



# Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

## Rapportage

### Onderbouwing van beleid

Het belang van artikel 3.1 van de  
Comptabiliteitswet 2016 om de regering te  
controleren

datum 3 september 2019  
inleverdatum 3 september 2019  
betreft Onderzoek door de rapporteurs Sneller en Snels

**Dienst Analyse en Onderzoek**  
Vaste commissie voor Financiën

## Inhoudsopgave

|                                                                     |    |
|---------------------------------------------------------------------|----|
| Voorwoord .....                                                     | 3  |
| 1 Inleiding .....                                                   | 5  |
| 2 Hoofdbevindingen .....                                            | 8  |
| 2.1 Onderbouwing van beleidsvoorstellen .....                       | 8  |
| 2.2 Aandacht voor artikel 3.1 op ministeries .....                  | 9  |
| 2.3 Aandacht Tweede Kamer voor onderbouwing .....                   | 9  |
| 2.4 Algemene conclusies.....                                        | 10 |
| 3 Verbetersuggesties .....                                          | 11 |
| 3.1 Vindbaarheid .....                                              | 11 |
| 3.2 Evaluatieparagraaf .....                                        | 12 |
| 3.3 Aandacht voor niveaus van doelstellingen .....                  | 13 |
| 3.4 Aandacht voor verwachte doelmatigheid .....                     | 14 |
| 4 Onderbouwing van beleidsvoorstellen .....                         | 15 |
| 4.1 Inleiding .....                                                 | 15 |
| 4.2 Doelstellingen, instrumenten en gevolgen (punt 1 t/m 5) .....   | 16 |
| 4.3 Verwachte doeltreffendheid (punt 6 en 7) .....                  | 17 |
| 4.4 Verwachte doelmatigheid (punt 8).....                           | 19 |
| 4.5 Evaluatieparagraaf (punt 9).....                                | 20 |
| 4.6 Vindbaarheid (punt 10) .....                                    | 20 |
| 4.7 Vergelijking Belastingplan 2019 met Belastingplan 2016 .....    | 21 |
| 5 Aandacht voor artikel 3.1 op ministeries .....                    | 23 |
| 6 Aandacht Tweede Kamer voor onderbouwing.....                      | 24 |
| 6.1 Inleiding .....                                                 | 24 |
| 6.2 Verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid (punt 1 en 2) ..... | 25 |
| 6.3 Financiële en maatschappelijke gevolgen (punt 3 t/m 5) .....    | 25 |
| 6.4 Evaluatieparagraaf (punt 6).....                                | 25 |
| 6.5 Expliciete aandacht voor onderbouwing (punt 7 en 8) .....       | 25 |
| 6.6 Ambtelijke aandacht voor artikel 3.1 (punt 9).....              | 25 |
| 6.7 Vergelijking Belastingplan 2019 met Belastingplan 2016 .....    | 26 |
| Bijlage 1 Artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 .....          | 28 |
| Bijlage 2 Operatie Inzicht in Kwaliteit .....                       | 31 |
| Bijlage 3 Onderzoeksaanpak.....                                     | 34 |

## Voorwoord

‘We pakken de problemen aan, we gaan er meer geld aan uitgeven.’ Dit is een gebruikelijk politiek statement van bewindslieden. Als we als politici een onderwerp belangrijk vinden, zeggen we al snel dat er meer geld voor nodig is. De vraag hoe effectief dat is, wordt veel minder vaak gesteld. Noch vooraf, op het moment dat extra geld ter beschikking wordt gesteld, noch achteraf, als het tijd is om de effectiviteit van beleid onder de loep te nemen, bijvoorbeeld op verantwoordingsdag.

De studiegroep begrotingsruimte adviseerde in haar vijftiende rapport om een Operatie Inzicht in Kwaliteit te starten om meer inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de overheidsuitgaven. Dat is niet eenvoudig, al was het maar omdat er weinig prikkels zijn voor departementen om het eigen beleid goed te evalueren. Er is volgens de studiegroep voor departementen weinig voordeel te halen uit een positieve evaluatie, terwijl een negatieve uitkomst een groot afbreukrisico met zich meebrengt. Wie weet komt de betreffende bewindspersoon in politieke problemen of komt de minister van Financiën langs met een bezuinigingsopdracht.

Toch zijn we het als politici aan de belastingbetaler verplicht om zo zuinig en effectief mogelijk met belastinggeld om te gaan. De huidige coalitie heeft daarom het advies van de studiegroep overgenomen in het regeerakkoord en is de Operatie Inzicht in Kwaliteit gestart. De minister van Financiën is de coördinerende minister. Een belangrijke invalshoek is de vraag hoe we beleidsevaluaties zo kunnen verbeteren dat opgedane kennis en ervaring ook in het beleid kunnen worden toegepast.

In dit proces van het verbeteren van de politieke besluitvorming is het cruciaal dat we weten wat nu eigenlijk het doel is van een maatregel, beleidsinstrument of budget. Hiervoor is de aangescherpte comptabiliteitswet 2016 van belang, met name artikel 3.1. Het is een verplichtend artikel voor bewindslieden. Zij moeten voor elk voorstel aangeven wat het doel is van een voorstel en de doelmatigheid en doeltreffendheid beargumenteren. Voor de Kamer is het een belangrijk hulpmiddel om de regering te controleren. Wat belooft een bewindspersoon nu eigenlijk en hoe wordt beargumenteerd dat deze belofte met zo min mogelijk belastinggeld wordt gerealiseerd? Hoe beter dit vooraf in plannen wordt opgeschreven, hoe gemakkelijker de Kamer het kabinet daarop kan controleren en hoe effectiever departementen achteraf beleid kunnen evalueren.

Maar passen departementen artikel 3.1 al naar behoren toe? En vragen Kamerleden bij behandeling van voorstellen naar de doelen, de doeltreffendheid en doelmatigheid van voorstellen? Want als wij er niet naar kijken en vragen, waarom zouden zij het dan opschrijven? Deze vragen worden aan de hand van vijf casussen in dit onderzoek aan de orde gesteld. Het blijkt dat er veel ruimte is voor verbetering, zowel aan de kant van departementen, maar zeker ook aan de kant van de Kamer. Wij hopen dat dit

onderzoek bijdraagt aan verbetering van de kennis van de Kamer over artikel 3.1 van de comptabiliteitswet. Want aan de hand van dit artikel kan de Kamer de regering controleren en bijdragen aan verbetering van de kwaliteit van beleid en de overheidsuitgaven. Wat je politieke voorkeur ook is, dat doel delen we allemaal.

Joost Sneller (D66)

Bart Snels (GroenLinks)

rapporteurs operatie Inzicht in Kwaliteit

## 1 Inleiding

De Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer uiten al jaren hun onvrede over de werking van het evaluatiestelsel en beleidsdoorlichtingen in het bijzonder. In 2016 constateert de [15<sup>e</sup> studiegroep begrotingsruimte](#) dat Nederland een scala aan instrumenten kent om inzicht te bieden in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, maar dat desondanks vaak niet de gewenste informatie over doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid aanwezig is. De studiegroep adviseert daarom een operatie Inzicht in Kwaliteit om het evaluatiestelsel te verbeteren. De Tweede Kamer<sup>1</sup> en het kabinet<sup>2</sup> hebben zich achter deze aanbeveling geschaard. Inmiddels loopt de operatie Inzicht in Kwaliteit (zie bijlage 2). In lijn met bovengenoemde ontwikkeling is ook de Comptabiliteitswet aangepast. In de nieuwe Comptabiliteitswet 2016 (hierna: CW 2016) is mede onder druk van de Tweede Kamer artikel 3.1 opgenomen, dat stelt dat alle beleidsvoorstellen die naar de Kamer gaan voorzien moeten zijn van een toelichting op de doelstellingen, in te zetten instrumenten, financiële gevolgen en de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid. Artikel 3.1 CW 2016 luidt als volgt:

### **Artikel 3.1 Comptabiliteitswet 2016**

“Voorstellen, voornemens en toezeggingen bevatten een toelichting waarin wordt ingegaan 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.”

Het artikel is op zichzelf niet nieuw: in de vorige Comptabiliteitswet (CW 2001) stonden ook vereisten voor de toelichting op voorstellen met financiële gevolgen voor het Rijk.<sup>3</sup> Nieuw in artikel 3.1 van de huidige Comptabiliteitswet is dat nu ook een toelichting op doeltreffendheid en doelmatigheid gevraagd wordt.

De minister van Financiën monitort, namens het kabinet, de voortgang van de toepassing van artikel 3.1 CW 2016 en besteedt daar aandacht aan in zijn halfjaarlijkse [voortgangsrapportage](#) over de operatie Inzicht in Kwaliteit.<sup>4</sup> Ook de Tweede Kamer hecht veel waarde aan artikel 3.1 CW 2016. Dit rapport bevat daarom de bevindingen

---

<sup>1</sup> Motie-Azarkan, [Kamerstuk 34725, nr. 15](#).

<sup>2</sup> Regeerakkoord *Vertrouwen in de Toekomst*, p. 20.

<sup>3</sup> “Schriftelijke voorstellen, voornemens en toezeggingen als bedoeld in artikel 16, eerste lid, bevatten in de toelichting daarbij een afzonderlijk onderdeel, waarin wordt ingegaan op: (a) de doelstellingen die worden nagestreefd; (b) de instrumenten die ter bereiking van de doelstellingen worden ingezet; (c) de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor andere maatschappelijke sectoren.”

<sup>4</sup> In bijlage 4 van de voortgangspresentatie presenteert de minister een overzichtstabel waarin voor 33 voorstellen die in 2018 zijn ingediend wordt aangegeven in hoeverre artikel 3.1 van de CW 2016 is nageleefd.

van een onderzoek dat namens de rapporteurs<sup>5</sup> Inzicht in Kwaliteit is uitgevoerd naar de toepassing van artikel 3.1 CW 2016. Naast de vereiste aspecten van artikel 3.1 CW 2016 is ook gekeken naar de aandacht voor de maatschappelijke gevolgen van een voorstel en is nagegaan of er een evaluatieparagraaf is waarin wordt toegelicht of en hoe het beleid zal worden geëvalueerd (conform de [motie](#) van de leden Van Weyenberg en Dijkgraaf, die inmiddels zijn beslag heeft gekregen in het [IAK](#)).<sup>6</sup> Ten slotte is vastgesteld hoe vindbaar deze informatie is.

Bij de beoordeling of voldaan is aan de vereiste aspecten van artikel 3.1 CW 2016 is niet alleen gekeken of er formeel voldaan is (checking the box, het noemen van artikel CW 3.1), maar vooral of er gewerkt wordt in de geest van wat bedoeld wordt met dit artikel. Dat begint dus bij de vraag of er überhaupt aandacht is voor artikel 3.1 CW 2016 en vervolgens of en in hoeverre er daadwerkelijk wordt ingegaan op de vereiste onderliggende aspecten en concepten.

De uitkomst van dit onderzoek willen de rapporteurs benutten om de bekendheid van artikel 3.1 CW 2016 te vergroten, het belang ervan te benadrukken in de Tweede Kamer en om de aandacht voor de naleving van dit artikel door het kabinet te stimuleren.

De volgende drie onderzoeksvragen staan in dit onderzoek centraal:

1. In hoeverre voldoen de geselecteerde beleidsvoorstellen aan artikel 3.1 CW 2016?
2. In hoeverre is binnen de betrokken ministeries bij deze beleidsvoorstellen aandacht besteed aan de naleving van artikel 3.1 CW 2016?
3. In hoeverre heeft de Tweede Kamer bij deze beleidsvoorstellen aandacht gehad voor de naleving van artikel 3.1 CW 2016?

De aanpak bestond uit een analyse van vijf casussen, gesprekken met de staf van de commissies waar de vijf casussen thuishoren en gesprekken met ambtenaren bij de

---

<sup>5</sup> De commissie Financiën heeft de leden Sneller (D66) en Snels (GroenLinks) tot rapporteur benoemd. Zij hebben in het kader van dit rapporteurschap besloten te onderzoeken in hoeverre enkele beleidsvoorstellen voldoen aan artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016). Daartoe hebben zij de betrokken commissies binnen de Tweede Kamer geïnformeerd over dit onderzoek middels een [brief d.d. 25 maart 2019](#) gericht aan de voorzitters van deze commissies. Nadere informatie is tevens te vinden in de [brief van 5 augustus 2019](#).

<sup>6</sup> De motie waarin wordt opgeroepen tot het opstellen van een evaluatieplan bij wetsvoorstellen en andere voorstellen die tot een substantiële beleidswijziging leiden is weliswaar geen onderdeel van artikel 3.1 CW 2016, maar er bestaat wel een nauwe relatie. Enerzijds kan een goede toepassing van artikel 3.1 CW 2016 het monitoren en evalueren van beleid vergemakkelijken. Anderzijds is een evaluatieplan extra belangrijk om onderbouwing van beleid te krijgen, wanneer uit de toelichting conform artikel 3.1 CW 2016 blijkt dat de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid niet of maar in beperkte mate aantoonbaar is (bijvoorbeeld met onderzoeksresultaten) en dus vooral steunt op aannames en vermoedens.

betreffende ministeries. Nadere informatie over aanpak en uitvoering is te vinden in bijlage 3. De rapporteurs zijn in hun werkzaamheden ondersteund door kenniscoördinatoren van de Dienst Analyse en Onderzoek (DAO) van de Tweede Kamer en de commissiestaf Financiën.

Bij de selectie van beleidsvoorstellen is rekening gehouden met het maatschappelijke en budgettaire belang en de spreiding over beleidsterreinen. Tevens is gestreefd naar verscheidenheid in de aard van de voorstellen. Dit heeft ertoe geleid dat de volgende vijf casussen in dit onderzoek zijn betrokken:

1. Onderzoeksjournalistiek (ministerie van OCW);
2. Preventieakkoord (ministerie van VWS);
3. Wet invoering extra geboorteverlof (WIEG) (ministerie van SZW);
4. Belastingplan 2019/Hervorming van Inkomensafhankelijke Combinatiekorting (IACK) (ministerie van Financiën);
5. Investeringsmodernisering krijgsmacht/verwerving Mijnenbestrijdingscapaciteit (ministerie van Defensie).

### **Leeswijzer**

Na deze inleiding zijn de hoofdbevindingen van dit rapport terug te lezen in hoofdstuk 2 en de daaruit volgende verbeter suggesties staan in hoofdstuk 3. U kunt volstaan met het lezen van deze twee hoofdstukken. Voor een nadere onderbouwing en verdieping van het onderzoek is het echter raadzaam om ook de hoofdstukken 4 t/m 6 te lezen, waarbij wordt ingegaan op de onderbouwing van de beleidsvoorstellen zoals beoordeeld in dit onderzoek (hoofdstuk 4), de aandacht voor artikel 3.1 CW 2016 (vanaf hoofdstuk 2: artikel 3.1) op ministeries (hoofdstuk 5) en tot slot de aandacht van de Tweede Kamer voor de onderbouwing (hoofdstuk 6).

## 2 Hoofdbevindingen

Dit onderzoek is uitgevoerd om in kaart te brengen in hoeverre beleidsvoorstellen voldoen aan artikel 3.1, hoe vindbaar de betreffende informatie is voor de Kamer en in hoeverre de Kamer hier aandacht voor heeft en naar vraagt. In dit hoofdstuk worden de drie onderzoeksvragen die zijn geformuleerd in de inleiding samengevat beantwoord (onderzoeksvraag per paragraaf). In het vervolg van dit rapport wordt hier uitgebreider op ingegaan.

### 2.1 Onderbouwing van beleidsvoorstellen<sup>7</sup>

Doelstellingen, instrumenten en gevolgen:

- Er zijn beleidsdoelstellingen geformuleerd, maar veelal niet in termen van beoogde prestaties en effecten. De doelstellingen zijn vaak algemeen en niet 'SMART'<sup>8</sup> uitgewerkt.
- Er wordt toegelicht welke instrumenten worden ingezet om de doelstelling(en) te realiseren.
- De maatschappelijke gevolgen en de financiële gevolgen van de voorstellen worden bijna altijd toegelicht.

Verwachte doeltreffendheid:

- Meestal wordt toegelicht *hoe* de in te zetten instrumenten moeten bijdragen aan het realiseren van de doelstelling.
- *In welke mate* die instrumenten zullen bijdragen aan het realiseren van de doelstelling wordt daarentegen nauwelijks toegelicht.

Verwachte doelmatigheid:

- In de voorstellen wordt nauwelijks toegelicht in hoeverre met de gekozen instrumenten een optimale verhouding gerealiseerd wordt tussen de in te zetten (financiële) middelen en de te realiseren prestaties en/of effecten (doelmatigheid).

Evaluatieparagraaf:

- In de voorstellen is beperkt aandacht voor het evalueren van het beleid.

Vindbaarheid:

- De in artikel 3.1 vereiste informatie is niet altijd goed vindbaar of als zodanig herkenbaar.
- Artikel 3.1 wordt in geen van de beleidsvoorstellen expliciet benoemd.

---

<sup>7</sup> We hebben voor dit onderdeel van het onderzoek alleen naar relevante (start)documenten gekeken die als onderbouwing gelden voor een beleidsvoorstel. In overleg met de Kamer kan aanvullende informatie gedeeld zijn, bijvoorbeeld in antwoorden op Kamervragen. Deze informatie hebben we niet betrokken.

<sup>8</sup> Idealiter zijn doelstellingen 'SMART' geformuleerd. Dit betekent dat doelen zijn: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

## 2.2 Aandacht voor artikel 3.1 op ministeries

- De betrokken ministeries hebben bij de casussen in verschillende mate aandacht voor artikel 3.1.
- Bepaalde aspecten van artikel 3.1 komen desondanks niet aan de orde in documenten die naar de Tweede Kamer zijn gegaan.
- Mogelijkerwijs staat deze informatie wel in de **bestedingsplannen**<sup>9</sup> die voor deze casussen zijn gemaakt. De Tweede Kamer beschikt echter niet over deze bestedingsplannen en daardoor is het voor de Tweede Kamer niet te controleren of in interdepartementale gesprekken met Financiën artikel 3.1 en de aandacht die daarvoor is een belangrijke rol speelt in de discussies.

## 2.3 Aandacht Tweede Kamer voor onderbouwing

Verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid:

- De Tweede Kamer heeft aandacht voor de doeltreffendheid.
- Minder aandacht is er voor de doelmatigheid.

Financiële en maatschappelijke gevolgen:

- De Tweede Kamer heeft (voor zover relevant) aandacht voor de financiële en maatschappelijke gevolgen.

Evaluatieparagraaf:

- De Tweede Kamer vraagt nog niet bij alle beleidsvoorstellen aandacht voor de wijze waarop maatregelen worden gemonitord en geëvalueerd.

De Tweede Kamer noemt nergens in de schriftelijke en mondelinge behandeling van de casussen expliciet artikel 3.1. Wel wordt soms expliciet een oordeel gegeven over de algemene onderbouwing van een maatregel.

---

<sup>9</sup> Een deel van het extra geld uit het regeerakkoord is aanvankelijk geparkeerd op de zogeheten aanvullende post bij de minister van Financiën. Volgens een nieuwe procedure komt dat pas beschikbaar nadat ministers doelmatige, concrete en evalueerbare plannen hebben opgesteld, de zogenoemde 'bestedingsplannen'.

## 2.4 Algemene conclusies

Hoewel een groot deel van de aspecten van artikel 3.1 op orde zijn, zoals uit het bovenstaande is af te leiden, is er ook nog **veel ruimte voor verbetering**, zowel aan de kant van departementen, als aan de kant van de Kamer.

Zo is relevante informatie over de aspecten van artikel 3.1 nog te weinig **vindbaar**, zijn de doelstellingen nog te weinig **SMART** geformuleerd, kan de mate waarin instrumenten bijdragen aan het **realiseren van de doelstelling** veel meer worden toegelicht en moeten zowel de onderbouwing van de **doelmatigheid** als de **evaluatieparagraaf** meer aandacht krijgen.

Aan de kant van de Kamer moet er meer gevraagd worden naar de onderbouwing van doeltreffendheid en doelmatigheid, evenals naar de wijze van monitoring en evaluatie.

Doordat er nog te weinig aandacht is voor artikel 3.1 komt het **leerproces** gericht op goed beleid nog onvoldoende op gang, terwijl dat hard nodig is. Op het moment dat er in beleidsvoorstellen meer aandacht komt voor aspecten van artikel 3.1 en de Kamer hier ook meer naar gaat vragen, komt het gewenste leerproces op gang. Op deze wijze kan de Kamer de **regering controleren** en **bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van beleid en de overheidsuitgaven**.

## 3 Verbetersuggesties

### 3.1 Vindbaarheid

Aspecten van artikel 3.1 komen soms verspreid in verschillende documenten aan de orde. Dit heeft als nadeel dat je als Kamerlid flink moet zoeken en met de vraag blijft zitten of je niets over het hoofd hebt gezien.

Het kabinet wordt verzocht op korte termijn (KT) in beleidsvoorstellen duidelijk te maken waar wordt ingegaan op de aspecten van artikel 3.1 die gelden als onderbouwing van het voorstel. Bij voorkeur komt de onderbouwing in één document aan de orde, waarin ook expliciet ingegaan wordt op de aspecten van artikel 3.1 en de verplichte evaluatieparagraaf, zoals verwoord in het [IAK](#). Het helpt de lezer ook wanneer duidelijk wordt gemaakt wanneer een aspect niet aan de orde komt.

Ditzelfde geldt bijvoorbeeld wanneer aspecten van artikel 3.1 terugkomen in documenten van een ander beleidsdepartement. Daar waar het bijvoorbeeld een fiscale maatregel uit het Belastingplan betreft, zijn relevante aspecten van artikel 3.1 (gedeeltelijk) in andere beleidsdocumenten te vinden, bijvoorbeeld in documenten van het beleidsdepartement dat de maatregel uitvoert. Hier zou het helpen wanneer in het Belastingplan waarin de maatregel wordt beschreven ook verwijzingen worden opgenomen naar andere relevante stukken van andere beleidsterreinen/departementen (voorbeeld IACK – SZW).

**Verbetersuggestie 1 (Kabinet, KT): maak in beleidsvoorstellen duidelijk waar wordt ingegaan op aspecten van artikel 3.1 die gelden als onderbouwing van een beleidsvoorstel (ook als dat in documenten van een ander beleidsdepartement is) en geef ook duidelijk aan als een aspect van artikel 3.1 niet aan de orde komt.**

Een aantal aspecten van artikel 3.1 komt bij wetsvoorstellen reeds in de bijbehorende memorie van toelichting (MvT) aan de orde. Het ministerie van Defensie informeert de Tweede Kamer op gestructureerde wijze over projecten op het gebied van materieel, vastgoed en IT met een financiële omvang vanaf € 25 miljoen (het zogenoemde [Defensie Materieel Proces](#)). Een groot deel van de vaste aandachtspunten betreft aspecten van artikel 3.1. In lijn met bovenstaand verzoek wordt het kabinet verzocht op korte termijn ook in memories van toelichting bij wetsvoorstellen zorg te dragen dat alle aspecten van artikel 3.1 expliciet aan de orde komen. Dit zou ook voor de informatieafspraken over het Defensie Materieel Proces kunnen gelden, evenals eventuele andere informatieafspraken tussen het kabinet en de Tweede Kamer.

**Verbetersuggestie 2 (Kabinet, KT): zorg dat in de memorie van toelichting bij een wetsvoorstel alle aspecten van artikel 3.1 expliciet aan de orde komen.**

Voor de langere termijn (LT) zou de vindbaarheid van de onderbouwing van nieuw beleid verder vergroot kunnen worden door in de departementale begroting en het jaarverslag te verwijzen naar de relevante Kamerstukken. Conform het instrument beleidsdoorlichting zouden deze onderbouwingen ook centraal beschikbaar kunnen komen op de website [www.rijksbegroting.nl](http://www.rijksbegroting.nl) onder een nieuw tabblad 'beleidsonderbouwing'.

**Verbetersuggestie 3 (Kabinet, LT): verwijs naar onderbouwingen van nieuw beleid in departementale begrotingen en jaarverslagen en maak deze beschikbaar via [www.rijksbegroting.nl](http://www.rijksbegroting.nl).**

### **3.2 Evaluatieparagraaf**

Er is een directe relatie tussen artikel 3.1 en de evaluatieparagraaf. Enerzijds kan een goede toepassing van artikel 3.1 het monitoren en evalueren van beleid vergemakkelijken. Anderzijds is een monitor- en evaluatieplan extra belangrijk om onderbouwing van beleid te krijgen, wanneer uit de toelichting conform artikel 3.1 blijkt dat de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid niet of maar in beperkte mate aantoonbaar is (bijvoorbeeld met onderzoeksresultaten) en dus vooral steunt op aannames en vermoedens.

Het kabinet wordt daarom opgeroepen op de korte termijn te zorgen voor een evaluatieparagraaf in het beleidsvoorstel waarin het monitor- en evaluatieplan uitgebreid aan de orde komt. Met name bij die voorstellen waar de onderbouwing van de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid er in beperkte mate is. De Tweede Kamer wordt dan niet alleen geïnformeerd *dat* het beleid zal worden gemonitord en geëvalueerd, maar ook *hoe, wanneer* en *door wie* daar in de praktijk vorm aan wordt gegeven.

**Verbetersuggestie 4 (Kabinet, KT): neem een evaluatieparagraaf in elk beleidsvoorstel op met een uitgebreid monitor- en evaluatieplan waarin staat *dat* het beleid wordt gemonitord en geëvalueerd en ook *hoe, wanneer* en *door wie*.**

De planning van de monitors en evaluaties kan op de langere termijn worden opgenomen in de bijlage met 'Evaluatie- en overig onderzoek' van de departementale begroting en jaarverslag en op de website [www.rijksbegroting.nl](http://www.rijksbegroting.nl).

**Verbetersuggestie 5 (Kabinet, LT): neem een overzicht en planning van monitors en evaluaties op in een speciale bijlage van de departementale begrotingen en jaarverslagen en op [www.rijksbegroting.nl](http://www.rijksbegroting.nl).**

### 3.3 Aandacht voor niveaus van doelstellingen

Doelstellingen kunnen op meerdere niveaus geformuleerd worden, bijvoorbeeld algemeen (doel), specifiek (subdoel) en operationeel (instrument). Hierbij moet het duidelijk zijn hoe operationele doelstellingen bijdragen aan het bereiken van specifieke doelstellingen en hoe specifieke doelstellingen op hun beurt weer bijdragen aan het realiseren van algemene doelstellingen. Idealiter zijn specifieke en operationele doelstellingen 'SMART' geformuleerd: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. Hoe concreter doelstellingen zijn, hoe makkelijker het is om de realisatie ervan vast te stellen.

Vaak is sprake van gelaagde besluitvorming over beleid; van hoofdlijnen naar specifieke invulling in verschillende stappen. Per stap wordt aan de Tweede Kamer ter besluitvorming onderbouwd waarom die stap wordt aanbevolen. Artikel 3.1 verlangt dat ieder voorstel goed onderbouwd is. Iedere stap dient een eigen (tussen)doel waartegen vragen over doeltreffendheid, doelmatigheid en financieel belang moeten worden afgezet. Dit zorgt voor een gelaagdheid in de doelen en daarmee ook in (de beoordeling van) de doeltreffendheid en doelmatigheid. Dit betekent tevens dat de Tweede Kamer alert moet zijn over welke stap ze geïnformeerd wordt en welke keuzes reeds in een eerdere stap zijn gemaakt. Dit geldt bijvoorbeeld voor uitwerkingen die volgen uit het Regeerakkoord. In het Regeerakkoord zijn namelijk soms al concrete keuzes gemaakt of richtingen bepaald die later worden uitgewerkt. Het is bij deze nadere voorstellen belangrijk erop te letten of deze een onderbouwing geven voor de keuze in het Regeerakkoord en of, gegeven deze keuze, onderbouwd wordt welke vervolgstappen gezet moeten worden. Dit betreft namelijk twee verschillende niveaus.

Het kabinet wordt verzocht expliciet aandacht te hebben in de onderbouwing van het beleidsvoorstel voor eventuele niveaus van de doelstellingen, de samenhang daartussen en de instrumenten die daarvoor worden ingezet. In feite gaat het om het zo goed mogelijk inzichtelijk maken van de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan het voorstel. Formuleer doelstellingen op specifiek en operationeel niveau zo 'SMART' mogelijk. Als systeemverantwoordelijke zou de minister van Financiën hier extra aandacht aan kunnen/moeten besteden bij de monitoring.

**Verbetersuggestie 6 (Kabinet, KT): maak de gelaagdheid in doelstellingen duidelijk en formuleer doelstellingen op specifiek en operationeel niveau SMART, des te makkelijker is het om de realisatie ervan vast te stellen. De minister van Financiën zou hier extra aandacht aan kunnen besteden als onderdeel van de monitoring.**

**Verbetersuggestie 7 (Kabinet, KT): heb expliciet aandacht in het beleidsvoorstel voor eventuele niveaus van de doelstellingen, de samenhang daartussen en de instrumenten die daarvoor worden ingezet.**

**Verbetersuggestie 8 (Kamer, KT): wees je bewust van de gelaagdheid van doelstellingen en vraag naar de verschillende niveaus van de doelstellingen en het zo SMART mogelijk maken van deze doelstellingen.**

### **3.4 Aandacht voor verwachte doelmatigheid**

Zowel aan de kant van het kabinet als aan de kant van de Tweede Kamer is er weinig aandacht voor doelmatigheid. Het kabinet wordt verzocht meer aandacht te hebben voor de beoogde doelmatigheid in beleidsvoorstellen. De Kamer zou hier nadrukkelijker op kunnen letten en naar kunnen vragen wanneer deze informatie niet of onvoldoende aanwezig is.

**Verbetersuggestie 9 (Kabinet en Kamer, KT en LT): heb nadrukkelijker aandacht voor doelmatigheid in een beleidsvoorstel. En indien deze informatie niet of onvoldoende aanwezig is, vraag ernaar als Tweede Kamer.**

## 4 Onderbouwing van beleidsvoorstellen

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitkomsten van het onderzoek naar de vraag in hoeverre de geselecteerde beleidsvoorstellen voldoen aan artikel 3.1.

In onderstaande tabel zijn de uitkomsten van de casussen samengevat weergegeven.

Een groen vinkje betekent 'ja', een geel uitroepteken 'deels', en een rood kruisje 'nee'.

Tabel 1. Samengevatte uitkomsten van de casussen

|                                                                                                                                                                                                                    | Onderzoeks-journalistiek                                                            | Preventie-akkoord                                                                   | WIEG                                                                                  | Belastingplan 2019/IACK                                                               | Investeringsmodernisering krijgsmacht                                                 | Mijnenbestrijdingscapaciteit                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
|  = ja                                                                                                                             |                                                                                     |                                                                                     |                                                                                       |                                                                                       |                                                                                       |                                                                                       |
|  = deels                                                                                                                          |                                                                                     |                                                                                     |                                                                                       |                                                                                       |                                                                                       |                                                                                       |
|  = nee                                                                                                                           |                                                                                     |                                                                                     |                                                                                       |                                                                                       |                                                                                       |                                                                                       |
| 1. Is er een doelstelling geformuleerd?                                                                                                                                                                            |  |  |  |  |  |  |
| 2. Wordt toegelicht welke instrumenten worden ingezet om de doelstelling te realiseren?                                                                                                                            |  |  |  |  |  |  |
| 3. Wordt toegelicht welke maatschappelijke gevolgen er zijn?                                                                                                                                                       |  |  |  |  |  |  |
| 4. Wordt toegelicht welke financiële gevolgen er zijn voor het Rijk?                                                                                                                                               |  |  |  |  |  |  |
| 5. Wordt, indien van toepassing, toegelicht welke financiële gevolgen er zijn voor derden <sup>10</sup> ? Zo ja, voor wie?                                                                                         | n.v.t.                                                                              |  |  |  | n.v.t.                                                                                | n.v.t.                                                                                |
| 6. Wordt toegelicht <u>hoe</u> de in te zetten instrumenten bijdragen aan het realiseren van de doelstelling (doeltreffendheid)?                                                                                   |  |  |  |  |  |  |
| 7. Wordt toegelicht <u>in welke mate</u> de in te zetten instrumenten bijdragen aan het realiseren van de doelstelling (doeltreffendheid)?                                                                         |  |  |  |  |  |  |
| 8. Wordt toegelicht in hoeverre met de gekozen instrumenten een optimale verhouding gerealiseerd wordt tussen de in te zetten (financiële) middelen en de te realiseren prestaties en/of effecten? (doelmatigheid) |  |  |  |  |  |  |
| 9. Is een evaluatieparagraaf opgenomen in de toelichting van het betreffende wetsvoorstel? / hoe wordt er geëvalueerd?                                                                                             |  |  |  |  |  |  |
| 10. Is de informatie rondom artikel 3.1 CW 2016 goed vindbaar?                                                                                                                                                     |  |  |  |  |  |  |

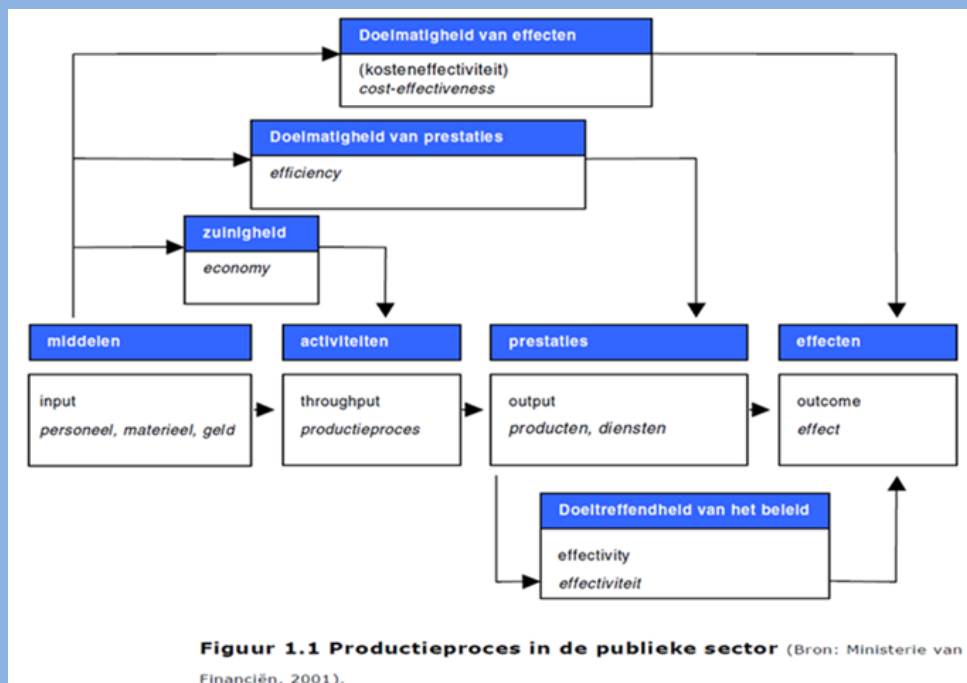
<sup>10</sup> Er zijn twee manieren waarop derden het ook financieel voelen, namelijk direct, als ze bijdragen aan het beleid. Of indirect, als ze extra worden belast door het beleid.

## 4.2 Doelstellingen, instrumenten en gevolgen (punt 1 t/m 5)

We zien dat in alle casussen beleidsdoelstellingen zijn geformuleerd. Deze zijn echter veelal niet in termen van beoogde prestaties en effecten geformuleerd. De doelstellingen zijn vaak algemeen en niet SMART uitgewerkt. Ook niet op afzonderlijke onderdelen; een enkele uitzondering daargelaten. Het SMART formuleren van doelstellingen is juist van belang voor het goed kunnen uitvoeren van de controlerende taak door de Kamer. Immers, hoe concreter doelstellingen zijn, des te makkelijker het is om de realisatie ervan vast te stellen.

### Kwaliteit doelstellingen

Artikel 3.1 zegt niets over de formulering van de doelstellingen, maar dat is uiteraard wel van belang voor het monitoren en evalueren van het beleid. Gebruikelijk is het om doelstellingen te formuleren in termen van beoogde prestaties en effecten. Zie ook onderstaand figuur.



Doelstellingen kunnen op meerdere niveaus geformuleerd worden bv. op het niveau van uit te voeren activiteiten, beoogde prestaties en effecten. Het moet dan wel duidelijk zijn hoe bv. bepaalde activiteiten bijdragen aan de beoogde prestaties en hoe de beoogde prestaties op hun beurt bijdragen aan het bereiken van bepaalde beoogde effectdoelstellingen. Idealiter zijn prestatiedoelstellingen 'SMART' geformuleerd. Dit betekent dat doelen zijn: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.<sup>11</sup>

We zien dat in alle casussen wordt toegelicht welke instrumenten worden ingezet om de doelstelling(en) te realiseren.

<sup>11</sup> <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/4-wat-het-doel/41-duidelijke>

Bij de casus 'onderzoeksjournalistiek' constateren we dat er drie doelen zijn geformuleerd, waarvan voor één doel nog niet wordt toegelicht welk instrument wordt ingezet ter realisatie ervan.

De maatschappelijke gevolgen en de financiële gevolgen voor het Rijk van de voorstellen wordt in bijna alle gevallen toegelicht.

Bij de casus 'Belastingplan 2019' draait het gehele belastingplan om maatschappelijke gevolgen en koopkracht. Het wordt niet duidelijk wat het anders vormgeven van de IACK nu precies doet met de arbeidsparticipatie voor ouders met kinderen tot 12 jaar (in aantallen). De maatschappelijke gevolgen worden niet duidelijk gemaakt. Wel is er een tabel opgenomen met de financiële gevolgen van de maatregel, te weten een gelijkmatigere opbouw van de IACK. In de memorie van toelichting bij het belastingplan wordt ook niet toegelicht wat de doelgroep van de IACK is en aan welke voorwaarden moet worden voldaan.

De financiële gevolgen voor het Rijk van het 'preventieakkoord' zijn niet toegelicht. Het hiervoor beschikbare geld uit het regeerakkoord wordt weliswaar genoemd, maar verder niet gespecificeerd of gekoppeld aan te nemen maatregelen.<sup>12</sup>

Het toelichten van financiële gevolgen voor derden is voor de casussen 'onderzoeksjournalistiek', 'Investerings modernisering krijgsmacht' en 'verwerving Mijnenbestrijdingscapaciteit' niet van toepassing, omdat niemand anders dan het Rijk financieel bijdraagt of belast wordt. Het 'preventieakkoord' heeft financiële gevolgen voor derden, maar die zijn niet toegelicht in de voorstellen.<sup>13</sup>

#### **4.3 Verwachte doeltreffendheid (punt 6 en 7)**

Bij dit aspect hebben we gekeken naar hoe de in te zetten instrumenten bijdragen aan het realiseren van de doelstelling en in welke mate. We realiseren ons dat het soms heel complex is om dit precies te omschrijven, maar we verwachten wel een sluitende beleidstheorie met een heldere en plausibele redeneerlijn voor de inzet van bepaalde instrumenten.

We zien dat bij de meeste casussen aandacht is voor *hoe* de in te zetten instrumenten moeten bijdragen aan het realiseren van de doelstelling (doeltreffendheid). De casus 'Belastingplan 2019' vormt hierop een uitzondering. *In welke mate* die instrumenten zullen bijdragen aan het realiseren van de doelstelling wordt daarentegen nauwelijks toegelicht.

---

<sup>12</sup> Overigens is het preventieakkoord een onderhandelingspakket waarvan de definitieve maatregelen nog gekozen en verder uitgewerkt moeten worden.

<sup>13</sup> Idem.

Bij de casus 'onderzoeksjournalistiek' wordt weliswaar toegelicht hoe de instrumenten moeten bijdragen aan het realiseren van de doelstelling, maar niet in welke mate hiermee de randvoorwaarden voor de Nederlandse onderzoeksjournalistiek verbeteren.

Bij de casus 'preventieakkoord' heeft het kabinet het RIVM gevraagd om op basis van de in te zetten maatregelen (instrumenten) in te schatten wat de effecten zullen zijn voor 2040. De uitkomst van deze quickscan is samen met het voorstel naar de Tweede Kamer gestuurd. Het RIVM benadrukt in haar quickscan dat, ondanks een breed scala aan wetenschappelijke kennis en data, het van belang is te realiseren dat die wetenschappelijke kennis en data niet voor alle acties en doelstellingen eenduidig of toereikend is voor inzicht in verwachte effectiviteit en doelbereik. De minister schrijft in zijn brief met het voorstel dat in 2019 en 2020 € 6 miljoen per jaar zal worden geïnvesteerd om de effectiviteit van preventiemaatregelen te onderzoeken en te onderbouwen.

Bij de casus 'Belastingplan 2019' is de hervorming van de IACK een van de instrumenten die wordt ingezet om werken lonender te maken. Het wordt echter niet duidelijk hoeveel meer arbeidsparticipatie er door hervorming van de IACK ontstaat. Het CPB heeft wel berekend dat de maatregel per saldo een licht positief effect heeft op de werkgelegenheid. Het wordt niet duidelijk in welke mate het in totaal minder toekennen van de IACK (+/- € 193 miljoen) effect heeft op de realisatie van de doelstelling. Ook het loslaten van de vaste voet bij de IACK (en het gelijkmatiger opbouwen van de IACK) wordt niet in termen van doeltreffendheid toegelicht.

Bij de casus 'Investerings modernisering krijgsmacht' wordt toegelicht hoe de gestelde prioriteiten in de Defensienota samenhangen met de bedreigingen voor de veiligheid (de hoofddoelstelling). De prioriteiten hebben betrekking op de input, de activiteiten en de capaciteiten die Defensie kan leveren; tot welke concrete prestaties (inzet) dat leidt en welk (mate van) effect daarvan wordt verwacht is niet beschreven.<sup>14</sup> De voorgestelde concrete investeringen zijn niet expliciet gekoppeld aan de gestelde prioriteiten. Bij de casus 'Mijnenbestrijdingscapaciteit' wordt toegelicht hoe mijnenjagers moeten bijdragen aan het onschadelijk maken van de dreiging van zeemijnen, maar niet in welke mate de beoogde inzet op de Noordzee en in expeditionaire missies bijdraagt aan het onschadelijk maken van deze dreiging.

---

<sup>14</sup> Een gangbare gedachte is dat het beschikbaar hebben van capaciteiten en het gereed zijn van de krijgsmacht om bepaalde prestaties te kunnen leveren, door afschrikking een effect heeft op de veiligheid, dus zonder dat de concrete prestaties daadwerkelijk hoeven te worden geleverd. Deze gedachte is overigens niet expliciet opgenomen in de Defensienota.

#### 4.4 Verwachte doelmatigheid (punt 8)

Er wordt nauwelijks toegelicht in hoeverre met de gekozen instrumenten een optimale verhouding gerealiseerd wordt tussen de in te zetten (financiële) middelen en de te realiseren prestaties en/of effecten (doelmatigheid).

Bij de casus 'Investerings modernisering krijgsmacht' wordt toegelicht welke prioriteiten Defensie stelt bij het investeren van het beschikbare budget. Hierbij houdt Defensie rekening met de actuele veiligheidsdreigingen. Defensie probeert dus zo slim mogelijk het beschikbare geld in haar organisatie te investeren, zodat ze maximaal voorbereid is op dreigingen. Defensie verwacht hiermee de optimale verhouding te realiseren tussen de in te zetten financiële middelen en de te realiseren effecten op de veiligheid. Echter, er is in de Defensienota geen alternatievenafweging opgenomen en de prioriteiten zijn niet nader onderbouwd. Ook zijn de afzonderlijke investeringen niet expliciet gelinkt aan de prioriteiten.<sup>15</sup>

Bij de casus 'verwerving mijnenbestrijdingscapaciteit' is de beoogde inzet (in bijvoorbeeld missies) niet volledig beschreven<sup>16</sup> en ook wordt niet duidelijk in welke mate de beoogde inzet tot de gewenste effecten leidt (zie ook paragraaf 4.3). Er wordt dus niet ingegaan op de doelmatigheid van de prestaties en effecten. Er wordt wel ingegaan op de zuinigheid van de inzet van de middelen. Voorbeelden daarvan zijn de prijs/kwaliteitverhouding in de gevolgde aanbesteding, het brandstofverbruik en schaalvoordelen bij het onderhoud van de mijnenjagers.

Bij de casus 'WIEG' wordt niet toegelicht waarom het instrument van een wettelijk recht op (gedeeltelijk) betaald geboorteverlof het beste instrument is om de beleidsdoelstelling<sup>17</sup> te realiseren. Dit instrument wordt eigenlijk als een gegeven beschouwd, omdat dit in het regeerakkoord is afgesproken (aantal dagen, hoogte vergoeding). Hiermee ontbreekt informatie over de doelmatigheid op het niveau van prestaties en effecten. Wél lees je in de toelichting afwegingen over doelmatigheid op het niveau van de invulling van het instrument. Het gaat om alternatieve wijzen waarop het verlof kan worden aangevraagd, maar waarvoor beargumenteerd niet gekozen wordt, overigens zonder enige financiële informatie.

---

<sup>15</sup> Voor afzonderlijke investeringen met een omvang groter dan € 25 miljoen geldt het DMP-proces, waarin de Kamer onder meer door middel van een behoeftestellingsbrief wordt geïnformeerd over het waarom van de investering.

<sup>16</sup> Dit ligt ook voor de hand omdat niet van tevoren is vastgelegd aan welke missies Nederland een bijdrage levert.

<sup>17</sup> Een substantiële stap vooruitzetten en een concrete stimulans geven aan het bereiken van een betere participatie van partners bij de zorg en opvoeding van hun kind, aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie van vrouwen en aan het bereiken van een meer evenwichtige verdeling van arbeid- en zorgtaken tussen de partners.

#### **4.5 Evaluatieparagraaf (punt 9)**

We zien dat beperkt aandacht is in de voorstellen voor het evalueren van het betreffende beleid. Dat is niet conform de bepalingen die in het [IAK](#) zijn opgenomen n.a.v. de [motie](#) van de leden Van Weyenberg en Dijkgraaf over het standaard opnemen van een evaluatieparagraaf in de toelichting bij wetsvoorstellen en andere voorstellen die tot een substantiële beleidswijziging leiden. De casus 'WIEG' vormt hierop een positieve uitzondering.

Bij de casus 'onderzoeksjournalistiek' wordt weliswaar aangegeven dat in 2018-2020 geëvalueerd zal worden, maar er wordt verder niet toegelicht hoe dat vorm krijgt. Datzelfde geldt min of meer ook bij de casus 'preventieakkoord'. Voor sommige instrumenten wordt een evaluatie aangekondigd, maar over de evaluatie van het totaalpakket is niets opgenomen. Wel wordt het programma gemonitord en zullen er voortgangsrapportages verschijnen.

Bij de casus 'Belastingplan 2019' is er geen evaluatieparagraaf opgenomen, maar individuele wetsvoorstellen in het belastingplan worden doorgaans wel geëvalueerd. In het kader van de IACK is dan bijvoorbeeld de wet Inkomstenbelasting 2001 van belang. Deze wordt regelmatig geëvalueerd. In 2016 heeft de minister van SZW een Terugblik inkomensbeleid en koopkracht 2012-2017 aan de Tweede Kamer gestuurd ([34550-XV-12](#)). Daarvoor heeft de minister van SZW in 2011 een beleidsdoorlichting inkomensbeleid ([30982-7](#)) aan de Tweede Kamer aangeboden.

#### **4.6 Vindbaarheid (punt 10)**

We zien dat de in artikel 3.1 vereiste informatie niet goed vindbaar is. Dat komt doordat artikel 3.1 als zodanig niet letterlijk genoemd wordt in de voorstellen. Aspecten van artikel 3.1 komen weliswaar terug, maar worden als zodanig niet expliciet benoemd en zijn daarmee niet altijd als zodanig herkenbaar.

Bij de casus 'preventieakkoord' is de informatie rondom artikel 3.1 niet makkelijk vindbaar. Het beleidsvoorstel is verrat in een brief aan de Tweede Kamer, met daarbij een bijlage (het akkoord zelf) en in die bijlage wordt verwezen naar andere beleidsstukken. Door op deze wijze een voorstel aan te bieden is het zoeken naar de plek waar aspecten van artikel 3.1 aan de orde komen.

Bij de casus 'onderzoeksjournalistiek' is het beleidsvoorstel verrat in een brief aan de Tweede Kamer en een onderzoeksrapport. In beide documenten komen aspecten van artikel 3.1 aan de orde, maar daar wordt niet expliciet (onderling) naar verwezen.

Bij de casus IACK zijn de aspecten van artikel 3.1 niet goed vindbaar. Zo is bijvoorbeeld onduidelijk of informatie over aspecten rondom evaluaties er simpelweg niet is of dat deze informatie elders te vinden is (zie ook opmerking hierover in paragraaf 4.5).

Bij de casussen 'WIEG' en 'mijnenbestrijdingscapaciteit' is duidelijker waar informatie over de aspecten van artikel 3.1 te vinden zouden moeten zijn. Dat houdt verband met de aard van het voorstel. Zo betreft de casus 'WIEG' een wetsvoorstel. Een wetsvoorstel gaat gepaard met een memorie van toelichting. Een memorie van toelichting kent een aantal verplichte aandachtspunten. Een groot deel van deze aandachtspunten betreft aspecten van artikel 3.1. Daarbij komt dat de Raad van State ook nog advies uitbrengt over een wetsvoorstel en daarbij ook impliciet aandacht heeft voor enkele aspecten van artikel 3.1. Tenslotte vormt het wetsvoorstel samen met de memorie van toelichting het beleidsvoorstel. Daarmee is duidelijk in welke documenten de aspecten van artikel 3.1 aan de orde moeten komen.

Het ministerie van Defensie kent het zogenoemde [Defensie Materieel Proces](#) (DMP). Het DMP omvat afspraken over de informatievoorziening door het ministerie van Defensie aan de Tweede Kamer over projecten op het gebied van materieel, vastgoed en IT met een financiële omvang vanaf € 25 miljoen. Deze gestructureerde informatievoorziening kent vaste aandachtspunten waarover de Tweede Kamer geïnformeerd wordt. Een groot deel van deze aandachtspunten betreft impliciet aspecten van artikel 3.1. Zo moet worden ingegaan op de behoeftestelling (doelstelling), de instrumentkeuze en de kosten, en maakt een alternatieveninventarisatie en –vergelijking deel uit van het verwervingsproces. Het DMP-proces kent tevens een evaluatiefase.<sup>18</sup>

#### **4.7 Vergelijking Belastingplan 2019 met Belastingplan 2016**

We hebben ook onderzocht hoe het Belastingplan 2019 afwijkt van het Belastingplan 2016 op de aspecten van artikel 3.1. Voor alle duidelijkheid, artikel 3.1 was nog niet van toepassing op het Belastingplan 2016.

In de tabel hieronder staan de uitkomsten van de vergelijking.

---

<sup>18</sup> In het DMP is opgenomen: "Defensie evalueert projecten vanwege de financiële omvang (vanaf 250 miljoen euro) en vanwege de complexiteit en uitvoeringsrisico's." In een recent rapport concludeert de Algemene Rekenkamer overigens dat de minister van Defensie dit niet consequent heeft uitgevoerd (Algemene Rekenkamer (maart 2019), *Lessen van de JSF: Grip krijgen op grote projecten voor aanschaf defensiematerieel*, <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2019/03/06/lessen-van-de-jsf>).

Tabel 2. Samengevatte uitkomsten van casussen Belastingplan 2019 en 2016

|  = ja<br> = deels<br> = nee |                                                                                       |                                                                                       | Belastingplan<br>2019 | Belastingplan<br>2016 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1. Is er een doelstelling geformuleerd?                                                                                                                                                                                                                                        |    |    |                       |                       |
| 2. Wordt toegelicht welke instrumenten worden ingezet om de doelstelling te realiseren?                                                                                                                                                                                        |    |    |                       |                       |
| 3. Wordt toegelicht welke maatschappelijke gevolgen er zijn?                                                                                                                                                                                                                   |    |    |                       |                       |
| 4. Wordt toegelicht welke financiële gevolgen er zijn voor het Rijk?                                                                                                                                                                                                           |   |   |                       |                       |
| 5. Wordt, indien van toepassing, toegelicht welke financiële gevolgen er zijn voor derden <sup>19</sup> ? Zo ja, voor wie?                                                                                                                                                     |  |  |                       |                       |
| 6. Wordt toegelicht <u>hoe</u> de in te zetten instrumenten bijdragen aan het realiseren van de doelstelling (doeltreffendheid)?                                                                                                                                               |  |  |                       |                       |
| 7. Wordt toegelicht <u>in welke mate</u> de in te zetten instrumenten bijdragen aan het realiseren van de doelstelling (doeltreffendheid)?                                                                                                                                     |  |  |                       |                       |
| 8. Wordt toegelicht in hoeverre met de gekozen instrumenten een optimale verhouding gerealiseerd wordt tussen de in te zetten (financiële) middelen en de te realiseren prestaties en/of effecten? (doelmatigheid)                                                             |  |  |                       |                       |
| 9. Is een evaluatieparagraaf opgenomen in de toelichting van het betreffende wetsvoorstel? / hoe wordt er geëvalueerd?                                                                                                                                                         |  |  |                       |                       |
| 10. Is de informatie rondom artikel 3.1 CW 2016 goed vindbaar?                                                                                                                                                                                                                 |  |  |                       |                       |

Uit bovenstaande tabel blijkt dat het Belastingplan 2016 op de aspecten van artikel 3.1 beter scoort dan het Belastingplan 2019. Dat is opmerkelijk. De Tweede Kamer had destijds net iets meer aandacht voor de doeltreffendheid van het Belastingplan dan recent. We hebben niet onderzocht welke verklaring hiervoor te geven is.

<sup>19</sup> Er zijn twee manieren waarop derden het ook financieel voelen, namelijk direct, als ze bijdragen aan het beleid. Of indirect, als ze extra worden belast door het beleid.

## 5 Aandacht voor artikel 3.1 op ministeries

Uit gesprekken met ambtenaren van de betrokken ministeries komt het volgende naar voren:

- De betrokken ministeries hebben bij de casussen in verschillende mate aandacht voor artikel 3.1.
- Bepaalde aspecten van artikel 3.1 komen desondanks niet aan de orde in documenten die naar de Tweede Kamer zijn gegaan.
- Mogelijkerwijs staat deze informatie wel in de **bestedingsplannen**<sup>20</sup> die voor deze casussen zijn gemaakt. De Tweede Kamer beschikt echter niet over deze bestedingsplannen en daardoor is het voor de Tweede Kamer niet te controleren of in interdepartementale gesprekken met Financiën artikel 3.1 en de aandacht die daarvoor is een belangrijke rol speelt in de discussies.

---

<sup>20</sup> Een deel van het extra geld uit het regeerakkoord is aanvankelijk geparkeerd op de zogeheten aanvullende post bij de minister van Financiën. Volgens een in het regeerakkoord opgenomen, nieuwe procedure komt dat pas beschikbaar nadat ministers concrete en evalueerbare plannen hebben opgesteld, de zogenoemde 'bestedingsplannen'.

## 6 Aandacht Tweede Kamer voor onderbouwing

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitkomsten van het onderzoek naar de vraag in hoeverre de Tweede Kamer bij deze beleidsvoorstellen aandacht heeft gehad voor de naleving van artikel 3.1.

Tabel 3. Samengevatte uitkomsten van de casussen

|                                                                                                                                                                                                                                         | <div>  = ja<br/>  = deels<br/>  = nee         </div> |                                                                                      |                                                                                       |                                                                                       |                                                                                       |                                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                         | Onderzoeks-journalistiek                                                                                                                                                                                                                                                                                | Preventie-akkoord                                                                    | WIEG                                                                                  | Belastingplan 2019/IACK                                                               | Investeringsmodernisering krijgsmacht                                                 | Mijnenbestrijdingscapaciteit                                                          |
| 1. Hebben Kamerleden aandacht voor de doeltreffendheid van de maatregel (hoe en in welke mate de daarin genoemde instrumenten bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen)?                                                  |                                                                                                                                                                                                                       |   |   |   |   |   |
| 2. Hebben Kamerleden aandacht voor de doelmatigheid van de maatregel (in hoeverre de gekozen instrumenten een optimale verhouding verwezenlijken tussen de in te zetten (financiële) middelen en de te realiseren prestaties/effecten)? |                                                                                                                                                                                                                      |  |  |  |  |  |
| 3. Hebben Kamerleden aandacht voor de financiële gevolgen voor het Rijk?                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                      |  |  |  |  |  |
| 4. Hebben Kamerleden aandacht voor financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren?                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                      |  |  | n.v.t.                                                                                | n.v.t.                                                                                | n.v.t.                                                                                |
| 5. Hebben Kamerleden aandacht voor andere maatschappelijke gevolgen?                                                                                                                                                                    | n.v.t.                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |  |  |  |  |  |
| 6. Vragen Kamerleden naar de wijze waarop maatregelen worden gemonitord en geëvalueerd?                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                      |  |  |  |  |  |
| 7. Benoemen Kamerleden expliciet artikel 3.1 CW 2016?                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                      |  |  |  |  |  |
| 8. Geven Kamerleden hun expliciete oordeel over de algemene onderbouwing van de maatregel?                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                      |  |  |  |  |  |
| 9. In hoeverre heeft de ambtelijke staf van de Tweede Kamer bij deze beleidsvoorstellen in schriftelijke uitingen richting leden aandacht gehad voor de naleving van artikel 3.1 CW 2016?                                               |                                                                                                                                                                                                                      |  |  |  |  |  |

## **6.2 Verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid (punt 1 en 2)**

We zien dat voor alle casussen de Tweede Kamer aandacht heeft voor de doeltreffendheid van de ingezette instrumenten. Soms is dit op het specifieke niveau van de gevolgen voor verschillende doelgroepen, soms is het in meer algemene zin. Minder aandacht is er voor de doelmatigheid van de gekozen instrumenten.

Voor de casus 'preventieakkoord' geldt dat er veel vragen waren over de omvang en verdeling van budgetten naar maatregelen, omdat niet bekend is wat een maatregel kost (zie ook het vorig hoofdstuk). De vraag naar de doelmatigheid lijkt daardoor nog niet aan de orde te zijn komen.

Bij de casus 'onderzoeksjournalistiek' hebben leden weliswaar aandacht voor doelmatigheid, maar vragen uiteindelijk niet of een maatregel de meest efficiënte oplossing is en of er alternatieven zijn en wat die dan kosten.

## **6.3 Financiële en maatschappelijke gevolgen (punt 3 t/m 5)**

We zien dat de Tweede Kamer aandacht heeft voor de financiële gevolgen voor het Rijk en voor derden (voor zover relevant) en eventuele andere maatschappelijke gevolgen.

## **6.4 Evaluatieparagraaf (punt 6)**

We zien dat de Tweede Kamer niet bij alle casussen aandacht vraagt voor de wijze waarop maatregelen worden gemonitord en geëvalueerd. Bij de casussen 'preventieakkoord', 'WIEG' en 'mijnenbestrijdingscapaciteit' is dat wel gebeurd. Bij de andere casussen is er niet naar gevraagd.

## **6.5 Expliciete aandacht voor onderbouwing (punt 7 en 8)**

De Tweede Kamer noemt nergens in de schriftelijke en mondelinge behandeling van de onderzochte casussen expliciet artikel 3.1. Wel wordt soms expliciet een oordeel gegeven over de algemene onderbouwing van een maatregel. Beide hoeven ook niet, maar we hebben daar wel naar gekeken als mogelijke indicatie voor de bekendheid van artikel 3.1. Bij de casus 'Belastingplan 2019' hebben leden expliciet aandacht voor de onderbouwing van het voorstel. Zo is er een [motie](#) ingediend over de IACK (die uiteindelijk niet is aangenomen). Bij de casussen 'Investerings modernisering krijgsmacht' en 'mijnenbestrijdingscapaciteit' hebben de leden ook expliciet aandacht voor de onderbouwing van de voorstellen.

## **6.6 Ambtelijke aandacht voor artikel 3.1 (punt 9)**

Tenslotte hebben we gekeken in hoeverre de ambtelijke staf van de Tweede Kamer bij deze casussen in stafnotities aandacht heeft gehad voor de naleving van artikel 3.1. De staf heeft alleen bij de casussen 'WIEG', 'Investerings modernisering krijgsmacht' en

'mijnenbestrijdingscapaciteit' een wetgevingsrapport of stafnotitie geschreven. Hierin is nauwelijks aandacht gevestigd op de naleving van artikel 3.1 bij deze casussen.

De commissiestaf SZW heeft een wetgevingsrapport geschreven over de casus 'WIEG'. In dit rapport is het wetsvoorstel kort samengevat, evenals het advies van de Raad van State en andere adviezen. De staf wijst onder meer op het bereik van de doelgroep van het voorliggende wetsvoorstel. Met andere woorden, of met dit wetsvoorstel wel de gewenste doelen volledig worden bereikt. Verder wordt in het wetgevingsrapport ingegaan op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wet en de financiële gevolgen en regeldruk. Hiermee zijn bepaalde aspecten van artikel 3.1 aan de orde gekomen in het wetgevingsrapport.

De commissiestaf Defensie heeft in verschillende stafnotities aandacht besteed aan de casussen 'Investerings modernisering krijgsmacht' en 'verwerving mijnenbestrijdingscapaciteit'. Hierbij is geen expliciete aandacht geweest voor artikel 3.1. Wel is aandacht gevraagd voor enkele inhoudelijke aspecten van dit artikel, met name de financiële gevolgen voor het Rijk (casus 'Investerings modernisering krijgsmacht') en de doeltreffendheid. Indirect is dit gebeurd voor de doelmatigheid door aandacht te vragen voor de gevolgde aanbestedingsprocedure en de daarbij gehanteerde criteria (casus 'mijnenbestrijdingscapaciteit').

Zowel bij de Tweede Kamer als de ambtelijke staf lijkt artikel 3.1 nog te weinig bekend te zijn. In de praktijk wordt er echter wel (onbewust) aandacht besteed aan aspecten van artikel 3.1. Meer systematische aandacht en beter vindbare en herkenbare aspecten van artikel 3.1, leidt er vanzelf toe dat de Tweede Kamer en de staf er scherper en gericht naar gaan kijken.

## **6.7 Vergelijking Belastingplan 2019 met Belastingplan 2016**

We hebben ook onderzocht hoe de aandacht van de Tweede Kamer voor het Belastingplan 2019 afwijkt van het Belastingplan 2016 op de aspecten van artikel 3.1. Dit vanuit de vraag of de nieuwe CW bij de Kamer heeft gezorgd voor meer aandacht voor de onderbouwing. Voor alle duidelijkheid, artikel 3.1 was nog niet van toepassing op het Belastingplan 2016.

In de tabel hieronder staan de uitkomsten van de vergelijking.

**Tabel 4. Samengevatte uitkomsten van casussen Belastingplan 2019 en 2016**

|  = ja<br> = nee                                                       | Belastingpl<br>an 2019                                                                | Belastingpl<br>an 2016                                                                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                       |                                                                                       |
| 1. Hebben Kamerleden aandacht voor de doeltreffendheid van de maatregel (hoe en in welke mate de daarin genoemde instrumenten bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen)?                                                  |    |    |
| 2. Hebben Kamerleden aandacht voor de doelmatigheid van de maatregel (in hoeverre de gekozen instrumenten een optimale verhouding verwezenlijken tussen de in te zetten (financiële) middelen en de te realiseren prestaties/effecten)? |    |    |
| 3. Hebben Kamerleden aandacht voor de financiële gevolgen voor het Rijk?                                                                                                                                                                |   |   |
| 4. Hebben Kamerleden aandacht voor financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren?                                                                                                                                                  | n.v.t.                                                                                | n.v.t.                                                                                |
| 5. Hebben Kamerleden aandacht voor andere maatschappelijke gevolgen?                                                                                                                                                                    |  |  |
| 6. Vragen Kamerleden naar de wijze waarop maatregelen worden gemonitord en geëvalueerd?                                                                                                                                                 |  |  |
| 7. Benoemen Kamerleden expliciet artikel 3.1 CW 2016?                                                                                                                                                                                   |  | n.v.t.                                                                                |
| 8. Geven Kamerleden hun expliciete oordeel over de algemene onderbouwing van de maatregel?                                                                                                                                              |  |  |
| 9. In hoeverre heeft de ambtelijke staf van de Tweede Kamer bij deze beleidsvoorstellen in schriftelijke uitingen richting leden aandacht gehad voor de naleving van artikel 3.1 CW 2016?                                               |  |  |

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de aandacht van de Tweede Kamer voor beide belastingplannen gelijk is.

## Bijlage 1 Artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016

### Betekenis artikel 3.1

Op 1 januari 2018 is de herziene Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016) in werking getreden. Artikel 3.1 van de CW 2016 luidt:

*"Voorstellen, voornemens en toezeggingen bevatten een toelichting waarin wordt ingegaan op:*

- d. de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid die worden nagestreefd;*
- e. de beleidsinstrumenten die worden ingezet;*
- f. de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren."*

Het artikel is op zichzelf niet nieuw: in de vorige CW (CW 2001) stonden ook vereisten voor de toelichting op voorstellen met financiële gevolgen voor het Rijk.<sup>21</sup> Nieuw in artikel 3.1 van de huidige Comptabiliteitswet is dat nu ook een toelichting op doeltreffendheid en doelmatigheid gevraagd wordt.

### Evaluatieparagraaf

Tijdens het Verantwoordingsdebat 2016 is de [motie van de leden Van Weyenberg en Dijkgraaf](#) aangenomen die vraagt om bij het opstellen van de handreiking voor artikel 3.1 CW 2016 het idee te betrekken om standaard een evaluatieparagraaf op te nemen waarin wordt toegelicht of en hoe het beleid zal worden geëvalueerd bij wetsvoorstellen en andere voorstellen die tot een substantiële beleidswijziging leiden.

Om hier invulling aan te geven is het IAK ook aangevuld met tekst over de standaard op te nemen evaluatieparagraaf in vraag 7 van het IAK: 'Wat zijn de gevolgen?

De verplichting tot het opstellen van een evaluatieplan is weliswaar geen onderdeel van artikel 3.1 CW 2016, maar er bestaat wel een nauwe relatie. Enerzijds kan een goede toepassing van artikel 3.1 CW 2016 het monitoren en evalueren van beleid vergemakkelijken. Anderzijds is een evaluatieplan extra belangrijk om onderbouwing van beleid te krijgen, wanneer uit de toelichting conform artikel 3.1 CW 2016 blijkt dat de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid niet of maar in beperkte mate aantoonbaar is (bijvoorbeeld met onderzoeksresultaten) en dus vooral steunt op aannames en vermoedens.

### Tijdelijke schrijfwijzer/ Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving

Departementen zijn zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop zij invulling geven aan artikel 3.1 van de CW 2016. Om ministeries te ondersteunen in de toepassing van

---

<sup>21</sup> "Schriftelijke voorstellen, voornemens en toezeggingen als bedoeld in artikel 16, eerste lid, bevatten in de toelichting daarbij een afzonderlijk onderdeel, waarin wordt ingegaan op: (a) de doelstellingen die worden nagestreefd; (b) de instrumenten die ter bereiking van de doelstellingen worden ingezet; (c) de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor andere maatschappelijke sectoren."

artikel 3.1 CW 2016 heeft het ministerie van Financiën in december 2017 de '[Tijdelijke schrijfwijzer toelichting artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016](#)' gepubliceerd. Deze schrijfwijzer is de uitwerking van een toezegging van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer om, ter ondersteuning van de gevraagde toelichting in artikel 3.1 CW 2016, een handreiking op te stellen.

#### **Tijdelijk schrijfwijzer**

##### Doeltreffendheid:

Doeltreffendheid van beleid laat zich definiëren als: de mate waarin de beleidsdoelstellingen dankzij de inzet van de beleidsinstrumenten worden gerealiseerd.

In de toelichting is het van belang om de verwachte relatie uit te leggen tussen de voorgestelde beleidsinstrumenten en de realisatie van de doelstellingen. Maak inzichtelijk op welke wijze verwacht wordt dat de instrumenten bijdragen aan de doelen; ga hierbij verder dan alleen uitleggen dat beleidsdoelen worden gerealiseerd. Voor deze toelichting kan gebruik worden gemaakt van bestaande wetenschappelijke inzichten, inzichten uit beleidsevaluaties of –doorlichtingen, of van inzichten die zijn verkregen tijdens het formuleren van het beleidsvoorstel.

Neveneffecten, zowel positief als negatief, zijn belangrijk om in beeld te brengen. Immers, een zeer doeltreffend voorstel (alle gestelde doelen worden bereikt) kan gepaard gaan met negatieve neveneffecten. Probeer daarom de neveneffecten inzichtelijk te maken, zodat een goed totaalbeeld kan worden gegeven.

##### Doelmatigheid:

Doelmatigheid kan op verschillende niveaus worden gezien: op het niveau van de uitvoering, op het niveau van doelrealisatie (of de output) en op het niveau van de maatschappelijke effecten. Het is niet altijd mogelijk om voor elke beleidsmaatregel op ieder niveau uitspraken te doen. ... Probeer alle drie de niveaus te doorlopen. Bij gebrek aan informatie kan worden besloten om één of twee niveaus niet uit te werken. Let wel, een toelichting op doelmatigheid is verplicht (conform artikel 3.1 van de CW 2016), dus ten minste één niveau moet worden uitgewerkt. Om ex ante het inzicht in de verwachte doelmatigheid op zoveel mogelijk niveaus goed in beeld te brengen, kan besloten worden om aanvullend onderzoek te doen.

Inmiddels is de schrijfwijzer vervangen door aangepaste teksten voor doeltreffendheid en doelmatigheid in het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving ([IAK](#)). Hiervoor is gekozen omdat voorstellen voor beleid en regelgeving reeds een adequaat antwoord moeten bevatten op de zeven centrale vragen van het IAK. In het IAK zijn teksten over doeltreffendheid en doelmatigheid toegevoegd aan vraag 6 van het IAK: 'Wat is het beste instrument?'.

### **Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving**

#### Doeltreffendheid:

Bij het onderbouwen van de verwachte effectiviteit ga je in op de wijze waarop en de mate waarin het gekozen instrumentarium naar verwachting gaat bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen. Hierbij gaat het om:

1. een toelichting waarom je verwacht dat het instrumentarium bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen.
2. een inschatting van de verwachte prestaties en effecten van het gekozen instrumentarium. Probeer deze prestaties en effecten, voor zover mogelijk, te kwantificeren. Wanneer de omvang van de verwachte effecten van het voorstel vooraf niet is te kwantificeren, licht je de kwalitatieve invloed van het voorstel toe. Betrek ook zoveel mogelijk de te verwachten neveneffecten, zowel positief als negatief.

#### Doelmatigheid:

Bij het onderbouwen van de verwachte doelmatigheid licht je toe waarom het gekozen instrumentarium een efficiënte manier is om de doelstellingen te bereiken. Bijvoorbeeld door aan te geven dat, in vergelijking met andere instrumenten, met de aangewende (financiële) middelen naar verwachting optimale effecten zullen worden gerealiseerd. Om iets te kunnen zeggen over de verwachte efficiëntie van het voorstel op het niveau van de effecten moet er wel inzicht zijn in de effectiviteit.

Je kunt daarnaast ook de efficiëntie van het voorstel op uitvoeringsniveau (op het niveau van leveren prestaties) toelichten door te beschrijven waarom er met dezelfde hoeveelheid (financiële) middelen naar verwachting niet meer of kwalitatief betere prestaties te realiseren zijn.

Indien je verwacht dat het gekozen instrumentarium niet de meest efficiënte manier is om de doelstellingen te realiseren licht je toe waarom deze keuze toch is gemaakt.

## Bijlage 2 Operatie Inzicht in Kwaliteit

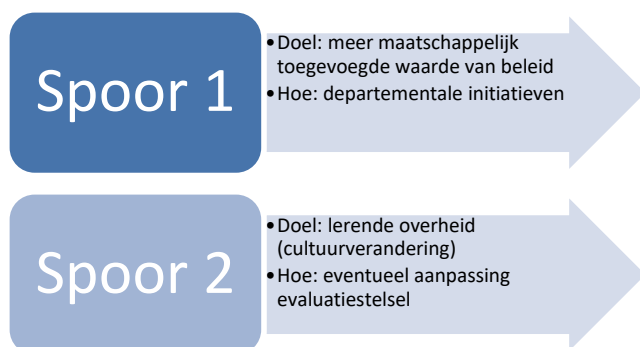
De Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer uiten al jaren hun onvrede over de werking van het evaluatiestelsel en beleidsdoorlichtingen in het bijzonder. In 2016 constateert de [15<sup>e</sup> studiegroep begrotingsruimte](#) dat Nederland een scala aan instrumenten kent om inzicht te bieden in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, maar dat desondanks vaak niet de gewenste informatie over doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid aanwezig is.<sup>22</sup> De studiegroep adviseert daarom een operatie te starten, waarmee verschillende richtingen worden verkend om het evaluatiestelsel te verbeteren. De Tweede Kamer<sup>23</sup> en het kabinet<sup>24</sup> hebben zich achter deze aanbeveling geschaard.

In de [brief](#) van de minister van Financiën van 6 juli 2018 worden de contouren van de zogenoemde operatie 'Inzicht in Kwaliteit' geschetst. Deze worden hieronder samengevat.

### *Reikwijdte en doelen*

De operatie heeft twee sporen met bijbehorende doelen:

1. het vergroten van de maatschappelijk toegevoegde waarde van beleid; en
2. de overheid als lerende organisatie.



Het eerste spoor is succesvol als meer inzicht is verkregen in de resultaten van beleid en is bijgedragen aan het vergroten van de maatschappelijk toegevoegde waarde van beleid. Voor dit spoor wordt geen algemene ambitie geformuleerd, maar doelstellingen per voorstel.

---

<sup>22</sup> 15<sup>e</sup> Studiegroep Begrotingsruimte, *Van Saldosturing naar Stabilisatie*,

<http://www.rijksbegroting.nl/system/files/9/15e-rapport-studiegroep-begrotingsruimte-van-saldosturing-naar-stabilisatie.pdf>.

<sup>23</sup> Motie Azarkan, [Kamerstuk 34725, nr. 15](#).

<sup>24</sup> Regeerakkoord *Vertrouwen in de Toekomst*, p. 20.

Het tweede spoor is succesvol als aantoonbare stappen richting een lerende overheid zijn gezet, bijvoorbeeld wanneer beleid wordt gebaseerd op ervaringen en lessen uit eerder beleid, de praktijk en/of onderzoek (cultuurverandering).

De minister van Financiën informeert de Tweede Kamer ieder half jaar over de operatie.

### **Aandacht minister van Financiën voor toepassing artikel 3.1 CW 2016**

De minister monitort de voortgang van de toepassing van artikel 3.1 CW 2016 en besteedt daar aandacht aan in zijn eerste [voortgangsrapportage](#) over de operatie Inzicht in Kwaliteit. In bijlage 4 van de voortgangspresentatie presenteert de minister een overzichtstabel waarin voor 33 voorstellen die in 2018 zijn ingediend wordt aangegeven in hoeverre artikel 3.1 van de CW 2016 is nageleefd. Hieruit bleek onder meer het volgende:

- Vrijwel alle voorstellen bevatten een concreet geformuleerde doelstelling en een toelichting op de instrumenten die worden ingezet. Doelstellingen blijken niet altijd makkelijk vindbaar te zijn. Ook laat de meetbaarheid van de doelen te wensen over.
- De financiële gevolgen voor het Rijk worden in ruim 70% van de gevallen (deels) toegelicht. Bij financiële gevolgen voor derden is dit veel minder vaak het geval (ruim een derde), maar volgens de minister zijn deze lang niet altijd van toepassing.
- De meeste *voorstellen* gaan in op de wijze waarop het voorstel doeltreffend kan zijn, maar dat geldt in veel mindere mate voor de mate waarin *instrumenten* naar verwachting doeltreffend zullen zijn. Het verwachte effect wordt bijna nooit kwantitatief toegelicht.
- De doelmatigheid van prestaties en effecten wordt in een derde van de gevallen (deels) toegelicht. De informatie over de doelmatigheid van prestaties is vaak beperkt en/of impliciet.
- De helft van de voorstellen bevat een evaluatieplan, waarin staat hoe (een deel van het) voorstel zal worden geëvalueerd.

De minister ziet in deze monitor een bevestiging van de constatering<sup>25</sup> van de Algemene Rekenkamer dat bij de toepassing van artikel 3.1 CW 2016 sprake is van een leerproces. Volgens hem zijn er stappen gezet, maar is er ook nog ruimte voor verbetering. Het ministerie van Financiën zal in zijn toezichtsactiviteiten bijzondere aandacht hebben voor de toepassing van artikel 3.1 CW 2016 en daar in de volgende voortgangsrapportage op terugkomen.

### **Betrokkenheid Tweede Kamer<sup>26</sup>**

---

<sup>25</sup> Algemene Rekenkamer (2018) *Zicht op extra geld kabinet-Rutte III; Navolgbaarheid en onderbouwing maatregelen*.

<sup>26</sup> Uit: [Brief van de vaste commissie voor Financiën inzake het werkprogramma rijksuitgaven](#)

Inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van overheidsbeleid is een essentiële basis voor de besluitvorming van de Tweede Kamer. Het kabinet onderwerpt het gevoerde beleid geregeld aan evaluaties en beleidsdoorlichtingen. De commissie Financiën constateert dat inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid essentieel zijn voor de besluitvorming door de Tweede Kamer. Daarom besteedt de commissie aandacht aan de Operatie Inzicht in Kwaliteit, waarmee rijksbreed een verbetering van het evaluatiestelsel wordt beoogd, en aan de uitvoering van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016).

De commissie Financiën heeft de leden Sneller (D66) en Snels (GroenLinks) gevraagd een voorstel te doen voor de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de operatie. De commissie heeft 7 november 2018 besloten:

- Vanaf februari 2019 jaarlijks een algemeen overleg te houden over rijksbrede ontwikkelingen in begroten en verantwoorden, waar de halfjaarlijkse rapportages worden besproken.
- Bij ontvangst van de halfjaarlijkse rapportages te besluiten over inzet van andere instrumenten, zoals doorgeleiden naar betrokken commissies of het verzoeken van een technische briefing.

De leden Sneller en Snels blijven de operatie volgen als rapporteurs en brengen wanneer wenselijk verslag uit of doen de commissie andere voorstellen.

## Bijlage 3 Onderzoeksaanpak

### Onderzoeksvragen

De volgende drie onderzoeksvragen staan centraal:

1. In hoeverre voldoen de geselecteerde beleidsvoorstellen aan artikel 3.1 CW 2016?
2. In hoeverre is binnen de betrokken ministeries bij deze beleidsvoorstellen aandacht besteed aan de naleving van artikel 3.1 CW 2016?
3. In hoeverre heeft de Tweede Kamer bij deze beleidsvoorstellen aandacht gehad voor de naleving van artikel 3.1 CW 2016?

### Selectie van beleidsvoorstellen

De rapporteurs hebben besloten vijf beleidsvoorstellen te beoordelen. Het gaat tenslotte om het verkrijgen van een indruk. Het gaat niet om het verkrijgen van een volledig beeld. Bij de selectie van beleidsvoorstellen is rekening gehouden met het maatschappelijke en budgettaire belang en de spreiding over beleidsterreinen. Tevens is gestreefd naar verscheidenheid in de aard van de voorstellen.

De rapporteurs hebben drie beleidsvoorstellen voortkomend uit het regeerakkoord benoemd die zij meenemen in dit onderzoek. Het gaat om het preventieakkoord, onderzoeksjournalistiek en de hervorming van de Inkomensafhankelijke Combinatiekorting (IACK).

In overleg met de commissiestaf hebben de rapporteurs twee onderwerpen toegevoegd om tot vijf beleidsvoorstellen te komen. Het gaat om de investeringen voor de modernisering van de krijgsmacht en de wet invoering extra geboorteverlof (WIEG). In onderstaande tabel zijn de cases in dit onderzoek opgesomd, aangevuld met de code zoals deze nieuwe voorstellen in het regeerakkoord staan, het betrokken ministerie en het financieel belang.

| Nr. | Onderwerp                                                     | Code | Min. | Financieel belang                      |
|-----|---------------------------------------------------------------|------|------|----------------------------------------|
| 1.  | <b>Preventieakkoord</b>                                       | H59  | VWS  | Van € 21 mln. naar € 5 mln. struct.    |
| 2.  | <b>Onderzoeksjournalistiek</b>                                | G42  | OCW  | € 5 mln.                               |
| 3.  | <b>Hervorming van inkomensafhankelijke Combinatiekorting*</b> | M121 | FIN  | € -267 mln. (M121)                     |
| 4.  | <b>Investeringen modernisering krijgsmacht<sup>27</sup></b>   | C19  | DEF  | Van € 475 mln. naar € 825 mln. struct. |
| 5.  | <b>Wet invoering extra geboorteverlof</b>                     | I87  | SZW  | Van € 1 mln. naar € 171 mln. struct.   |

---

<sup>27</sup> Deze maatregel is uitgewerkt in de Defensienota. De Defensienota bevat een investeringsprogramma van meer dan 80 afzonderlijke projecten. De informatie hierover in de Defensienota is van een hoog abstractieniveau. Volgens de afspraken in het Defensie Materieel Proces wordt de Kamer over afzonderlijke projecten in afzonderlijke Kamerbrieven nader geïnformeerd, waarbij ook aspecten van artikel 3.1 aan de orde (kunnen) komen. Aanvullend op de analyse van de Defensienota is daarom ook een analyse uitgevoerd van de DMP-brieven over het project verwerving mijnenbestrijdingscapaciteit. Dit project is gekozen, omdat dit tijdens de onderzoeksperiode het gehele DMP-proces (A t/m D-fase) heeft doorlopen.

\* Voor casus 3 geldt dat het de wens is om in te zoomen op één maatregel en tevens in te zoomen op het Belastingplan van enkele jaren geleden, waarin ook een hervorming van de inkomensafhankelijke combinatiekorting werd aangekondigd om zo de toelichting op een vergelijkbare maatregel vóór en na de invoering van artikel 3.1 CW 2016 met elkaar te kunnen vergelijken.

### **Aanpak onderzoeksvraag 1**

Op 1 januari 2018 is de herziene Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016) in werking getreden. Artikel 3.1 van de CW 2016 luidt:

*"Voorstellen, voornemens en toezeggingen bevatten een toelichting waarin wordt ingegaan op:*

- de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid die worden nagestreefd;*
- de beleidsinstrumenten die worden ingezet;*
- de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren."*

Bij de beoordeling van de geselecteerde beleidsvoorstellen is op uniforme wijze beoordeeld in hoeverre voldaan is aan de vereisten van artikel 3.1 CW 2016. Hiervoor is een beoordelingskader gebruikt.

Omdat in [bijlage 4](#) van de voortgangsrapportage Inzicht in Kwaliteit: monitor artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 niet staat gespecificeerd welke 33 voorstellen door het kabinet zijn gemonitord, hebben we bij de start op ambtelijk niveau nagevraagd welke overlap er is tussen de 33 onderzochte voorstellen van het kabinet en de vijf door de rapporteurs geselecteerde casussen. Dit bleken er drie te zijn: preventieakkoord, WIEG en onderdelen van de Defensiecasus. We hebben ons onderzoek voortgezet zoals voorgenomen.

De aanpak was als volgt: voor dit onderdeel van het onderzoek hebben we alleen naar relevante (start)documenten gekeken die als onderbouwing gelden voor een beleidsvoorstel. In overleg met de Tweede Kamer kan door het kabinet aanvullende informatie gedeeld zijn bijvoorbeeld in antwoorden op Kamervragen. Deze informatie hebben we niet betrokken. De beoordeling van elk van de beleidsterreinen is met een onderzoeksteam van twee à drie ervaren onderzoekers (kenniscoördinatoren) gedaan. Vooraf zijn duidelijke afspraken gemaakt over hoe de beoordeling plaatsvindt. Elk beleidsterrein is door twee onderzoekers onafhankelijk van elkaar beoordeeld voor een optimale betrouwbaarheid van de uitkomsten.

### **Aanpak onderzoeksvraag 2**

Op basis van vrijwillige medewerking hebben de onderzoekers gesprekken gevoerd met de betrokken ambtenaren rondom de vijf geselecteerde beleidsvoorstellen. Vanuit de kant van de Tweede Kamer waren bij elk gesprek twee kenniscoördinatoren aanwezig.

**Aanpak onderzoeksvraag 3**

We kijken hier niet (alleen) of 'formeel' c.q. letterlijk aandacht is geweest voor artikel 3.1 CW 2016, het gaat er om dat er 'materieel' aandacht is geweest voor de elementen van artikel 3.1 CW 2016. Dus heeft de Tweede Kamer aandacht gehad voor de onderbouwing (doeltreffendheid, doelmatigheid, financiële gevolgen) bij nieuwe voorstellen. Daarbij hoeft dan artikel 3.1 CW 2016 niet letterlijk genoemd te zijn.

Per voorstel/casus heeft plaatsgevonden:

- Zoekactie in parlementaire behandeling naar het noemen door de Tweede Kamer van artikel 3.1 CW 2016;
- Interview met betrokken commissiestaf over hun aandacht voor artikel 3.1 CW 2016. Bijvoorbeeld degene die het wetgevingsrapport heeft geschreven.

Ook de betrokkenheid van de Tweede Kamer is op uniforme wijze beoordeeld. Hiervoor is een beoordelingskader gebruikt.

De rapporteurs hebben de commissies die in het onderzoek zijn betrokken vooraf per [brief](#) geïnformeerd over het onderzoek.