

Vergaderjaar 2016–2017

**31 935**

## **Beleidsdoorlichting Financiën**

**Nr. 35**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 november 2016

Hierbij stuur ik u de beleidsdoorlichting van een deel van artikel 3 van begroting IX, Financieringsactiviteiten publiek-private sector met daarbij het oordeel van de onafhankelijke deskundigen<sup>1</sup>. De beleidsdoorlichting richt zich op het deel van artikel 3 dat bij het IBO Staatsdeelnemingen (2013) niet aan bod is gekomen, namelijk op de wijze waarop en mate waarin de Minister van Financiën een verantwoorde en doelmatige besteding van overheidsmiddelen stimuleert en regisseert. Dit omvat onder andere de verantwoordelijkheid voor het beleid omtrent DBFM(O), financiële zekerheidstelling bij kernreactoren en de veiling van telecomfrequenties. De beleidsdoorlichting beslaat de periode 2010 tot en met 2015.

In deze beleidsdoorlichting staat centraal de ambitie van het Rijk om een optimaal financieel resultaat te bereiken bij de realisatie van publieke doelen. Met name bij overheidsinvesteringen waarbij samenwerking met de markt plaatsvindt. Het kabinet wil value for money realiseren: meer kwaliteit en/of lagere kosten. Essentiële voorwaarden hiervoor zijn transparante en verantwoorde besluitvorming vooraf én goed contractmanagement tijdens de uitvoering. Een goed voorbeeld hiervan is de besluitvorming over en uitvoering van geïntegreerde contractvormen, zoals D(esign)-B(uild)-F(inance)-M(aintain)-O(perate). DBFM(O) is één van de middelen om meer kwaliteit en/of lagere kosten te bereiken bij onder meer infrastructurele en huisvestingsprojecten van de rijksoverheid.

Voor transparante en verantwoorde besluitvorming beschikt het Rijk over een aantal analyse-instrumenten («meerwaardetoetsen»<sup>2</sup>) om de meest geschikte uitvoeringsvorm te kiezen bij overheidsprojecten. Het gaat daarbij om een transparante vergelijking van alternatieven opdat optimalisatiekansen geïdentificeerd worden. Zo is de publieke businesscase een analyse-instrument om de financiële consequenties van een

<sup>1</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>2</sup> De publieke businesscase, de Publiek-Private Comparator (PPC), de Publieke Sector Comparator (PSC) en Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA)

beleidskeuze voor de rijksoverheid inzichtelijk te maken. Een businesscase kan ook dienen als managementinstrument om gedurende de looptijd de uitvoering te monitoren en sturen alsmede om de consequenties van keuzes en wijzigingen inzichtelijk te maken. Ook is voor een succesvolle uitvoering en goede projectbeheersing belangrijk dat bedrijfseconomische principes worden toegepast bij de besluitvorming en tijdens de uitvoering. Inmiddels passen steeds meer departementen deze principes toe. Deze principes betreffen onder meer het inzichtelijk maken van levensduurkosten («life cycle costing»), risicowaardering en -management alsmede prestatie meting en toepassing van prestatieprikkels.

Overheidsinvesteringen vinden plaats in een netwerk van organisaties met verschillende belangen. Zoals ook beschreven in de beleidsdoorlichting levert het Ministerie van Financiën daarbinnen bedrijfseconomische expertise om in samenwerking met het verantwoordelijke departement een verantwoorde en doelmatige besteding van overheidsmiddelen te realiseren. Het werkgebied van Financiën betreft de beleidsdoelen en terreinen van andere departementen. Aangezien de uitkomst van besluitvorming afhankelijk is van vele factoren is het niet mogelijk om het effect van de inzet van Financiën exact te meten. De uitgevoerde beleidsdoorlichting geeft aan dat dit één van de redenen is dat er is gekozen om onderzoek te doen aan de hand van een aantal casestudies.

Uit deze casestudies blijkt dat inzet van bedrijfseconomische expertise alsmede toepassing van businesscases én bedrijfseconomische principes leiden tot meer transparantie, kostenbewustzijn en betere prikkels. Door middel van een brede mix van instrumenten, activiteiten en (interdepartementale) regels/afspraken stimuleert Financiën dat departementen op zoek gaan naar meer kwaliteit en/of lagere kosten bij hun investeringen. Hiertoe worden mensen met de juiste kennis, instrumenten en wet- en regelgeving ingezet. Financiën fungeert binnen het Rijk als spil en deelt en verspreidt expertise tussen verschillende onderdelen van het Rijk.

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door de directie Financieringen van Financiën. Om de objectiviteit van de beleidsdoorlichting te waarborgen is een stuurgroep ingesteld met daarin vertegenwoordiging van de bij de onderzochte cases betrokken vakdepartementen alsmede de directies IRF en FEZ van Financiën. Verder zijn interviews gehouden met betrokken departementen.

Prof. dr. Raymond Gradus en dr. Tjerk Budding van de Vrije Universiteit Amsterdam hebben als onafhankelijke deskundigen hun oordeel over de beleidsdoorlichting gegeven. Dit oordeel is als bijlage bijgevoegd. In dit oordeel staat dat zij de conclusie van de beleidsdoorlichting delen dat de inzet van middelen en instrumenten heeft bijgedragen aan de beleidsdoelstelling en daarmee doeltreffend is. Ook gaan zij in op de toetsing van de beleidseffectiviteit aan de hand van vier casussen en geven zij aan dat deze casussen representatief zijn. Verder geven zij in overweging om de (bedrijfseconomische) expertise van Financiën ook ter beschikking te stellen aan andere departementen. Daarnaast zou volgens hen een (verplichte) toepassing van de Handleiding Publieke Businesscase bij projecten boven een bepaald bedrag behulpzaam kunnen zijn bij een verbetering van de doelmatigheid door toepassing van bedrijfseconomische principes. Deze suggestie zal worden meegenomen in het vervoltraject dat hieronder is beschreven. Ten slotte schrijven zij dat er alleszins reden is om het DBFM(O)-instrumentarium uit te rollen naar decentrale overheden, zorg- en onderwijsinstellingen. Ten aanzien van dit punt ziet het kabinet ook potentiële meerwaarde. Het Rijk is desgewenst bereid om decentrale partijen hierbij te faciliteren alsmede kennis en expertise ter beschikking te stellen. Bestuurders van scholen, zorginstel-

lingen, gemeenten en provincies zijn echter autonoom en verantwoordelijk voor hun eigen projecten. Het is daarom aan hen om te beslissen of zij DBFM(O) willen toepassen. Het is hun keuze of zij net als het Rijk de voordelen van DBFM(O) optimaal willen benutten met het oog op betere dienstverlening aan de burger tegen lagere kosten.

In de beleidsdoorlichting wordt ook ingegaan op een 20% besparingsvariant. Normaal gesproken richt een beleidsdoorlichting zich op een artikel(deel) waarbij sprake is van substantiële beleidsuitgaven. Bij artikel 3 is dit echter niet het geval. Met het deel van artikel 3 dat in deze beleidsdoorlichting centraal staat zijn jaarlijks circa € 0,2 mln. aan programma-uitgaven gemoeid en € 1,2 mln. aan apparaatuitgaven. Een besparing van 20% zijnde circa € 0,3 miljoen per jaar betekent effectief een verkleining van de formatie met 2,5 VTE. Dit zou betekenen dat het Ministerie van Financiën minder capaciteit zou hebben om een verantwoorde en doelmatige besteding van overheidsmiddelen te stimuleren en regisseren. Als gekort zou worden op de formatie dan zal een afweging over de invulling hiervan plaatsvinden in het kader van prioriteitstelling. Criteria hiervoor zijn onder meer het politieke en financiële belang van dossiers en projecten evenals de mate waarin Financieringen impact kan hebben. In bijlage 8 van de beleidsdoorlichting is een overzicht gegeven van de taken en met een inschatting van de capaciteit van Financieringen die benodigd is om deze taken uit te voeren

Het kabinet vindt het belangrijk dat besluitvormingsinstrumenten en bedrijfseconomische principes structureel worden toegepast bij overheidsprojecten. Goede verankering hiervan binnen de desbetreffende vakdepartementen daarbij cruciaal. In dit verband is verdere verbetering mogelijk in de toekomst. Er is een duidelijke behoefte in het vooraf inzichtelijk maken van de kwaliteit en te verwachten kosten. Zo heeft bijvoorbeeld ook de Studiegroep Begrotingsruimte in haar recente rapport<sup>3</sup> geconstateerd dat er onvoldoende inzicht is in de afweging tussen kosten en kwaliteit op het moment dat (investerings)beslissingen genomen worden.

Het kabinet onderschrijft de hoofdconclusie van de beleidsdoorlichting dat Financiën succesvol een optimaal resultaat bij de realisatie publieke doelen heeft gestimuleerd en dat meerwaarde is gecreëerd. Zo constateert het kabinet op basis van het onderzoek in de beleidsdoorlichting dat bij dossiers zoals DBFM(O), de verdeling van telecomfrequenties en financiële zekerheid van de ontmanteling van kernreactoren de inzet van bedrijfseconomische expertise, businesscases en bedrijfseconomische principes veel geld en/of extra kwaliteit heeft opgeleverd voor het Rijk.

Het kabinet merkt op dat de meerwaarde van Financiën het grootst is geweest op beleidsterreinen waarbij vooraf heldere afspraken zijn gemaakt met departementen. Dit is bijvoorbeeld het geval geweest bij DBFM(O), waarbij afspraken zijn gemaakt over businesscases en bedrijfseconomische principes, die stap voor stap geïnternaliseerd zijn binnen de beleidsdepartementen. Voor een succesvolle internalisering is het belangrijk dat departementen overtuigd raken van de toegevoegde waarde hiervan. Dit is een proces van stimuleren, adviseren en in lichte mate opleggen. Dit bewustwordingsproces is bij DBFM(O) versneld door het verplicht stellen van een businesscase in de vorm van een Publiek Private Comparator (PPC) om de financiële consequenties van verschillende contractvormen door te rekenen. Mede hierdoor is bij infrastructurele en huisvestingsprojecten van het Rijk het najagen van een optimaal resultaat verankerd binnen de eigen organisatie van de departementen.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2015/2016, 34 300, nr.74, 15<sup>e</sup> rapport studiegroep begrotingsruimte

Op andere terreinen en projecten dan DBFM(O) zijn bedrijfseconomische principes en het gebruik van businesscases nog niet structureel verankerd.

Het kabinet ziet bij overheidsinvesteringen in het algemeen een mogelijkheid om meer value for money te realiseren. Het kabinet steunt daarom de aanbeveling uit de beleidsdoorlichting om in de toekomst bij overheidsprojecten meer gestructureerd gebruik te maken van een analysemethodologie waarbij gebruik wordt gemaakt van bedrijfseconomische principes. Hierbij zal rekening worden gehouden met de analyse-instrumenten die nu al worden gebruikt, zoals de MKBA, PPC en gateway reviews. Tevens wordt aangemoedigd dat een analyse-instrument wordt gebruikt voor zowel de besluitvorming als voor monitoring en sturing gedurende de gehele looptijd van een overheidsproject. De analysemethodologie moet uiteraard voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen en verankerd worden binnen de organisatie van de vakdepartementen. Ook is het wenselijk dat op de correcte toepassing hiervan enige vorm van toezicht gehouden wordt. Het kabinet vindt het daarom verstandig om hierover interdepartementaal afspraken te maken, bijvoorbeeld over het stellen van eisen aan een businesscase en de toepassing daarvan. In de komende periode zal Financiën hierover in overleg treden met betrokken departementen om concrete stappen te zetten naar verdere verbetering van de besluitvorming en uitvoering van overheidsinvesteringen door middel van analyse-instrumenten en bedrijfseconomische principes. De Tweede Kamer zal over de uitkomsten hiervan uiterlijk medio 2017 worden geïnformeerd.

Het kabinet bereidt momenteel voorstellen voor in het kader van een Nederlandse financieringsinstelling. Een van de daarbij gesignaleerde problemen is dat projectontwikkeling achterblijft. Dit komt mede doordat er te weinig expertise is en deze vaak versnipperd is ingeval deze wel aanwezig is. Als de voorstellen verder zijn uitgekristalliseerd zal nader worden bezien waar en hoe de aanwezige bedrijfseconomische expertise binnen het Rijk, zoals in de beleidsdoorlichting beschreven, ook bij een Nederlandse financieringsinstelling toegevoegde waarde kan hebben.

De overige aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting worden ook onderschreven door het kabinet. Financiën zal deze oppakken zoals eerdere betrokkenheid bij projecten en verduidelijking van de interne rolverdeling binnen Financiën. In aanvulling op deze aanbevelingen zal Financiën haar bedrijfseconomische expertise blijven delen en verspreiden.

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