

Vergaderjaar 2021–2022

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 198

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 november 2021

Uw Kamer vervult een essentiële rol in de borging van de kwaliteit van beleid en wetgeving, door over de onderbouwing van voorstellen de dialoog aan te gaan met de betreffende vakministers. Dit vereist wel dat elk voorstel informatie bevat over: welke prestaties, doel(en) en effecten worden nagestreefd, op welke manier worden deze dichterbij gebracht, en welke financiële middelen zijn daarvoor nodig en waarom? Deze onderbouwing maakt het ook beter mogelijk om na verloop van tijd te evalueren of het beleid doeltreffend en doelmatig is geweest.

Artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet («CW 3.1») borgt de onderbouwing van voorstellen die aan uw Kamer worden gezonden: het vereist een toelichting op instrumenten, doelen, financiële gevolgen en de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid. Bij voorstellen die tot een substantiële beleidswijziging leiden is ook een evaluatieparagraaf vereist, die aangeeft hoe het voorstel zal worden (gemonitord en) geëvalueerd.¹

De onderbouwing en voorgenomen evaluatie van voorstellen aan uw Kamer conform CW 3.1 vormen dan ook het logische sluitstuk op een adequate beleidsvoorbereiding door de vakdepartementen. Ze zijn essentieel voor de uitoefening van de controlerende taak en het budgetrecht van uw Kamer.

Vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid stimuleer ik de onderbouwing en evaluatie van voorstellen door mijn collega-vakministers aan uw Kamer.

Vindbaarheid van de onderbouwing voor de Tweede Kamer

In de praktijk is het voor vakdepartementen niet altijd gemakkelijk gebleken om een vindbare en transparante onderbouwing van voorstellen en de voorgenomen evaluatie conform CW 3.1 te realiseren.² Zo conclu-

¹ Kamerstuk 34 725, nr. 8 (Motie van de leden Van Weyenberg en Dijkgraaf).

² Zie bijlage 1 bij Kamerstuk 31 865, nr. 168 (Monitor CW 3.1 bij Derde Voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit).

deerden ook de rapporteurs Sneller en Snels in 2019.³ Om de vindbaarheid van de onderbouwing voor uw Kamer te vergroten, liep tussen juni 2020 tot het verkiezingsreces begin 2021 een rijksbrede pilot.

Deze vroeg een separate bijlage bij voorstellen met significante financiële gevolgen (€ 20 mln. of meer in enig jaar), met daarin opgenomen de CW 3.1-onderbouwing en evaluatieparagraaf. Uit onderzoeken naar deze pilot⁴ bleek dat de bijlage de naleving door vakdepartementen heeft bevorderd. Tegelijkertijd werd de bijlage door Kamerleden vaak (nog) niet gevonden en gebruikt. Kamerleden gaven de voorkeur aan opname van de CW 3.1-informatie op een meer centrale en herkenbare plek in voorstellen. Voor wetsvoorstellen werd een voorkeur uitgesproken voor opname van de informatie in de memorie van toelichting.

Met behulp van deze inzichten wil ik de vindbaarheid van de onderbouwing van voorstellen verder verbeteren.

Vindbaarheid: kader in brieven

Na afstemming met de vakdepartementen stel ik voor om de vindbaarheid verder te verbeteren door de onderbouwing van voorstellen met significante financiële gevolgen (€ 20 mln. of meer in enig jaar) op te nemen in een apart kader in Kamerbrieven.

De startdatum van deze nieuwe werkwijze is 1 november 2021.

Het kader krijgt de kop «Beleidskeuzes uitgelegd». De subtitel luidt: *Onderbouwing doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie (CW 3.1)*. Het kader volgt onderstaand format.

Deze onderbouwing dient uw Kamer te bereiken ten minste vóór de behandeling van de (suppletoire) begroting waarin de financiële gevolgen zijn opgenomen; ten behoeve van een goed geïnformeerde uitoefening van het budgetrecht. Mochten zich hierbij in specifieke gevallen (bijv. bij Voorjaarsnota) grote knelpunten voordoen kan Financiën met betreffende departement bezien hoe verzending vóór (suppletoire) begrotingsbehandeling alsnog te realiseren.

In geval van een wetsvoorstel – doorgaans de «opvolger» van een eerdere beleidsbrief – wordt de CW 3.1-onderbouwing onder herkenbare kopjes opgenomen in de memorie van toelichting.

