



Voortgangsrapportage OIIK

Bijlage 4 – monitor artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016

Operatie Inzicht in
Kwaliteit

Datum

17 januari 2019

1. Introductie

Op 1 januari 2018 is de nieuwe Comptabiliteitswet ingegaan: de Comptabiliteitswet 2016 (CW). Deze wet bevat een bepaling (artikel 3.1), dat ieder beleidsvoorstel waarover gecommuniceerd wordt naar de Tweede Kamer dient te worden toegelicht in termen van nagestreefde beleidsdoelstellingen, in te zetten instrumenten, de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid en financiële gevolgen.¹ Het op deze wijze expliciteren van de beleidstheorie maakt niet alleen gemaakte beleidskeuzes meer transparant, maar maakt deze keuzes vervolgens ook makkelijker te monitoren en te evalueren. Het vergroot daarmee het inzicht in de wijze waarop de overheid haar middelen inzet en draagt bij aan evalueerbaar beleid.

Deze monitor start met een beschrijving van artikel 3.1 van de CW (paragraaf 2) en nadere toelichting op deze monitor (paragraaf 3). Paragraaf 4 doet verslag van de belangrijkste bevindingen uit deze monitor. Paragraaf 5 beschrijft de wijze waarop departementen geborgd hebben dat invulling gegeven wordt aan artikel 3.1 van de CW. Paragraaf 6 sluit af met de belangrijkste lessen en vervolgstappen.

2. Over artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet

Het artikel is op zichzelf niet nieuw: in de vorige CW (CW 2001) stonden ook vereisten aan de toelichting op voorstellen met financiële gevolgen voor het Rijk.² Nieuw in artikel 3.1 van de huidige Comptabiliteitswet is dat nu ook een toelichting op **doeltreffendheid** en **doelmatigheid** gevraagd wordt. De nieuwe CW geeft geen nadere duiding aan het type voorstellen waarop het artikel betrekking heeft. In de vorige CW werd aangegeven dat het ging om voorstellen, andere dan voorstellen van wet tot vaststelling of wijziging van een begrotingsstaat, alsmede voornemens en toezeggingen met financiële gevolgen voor het Rijk.

Departementen zijn zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop zij invulling geven aan artikel 3.1 van de CW. Om ministeries te ondersteunen in de toepassing van artikel 3.1 CW heeft het ministerie van Financiën in december 2017 de 'Tijdelijke schrijfwijzer toelichting artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016' gepubliceerd.

¹ "Voorstellen, voornemens en toezeggingen bevatten een toelichting waarin wordt ingegaan op: (a) de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid die worden nagestreefd; (b) de beleidsinstrumenten die worden ingezet; (c) de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren."

² "Schriftelijke voorstellen, voornemens en toezeggingen als bedoeld in artikel 16, eerste lid, bevatten in de toelichting daarbij een afzonderlijk onderdeel, waarin wordt ingegaan op: (a) de doelstellingen die worden nagestreefd; (b) de instrumenten die ter bereiking van de doelstellingen worden ingezet; (c) de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor andere maatschappelijke sectoren."

Inmiddels is de schrijfwijzer vervangen door aangepaste teksten ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid in het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK).³ Hiervoor is gekozen omdat voorstellen voor beleid en regelgeving reeds een adequaat antwoord moeten bevatten op de zeven centrale vragen van het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK).⁷ In het IAK zijn teksten over doeltreffendheid en doelmatigheid toegevoegd aan vraag 6 van het IAK: *Wat is het beste instrument?*

Tijdens het Verantwoordingsdebat 2016 is de motie van de leden Van Weyenberg en Dijkgraaf aangenomen die vraagt om bij het opstellen van de handreiking voor artikel 3.1. CW het idee te betrekken om standaard een **evaluatieparagraaf** op te nemen waarin wordt toegelicht of en hoe het beleid zal worden geëvalueerd.⁴ Om hier invulling aan te geven is het IAK ook aangevuld met tekst over de standaard op te nemen evaluatieparagraaf in vraag 7 van het IAK: *Wat zijn de gevolgen?*

De verplichting tot het opstellen van een evaluatieplan is geen onderdeel van artikel 3.1 CW. Er bestaat wel een nauwe relatie. Enerzijds kan een goede toepassing van artikel 3.1 CW het monitoren en evalueren van beleid vergemakkelijken. Anderzijds is, wanneer uit de toelichting conform artikel 3.1 CW blijkt dat de toelichting van de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid niet of maar in beperkte mate gebaseerd is op evidentie, een evaluatieplan van extra belang om deze evidentie op te bouwen.

3. Over deze monitor

Het doel van deze monitor is om een beeld te schetsen van de huidige invulling van artikel 3.1 CW in de praktijk en om knelpunten en mogelijke verbeterpunten te identificeren. Artikel 3.1 CW is een recent voorschrift. Deze monitor bevat een beschrijving van de eerste toepassing met het artikel in de eerste tien maanden van 2018 op basis van door ministeries aangedragen voorbeelden. De gekozen methodiek betekent dat de monitor een kwalitatieve indruk geeft van hoe invulling wordt gegeven aan artikel 3.1 CW. Belangrijkste doel van deze monitor is dat ministeries van elkaars ervaringen kunnen leren.

