
Vergaderjaar 2016–2017

34 726

Verantwoordingsbrief 2016

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER-PRESIDENT, MINISTER VAN ALGEMENE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 mei 2017

Hierbij bied ik u de Verantwoordingsbrief over het jaar 2016 aan.

De Minister-president,
Minister van Algemene Zaken,
M. Rutte

Verantwoordingsbrief 2016

1. Inleiding

Op Verantwoordingsdag legt het kabinet, zoals gebruikelijk, verantwoording af over het regeringsbeleid in 2016. Zo wordt in de departementale jaarverslagen toegelicht welke beleidsdoelen en prioriteiten het kabinet zich voor 2016 had gesteld en in hoeverre deze tot uitvoering zijn gebracht. De Algemene Rekenkamer heeft deze jaarverslagen gecontroleerd en publiceert de resultaten hiervan in de rapporten bij de jaarverslagen. In het Financieel jaarverslag van het Rijk (Kamerstuk 34 725, nr. 1) legt de Minister van Financiën verantwoording af over de invulling van zijn (systeem)verantwoordelijkheid voor het Rijksbrede begrotingsbeheer en de financiële bedrijfsvoering. Tot slot rapporteert de Minister van BZK op Verantwoordingsdag over de uitvoering van de Rijksbrede bedrijfsvoeringstaken.

Dit samenhangende geheel aan verantwoordingsdocumenten biedt uw Kamer een totaalinzicht in de resultaten van het beleid over 2016.

Deze Verantwoordingsbrief begint met een beschouwing over het politieke jaar 2016. Verder besteedt de brief, zoals door uw Kamer gevraagd, speciale aandacht aan het onderwerp «Focus op Beleids-toetsing».¹ De invulling van dit focusonderwerp is op een later moment door uw Kamer nog nader gespecificeerd. Daaraan is per onderwerp invulling gegeven in de verschillende departementale jaarverslagen. Tot slot besteedt de brief, conform het verzoek van uw Kamer, speciale aandacht aan het breed welvaartsbegrip.²

2. Terugblik politiek jaar 2016

Het jaar 2016 zal herinnerd worden als een jaar waarin we (opnieuw) geconfronteerd werden met de internationale dreiging van terrorisme, instabiliteit aan de buitengrenzen van Europa, het vluchtelingenvraagstuk en de economische onzekerheden op de wereldmarkt. Maar ook een jaar van gunstige economische ontwikkelingen. Voor dit kabinet was 2016 bovendien het laatste regeringsjaar in missionaire staat.

Bij de start van het kabinet in 2012 stond één hoofdthema centraal: ervoor zorgen dat Nederland solide en sociaal uit de crisis zou komen en ons land sterker maken voor de toekomst. De afgelopen jaren zijn structurele hervormingen doorgevoerd om dit doel te bereiken. Deze hebben mede bijgedragen aan het doorzetten van het herstel van de Nederlandse economie in 2016.

Die groeide in 2016 met 2,2%. Daarmee groeide de economie voor het derde jaar op rij en kwam het bbp per inwoner weer boven het niveau van voor de crisis. Het overheidstekort is in 2016 omgebogen naar een begrotingsoverschot van 0,4%. De werkloosheid liep terug naar 6,0% van de beroepsbevolking, een daling van ruim 75.000 personen ten opzichte van 2015, terwijl de totale groep werkenden in 2016 nog sterker groeide. We kunnen dus concluderen dat Nederland de economische crisis definitief achter zich heeft gelaten.

¹ Kamerstuk 31 865, nr. 80.

² Kamerstuk 31 428, nr. 10.

– Een instabiele wereld

Het economische beeld voor Nederland ziet er rooskleurig uit. Tegelijkertijd bestaan wereldwijd risico's voor de stabiliteit en economische groei, die ook effect hebben op ons land. Buiten Europa blijft Nederland met militaire, humanitaire en politieke middelen een bijdrage leveren aan de strijd tegen ISIS in Syrië en Irak. In reactie op de verscheidenheid en complexiteit van dreigingen en risico's heeft het kabinet de dalende trend gekeerd en het defensiebudget stapsgewijs verhoogd. Nederland nam actief deel aan de NAVO-top in Warschau (Kamerstuk 28 676, nrs. 251 en 252), waar aandacht werd besteed aan de uitdagingen op de oost- en zuidflank, maar ook aan nieuwe dreigingen zoals cyberaanvallen. Nederland besloot tot het bijdragen van een eenheid van compagniesgrootte aan de vooruitgeschoven aanwezigheid van de NAVO in Litouwen en tot verlenging van de Nederlandse bijdrage aan NAVO-missie Resolute Support in Afghanistan (Kamerstuk 27 925, nr. 601). Daarnaast voerde de regering in 2016 succesvol campagne voor het tijdelijke lidmaatschap van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties in 2018.

Instabiliteit in onder andere het Midden-Oosten drijft mensen in de richting van veilige, West-Europese landen. Tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie in de eerste helft van 2016 is veel in gang gezet om de vluchtelingenstroom uit Syrië en andere kwetsbare landen onder controle te brengen. In nauwe samenwerking met andere lidstaten, de Europese instellingen en agentschappen is het gelukt om de ongecontroleerde en dodelijke dynamiek in het Oostelijke Middellandse Zeegebied te keren. Ook is gewerkt aan een dialoog met Afrikaanse landen over het indammen van migratie en het aanpakken van grondoorzaken van migratie. Voor een nadere beschouwing over de resultaten van het Nederlandse EU-voorzitterschap verwijs ik u naar de Kamerbrief van 7 juli 2016.³

Op 23 juni 2016 vond het Britse referendum over uittreding uit de Europese Unie plaats. Het Verenigd Koninkrijk is een belangrijke handelspartner en de Brexit zal daarom ook voor Nederland niet zonder gevolgen blijven. Het streven van het kabinet is en blijft gericht op het behoud van een sterke relatie met het Verenigd Koninkrijk, zowel op het terrein van handel als op het terrein van veiligheid. Het kabinet houdt tijdens de onderhandelingen de Nederlandse belangen scherp in het oog.

– Veiligheid in Nederland

De terroristische aanslagen in onder andere Brussel, Nice en Berlijn, een toename van het aantal digitale aanvallen door statelijke actoren en politieke ontwikkelingen aan de grenzen van Europa hebben de dreiging tegen Nederland en Europa in de loop van 2016 doen toenemen. In 2016 hebben de inlichtingen- en veiligheidsdiensten hun capaciteit aanzienlijk kunnen uitbreiden om de veiligheidsketen te versterken. In 2016 is een drietal wetten voorbereid die voortvloeien uit het Actieprogramma integrale aanpak jihadisme. Dit programma heeft tot doel het beschermen van de democratische rechtsstaat, het bestrijden en verzwakken van de jihadistische beweging in Nederland en het wegnemen van de voedingsbodem voor radicalisering. Met het aannemen van deze wetten door de Eerste Kamer op 7 februari 2017 (Handelingen I 2016/17, nr. 17, items 4, 5 en 6) is een belangrijk deel van de wetgeving uit het actieprogramma gerealiseerd.

³ Kamerstuk 34 139, nr. 18.

In de tweede helft van 2016 diende het kabinet een wetsvoorstel in bij uw Kamer dat de huidige Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 zal gaan vervangen (Kamerstuk 34 588). Op basis hiervan zijn de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten in de toekomst bevoegd ook kabelgebonden telecommunicatie te onderzoeken. Binnen de Europese Unie werkt ons land intensief aan een betere informatie-uitwisseling tussen Europese inlichtingen- en opsporingsdiensten.

In de nasleep van de coup poging in Turkije op 15 juli 2016 ontstonden er in Nederland spanningen. Het kabinet heeft de coup poging van meet af aan in krachtige termen veroordeeld. In Nederland stond het waarborgen van de verworvenheden en kernwaarden van onze democratische rechtsstaat centraal, door de naleving ervan te bevorderen en door kordaat in te grijpen in gevallen waar dit niet gerespecteerd wordt. Om de spanningen tegen te gaan heeft het kabinet sinds de zomer van 2016 gesproken met Nederlanders met een Turkse achtergrond. Verschillende Turkse organisaties hebben zich uitgesproken tegen intimidatie en geweld. Met deze organisaties is afgesproken dat zij (op lokaal niveau) gezamenlijk in gesprek gaan om bedreigingen en andere escalaties in ons land te voorkomen. Er is ook gesproken met gemeenten waar zich incidenten hebben voorgedaan of waar sprake was van spanningen in de Turkse gemeenschap, onder meer om hun inzet, samenwerking en het delen van kennis af te stemmen.

Het vraagstuk van integratie en participatie speelt ook bij de opvang van de vele asielzoekers en de spanningen die dit met zich meebracht. Om de destijds urgente problemen het hoofd te bieden hebben Rijk en gemeenten eind 2015 afspraken gemaakt over opvang, huisvesting, participatie en maatschappelijke begeleiding. In het voorjaar van 2016 zijn op deze terreinen nadere afspraken gemaakt. Gemeenten en provincies hebben grote inspanningen geleverd om iedereen fatsoenlijk op te vangen en te begeleiden.

– Het Oekraïne referendum

Op 6 april 2016 vond het raadgevend referendum over de Associatieovereenkomst tussen de EU en Oekraïne plaats. Voor en na het raadgevend referendum heeft het kabinet laten weten zorgvuldig te willen omgaan met de uitslag en het gevoerde maatschappelijke debat waarin de zorgen van de nee-stemmers naar voren zijn gebracht. Het kabinet heeft stap-voor-stap gezocht naar een oplossing die recht doet aan de uitslag van het raadgevend referendum, die aanvaardbaar is voor alle verdragspartijen en die tegelijkertijd niet zou nopen tot een nieuwe ronde van ratificaties van de Associatieovereenkomst. Tijdens de Europese Raad van 15 december 2016 (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1176) hebben de 28 staats-hoofden en regeringsleiders een besluit genomen waarin een juridisch verbindende interpretatie van de Associatieovereenkomst is neergelegd die de belangrijkste zorgen adresseert zoals die in het Nederlandse referendumdebat naar voren zijn gekomen. Hierin is onder andere vastgelegd dat de overeenkomst geen enkele toezegging van de EU inhoudt om Oekraïne in de toekomst de status van kandidaat-lidstaat te verlenen. Ook worden zorgen over militaire samenwerking, toegang tot de Europese arbeidsmarkt, financiële steun en corruptiebestrijding geadresseerd.

– MH17

Daarnaast stond 2016 in het teken van het onafhankelijke strafrechtelijke onderzoek naar het neerhalen van vlucht MH17 op 17 juli 2014. Op 28 september 2016 presenteerde het Joint Investigation Team (JIT) de

eerste resultaten van dit onderzoek. In het JIT werken Australië, België, Maleisië, Nederland en Oekraïne samen. Het doel van het strafrechtelijke onderzoek is het vaststellen van de feiten, het identificeren van de verantwoordelijken voor de crash en het verzamelen van strafrechtelijk bewijs voor een vervolging. Het afgelopen jaar heeft het kabinet zich ingezet voor het behoud van brede internationale steun voor het onafhankelijke onderzoek en het goed blijven informeren van de nabestaanden van MH17.

3. Focusonderwerp «beleidstoetsing»⁴

Het kabinet is verheugd met de aandacht van uw Kamer voor het onderwerp beleidstoetsing. Evaluaties als beleidsdoorlichtingen en interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) vormen belangrijke ijkpunten in de beleidscyclus van de rijksoverheid. Ze laten zien wat de effecten van het beleid zijn en in hoeverre de doelstellingen zijn bereikt. Daarnaast kunnen beleidsevaluaties mogelijke effecten van toekomstig beleid in kaart brengen.

In 2016 constateerde de Studiegroep Begrotingsruimte dat verbetering van het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitgaven mogelijk en noodzakelijk is. Zo kunnen in minder dan de helft van de beleidsdoorlichtingen (in enige mate) uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid van het gevoerde beleid.⁵ De Studiegroep adviseert een operatie «Inzicht in Kwaliteit» te starten, gericht op het verbeteren van het inzicht in de doelmatigheid van beleid.⁶

Het is aan een volgend kabinet om gevolg te geven aan deze adviezen. Dit kabinet is wel alvast aan de slag gegaan met de volgende vier maatregelen die aansluiten bij de no-regret adviezen van de Studiegroep Begrotingsruimte⁷:

1. Een uitgewerkte meerjarenplanning, waarbij de inzet van verschillende evaluatie-instrumenten in samenhang en in de tijd wordt gezien. Het Ministerie van VWS start hiertoe een pilot;
2. Het opnemen van een verbeterparagraaf in de beleidsdoorlichtingen, waarin aandacht wordt besteed aan de manier waarop inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid kan worden vergroot;
3. De kennisuitwisseling tussen ministeries bevorderen en de externe betrokkenheid vergroten;
4. De ontwikkeling van een nieuwe opleiding die medewerkers, die een beleidsdoorlichting moeten begeleiden, actief schoolt op het terrein van evaluatieonderzoek.⁸

– *Commissie-specifieke focusonderwerpen*

Op verzoek van uw Kamer is aan de volgende onderwerpen invulling gegeven in de verschillende departementale jaarverslagen:

⁴ Conform het verzoek van uw Kamer (Kamerstuk 31 865, nr. 80).

⁵ Kamerstuk 31 865, nr. 90.

⁶ Studiegroep Begrotingsruimte, Van saldosturing naar stabilisatie. Vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte (Den Haag, 1 juli 2016) p.p. 48–53 (bijlage bij Kamerstuk 34 300, nr. 74).

⁷ Zie voor nadere toelichting ook het Financieel jaarverslag Rijk 2016 (Kamerstuk 34 725, nr. 1, hoofdstuk 4.5). Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan de toezegging van de Minister van Economische Zaken tijdens het plenaire Kamerdebat van 31 januari 2017 naar aanleiding van een aanbeveling van de Algemene Rekenkamer in reactie op het rapport van de tijdelijke commissie Breed welvaartsbegrip (Handelingen II 2016/17, nr. 46, item 23).

⁸ Kamerstuk 31 865, nr. 90. Brief van de Minister van Financiën over focusonderwerp verantwoording en aanpak beleidsdoorlichtingen (23 december 2016).

1. Financiën/Nationale Schuld

In het jaarverslag Financiën/Nationale schuld wordt toegelicht in hoeverre de volgende beleidsdoorlichtingen aan de daarvoor gestelde kwaliteitseisen voldoen: exportkredietgarantie (2014), risicomanagement staats-schuld (2015) en belastingen en toeslagen (2016).⁹ De beleidsdoorlichtingen concluderen dat het beleid doeltreffend en – op bepaalde onderdelen – doelmatig is. Beleidsdoorlichtingen worden gebaseerd op beschikbare evaluaties (syntheseonderzoek); in dat kader zal in de toekomst extra aandacht worden geschonken aan het tijdig doen van evaluaties.

2. I&M

Het jaarverslag van I&M gaat in op de effectiviteit en doeltreffendheid van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) en de met dit programma beoogde doelstellingen.¹⁰ Via de NSL-monitoring wordt de ontwikkeling van de luchtkwaliteit in steden gevolgd. Sinds de start van het NSL op 1 augustus 2009 is de luchtkwaliteit in Nederland aanzienlijk verbeterd en is het aantal mensen dat is blootgesteld aan normoverschrijdingen gedaald. In 2018 start een evaluatie van het NSL die in 2019 afgerond wordt. Voor Prinsjesdag 2017 ontvangt uw Kamer een toelichting op de onderzoeksopzet voor de evaluatie.

3. VWS

Voor VWS zijn het trekkingsrecht pgb en de acute zorg voor kwetsbare ouderen door uw Kamer aangewezen als specifieke focusonderwerpen. In het jaarverslag van VWS wordt ingegaan op de door de Minister van VWS ingezette acties om te voorkomen dat ouderen onnodig op de spoedeisende hulp terechtkomen en blijven.¹¹ Een voorbeeld hiervan is een verhoging van het budget voor eerstelijnsverblijf. Ook is in 2016 gewerkt aan het verder stabiliseren en verbeteren van het systeem van pgb-trekkingsrechten. Toch blijven verdere verbeteringen in met name de administratieve afhandeling nodig. Verbeteringen die op dit vlak zijn ingezet betreffen onder meer het ontwikkelen van een gebruikersvriendelijk portaal, vergaand standaardiseren en digitaliseren en het doen van noodzakelijke investeringen bij de SVB.¹²

4. OCW

In 2016 heeft de Staatssecretaris van OCW gewerkt aan een modernisering van het Vervangings- en het Participatiefonds.¹³ Over nut en de noodzaak van het Vervangingsfonds wordt nog nader overleg gevoerd met de sociale partners. Voorts zijn afgelopen jaar verschillende moderniseringsrichtingen voor het Participatiefonds verkend, deze worden in 2017 verder uitgewerkt. Daarnaast gaat het jaarverslag van OCW in op de kwaliteit van de beleidsdoorlichtingen.¹⁴ Geconcludeerd wordt o.a. dat een benadering vanuit de beleidsdoelstelling, in plaats van de begrotingsartikelen, de uitvoerbaarheid en leesbaarheid niet ten goede kwam.

⁹ Kamerstuk 34 725 IX, nr. 1.

¹⁰ Kamerstuk 34 725 XII, nr. 1.

¹¹ Kamerstuk 34 725 XVI, nr. 1.

¹² Kamerstuk 34 725 XVI, nr. 1.

¹³ Kamerstuk 34 725 VIII, nr. 1.

¹⁴ Kamerstuk 34 725 VIII, nr. 1.

5. SZW

Op verzoek van uw Kamer is het specifieke focusonderwerp «doorgaan op de ingeslagen weg qua verbetering in verantwoording op basis van indicatoren» nader uitgewerkt in het jaarverslag van SZW¹⁵. In dat kader zijn in de begroting voor 2017 kerncijfers opgenomen over de netto arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen, gewerkte uren van vrouwen en moeders met jonge kinderen, werkloosheid en flexibilisering. Tevens is in 2016 gewerkt aan de ontwikkeling van indicatoren op het terrein van re-integratie, de inspectie SZW, gezond en veilig werken, prestatie-indicatoren SVB en UWV en handhaving. De uitkomsten ervan worden, voor zover mogelijk, verwerkt in de Begroting 2018.

4. Breed welvaartsbegrip

Uw Kamer heeft ook aandacht gevraagd voor het breed welvaartsbegrip, waarbinnen niet alleen aandacht is voor materiële welvaart maar ook voor bijvoorbeeld onderwijs, gezondheid en duurzaamheid.¹⁶ De tijdelijke Kamercommissie Breed welvaartsbegrip heeft aanbevolen een jaarlijkse Monitor brede welvaart te ontwikkelen, die de Kamer kan betrekken bij het Verantwoordingsdebat. Het kabinet heeft deze aanbeveling overgenomen; de eerste editie van de monitor wordt in 2018 gepubliceerd.¹⁷ Om de mogelijkheid te bieden om ook tijdens het aanstaande Verantwoordingsdebat over brede welvaart te spreken, levert het CBS ter afsluiting van de bestaande reeks een beknopte versie van de Monitor Duurzaam Nederland. Deze publicatie omvat zowel een cijfermatige update van de bestaande indicatoren als een beschrijving van de uitkomsten op hoofdlijnen.

Mede naar aanleiding van de motie van het lid Voortman c.s.¹⁸ heeft het kabinet de drie planbureaus (CPB, SCP en PBL) om een gezamenlijke Verkenning Brede Welvaart gevraagd. De eerste Verkenning Brede Welvaart van de planbureaus zal ook in 2018 verschijnen. Al eerder zullen de drie planbureaus een gezamenlijke policy brief publiceren, die ingaat op het concept brede welvaart, hoe dat kan worden gemeten en hoe de planbureaus tot een bepaling van de inhoud van de eerste Verkenning Brede Welvaart zullen komen. Bij de keuze van uit te werken thema's zullen de planbureaus inspelen op actuele ontwikkelingen in de samenleving.

5. Ten slotte

Het afgelopen jaar was het laatste regeringsjaar van dit kabinet in missionaire staat, dat binnen afzienbare tijd het stokje zal overdragen aan een nieuw kabinet. De afgelopen jaren is al een flinke stap gezet in het sterker maken van Nederland, nu is het zaak ervoor te zorgen dat iedereen van de welvaarts-groei kan profiteren en Nederland verder klaar te maken voor de toekomst.

¹⁵ Kamerstuk 34 725 XV, nr. 1.

¹⁶ Conform het verzoek van uw Kamer (Kamerstuk 31 428, nr. 10).

¹⁷ Kamerstuk 34 298, nr. 14 en nr. 17.

¹⁸ Kamerstuk 34 298, nr. 5.