnen de politiek – gegeven het doel dat wordt nagestreefd – elke euro zo goed mogelijk kan besteden. Integrale besluitvorming staat daarbij centraal. Dit zorgt ervoor dat echte keuzes worden gemaakt in dienst van een zo groot mogelijke (brede) welvaart. Hierna worden de regels beschreven die hieraan bijdragen.

1.1 Integrale afweging: één hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar

Om een goede integrale afweging te kunnen maken tussen de verschillende beleidsdoelstellingen en bijbehorende kosten vindt de besluitvorming over de uitgavenkant van de begroting in beginsel plaats op één vast moment in het jaar. Op dit zogenaamde 'hoofdbesluitvormingsmoment' in het voorjaar kunnen verschillende politieke wensen, problemen en mee- en tegenvallers integraal worden afgewogen. Er vindt dan integrale besluitvorming plaats over de uitgavenkant, zowel voor het uitvoeringsjaar (tot en met december) als het eerstkomende begrotingsjaar. Eveneens wordt op dit hoofdbesluitvormingsmoment besloten over de hoofdlijnen van de inkomsten. Aan de voorjaarsbesluitvorming liggen de onafhankelijke economische ramingen van het Centraal Planbureau (CPB) ten grondslag, te weten het Centraal Economisch Plan (CEP).

Dit 'hoofdbesluitvormingsmoment' in het voorjaar voorkomt dat de begroting continu wordt bijgesteld en maakt dat er genoeg tijd is voor gedegen invoering van maatregelen. Ook zorgt besluitvorming op één moment voor een betere integrale afweging van de verschillende kosten per beleidsdoelstelling. Zo wordt voorkomen dat bepaalde wensen voorrang krijgen, met als enige reden dat zij zich eerder in de tijd aandienen. In augustus wordt de besluitvorming over de koopkrachtontwikkeling afgerond op basis van een onafhankelijke nieuwe raming van het Centraal Planbureau (CPB), te weten de macro-economische verkenningen (MEV).

Voorts is het belangrijk om te communiceren over de horizontale jaar-op-jaar ontwikkeling van uitgaven en inkomsten. Zoals de 16^e Studiegroep aangeeft, wordt het daarmee duidelijker hoeveel geld er in totaal daadwerkelijk per beleidsterrein wordt uitgegeven in een bepaald jaar. Hiermee wordt voorkomen dat er alleen naar nieuwe mutaties op het basispad wordt gekeken.

1.2 Herbestemming van per saldo meevallers in de Ministerraad (MR)

Per saldo meevallende uitgaven mogen pas gebruikt worden voor nieuw beleid of aanpassingen van beleid na besluitvorming in de MR. Hierdoor worden er geen middelen aangewend voor een ander beleidsterrein, zonder dat daar expliciet voor is gekozen in de MR.

1.3 Oormerken van inkomsten en uitgaven is onwenselijk

Vanwege het belang om een goede afweging te kunnen maken tussen de (kosten van) verschillende beleidsdoelstellingen is het oormerken van inkomsten voor uitgaven in beginsel niet wenselijk, ook niet in het geval van (begrotings-)fondsen. De doelstellingen van beleid horen bepalend te zijn voor het niveau van de uitgaven,

niet hoeveel geld er via een bepaalde bron binnenkomt.

1.4 Meevallerformule

Als de raming van het feitelijk EMU-saldo langjarig beter is dan een saldo van – 1% bbp, dan wordt 50% van die ruimte bestemd voor lastenverlichting en 50% voor schuldaflossing. Daarmee worden in eerste instantie de meevallers tussen het feitelijk saldo en het beoogde saldo op lange termijn volledig gebruikt ten behoeve van de staatsschuld. Besluitvorming vindt plaats bij het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar.

2. Beheersing van de overheidsfinanciën

Om geen rekeningen door te schuiven naar volgende generaties maakt het kabinet afspraken over wat er maximaal mag worden uitgegeven (het uitgavenplafond) en hoe hoog de belastingen en premies moeten zijn (het inkomstenkader). Hierna worden de regels over beheersing van de uitgaven (deels 2A) en het inkomstenkader nader toegelicht (2B). Samen zorgen zij voor beheersing van de overheidsfinanciën.

2A. Begrotingsregels ten behoeve van beheersing van de uitgaven

Voor de uitgavenkant van de begroting worden aan het begin van de kabinetsperiode afspraken gemaakt over wat er maximaal mag worden uitgegeven in elk jaar van de kabinetsperiode (het uitgavenplafond). Elke minister is verantwoordelijk voor een deel van het uitgavenplafond. Een hard plafond dwingt tot het maken van keuzes, omdat ministers niet meer mogen uitgeven dan vooraf is afgesproken. Als ministers nieuwe prioriteiten willen stellen en (beleidsmatig) meer uit willen geven aan het ene, dan moeten ze hiervoor (beleidsmatig) geld vrijmaken door minder uit te geven aan het andere. Op deze manier houdt het kabinet de totale uitgaven onder controle.

In het geval nieuw beleid van een minister doorwerkt in de uitgaven van andere ministers, zal de beleidsinitieënde minister zorgdragen voor het organiseren van de benodigde dekking. Indien een beroep wordt gedaan op medeoverheden bevat het nieuwe beleidsvoorstel een onderbouwing hoe de medeoverheden hiertoe in staat worden gesteld, inclusief een voorstel hoe de financiële gevolgen voor medeoverheden worden opgevangen. Ook hierbij zal de beleidsinitieënde minister zorgdragen voor het organiseren van de benodigde dekking.

Het kabinet hanteert reële vaste uitgavenplafonds om ervoor te zorgen dat een kabinet gedurende alle jaren zijn doelen kan realiseren met de gereserveerde middelen. Daartoe wordt de hoogte van het uitgavenplafond jaarlijks aangepast aan de loon- en prijsontwikkeling. Dit gebeurt op basis van een onafhankelijke raming van het CPB.

2A.1 Afbakening van het uitgavenplafond

Alle uitgaven binnen de Rijksbegroting, Sociale zekerheid en Zorg die meetellen voor het EMU-saldo vallen onder het uitgavenplafond, tenzij anders is besloten (zie regels 2A.2, 2A.3 en 3.1). Onder het uitgavenplafond vallen ook een aantal ontvangsten die geen belasting- of premieontvangsten zijn, zoals boeteontvangsten. Doordat uitgaven die meetellen voor het EMU-saldo over het algemeen onder het uitgavenplafond vallen, is effectieve beheersing van de uitgaven mogelijk.

2A.2 Afbakening van het investeringsplafond

Uitgaven hebben over het algemeen een terugkerend karakter en worden daarom middels het uitgavenplafond beheerst per jaar. Voor investeringsuitgaven met een eenmalig karakter die over meerdere jaren plaatsvinden, is de beheersing van het totaalbedrag relevanter dan het bedrag per jaar. Zij vallen daarom onder het investeringsplafond. Hiervoor kwalificeren enkel de investeringen uit de volgende fondsen:

- het Mobiliteitsfonds (voorheen Infrastructuurfonds);
- het Deltafonds;
- het Nationaal Groeifonds;
- het Defensiematerieelfonds;
- het Klimaatfonds (maatregel uit het Coalitieakkoord) en
- het Stikstofonds (idem)

Voor de uitgaven die onder dit investeringsplafond vallen, geldt dat middelen vrij naar latere jaren mogen worden geschoven, bijvoorbeeld als een investeringsproject vertraging oploopt, mits de Europese begrotingsregels hier ruimte voor bieden.

2A.3 Uitzonderingen op de afbakening van het uitgavenplafond

Voor de volgende uitgaven geldt een uitzondering op het uitgangspunt dat uitgaven die EMU-saldorelevant zijn ook plafondrelevant zijn. Deze uitgaven vallen daardoor niet onder het uitgavenplafond:

- het saldo van het Diergezondheidsfonds;
- veilingopbrengsten;
- het consolidatiesaldo voor Rijksdiensten met een baten-lastenstelsel.

Daarnaast gelden de volgende uitzonderingen:

- 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 ODE-heffing vallen onder het inkomstenkader 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.
- Nederland heft invoerrechten namens de EU. Dit is een budgetneutrale transactie. Daarom vallen de EU-invoerrechten niet onder het inkomstenkader en worden de invoerrechten ook (na aftrek van de perceptiekosten) buiten het uitgavenplafond geplaatst.
- Het uitgavenplafond wordt aangepast voor mutaties in de werkloosheids- en bijstandsuitgaven (WW en WWB) die niet het gevolg zijn van beleidsmatige keuzes. Dit voorkomt noodzakelijke ombuigingen op deze posten in slechte economische tijden en budgettaire ruimte in tijden van economische voorspoed en draagt zo bij aan automatische stabilisatie.
- Het uitgavenplafond wordt aangepast voor mutaties als gevolg van het valutarisico van Defensie die zich voordoen op het Defensiematerieelbegrotingsfonds.
- Een Publiek Private Samenwerking (PPS). In dat geval vindt een budgettaire neutrale omzetting plaats van het (kas) budget in (meerjarige) beschikbaarheidsbudgetten. 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 Mobiliteitsfonds geldt dat de toegestane uitgavenruimte voor beschikbaarheidsvergoedingen 20 procent is.

