

Minister van Financiën
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070-342 43 44
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

DATUM 8 juli 2021
BETREFT Advies concept Regeling periodiek evaluatieonderzoek

Geachte heer Hoekstra,

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van uw brief van 20 mei 2021 waarin u het concept van een herziening van de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE) voor advies aan ons voorlegt.

U geeft aan dat de suggesties die naar aanleiding van het ambtelijk overleg over deze conceptregeling zijn gedaan, zoveel mogelijk zijn verwerkt.

Wij zijn ambtelijk in een vroegtijdig stadium bij de aanpassing van deze lagere comptabele regelgeving betrokken. De ambtelijke afstemming is vervolgens een open en constructief proces geweest. Wij zijn u en uw ambtenaren daarvoor erkentelijk.

Wij vinden het positief dat er in deze RPE middels de strategische evaluatie-agenda extra aandacht wordt gegeven aan een planning vooraf van het evaluatieonderzoek. In beleidsdoorlichtingen wordt vaak geconstateerd dat onderliggende evaluaties ontbreken en de strategische evaluatie-agenda kan helpen te voorkomen dat deze "witte vlekken" ontstaan voor de onderwerpen die op de strategische evaluatie-agenda staan.

Wij hebben wel een aantal zorgpunten bij de concept RPE. Daarom willen wij graag de volgende inhoudelijke opmerkingen onder uw aandacht brengen.

UW KENMERK
ONS KENMERK 21004726 R
BIJLAGEN

- 1) **Scope van de strategische evaluatie-agenda (SEA).** In de nieuwe RPE wordt gewerkt met een evaluatie-agenda voor belangrijke beleidsthema's. Het is positief dat er bij een evaluatie-planning wordt gekeken naar inhoudelijke onderlinge samenhang en dat men zich niet beperkt tot de (soms willekeurige) grenzen van een beleidsartikel. Het is echter onduidelijk welk evaluatie-regime er is voor beleidsonderwerpen die *niet* op de SEA staan. Zij komen ook niet aan bod bij de periodieke rapportages, de opvolger van de beleidsdoorlichting. Deze periodieke rapportages gaan alleen over beleidsthema's die zijn opgenomen in de SEA. Aangezien de Comptabiliteitswet voorschrijft dat *al* het beleid periodiek wordt geëvalueerd, signaleren wij hier een risico dat een deel van het beleid niet periodiek wordt geëvalueerd en over de doeltreffendheid en doelmatigheid daarvan dus ook geen verantwoording kan worden afgelegd.

Het werken met beleidsthema's heeft ook praktische beperkingen: zo is niet duidelijk of alle beleidsthema's wel relevant blijven voor de hele periode van een SEA (4 tot 7 jaar). In de RPE wordt niet expliciet genoemd of het mogelijk is om beleidsthema's op de SEA tussentijds bij te stellen.

Het is positief dat de grenzen van een beleidsartikel worden losgelaten, maar diverse belangrijke beleidsthema's gaan ook over de grenzen van een begroting heen. Deze onderwerpen zouden gebaat zijn bij een overkoepelende evaluatieagenda. De RPE besteedt hier echter geen aandacht aan. Naar onze mening moet de RPE duidelijkheid geven over deze punten.
- 2) **Lessen trekken om doeltreffendheid en doelmatigheid te vergroten.** In artikel 4.5h staat dat in de periodieke rapportage aandacht moet zijn voor lessen om de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid te vergroten. Het is naar onze mening beter dat expliciet in de RPE wordt vermeld dat deze lessen gebaseerd dienen te zijn op inzichten uit (onderliggend) evaluatieonderzoek. Volgens ons ligt het voor de hand om in het kader van lessen trekken hier ook de vraag te stellen of het beleid nog wel passend is of structureel herzien of zelfs beëindigd zou moeten worden, conform onze aanbeveling in het onderzoek naar de Operatie inzicht in kwaliteit. Naar onze indruk sluit deze invulling beter aan op de totale set aan vragen dan de eis om een besparingsvariant op te nemen, ongeacht hoe (on)doeltreffend of (on)doelmatig het beleid daadwerkelijk is.

- 3) **Voorwaarden voor doeltreffendheid en doelmatigheid.** Een belangrijke verandering in de RPE is dat er niet alleen wordt gesproken over het onderzoeken van doeltreffendheid en doelmatigheid, maar dat ook expliciet de ruimte wordt geboden in plaats hiervan om te kijken naar een lichtere vorm, namelijk door te spreken over (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid. Dit is voortgekomen uit de behoefte om meer maatwerk te bieden bij beleid waar het erg moeilijk is om doeltreffendheid en doelmatigheid te onderzoeken. Wij onderkennen dat het voor sommige vormen van beleid heel lastig is om doeltreffendheid en doelmatigheid te onderzoeken. Maar wij zien in deze nieuwe formulering wel een duidelijk risico dat er ook voor beleid waarbij de doeltreffendheid en doelmatigheid wel te onderzoeken is, volstaan zal worden met het onderzoeken van *voorwaarden voor doeltreffendheid en doelmatigheid* en niet te kijken naar doeltreffendheid en doelmatigheid. Indachtig de bepaling in artikel 4.1, lid c, van de Comptabiliteitswet zou het streven altijd moeten blijven om inzicht te verschaffen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van (al) het beleid. 3/5
- 4) **Evaluatieparagraaf.** Artikel 5 schrijft voor dat alle voorstellen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal die tot een substantiële beleidswijziging leiden een evaluatieparagraaf moeten bevatten. Het is niet duidelijk wat precies wordt verstaan onder een “substantiële beleidswijziging” en de RPE stelt geen eisen aan de evaluatieparagraaf zodat niet duidelijk is wat er precies in moet komen te staan.
- 5) **Evaluatie van fiscale regelingen.** In de RPE wordt expliciet stil gestaan bij de evaluatie van subsidieregelingen (artikel 6), wetgeving (artikel 7), zelfstandige bestuursorganen (artikel 8) en agentschappen (artikel 9). Naar onze mening hoort daar ook bij dat er in de SEA (en dus in de RPE) expliciet aandacht is voor de evaluaties van fiscale regelingen, aangezien deze niet altijd in beeld zijn, zoals ook is gebleken uit het Verantwoordingsonderzoek 2020.¹
- 6) **De RPE is onderdeel van een breder stelsel.** De nieuwe RPE verlegt het accent naar meer aandacht vooraf: naar de planning van evaluaties. Maar voor het welslagen deze aanpassing is het essentieel dat ook andere onderdelen van het

¹ Algemene Rekenkamer (2021). *Verantwoordingsonderzoek 2020*
<https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/verantwoordingsonderzoek/verantwoordingsonderzoek-2020>

evaluatiestelsel goed functioneren, met name de onderbouwing van nieuw beleid (artikel 3.1 van de CW). Want zonder een heldere beleidstheorie met duidelijke doelstellingen wordt evalueren achteraf een lastige zaak. In 2013 hebben wij geconcludeerd dat de effectiviteit van de helft van al het beleid tussen 2006 en 2011 niet is onderzocht.² In ons onderzoek naar de Operatie Inzicht in kwaliteit is duidelijk naar voren gekomen dat er ruimte is voor verbetering van de kwaliteit van de onderbouwing van beleid.³ Wij willen hier graag nogmaals wijzen op het belang van een goede onderbouwing van rijksbeleid.

- 7) **Rol van toezicht.** Een aantal onderdelen van de regelgeving zijn zeer ruim geformuleerd. Zo wordt onder meer aangegeven dat de agendering op de SEA "passend" moet zijn (artikel 2d). Ook bij het evaluatieonderzoek wordt het begrip "passend" gebruikt (artikel 3a). De beoordeling wat in deze gevallen "passend" is, wordt overgelaten aan de partijen die toezicht moeten houden op naleving van de RPE. Ook andere onderdelen van de regelgeving doen een groter beroep op het toezicht dan voorheen. Zo is het een hele opgave om er voor te zorgen dat beleidsmaatregelen, de SEA, de periodieke rapportage per beleidsthema en alle onderliggende evaluaties voldoen aan de gestelde eisen. De keuze om meer te vertrouwen op maatwerk in plaats van precies ingevulde regelgeving vooraf stelt hoge eisen aan de uitvoeringscapaciteit en aan het toezicht vanuit het Ministerie van Financiën. Daarom is het naar onze mening nodig dat alle ministers waarborgen dat de medewerkers die belast zijn met het invullen van de afspraken in de RPE hiervoor zijn toegerust. Vervolgens dienen er ook voldoende en voldoende toegeruste toezichthouders zijn om na te gaan of die afspraken werken en om tijdig adviezen te geven om gesignaleerde tekortkomingen te repareren. Kortom: deze aangepaste regels vragen om investeringen in capaciteit en expertise door alle ministers. Wij verwachten ook dat de minister van Financiën er scherp op toeziet dat de invulling die ministeries geven aan hun evaluatiefunctie voldoet aan de eisen uit de RPE. Hiervoor is het nodig dat het begrip 'passend' wordt uitgewerkt in het toetsingsbeleid met behulp van criteria en de Inspectie der Rijksfinanciën hier ook systematisch op toetst.

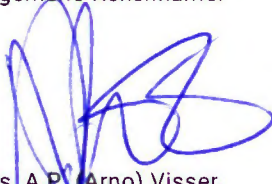
² Algemene Rekenkamer (2013). *Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid: vervolgonderzoek*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 33 269, nr. 3, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013.

³ Algemene Rekenkamer (2021). *Inzicht in kwaliteit. Operatie geslaagd?* Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 31 865, nr. 186, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021.

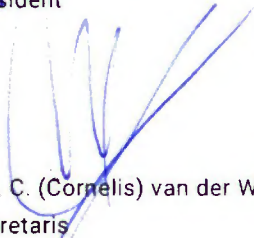
Wij bevelen aan om de concept RPE op bovengenoemde punten aan te passen. 5/5
Dit zou volgens ons helpen om de RPE de noodzakelijke scherpere en
concreetheid te geven zodat deze duidelijker handvaten biedt voor het geven van
inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid.

*Deze brief is een getekende versie van de brief die wij u op 1 juli jl. digitaal
toestuurd.*

Algemene Rekenkamer



drs. A.P. (Arno) Visser,
president



drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris



Algemene
Rekenkamer

Postbus 20015
2500 EA Den Haag

Port Betaald
Port Payé
Pays-Bas



RX4CC #X830X0X#00#0000#

Ministerie van Financiën
Ontv. 12 JULI 2021
D&I