

Beleidskader risicoregelingen

Dit document is gelijk aan 1.2.3 van de begrotingsregels¹

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'² 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.
2. 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.
3. 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 risicoregelingen³ 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.⁴

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 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 risico-mitigerende 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

¹ [Begrotingsregels 2022-2025](#)

² [Conform de definitie in European Standard of Accounts 2010. Pagina 44 ESA 2010](#)

³ [Procesbeschrijving risicoregelingen](#)

⁴ [Toetsingskader Risicoregelingen Rijksoverheid](#)

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.