

Vergaderjaar 2014–2015

30 991

Beleidsdoorlichting Economische Zaken

Nr. 21

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 april 2015

Met de motie Harbers (Kamerstuk 34 000, nr. 36) is het kabinet verzocht de Tweede Kamer voorafgaand aan de start van een beleidsdoorlichting te informeren over de opzet en vraagstelling en de Tweede Kamer de mogelijkheid te geven hierop invloed uit te oefenen. De Minister van Financiën heeft u ingelicht over de uitwerking van deze motie (Kamerstuk 34 000, nr. 52). Met ingang van de begroting 2016 zal ik in de evaluatiebijlage van de begroting een toelichting opnemen over de onderzoeksopzet van die beleidsdoorlichtingen die in het betreffende begrotingsjaar worden gestart.

De Minister van Financiën heeft daarnaast aangegeven dat u over de beleidsdoorlichtingen die in 2015 aan uw Kamer worden gestuurd, apart per departement wordt geïnformeerd. Met deze brief kom ik, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, tegemoet aan die toezegging. Tevens worden in deze brief de vragen beantwoord die de vaste commissie voor Economische Zaken op 5 maart 2015 heeft gesteld over de opzet van de beleidsdoorlichting van artikel 18 (Natuur en regio).

Het Ministerie van Economische Zaken (EZ) voert sinds 2006 periodiek beleidsdoorlichtingen uit. Dit gebeurt aanvullend op, en in samenhang met, de reguliere evaluatieonderzoeken die naar het beleidsinstrumentarium worden uitgevoerd. Daarbij wordt er naar gestreefd om de beleidsdoorlichtingen het karakter van syntheseonderzoek te laten hebben dat zo veel mogelijk voortbouwt op reeds uitgevoerde onderliggende (evaluatie)onderzoeken. Sinds 2014 wordt de kwaliteit van de beleidsdoorlichtingen extra geborgd door de opzet daarvan te laten toetsen door een departementale ambtelijke werkgroep die is aangevuld met vertegenwoordigers van planbureaus en wetenschappers. De opzet en vraagstelling van de in 2014 gestarte beleidsdoorlichtingen van de artikelen 11, 12/13 en 18 zijn besproken in deze Beleidskwaliteit en -Evaluatiecommissie (BEC).

Artikel 11: Goed functionerende economie en markten

Reikwijdte

In 2015 zal de beleidsdoorlichting van artikel 11 van de EZ-begroting worden uitgevoerd. De doorlichting zal zich richten op de algemene doelstelling van artikel 11, het scheppen van voorwaarden voor een goed functionerende economie en goed functionerende markten, waaronder de markt voor elektronische communicatie. Voorwaarden voor goed functionerende markten worden onder andere gerealiseerd door de uitvoering van het mededingingsbeleid (eerlijke concurrentie), het aanbestedingsbeleid (transparante overheidsinkoop) en het consumentenbeleid (versterken positie consument). Daarnaast gelden op specifieke gebieden instrumenten als de Waarborgwet (edelmetalen) en de Metrologiewet (meetinstrumenten). Vanwege het specifieke karakter en het maatschappelijke belang geldt in de markt voor telecommunicatie en post sectorspecifieke wet- en regelgeving om tot een optimale marktorientering te kunnen komen. In deze markt zijn separate (wettelijke) kaders opgesteld die publieke belangen als veiligheid, betrouwbaarheid, toegankelijkheid en transparantie borgen. Ook de middelen voor het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) vallen onder artikel 11. Door financiering van het CBS wordt voorzien in de maatschappelijke behoefte aan statistieken. Voor de doorlichting zal het effect van de verschillende beleidsinstrumenten op de algemene doelstelling beoordeeld worden.

De vorige doorlichting van het beleidsartikel «Goed functionerende economie en markten» heeft plaatsgevonden in 2006. De onderzoeksperiode voor de huidige doorlichting betreft derhalve de jaren 2006 tot en met 2014. Het deel dat ziet op het telecombeleid, is voor het laatst doorgelicht in 2008 en (deels) in 2011. Hiervoor geldt een kortere onderzoeksperiode.