Daarbij is per aangedragen voorstel gekeken naar de volgende aspecten:

1. Is een doelstelling geformuleerd;
2. Zijn de in te zetten beleidsinstrumenten toegelicht;
3. Zijn de financiële gevolgen voor het Rijk toegelicht;
4. Zijn, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor derden toegelicht;
5. Is de verwachte doeltreffendheid toegelicht;
6. Is de verwachte doelmatigheid toegelicht;
7. Wordt aangegeven of en hoe het voorstel wordt geëvalueerd?

Voor doeltreffendheid en doelmatigheid zijn de aangepaste teksten in het IAK gebruikt om te beoordelen of een toelichting wordt gegeven op deze aspecten. Bij de verwachte doeltreffendheid gaat het om de vraag *op welke wijze en in welke mate* het gekozen instrumentarium naar verwachting gaat bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen. Het gaat hierbij dus enerzijds om een toelichting hoe het instrument naar verwachting gaat bijdragen (de wijze waarop), en anderzijds om een toelichting op de omvang van het verwachte effect (de mate waarin).

³ www.naarhetiak.nl

⁴ Kamerstukken II 2016/17, 34725, nr. 8 (Motie Van Weyenberg/Dijkgraaf).

Bij de verwachte doelmatigheid van het instrumentarium draait het om de verwachte verhouding tussen de in te zetten (financiële) middelen en de te realiseren prestaties en/of effecten. Waarom is het gekozen instrumentarium een doelmatige manier is om de doelstellingen te bereiken? Naast de vraag of het meest doelmatige instrument is gekozen om de doelstellingen te bereiken, is ook de vraag relevant of de geleverde *prestaties* op de meest doelmatige manier worden bereikt.

Deze monitor is gebaseerd op 33 aangedragen voorbeelden van voorstellen die in 2018 naar de Tweede Kamer zijn gegaan. Deze 33 voorstellen hebben betrekking op 11 departementen: BZ, BZK, EZK, DEF, FIN, IenW, JenV, LNV, OCW, SZW en VWS. De omvang en complexiteit van de voorstellen verschilt sterk.

4. Bevindingen van de monitor

Vindplaats toelichting verschilt

Waar de toelichting staat verschilt en hangt vaak samen met het gekozen instrumentarium. Zo is de toelichting op (concept)wetgeving doorgaans in de Memorie van Toelichting (MvT) te vinden, of in de Nota van toelichting bij een AmvB. De meeste hier te bespreken voorbeelden zijn te vinden in brieven aan de Tweede Kamer, met daarin de uitleg van bijvoorbeeld één of meerdere voorgenomen wetswijzigingen, een beleids- of een stelselwijziging. Soms is de toelichting versnipperd over meerdere Kamerstukken.

Meeste aspecten van 3.1 CW worden toegelicht

De aangedragen voorstellen bevatten op de meeste aspecten van artikel 3.1 CW een toelichting. Tabel 1 geeft de kwantitatieve resultaten van de monitor weer.

Tabel 1

Toelichting op doelstelling, instrumenten, financiële gevolgen, doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatieplannen

| Kwalificatie | Doelstelling geformuleerd | Instrumenten uiteen gezet | Financiële gevolgen Rijk | Financiële gevolgen derden | Doeltreffendheid: Wijze waarop | Doeltreffendheid: mate waarin | Doelmatigheid van prestaties | Doelmatigheid van effecten | Evaluatieplan aanwezig |
|--------------|---------------------------|---------------------------|--------------------------|----------------------------|--------------------------------|-------------------------------|------------------------------|----------------------------|------------------------|
| Ja | 31 | 32 | 21 | 8 | 12 | 1 | 4 | 3 | 14 |
| Deels* | 2 | | 3 | 4 | 16 | 5 | 6 | 8 | 1 |
| Nee | | 1 | 9 | 21 | 5 | 27 | 23 | 22 | 18 |
| N=33 | 33 | 33 | 33 | 33 | 33 | 33 | 33 | 33 | 33 |

* Bijvoorbeeld: de toelichting beslaat slechts onderdelen van het voorstel, of is globaal/minimaal

Doelstellingen

Alle onderzochte voorstellen hebben een min of meer concreet geformuleerde doelstelling en de in te zetten instrumenten worden toegelicht. Bij het grootste deel van de voorstellen die financiële gevolgen hebben voor het Rijk, worden deze toegelicht en gekwantificeerd. Doorgaans gaat het hierbij om toegezegde bedragen uit bijvoorbeeld het regeerakkoord. De financiële gevolgen voor derden worden een stuk minder vaak toegelicht, maar zijn ook lang niet altijd van toepassing.

Bij doelstellingen gaat het vaak om meerdere doelen en/of hoofd- en subdoelen. Ze worden echter niet altijd als 'doelen' benoemd en zijn (daardoor) in enkele gevallen lastig te vinden.

Meestal zijn de doelen niet erg meetbaar en is sprake van een kwalitatieve formulering. In sommige gevallen zijn doelen ook weinig specifiek. Bij weinig specifieke en meetbare doelstellingen is het lastig om de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid toe te lichten.

Verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid

Een toelichting op de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid van het instrumentarium is niet altijd even makkelijk terug te vinden: deze toelichting wordt niet altijd expliciet gegeven of niet gegeven. De meeste voorstellen gaan wel (deels) in op de *wijze waarop* het instrumentarium naar verwachting gaat bijdragen aan het doel. Slechts in vijf gevallen in het geheel niet. De *mate waarin* het instrumentarium naar verwachting doeltreffend is, wordt slechts in een beperkt aantal gevallen toegelicht. Soms wordt in de toelichting een proces geschetst hoe te komen tot doeltreffend beleid. Het verwachte effect wordt bijna nooit kwantitatief toegelicht.

De verwachte doelmatigheid wordt het minst toegelicht. In 11 van de 33 (een derde van) onderzochte voorstellen wordt (deels) ingegaan op de verwachte doelmatigheid van effecten, in 10 van de 33 voorbeelden (deels) op de verwachte doelmatigheid van prestaties. Vaak staat in voorstellen beperkte en impliciete informatie over doelmatigheid van prestaties.

We zijn ook goede voorbeelden tegengekomen waarbij een bewuste keuze is gemaakt voor het *niet* meest doelmatige instrument of de *niet* meest doelmatige.

Kwaliteit van onderbouwing

In minder dan de helft van de gevallen wordt in de toelichting verwezen naar bestaande evidentie, bijvoorbeeld eerdere evaluaties, een enkele MKBA/Kosteneffectiviteitsanalyse, internationaal aanvaarde indicatoren, een interdepartementaal beleidsonderzoek. Dit gebeurt hetzij in de onderliggende probleemanalyse, hetzij in de beargumentering van het voorziene instrumentarium.

Enkele keren wordt in de onderbouwing van doeltreffendheid en/of doelmatigheid verwezen naar onderzoek (zoals een kosten-batenanalyse). Ook is een keer verwezen naar een al afgeronde doorrekening van een voorstel. Een paar voorstellen zijn (mede) voortgekomen uit een voorgaande evaluatie. In andere gevallen ontbreekt een dergelijke onderbouwing en is extra alertheid geboden op de voorgenomen monitoring en evaluatie van het beleid.

Evaluatieplannen

Bij ongeveer de helft van de voorstellen wordt aangegeven dat het voorstel – of onderdelen daarvan – zal worden geëvalueerd en hoe, bij de andere helft ontbreekt dit. Bij enkele ‘al lerende’ verder te ontwikkelen voorstellen worden een pilot of proeftuinen ingezet. Andere keren betreft het een procesevaluatie of mid-term-review. In 6 gevallen is sprake van voorgenomen monitoring.

Conclusie

Op basis van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat in de aangedragen goede voorbeelden op de meeste aspecten al invulling wordt geven aan artikel 3.1 CW (als het gaat om toelichting op doelstellingen, instrumenten en financiële gevolgen), terwijl dat op andere aspecten nog niet altijd het geval is (doeltreffendheid en met name doelmatigheid).

5. Lessen en vervolgstappen

Deze monitor bevestigt de constatering in reactie op het rapport van de Rekenkamer over de besteding van de aanvullende middelen van dit kabinet, dat bij de toepassing van artikel 3.1 CW sprake is van een leerproces.⁵ Er zijn stappen gezet, maar er is ook nog ruimte voor verbetering. Daarnaast leert deze monitor dat de gevraagde toelichting niet altijd goed vindbaar is.

Bij brede en complexe programma's lijkt artikel 3.1 CW te knellen. De zeer brede scope van artikel 3.1 CW, namelijk alle voorstellen aan de Kamer, brengt met zich mee dat het in de toepassing soms wringt. Het is ook de vraag of artikel 3.1 CW daarvoor bedoeld is. Voor een zinvolle toepassing van artikel 3.1 CW acht ik het raadzaam om tot een nadere afbakening van de reikwijdte van dit artikel te komen. Ik zal hiertoe samen met departementen een voorstel uitwerken. Bij het uitwerken van dit voorstel zal ik nadrukkelijk ook de Kamer als ‘afnemer’ van de informatie betrekken.

Op basis van de lessen uit deze monitor zal mijn ministerie in haar toezichtsactiviteiten het komende jaar bijzondere aandacht hebben voor de toepassing van artikel 3.1 CW. In de komende voortgangsrapportage zal ik hierover wederom rapporteren. Om de gewenste kwaliteitsverbetering te bevorderen zal mijn ministerie tevens het onderling leren tussen ministeries blijven stimuleren door intervisie in interdepartementaal verband.

⁵ Algemene Rekenkamer: Zicht op extra geld kabinet-Rutte III (2018).