



TER INFORMATIE

Directie Financieel
Economische Zaken

Aan

Loco-SG, DG Agro, DG N&R, DG B&I, DG ETM, Staven, Diensten, Agentschappen



Datum
19 december 2013

Kenmerk
FEZ / 13218423

nota

Aanschrijving allocatieve weging en
begrotingsvoorbereiding 2015

Kopie aan

Parafenroute

Paraaf

Paraaf

Paraaf

Medeparaaf

Medeparaaf

Medeparaaf

Bijlage(n)
6

Inleiding

Met deze aanschrijving vraag ik uw medewerking voor de voorjaarsbesluitvorming. Voor de uitvoering van de begroting 2014 en de voorbereiding van de begroting 2015 wordt geïnventariseerd voor welke knelpunten binnen de EZ-begroting dekking gevonden moet worden en welke herschikkingen moeten plaatsvinden om de beleidsdoelstellingen van EZ te realiseren.

Mede op basis van de input uit de inventarisatie stelt FEZ de beleidsbrief op aan de minister van Financiën met specifieke beleidsvoornemens (zoals garantieregelingen) of financiële ontwikkelingen die aan de Ministerraad moeten worden voorgelegd. Houdt u er rekening mee dat de beleidsbrief weinig tot geen ruimte biedt voor het opnemen van voorstellen voor generale compensatie van EZ-problematiek en claims voor beleidsintensiveringen.

In deze nota wordt achtereenvolgens ingegaan op:

1. Voorjaarsbesluitvorming en allocatieve weging.
2. Invulling apparaattekststelling Regeerakkoord Rutte II.
3. De overige voorstellen voor reguliere begrotingsmutaties.

Samenvatting

- In januari inventariseren de dienstonderdelen hun inbreng voor de beleidsbrief en overige "majeure" begrotingsvoorstellen. Deze dienen uiterlijk 3 februari 2014 schriftelijk bij de directeur FEZ te zijn aangeleverd volgens het bijgevoegd format ([bijlage 1](#)). De bewindslieden stellen na advisering door de Bestuursraad vast welke voorstellen worden opgenomen in de beleidsbrief en welke voorstellen worden betrokken bij de allocatieve weging. FEZ adviseert hen hierbij.
- De beleidsbrief wordt uiterlijk 14 maart 2014 aangeboden aan de minister van Financiën, waarna het overleg start met Financiën. Ontvangen BBR

- Medio april 2014 stelt het kabinet naar aanleiding van de uitkomsten van de overleggen over de beleidsbrieven voor alle ministeries de budgettaire kaders vast (Besluitvormingsmemorandum).
- Na deze besluitvorming is duidelijk welke knelpunten voor EZ resteren en kan nadere besluitvorming in de Bestuursraad en door de bewindslieden plaatsvinden over de herschikkingen binnen de begroting, die nodig zijn om de problematiek op te lossen en specifieke beleidsdoelstellingen te verwezenlijken.

1. Voorjaarsbesluitvorming en allocatieve weging

In het kader van de voorjaarsbesluitvorming en de allocatieve weging doet FEZ een EZ-brede inventarisatie naar de voorgenoemde grote beleidsherschikkingen, specifieke beleidswensen van de bewindspersonen, "majeure" knelpunten in de uitvoering en meevallers. Daarbij worden ook de onderwerpen voor de beleidsbrief geïnventariseerd.

De "majeure" knelpunten voor de allocatieve weging en de onderwerpen voor de beleidsbrief kunt u tot uiterlijk 3 februari indienen bij de directeur FEZ, alle voorzien van een deugdelijke toelichting en onderbouwing. U dient hiervoor het in bijlage 1 opgenomen format te gebruiken. Hierbij worden ook de eventuele knelpunten meegenomen die betrekking hebben op de opdrachtgever-opdrachtnemerlijn. Knelpunten in de eigenaarlijn worden door de directeur van het agentschap ingediend bij de directeur FEZ. Tevens dienen de agentschappen de aanvraag in voor de leenfaciliteit middels het bijgevoegde format (bijlage 4). Voor het indienen van knelpunten van de onder EZ vallende ZBO's zijn de "beleidseigenaren" verantwoordelijk.

In bijlage 2 worden de belangrijkste deadlines voor de beleidsbrief en de allocatieve weging weergegeven.

Beleidsbrief

De minister van EZ dient op 14 maart 2014 de beleidsbrief in bij de minister van Financiën. De beleidsbrief heeft betrekking op de begrotingsuitvoering in 2014 en de voorbereiding van begroting 2015 en kan uit de volgende onderwerpen bestaan:

- Tegenvallers (in uitgaven en inkomsten) waarvoor geen dekking binnen de eigen begroting kan worden gevonden en die EZ ten laste wil brengen van de generale (Rijksbrede) problematiek.
- Per saldo "majeure" meevallers binnen de EZ-begroting en meevallers in ontvangsten die niet relevant zijn voor het uitgavenkader, zoals de gasbaten.
- Bijzondere beleidsvoornemens, waaronder majeure interne verschuivingen.
- Het opvragen van de eindejaarsmarge.
- Specifieke beleidsvoornemens die aan de Ministerraad moeten worden voorgelegd. Bij invoering van nieuwe garanties en leningen (regelingen), en bij aanpassing of evaluatie van bestaande regelingen, wordt gebruik gemaakt van het toetsingskader Risicoregelingen (bijlage 5). Dit toetsingskader wordt in de beleidsbrief opgenomen. Van belang hierbij is dat de afstemming met

het ministerie van Financiën over dit instrumentarium tijdig, ruim voorafgaand aan het versturen van de beleidsbrief, wordt gestart.

- Voorstellen die direct of indirect tot derving van belastingontvangsten leiden of op andere wijze van invloed zijn op het lastenbeeld. Bij voorstellen voor fiscale maatregelen in de vorm van een belastinguitgave op het beleidsterrein van een departement wordt gebruik gemaakt van het Toetsingskader Belastinguitgaven (bijlage 6). Dit toetsingskader wordt in de beleidsbrief opgenomen.
- Een bijlage voor Wonen en Rijksdienst met informatie over het verloop van de apparaatsuitgaven, een toelichting op significante mutaties en schuiven tussen programma en apparaat. Onder apparaatsbudget wordt verstaan: 1) de personele en materiële uitgaven op het apparaatsartikel (artikel 40), 2) de bijdragen aan agentschappen en 3) de bijdragen aan ZBO's en RWT's.

Normaliter kunnen middels de beleidsbrief ook claims voor beleidsintensiveringen ingediend worden bij de minister van Financiën, waarvoor binnen het eigen budget geen dekking gevonden kan worden. Gezien de huidige economische en financiële ontwikkelingen en de bezuinigingsopgave van het kabinet zal voor beleidsmatige claims weinig tot geen ruimte zijn. De beleidsbrief aan het ministerie van Financiën heeft ook dit jaar het karakter van een uitvoeringsbrief.

Begin maart vindt in de Bestuursraad besluitvorming plaats over welke onderdelen worden opgenomen in de beleidsbrief, die de bewindspersonen wordt voorgelegd.

Allocatieve weging

Na afronding van de kabinetsbesluitvorming over de beleidsbrief (medio april 2014) is duidelijk welke knelpunten uit de beleidsbrief generaal worden gecompenseerd en welke knelpunten alsnog binnen de kaders van de EZ-begroting dienen te worden opgelost.

Over deze resterende "majeure" knelpunten zal door de Bestuursraad worden besloten in hoeverre die concernbreed moeten worden opgevangen of door de budgethouders binnen de eigen begrotingsartikelen. Deze besluitvorming is de zogenaamde "allocatieve weging" en zal in mei worden afgerond. Bij de allocatieve weging worden de voorstellen die volgens de budgethouders niet binnen de betrokken budgetten kunnen worden opgelost, collectief gewogen.

Het budgettaire beeld van de allocatieve weging wordt, samen met een advies van FEZ, ter besluitvorming voorgelegd aan de Bestuursraad en daarna aan de bewindslieden. Op basis van deze besluitvorming staan de budgettaire kaders voor het uitvoeringsjaar 2014 en de begroting 2015 vast.

Kasramingen op openstaande verplichtingen

FEZ zal, samen met de dienstonderdelen, bezien in hoeverre de huidige kasramingen aansluiten bij de verwachte uitfinanciering van de openstaande verplichtingen. Dit geldt zowel voor het instrumentarium dat door het kerndepartement wordt uitgevoerd, als het instrumentarium dat bij de

uitvoerende diensten belegd is. Op basis van deze inventarisatie kan FEZ, waar nodig, middels kasmanagement de kasraming beter afstemmen op de uitfinancieringsbehoefte. Tevens zal deze informatie benut worden voor de allocatieve weging. Houdt u er hierbij rekening mee dat de mogelijkheid voor herschikkingen beperkt wordt door de aanwezige ruimte binnen de totale uitgavenbegroting van EZ.

HGIS-voorstellen

Aangezien de HGIS wordt gecoördineerd door het ministerie van Buitenlandse Zaken, doorlopen de HGIS-voorstellen een apart traject. Deze voorstellen moeten eveneens uiterlijk 3 februari 2014 bij FEZ worden ingediend en worden in een aparte uitvoeringsbrief 14 maart 2014 ingediend bij Buitenlandse Zaken.

Begrotingsbeleid

De gang van zaken rond de budgettaire besluitvormingsmomenten is vervat in het begrotingsbeleid dat door FEZ is opgesteld. Hierin zijn onder andere de begrotingsregels van het kabinet vertaald naar de situatie van het departement en zijn de rollen en taken van FEZ en de budgethouders m.b.t. de budgettaire besluitvorming beschreven. In deze notitie zijn ook de criteria opgenomen die FEZ hanteert ten behoeve van de beleidsbrief en de allocatieve weging. U kunt het begrotingsbeleid vinden op het intranet van EZ, onder Financieel/Begroting EZ/Algemeen.

2. Invulling apparaattaakstelling Regeerakkoord Rutte II

In het Regeerakkoord Rutte/Asscher (Rutte II) is een ombuiging van € 1,1 mld structureel als apparaattaakstelling opgenomen. Het aandeel voor EZ hierin bedraagt € 34 mln in 2016, € 76 mln in 2017 en vanaf 2018 € 93 mln structureel. Deze is pro forma en op hoofdlijnen naar rato van de budgettaire omvang in de begroting EZ 2014 verwerkt. Inmiddels hebben de trekkers van de twee sporen rapportages opgesteld met voorstellen voor maatregelen waarmee de taakstelling kan worden ingevuld. In januari en februari vind nadere toetsing en uitwerking plaats. De specifieke toedeling van de taakstelling Rutte II per onderdeel, moet uiterlijk bij voorjaarsnota 2014 verwerkt worden in de begroting.

3. De overige voorstellen voor reguliere begrotingsmutaties

"Overige reguliere begrotingsmutaties" zijn verschuivingen tussen artikelen of artikelonderdelen, verschuivingen tussen jaren en andere ramingsbijstellingen. Tezamen met de niet gehonoreerde voorstellen uit de beleidsbrief en de problematiek uit de allocatieve weging, vormen zij het geheel van mutaties dat binnen het EZ-kasplafond moet worden ingepast. Hierbij dienen ook de mutaties in de ontvangstenramingen te worden meegenomen. Uitgangspunt is dat de reguliere begrotingsmutaties "going concern" zijn en geen grote (beleidsmatige) herschikkingen bevatten. Ook dienen deze van een deugdelijke dekking en toelichting te zijn voorzien. Alle reguliere begrotingsmutaties voor de Voorjaarsnota 2014 moeten uiterlijk 28 februari 2014 bij FEZ worden ingediend en voor de begrotingsvoorbereiding uiterlijk 3 mei.

**Directie Financieel
Economische Zaken**

Kenmerk
FEZ / 13218423

Voor het opstellen van de begroting 2015 ontvangt u in januari nog een separate
aanschrijving in combinatie met de aanschrijving voor de suppletoire begroting bij
de Voorjaarsnota.

Bijlage 1: Format voor wijzigingsvoorstellen Begrotingsvoor

Begrotingsartikel				
Artikelonderdeel				
Instrument				
Budgettaire gevolgen (in € 1 000)				
Huidig budget	2014	2015	2016	
Verplichtingen				
Kas				
Voorstel mutatie				
Verplichtingen				
Kas				
Beleidsmatige onderbouwing		Beleidsdoel		
Omschrijving van het probleem dat hiermee wordt opgelost (waarom wordt geclaimd?).				
Welk effect wordt concreet beoogd?				
Heeft ex-ante beleidsonderzoek plaats gevonden? Zo ja, wat zijn de uitkomsten?				
Is sprake van een groot politiek belang en hoe verhoudt de mutatie zich tot: <ul style="list-style-type: none">• EZ-prioriteiten?• het Regeerakkoord?• overig bestaand beleid?				
Betreft het maatregelen/kosten die gevolg zijn van bijvoorbeeld wens Tweede Kamer, besluit Europese Unie of kabinet.				

Voorgenomen actie	
Instrumentatie: gaat het om het aanpassen van een bestaand instrument, om een nieuw op te zetten instrument en/of om inzet van extra menskracht?	
Wat gaat EZ concreet doen? Om welke concrete extra/nieuwe producten/activiteiten gaat het?	
Om wat voor type instrument gaat het?	
Welke voorbereiding is hiervoor nodig?	
Is de inzet tijdelijk of structureel?	
Waarom moet dit nu gebeuren?	
Kosten	
Geef een onderbouwing van het geclaimde bedrag in termen van pxq.	
Geef een onderbouwing van het aantal fte dat met deze claim gemoeid is.	
Betreft het een tegenvaller of een beleidsintensivering?	
Zijn de kosten voor EZ onvermijdelijk?	
Ligt generale compensatie in de rede? Zo ja, waarom?	
Indien geen generale compensatie: Zijn de mogelijkheden voor alternatieve dekking, binnen het budget van de betreffende budgethouder, voldoende onderzocht en is het onredelijk dat de kosten zelf door de betreffende budgethouder worden gedekt?	
Is het voorstel in lijn met eventuele eerdere afspraken en de (budgettaire) historie?	

Bijlage 2: Belangrijkste deadlines

Voorjaarsbesluitvorming en allocatieve weging

Deadline	Actie	Actor
januari 2014	Inventarisatie claims binnen DG's/directies	DG's/Staven/ Diensten/Agentschappen
3 februari 2014	Aanleveren claims/knelpunten bij FEZ	DG's/Staven/ Diensten/Agentschappen
3 februari 2014	Indienen aanvragen leenfaciliteit agentschappen	Agentschappen
3 - 21 feb 2014	Beoordelen claims door FEZ en opstellen beslisnota ten behoeve van beleidsbrief.	FEZ
begin maart 2014	Bespreken beslisnota beleidsbrief in Bestuursraad	FEZ/BR
begin maart 2014	Voorleggen concept beleidsbrief aan Bewindslieden	FEZ
14 maart 2014	Indienen beleidsbrief bij Minister van Financiën	FEZ
14 maart 2014	Indienen HGIS-beleidsbrief bij Minister van Buitenlandse Zaken	FEZ
14 maart – medio april 2014	Ambtelijk en zo nodig bilateraal overleg met Financiën (SG EZ / DG Rijksbegroting)	FEZ
medio - eind april 2014	Kaderbriefbesluitvorming kabinet (Besluitvormingsmemorandum)	FEZ/AEP
begin mei 2014	Allocatieve weging in Bestuursraad	FEZ/BR

Bijlage 3: Contactpersonen FEZ

In onderstaand overzicht treft u de contactpersonen binnen FEZ aan.

Naam	Portefeuille	Telefoon
<i>FEZ coördinatie:</i>		
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
<i>FEZ DG-coördinatoren:</i>		
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
<i>FEZ begrotingsadviseurs:</i>		
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

Bijlage 4



Ministerie van Financiën

Aanvraag

Leenplafonds batenlastendienst-
agentschap

Dit moet worden opgestuurd naar
Ministerie van Financiën
De directeur van de Inspectie der Rijksfinanciën
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Gegevens

Naam | _____
E-mailadres | _____ Telefoon | _____

Specificatie van bedragen, looptijden en categorieën van activa

Looptijd (in jaren)	Omschrijving/activacategorie	Bedrag per begrotingsjaar					
		t -1	t	t+1	t+2	t+3	t+4
		€	€	€	€	€	€
		€	€	€	€	€	€
		€	€	€	€	€	€
		€	€	€	€	€	€
		€	€	€	€	€	€
		€	€	€	€	€	€
Totaal		€	€	€	€	€	€
Kwalitatieve onderbouwing in bijlagen meegestuurd		ja nee	ja nee	ja nee	ja nee	ja nee	ja nee

Ondertekening

Ondergetekenden verklaren dat deze aanvraag is verricht met inachtneming van de bepalingen in de Regeling agentschappen.

Plaats | _____ Datum | _____

De directeur van het agentschap

Handtekening | _____

Plaats | _____ Datum | _____

De directeur Financieel-economische Zaken

Handtekening | _____

Toelichting behorende bij aanvraagformulier leenfaciliteit agentschap

Algemeen

Voor het aanvragen van leenplafonds voor zowel reguliere leningen als voor initiële leningen dient dit formulier gebruikt te worden. Dit aanvraagformulier is niet van toepassing voor leningaanvragen in verband met investeringen in huisvesting door de Rijksgebouwendienst. Daarom zijn aparte afspraken gemaakt met de Rijksgebouwendienst.

Verskil in aanvragen

Bij de aanvraag van plafonds voor initiële leningen dient u dit duidelijk op het formulier te melden. Indien u leenplafonds aanvraagt voor reguliere- en initiële leningen dient u dit via twee aparte formulieren aan te vragen.

Looptijd

In principe is iedere gewenste looptijd mogelijk. Het vooringevulde aantal jaren moet meer worden gezien als voorbeeld, dan een verplicht of maximaal aantal mogelijke jaren. De looptijd van een lening moet altijd overeenkomen met de economische levensduur van het onderliggend actief. Bij conversieleningen zullen over het algemeen alle looptijden – in de regel van 1 t/m 10 jaar – worden aangevraagd, omdat over het algemeen in alle voorgaande jaren activa zijn aangekocht.

Omschrijving/activacategorie

Bij de omschrijving/categorie zijn de meest gebruikelijke aanduidingen (grond/terreinen; gebouwen; verbouwingen; inventaris/installaties; vervoermiddelen; hardware en software; overige materiële vaste activa; immateriële vaste activa). Indien van een bepaalde categorie activa wordt aangeschaft met verschillende looptijden, dan behoort die categorie 2 maal op het formulier gezet te worden met de respectievelijke combinatie.

Bedragen

De gewenste bedragen per looptijd moeten in euro's worden gespecificeerd. Een bedrag van € 1 mln. moet dus worden opgenomen als: 1.000.000 en een afgeronde investering van € 1,4 mln. moet bijvoorbeeld gepreciseerd worden als € 1.437.010.

Begrotingsjaar

De hernieuwde aanvraag voor het leenplafond in het uitvoeringsjaar wordt aangeduid met 't-1'. Het ontwerpbegrotingsjaar is het jaar 't'.

Kwalitatieve onderbouwing

Bij beantwoording van deze vraag wordt aangegeven of er naast de cijfermatige ook een inhoudelijke onderbouwing is meegestuurd, waaruit nut en noodzaak van geplande investeringen is af te leiden.

Toetsingskader risicoregelingen

Kader van het Ministerie van Financiën, Directie Begrotingszaken, afdeling BBL. Februari 2012.

Bij invoering van nieuwe garanties en leningen (regelingen) en bij aanpassingen of evaluatie van bestaande regelingen wordt gebruik gemaakt van het onderstaande Toetsingskader risicoregelingen. Dit toetsingskader wordt opgenomen in de beleidsbrief. In uitzonderingssituaties waarin dergelijke nieuwe regelingen niet kunnen wachten tot de eerstvolgende beleidsbrief, geldt dat voorstellen in ieder geval langs de ministerraad gaan -gegezel van het ingevulde toetsingskader en de uitkomsten worden meegestuurd.

Nieuwe garanties en leningen (regelingen) en de aanpassingen in bestaande regelingen zijn altijd onderdeel van de (integrale) besluitvorming in de ministerraad bij het hoofdbesluitvormingsmoment. Aangezien garantieregelingen onder het voorafgaand toezicht vallen van de Minister van Financiën worden voornemens tot het opzetten van (aanpassingen in) garantieregelingen in een zeer vroeg stadium kenbaar gemaakt aan het Ministerie van Financiën, DG Rijksbegroting. Onderstaande elementen uit het garantiebeleid (toetsingskader, beprijzing en evaluatiecyclus) krijgen daardoor in samenwerking met Financiën expliciet invulling. Alle onderdelen uit het toetsingskader moeten worden beargumenteerd cq. toegelicht, waar mogelijk gebruikmakend van onafhankelijk advies cq. deskundigheid. Doel is vooral om te dwingen tot een heldere afweging over risicoregelingen. Exacte criteria zijn hierbij vooraf niet te geven, maar moeten per regeling zoveel mogelijk worden ingevuld en gekwantificeerd.

1. Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid?

Is dit probleem nog actueel? Wat is de oorzaak van het probleem?

2. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen en waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau en niet op decentraal niveau?

Is de regeling a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt en/of b) het instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd? En heeft de regeling een beargumenteerde meerwaarde boven een kasstroom of subsidie?

3. Is er al een andere garantie/wet/regeling die de verplichting ex-/impliceert?

4. Is bekend wat de mogelijke effectiviteit van de betreffende risicoregeling is?

5. Wat zijn de risico's van de regeling?

a. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?

b. Wat is de inschatting van het risico op de aspecten waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?

c. Wat is het totaalrisico van de regeling?

d. Heeft de minister door middel van de gekozen institutionele inbedding van de regeling, ook als deze op afstand wordt uitgevoerd, voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's?

6. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker?

De premie wordt bij voorkeur bij de eindgebruiker van de garantie geheven en loopt via de departementale begroting naar het generale beeld (saldo). Indien inning bij de eindgebruiker niet mogelijk is (of wenselijk is) wordt de premie door het betreffende departement vanuit het specifieke budget afgedragen t.b.v. het generale beeld (saldo). De aan het generale beeld af te dragen premie wordt, na overleg met het vakdepartement, vastgesteld door het Ministerie van Financiën. Bij de beprijzing van risico's geldt de vuistregel dat deze kostendekkend (inclusief uitvoeringskosten) moeten zijn. Voor de jaarlijkse premiestelling wordt een voorschrift gehanteerd van 3% van de maximale blootstelling uit de voorgestelde regeling, tenzij aangetoond kan worden dat een andere premie gerechtvaardigd is. De premie die in rekening wordt gebracht aan de eindgebruiker valt onder de verantwoordelijkheid van het vakdepartement en maakt onderdeel uit van de reguliere budgettaire besluitvorming.

7. Wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

8. Wat is de einddatum van het risico?

Bij iedere nieuwe regeling, dan wel de aanpassing van bestaande regelingen, dient een einddatum van de regeling vastgelegd te worden.

9. Hoe wordt de informatie die nodig is om de evaluatie (periodiek en na afloop) van de regeling uit te kunnen voeren verkregen?

Iedere regeling dient de komende vier jaar langs de criteria uit het toetsingskader gehouden te worden. Deze periodieke toets heeft ten doel enerzijds het herbeziën van het nut en de noodzaak van de regeling (heroverweging), en anderzijds de actualisatie van de kwantificering van de risico's en de beprijzing (herwaardering). De periodieke toets wordt uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van het verantwoordelijke vakdepartement en het ministerie van Financiën. De coördinatie van deze periodieke toets ligt bij het ministerie van Financiën. Stap negen uit het toetsingskader ziet, in tegenstelling tot de overige stappen, op de periode na beëindiging van de regeling (ex-post). Daarnaast moet voor invoering of aanpassing van de regeling, duidelijk zijn welke informatie benodigd is om een goede evaluatie achteraf mogelijk te maken en hoe deze verkregen wordt.

oOo

Bijlage 6: Toetsingskader Belastinguitgaven

Algemeen

Bij voorstellen voor fiscale maatregelen in de vorm van een belastinguitgave op het beleidsterrein van een departement wordt gebruik gemaakt van het Toetsingskader Belastinguitgaven. Dit toetsingskader wordt opgenomen in de beleidsbrief. In uitzonderingssituaties waarin dergelijke fiscale maatregelen niet kunnen wachten tot het moment beleidsbrief, geldt dat voorstellen in ieder geval langs de ministerraad gaan -vergezeld van het ingevulde toetsingskader en de uitkomsten worden meegestuurd.

1. Is sprake van een heldere probleemstelling?

Er dient inzichtelijk gemaakt te worden waarom er sprake is van een beleidsprobleem, dat wil zeggen van een met overheidsbeleid te sturen probleem. Deze eerste stap valt in twee delen uiteen:

- Waarom is de overheid de meest aangewezen partij? Duidelijk moet worden waarom oplossingen vanuit markt en/of samenleving (alleen) blijikbaar te kort schieten. Als dit laatste bijvoorbeeld voortvloeit uit een informatievoorsprong die de overheid heeft ten opzichte van marktpartijen dient deze voorsprong van de overheid hard te worden gemaakt. Op zelfde wijze dienen andere argumenten voor overheidsinterventie te worden beargumenteerd.
- Waaruit bestaat het probleem en hoe verhoudt dit zich tot het beleidsterrein van het betrokken departement? Hieruit moet duidelijk worden waarom een departement dit probleem tot zijn beleidsterrein rekent.

2. Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?

Als duidelijk is dat de overheid een taak heeft bij genoemd beleidsprobleem moet er een te bereiken doel worden gedefinieerd. De zogenoemde SMART-criteria zijn hierbij leidend: specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch en tijdgebonden. Deze criteria moeten zoveel mogelijk kwalitatief en kwantitatief worden ingevuld om zodoende ook achteraf te kunnen evalueren of, hoe en wanneer het doel verwezenlijkt is.

3. Kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is?

Ter realisering van het geformuleerde overheidsdoel bestaat de keuze tussen financiële en niet financiële instrumenten. Gemotiveerd moet worden waarom voor een van beide is gekozen. De keuze voor een financieel instrument dient in te gaan op in elk geval de volgende vragen:

- Kan aangetoond worden waarom niet financiële alternatieven inferieur zijn, bijvoorbeeld te zwaar (sancties) of juist te licht (bijvoorbeeld voorlichting)?
- Hoe verhouden zich de kosten van een financieel instrument met die van de niet-financiële instrumenten?
- Welk gedrag probeert de financiële maatregel te sturen en langs welke kanalen kan genoemd instrument dit gedrag beïnvloeden («incentivestructuur»)?

4. Kan worden aangetoond waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing?

Binnen de groep financiële instrumenten bestaat de keuze uit een heffing en een subsidie. Een gemotiveerde afweging moet de keuze tussen beide expliciet maken. Duidelijk moet worden waarom gewenst gedrag effectiever valt te stimuleren door gewenst gedrag fiscaal te bevoordelen dan door ongewenst gedrag te benadelen via een heffing. «Bewijzen» uit (bestaand of nieuw) onderzoek kunnen worden gebruikt om dit aan te tonen; maar ook andere criteria zijn denkbaar.

5. Kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie?

Zowel bij belastinguitgaven als bij directe uitgaven dienen algemeen geldende begrotingsregels te worden betracht. Voor de directe uitgaven betekent dit dat de subsidie moet worden ingepast in de uitgaven onder het uitgavenkader. Voor belastinguitgaven vereisen begrotingsregels dat de werking van de automatische stabilisatoren niet wordt belemmerd.

De afweging tussen fiscale en niet-fiscale uitgaven gaat in elk geval in op de volgende criteria:

- Doelgroepbereik
- Uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid
- Kosteneffectiviteit
- Eenvoud
- Inpasbaarheid in fiscale structuur
- Budgettaire beheersbaarheid

Deze criteria dienen zoveel mogelijk cijfermatig ingevuld te worden. Gelet op het kwantitatieve karakter van vooral de eerste criteria lijkt dit vooral bij deze criteria goed mogelijk.

6. Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?

Vooraf dient in elk geval het volgende duidelijk gemaakt te worden.

- a. Wat wil men gaan evalueren, dat wil zeggen wat zijn kernelementen hierbij?
- b. Hoe wordt evaluatie uitgevoerd, dat wil zeggen welke waarderingscriteria en waarderingsmethoden?
- c. Hoe vaak gaat men evalueren (minimaal eens per vijf jaar)?

De evaluatie zelf moet alle hierboven genoemde stappen omvatten. Als bij de evaluatie blijkt dat de regeling niet meer aan één of meer van de gestelde toetsingselementen voldoet, is aanpassing of afschaffing van de maatregel geboden.