Vraagstelling

De centrale vraag is in hoeverre het beleid en de daarbij ingezette (beleids)instrumenten hebben bijgedragen aan het beoogde doel en in hoeverre het beleid doelmatig is uitgevoerd. Het belangrijkste onderdeel van de beleidsdoorlichting is het vaststellen van de effecten van het gevoerde beleid. De beleidsdoorlichting zal zich ook richten op de samenhang van het beleidsinstrumentarium. De beleidsdoorlichting zal het karakter hebben van een synthese onderzoek. Het zal samenvatten wat bekend is over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. De doorlichting zal steunen op eerder uitgevoerd evaluatieonderzoek en op ander relevant onderzoek uit binnen- en buitenland.

Organisatie

De onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichting wordt geborgd door een begeleidingscommissie, waarin naast ambtelijke vertegenwoordiging vanuit de ministeries van Financiën en EZ, twee onafhankelijke deskundigen zitting nemen. Deze onafhankelijke deskundigen zijn afkomstig van het CPB en uit de wetenschap. Bij de eindrapportage van de beleidsdoorlichting van artikel 11 zal een separaat onafhankelijk oordeel worden gegeven over de totstandkoming en kwaliteit van de beleidsdoorlichting.

Planning

In het eerste kwartaal van 2015 is de voorbereiding van de beleidsdoorlichting gestart, waarbij zijn opgesteld de afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein, de gehanteerde motivering voor het beleid en een

beschrijving van de beoogde doelen. In het tweede kwartaal zal hiernaar onderzoek worden verricht, dat naar verwachting in september 2015 wordt afgerond. Vervolgens zal de beleidsreactie worden geformuleerd. De uitkomsten van het onderzoek met de beleidsreactie, alsmede het onafhankelijk oordeel, zullen eind 2015 aan de Kamer aangeboden worden.

Artikel 12: Een sterk innovatievermogen en artikel 13: Een excellent ondernemingsklimaat

Reikwijdte

Zoals gemeld in de schriftelijke beantwoording van de vragen over het Jaarverslag 2013 (Kamerstuk 33 942, nr. 10, blz. 3) en in mijn brief van 13 oktober 2014 (Kamerstuk 30 991, nr. 12) heb ik er voor gekozen om de beleidsdoorlichtingen van artikel 12 (innovatie) en 13 (ondernemerschap) gezamenlijk uit te voeren. Omdat er een grote beleidsinhoudelijke samenhang is tussen beide artikelen, zal één geïntegreerde beleidsdoorlichting worden opgesteld waarin de thema's innovatie en ondernemerschap herkenbaar en evenwichtig aan bod komen. Door beide artikelen in samenhang door te lichten, kan het kabinet betere lessen trekken voor het toekomstige beleid.

De doelen van de beleidsartikelen zijn het bevorderen van een sterk innovatievermogen (artikel 12) en het creëren een excellent ondernemingsklimaat (artikel 13) en vormen twee belangrijke pijlers voor het realiseren van duurzame economische groei. De beleidsdoorlichting richt zich op alle financiële beleidsinterventies op de beide beleidsvelden, die tezamen de financiële ruggengraat vormen van het bedrijvenbeleid. Centraal daarbij staan:

- Fiscale innovatiestimulering (WBSO, RDA, Innovatiebox)
- Fiscale ondernemerschapstimulering (voor zelfstandigen, BTW-vrijstellingen en investeringsaftrek voor kleine ondernemingen)
- Kapitaalmarktinterventies (zoals Innovatiekrediet en BMKB)
- Gerichtte publiek-private samenwerking (zoals TKI's, Topsectoren, Techniekpakt, Programma bioBased Economy en Green Deals)
- Marktcondities (waaronder regeldruk en administratie lasten)
- Toegepast Onderzoek (TNO en GTI's)
- Publieke dienstverlening (Ondernemersplein, Kamer van Koophandel, Uitvoeringsagentschappen, ICT-infrastructuur).