2A.4 Scheiding van inkomsten en uitgaven en uitzonderingen

Aan het begin van de kabinetsperiode maakt het kabinet afspraken over wat er in één jaar maximaal mag worden uitgegeven (het uitgavenplafond) en hoe hoog de inkomsten per jaar moeten zijn (het inkomstenkader). In beginsel worden het uitgavenplafond en het inkomstenkader gedurende de kabinetsperiode niet aangepast, nadat erover is besloten in de formatie. Hieruit volgt automatisch een zogenoemde scheiding van inkomsten en uitgaven. Omdat niet alles te voorzien is, zijn er enkele situaties waarin aanpassing bij uitzondering is toegestaan. Dergelijke aanpassingen worden statistische correcties genoemd. Het doel van deze correcties is om goed beleid mogelijk te maken dat weliswaar aanpassingen vergt aan het uitgavenplafond en het inkomstenkader, maar 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 omgekeerd), 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.

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 Financiën dient dergelijke correcties, waarmee wordt afgeweken van de standaardgronden voor correctie, expliciet toe te lichten in de Miljoenennota.

2A.5 Overschrijding van uitgaven

Beheersing van de overheidsuitgaven begint bij het niet overschrijden van de uitgaven zoals deze zijn begroot. 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. Meevallende uitgaven mogen worden gebruikt om tegenvallende uitgaven te compenseren. Herbestemming van meevallers voor nieuw beleid mag pas na integrale besluitvorming in de MR (zie ook regel 1.2).

Door een dreigende overschrijding binnen dezelfde begroting te dekken wordt overschrijding van het (deel)plafond voorkomen. Alleen de MR kan besluiten om hiervan af te wijken en compensatie te vinden op andere begrotingen en/of binnen andere sectoren. 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, bijvoorbeeld door het gebruik van een kasschuif. Compensatie vindt hoe dan ook plaats binnen de meerjarenperiode, zoals beschreven in regel 2A.9. Zie ook bijlage 1 voor een uitgebreide toelichting.

2A.6 Uitgavenmutaties met een afwijkende behandeling

Het uitgangspunt dat compensatie van mutaties plaats moet vinden binnen de departementale begroting of sector, geldt niet voor mutaties in enkele uitgavencategorieën. Dit zijn de generale dossiers. Het betreft de mutaties in het rendement op het vermogen van de Staat, zoals bijvoorbeeld dividenden en rente (inclusief rente op de overheidsschuld). Zo krijgt een departement geen budgettaire ruimte als rendementen op vermogen tijdelijk hoog zijn, maar staat een departement ook niet zelf aan de lat bij tegenvallende rendementen. Ook betreft het mutaties in de delfstofbaten (waaronder gasbaten), boetes en transacties op de JenV-begroting en afpakken op de JenV-begroting.

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.

Het compenseren van mutaties binnen dezelfde begroting geldt ook niet voor de kosten die onvermijdbaar gemaakt moeten worden om een grotere generale baat te kunnen realiseren. Ten behoeve van de beheersing en doelmatigheid dient de onvermijdelijkheid van deze kosten ex-ante deugdelijk te worden onderbouwd.

Het compenseren van mutaties binnen dezelfde begroting en sector geldt ook niet voor mutaties in budgetten waarvoor een rekenregel (niet zijnde de macro-economische doorwerking) geldt, zoals EU-afdrachten en de ontwikkeling van het gemeentelijke provinciefonds volgens uit de normeringssystematiek. Door deze uitgaven afwijkend te behandelen, ontstaan er voor departementen geen budgettaire voor- of nadelen als zij worden geconfronteerd met mee- of tegenvallers waar zij zelf geen invloed op hebben. Ook voor andere onvoorziene grotere gebeurtenissen kan gelden dat budgettaire effecten in de praktijk niet in te passen zijn op departementale begrotingen. De MR kan dan desgewenst ook in deze gevallen gemotiveerd besluiten tot generale behandeling.

Voor nieuwe of geïntensiverde geldstromen naar gemeenten en provincies geldt

dat het vakdepartement 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 (BCF); de nieuwe of geïntensiverde geldstroom exclusief btw wordt verstrekt aan de gemeente(n) of provincie(s) in kwestie.

2A.7 Eindejaarsmarge ter voorkoming van ondoelmatige besteding

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 eindejaarsmarge. Hiervoor geldt een maximum van 1,0 procent van het (gecorrigeerde) begrotingstotaal. Zie bijlage 1 voor een uitgebreide toelichting.

2A.8 Indexatie van het uitgavenplafond vanwege reële uitgavenplafonds

Het uitgavenplafond wordt aan het begin van de kabinetsperiode vastgesteld in lopende prijzen. De hoogte van het uitgavenplafond wordt gedurende de kabinetsperiode aangepast aan de onafhankelijke indices voor loon- en prijsontwikkelingen van het CPB. In het voorjaar volgen die uit het Centraal Economisch Plan (CEP) en in augustus uit de Macro Economische Verkenning (MEV).

Op deze manier gelden de afspraken over de voorzieningen die de overheid aanbiedt onafhankelijk van de prijsontwikkeling van de uitgaven die hiermee samenhangen. Beleidsmatige beslissingen die betrekking hebben op de loon- en prijsbijstelling van de overheid moeten wel onder het uitgavenplafond worden gedekt. De indexatie van het uitgavenplafond voor het lopende jaar wordt definitief vastgesteld bij Voorjaarsnota. Daarmee zorgt indexatie ervoor dat de voorzieningen die de overheid aanbiedt niet afhankelijk zijn van de ontwikkeling van de lonen en prijzen, maar enkel van de beleidskeuzes die worden gemaakt.

2A.9 Meerjarencijfers en extrapolatie

De meerjarenperiode bestaat uit het begrotingsjaar (tot en met december) en de vier daaropvolgende jaren. Bij het beleidsarm extrapoleren van meerjarencijfers wordt rekening gehouden met bestaande wettelijke regelingen. Zie bijlage 1 voor een uitgebreide toelichting hierop.

De begrotingen voor de jaren tijdens de kabinetsperiode worden gebaseerd op de macro-economische cijfers uit het CEP en de MEV. Alle uitgavenmutaties na de kabinetsperiode, voortvloeiend uit beleidsaanpassingen tijdens de kabinetsperiode, moeten elkaar compenseren. Mutaties die het gevolg zijn van verbeterde of verslechterde economische vooruitzichten na de kabinetsperiode worden niet betrokken in de besluitvorming. Zo wordt voorkomen dat besluiten van het huidige kabinet beslag leggen op de budgettaire ruimte van het volgende kabinet. Daarmee worden de kosten van een uitgave altijd meegewogen bij de integrale afweging, zodat de rekening niet buiten beschouwing blijft of wordt doorgeschoven naar volgende generaties. Zo blijven de overheidsfinanciën ook voor komende generaties beheersbaar.

2A.10 Overschrijding van de verplichtingen

Een overschrijding van de verplichtingen boven het vastgestelde bedrag is alleen toegestaan indien (en voor zover) de kaseffecten daarvan passen, dan wel opgevangen kunnen worden binnen de voor het begrotingsjaar afgesproken (kas)ramingen en de bijbehorende meerjarencijfers en het gewijzigde verplichtingenbudget aan beide Kamers der Staten-Generaal ter autorisatie is voorgelegd.

2A.11 Risicoregelingen

Regelingen zoals garanties, achterborgstellingen en leningen brengen een voorwaardelijke financiële verplichting met zich mee die voor risico's voor de begroting zorgen. Om deze reden geldt voor deze regelingen een 'nee, tenzij beleid'. Voorstellen voor nieuwe risicoregelingen en aanpassingen in bestaande regelingen zijn onderdeel van het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar en onderhevig aan een beleidskader. Zie bijlage 3 voor een uitgebreide toelichting.

2B. Begrotingsregels ten behoeve van beheersing van inkomsten

Voor de inkomstenkant van de begroting spreekt het kabinet af hoe hoog het totaal

van beleidsmatige aanpassingen mag zijn (het inkomstenkader). Als het kabinet bijvoorbeeld de ene belasting wil verlagen, dan moet een andere belasting omhoog om te voorkomen dat de totale inkomsten dalen. Het omgekeerde geldt ook: als het kabinet de ene belasting wil verhogen, dan moet een andere belasting omlaag om te voorkomen dat de totale inkomsten stijgen. Op deze manier is er sprake van een beheerste ontwikkeling van de inkomsten gedurende de kabinetsperiode. Het gaat hierbij dus niet om het beheersen van de totale belastingen, maar alleen om beheersing van beleidsmatige wijzigingen.

2B.1 Aanpassingen van het inkomstenkader

Het inkomstenkader wordt in principe niet tussentijds aangepast, nadat erover is besloten in de formatie. Omdat niet alles te voorzien is gelden er enkele uitzonderingen, die aanpassingen mogelijk maken als dat noodzakelijk is. Deze zijn toegelicht in regel 2A.4, waar wordt ingegaan op de uitzonderingen voor de scheiding tussen inkomsten en uitgaven.

2B.2 Reikwijdte van het inkomstenkader

Het totaal van beleidsmatige aanpassingen aan de inkomstenkant wordt aan het begin van een kabinetsperiode vastgelegd. Eventuele lastenrelevante dervingen gedurende de rit dienen gecompenseerd te worden met lastenverzwaring elders en vice versa, zodat er per saldo geen verschil is met wat bij Startnota is afgesproken. De budgettaire veranderingen in het inkomstenkader dienen zowel in als na de kabinetsperiode als geheel op nul uit te komen, waarbij in principe ook per jaar de veranderingen tezamen optellen tot een effect van nul. Budgettaire gevolgen van beleidsaanpassingen (tariefs- dan wel grondslagwijziging) moeten gecompenseerd worden door andere inkomstenmaatregelen.

2B.3 Inkomstenmaatregelen die ingaan na de kabinetsperiode

In beginsel gaan maatregelen aan de inkomstenkant binnen de kabinetsperiode in en realiseert het budgettaire effect zich dan ook. Mochten er toch nieuwe maatregelen worden genomen met een budgettair effect aan de inkomstenkant buiten de kabinetsperiode, dan dient een derving buiten de kabinetsperiode gedekt te worden met een lastenverzwaring elders, zowel op jaarbasis als structureel.

2B.4 Statistisch effect en gedragseffect

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 eersteordegedragseffect mee in het inkomstenkader. Dit zijn directe effecten op de grondslag van de belasting waar de maatregel betrekking op heeft. Dit leidt tot een meer realistische inschatting van de effecten van een tariefswijziging en daarmee tot een betere afweging. Ook wordt rekening gehouden met direct samenhangende kruiselasticiteiten wanneer die van toepassing zijn. Een fiscale stimulans van elektrisch rijden via de ene belastingsoort kan bijvoorbeeld ook andere autogerelateerde belastingen substantieel beïnvloeden. Het effect van een fiscale beleidsmaatregel op het toetsingsinkomen dan wel op de vermogenstoets van de toeslagen wordt ook als eersteordegedragseffect gezien.

2B.5 Herijken van inkomstenmaatregelen

Op het moment dat inkomstenmaatregelen in wetgeving worden omgezet, worden de budgettaire effecten van de maatregelen eenmalig herijkt. Bij het herijken worden de laatste (economische) inzichten meegenomen om te zorgen voor een zo accuraat mogelijke raming. Het verschil tussen de herijkte raming en de oorspronkelijke raming bij Startnota of bij de oorspronkelijke raming van een gedurende de kabinetsperiode genomen beleidsmaatregel dient gecompenseerd te worden binnen het inkomstenkader.

2B.6 Omgang met intertemporele effecten

De omkeerregel zoals nu toegepast bij pensioenpremies en pensioenuitkeringen leidt tot intertemporele effecten met op korte termijn lagere belastinginkomsten, waar in de toekomst naar verwachting hogere inkomsten tegenover staan. Met het dekken

van maatregelen via de omkeerregel moet terughoudend worden omgegaan om een uitholling van de belastinggrondslag en omzeiling van het inkomstenkader te voorkomen. Bij de toepassing van de omkeerregel moeten de belastinginkomsten op langere termijn voldoende zijn verzekerd en is de contante waarde van de langjarige kasstroom relevant voor het inkomstenkader.

2B.7 Zvw-premies en Zvw-uitgaven

Het kabinet dient in het voorjaar en bij de juli- en augustusbesluitvorming een besluit te nemen over de inzet van een eventuele plafondrelevante meevaller in de uitgaven op grond van de Zorgverzekeringswet (Zvw). In het geval dat er sprake is van een meevaller aan de uitgavenzijde, mag het kabinet kiezen of zij de ruimte die hierdoor onder het uitgavenplafond ontstaat inzet voor extra uitgaven elders en/of gebruikt voor een lastenverlichting door tegenover de lagere zorgpremies geen compenserende lastenverhoging te stellen. Als het kabinet kiest voor extra uitgaven, dan dient het kabinet op hetzelfde moment expliciet te besluiten dat dit bedrag gecompenseerd wordt aan de inkomstenkant door voor hetzelfde bedrag de lasten te verhogen. Daarbij worden wijzigingen in de zorgtoeslag als gevolg van wijzigingen in de nominale premie en beleidsmatige wijzigingen ook in het inkomstenkader gecompenseerd. In het geval dat er sprake is van een plafondrelevante tegenvaller aan de uitgavenzijde wordt dit opgelost binnen het uitgavenplafond en worden aan de inkomstenkant de lasten met hetzelfde bedrag verlaagd.

2B.8 Omgang met fiscale regelingen

De budgettaire ontwikkeling van fiscale regelingen aan de inkomstenkant, zoals vrijstellingen, aftrekposten en verlaagde tarieven die de belastingopbrengst verlagen, wordt jaarlijks gemonitord in de Miljoenennota. Substantiële opwaartse afwijkingen ten opzichte van het verwachte niveau aan het begin van de kabinetsperiode en relatief hoge endogene groei, worden in de monitoring apart benoemd en geven in beginsel aanleiding voor het nemen van maatregelen. Deze maatregelen zijn niet relevant voor het inkomstenkader. Voor alle nieuwe regelingen aan de inkomstenkant dient een toetsingskader te worden doorlopen. Er zal allereerst worden bekeken of een regeling aan de uitgavenkant kan worden vormgegeven. Indien dit niet mogelijk is, wordt gekeken of het mogelijk is om de regeling te budgetteren. Indien het niet wenselijk of mogelijk is om een fiscale regeling aan de uitgavenzijde vorm te geven of te budgetteren, dan wordt in beginsel een harde horizonbepaling opgelegd.

Ook vinden evaluaties plaats van fiscale regelingen volgens een evaluatieprogrammering die in de Miljoenennota en begrotingen wordt gepubliceerd. Indien een fiscale regeling negatief geëvalueerd wordt, is het uitgangspunt om deze regeling af te schaffen. Indien uit de evaluatie blijkt dat een fiscale regeling beter aan de uitgavenzijde kan worden vormgegeven is het uitgangspunt om de fiscale regeling conform de aanbeveling te verplaatsen. Zie bijlage 2 voor een uitgebreidere toelichting.

3. Macro-economische stabilisatie

Met stabiliserend begrotingsbeleid vangt het kabinet – als het minder goed gaat met de economie – de klap deels op met de begroting, om zo de gevolgen voor mensen te beperken. De onderstaande regels dragen bovendien bij aan stabiel beleid, zodat mensen weten waar ze aan toe zijn.

3.1 Het uitgavenplafond en conjunctuur

Aan de uitgavenkant van de begroting geeft het kabinet, als het economisch tij mee zit, niet meer uit dan het afgesproken uitgavenplafond. Aan de andere kant hoeft er ook niet te worden bezuinigd als het tijdelijk tegen zit. Mensen die dan tijdelijk geen inkomen hebben, ontvangen WW of bijstand, waardoor die uitgaven stijgen. Daarvoor hoeft er dan niet bezuinigd te worden op andere uitgaven.

In principe wordt het uitgavenplafond niet tussentijds aangepast nadat erover is besloten in de formatie. Het uitgavenplafond wordt dus in hoofdzaak niet aangepast als het economisch meezit of als het economisch juist tegenzit. Ten behoeve van de automatische stabilisatie is er één belangrijke uitzondering. Zoals in regel 2A.3 beschreven staat wordt het uitgavenplafond aangepast voor mutaties in de werkloosheids- en bijstandsuitgaven (WW en WWB) die niet het gevolg zijn van beleidsma-

tige keuzes. Bij een recessie zullen de werkloosheidsuitgaven stijgen. Om te voorkomen dat in slechte tijden bezuinigd moet worden om deze stijgende uitgaven te dekken, wordt het uitgavenplafond aangepast voor niet-beleidsmatige ontwikkelingen in de uitgaven aan WW en bijstand. Omgekeerd ontstaat er in economisch goede tijden geen extra budgettaire ruimte als gevolg van niet-beleidsmatige meevallende WW- en bijstandsuitgaven.

3.2 Het inkomstenkader en conjunctuur

Aan de inkomstenkant van de begroting nemen in goede tijden de belastinginkomsten automatisch toe. Die extra inkomsten geeft het kabinet dan niet uit. De extra inkomsten worden in plaats daarvan gebruikt om buffers op te bouwen voor minder goede tijden. Omgekeerd dalen de belastinginkomsten automatisch in minder goede tijden. Dan wordt er op de buffer ingeteerd.

Het inkomstenkader wordt in principe niet tussentijds aangepast nadat erover is besloten in de formatie. Het inkomstenkader wordt dus niet aangepast als het economisch mee zit of als het economisch juist tegen zit. Omdat niet alles te voorzien is gelden er enkele uitzonderingen, die aanpassingen mogelijk maken als dat noodzakelijk is. Deze zijn toegelicht in regel 2A.4.

1.2.1 Eindejaarsmarge en opbouw meerjarencijfers en extrapolatie

Eindejaarsmarge

- Voor de bepaling van het gecorrigeerde begrotingstotaal wordt uitgegaan van de bruto-uitgaven op de stand bij 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 ramingtechnische veronderstelling opgenomen (de zogenoemde in=uit-taakstelling). De combinatie van de toevoeging aan de begrotingen en de ramingtechnische 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.

Het extrapolatiejaar voor de departementale begrotingen en fondsen wordt beleidsarm geëxtrapolerd. De demografische ontwikkeling is bepalend voor het beleidsarm extrapoleren. In alle gevallen moet het gaan om aan te gane verplichtingen en daaruit voortvloeiende uitgaven op grond van de voortzetting van bestaand of ongewijzigd beleid, of om uitgaven die door expliciete besluiten van de minister van Financiën of het kabinet zijn geaccordeerd. Indien bestaand beleid niet noodzakelijkerwijze impliceert dat nieuwe verplichtingen worden aangegaan (bijvoorbeeld bij projecten of eenmalige investeringen), dient te worden verondersteld dat geen nieuwe verplichtingen worden aangegaan, tenzij is besloten om het beleid te continueren.

Voor de economische groei wordt aangesloten bij de recentste MLT-raming van het CPB.

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.

Het extrapolatiejaar wordt ook kwalitatief (welke programma's, projecten, bijdragen, etc.) onderbouwd.

De ramingen dienen te zijn gebaseerd op het in ongewijzigd tempo realiseren van meerjarige projecten.

Wanneer reeds is afgesproken dat instrumenten een afloop kennen, dient deze afloop tot uiting te komen in de extrapolatie.

1.2.2 Beheersing fiscale regelingen

Beheersingskader

Het budgettaire belang van fiscale regelingen valt niet onder een met uitgaven vergelijkbaar strikt beheersingskader. Beleidsmatig mutaties aan de inkomstenkant en nieuwe fiscale regelingen worden geboekt onder het inkomstenkader.

Toetsing fiscale regelingen

Voor de introductie van nieuwe dan wel intensiveringen van bestaande fiscale regelingen en de evaluatie van fiscale regelingen geldt een verplicht toetsingskader, zoals opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV). Met behulp van het toetsingskader kan worden afgewogen of (de intensivering) een fiscale regeling de voorkeur heeft.

Indien een fiscale regeling negatief geëvalueerd wordt, is het uitgangspunt om deze regeling af te schaffen. Indien de wens is om deze fiscale regeling toch te handhaven, dient de minister op wiens begroting de regeling staat de reden hiervoor toe te lichten in de MR. Het kabinet dient dan ook in een kabinetsreactie aan de Kamer expliciet in te gaan waarom de regeling niet wordt afgeschaft.

Indien uit de evaluatie blijkt dat een fiscale regeling beter aan de uitgavenzijde kan worden vormgegeven is het uitgangspunt om de fiscale regeling conform de aanbeveling te verplaatsen. Indien de wens is om deze fiscale regeling toch te handhaven als fiscale regeling, dient de minister op wiens begroting de regeling staat de reden hiervoor toe te lichten in de MR. Het kabinet dient dan ook in een kabinetsreactie aan de Kamer expliciet in te gaan op de reden om de regeling als fiscale regeling te handhaven.

Het toetsingskader

Voor nieuwe fiscale regelingen en intensiveringen van bestaande fiscale regelingen geldt dat er verplicht een stappenplan doorlopen moet worden. Er zal allereerst worden bekeken of een regeling aan de uitgavenkant kan worden vormgegeven. Indien dit niet mogelijk is, wordt gekeken of het mogelijk is om de regeling te budgetteren. In beginsel wordt een horizonbepaling vastgelegd. In het geval bij afloop van de horizonbepaling blijkt dat realisaties afwijken van de verwachting bij invoering van de regeling, dan is de afwijking bij voortzetting van de regeling relevant voor het inkomstenkader.

Monitoring van individuele fiscale regelingen

De budgettaire ontwikkeling van fiscale regelingen aan de inkomstenkant zoals vrijstellingen, aftrekposten en verlaagde tarieven die de belastingopbrengst verkleinen, wordt jaarlijks gemonitord in de Miljoenennota. Substantiële opwaartse afwijkingen van het verwachte niveau aan het begin van de kabinetsperiode en relatief hoge endogene groei in de kabinetsperiode worden in de monitoring apart benoemd en geven in beginsel aanleiding tot het nemen van maatregelen om beter aan te sluiten bij het eerder geraamde budget. Deze maatregelen zijn niet relevant voor het inkomstenkader.

1.2.3 Beleidskader risicoregelingen

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 worden 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'. Voor de besluitvorming over risicoregelingen gelden de volgende voorwaarden:

1. Over nieuwe risicoregelingen, dan wel de aanpassingen in bestaande regelingen, moet besluitvorming plaatsvinden in de ministerraad (MR). Besluitvorming over risicoregelingen gebeurt in principe bij het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar.

Voornemens tot het opzetten van nieuwe risicoregelingen of wijzigingen van bestaande risicoregelingen worden tijdig kenbaar gemaakt aan het ministerie van Financiën. Deze voornemens worden besproken in de beleidsbrief. Dit ten behoeve van ordentelijke besluitvorming omtrent risicoregelingen.

Het ministerie van Financiën dient akkoord te zijn met het ingevulde toetsingskader dat vervolgens ter besluitvorming voorgelegd wordt aan de MR. Na besluitvorming wordt het toetsingskader risicoregeling verzonden aan het parlement en wordt conform de instructies in de rijksbegrotingsvoorschriften periodiek verantwoording afgelegd.

Deze voorwaarden worden verder toegelicht in de procesbeschrijving risicoregelingen² die opgenomen is in het Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijk (HAFIR) en in de wettenpocket. Tevens wordt het toetsingskader risicoregelingen gepubliceerd in het HAFIR en in de wettenpocket. De hieronder besproken uitgangspunten vormen de basis voor het toetsingskader risicoregelingen.³

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 financiële 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 doelmatige en doeltreffende beleidsinstrument is in vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten. Het toetsingskader bespreekt wat deze overheidsinterventie legitimeert.

Risico's en risicobeheersing

De directe en indirecte financiële risico's die de overheid loopt dienen goed inzichtelijk te worden gemaakt. Daarom wordt een deugdelijke onderbouwing van de directe en indirecte financiële risico's die de overheid zal gaan dragen gegeven. Daarbij dient inzichtelijk te worden gemaakt welke aannames er bij de risico-inschatting zijn gebruikt en waar deze risico-inschatting op gebaseerd is. Dit gebeurt op basis van het maximale risico dat per jaar kan optreden en 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

¹ [Conform de definitie in European Standard of Accounts 2010. Pagina 44 ESA 2010](#)

² [Procesbeschrijving risicoregelingen](#)

³ [Toetsingskader Risicoregelingen Rijksoverheid](#)

een plafond. Als er gedurende de uitvoering van de risicoregeling sprake blijkt te zijn van een onderbenutting van meer dan 10 procent van het plafond, dan wordt het plafond neerwaarts bijgesteld. Hierop is een uitzondering als 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.

In het toetsingskader dient ook een beschrijving te worden gegeven van alle risicomitigerende maatregelen die worden gehanteerd om het risico voor de overheid zoveel mogelijk te beperken. Voorbeelden hiervan zijn het (gedeeltelijk) dekken van het risico (deels) door private financiële instellingen, als overheid beslag leggen op het vermogen van de tegenpartij en maatregelen of risicovoorzieningen die de afnemer van de risicoregeling moet 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 risico-inschatting en -beheersing en premiestelling. Zowel het beleidsdepartement als het ministerie van Financiën kunnen om dergelijke expertise verzoeken. Het beleidsdepartement draagt hiervoor de kosten.

Risicopremie, risicovoorziening en budgettaire verwerking

In het geval dat wordt besloten tot een risicoregeling wordt er een premie gevraagd die een zo reëel mogelijke weergave vormt van het risico. De premie is in principe de optelsom van de verwachte schade, de uitvoeringskosten en een risico-opslag. De verwachte schade wordt bepaald op basis van een onderbouwde raming die bij het ministerie van Financiën wordt voorgelegd.

De risico-opslag dient (zoveel mogelijk) overeen te komen met gangbare risicopremies die worden gehanteerd bij vergelijkbare marktactiviteiten. Er worden twee typen risicoregelingen onderscheiden: risicoregelingen met en risicoregelingen zonder begrote schade. Bij risicoregelingen zonder begrote schade worden de premie en de schade als ontvangsten en uitgaven in de staatsschuld geboekt. Voor een risicoregeling met begrote schade wordt de premie in een risicovoorziening gestort die meerjarig beschikbaar blijft voor het doen van uitgaven voortkomend uit de risicoregeling. In overeenstemming met het ministerie van Financiën wordt na afloop van een risicoregeling besloten over de bijbehorende 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. De exacte vormgeving van de risicovoorziening wordt vastgelegd in een brief van het ministerie van Financiën aan het beleidsdepartement.

Horizonbepaling en evaluatie

Iedere risicoregeling kent een horizonbepaling. De standaardtermijn voor een horizonbepaling is vijf jaar.

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

Risicoregelingenbeleid in crisistijden

Het bovenstaande is relevant onder 'normale' omstandigheden. Het is mogelijk dat het kabinet bij een zware crisis een ruimhartiger risicoregelingenbeleid voert, omdat garanties en leningen vaak een geschikt instrument zijn om risico's uit de economie mee op te vangen en over te nemen via de overheidsbegroting. De 'tenzij-clausule' is dan noodzakelijkerwijs vaker van toepassing. Crisisgerelateerde risicoregelingen

zijn primair bedoeld om de schade aan de economie te beperken, niet om een marktfalen op te lossen, en zijn daarom anders in opzet dan reguliere regelingen. Vereiste is dat ze een tijdelijk karakter hebben met een kortere horizonbepaling. Bij crisisgerelateerde regelingen worden ontvangsten en uitgaven ten laste van de staatsschuld geboekt en kennen daarom geen risicovoorziening.

De relevante wet en regelgeving met betrekking tot risicoregelingen bestaat uit de volgende documenten:

- Rijksbegrotingsvoorschriften;
- Begrotingsregels zoals vastgelegd door het kabinet;
- ABC-fiche begrotingsreserves;
- HAFIR algemeen;
- Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek.