

Bijlage 5: Plan van aanpak beleidsdoorlichting Begrotingsbeleid

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 begrotingsregels¹. 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 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?

¹ 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 (Kamerstukken II, 30.400, nr. 18, bijlage 1).

- 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 Studiegroeprapport. De Studiegroep wordt gevraagd om voor de zomer van 2016 hun rapport op te leveren.