Vraagstelling

De centrale vraag luidt in hoeverre het beleid en de daarbij ingezette (beleids)instrumenten hebben bijgedragen aan het beoogde doel en in hoeverre dat beleid doelmatig is uitgevoerd. Het belangrijkste onderdeel van de beleidsdoorlichting is het vaststellen van de effecten van het gevoerde beleid. De beleidsdoorlichting zal zich ook richten op de samenhang van het beleidsinstrumentarium. De beleidsdoorlichting zal het karakter dragen van een synthese onderzoek. Het zal samenvatten wat bekend is over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Bij de uitvoering van het onderzoek wordt gebruik gemaakt van relevante beleidsevaluaties, beleidsdocumenten, studies, voortgangsrapportages, monitoringsinformatie en beleidstheorie. De achtergrondstudie alsmede de beleidssynthese vormen tezamen de rapportage voor de beleidsdoorlichting. Deze zal worden besproken met externe deskundigen waar onder hoogleraren, internationale «peers» en stakeholders. Tevens wordt gebruik gemaakt van recentelijk uitgevoerde reviews (onder meer van de OESO) op deze terreinen.

Organisatie

De onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichting wordt geborgd door betrokkenheid van een extern bureau en de begeleiding door een externe begeleidingscommissie onder voorzitterschap van de Chief Economist van de Autoriteit Consument & Markt (ACM) en met leden uit de wetenschap en vertegenwoordigers van het CPB en de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (AWTI). Daarnaast kent de begeleidingscommissie een ambtelijke vertegenwoordiging vanuit de ministeries van Financiën en Economische Zaken. Het secretariaat wordt verzorgd door het Ministerie van Economische Zaken.

Planning

De beleidsdoorlichting is gestart in juli 2014. De uitvoering van de achtergrondstudie door het externe onderzoeksbureau is gestart in oktober 2014 en wordt in maart 2015 vastgesteld door de begeleidingscommissie. De synthese, die een beleidsmatige analyse geeft van de bevindingen, zal naar verwachting in maart 2015 gereed zijn. De dialoofase, met eerdergenoemde externe deskundigen, is voorzien in april 2015. Het streven is er op gericht de resultaten van de beleidsdoorlichting vóór Verantwoordingsdag (15 mei 2015) aan de Kamer aan te bieden.

Artikel 16: Concurrerende, duurzame, veilige agro-, visserij- en voedselketens

De beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 16 is gecombineerd met het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Agro. De taakopdracht van de IBO is zoals te doen gebruikelijk als onderdeel van de Miljoenennota 2014 (Hoofdstuk 6, paragraaf 1) reeds aan de Kamer toegezonden.

De Kamer is per brief van 16 oktober 2014 door de Staatssecretaris van Economische Zaken op de hoogte gesteld over de voortgang van het onderzoek (Kamerstuk 30 991, nr. 13). Daarbij is aangegeven dat de Tweede Kamer het IBO-rapport en de bijbehorende kabinetsreactie zo spoedig mogelijk maar in ieder geval in het voorjaar van 2015 zal ontvangen.

Artikel 18: Natuur en regio

In antwoord op schriftelijke vragen over de focus en het tijdpad van de beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 18 (Natuur en regio), die zijn gesteld naar aanleiding van de begroting 2015, is de Kamer met de recente brief van 20 februari 2015 separaat door de Staatssecretaris van Economische Zaken geïnformeerd (Kamerstuk 34 000 XIII, nr. 45 en Kamerstuk 30 991, nr. 19). Naar aanleiding hiervan heeft de vaste commissie voor Economische Zaken per brief gevraagd naar het plan van aanpak en aanvullende vragen gesteld over de tussentijdse wijzigingen van het beleid, de bijdragen van andere departementen aan het natuurbeleid, de beschikbaarheid van onderliggende instrumentevaluaties en de 20% besparingsvariant. Deze vragen worden hieronder beantwoord.

Reikwijdte

De doorlichting bestrijkt de periode van 2010–2014. In deze periode is de begroting een aantal keren aangepast, onder andere vanwege de samenvoeging van de ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Economische Zaken, maar ook vanwege tussentijdse aanpassingen van het natuur- en regionaal beleid. In de beleidsdoorlichting zal

nader op deze beleidswijzigingen worden ingegaan. Omwille van de eenduidigheid en het kunnen trekken van conclusies die relevant zijn voor het huidige natuur- en regionaal beleid worden in de beleidsdoorlichting de beleidsdoelstellingen zoals deze sinds de begroting 2012 zijn gedefinieerd in begrotingsartikel 18 (Natuur en regio) als kader gehanteerd.

In het onderzoek worden de beleidsinstrumenten (en -evaluaties) betrokken die in de jaren 2010–2014 werden ingezet. De inventarisatie van bestaande, reeds uitgevoerde en voorgenomen evaluaties is een onderdeel van het onderzoek zelf en hierover zal in het eindrapport worden gerapporteerd. Ik ga er van uit dat dit voldoende informatie zal opleveren. Het uitvoeren van eventuele aanvullende evaluaties maakt geen onderdeel uit van de beleidsdoorlichting.

Waar natuur- of regionaal beleid overlapt of synergie wordt nagestreefd met beleid van andere departementen, zal hieraan in de beleidsdoorlichting aandacht worden geschonken. Om deze samenhang te bewaken zullen vertegenwoordigers van deze departementen deelnemen aan de begeleidingscommissie.

In de beleidsdoorlichting wordt onderzocht wat de beleidsopties zijn indien er significant meer of minder middelen (+/- 20%) beschikbaar zijn. Dit wordt in de context geplaatst van de bezuinigingen op het natuurbeleid die in de periode 2010–2014 reeds zijn doorgevoerd.

Vraagstelling

De kernvraag van deze beleidsdoorlichting is: in welke mate hebben de door EZ gepleegde inzet en geleverde inspanningen in het kader van begrotingsartikel 18 bijgedragen aan concurrerende ruimtelijk economische structuur, een veelzijdige natuur en een wederzijdse versterking van economie en ecologie en welke aanbevelingen vloeien hieruit voort?

Zoals de Staatssecretaris van Economische Zaken in haar brief van 20 februari jl. (Kamerstuk 30 991, nr. 19) heeft aangegeven, zal de kernvraag op drie onderwerpen worden toegespitst:

1. De integratie van natuurbeleid met andere beleidsopgaven, zoals landbouw, waterveiligheid, economische bedrijvigheid en gezondheid, waarbij wordt aangesloten op de energieke samenleving;
2. De internationale rol en koers van EZ wat betreft natuur;
3. Het beleid rondom Rijksgebieden zoals Natura 2000, NURG en Wadden.

Organisatie

Een begeleidingscommissie krijgt een adviserende rol bij uitvoering van de doorlichting. De commissie zal worden samengesteld uit vertegenwoordigers van de ministeries van Economische zaken, Financiën, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Infrastructuur en Milieu, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Interprovinciaal Overleg (IPO).

Een onafhankelijke deskundige zal een oordeel over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting geven en een toelichting schrijven op zijn of haar betrokkenheid en inbreng bij de totstandkoming van de beleidsdoorlichting. Deze toelichting wordt meegestuurd naar de Kamer.

Planning

De werkzaamheden voor de doorlichting van artikel 18 zijn reeds gestart in 2014. De planning is om het onderzoek in het najaar af te ronden en, voorzien van een oordeel van de onafhankelijke deskundige en een kabinetsreactie, uiterlijk december 2015 aan de Kamer aan te bieden.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp