



Voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit

Bijlage 2 – Monitor CW 3.1

Operatie Inzicht in
Kwaliteit

Datum
27 september 2019

1. Introductie

Artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet (hierna: CW 3.1) verwacht sinds januari 2018 van alle voorstellen een toelichting op nagestreefde doelstellingen, doeltreffendheid, doelmatigheid, beleidsinstrumentarium en financiële gevolgen. De motie Van Weyenberg en Dijkgraaf vereist daarnaast een evaluatieparagraaf in voorstellen die tot een substantiële beleidswijziging leiden, waarin moet worden aangegeven of en hoe het voorstel zal worden geëvalueerd.¹

Departementen zijn verantwoordelijk voor de toepassing van CW 3.1. Het ministerie van Financiën monitort de naleving en ondersteunt ministeries in de toepassing via kennisdeling en interdepartementale uitwisseling. Het streven daarbij is een zo goed mogelijke toelichting en evaluatieparagraaf, met oog voor maatwerk per voorstel.

Dit is de tweede monitor van de toepassing van CW 3.1. Uit de eerste monitor, verschenen in februari 2019, bleek dat er nog ruimte voor verbetering was in de toepassing van de vereisten. Deze monitor start met nadere toelichting op deze monitor (paragraaf 2). In paragraaf 3 staan de belangrijkste bevindingen van deze monitor. Paragraaf 4 sluit af met de belangrijkste lessen en vervolgstappen.

2. Over deze monitor

In deze tweede monitor maken we de balans op voor alle voorstellen met significante financiële gevolgen die in de periode van december 2018 tot en met juni 2019 naar de Tweede Kamer zijn gestuurd. Een voorstel definiëren we daarbij als nieuw of gewijzigd beleid en/of uitvoering met significante financiële gevolgen, waarover de Kamer door middel van één of meerdere Kamerstukken is geïnformeerd.² We hebben daarbij specifiek gekeken naar de Aanvullende Post-middelen die in de onderzoeksperiode zijn overgeheveld naar departementale begrotingen.

De populatie aan voorstellen beslaat 44 voorstellen van 11 departementen: BZ, BZK, EZK, DEF, FIN, IenW, JenV, LNV, OCW, SZW en VWS. De omvang en aard van de voorstellen verschilt sterk, evenals de verdeling over departementen. Deze monitor kijkt op dit punt af van de eerste monitor: daarin werd gekeken naar 33 voorstellen die zijn aangedragen door departementen die in de periode van januari 2018 tot en met november 2018 naar de Kamer zijn gestuurd (n=33).

¹ Kamerstukken II 2016/17, 34725, nr. 8 (Motie Van Weyenberg/Dijkgraaf).

² In sommige gevallen wordt er ook verwezen naar stukken waarin nadere toelichting zal volgen op deelaspecten.

Per voorstel is in eerste instantie gekeken naar de volgende aspecten:

1. Is er een doelstelling geformuleerd;
2. Zijn de in te zetten beleidsinstrumenten toegelicht;
3. Zijn de financiële gevolgen (a) voor het Rijk en waar relevant (b) voor maatschappelijke sectoren toegelicht;
4. Is de nagestreefde doeltreffendheid toegelicht;
5. Is de nagestreefde doelmatigheid toegelicht;
6. Wordt er aangegeven of en hoe het voorstel wordt geëvalueerd? (motie van Weyenberg-Dijkgraaf)

Vervolgens is ook gekeken naar de kwaliteit van de toelichting om goede voorbeelden te identificeren.

3. Bevindingen van deze monitor

Meeste aspecten van CW 3.1 worden toegelicht

Alle bekeken voorstellen geven een toelichting op doelen en instrumenten, al zijn er wel verschillen in de mate waarin dit wordt gespecificeerd. Ook is er altijd sprake van een toelichting op de beoogde werking van het voorgestelde instrumentarium (nagestreefde doeltreffendheid). Een toelichting op nagestreefde doelmatigheid en de evaluatieparagraaf (of en hoe men het voorstel gaat evalueren) is in de meerderheid van de voorstellen aanwezig. Op beide punten laat deze tweede monitor lichte verbetering zien vergeleken met de eerste monitor. Toelichting op de nagestreefde doelmatigheid blijft een belangrijk verbeterpunt. Dat geldt nog sterker voor de evaluatieparagraaf. In iets meer dan de helft van de voorstellen wordt aangegeven of het voorstel wordt geëvalueerd; in 17 gevallen is ook het 'hoe' daarvan nader toegelicht.

Tabel 1 Toelichting op doelstelling, instrumenten, financiële gevolgen, doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatieparagraaf

	<i>Doelstelling</i>	<i>Instrumenten</i>	<i>Financiële gevolgen Rijk en evt. maatschappij</i>	<i>Doeltreffendheid</i>	<i>Doelmatigheid</i>	<i>Evaluatieparagraaf: OF</i>	<i>Evaluatieparagraaf: HOE</i>
<i>Ja</i>	44	44	43	44	35	24	17
<i>Nee</i>			1		9	20	27
<i>N=44</i>	44	44	44	44	44	44	44

Evaluatieparagraaf grootste verbeterpunt voor bijna alle departementen

De evaluatieparagraaf ontbreekt relatief gezien het vaakst in de toelichting. Dit geldt voor vrijwel alle departementen. Een reden die meerdere departementen in reactie geven voor het ontbreken van een evaluatieparagraaf is dat het daarvoor nog te vroeg is omdat het instrumentarium nog niet is uitgekristalliseerd. Dit betekent dat er in een volgende brief over het voorstel mogelijk wel een evaluatieparagraaf volgt. Verder valt op dat daar waar een evaluatieparagraaf ontbreekt er soms wel wordt voortgebouwd op eerdere evaluaties.

De vindbaarheid van toelichtingen is een punt van aandacht

Het feit dat over voorstellen vaak meerdere brieven naar de Kamer worden gestuurd maakt het soms lastig om de vereiste toelichtingen te vinden. Daarnaast zijn er geen vormvereisten voor Kamerbrieven, waardoor het soms lastig is om de gevraagde toelichting makkelijk terug te vinden. Dit geldt voornamelijk voor de toelichting op de nagestreefde doeltreffendheid en doelmatigheid. Toelichtingen kunnen bovendien onopgemerkt blijven omdat verwijzingen naar eerdere brieven over het voorstel soms ontbreken.

Voorbeelden van goede kwaliteit toelichtingen

Om de kwaliteit van de toelichting te bepalen is een inhoudelijke beoordeling nodig van wat we 'goed genoeg' vinden. Daarbij is de aard en omvang van het voorstel bepalend voor de inhoud van de toelichting die op de verschillende aspecten gegeven kan worden. De vraag wanneer een toelichting inhoudelijk 'goed genoeg' is, vraagt dus om een afgewogen oordeel waarin de Kamer uiteindelijk het laatste woord heeft. Deze tweede monitor bevat een aantal casussen die als goed voorbeeld kunnen dienen. Een aantal voorstellen, zoals de 'Garantieregeling kleinschalige wooninitiatieven' (VWS)³ en de 'Wet Vliegbelasting' (FIN)⁴, bevatte een goede toelichting op vrijwel alle aspecten. Andere voorstellen hadden op bepaalde aspecten een goede toelichting. We lichten hieronder een aantal voorbeelden uit van goede toelichtingen op deelaspecten.

Als het gaat om duidelijke *doelstellingen* springen voorstellen gericht op CO₂-reductie eruit, zoals het Klimaatakkoord, Klimaatbeleid voor de luchtvaart en de Wet op de Vliegbelasting. De brief met maatregelen op het gebied van autobelastingen bevat een goede toelichting op *nagestreefde doeltreffendheid*, onder andere door de voorziene import- en toezichtprocessen overzichtelijk in processchema's te plaatsen. Een goed voorbeeld van toelichting op *nagestreefde doelmatigheid* staat bijvoorbeeld in het voorstel 'van SDE+ naar SDE++' (EZK): technieken die worden doorgerekend voor de stimuleringsregeling duurzame energietransitie (SDE++) staan in het concept-Klimaatakkoord opgesomd in een indicatief overzicht dat rekening houdt met de verwachte subsidiebehoefte. Voorbeelden zijn hernieuwbare elektriciteit, en hernieuwbare warmte en groengas. Om geld te krijgen, moeten deze technieken met elkaar concurreren in termen van broeikasreductie per euro. De goedkoopste technieken krijgen vervolgens geld. Daarmee wordt de meeste CO₂-reductie per euro subsidie nagestreefd.

De *evaluatieparagraaf* is bij sommige voorstellen goed uitgewerkt en/of ingebed in een 'grotere' overkoepelende evaluatie die al eerder nader is toegelicht. Een goed voorbeeld is de uitgebreide evaluatieparagraaf van het uitvoeringsprogramma Circulaire Economie. Een ander voorbeeld is het VWS-beleid betreffende het *Programma Langer Thuis* bestaande uit verschillende actielijnen, waaronder zowel het voorstel Garantieregeling Kleinschalige Wooninitiatieven als het voorstel betreffende *E-health* vallen.⁵ Het programma omvat een uitgebreid monitoring & evaluatieplan, per actielijn uitgewerkt tot in indicatoren van prestaties en/of effecten.

Kwaliteit van de toelichting op nagestreefde doeltreffendheid en doelmatigheid en de evaluatieparagraaf blijft een aandachtspunt

Uit deze tweede monitor blijkt dat er ruimte is voor verbetering van de inhoudelijke toelichting, met name als het gaat om de nagestreefde doeltreffendheid en doelmatigheid. Hoewel alle voorstellen een toelichting

³ Tweede Kamer, 2018–2019, 35 000 XVI, nr. 116.

⁴ Tweede Kamer, 2018–2019, 35 205, nr. 3.

⁵ www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/06/15/programma-langer-thuis.

bevatten op doeltreffendheid, verschilt de kwaliteit daarvan sterk. Winst valt vooral te behalen in termen van een beknopte maar expliciete 'beleidstheorie', waarin de kern van veronderstelde 'schakels' – van instrumentarium tot aan de maatschappelijke doelstelling – staat vervat. Hierdoor wordt beleid niet alleen beter onderbouwd, maar ook beter evalueerbaar. Nagestreefde doelmatigheid verdient ook meer aandacht. Zo kunnen nadrukkelijker twee aspecten van nagestreefde doelmatigheid worden onderscheiden: doelmatigheid van beleidsprestaties (hoe wordt de uitvoering zo efficiënt mogelijk vormgegeven?) en doelmatigheid van effecten (is het meest kosteneffectieve instrumentarium gekozen?).

De evaluatieparagraaf wordt vaak relatief kort toegelicht, waardoor het niet altijd duidelijk is 'hoe' het voorstel zal worden geëvalueerd (bijv. waar richt de evaluatie zich specifiek op, welk design zal worden gehanteerd, is er sprake van monitoring voorafgaand aan de evaluatie?). Belangrijke vragen die juist aan het begin van een beleidstraject kunnen worden gesteld zijn: welke data is nodig om resultaten te monitoren? Met welke evaluatieaanpak kunnen we het voorstel het beste evalueren? Door aan de voorkant goed na te denken over monitoring en evaluatie investeren we in een lerende overheid.

3. Lessen en vervolgstappen

Deze tweede monitor laat zien dat er verbetering is in de naleving van CW 3.1, maar dat er ook nog ruimte is voor verbetering (vooral als het gaat om de kwaliteit van de toelichting). Daarnaast leert deze monitor dat de gevraagde toelichting niet altijd goed vindbaar is. Dit hangt deels samen met de wijze waarop beleid in de praktijk tot stand komt. In de praktijk is beleid, en de daarmee samenhangende voorstellen, voortdurend in ontwikkeling, en dat geldt dus ook voor de mate waarin er toelichting wordt gegeven op de verschillende aspecten uit CW 3.1. Een monitorrapportage over een afgebakende periode geeft daarmee een wat statisch beeld van de naleving.

Op basis van de lessen uit deze monitor zal mijn ministerie in de toezichtsactiviteiten aandacht blijven besteden aan een goede toepassing van CW 3.1. Om de kwaliteit van de toelichtingen verder te verhogen zullen we tevens doorgaan met het stimuleren van onderlinge kennisdeling tussen ministeries. De voorbeelden uit deze tweede monitor helpen daar ook bij. Om de kwaliteit van de toelichting te verbeteren is ook de rol van uw Kamer cruciaal. Het is uiteindelijk de Kamer die bepaalt of de toelichting bij een voorstel inhoudelijk goed genoeg is. We kijken dan ook met interesse uit naar de bevindingen van de leden Snels en Sneller, die in hun functie als rapporteurs ook een onderzoek zijn gestart naar de naleving van CW 3.1 voor vijf beleidsvoorstellen en daarbij ook aandacht besteden aan de aandacht vanuit de Tweede Kamer. Het verbeteren van de toepassing van CW 3.1 is dan ook een gezamenlijk leerproces met als uiteindelijk doel om de beleidsvoorbereiding en evaluatie van beleid verder te verbeteren en zo inzicht in de toegevoegde waarde van beleid te vergroten.