

Datum 3 april 2020

Voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit

Bijlage 4 – Monitor CW 3.1

1. Introductie

Op basis van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet (CW 3.1) wordt sinds januari 2018 voor alle voorstellen een toelichting op nagestreefde doelstellingen, doeltreffendheid, doelmatigheid, beleidsinstrumentarium en financiële gevolgen verwacht. De motie Van Weyenberg en Dijkgraaf vereist daarnaast een evaluatieparagraaf in voorstellen die tot een substantiële beleidswijziging leiden, waarin moet worden aangegeven of en hoe het voorstel zal worden geëvalueerd.¹

De vakdepartementen zijn zelf verantwoordelijk voor de toepassing van CW 3.1. Het ministerie van Financiën monitort de naleving en ondersteunt ministeries in die toepassing via kennisdeling en interdepartementale uitwisseling. Het streven daarbij is een zo goed mogelijke toelichting conform CW3.1 en een goede evaluatieparagraaf, met oog voor maatwerk per voorstel.

Uit de eerste twee monitors, verschenen in februari en september 2019, bleek dat er nog ruimte voor verbetering was in de toepassing van de vereisten, vooral in termen van doelmatigheid en de evaluatieparagraaf. Daarbij vertoonde de kwaliteit van onderbouwingen van de nagestreefde doeltreffendheid en doelmatigheid veel variatie.

2. Over deze monitor

In deze derde monitor maken we de balans op voor alle voorstellen met significantie financiële gevolgen die in de periode van juli tot en met december 2019 naar de Tweede Kamer zijn gestuurd.² Een voorstel definiëren we daarbij als nieuw of gewijzigd beleid en/of uitvoering, waarover de Kamer door middel van één of meerdere Kamerstukken is geïnformeerd.

De populatie bestaat 54 voorstellen van 11 departementen: BZ, BZK, EZK, DEF, FIN, IenW, JenV, LNV, OCW, SZW en VWS. De omvang en aard van de voorstellen verschilt net zoals in de vorige monitors sterk, evenals de verdeling over departementen. Per voorstel is gekeken naar de *aanwezigheid* van een toelichting op de volgende aspecten:

1. Is er een nagestreefde doelstelling geformuleerd;
2. Zijn de in te zetten beleidsinstrumenten toegelicht;
3. Zijn de financiële gevolgen (a) voor het Rijk en waar relevant (b) voor maatschappelijke sectoren toegelicht;
4. Is de nagestreefde doeltreffendheid toegelicht;
5. Is de nagestreefde doelmatigheid toegelicht;
6. Wordt er aangegeven of en hoe het voorstel wordt geëvalueerd?

De bevindingen in de volgende paragraaf betreffen alleen de gedeeltelijke of gehele aanwezigheid van een toelichting, dus een *procedurele* waardering van de toepassing van de aspecten van CW 3.1 en de evaluatieparagraaf (of en hoe) door departementen. Dat een toelichting aanwezig is op een aspect, hoeft nog niet te betekenen dat die toelichting inhoudelijk ook adequaat is. Het oordeel daarover is uiteindelijk aan de Kamer. Om goede voorbeelden te identificeren is vervolgens ook gekeken naar de kwaliteit van de toelichtingen.

¹ Kamerstukken II 2016/17, 34725, nr. 8 (Motie Van Weyenberg/Dijkgraaf).

² De eerste monitor omvatte 33 voorstellen, aan de Kamer aangedragen door departementen in de periode van januari 2018 t/m november 2018. In de tweede monitor waren 44 voorstellen met significante financiële gevolgen vervat over de periode december 2018 t/m juni 2019.

3. Bevindingen op basis van deze derde monitor

Tabel 1: Toelichting op doelstelling, instrumenten, financiële gevolgen, doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatieparagraaf

		Doel- stelling- (en)	Instru- ment(- en)	Financiële gevolgen Rijk	Financiële gevolgen samenleving	Nage- streefde Doeltref- fendheid	Nage- streefde Doelmatig- heid*	Evaluatie- paragraaf: OF	Evaluatie- paragraaf: HOE
3 ^{de} monitor (N=54)	Ja	52 (96%)	52 (96%)	46 (85%)	19 (35%)	42 (78%)	34 (63%)	32 (59%)	23 (43%)
	Deels**		2 (4%)	2 (4%)	12 (22%)	7 (13%)	12 (22%)	7 (13%)	7 (13%)
	Nee	2 (4%)		4 (7%)	15 (28%)	4 (7%)	8 (15%)	14 (26%)	8 (15%)
	n.v.t.			2 (4%)	8 (15%)	1 (2%)		1 (2%)	16 (30%)
2 ^{de} monitor (N=44)	Ja/deels	(100%)	(100%)	100%		100%	80%	55%	39%
	Nee						20%	45%	61%

*Toelichting aanwezig op doelmatigheid van (uitvoerings)prestaties en/of uiteindelijk beoogde effecten.

**De categorie 'Deels' is nieuw ten opzichte van de tweede monitor.

De meeste aspecten van CW3.1 worden toegelicht

Nagenoeg alle bekeken 54 voorstellen voorzien – net als in de vorige monitors – in een toelichting op de na te streven *doelstelling(en)*, al zijn er wel verschillen in de mate waarin doelen concreet worden gemaakt. Ook toelichtingen op de voorgestelde *instrumenten* zijn in veruit de meeste voorstellen aanwezig – vergelijkbaar met de vorige monitors. Instrumentarium waarbij expliciet vermeld is dat het nog in ontwikkeling is (al dan niet in proeftuin of pilot), is onder 'ja' geschaard.

Ook is in veruit de meeste van de voorstellen sprake van een (gedeeltelijke) toelichting op de nagestreefde *doeltreffendheid* van het voorgestelde instrumentarium (91%), dat wil zeggen *hoe* het instrumentarium geacht wordt aan gestelde doelen bij te dragen. In minder dan de helft van die voorstellen wordt echter een verwachting uitgesproken over de mate waarin het voorstel gestelde doelen dichterbij brengt (kwantitatief).

In totaal in 85% van de voorstellen is deels (22%) of geheel (63%) een toelichting op nagestreefde *doelmatigheid* aanwezig – dat wil zeggen waarom het voorgestelde instrumentarium een efficiënte manier is om doelen te bereiken. Dit aandeel ligt iets hoger dan in de tweede monitor. Net als in de tweede monitor is een ruime definitie van doelmatigheid gehanteerd, te weten een toelichting op de nagestreefde (a) *doelmatigheid van uitvoeringsprestaties*: hoe wordt de uitvoering zo efficiënt mogelijk vormgegeven? of (b) *doelmatigheid van effecten*: is het meest kosteneffectieve instrumentarium gekozen? In minder dan de helft van de voorstellen is een gehele of gedeeltelijke toelichting op *beide* aspecten van doelmatigheid aanwezig.

Al met al laten deze resultaten op onderdelen een lichte verbetering zien ten opzichte van de tweede monitor, met name met betrekking tot de evaluatieparagraaf. De naleving van toelichting op *voorgenomen evaluatie en monitoring* is veruit het meest verbeterd, van 55% naar 72%. Ook een hele of gedeeltelijke toelichting op het 'hoe' van de evaluatie is vaker aanwezig dan voorheen, en toegenomen van 39% naar 56%. Zo'n toelichting betreft bijvoorbeeld wanneer, met welke aanpak/methode en voor welke datum monitoring en/of evaluatie plaatsvindt.

Kwaliteit van de toelichting en de evaluatieparagraaf blijven aandachtspunt – enkele goede voorbeelden

Om de kwaliteit van de toelichting te bepalen is een inhoudelijke beoordeling nodig van wat we 'goed genoeg' vinden. Daarbij is de aard en omvang van het voorstel bepalend voor de inhoud van de toelichting die op de verschillende aspecten gegeven kan worden. De vraag wanneer een toelichting inhoudelijk 'goed genoeg' is, vraagt dus om een afgewogen oordeel waarin de Kamer

het laatste woord heeft. Deze derde monitor bevat een aantal casussen die als goed voorbeeld kunnen dienen. In minder dan de helft van de voorstellen worden nagestreefd(e) doel(en) geheel of voor een deel in *kwantitatieve* termen uitgewerkt. Goede voorbeelden hiervan zijn stikstofreductie (Nh3), percentage hernieuwbare energie (in procenten) en afbouw Groningengas (in miljard Nm3). Enkele voorstellen, onder andere van VWS, laten zien dat doelen ook goed meetbaar kunnen worden gemaakt zonder hieraan cijfers te koppelen.³

Als het gaat om formuleren van een goede beleidstheorie waarin de veronderstelde 'schakels' – van het voorgestelde instrumentarium tot aan de maatschappelijke doelstelling – kernachtig staan vervat, springt het voorbeeld het Beleidskader Maatschappelijk Middenveld (BZ/BHOS) eruit. Dit omvat subsidie-instrumenten waarbinnen lokale partners aanvragen kunnen indienen. Op basis van eerdere evaluatie-inzichten draagt men een benadering aan die nauwer aansluit bij de lokale situatie en waarin de lokale maatschappelijke organisaties meer zeggenschap hebben over de meest effectieve manier waarop Nederland kan bijdragen. Binnen deze overkoepelende benadering dienen de potentiële lokale partners die voor subsidie in aanmerking willen komen op hun beurt ook een sluitende 'theory of change' te hebben. Aansluitend hierop zal het beleidskader als geheel in 2024 onafhankelijk geëvalueerd worden.

Voor het inzichtelijk maken van de doelmatigheid is in een aantal voorstellen een expliciete vergelijking aanwezig tussen beleidsopties (doelmatigheid van beoogde *effecten*). Zo heeft OCW in de stimulering van Nederlands cultureel audiovisueel aanbod onderzocht wat een effectieve en evenwichtige maatregel is. Mede op basis van op onderzoek gebaseerde afwegingen (van o.a. marktverstoringen en onvoorziene neveneffecten), betreft het uiteindelijke voorstel investeringsverplichtingen in plaats van quota of heffingen.

In andere voorstellen wordt de efficiency van verschillende uitvoeringsscenario's toegelicht (doelmatigheid van *prestaties*) zoals in het VWS-voorstel tot het vergroten van de geneesmiddelenvoorraden tot een 'ijzeren voorraad' van 5 maanden. In de brief wordt een voorkeur uitgesproken voor één uit meerdere ontwikkelde scenario's ter uitwerking/uitvoering daarvan, op basis van een afweging tussen een aantal factoren en onderzoeksresultaten.

Lessen en vervolgstappen

Deze derde monitor laat zien dat ten opzichte van de tweede monitor er op onderdelen een verdere verbetering is in de naleving van de vereisten van CW 3.1. Zo is iets vaker dan voorheen een toelichting op doelmatigheid aanwezig. De grootste verbetering laat zich zien op het punt van aanwezigheid van een evaluatieparagraaf. Tegelijkertijd toont ook deze derde monitor dat er nog ruimte is voor verbetering – vooral waar het gaat om de kwaliteit van de toelichting op doeltreffendheid en doelmatigheid. Net als in de tweede monitor zijn enkele goede voorbeelden op deze punten uitgelicht. Het verbeteren van de toepassing van CW 3.1 is nog altijd een gezamenlijk leerproces, met als uiteindelijk doel om de beleidsvoorbereiding en evaluatie van beleid verder te verbeteren en zo inzicht in de toegevoegde waarde van beleid te vergroten. Uiteindelijk is het inhoudelijke oordeel over de vraag of een toelichting volstaat, aan de Kamer.

Bij de totstandkoming van deze derde monitor bleek – net als bij de voorgaande – dat het niet overall eenvoudig is de toelichting te vinden. Het feit dat over voorstellen vaak meerdere brieven naar de Kamer worden gestuurd, maakt dit onder andere ingewikkeld. Toelichtingen kunnen bijvoorbeeld onopgemerkt blijven omdat verwijzingen naar eerdere brieven over het voorstel soms ontbreken. Daarnaast zijn er geen vormvereisten voor Kamerbrieven waardoor niet altijd eenduidig is waar de toelichting conform CW 3.1 staat in de verzonden brieven. Zoals in de voortgangsrapportage is toegelicht, wordt daarom in het komende jaar gestart met een pilot om te onderzoeken of een bijlage de vindbaarheid van de toelichting verbetert.

³ Bij een aantal voorstellen kan de vraag gesteld in hoeverre doelstellingen redelijkerwijs gekwantificeerd of concreter gemaakt hadden *kunnen* worden. Deze afweging is niet betrokken in bovenstaande scores.