

Vergaderjaar 2023–2024

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 246

BRIEF VAN DE COMMISSIE VOOR DE RIJKSUITGAVEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 april 2024

De Kamer heeft op 21 december 2023 de motie-Van Vroonhoven/Vermeer over een voorstel ontwikkelen voor een volledige doorlichting van alle rijksuitgaven (Kamerstuk 36 470, nr. 6) aangenomen.

In de motie is geconstateerd dat de Najaarsnota 2023 liet zien dat het Rijk onvoldoende grip heeft op de rijksuitgaven en dat de Kamer onvoldoende in staat wordt gesteld om de effectiviteit en doelmatigheid van uitgaven te beoordelen. Om meer zicht te krijgen op de besteding van budgetten verzocht de motie de commissie voor de Rijksuitgaven om, in overleg met de Algemene Rekenkamer, een voorstel te doen voor een volledige doorlichting van de rijksuitgaven.

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft over de motie overleg gevoerd met het college van de Algemene Rekenkamer. In haar procedurevergaarding van 11 april 2024 heeft de commissie vervolgens besloten de motie langs de volgende lijnen uit te voeren, waarbij wordt aangesloten bij de begrotings- en verantwoordingscyclus:

1. Inzicht vergroten in uitgevoerde en geplande evaluaties;
2. Rol Tweede Kamer versterken;
3. Werking evaluatiestelsel verbeteren.

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft mogelijke acties geïdentificeerd die aansluiten bij de verantwoordelijkheidsverdeling van de verschillende partijen: vakministers, verantwoordelijk voor planning en uitvoering van evaluaties; de Minister van Financiën verantwoordelijk voor regelgeving en toezicht; de Algemene Rekenkamer verantwoordelijk voor extern onderzoek en de Tweede Kamer voor controle van de regering en kaderstelling. De hiervoor bedoelde acties zijn vermeld in een tabel, die in bijlage 1 is opgenomen.

Een nadere toelichting, die is afgestemd met de Algemene Rekenkamer, op de hierboven geschetste wijze van uitvoering van de motie-Van Vroonhoven/Vermeer is opgenomen in bijlage 2.

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft in haar procedurevergadering van 11 april 2024 tevens besloten de vaste commissies per brief te informeren over de invulling van de motie bij de behandeling van de verantwoordingsstukken over het begrotingsjaar 2023. In dat kader zal de commissie voor de Rijksuitgaven de door de vaste commissies aangevozen rapporteurs voor de verantwoordingstukken verzoeken om in hun onderzoek naar de kwaliteit van die stukken dit jaar ook expliciet aandacht te besteden aan de uitkomsten van beleidsevaluaties.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Sneller

De waarnemend griffier van de commissie,
Weeber

Activiteit	Wie	Wanneer
1. Inzicht vergroten in uitgevoerde en geplande evaluaties		
a. Opzet en werking evaluatiestelsel toelichten t.b.v. rapporteurs (jaarverslagen)	Algemene Rekenkamer	23 mei 2024 (Auditcomité)
b. Per begroting inzicht geven in de kwaliteit van de SEA-programmering: zijn er witte vlekken, wat heeft prioriteit gelet op risico's?	Algemene Rekenkamer	September-oktober 2024
c. Per begroting inzicht geven in opvolging aanbevelingen uitgevoerde periodieke rapportages/doorlichtingen en IBO's	Verzoek Commissie voor de Rijksuitgaven aan Financiën/ departementen	September 2024
d. Format opstellen voor periodieke rapportages (vgl. evaluatie fiscale regelingen, incl. scores op bepaalde criteria)	Verzoek Commissie voor de Rijksuitgaven (i.o.m. Algemene Rekenkamer) aan Financiën	September 2024
e. Per begrotingshoofdstuk inzicht geven in uitgevoerde evaluaties, de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen en de opvolging aan de zijde van het kabinet	Verzoek Commissie voor de Rijksuitgaven aan Financiën/ departementen	Voorjaar 2025
2. Rol Tweede Kamer versterken		
a. Vaste Kamercommissies (via rapporteurs) besteden in hun controle op de kwaliteit van de verantwoordingstukken aandacht aan uitkomsten beleidsevaluaties, inclusief opvolging aanbevelingen	Verzoek Commissie voor de Rijksuitgaven aan vaste Kamercommissies (rapporteurs jaarverslagen)	Mei/juni 2024
b. Opstellen handreiking voor parlementaire behandeling periodieke rapportages en IBO's (w.o. plannen van aanpak), incl. aandacht voor werkwijze en processen	Commissie voor de Rijksuitgaven en Algemene Rekenkamer	Zomer 2024
c. Vaste Kamercommissies (via rapporteurs) geven bij begrotingsbehandelingen aan welke evaluaties in de SEA naar oordeel commissie prioriteit hebben en welke onderwerpen, gelet op witte vlekken, alsnog opgenomen zouden moeten worden	Verzoek Commissie voor de Rijksuitgaven aan vaste Kamercommissies (rapporteurs begrotingen)	September-December 2024
3. Werking evaluatiestelsel verbeteren		
a. (Mogelijk) onderzoek naar de kwaliteit van (selectie van) periodieke rapportages en onderliggende evaluaties	Algemene Rekenkamer	Middellange termijn
b. (Mogelijk) onderzoek naar toezichtrol Financiën	Algemene Rekenkamer	Middellange termijn

1. Uitgangspunten voor de uitvoering van de motie

Na overleg met de Algemene Rekenkamer heeft de commissie voor de Rijksuitgaven besloten zo veel mogelijk aan te sluiten bij wat al bestaat en wat al gebeurt op het gebied van het doorlichten van de rijksuitgaven. Dit leidt tot de volgende uitgangspunten.

1. De motie is te interpreteren als een oproep voor een doorlichting van alle rijksuitgaven, *inclusief* de premiegefinancierde sectoren (Miljoenennota 2024: € 433,76 miljard). Daarmee wordt ook een belangrijk deel van het beleid in de zorg en sociale zekerheid meegenomen. Ook de fiscale regelingen (belastinguitgaven) worden bij de uitvoering van de motie betrokken.
2. De bestaande Strategische Evaluatie Agenda (SEA), inclusief de planning van de interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's), geldt als startpunt voor de uitvoering van de motie.
3. Voor de uitvoering van de motie wordt de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling voor evaluatieonderzoek zoals is vastgelegd in de Comptabiliteitswet 2016 als uitgangspunt genomen, met de Tweede Kamer als medewetgever en controleur van de regering. Daarbij geldt dat de Ministers primair verantwoordelijk zijn voor het evalueren van het beleid, de Minister van Financiën een regelgevende en toezichthoudende rol heeft en de Algemene Rekenkamer een controlerende verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van Rijksbeleid. Zie in het bijzonder de CW-artikelen 4.1 lid 1, 4.20 lid 2 f en 7.16.
4. De uitvoering van de motie is gericht op:
 - a) het per SEA-beleidsthema inzichtelijk maken van beschikbare onderzoeken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid;
 - b) het verkrijgen van inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid waar deze inzichten nog ontbreken door adequate onderzoeksagenda en kwalitatief goede evaluaties;
 - c) het identificeren van structurele maatregelen voor verbetering van de opzet en werking van het rijksevaluatiesysteem, inclusief de «regierol» van de Kamer. Daarbij wordt aangesloten bij de begrotings- en verantwoordingscyclus (zie kader).

Aansluiting op begrotings- en verantwoordingscyclus

In de huidige praktijk is er bij de behandeling van de begrotingen en jaarverslagen nog niet veel en nog niet op systematische wijze aandacht voor de effectiviteit en doelmatigheid van beleid, inclusief eventuele aanbevelingen om tot beter beleid te komen. Verschillende voorgestelde terugkerende acties beogen een betere aansluiting van het evaluatiestelsel op de begrotings- en verantwoordingscyclus.

Begrotingen

- Kabinet biedt begrotingen inclusief Strategische Evaluatie Agenda's aan;
- Algemene Rekenkamer beoordeelt Strategische Evaluatie Agenda's;
- Kamer prioriteert in begrotingsbehandelingen evaluaties en stelt zo nodig evaluaties voor.

Jaarverslagen

- *Kabinet biedt overzicht aan Kamer aan van uitgevoerde evaluaties, verkregen inzichten en uitgevoerde aanpassingen van beleid n.a.v. eerder onderzoek;*
- *Algemene Rekenkamer beoordeelt jaarlijks kwaliteit (totstandkoming) van de beleidsinformatie en kan verdiepend naar evaluaties kijken;*
- *Kamer benut overzicht en zoomt in behandelingen van de departementale verantwoordingen in op enkele evaluaties en op al dan niet opgevolgde aanbevelingen.*

Specifiek aandachtspunt daarbij is hoe de evaluatie-uitkomsten goed kunnen worden benut om bestaande uitgaven ter discussie te kunnen stellen en (integraal) af te wegen tegen andere, nieuwe prioriteiten, met name door een betere aansluiting op de behandeling van de (meerjarige) Voorjaarsnota.

2. Opzet huidige evaluatiestelsel

- Sinds 2021 bevat elke departementale begroting een Strategische Evaluatie Agenda (SEA). Deze Strategische Evaluatie Agenda is een uitwerking van de versterking van het Rijksbrede evaluatiestelsel vanuit de Operatie Inzicht in Kwaliteit (2018–2021). Doel van die operatie was om meer inzicht te krijgen in de werking van beleid en deze inzichten ook beter te benutten om de kwaliteit van beleid te vergroten.
- Het kabinet heeft met de introductie van de SEA een volledige (periodieke) doorlichting van ten minste het begrotingsgefinancierde deel van de uitgaven en beleid voor ogen gehad.
- De SEA is een meerjarige evaluatie-agenda op alle belangrijke (beleids)thema's en bijbehorende begrotingsartikelen per departement. Ministers dienen in zogenoemde vier- tot zeven jaarlijkse «periodieke rapportages» over een (beleids)thema op de SEA de in de rapportageperiode opgedane inzichten in de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid samen te brengen.
- In die periodieke rapportages moeten ook lessen worden getrokken om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te verbeteren en (in beginsel) ten minste een besparingsoptie van 20% te worden geschetst, evt. onder verwijzing naar eerder in kaart gebrachte besparingsopties, bijvoorbeeld in interdepartementale beleidsonderzoeken, brede heroverwegingen of andere evaluaties.
- De SEA's maken onderdeel uit van de departementale begrotingen. Ministeries zijn op grond van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022 sinds de ontwerp-begrotingen voor 2024 verplicht op deze wijze de hele begroting door te lichten. Eerder bestond al een vergelijkbare verplichting om elk begrotingsartikel ten minste eens de zeven jaar te evalueren, destijds aangeduid als «beleidsdoorlichting».
- Naast de SEA, waarbij elke betrokken Minister voor het eigen beleidsterrein in de lead is, worden in opdracht van het kabinet ook jaarlijks zogenoemde Interdepartementale BeleidsOnderzoeken (IBO's) uitgevoerd. IBO's zijn ambtelijke onderzoeken die onafhankelijk van de politiek worden uitgevoerd en die beleidsopties ontwikkelen op uiteenlopende beleidsterreinen. De beleidsopties zijn in de regel budgetneutraal en er wordt tenminste een besparingsvariant van 10 tot 20% uitgewerkt. Indien relevant en gewenst, kan er in de taakopdracht ook afgesproken worden om een intensiveringsvariant op te nemen. Het Ministerie van Financiën coördineert de IBO's en voert ze uit in samenwerking met de vakdepartementen.
- Incidenteel worden Brede (Maatschappelijke) Heroverwegingen (BMH's) uitgevoerd. Bij een ronde BMH's worden voor de 15–20

3. Waarom werkt het stelsel nog niet goed?

Er is in Nederland sprake van een uitgebreid evaluatiestelsel. Met de SEA, als een van de opbrengsten van de operatie Inzicht in kwaliteit, is in 2021 de koers weer iets verlegd. Toch komt naar het idee van de Kamer, en ook gelet op onderzoeken van de Rekenkamer in het verleden, in de praktijk het evaluatiestelsel nog onvoldoende uit de verf. De operatie Inzicht in kwaliteit heeft ook geen specifiek vervolg gekregen.

Op basis van gesprekken en inventarisaties ziet de commissie voor de Rijksuitgaven ten minste vier aandachtspunten bij de werking van het huidige stelsel in de praktijk:

1. Er is (nog) onvoldoende informatie van goede kwaliteit over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het rijksbeleid en over besparingsvarianten. En de informatie die er is, is vaak onvoldoende toegankelijk. Hierdoor kan de Tweede Kamer haar controlerende rol onvoldoende vervullen en wordt het maken van integrale afwegingen over die inzet van middelen die het beste aansluit bij beleidsprioriteiten bemoeilijkt.
2. De Minister van Financiën doet in faciliterende zin al veel, maar kan met name zijn toezichthoudende rol op het terrein van evaluatieonderzoek nog verder versterken.
3. De Algemene Rekenkamer doet zelf onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid, maar heeft de afgelopen jaren minder systematisch onderzoek gedaan naar de beschikbaarheid en kwaliteit van beleidsinformatie (cf. de eerdere reeks rijksbrede onderzoeken Staat van de beleidsinformatie).
4. De Tweede Kamer benut de wel aanwezige informatie nog onvoldoende en pakt ook nog onvoldoende regie om op systematische wijze tot meer en beter inzicht over de kwaliteit van beleid te komen. De Tweede Kamer besteedt nog weinig aandacht aan de evaluatieagenda's en de opzet van voorgenomen evaluaties en aan de uitkomsten van de wel beschikbare evaluaties, inclusief eventuele aanbevelingen om tot beter beleid te komen.

Houding en gedrag daarnaast belangrijk

Naast deze vier aandachtspunten geldt nog een belangrijk uitgangspunt: het evaluatiestelsel moet bijdragen aan leren en verbeteren. Met evalueren legt het kabinet uiteraard ook verantwoording af over de behaalde resultaten, maar het is niet of althans niet alleen bedoeld om af te rekenen. Evalueren is geen doel op zich, maar noodzakelijk om de juiste prioriteiten te kunnen stellen en belasting- en premiegeld zo effectief en doelmatig mogelijk in te zetten, met zoveel mogelijk maatschappelijke impact.

Dat stelt eisen aan alle betrokken actoren. Het leren van evaluaties vereist openheid en kwetsbaarheid van *departementen*, het vereist inzet en capaciteit. Het vereist dat de *Minister van Financiën* zich als kadersteller en toezichthouder actief opstelt, kennis aanbiedt, faciliteert. Maar ook de kwaliteit van evaluaties bewaakt. Het vraagt van de *Algemene Rekenkamer* voortdurende aandacht voor de invulling van haar controlerende verantwoordelijkheid ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Rijksbeleid in brede zin. En het vraagt interesse en tijd van de *Kamer* om te reflecteren op de uitkomsten van evaluaties. De Kamer kan met interesse en een kritische houding gericht op leren, departementen stimuleren om evaluaties goed uit te voeren en toegankelijk op te

schrijven. En waar evaluaties onvoldoende inzicht opleveren, zou de Kamer vanuit haar kaderstellende en controlerende rol de betrokken Ministers moeten vragen hun huiswerk over te doen.

4. Acties om huidige inzicht te vergroten en stelsel beter te laten werken

Gelet op bovengenoemde aandachtspunten, houding en gedrag zijn enkele aanpassingen in het bestaande stelsel wenselijk. De commissie voor de Rijksuitgaven heeft daarom langs drie lijnen verschillende mogelijke acties geïdentificeerd (zie bijlage 1), die aansluiten bij de verantwoordelijkheidsverdeling van de verschillende partijen:

1. Inzicht Tweede Kamer vergroten in uitgevoerde en geplande evaluaties;
2. Regie Tweede Kamer vergroten;
3. Werking evaluatiestelsel verbeteren.