



Reactie advies Algemene Rekenkamer

Bijlage 3 bij kamerbrief herziening Regeling Periodieke Evaluatie (RPE)

1 Reactie advies Algemene Rekenkamer

Deze bijlage bij de kamerbrief herziening RPE zet per aandachtspunt van de Algemene Rekenkamer (hierna: AR) uiteen in hoeverre deze zijn overgenomen en tot welke aanpassingen dat heeft geleid in de RPE.

1.1 Scope van de strategische evaluatie-agenda (SEA)

Kern advies AR

De AR beschouwt het als positief dat bij een evaluatieplanning wordt gekeken naar inhoudelijke onderlinge samenhang en dat niet wordt beperkt tot de (soms willekeurige) grenzen van een beleidsartikel. De AR stelt wel dat onduidelijk is welk evaluatieregime geldt voor beleidsonderwerpen die niet op de SEA staan en dat het niet duidelijk is of thema's tussentijds kunnen worden gewijzigd. Daarbij wijst de AR erop dat met een thematische indeling het risico bestaat dat een deel van het beleid niet periodiek wordt geëvalueerd en geen verantwoording wordt afgelegd. Tot slot stelt de AR dat de RPE ook aandacht moet hebben voor thema's die departement-overstijgend zijn.

Inhoudelijke reactie

Het uitgangspunt van de SEA is dat alle belangrijke beleidsthema's van een departement zijn vertegenwoordigd in termen van budgettaire en maatschappelijke relevantie (artikel 2 onderdeel a RPE 2022). Departementen moeten de scope van een beleidsthema onderbouwen en toelichten; de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) schrijft ook voor dat per thema wordt weergegeven op welke begrotingsartikelen het thema betrekking heeft. Ik zie ook het risico dat een deel van het beleid niet periodiek geëvalueerd wordt met de SEA. Om deze reden heb ik artikel 2 onderdeel a van de RPE aangepast. Alle artikelen en middelen die daaronder vallen moeten ondergebracht worden onder een thema.

Overigens wijs ik erop dat ook in de huidige systematiek van beleidsdoorlichtingen in de praktijk een deel van het beleid geregeld buiten beschouwing blijft, omdat er onvoldoende onderliggend evaluatiemateriaal beschikbaar is, of omdat een deel van het beleid inhoudelijk niet goed past bij de rest van het beleidsartikel.¹ Het doel van de SEA is om te komen tot een goede invulling van de evaluatieprogrammering zodat bij de periodieke rapportages onderbouwde uitspraken kunnen worden gedaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid.

Ook het punt dat het momenteel niet duidelijk is of thema's tussentijds kunnen bijgesteld worden herken ik. Dit is aangepast in artikel 2 onderdeel b, waar nu aangegeven wordt dat de departementale SEA in principe voor vier jaar wordt vastgesteld, maar na twee jaar met een goede onderbouwing gewijzigd worden. Thema's blijven een doorlooptijd kennen van vier tot zeven jaar en kunnen daarmee SEA-overstijgend zijn. De invulling van de thema's, de uitwerking in de vorm van de daadwerkelijke evaluatieagenda, kan nog steeds jaarlijks bijgesteld worden in de begroting.

¹ De huidige RPE staat dat ook toe doordat een beleidsdoorlichting "in ieder geval een substantieel en samenhangend deel van een beleidsartikel" moet bevatten (artikel 1 onder de definitie van een beleidsdoorlichting).

Ten aanzien van het belang van departement-overstijgende onderwerpen deel ik de opvatting van de AR. Daarom heb ik naar aanleiding van het advies in de toelichting expliciet opgenomen dat departementen worden aangemoedigd de thema's die het eigen departement overstijgen, op elkaar af te stemmen. Onder coördinatie van EZK is al een overkoepelende evaluatie-agenda voor het thema klimaat opgesteld. Ieder departement blijft hierbij verantwoordelijk voor de evaluatie van de eigen beleidsinstrumenten, maar de evaluatie van het rijksbrede klimaatbeleid wordt departement-overstijgend opgepakt.

1.2 Lessen trekken om doeltreffendheid en doelmatigheid te vergroten

Kern advies AR

De AR geeft aan dat het goed zou zijn als expliciet in de RPE wordt vermeld dat de lessen die departementen in de periodieke rapportage verplicht zijn te stellen, gebaseerd dienen te zijn op inzichten uit (onderliggend) evaluatieonderzoek (artikel 4 lid 5 onderdeel h). Verder stelt de AR dat de periodieke rapportage de vraag zou moeten stellen of het beleid nog wel passend is of structureel herzien of zelfs beëindigd zou moeten worden.

Inhoudelijke reactie

Ik deel de mening van de AR dat de inzichten uit onderliggende evaluaties de basis zijn voor de lessen in de periodieke rapportage. In het kader van de periodieke rapportage kan ook nog aanvullend onderzoek worden gedaan. Uit dat aanvullend onderzoek kunnen aanvullende inzichten komen. In de toelichting bij artikel 4 lid 5 onderdeel h is op basis van het advies de verduidelijking opgenomen dat de periodieke rapportage in ieder geval duidelijk maakt waar de aanbeveling op is gebaseerd, om de navolgbaarheid ervan te waarborgen.

De vraag of het beleid nog wel passend is of structureel herzien of zelfs beëindigd moet worden, is een belangrijke vraag. Ik wil departementen aanmoedigen om lessen uit de evaluatie zo breed mogelijk te benutten en zoveel mogelijk van evaluaties te leren. Daarom wil ik in de RPE aanmoedigen om bij het evalueren van beleid bijvoorbeeld ook rekening te houden met publieke waarde(n) in den brede. Dit wordt nu benadrukt in artikel 3 onderdeel c. In de toelichting wordt verwezen naar de evaluatiecriteria van het OESO Ontwikkelingscomité (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) waar ook de relevantie van het beleid onder valt. Vakdepartementen bepalen welke aanvullende vragen het meest geschikt zijn bij hun onderzoek. Ik wil hierbij wel aangeven dat beleid beëindigen uiteindelijk een politieke afweging is. De periodieke rapportage kan hier aanknopingspunten voor bieden, maar de afweging is normatief. Het is aan de politiek om deze afweging te maken.² Ik ben er daarom geen voorstander om de vraag als een verplicht onderdeel op te nemen in de periodieke rapportage.

1.3 Voorwaarden voor doeltreffendheid en doelmatigheid

Kern advies AR

De RPE 2022 biedt meer ruimte om te kijken naar de invulling van de *voorwaarden voor doeltreffendheid en doelmatigheid* van beleid. De AR ziet daarbij het risico dat in de praktijk wordt volstaan met het onderzoeken van *voorwaarden voor*

² De fundamentele vraag wordt ook geagendeerd in de Interdepartementale beleidsonderzoeken en heroverwegingen.

doeltreffendheid en doelmatigheid en dat niet gekeken wordt naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid zelf.

Inhoudelijke reactie

Ik deel de opvatting van de AR dat altijd naar doeltreffendheid en doelmatigheid zelf moet worden gekeken, en niet alleen naar de *voorwaarden voor*. Deze verduidelijking heb ik in de toelichting bij artikel 4 gemaakt, en neem ik ook op in de Handreiking periodieke rapportage.

1.4 Evaluatieparagraaf

Kern advies AR

Artikel 5 van de RPE schrijft voor dat alle voorstellen aan de Kamer die tot een substantiële beleidswijziging leiden een evaluatieparagraaf moeten bevatten. Het is volgens de AR 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.

Inhoudelijke reactie

Dit punt herken ik en in deze versie van de RPE heb ik de randvoorwaarden voor een substantiële beleidswijziging geschetst. Belangrijke leidraad hierbij is dat substantieel is een relatief begrip is en dat substantieel per beleidsterrein zal verschillen. Een kleine beleidswijziging met weinig financiële gevolgen voor de Rijksoverheid, kan bijvoorbeeld grote gevolgen hebben voor de maatschappij. De term substantiële beleidswijziging komt voort uit de motie Weyenberg-Dijkgraaf.³ In de RPE is in de toelichting van artikel 5 opgenomen dat in elk geval wijzigingen van twintig miljoen euro en meer gelden als substantiële wijzigingen. Voor overige beleidswijzigingen is het is aan de directies Financieel Economische Zaken (FEZ) op departementen om in samenspraak met het ministerie van Financiën per geval te besluiten of iets een substantiële wijziging is of niet.

In de toelichting op de RPE is opgenomen wat in de evaluatieparagraaf moet komen te staan, namelijk (a) of, en (b) hoe het voorstel, eenmaal in werking, zal worden geëvalueerd in termen van (voorwaarden voor) de doeltreffendheid en doelmatigheid.

1.5 Evaluatie van fiscale regelingen

Kern advies AR

De AR stelt dat er in de SEA (en dus in de RPE) expliciet aandacht moet zijn voor de evaluaties van fiscale regelingen.

Inhoudelijke reactie

Dit advies heb ik samen met de motie Van Raan⁴ opgepakt. De motie stelt dat de RPE expliciet van toepassing moet zijn op de evaluatie van fiscale regelingen. Naar aanleiding van het advies en de motie heb ik in de RPE een nieuw artikel toegevoegd (artikel 7).

Bij fiscale regelingen in relatie tot de SEA maak ik wel een voorbehoud. Een aanzienlijk deel van de fiscale regelingen past niet goed bij één of meerdere

³ Kamerstuk II 2016/2017, 34725, nr. 8.

⁴ Kamerstuk II 2020/2021, nr. 18.

specifieke beleidsthema's van de SEA, bijvoorbeeld allerlei generieke heffingskortingen of verlaagde tarieven in de omzetsfeer. Deze regelingen worden echter veelal wel geëvalueerd. Een integraal overzicht van alle fiscale regelingen en de evaluatieplanning blijf ik daarom jaarlijks opnemen in de bijlage bij de miljoenennota, zodat de Kamer in één oogopslag kan zien welke fiscale regeling wanneer wordt geëvalueerd.

1.6 De RPE is onderdeel van een breder stelsel

Kern advies AR

De nieuwe RPE verlegt volgens de AR het accent naar meer aandacht vooraf: naar de planning van evaluaties. Daarbij benadrukt de AR erop dat evaluaties onderdeel zijn van een breder stelsel en wijst op het belang van een goede onderbouwing van beleid vooraf.

Inhoudelijke reactie

De toevoeging van evaluatieplanning is mijns inziens eerder een aanvulling op de RPE dan een accentverschuiving. In de nieuwe RPE is aandacht voor alle typen evaluaties, ook voor evaluaties in het kader van de beleidsvoorbereiding om te komen tot een goede onderbouwing van beleid vooraf.

Ik deel de opvatting van de AR dat een goede onderbouwing van beleid met duidelijke doelstellingen cruciaal is voor het maken van goed beleid, en ook voor de evalueerbaarheid ervan: het mogelijk maken van een goede monitoring en evaluatie na invoering. Het goed onderbouwen van beleid blijft de verantwoordelijkheid van de vakministers. Ik blijf dan ook in gesprek met mijn collega's over de onderbouwing van beleid op doelmatigheid en doeltreffendheid, en houd er toezicht op dat artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet (CW) wordt nageleefd. Een goede beleidsvoorbereiding met behulp van het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) draagt daaraan bij. Interdepartementaal wordt gewerkt aan verbetering van het IAK en de toepassing daarvan⁵. In dit traject wordt ook gewerkt aan een betere link tussen artikel 3.1 van de CW en het IAK.

1.7 Rol van toezicht

Kern advies AR

De AR wijst erop dat de rol van toezicht belangrijker wordt, mede doordat de RPE op een aantal punten meer ruimte biedt voor maatwerk.

Inhoudelijke reactie

Ik hoop dat de huidige RPE zoals zij nu voor u ligt beter toezicht mogelijk maakt. Deze versie wordt gekenmerkt door strakkere kaders en meer expliciete definities dan de versie die eerder dit jaar aan de AR is voorgelegd.

Tegelijkertijd herken ik dat het toezicht met de nieuwe RPE complexer wordt. De rol van toezicht verschuift van procedureel naar meer inhoudelijk. De nieuwe RPE faciliteert het gesprek tussen mijn departement en vakdepartementen over een goede evaluatieprogrammering en kwalitatief goede evaluaties. Ook kan de nieuwe RPE het gesprek stimuleren tussen uw Kamer en de vakministers over de kwaliteit van de evaluatieprogrammering en individuele evaluaties, waaronder de periodieke evaluaties per beleidsthema. Om ervoor te zorgen dat departementen en ook mijn

⁵ PM kamerbrief herziening IAK

eigen departement toegerust zijn om hun rollen te vervullen, bied ik daarbij ondersteuning. Dat doe ik onder andere door het ontwikkelde opleidingsaanbod op het gebied van monitoren en evalueren, de toolbox Beleidsevaluatie en aan de hand van handreikingen voor de SEA en de periodieke rapportage. Uiteindelijk blijft het aan de Kamer om te beoordelen wat 'goed genoeg' is.