Beleidskeuzes uitgelegd <i>Onderbouwing doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie (CW 3.1)</i>	
Doel(en)	Welke doelen worden nagestreefd met het voorstel in termen van beoogde prestaties en effecten?
Beleidsinstrument(en)	Welke beleidsinstrumenten worden ingezet om deze doelen te realiseren?
Financiële gevolgen voor het Rijk	Welke financiële gevolgen heeft het voorstel voor de Rijksbegroting?
Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren	Welke financiële gevolgen heeft het voorstel voor maatschappelijke sectoren (als van toepassing)?

³ Bijlage bij Kamerstuk 31 865, nr. 152

⁴ Het betreft: de evaluatie van de pilot (Kamerstuk 31 865, nr. 190), de nalevingscijfers in het Focusonderwerp Financieel Jaarverslag Rijk (FJR) (Kamerstuk 35 830, nr. 1) en het deelonderzoek naar de 3.1-pilot door de Algemene Rekenkamer (AR) (Kamerstuk 31 865, nr. 186).

Beleidskeuzes uitgelegd <i>Onderbouwing doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie (CW 3.1)</i>	
Nagestreefde doeltreffendheid	Op welke wijze en in welke mate wordt verwacht dat het beleidsinstrumentarium gaat bijdragen aan de beoogde prestaties en effecten? (beknopte beleidstheorie)
Nagestreefde doelmatigheid	Waarom is het voorgestelde instrumentarium een efficiënte manier om de beoogde prestaties en effecten te bereiken?
Evaluatieparagraaf	Hoe wordt het voorstel gemonitord en geëvalueerd?

De tekst in het kader kan dubbelen met de brieftekst, maar is zelfstandig leesbaar.⁵

Brieven met voorlopige voorstellen

Ten tijde van de eerste aankondiging is beleid of wetgeving vaak nog niet «af» en alleen op hoofdlijnen toe te lichten. Het kader wordt opgenomen in de Kamerbrief als met dit voorlopige voorstel budgettaire besluitvorming gemoeid is. De (voorlopige) onderbouwing van het voorstel landt dan in het kader. Op die onderdelen waar onderbouwing nog niet mogelijk of onvolledig is, wordt in het kader expliciet aangegeven dat nadere uitwerking volgt, in een vervolgbrief met nieuw kader (of in geval van wetgeving: onder herkenbare koppen in de memorie van toelichting). Aankondigingen van beleid of wetgeving waarover nog geen budgettaire besluitvorming plaatsvindt, bevatten geen kader maar een verwijzing naar de vervolgbrief waarin het kader wel wordt opgenomen.

Aansluiting op het IAK

Deze werkwijze dient optimaal aan te sluiten op de eraan voorafgaande beleidsvoorbereiding door vakdepartementen met behulp van het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). Het IAK wordt op dit moment herzien. De aansluiting met de CW 3.1-onderbouwing wordt in deze IAK-herziening meegenomen.

Publieke waarde(n)

Er is toenemende aandacht voor het meenemen van publieke waarde(n) in de beleidsvoorbereiding. Deze aandacht is bijvoorbeeld zichtbaar in de rapporten «Ongekend Onrecht» (parlementaire enquêtecommissie Kinderopvangtoeslag) en «Klem Tussen Balie en Beleid» (Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties). Belangrijke waarden zijn onder andere menselijke maat, rechtvaardigheid en legitimiteit. Bekeken zal worden of de aandacht voor de publieke waarden moet worden versterkt in het IAK. Bij het bepalen van de beleidsdoelen en de vormgeving van beleid (inclusief de onderbouwing) worden departementen aangemoedigd om rekening te houden met publieke waarden in den brede.

⁵ Aan beleidsmedewerkers en toezichthouders worden voorafgaand aan de nieuwe werkwijze handreikingen beschikbaar gesteld, waarin het toepassingsbereik van de nieuwe werkwijze en stappen om tot een goede invulling van het kader te komen, worden uitgewerkt.

Evaluatie van de nieuwe werkwijze

Een jaar na de ingangsdatum zal ik starten met de evaluatie van de hier voorgestelde werkwijze; tussentijds zal ik de naleving monitoren. Over de evaluatiebevindingen en mijn reactie daarop zal ik uw Kamer informeren.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra