

Vergaderjaar 2014–2015

31 935

Beleidsdoorlichting Financiën

Nr. 21

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 september 2015

Met de motie Harbers (Kamerstuk 34 000, nr. 36) verzocht uw Kamer «*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 invloed uit te oefenen op de opzet en vraagstelling*».

U bent eerder (Kamerstuk 34 000, nr. 52) door mij ingelicht over de uitwerking van deze motie. Het voornemen was oorspronkelijk om in de departementale begrotingen, met ingang van het begrotingsjaar 2016, een toelichting op te nemen over de onderzoeksopzet van de beleidsdoorlichtingen die in het betreffende begrotingsjaar aan de Kamer worden toegestuurd. Eerder dit jaar zijn de plannen van aanpak van de beleidsdoorlichtingen die in 2015 aan uw Kamer worden gestuurd, apart per brief verstuurd. In overleg met uw Kamer wordt deze werkwijze voortgezet.

Met deze brief informeer ik u over de onderzoeksopzet van de vijf beleidsdoorlichtingen van mijn departement die in 2016 aan uw Kamer aangeboden zullen worden.

De beleidsdoorlichtingen worden uitgevoerd aan de hand van de regels en kwaliteitseisen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Dit houdt onder andere in dat de beleidsdoorlichtingen worden voorzien van een oordeel door een onafhankelijk deskundige over de kwaliteit van het uitgevoerde onderzoek.

In de bijlagen zijn de plannen van aanpak opgenomen. Daarin geef ik u een toelichting op de opzet en methodiek van de vijf beleidsdoorlichtingen.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

1. Inleiding

Periodiek dient het begrotingsartikel 1 Belastingen te worden doorgelicht. Het artikel van de Belastingdienst is te omvangrijk om in een keer in het geheel te evalueren, daarom is gekozen voor een opsplitsing in onderdelen. Het onderdeel dienstverlening zal in 2015 worden geëvalueerd, toeslagen in 2016 en de overige onderdelen volgen in 2017.

In de 2014 is een effectonderzoek afgerond naar de handhaving van toeslagen¹. Het onderzoek bestreek de periode 2012–2013 en richtte zich op de effectiviteit van de uitvoering en de realisatie van de hierna volgende doelstellingen die voortvloeien uit de strategische doelstellingen van begrotingshoofdstuk IX (compliance):

- Klantgerichte dienstverlening aan burgers. Hieronder wordt verstaan het zodanig ondersteunen van de burger dat het recht kan worden verkregen tegen minimale inspanning van de kant van de burger.
- Rechtmatige toekenning van toeslagen. Met rechtmatigheid wordt bedoeld de mate waarin wordt gehandeld in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving.
- Efficiënte uitvoering van de processen. Het uitvoeren van de taken tegen minimale inspanning en kosten.

Het beeld dat uit het onderzoek naar voren kwam is dat de streefwaarden voor zowel klantgerichte dienstverlening aan burgers als rechtmatige toekenning van toeslagen grotendeels zijn gerealiseerd met een acceptabel niveau aan uitvoeringskosten. Bij de start van het onderzoek werd vastgesteld dat het van belang is om niet alleen een «foto» te maken van de stand van zaken, maar ook de blik naar voren te richten en daarmee het onderzoek te beschouwen als een nulmeting. Derhalve wordt in 2016 vastgesteld of het gelukt is om verder te verbeteren. Voorliggend voorstel heeft hierop betrekking.

2. Doel en opzet beleidsdoorlichting

Met de beleidsdoorlichting wordt beoogd de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid in beeld te brengen.

Belastingdienst/Toeslagen hanteert operationele doelstellingen die mede dienen tot onderhoud en versterking van de bereidheid van toeslaggerechtigden om aan hun verplichtingen te voldoen. Vastgesteld wordt in welke mate B/T deze doelstellingen realiseert en of het Belastingdienst/Toeslagen gelukt is om zich ten opzichte van de eerder uitgevoerde nulmeting verder te verbeteren. Ook wordt in kaart gebracht waar effecten te verwachten zijn van het handhavingbeleid voor de inkomensafhankelijke regelingen.

De beleidsdoorlichting steunt zoveel mogelijk op bestaande (deel)onderzoeken naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van beleid en (deel)onderzoeken naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. In de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2014 (RPE 2014) worden eisen gesteld aan een beleidsdoorlichting en onderzoeksvragen opgenomen die beantwoord moeten worden. De RPE onderscheidt de volgende zeven stappen:

- a. een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein;
- b. de gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen;
- c. een beschrijving van het beleidsterrein en de onderbouwing van de daarmee gemoeide uitgaven;

¹ http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/themaoverstijgend/brochures_en_publicaties/effectonderzoek_handhaving_toeslagen

- d. een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid en een onderbouwing van de gekozen evaluatie-programmering;
- e. de effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang, en – indien relevant – de effecten van het beleid op economische groei en regeldruk;
- f. een beschouwing over de maatregelen die genomen kunnen worden ter verdere verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid;
- g. een beschrijving van beleidsopties indien er significant minder middelen (-/ 20%) beschikbaar zijn.

3. Compliance

De doelstelling als geformuleerd in de begroting IX is: *het genereren van inkomsten voor de financiering van overheidsbeleid. Solide, eenvoudige en fraudebestendige fiscale wet- en regelgeving is hiervoor de basis. Doeltreffende en doelmatige uitvoering van die wet- en regelgeving zorgen ervoor dat burgers en bedrijven bereid zijn hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen (compliance)*².

Er is sprake van compliance burgers en bedrijven bereidheid zijn om hun verplichtingen na te komen». De term bereidheid geeft aan dat de Belastingdienst streeft naar een situatie waarin belastingplichtigen uit zichzelf hun verplichtingen nakomen. De Belastingdienst streeft na het gedrag van burgers en bedrijven zodanig te beïnvloeden dat een optimaal effect wordt bereikt op de compliance. Het uitgangspunt daarbij is dat elke burger en elk bedrijf de behandeling krijgt die hij verdient. Hij zet daarvoor drie verschillende soorten instrumenten in: dienstverlening, toezicht en opsporing. De drie instrumenten dragen, ieder op een eigen wijze, bij aan de bevordering van compliance. De onderhavige beleidsdoorlichting concentreert zich op de uitvoering van klantgerichte dienstverlening aan burgers en rechtmatige toekenning van toeslagen. In de eerste fase van het onderzoek zal in samenspraak met de klankbordgroep de vraagstelling nader worden geoperationaliseerd.

4. Aanpak

1. De doorlichting van de beleidsdoelstelling wordt in twee stappen uitgevoerd. De eerste stap betreft het aanvullen van de in 2014 uitgevoerde nulmeting met metingen over de jaren 2013 tot en met 2015³. De nulmeting zal zo vorm worden gegeven dat aan de eisen van de RPE wordt voldaan. Onderdeel hiervan is dat ook een oordeel wordt gegeven over de doelmatigheid van de uitvoering van de inkomensafhankelijke regelingen. De tweede stap betreft het in kaart brengen van de gerealiseerde en te verwachten effecten van het aangescherpte beleid⁴ van Belastingdienst/Toeslagen uit de periode 2013 tot en met 2015. Met de uitkomsten van deze twee stappen wordt vastgesteld in welke mate de doelstellingen van Belastingdienst/ Toeslagen in deze jaren zijn gerealiseerd.

² Begroting IX 2015

³ Enkele indicatoren kunnen alleen vanaf 2014 worden gemeten.

⁴ Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de versterking van de fraudeaanpak, het helpen van aanvragers van toeslagen bij het goed schatten van zijn inkomen en het steeds meer in de actualiteit werken bij het terugvorderen van toeslagen.

2. Het beleid wordt bepaald aan de hand van onder meer de begroting IX, het stuurcontract, het handhavingsplan van Belastingdienst/Toeslagen en de verantwoording daarover in het jaarverslag IX. Deze stap voorziet in de beschrijving en analyse van het probleem dat aanleiding was voor het beleid, de beschrijving en motivering van de rol van de rijksoverheid en de beschrijving van de beleidsdoelstellingen en de daarvoor ingezette instrumenten.
3. Op basis van bestaand materiaal (officiële beleidsstukken, verantwoordingsdocumenten en evaluaties) worden de diverse vragen van de RPE beantwoord.
4. Uit het effectonderzoek handhaving toeslagen kwam naar voren dat het lastig zo niet onmogelijk is een direct verband te leggen tussen de inzet van de Belastingdienst/Toeslagen en de mate waarin burgers compliant(er) zijn (geworden). Dit is een probleem dat internationaal wordt onderkend. Bovendien is het effect van de instrumenten dienstverlening, toezicht en opsporing tezamen niet allesbepalend voor de mate van compliance van burgers en bedrijven. Ook andere factoren, zoals economische, maatschappelijk en politieke ontwikkelingen, bepalen het fiscale bedrag van burgers. In deze doorlichting zal worden bezien of er inmiddels meer stellige uitspraken mogelijk zijn over de relatie met de compliancedoelstelling.
5. Het onderzoek wordt uitgevoerd door de Afdeling Onderzoek & Marketing van CKC.

5. Onafhankelijkheid, begeleiding klankbordgroep en proces

De RPE schrijft voor dat een onafhankelijke deskundige betrokken is bij de beleidsdoorlichting, ter toetsing van de methodologie en de uitvoering van het onderzoek en de kwaliteit van de beleidsdoorlichting. Het oordeel van deze derde wordt samen met de doorlichting meegezonden aan de Tweede Kamer. Te denken valt hierbij aan een universiteit of ander onderzoeksinstituut. Er wordt een klankbordgroep ingericht die de totstandkoming van de beleidsdoorlichting en het rapport begeleid. Voorgesteld wordt om, naast een lid van het management van de Belastingdienst en de onafhankelijk deskundige, medewerkers van de Inspectie Rijksfinanciën, Financieel Economische Zaken, Belastingdienst Toeslagen en DGBel (Uitvoeringsbeleid en Bedrijf) in de klankbordgroep op te nemen.

De beleidsdoorlichting en met name het kwantitatieve onderzoek zal in januari 2016 van start gaan. Het eindresultaat zal eind 2016 naar de Tweede Kamer verstuurd worden.

Inleiding

In 2016 staat een beleidsdoorlichting gepland voor artikel 3 «Financieringsactiviteiten publiek-private sector». De vorige beleidsdoorlichting van artikel 3 is in 2013 samengevoegd met het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) Staatsdeelnemingen. Dit betrof alleen de doorlichting van het beleid ten aanzien van deelnemingen.

Het IBO Staatsdeelnemingen is nog recent uitgevoerd en heeft geresulteerd in de nota Staatsdeelnemingenbeleid. Dit beleid wordt op dit moment uitgerold. Het zou te vroeg zijn en niet passend binnen de beleidscyclus om dit nieuwe beleid nu al te evalueren. Om deze redenen richt deze beleidsdoorlichting van artikel 3 zich op de mate waarin de Minister van Financiën een verantwoorde en doelmatige besteding van overheidsmiddelen stimuleert en regisseert bij omvangrijke investeringsprojecten en transacties van de rijksoverheid alsmede publiek-private investeringen in Nederland. Ook de verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën van het beleid omtrent DBFM(O) komt hierbij aan bod. Ondanks dat met dit deel van artikel 3 geen beleidsuitgaven zijn gemoeid, raakt deze beleidsdoorlichting de kern van het werk van de afdeling Publiek Private Investerings.

Het gehele artikel (en dus ook het deelnemingenbeleid) wordt weer geëvalueerd nadat een evaluatie⁵ van (een groot deel van) de deelnemingen heeft plaatsgevonden in 2020. Dit is een vanzelfsprekend moment om een beleidsdoorlichting uit te voeren op het deelnemingenbeleid.

1. Doelstelling artikel 3

Artikel 3 kent de volgende doelstelling: «*Optimaal financieel resultaat bij de realisatie van publieke doelen. In het bijzonder bij investeren in en verwerven, afstoten en beheren van de financiële en materiële activa van de Staat.*» De rol van de Minister van Financiën is hierbij als volgt omschreven: «*De Minister van Financiën stimuleert en regisseert een verantwoorde en doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Bedrijfs-economische expertise wordt ingezet bij staatsdeelnemingen, politiek belangrijke investeringsprojecten en transacties van de rijksoverheid en publiek-private investeringen in Nederland.*»

De beleidsdoorlichting gaat in op het gebied van publiek-private investeringen. De Minister van Financiën heeft daar de volgende verantwoordelijkheden:

- het toetsen en adviseren op bedrijfseconomische doelmatigheid bij het realiseren van grote publieke investeringsprojecten, zodat vakdepartementen hun projecten binnen budget, op tijd en met de gewenste kwaliteit kunnen realiseren. Voorbeelden van deze projecten zijn DBFM(O)-projecten, bedrijfsvoerings- en duurzaamheidsprojecten, en veilingen waarbij exclusieve rechten in de markt worden gezet;
- het overkoepelende DBFM(O)-beleid en de regie van het systeem dat ervoor moet zorgen dat DBFM(O) in Nederland structureel goed verankerd is en toegepast wordt.

⁵ De evaluatie zal zich richten op beoordeling van (i) het publieke kader, (ii) de corporate governance, (iii) de bedrijfseconomische positie, (iv) de strategische omgeving van de onderneming en (v) de wijze waarop de publieke doelstellingen zijn behaald.

De Minister heeft om invulling te geven aan deze verantwoordelijkheden de volgende instrumenten tot zijn beschikking:

- besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996, in het bijzonder artikel 6: huur-, huurkoop- en lease-overeenkomsten, zoals DBFM(O) en andere langjarige complexe projecten, mogen pas worden gesloten na overeenstemming met de Minister van Financiën;
- PPS-code: de beheercode voor goede bedrijfsvoering binnen de rijksoverheid gericht op een doelmatige en rechtmatige inzet van het instrument van publiek-private samenwerking bij de realisatie en de exploitatie van (met name meerjarige) investeringsprojecten. Deze beheercode is nader uitgewerkt in een aantal specifieke toezichtsafspraken op het gebied van huisvesting en infrastructuur;
- kader voor het gebruik van businesscases binnen het Rijk (handleiding publieke businesscase);
- bedrijfseconomische, juridische en corporate governance-expertise en kennis en kunde op het gebied van businesscases, sourcing en risicomanagement;
- kennis van financieringsmarkten en -instrumenten ten behoeve van vernieuwende financieringsvormen zoals fondsen en publiek-private investeringsprojecten.

Deze instrumenten uiteten zich in de praktijk in de expertise van de mensen die werkzaam zijn bij de Directie Financieringen. Er zijn geen beleidsuitgaven verbonden aan dit deel van artikel 3. De jaarlijkse uitgaven die geassocieerd worden met de voornoemde verantwoordelijkheden van de Minister van Financiën beperken zich dan ook tot het apparaatbudget en incidentele uitgaven aan externe onderzoeken en adviseurs. Omdat er geen sprake is van beleidsuitgaven zal in de beleidsdoorlichting dan ook niet de beleidsoptie met significant minder beschikbare middelen worden beschreven.

2. Afbakening

De vraag die in deze beleidsdoorlichting centraal staat is de vraag of middels de benoemde instrumenten, zowel de formele als informele instrumenten, inderdaad is bijgedragen aan een optimaal financieel resultaat bij het investeren in en verwerven, afstoten en beheren van financiële en materiële activa van de Staat. De beleidsdoorlichting zal ingaan op de rol die de Minister van Financiën bij dit proces heeft, zoals onder meer beschreven in de comptabiliteitswet en onderliggende regelgeving. Ook wordt onderzocht of de benoemde instrumenten inderdaad bijdragen aan een verantwoorde en doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Hiertoe wordt de werkwijze onderzocht waarmee getracht wordt een optimaal resultaat te bereiken.

De overwegingen die een rol spelen bij de uitvoering van dergelijke projecten zijn eveneens onderwerp van het onderzoek. Hierbij kan het zowel gaan om overwegingen die de uitvoerende departementen hanteren als om overwegingen die bij het Ministerie van Financiën een rol spelen. De ervaring leert dat bij beslissingen op dit terrein vaak ook niet-financiële overwegingen een rol spelen die de optimalisatie van het financieel resultaat kunnen beïnvloeden. Het is voor dit onderzoek waardevol hier eveneens aandacht aan te besteden.

3. Onderzoeksvragen en methodologie

Een beleidsdoorlichting bevat volgens de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) in ieder geval de volgende onderdelen:

- a) een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein;
- b) een motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen;

- c) een beschrijving van het beleidsterrein en de onderbouwing van de daarmee gemoeide uitgaven;
- d) een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid en een onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering;
- e) de effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang, en – indien relevant – de effecten van het beleid op economische groei en regeldruk;
- f) een beschouwing over de maatregelen die genomen kunnen worden ter verdere verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid;
- g) een beschrijving van beleidsopties indien er significant minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn.

Een belangrijk deel van de werkzaamheden binnen het onderzochte deel van het beleidsartikel omvat het ontwikkelen van beleid omtrent DBFM(O) en het toezien op de toepassing hiervan. Deze beleidsdoorlichting zal zich dan ook richten op de ontwikkeling van DBFM(O) in Nederland.

Hiernaast valt onder dit beleidsartikel ook de adviserende en toezichthoudende rol van de Minister van Financiën bij diverse investeringsprojecten en transacties die onder verantwoordelijkheid van andere departementen van het Rijk worden gedaan. Aan de hand van casestudies zal onderzocht worden in welke mate de inzet van de instrumenten door de Minister van Financiën effectief zijn gebleken en wat de opbrengst geweest is. De beleidsdoorlichting richt zich op de periode 2010–2015, maar zal mogelijk teruggrijpen op voorliggende periode ter motivering van en toelichting op gevoerd beleid.

De casussen worden zo gekozen dat zij representatief zijn voor het werk van de afdeling. Deze kunnen betrekking hebben op adviserend en/of toezicht rondom transacties (veilingen, privatiseringen), sourcingsafwegingen en/of bedrijfsvoeringsprojecten (SGO-projecten). In een later stadium wordt bezien welke casussen geschikt zijn voor de doorlichting.

Aan de hand van deze casestudies moet blijken welke instrumenten ingezet zijn en of hiermee een verantwoorde en doelmatige besteding van overheidsmiddelen gestimuleerd en geregistreerd is. Tevens kunnen er indicaties gegeven worden wat het effect is van de inzet van de instrumenten op de financiële resultaten van onderzochte publieke doelen. Binnen de casestudies zal tevens aandacht zijn voor de niet financiële factoren die invloed uitoefenen op de beslissing en processen rondom de casussen. Hierdoor wordt inzichtelijk gemaakt welke factoren en processen door middel van het inzetten van de instrumenten te beïnvloeden zijn.

De casestudies zullen opgesteld worden aan de hand van beschikbare openbare informatie alsmede interviews met betrokken medewerkers, zowel van het Ministerie van Financiën als van het betrokken departement. Eventueel zullen ook andere betrokken partijen geïnterviewd worden.

De doorlichting zal uitgevoerd worden door medewerkers van de afdeling PPI aangevuld met een externe partij, zie ook paragraaf 5. Er zal een stuurgroep worden opgericht die tenminste bestaat uit de directeur Financieringen, het hoofd van de afdeling PPI en eveneens een externe. Deze stuurgroep zal toezien op de kwaliteit en voortgang van het

onderzoek. De concrete invulling wordt op dit moment nog gezien en is afhankelijk van de gekozen casuïstiek.

4. Eerdere beleidsrapportages

Er heeft niet eerder een beleidsdoorlichting plaatsgevonden voor het deel van artikel 3 dat in deze beleidsdoorlichting centraal staat. Wel is er met grote regelmaat aan de Kamer verantwoording afgelegd over het gevoerde beleid met betrekking tot DBFM(O) door middel van de DBFM(O)-voortgangsrapportage. De meest recente voortgangsrapportage is eind 2014 aan de Kamer is gestuurd. In onderstaand overzicht is voor de periode vanaf 2010 de beleidsverantwoording met betrekking tot DBFM(O) weergegeven.

Rapportages

Onderwerp	Datum	Kamerstuknummer
Voortgangsrapportage DBFM(O) 2014	18 december 2014	KST 28 753 nr. 35
Voortgangsrapportage DBFM(O) 2012	3 december 2012	KST 28 753 nr. 28
Kabinetsvisie DBFM(O)	8 maart 2011	KST 28 753 nr. 23
Voortgangsrapportage DBFM(O) 2010	11 juni 2010	KST 28 753 nr. 20

Algemeen Overleggen

Onderwerp	Datum	Kamerstuknummer
Algemeen Overleg over de voortgang in het beleid en de uitvoering van DBFM(O)	27 juni 2013	KST 28 753 nr. 32
Algemeen Overleg inzake PPS/DBFMO	15 september 2011	KST 28 753 nr. 24

Externe onderzoeken

Onderwerp	Datum	Kamerstuknummer
Aanbevelingen Algemene Rekenkamer over contractmanagement bij DBFMO-projecten	6 juni 2013	KST 33 639 nr. 1

5. Onafhankelijkheid

De beleidsdoorlichting wordt begeleid door een stuurgroep waarin zowel ambtenaren van het Ministerie van Financiën als externen vertegenwoordigd zullen zijn. Deze stuurgroep zal toezien op de kwaliteit van de beleidsdoorlichting. Eveneens zal een onafhankelijk deskundige conform de RPE een oordeel over de kwaliteit van het rapport geven.

6. Planning

De beleidsdoorlichting zal begin 2016 van start gaan. Het eindresultaat wordt eind 2016 aan de Tweede Kamer gestuurd.

1. Inleiding

In 2016 vindt de reguliere doorlichting plaats van artikel 5 van begroting IX, exportkredietverzekeringen, -garanties en investeringsverzekeringen. De laatste beleidsdoorlichting van artikel 5 heeft plaatsgevonden in 2008 en had betrekking op de periode 2003–2007. Deze beleidsdoorlichting is toen uitgevoerd door een extern onderzoeksbureau (Carnegie). In 2014 is één van de gehanteerde instrumenten, de Exportkredietgarantie, apart geëvalueerd om een besluit te kunnen nemen over het al dan niet handhaven van deze garantie. De beleidsdoorlichting 2016 gaat over het volledige begrotingsartikel 5 en betreft het gehele instrumentarium (inclusief de Exportkredietgarantie). De doorlichting zal betrekking hebben op de periode 2008–2015.

2. Doelstelling artikel 5

Sinds 1922 ondersteunt de Nederlandse staat de financiering van exporttransacties door middel van exportkredietverzekeringen (ekv-faciliteit). In het begin van de jaren twintig van de vorige eeuw maakte de Nederlandse economie een zware depressie door waarbij de werkloosheid snel opliep. Ter ondersteuning van de exportsector besloot de overheid om zich, net zoals de overheden van andere industrielanden, garant te stellen voor exportkredieten. Vanaf 1932 was de Nederlandse Credietverzekering Maatschappij (NCM) verantwoordelijk voor de uitvoering van de regeling. De NCM is in de loop der tijd een aantal keren van naam veranderd en overgenomen. Sinds 2008 is het een onderdeel van de Spaanse verzekeringsgroep Atradius. Atradius Dutch State Business (Atradius DSB) is een zelfstandige NV binnen deze groep die is ingericht om de ekv-faciliteit uit te voeren.

Voor de transacties die met de ekv-faciliteit worden verzekerd kunnen exporteurs niet bij commerciële verzekeraars terecht. Aangezien het omvangrijke of om een andere reden relatief risicovolle transacties betreft zouden deze zonder verzekering niet tot stand komen. Voor Nederlandse exporteurs is het bovendien van belang dat ze geen concurrentienadeel uit hoofde van verzekeringsmogelijkheden oplopen ten opzichte van buitenlandse concurrenten. Vrijwel alle OESO-lidstaten en ook veel landen daarbuiten beschikken over een *Export Credit Agency (ECA)*.

De algemene doelstelling van begrotingsartikel 5 luidt: «*Het bieden van mogelijkheden voor verzekering van betalingsrisico's die zijn verbonden aan export en investeringen in het buitenland, in aanvulling op de markt, en het creëren en handhaven van een internationaal gelijkwaardig speelveld voor bedrijven op het terrein van de exportkredietverzekering-faciliteit.*»

Het Ministerie van Financiën wil de volgende doelen bewerkstelligen:

- Het bieden van mogelijkheden voor verzekering van betalingsrisico's die zijn verbonden aan export en investeringen in het buitenland (in aanvulling op de markt).
- Het creëren en handhaven van een internationaal gelijkwaardig speelveld voor bedrijven op het terrein van de exportkredietverzekeringen.
- Uitvoering van de regeling conform nationale en internationale regelgeving.
- Het bewaken van de budgettaire risico's voortvloeiend uit de binnen de ekv-faciliteit aangegane verplichtingen.

Hiertoe worden de volgende instrumenten gehanteerd:

- Het productenassortiment van de ekv-faciliteit.⁶
- Deelname aan internationale overlegfora.
- De randvoorwaarden waarbinnen de uitvoerder van de faciliteit op naam en voor rekening en risico van de staat verplichtingen mag aangaan.
- Beleidsregels bedoeld om risico-afwegingen te kunnen maken.
- Bij grote of zeer risicovolle transacties neemt het ministerie de beslissing over het al dan niet verzekeren.

3. Budgettaire aspecten

De uitgaven binnen de ekv-faciliteit bestaan uit schade-uitkeringen (ekv, investeringen, en MIGA) en de kostenvergoeding voor de uitvoerder van de faciliteit, Atradius DSB. De inkomsten binnen de ekv-faciliteit bestaan uit premie-inkomsten en schaderestituties⁷.

Tabel 1: uitgaven en ontvangsten binnen de ekv-faciliteit in 2014 in mln €

	2015 ¹	2014	2013	2012
<i>Uitgaven</i>	<i>88,1</i>	<i>55,1</i>	<i>101,8</i>	<i>69,8</i>
schade-uitkeringen	75,4	43,4	89,3	57,7
kostenvergoeding ADSB	12,7	11,7	12,5	12,1
<i>Ontvangsten</i>	<i>89,3</i>	<i>205,8</i>	<i>167,5</i>	<i>142,0</i>
premies	51,3	119,1	87,2	44,1
schaderestituties	38	86,7	80,3	97,9

¹ begrotingsstand

Verder kent ekv-faciliteit een garantiëplafond waarbij jaarlijks voor € 10 miljard aan nieuwe garantiëverplichtingen kan worden aangegaan. Ultimo 2014 stond er uit hoofde van de ekv-faciliteit in totaal € 13 miljard aan verplichtingen uit.

4. Vraagstelling

De centrale vraag bij de beleidsdoorlichting van artikel 5 is de vraag of de ekv-faciliteit op een doeltreffende en doelmatige wijze mogelijkheden biedt voor verzekering van exportgerelateerde betalingsrisico's. Een groot deel van de Nederlandse export vindt plaats zonder dat er behoefte is aan een exportkredietverzekering. Daarnaast is voor veel exporttransacties waarbij wel behoefte is aan een kredietverzekering dekking mogelijk bij een commerciële verzekeraar. Een groot deel van de exporttransacties betreft immers wederuitvoer of uitvoer van consumentengoederen (of -diensten).

Internationaal is het aanbieden van exportkredietverzekeringsfaciliteiten streng ingekaderd. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat landen transacties verzekeren die ook op de markt verzekerd kunnen worden, dat landen bedrijven oneigenlijke voordelen geven en dat concurrentie vooral

⁶ In de begroting wordt het instrumentarium onderverdeeld in exportkredietverzekeringen, investeringsverzekeringen en MIGA. Onder de exportkredietverzekeringen worden echter verschillende producten aangeboden zoals de kapitaalgoederenverzekering, koersrisicoverzekering en exportkredietgarantie. Zie voor een volledig overzicht de website van Atradius DSB: <http://www.atradiusdutchstatebusiness.nl/producten/index.html>

⁷ De inkomsten en uitgaven met betrekking tot de Seno-Gom faciliteit worden hierbij buiten beschouwing gelaten. Deze faciliteit is overgenomen van de begroting van destijds EZ, er worden geen nieuwe verplichtingen meer aangegaan en valt als zodanig buiten de scope van de beleidsdoorlichting.

plaatsvindt op verzekeringsvoorwaarden in plaats van concurrentiekracht van bedrijven. De basis voor deze internationale regels is een *gentlemen's agreement* opgesteld in OESO-verband. Deze OESO-regels zijn in EU-verband overgenomen in een Verordening. In de praktijk verzekeren overheden vooral de betalingsrisico's van export van (dure) kapitaalgoederen zoals schepen, treinen en vliegtuigen of van zeer grote dienstencontracten zoals aannemerijwerken. Het betreft altijd transacties die door een combinatie van omvang van het bedrag, looptijd van het exportkrediet of risico's van het bestemmingsland niet op de markt verzekerd kunnen worden.

5. Onderzoeksvragen en methodologie

De volgende onderwerpen zullen in ieder geval aan bod komen in de beleidsdoorlichting:

- a) Afbakening en beschrijving van het beleidsterrein.
- b) Motivering van het gevoerde beleid en de beoogde doelen.
- c) Overzicht van de financiële resultaten en een berekening van de kostendekkendheid.
- d) Beschrijving van de budgettaire risico's en het risicomanagement.
- e) Onderzoek naar de effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.
- f) Beschouwing van de maatregelen die genomen kunnen worden ter verdere verhoging van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.
- g) Beschrijving van beleidsopties indien er significant minder middelen (-/ 20%) beschikbaar zijn.

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen zal van de volgende methodieken gebruik worden gemaakt:

- Literatuuronderzoek
- Enquêtes onder (potentiële) gebruikers van de faciliteit
- Enquêtes onder overheidsgesteunde exportkredietfaciliteiten in het buitenland
- Kwantitatief onderzoek met ondersteuning van een onafhankelijke expert

6. Extern onderzoek en afbakening

De beleidsdoorlichting zal niet zozeer gericht zijn op de rol van individuele producten maar vooral op doeltreffendheid en doelmatigheid van het gehele instrumentarium. Om uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid zal dit najaar kwantitatief onderzoek plaatsvinden naar de bijdrage van de ekv-faciliteit aan de Nederlandse economie. In omliggende landen is dit soort onderzoek vaker verricht, in Nederland nog niet eerder⁸. Methodologisch is dit overigens lastig omdat een situatie zonder ekv-faciliteit ontbreekt. Om de kwaliteit en onafhankelijkheid van dit onderzoek te waarborgen worden externe onafhankelijke deskundigen ingezet.

Naast kwantitatief onderzoek kunnen ook andere methodieken worden ingezet. Een andere manier om de doeltreffendheid van de regeling te beoordelen is om te bezien in hoeverre wordt voorzien in de behoeften van de Nederlandse exporteurs. Om deze vraag te beantwoorden zal gebruik worden gemaakt van enquêtes.

⁸ Erdal Yalcin, Gabriel Felbermayr, «Export Credit Guarantees and Export Performance: An Empirical Analysis for Germany», *The World Economy* 36 (8), 2013, 967–999. EKF's impact on the Danish Economy, Copenhagen Economics, July 2011.

Voor onderzoek naar de doelmatigheid (beleid en uitvoering) van de ekv-faciliteit zijn uiteraard de financiële resultaten de belangrijkste maatstaf. Internationaal is zoals beschreven vastgelegd dat de ekv-faciliteit ten minste kostendekkend moet worden aangeboden en bovendien zijn voor de transacties minimumpremies vastgelegd of een methode om de premie te berekenen. In 1999 zijn hiervoor nieuwe internationale afspraken van kracht geworden en sindsdien is de regeling in Nederland inderdaad kostendekkend aangeboden, met voor de begroting van Financiën doorgaans een positief kasresultaat als gevolg. Met andere woorden, de som van premie-inkomsten en proeven is groter dan uitgekeerde schades en uitvoeringskosten. Dat geeft echter geen volledig beeld, aangezien tegenover premie-inkomsten ook verplichtingen staan. Om dit beter te kunnen beoordelen wordt daarom jaarlijks met behulp van het zogeheten BERB-model (bedrijfseconomische resultaatbepaling) een inschatting gemaakt van de kostendekkendheid inclusief uitstaande risico's. Deze berekening maakt onderdeel uit van kengetallen binnen begrotingsartikel 5 en levert een positief resultaat op.

De mogelijkheden om te sturen op de financiële resultaten van de ekv-faciliteit zijn overigens beperkt. Lagere premies vragen kan in beginsel niet (in strijd met internationale regelgeving) en hogere premies zouden ceteris paribus leiden tot meer inkomsten voor de staat maar ook tot een verslechtering van de concurrentiepositie van Nederlandse exporteurs. De «knop om aan te draaien» is daarmee vooral de afweging of risico's al dan niet geaccepteerd worden. Het is daarom belangrijk om ook het risicomanagement te evalueren.

Bij het voorkomen en recupereren van schades heeft de staat doorgaans een sterke onderhandelingspositie. Dit is onder ander het gevolg van internationale samenwerking binnen de Club van Parijs. Door de relatief hoge recuperatiegraad verschilt de ekv-faciliteit ook substantieel van andere garantieregelingen binnen de overheid. In het kader van de doelmatigheid zal ook het beleid ten aanzien van schadepreventie en recuperaties worden geëvalueerd.

Een scenario-analyse waarbij de gevolgen worden onderzocht van een vermindering van de beschikbare budgettaire middelen hoeft bij de ekv-faciliteit niet te leiden tot een besparing voor de rijksbegroting. Er is immers geen sprake van netto uitgaven door de rijksoverheid. Derhalve moet nog worden bezien op welke wijze invulling wordt gegeven aan een dergelijke scenario-analyse.

7. Proces en onafhankelijkheid

De beleidsdoorlichting wordt begeleid door een stuurgroep waarin zowel ambtenaren van het Ministerie van Financiën als externen vertegenwoordigd zullen zijn. Deze stuurgroep zal toezien op de kwaliteit van de beleidsdoorlichting. Ook een externe onafhankelijke deskundige zal onderdeel van de stuurgroep zijn en conform de RPE zijn oordeel over kwaliteit en onafhankelijkheid geven; dit oordeel zal als bijlage worden verstrekt aan uw Kamer. Kwantitatief onderzoek wordt eveneens verricht door een externe en onafhankelijke deskundige.

De beleidsdoorlichting en met name het kwantitatieve onderzoek zal dit najaar van start gaan. Het eindresultaat zal eind 2016 naar de Tweede Kamer verstuurd worden.

plan van aanpak beleidsdoorlichting artikel 6 Btw-compensatiefonds**1. Inleiding**

Voor 2016 staat een beleidsdoorlichting gepland van artikel 6 Btw-compensatiefonds (BCF) op de begroting Financiën en Nationale Schuld.

Het BCF is een fonds waaruit decentrale overheden betaalde btw kunnen terugvragen⁹, en is opgericht om een eind te maken aan de factor btw bij de afweging door decentrale overheden tussen het uitbesteden van werkzaamheden of het uitvoeren ervan door de eigen organisatie. Als provincies en gemeenten werk uitbesteden, betalen zij namelijk btw. Wanneer werkzaamheden door de gemeente zelf worden uitgevoerd is dit niet het geval. De btw verhoogt dus de kostprijs van uitbesteding en zou daarmee de doelmatigheidsafweging van de gemeente of provincie kunnen beïnvloeden.

2. Doelstelling artikel 6

De algemene doelstelling van het BCF is: «*Gemeenten, provincies en Wgr-plusregio's hebben de mogelijkheid een evenwichtige keuze te maken tussen in- en uitbesteding. De btw speelt hierin geen rol*».

De Minister van Financiën is verantwoordelijk voor:

- het verstrekken, verzamelen en controleren van de opgaaformulieren en het uitbetalen van de compensabele btw;
- het beheer van het BCF.

De jaarlijkse uitgaven via het BCF bedragen bijna € 3 mld. (2015) en het hele artikel wordt geëvalueerd. De uitgaven worden bepaald door de hoeveelheid btw die gemeenten en provincies declareren. Sinds 2015 is er een plafond gesteld aan de uitgaven binnen het BCF. Deze afspraak is gemaakt in het financieel akkoord tussen Rijk en medeoverheden in 2013¹⁰. Het plafond volgt de ontwikkeling van het Gemeentefonds en het Provinciefonds en wordt aangepast voor overhevelingen van taken die gepaard gaan met onttrekkingen of toevoegingen aan het BCF. Bij overschrijding van het plafond, komt het verschil ten laste van het Gemeentefonds en het Provinciefonds. Bij een realisatie lager dan het plafond, komt het verschil ten gunste van het Gemeentefonds en het Provinciefonds.

3. Onderzoeksvragen en methodiek

Met de beleidsdoorlichting wordt beoogd de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid in beeld te brengen. De centrale vraag hierbij is of het BCF op een doelmatige wijze effectief heeft bijgedragen aan de afweging van decentrale overheden tussen uitbesteding en inbesteding.

Bij de beantwoording van deze vraag is de onderzoeksmethodiek primair op basis van deskresearch. Hierbij wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van eerder verschenen onderzoeken op het gebied van het BCF (zie laatste paragraaf) en zal met name worden voortgebouwd op de beleidsdoorlichting uit 2010. Deze macroanalyse kan verder aangevuld worden met

⁹ De betaalde btw moet voor teruggave aan voorwaarden voldoen in de Wet op het BTW-compensatiefonds.

¹⁰ Kamerstuk 33 400 B, nr. 7

interviews met de relevante stakeholders bij bijvoorbeeld gemeenten en provincies. Met deze microanalyse kunnen o.a. de effecten van de veranderingen sinds de beleidsdoorlichting uit 2010 worden onderzocht. Conform de Rpe bevat de beleidsdoorlichting BTW-Compensatiefonds de onderstaande onderdelen.

- a. een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein;
- b. de gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen;
- c. een beschrijving van het beleidsterrein en de onderbouwing van de daarmee gemoeide uitgaven;
- d. een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid en een onderbouwing van de gekozen evaluatie-programmering;
- e. de effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang, en – indien relevant – de effecten van het beleid op economische groei en regeldruk;
- f. een beschouwing over de maatregelen die genomen kunnen worden ter verdere verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid;
- g. een beschrijving van beleidsopties indien er significant minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn.

4. Organisatie Beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting wordt begeleid door een werkgroep, onder voorzitterschap van Financiën

De werkgroep zal bestaan uit een onafhankelijke deskundige en vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Interprovinciaal Overleg (IPO), het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het Ministerie van Financiën.

5. Onafhankelijkheid en planning

De beleidsdoorlichting zal naar de Tweede Kamer worden gestuurd samen met het oordeel van een onafhankelijke deskundige over de kwaliteit ervan, conform de RPE. De onafhankelijke deskundige zal nog geworven worden conform de eisen van artikel 3.4 van de RPE.

Beoogd wordt om begin januari 2016 te starten met de beleidsdoorlichting en de afgeronde beleidsdoorlichting in het vierde kwartaal van 2016 aan uw Kamer aan te bieden.

Overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek

Ministerie van Financiën (maart 2006) Het Nederlandse BTW-compensatiefonds in internationaal perspectief. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2006/03/01/het-nederlandse-btw-compensatiefonds-in-internationaal-perspectief.html>

IM (februari 2006) Evaluatie beleving en omvang administratieve lasten BTW-compensatiefonds en mogelijke reductievoorstellen. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2006/02/01/evaluatie-beleving-en-omvang-administratieve-lasten-btw-compensatiefonds.html>

IM (februari 2006) Evaluatie beleving en omvang administratieve lasten BTW-compensatiefonds en mogelijke reductievoorstellen. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2006/02/01/>

evaluatie-beleving-en-omvang-administratieve-lasten-btw-compensatiefonds.html

Cebeon (juni 2007) Nacalculatie omvang en verdeling uitname gemeenten provinciefonds inclusief nettering specifieke uitkeringen. http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20070821/evaluatie_btw_compensatiefonds/document3/f=/w27293abijl.pdf

Ministerie van Financiën (2010) Rapport Beleidsdoorlichting BTW-compensatiefonds. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2010/09/17/bz10-644-rapport-beleidsdoorlichting-btw-compensatiefonds.html>

APE, Rebelgroup Advisory BV (juli 2010) Effectevaluatie btw-compensatiefonds. <http://www.ape.nl/include/downloadFile.asp?id=191>

Inleiding

In 2016 zal de beleidsdoorlichting van het begrotingsbeleid worden uitgevoerd. Het begrotingsbeleid heeft om twee redenen een uitzonderlijke positie. In de eerste plaats worden de kosten van het begrotingsbeleid in de begroting van Financiën niet verantwoord op een eigen artikel, maar op het artikel van de apparaatuitgaven. Een beleidsdoorlichting van het begrotingsbeleid is op grond van de RPE daarom niet vereist. Vanwege het belang van het grondig evalueren van gevoerd beleid, wordt het begrotingsbeleid nu geëvalueerd middels een beleidsdoorlichting. Een tweede verschil met andere beleidsterreinen is dat het begrotingsbeleid voor elke verkiezingen onder de loep wordt genomen door de Studiegroep begrotingsruimte. De Studiegroep brengt advies uit over het begrotingsbeleid aan het volgende kabinet. De nauwe samenhang tussen de doorlichting en het rapport van de Studiegroep heeft consequenties voor zowel de reikwijdte van de doorlichting als voor de aanpak. De samenhang met de Studiegroep begrotingsruimte wordt in dit plan van aanpak nader toegelicht.

Reikwijdte

Met het begrotingsbeleid wordt bedoeld de keuzes die de overheid maakt ten aanzien van:

- De hoogte van de inkomsten, van de uitgaven, het saldo, de schuld, de houdbaarheid van de overheidsfinanciën;
- De financiële verplichtingen die de overheid aangaat;
- De samenstelling van de uitgaven.

De indicatoren onder de eerste bullet zijn de begrotingsuitkomsten. Deze uitkomsten worden bepaald door het begrotingsbeleid van het kabinet, maar ook sterk beïnvloed door externe factoren. De tweede bullet, de financiële verplichtingen die de overheid aangaat, betreft leningen en garanties. Garanties kunnen het toekomstige uitgavenniveau beïnvloeden. Ten aanzien van de samenstelling van de uitgaven is de rol van het begrotingsbeleid om de voorwaarden te scheppen om tot doelmatige keuzes te kunnen komen. Dat vereist dat de kosten en baten van verschillende beleidsopties zo goed mogelijk in beeld zijn gebracht en de opties integraal worden afgewogen. En dat vervolgens ook dat de effecten van gevoerd beleid in kaart worden gebracht, om te kunnen beoordelen of het beleid nog steeds gewenst is. Goed begrotingsbeleid zorgt ervoor dat aan de voorwaarden om een onderbouwde keuze tussen beleidsopties te kunnen maken is voldaan; welke keuzes er uiteindelijk worden gemaakt is echter geen onderdeel van het begrotingsbeleid.

Met het begrotingsbeleid streeft de overheid de volgende doelen na:

- 1) Het realiseren van gezonde overheidsfinanciën, binnen de Europese grenswaarden;
- 2) Bijdragen aan een evenwichtige economische groei;
- 3) Bijdragen aan een efficiënte allocatie van overheidsmiddelen.

Om te bevorderen dat de keuzes die de overheid maakt ten aanzien van de begroting bijdragen aan deze doelen hanteert het kabinet begrotingsregels¹¹. De Comptabiliteitswet bevat de verplichting om het beleid regelmatig te evalueren. Dit zijn de beleidsinstrumenten. Deze beleidsinstrumenten kunnen niet los worden gezien van de institutionele context. Het Centraal Planbureau maakt de ramingen waar het kabinet zich bij het

¹¹ De Begrotingsregels 2013–2017 zijn vastgesteld en gepubliceerd in een bijlage bij de Budgettaire startnota van het Kabinet-Rutte II van 30 november 2012, gericht aan de Tweede Kamer van de Staten-Generaal (Kamerstuk 30 400, nr. 18, bijlage 1).

begrotingsbeleid op baseert, en heeft een belangrijke rol bij het in beeld brengen van kosten en effecten van beleid. De Raad van State vervult sinds 2014 de rol van onafhankelijk toezicht op de naleving van de Europese begrotingsregels. De begrotingsregels en institutionele context samen worden in deze doorlichting de begrotingssystematiek genoemd.

Omdat de Studiegroep begrotingsruimte adviseert over het te voeren begrotingsbeleid aan het volgende kabinet, zal deze beleidsdoorlichting geen aanbevelingen doen in de vorm van nieuwe beleidsopties. De beleidsdoorlichting analyseert hoe het begrotingsbeleid heeft gefunctioneerd. Er worden twee hoofdvragen beantwoord. In de eerste plaats: welke begrotingsuitkomsten zijn gerealiseerd, wat was hierin de rol van externe ontwikkelingen, wat was de rol van de beleidskeuzes van het kabinet en welke invloed hebben deze keuzes gehad op het behalen van de doelen? In de tweede plaats: hoe functioneert de Nederlandse begrotingssystematiek? Om deze vraag te beantwoorden worden de indicatoren voor goed begrotingsbeleid van de OESO gebruikt. Op basis van beide vragen wordt vervolgens geconstateerd welke uitdagingen in de Studiegroep Begrotingsruimte geadresseerd moeten worden. Het is aan de Studiegroep om te komen tot concrete aanbevelingen voor nieuw beleid.

In deze doorlichting staat de periode van 2010 tot nu centraal. In 2010 heeft de vorige beleidsdoorlichting plaatsgevonden. Op onderdelen wordt langer teruggekeken, om de invloed van ontwikkelingen die voor 2010 al speelden beter te kunnen meenemen in de analyse. Dit geldt in het bijzonder voor de financiële crisis en de nasleep daarvan.

Onderzoeksvragen en methodiek

In de beleidsdoorlichting komen de volgende vragen aan de orde:

1. Beschrijving van het beleidsterrein
 - Wat wordt verstaan onder het begrotingsbeleid?
 - Welke doelen worden met het begrotingsbeleid nagestreefd?
2. Beleidstheorie: onderbouwing van het voorgenomen beleid
 - Welke begrotingsuitkomsten werden beoogd?
 - Welke begrotingssystematiek was beoogd?
 - Hoe werd verwacht dat de begrotingssystematiek zou bijdragen aan de doelen?
3. Evaluatie van het feitelijke begrotingsbeleid
 - Tot welke begrotingsuitkomsten heeft het begrotingsbeleid geleid?
 - Welke externe ontwikkelingen speelden een rol bij het tot stand komen van deze begrotingsuitkomsten?
 - Welke beleidskeuzes zijn (mede onder invloed van die ontwikkelingen) gemaakt en hoe week dit af van het voorgenomen beleid?
 - Welk effect heeft het gevoerde beleid gehad op de doelen die het kabinet via het begrotingsbeleid nastreeft, ten opzichte van het voorgenomen beleid?
4. Evaluatie van de begrotingssystematiek
 - Hoe scoort de Nederlandse begrotingssystematiek op de OESO indicatoren voor goed begrotingsbeleid?
 - Welke verbeterpunten zijn mogelijk in de Nederlandse begrotingssystematiek?
5. Wat zijn de uitdagingen die in de Studiegroep Begrotingsruimte geadresseerd moeten worden?

In hoeverre is het mogelijk om uitspraken te doen over het effect van het gevoerde beleid? Een analyse van de bijdrage van het begrotingsbeleid aan de verschillende doelen kent belangrijke beperkingen. Idealiter wordt

beleid geëvalueerd door gerandomiseerde experimenten waarin de uitkomsten van de groep waarbij beleid is gevoerd worden vergeleken met een groep zonder beleid. Dat is in het geval van begrotingsbeleid een onhaalbaar ideaal. Er is geen zogeheten «counterfactual»; we kunnen niet weten in hoeverre de doelen zonder (of met een ander) beleid zouden zijn bereikt. Ook hebben veel factoren buiten het begrotingsbeleid invloed op de overheidsfinanciën en de economie en bestaan er binnen een economie via verschillende kanalen feedbackloops. Dat betekent dat ook achteraf niet precies uiteen kan worden gerafeld hoe groot de invloed is geweest van beleid en hoe groot de invloed is geweest van andere factoren op de begrotingsuitkomsten.

De basis van de evaluatie van het feitelijk begrotingsbeleid heeft daarom een kwalitatief karakter, dat waar mogelijk zal worden aangevuld met kwantitatieve analyses. De doorlichting wordt gebaseerd op eigen analyse, eerdere publicaties van het kabinet (waaronder Regeerakkoorden en Miljoenennota's) en de Europese Commissie, onderzoek van het Centraal Planbureau, publicaties van het IMF en de OESO over begrotingsbeleid en wetenschappelijke bronnen.

Op grond van de RPE wordt van beleidsdoorlichtingen verwacht dat zij ook antwoord geven op de vraag hoe het beleid zou worden ingericht als er 20% minder middelen waren. Zoals hiervoor al is aangegeven, kent het begrotingsbeleid geen eigen begrotingsartikel, wat betekent dat er geen verplichting is tot het maken van een beleidsdoorlichting. Het ontbreken van een begrotingsartikel betekent ook dat een grondslag ontbreekt. Het begrotingsbeleid kent geen «beleidskosten», maar alleen apparaatskosten die verspreid zijn over veel verschillende actoren, waaronder de leden van het kabinet en de Staten Generaal, de ambtelijke ondersteuning van de politici en het Centraal Planbureau. Vanwege het ontbreken van een grondslag wordt in deze beleidsdoorlichting geen bezuinigingsvariant opgenomen.

Aanpak

- Om de inhoudelijke samenhang met het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte te waarborgen, wordt de inbreng van de leden van de Studiegroep benut voor de beleidsdoorlichting, en vormt de beleidsdoorlichting ook input voor de leden van de Studiegroep. De leden van de studiegroep, waarin ook het CPB en DNB participeren, vervullen eveneens de rol van de onafhankelijke deskundigen.
- De beleidsdoorlichting wordt tegelijk opgeleverd met het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, in de vorm van een bijlage daarbij. De doorlichting volgt daarmee dezelfde procedure als het Studiegroep-rapport. De Studiegroep wordt gevraagd om voor de zomer van 2016 hun rapport op te leveren.