

Vergaderjaar 2018–2019

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 145

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juni 2019

Het verkrijgen van meer inzicht in de toegevoegde waarde van beleid is één van de prioriteiten van dit kabinet en daarom is het kabinet de operatie Inzicht in Kwaliteit gestart. Meer inzicht in de toegevoegde waarde van beleid begint aan de voorkant met de beleidsvoorbereiding: door vooraf duidelijke doelen te stellen en toe te lichten welke kosten en effecten worden verwacht kan de Kamer een goed geïnformeerd debat voeren over beleidskeuzes. Door ook een evaluatieparagraaf op te nemen investeren we in een lerende overheid die beleid continu verbetert en waar nodig bijstuurt op basis van nieuwe inzichten uit evaluatieonderzoek en de praktijk. Dat is niet alleen in het belang van de controlefunctie van de Tweede Kamer, maar vooral ook voor het lerend vermogen van het Rijk zelf.

De Aanvullende Post-procedure en de toepassing van artikel 3.1 uit de Comptabiliteitswet 2016 (hierna: CW 3.1) zijn twee belangrijke bouwstenen voor een goede beleidsvoorbereiding en het lerend vermogen van het Rijk. In het AO «Rijksbrede ontwikkelingen in begroten en verantwoorden» op 14 februari 2019 (Kamerstuk 31 865, nr. 129) heb ik toegezegd om voor het voorjaarsnotadebat een brief te sturen over de navolgbaarheid van middelen van de Aanvullende Post en de toepassing van CW 3.1. Deze belofte kom ik middels deze brief na.

Navolgbaarheid van middelen op de Aanvullende Post

In het Regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) is besloten om intensiveringen die nadere uitwerking behoeven op de Aanvullende Post van het Ministerie van Financiën te boeken in afwachting van concrete en doelmatige beleidsvoorstellen. De Aanvullende Post-procedure die hieruit is voortgekomen is een intern ambtelijk instrument waar door het gebruik van bestedingsplannen tot nieuwe beleidsvoorstellen wordt gekomen met heldere doelstellingen, verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid, en een duidelijke evaluatieparagraaf.

Naar aanleiding van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer (AR) «Zicht op extra geld kabinet-Rutte III» (Kamerstuk 34 700, nr. 63) stelde u tijdens het AO van 14 februari (Kamerstuk 31 865, nr. 129) vragen over de navolgbaarheid van de regeerakkoordmiddelen. De AR concludeert onder andere dat de verwerking van de extra uitgaven in de begrotingshoofdstukken lastig te volgen is.

Momenteel wordt de Kamer op de volgende manieren geïnformeerd over de overboeking van de middelen uit de Aanvullende Post: bij elke budgettaire nota zit een bijlage met een overzicht van de Aanvullende Post-middelen en de overboekingen naar de verschillende begrotingshoofdstukken; middels de verticale toelichting worden de boekingen toegelicht; en via Kamerbrieven van de departementen en/of in departementale begrotingen wordt u ingelicht dat een overboeking plaatsvindt. Om de navolgbaarheid verder te verbeteren zal de bijlage bij de budgettaire nota's voortaan worden uitgebreid met een specificatie van de Aanvullende Post-middelen tot het niveau van begrotingsartikelen. De eerste nota waarin u dit heeft kunnen lezen is het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2018 (Kamerstuk 35 200, nrs. 1 en 2).

Tijdens het AO kwam ook de constatering van de AR aan bod dat de beleidsmatige onderbouwing van de extra middelen in Kamerstukken vaak beperkt is. De Kamer dient een onderbouwing bij alle beleidsvoorstellen te ontvangen conform de vereisten van CW 3.1. Vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid werk ik aan betere toepassing van CW 3.1 in den brede, en daarover informeer ik u in de rest van deze brief.

Artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet

Sinds januari 2018 kent de Comptabiliteitswet een aangepast artikel 3.1 dat een belangrijke bouwsteen kan zijn voor zowel goede beleidsvoorbereiding als lerend vermogen – en de communicatie hierover naar uw Kamer. CW 3.1 verwacht van alle voorstellen, voornemens en toezeggingen een toelichting op nagestreefde doelstellingen, doeltreffendheid, doelmatigheid, beleidsinstrumentarium en financiële gevolgen.¹ Naar aanleiding van de motie van de leden Van Weyenberg en Dijkgraaf² is hier voor voorstellen die tot een substantiële beleidswijziging leiden ook de vereiste van een evaluatieparagraaf aan toegevoegd, waarin moet worden aangegeven of en hoe het voorstel zal worden geëvalueerd.

Als Minister van Financiën ben ik stelselverantwoordelijk voor de Comptabiliteitswet en daarmee voor de naleving van CW 3.1: dat ook daadwerkelijk een toelichting op de gevraagde aspecten gegeven wordt. Vakministers zijn verantwoordelijk voor hun eigen beleid en voor de inhoud van deze toelichting. Het parlement is de belangrijkste afnemer van de gevraagde toelichting en zal uiteindelijk, in debat met de betreffende vakminister, voor specifieke voorstellen moeten bepalen of de inhoud van de toelichting voldoende bevonden wordt.

Vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid heb ik tot nu toe twee stappen gezet om goede toepassing van CW 3.1 te bevorderen. Allereerst is, om departementen te ondersteunen bij de toepassing, in eerste instantie een tijdelijke schrijfwijzer gepubliceerd en zijn sinds november 2018 toelichtende teksten en voorbeelden over doeltreffendheid, doelmatigheid en de evaluatieparagraaf toegevoegd aan het IAK (www.naarhetai.nl). In het IAK zijn aan de hand van zeven centrale vragen alle relevante kwaliteitsaspecten opgenomen die bij een voorstel een rol kunnen spelen. Sinds de

¹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0039429/2018-01-01/#Hoofdstuk3>.

² Kamerstuk 34 725, nr. 8.

introductie van het IAK in 2011 moet elk voorstel voor beleid of regelgeving dat wordt voorgelegd aan het parlement een adequaat antwoord bevatten op deze 7 vragen³.

Daarnaast heb ik een eerste monitor uitgevoerd van voorstellen die in 2018 naar uw Kamer zijn gestuurd (Kamerstuk 31 865, nr. 126). Uit deze monitor bleek dat een goede toepassing van het artikel nog een leerproces is: de onderzochte beleidsvoorstellen waren vaak voorzien van doelstellingen en een uiteenzetting van beleidsinstrumenten, in het merendeel van de gevallen waren de financiële gevolgen voor het Rijk ook helder, maar toelichting op de nagestreefde doeltreffendheid en doelmatigheid bleek niet altijd aanwezig en dat geldt ook voor de evaluatieparagraaf.

Dat toepassing van CW 3.1 op een aantal aspecten nog niet volledig plaatsvindt heeft mijns inziens een aantal oorzaken. Belangrijke redenen zijn de relatieve onbekendheid met de vereisten van het artikel enerzijds en onduidelijkheid over het toepassingsbereik en vereisten aan de toelichting anderzijds. Hoewel de scope van het artikel zeer breed is, kan in de praktijk alleen een zinvolle toelichting gegeven worden op alle gevraagde aspecten als sprake is van een voorstel voor nieuw of gewijzigd beleid en/of uitvoering. Daarnaast is de aard en omvang van het voorgestelde beleid bepalend voor de inhoud van de toelichting die op de verschillende aspecten gegeven kan worden. Voor de evaluatieparagraaf geldt bijvoorbeeld dat de vraag welk type evaluatie maximale toegevoegde waarde heeft niet generiek te beantwoorden is, maar maatwerk vraagt afhankelijk van de specifieke kenmerken van het beleidsvoorstel. De vraag wanneer een toelichting naar aanleiding van CW 3.1 inhoudelijk goed genoeg is, is dan ook geen «afvinkexercitie», maar vraagt een afgewogen oordeel waarin de Kamer uiteindelijk het laatste woord heeft.

Vervolgstappen voor verdere verbetering

Om verdere verbetering van de toepassing van CW 3.1 te bevorderen, heb ik vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid de volgende drie acties in gang gezet. Allereerst zal mijn departement in haar reguliere toezichtrol voor de Rijksbegroting de komende tijd extra toezien op de toepassing van CW 3.1 op voorstellen met significante financiële gevolgen voor het Rijk en/of maatschappelijke sectoren. Daarbij richten we ons op voorstellen voor nieuw of gewijzigd beleid en/of uitvoering met significante financiële gevolgen waarover uw Kamer middels één of meerdere Kamerstukken kan worden geïnformeerd. Ik breng deze verplichting ook expliciet bij mijn collega's onder de aandacht in de ministerraad. Ik wil in deze toezichtrol in het bijzonder aandacht besteden aan de evalueerbaarheid van voorstellen. Idealiter lukt het om voor besluitvorming verschillende beleidsopties af te wegen op basis van bestaande kennis over de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid, maar in de praktijk is dit niet altijd eenvoudig. In deze gevallen vergroten wij ons lerend vermogen door wel helder te zijn over de manier waarop de kosten en effecten van een voorstel gemonitord en geëvalueerd zullen worden. Het streven daarbij is een zo goed mogelijk toelichting, met oog voor maatwerk per voorstel.

Ten tweede werk ik aan een tweede monitorrapportage voor uw Kamer waarin ik de toepassing van CW 3.1 monitor voor een steekproef van voorstellen met significante financiële gevolgen voor het Rijk en/of de maatschappij die in de periode december 2018 tot en met juni 2019 aan de

³ De 7 IAK vragen luiden: Wat is de aanleiding? Wie zijn betrokken? Wat is het probleem? Wat is het doel? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie? Wat is het beste instrument? Wat zijn de gevolgen?

Kamer zijn gestuurd. In deze monitor zal ik in het bijzonder aandacht besteden aan de onderbouwing en evaluatie van Aanvullende Post-middelen die zijn overgeheveld naar departementale begrotingen tussen december 2018 en juni 2019. De monitorrapportage ontvangt u in september 2019 als onderdeel van de tweede voortgangsrapportage van de operatie Inzicht in Kwaliteit.

Ten derde intensiveer ik de kennisdeling en interdepartementale uitwisseling rondom de toepassing van CW 3.1. Om maximaal te leren van praktijkervaringen en samen te werken aan verbetering is een interdepartementale werkgroep gestart om concrete voorstellen te bespreken. Daarnaast inventariseren we vanuit de operatie Inzicht in Kwaliteit ervaringen en lessen uit het buitenland met instrumentarium gericht op het beter onderbouwen en evalueren van nieuw beleid en wetgeving. Hierover zijn we ook voornemens te rapporteren in de voortgangsrapportage in september.

Ik heb vernomen dat de leden Snels en Sneller in hun functie als rapporteurs ook een onderzoek zijn gestart naar vijf beleidsvoorstellen en daarbij aandacht besteden aan de mate waarin de voorstellen voldoen aan CW 3.1; in hoeverre de betrokken ministeries bij deze beleidsvoorstellen aandacht hebben gehad voor dit artikel en in hoeverre de Tweede Kamer aandacht heeft gehad voor de naleving ervan. Ik kijk met interesse uit naar hun bevindingen omdat ik het verbeteren van de toepassing van CW 3.1 zie als een leerproces waarin ook aandacht vanuit de Kamer van grote waarde is. Met als uiteindelijke doel om de beleidsvoorbereiding en evalueerbaarheid van voorstellen verder te verbeteren en zo inzicht in de toegevoegde waarde van beleid te vergroten.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra