

Tijdelijke Schrijfwijzer

toelichting artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016

Inleiding

Op 1 januari 2018 treedt de Comptabiliteitswet 2016 (CW) in werking.

Artikel 3.1 van de CW luidt:

"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."

De memorie van toelichting bij de CW stelt dat alle voorstellen, die in de ministerraad of een van de Kamers der Staten Generaal, aan de orde worden gesteld, deze toelichting moeten bevatten. Deze toelichting is belangrijk omdat hiermee in de beleidsvoorbereiding expliciet aandacht is voor de achterliggende ratio van beleid. In de toelichting wordt uitgelegd waarom het beleidsvoorstel de goede en logische manier is om een maatschappelijk probleem op te lossen. Een goede toelichting is feitelijk de beleidstheorie, die helpt om achteraf het beleid goed te evalueren.

Voor wie is deze tijdelijke schrijfwijzer?

Deze tijdelijke schrijfwijzer is bedoeld voor beleidsmedewerkers die een voorstel moeten formuleren bij een nieuw beleidsvoornemen. De tijdelijke schrijfwijzer is niet bedoeld als instrument om te helpen het beleid te onderbouwen, maar om de toelichting bij het beleidsvoorstel te schrijven. Het [Integraal Afwegingskader \(IAK\)](#) kan helpen bij het onderbouwen en uitwerken van beleid.

Wat is de status van deze tijdelijke schrijfwijzer?

Deze schrijfwijzer is de uitwerking van een toezegging van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer om, ter ondersteuning van de gevraagde toelichting in artikel 3.1 CW, een handreiking op te stellen. In afstemming met de departementen is afgesproken om niet te kiezen voor een nieuw hulpmiddel, maar zoveel mogelijk aan te sluiten bij het bestaande IAK instrumentarium. Daarbij zal de focus liggen op de aspecten doeltreffendheid en doelmatigheid. Andere elementen uit artikel 3.1 van de CW maken al onderdeel uit van het IAK. Na aanpassing van het IAK, volgt op termijn een aanpassing van de interdepartementale Schrijfwijzer Memorie van toelichting. Deze schrijfwijzer is een instrument voor de wetgeving om te helpen bij het schrijven van de toelichting bij wetgeving. De aanpassing van het IAK is niet te realiseren per 1 januari 2018 en daarom is deze tijdelijke schrijfwijzer er, om de tussenliggende periode te overbruggen. De tijdelijke schrijfwijzer is geen verplicht instrument, maar een hulpmiddel om de toelichting die de CW vraagt, te schrijven.

Ex ante en ex post

Artikel 3.1 van de CW vraagt een zogenaamde ex ante toelichting: een toelichting die je voorafgaand, in de beleidsvoorbereiding, schrijft. Dit heeft een andere insteek dan ex post evaluaties (die na afloop gedaan worden). Dit is de reden dat de omschrijving van doelmatigheid, zoals deze staat in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE), anders is dan de omschrijving die in deze tijdelijke schrijfwijzer gehanteerd wordt.

In een ex ante toelichting op een beleidsvoorstel kan worden gekeken naar het effect van het voorgestelde beleid op de samenleving als geheel; wat zijn de totale maatschappelijke kosten en baten? In ex post evaluaties gebeurt dit weinig, vanwege een gebrek aan bruikbare gegevens en de complexiteit om uitspraken over causaliteit te doen over de relatie tussen alle verschillende kosten en baten en de beleidsmaatregel. Deze ruime definitie staat dan ook niet in de RPE.

Om departementen de ruimte te geven om ex ante wel voor deze brede blik op doelmatigheid te kunnen kiezen, is in deze tijdelijke schrijfwijzer gekozen voor een ruime definitie.

Leeswijzer

In deze tijdelijke schrijfwijzer worden de zes elementen uit artikel 3.1 van de CW toegelicht. Dit gebeurt in de volgorde waarin deze benoemd staan in het artikel. Het kan zijn dat een andere volgorde in de toelichting logischer is, dan is het uiteraard mogelijk daarvoor te kiezen.

Informatie over artikel 3.1 van de CW en de gevraagde toelichting is te verkrijgen bij de departementale directie Financieel economische zaken (FEZ) of, via FEZ, bij de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) van het ministerie van Financiën.

Doelstellingen

Geef de doelstellingen weer die worden nagestreefd met het voorstel (bijvoorbeeld het vergroten van de veiligheid in Nederland of het verminderen van het aantal voortijdig schoolverlaters). Probeer de doelstellingen zo concreet en meetbaar mogelijk te formuleren (bijvoorbeeld SMART: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden). Dit helpt zowel om het beleid goed te onderbouwen, als bij de evaluatie van beleid. Hierbij is het belangrijk op te merken dat niet alle doelstellingen meetbaar geformuleerd kunnen worden. Probeer in dat geval zo precies mogelijk op te schrijven wat met het voorstel moet worden bereikt of probeer onderdelen en/of subdoelen zo concreet en meetbaar mogelijk te maken. Als het doel van een voorstel bijvoorbeeld is om de veiligheid in Nederland te vergroten, kan dat geconcretiseerd worden door te zeggen dat het aantal high impact crimes met een x percentage omlaag moet. Het is mogelijk dat ook onderdelen van de doelen niet meetbaar zijn te maken. In dat geval is het zaak de doelen zo precies mogelijk te beschrijven. Probeer bijvoorbeeld een richting te benoemen, zoals 'meer of minder' of in 'sterkere of juist mindere mate'.

Doeltreffendheid

Doeltreffendheid van beleid laat zich definiëren als: de mate waarin de beleidsdoelstellingen dankzij de inzet van de beleidsinstrumenten worden gerealiseerd.

In de toelichting is het van belang om de verwachte relatie uit te leggen tussen de voorgestelde beleidsinstrumenten en de realisatie van de doelstellingen. Maak inzichtelijk op welke wijze verwacht wordt dat de instrumenten bijdragen aan de doelen; ga hierbij verder dan alleen uitleggen dat beleidsdoelen worden gerealiseerd. Voor deze toelichting kan gebruik worden gemaakt van bestaande wetenschappelijke inzichten, inzichten uit beleidsevaluaties of – doorlichtingen, of van inzichten die zijn verkregen tijdens het formuleren van het beleidsvoorstel.

Neveneffecten

Neveneffecten, zowel positief als negatief, zijn belangrijk om in beeld te brengen. Immers, een zeer doeltreffend voorstel (alle gestelde doelen worden bereikt) kan gepaard gaan met negatieve neveneffecten. Probeer daarom de neveneffecten inzichtelijk te maken, zodat een goed totaalbeeld kan worden gegeven.

Doelmatigheid

Doelmatigheid kan op verschillende niveaus worden gezien: op het niveau van de uitvoering, op het niveau van doelrealisatie (of de output) en op het niveau van de maatschappelijke effecten. Het is niet altijd mogelijk om voor elke beleidsmaatregel op ieder niveau uitspraken te doen. Onderstaande drie stappen kunnen helpen om een toelichting te schrijven over de verwachte doelmatigheid op de verschillende niveaus. Probeer alle drie de niveaus te doorlopen. Bij gebrek aan informatie kan worden besloten om één of twee niveaus niet uit te werken. Let wel, een toelichting op doelmatigheid is verplicht (conform artikel 3.1 van de CW), dus ten minste één niveau moet worden uitgewerkt.

Het eerste niveau is de verwachte doelmatigheid van de uitvoering. Dit wordt beschreven door de uitgaven voor de uitvoering te koppelen aan de verwachte prestaties. Het gaat hierbij om de optimale verhouding tussen uitgaven en prestaties. Ofwel, het voorstel leidt tot maximale prestaties, gegeven het beschikbare budget. Of het voorstel minimaliseert de overheidsuitgaven, gegeven de prestaties. Leg bijvoorbeeld uit waarom het voorstel leidt tot de meeste 'handen aan het bed', uitgaande van het beschikbare budget.

Het tweede niveau betreft de beleidseffecten, in het licht van de uitgaven voor het beleid. Beschrijf waarom het voorstel naar verwachting maximaal bijdraagt aan de beleidsdoelen, voor de minimale overheidsuitgaven. Hiertoe is het van belang om allereerst inzichtelijk te maken dat het voorstel de geformuleerde beleidsdoelen kan realiseren (doeltreffendheid). Door hieraan de overheidsuitgaven te koppelen, wordt inzichtelijk of het voorstel de beste resultaten weet te boeken, voor het minimale budget.

Het derde niveau beschrijft het verwachte effect van het voorstel op de samenleving als geheel. Welke mogelijke neveneffecten kunnen er optreden en zijn die positief of negatief voor de samenleving (maatschappelijke kosten en baten)? Belicht ook de totale kosten van het voorstel, dus ook de uitgaven die burgers, bedrijven of lagere overheden moeten bijdragen. Beschrijf zo

goed mogelijk waarom het voorstel naar verwachting de beste verhouding is tussen opbrengsten voor de samenleving (baten) en kosten.

Aanvullende informatie

Om ex ante het inzicht in de verwachte doelmatigheid op zoveel mogelijk niveaus goed in beeld te brengen, kan besloten worden om aanvullend onderzoek te doen. De algemene leidraad voor MKBA's kan helpen om de verschillende elementen die nodig zijn voor de toelichting op doelmatigheid te verkrijgen. Ook de handreiking beleidsdoorlichtingen of de handreiking publieke businesscases kan hierbij helpen. Zie tips voor enkele handige links.

Beleidsinstrumenten

Licht toe welk(e) beleidsinstrument(en) gekozen worden om de doelstellingen te realiseren. Geef ook aan welke varianten zijn overwogen. Motiveer waarom deze instrumenten zijn gekozen. Ga hierbij verder dan bijvoorbeeld het noemen van het regeerakkoord. Bijvoorbeeld door in te gaan op andere redenen om voor het instrumentarium te kiezen. Licht ook toe hoe de verschillende instrumenten die worden ingezet met elkaar samenhangen, met andere woorden: hoe vullen de instrumenten elkaar aan? Beschrijf tot slot hoe deze instrumenten aansluiten bij het lopende beleid.

Financiële gevolgen voor het Rijk en maatschappelijke sectoren

Geef ook de financiële gevolgen en lasten van het voorstel aan. Ook indien er geen financiële gevolgen zijn, moet dit duidelijk in de toelichting worden vermeld. Denk in de toelichting aan de volgende zaken:

- Geef aan wat de financiële gevolgen zijn voor de Rijksoverheid: wat betekent het voorstel voor de Rijksbegroting, in de zin van budget op artikelniveau? Het gaat hierbij dus om zowel de overheidsuitgaven als de overheidsinkomsten. Er kan gebruik worden gemaakt van het format van een begrotingsartikel, zoals omschreven in de rijksbegrotingsvoorschriften (RBV).
- Voor welke doelgroepen heeft het voorstel verder nog financiële gevolgen? Denk bijvoorbeeld aan burgers, bedrijven, professionals, maatschappelijke middenveld, decentrale overheden en rechterlijke macht. Hoe groot zijn deze financiële effecten? Als de financiële effecten niet (precies) bekend zijn, kan er voor worden gekozen deze in kwalitatieve termen te beschrijven. De [website](#) van het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) biedt ook praktische handvatten.
- Om welk soort financiële effecten gaat het? Denk bijvoorbeeld aan administratieve lasten, uitvoeringskosten, handhavingskosten.

Tips

Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn complexe begrippen. Ter inspiratie zijn er verschillende hulpmiddelen beschikbaar:

- [handreiking beleidsdoorlichtingen](#);
- de [algemene MKBA leidraad](#) van het Centraal Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving;
- de [handreiking publieke businesscase](#) van het ministerie van Financiën;
- het [rapport](#) Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid van de Algemene Rekenkamer.
- Voor verschillende beleidsterreinen zijn specifieke werkwijzers ontwikkeld:
 - Milieubeleid: [Werkwijzer MKBA's op het gebied van milieu](#);
 - Sociaal domein: [Werkwijzer voor kosten-batenanalyse in het sociale domein](#);
 - Zorg: [Op weg naar MKBA's voor preventie en zorg](#).
- Ook experimenten kunnen inzicht verschaffen in doeltreffendheid en doelmatigheid. Hoewel de opzet van een experiment complex kan zijn, leveren verworven resultaten een belangrijk inzicht in de mogelijke werking van een voorstel op. In een experiment wordt geprobeerd het pure beleidseffect te isoleren, zodat goed in beeld kan worden gebracht of het voorgestelde beleidsinstrumentarium zal helpen de geformuleerde beleidsdoelen te realiseren.
- Voor vragen over doelmatigheid kan de directie financieel economische zaken (FEZ) betrokken worden, of (via FEZ) de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) van het ministerie van Financiën.