

Vergaderjaar 2022–2023

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 231

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juli 2023

Voor de uitoefening van de controlerende taak en het budgetrecht van het parlement is een transparante onderbouwing van nieuw beleid essentieel. Op voorstel van uw Kamer is daarom in de Comptabiliteitswet 2016 (art. 3.1) verankerd dat beleidsvoorstellen van de regering een toelichting bevatten 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.*

Deze toelichting helpt in het naar voren brengen van de achterliggende onderbouwing en aannames van nieuwe beleidsvoorstellen. De verantwoordelijke bewindspersoon wordt gevraagd te beargumenteren waarom het voorgestelde beleid een effectief en efficiënt middel is om het geformuleerde doel te bereiken. Om de aanwezigheid, vindbaarheid en kwaliteit van deze toelichtingen te versterken heeft mijn voorganger in 2021 de rijksbrede werkwijze «Beleidskeuzes uitgelegd» in het leven geroepen.¹ Met deze werkwijze worden de vereisten in CW3.1 uitgewerkt en is voorgescreven dat ieder voorstel met financiële gevolgen van € 20 miljoen of meer (in enig jaar) een inhoudelijke toelichting bevat volgens een vast kader. Dit kader wordt opgenomen in de hoofdtekst van de kamerbrief waarin het beleidsvoorstel wordt gedaan. Ter invulling van de motie van de leden Van Weyenberg en Dijkgraaf bevat het kader daarnaast een evaluatieparagraaf waarin de voorgestelde manier van monitoring en evaluatie wordt toegelicht.²

Bij ingang van de werkwijze is door mijn voorganger toegezegd een jaar na ingangsdatum een evaluatie te starten en tussentijds de naleving te monitoren. Bij dezen bied ik u de evaluatie van de werkwijze aan. Om de

¹ Kamerstuk 31 865, nr. 198.

² Kamerstuk 34 725, nr. 8.

onafhankelijkheid van deze evaluatie te borgen is een onafhankelijke begeleidingscommissie samengesteld. Voor de evaluatie is gesproken met ambtenaren van alle vakdepartementen en met een twaalfstal leden van uw Kamer. Daarnaast is door een extern bureau een kwantitatieve analyse uitgevoerd naar het gebruik van het kader in het parlement.

De eerste bevinding uit de evaluatie is dat de werkwijze nog niet in alle gevallen wordt nageleefd. Er is echter een stijgende lijn te zien. De meeste kamerbrieven die binnen de scope van de werkwijze vallen worden inmiddels verstuurd met het gevraagde kader. Als belangrijke verklaring voor niet-naleving wordt genoemd dat het soms niet volledig duidelijk is voor departementen wanneer het kader ingevuld dient te worden. Om de naleving verder te verhogen zal het Ministerie van Financiën samen met de vakdepartementen de scope van de werkwijze verder verduidelijken. Uitgangspunt is rijksbreed een uniforme scope en toepassing van de werkwijze. Waar noodzakelijk kunnen echter met departementen specifieke afspraken gemaakt worden. Ik nodig ook het parlement uit om aan bewindspersonen aan te geven wanneer zij bij een beleidsvoorstel het kader mist. Daarbij wil ik wel benadrukken dat de werkwijze departementen aanmoedigt al in de eerst mogelijke brief een (voorlopig) kader in te voegen, en vraag ik uw Kamer er begrip voor te hebben dat in sommige gevallen delen van de toelichting nog ontbreken en nadere invulling nog zal volgen. Het doel van deze aanpak is om zo vroeg mogelijk in het beleidsproces het debat met het parlement te faciliteren.

Uit de evaluatie blijkt verder dat de verplichtingen vanuit de werkwijze pas laat in het beleidsvoorbereidingsproces onder de aandacht komen. Het kwalitatief goed invullen van het kader Beleidskeuzes uitgelegd wordt daardoor ook lastiger. In maart van dit jaar is door de Minister voor Rechtsbescherming het Beleidskompas geïntroduceerd, een rijksbreed instrument dat beleidsmakers helpt bij het ontwikkelen van nieuw beleid. Ook de verplichtingen vanuit CW3.1 en de werkwijze Beleidskeuzes uitgelegd komen in het Beleidskompas aan bod. De evaluatie benoemt daarom het Beleidskompas als een kans.

Deze kans onderstreep ik. Op dit moment werkt ieder departement aan de implementatie van het Beleidskompas. Zoals ook al vermeld in de brief van de Minister voor Rechtsbescherming van oktober 2022 is het de ambitie van het kabinet dat het Beleidskompas in de beleidsvoorbereiding standaard wordt gebruikt.³ In dat geval zullen beleidsmakers dus ook standaard aan het begin van het beleidsvoorbereidingsproces geattendeerd worden op de verplichtingen vanuit CW3.1 en Beleidskeuzes uitgelegd.

In de evaluatie komt ook naar voren dat beleidsvoorbereiding veelal plaats vindt onder grote druk. Een conclusie van de evaluatie is dat meer rust en voorspelbaarheid in het besluitvormings- en begrotingsproces, met meer tijd, dienstbaar is aan een betere verantwoording over de gemaakte beleidskeuzes en in te zetten middelen.

Dit kan ik beamen. Tegelijkertijd benadruk ik het belang om ook in hectische besluitvorming de werkwijze na te leven. Hier kunnen de departementen onderling nog veel van elkaar leren en ik zal dit leren dan ook stimuleren en faciliteren. Daarnaast zal ik in de toelichting op de werkwijze ingaan op het belang, en ook de opgedane lessen hierin verwerken.

In de evaluatie wordt daarnaast breder opgemerkt dat de werkwijze regelmatig schuurt met de huidige politieke en ambtelijke realiteit. Een

³ Kamerstuk 36 200 VI, nr. 10.

heldere doelstelling en een uitwerking van doeltreffendheid, doelmatigheid en een evaluatieplan maken geregeld geen expliciet onderdeel uit van het beleidsvoorbereidingsproces of de opdracht vanuit de politiek. Het is van belang dat er binnen het proces van beleidsvorming voldoende ambtelijke ruimte is om alle aspecten van beleidskwaliteit – waaronder doeltreffendheid en doelmatigheid – expliciet te wegen, en dat deze ruimte ook wordt benut. Hiervoor lopen Rijksbreed verschillende initiatieven.⁴

Als deel van de evaluatie is ook gesproken met 12 leden van uw Kamer. Zij gaven aan de werkwijze te verwelkomen, maar ook dat er in de dagelijkse handelingen van het parlement maar beperkte aandacht is voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Ambtenaren van verschillende departementen laten weten dat de aandacht van het parlement voor deze thema's van grote invloed kan zijn op de mate van aandacht die hiervoor is binnen het departement. Vanuit mijn rol als Minister van Financiën zal ik de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid binnen de overheid onder de aandacht blijven brengen en ik nodig uw Kamer uit om mij daarbij te helpen.

Ik zie de Strategische Evaluatie Agenda als kans om de werkwijze Beleidskeuzes uitgelegd verder te brengen. In de evaluatieparagraaf van het kader Beleidskeuzes uitgelegd wordt onderbouwd hoe het beleid geëvalueerd zal worden. Deze evaluaties bieden de basis om te leren, het beleid bij te sturen en verantwoording af te kunnen leggen. Daarmee raakt het kader aan de evaluatieplanning van departementen, die sinds 2021 jaarlijks wordt vastgelegd in de Strategische Evaluatie Agenda (SEA). Hiermee geven departementen aan welke inzichtbehoefte ze hebben en hoe de geplande evaluaties hieruit volgen. De SEA vormt daarmee een natuurlijke plek voor evaluaties die vanuit het kader Beleidskeuzes uitgelegd zijn toegezegd. De uitkomsten van de uitgevoerde evaluaties bieden vervolgens de kennis en de basis voor niet alleen het eventueel bijsturen van bestaand beleid maar ook het ontwikkelen van nieuw beleid. Ik zal me daarom ook blijven inzetten voor het versterken en borgen van de SEA als instrument, en nodig het parlement ook uit om met departementen over de onderzoeksprogrammering op de SEA in discussie te gaan bij de begrotingsbehandeling. De SEA vormt immers bij deze begroting een bijlage.

Ten slotte is er ter invulling van de motie van de leden Van Raan en Sneller in de evaluatie ook onderzocht hoe het brede welvaartsbegrip beter verankerd kan worden in de werkwijze Beleidskeuzes uitgelegd.⁵ Brede welvaart is een belangrijk begrip dat gaat over de kwaliteit van leven van mensen in het hier en nu, en de mate waarin dit invloed heeft op de kwaliteit van leven later en mensen elders op de wereld. Uit de evaluatie volgt dat het niet nodig is om voor brede welvaart een aparte bepaling toe te voegen aan het huidige kader. Het brede welvaartsbegrip vormt immers al onderdeel van de bredere begrippen doeltreffendheid en doelmatigheid, de centrale onderdelen van het kader Beleidskeuzes uitgelegd. Per slot van rekening streeft het kabinet brede welvaart als doel na, en behoren vanuit het oogpunt van intergenerationele welvaart ook gezonde overheidsfinanciën daartoe.

Wel zal ik als Minister van Financiën samen met de vakdepartementen uitwerken hoe de bijdrage aan de brede welvaart beter toegelicht kan worden bij het invullen van het kader Beleidskeuzes uitgelegd. Ik zal hierbij aansluiten bij de stappen die wij als kabinet al zetten om brede welvaart te integreren in verschillende onderdelen van de begroting- en

⁴ Kamerstuk 31 490, nr. 328 en Kamerstuk 36 360 VII, nr. 1.

⁵ Kamerstuk 36 100, nr. 12.

beleidscyclus. Brede welvaart is bijvoorbeeld jaarlijks een belangrijk onderdeel van begrotingsstukken zoals de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk. Daarnaast biedt het Beleidskompas handvatten voor het toepassen van brede welvaart in de beleidsvoorbereiding, waarbij ook de Sustainable Development Goals (SDG's) betrokken worden.

Ik zal mij inzetten voor de in deze brief toegezegde voornemens tot verbetering van de toepassing van de werkwijze. Daarnaast zal ik de naleving blijven monitoren. De resultaten van deze monitor zullen voortaan gevoegd worden bij het Financieel Jaarverslag Rijk. Ik kijk uit naar de blijvende aandacht vanuit het kabinet en het parlement voor de werkwijze om zo de kwaliteit van het debat te vergroten.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag