

Vergaderjaar 2021–2022

35 387

Parlementair onderzoek uitvoeringsorganisaties

Nr. 5

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 oktober 2021

Eerder dit jaar ontving uw Kamer het rapport *Klem tussen balie en beleid* van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) (Kamerstuk 35 387, nr. 2). De TCU doet in haar rapport aanbevelingen voor een betere balans tussen ministeries, Tweede Kamer en uitvoeringsorganisaties. Deze balans moet leiden tot een betere overheidsdienstverlening waarin de burger weer centraal staat.

Al vele jaren doet de Algemene Rekenkamer onderzoek naar de uitvoering van overheidsbeleid en naar verzelfstandiging en privatisering van overheidstaken.¹ Deze ervaring leert dat vragen als «hoe weten we of het goed gaat in de uitvoering?» en «wie is aan zet om het op te lossen als het mis gaat?» vaak makkelijker zijn gesteld dan beantwoord. Dit heeft deels te maken met de manier waarop de uitvoering wordt georganiseerd, en ook hoe en bij wie toezicht en verantwoording zijn belegd. Vanuit deze invalshoek dragen we graag bij aan het vervolg dat u als Kamer gaat geven aan het rapport van de TCU. Hoewel bespreking van het rapport van de TCU nog niet door uw Kamer is geagendeerd, vinden wij het onderwerp dermate belangrijk dat wij nu al deze brief sturen.

U kunt onze bevindingen ook in het achterhoofd houden bij de bespreking van de conclusies uit de brede evaluatie van de organisatiekaders van het rijk, die eind 2021 worden verwacht.

Het belang van goede uitvoering

Vrijwel dagelijks krijgen burgers te maken met organisaties die overheidsbeleid uitvoeren. Soms moeten ze daarvoor letterlijk naar een (virtuele) balie, bijvoorbeeld om een uitkering aan te vragen of hun keuze over orgaandonatie vast te leggen. Veel vaker krijgen ze er terloops mee te maken: als ze over de snelweg rijden, in een lift stappen of als de

¹ Voor een overzicht zie onze website www.rekenkamer.nl/onderwerpen/uitvoering-van-rijksbeleid.

kinderbijslag wordt gestort. Burgers in Nederland vertrouwen erop dat alles goed geregeld is. En meestal is dat ook zo. Achter de schermen werken de rijksoverheid, gemeenten, provincies en uitvoeringsorganisaties daar hard aan. Welke partij precies verantwoordelijk is, zal veel burgers en bedrijven niet uitmaken. Tot het misgaat...

Problemen in de uitvoering van overheidsbeleid kunnen verstrekken gevolgen hebben voor burgers, zoals de toeslagenaffaire laat zien. Ook op andere terreinen zagen we in de afgelopen jaren in onze onderzoeken dat burgers en bedrijven klem kwamen te zitten door problemen in de uitvoering. Denk bijvoorbeeld aan het oplossen van de problemen in het aardbevingsgebied in Groningen en de invoering van het trekkingsrecht voor het persoonsgebonden budget (pgb), waardoor zorgaanbieders niet op tijd betaald kregen en burgers niet goed uit de voeten konden met hun pgb.

Aandacht nodig voor uitvoering én voor organisatie van de uitvoering

De TCU concludeert onder meer dat de Tweede Kamer een blinde vlek heeft voor de uitvoering. De commissie roept u daarom op om u beter over de uitvoering te (laten) informeren. En om bij het behandelen van wetsvoorstellen stil te staan bij de vraag wat het in de praktijk van de uitvoering en voor burgers betekent.

Wij herkennen deze conclusie van de TCU, die naadloos aansluit bij hetgeen wij in het verleden in andere bewoordingen hebben gepubliceerd. Sinds ons rapport *Tussen beleid en uitvoering* (2003) (Kamerstuk 28 831, nr. 2) hebben we verschillende keren geconstateerd dat er onvoldoende parlementaire belangstelling is voor de uitvoering. Dit leidde in 2015 tot ons pleidooi «het is tijd voor uitvoering»: kabinet en parlement zouden vóór en als onderdeel van hun besluitvorming meer aandacht moeten besteden aan de realiteit van de uitvoering.² Het vooraf toetsen van nieuw beleid op zowel uitvoerbaarheid als (onbedoelde) gevolgen voor burgers is van groot belang.

Daarbij hoort ook de erkenning dat daarmee de kous niet af is. Op basis van ons jarenlange onderzoek concluderen we dat het in de discussie over (verbetering van) de uitvoering óók zou moeten gaan over de wijze waarop de uitvoering wordt georganiseerd. Het gaat dan om vragen zoals:

- Bij welke organisatie wordt de uitvoering belegd?
- Hoe wordt de uitvoering gefinancierd?
- Hoe verhoudt uitvoeringsorganisatie en Minister zich (formeel) tot elkaar?
- Welke informatie ontvangt de Minister over de uitvoering?

De keuzes die het kabinet en uw Kamer hierin maken, bepalen namelijk in hoeverre de Minister – en daarmee uw Kamer – nog zicht en invloed *kunnen* hebben op de uitvoering. En dus of u in de praktijk ook in staat bent om de kwaliteit van de uitvoering goed te volgen en problemen in de uitvoering zo snel mogelijk te signaleren, zoals de TCU u aanbeveelt. Het is immers moeilijk voor een Minister opheldering te geven over de staat van de uitvoering als hij zelf, door eerder gemaakte inrichtingskeuzes, nauwelijks over uitvoeringsinformatie beschikt. Dit raakt aan het primaat van de politiek. Ook bepaalt het in hoeverre de Minister kan ingrijpen mochten burgers klem komen te zitten «tussen balie en beleid».

We illustreren het belang van het goed doordenken van de organisatie van de uitvoering aan de hand van drie thema's.

² Algemene Rekenkamer, *Staat van de rijksverantwoording 2014*, Kamerstuk 34 200, nr. 2.

1. Uitvoering van overheidsbeleid buiten de rijksoverheid: waar gaat de Minister (nog) over?

In Nederland wordt veel van het beleid uitgevoerd door zelfstandige organisaties die niet tot de rijksoverheid behoren. Burgers en bedrijven krijgen bijna dagelijks met deze organisaties te maken. Het gaat om «grote uitvoeringsorganisaties» zoals het UWV, SVB en het CBR, maar ook om stichtingen en bedrijven, zoals fondsen die cultuursubsidies verstrekken of keurders van liften. Ook gemeenten en provincies voeren regelingen uit die op rijksniveau zijn vastgesteld, zoals de bijstand en natuurbeheer. Het gaat om veel publiek geld: in 2020 bestond twee derde van de uitgaven van het Rijk uit overboekingen naar andere partijen.

Als het Rijk beleid niet (langer) zelf uitvoert, staat de Minister zowel letterlijk als figuurlijk op afstand van de uitvoering. Hij staat niet aan het roer: de verantwoordelijkheid voor uitvoering van de publieke taken ligt in de eerste plaats bij de besturen van de uitvoeringsorganisaties of de gemeenten en provincies.

Welke mogelijkheden de Minister nog heeft om informatie te ontvangen over de uitvoering, bij te sturen en/of in te grijpen, is afhankelijk van hetgeen daarover is vastgelegd: in de meeste gevallen in wet- en regelgeving en soms (aanvullend) in contracten of statuten. In veel gevallen is ook uw Kamer bij deze keuzes betrokken, doorgaans in de rol van medewetgever.

Voorbeeld I Decentralisaties sociaal domein: Minister gaat niet over uitvoering op lokaal niveau

Als beleid en uitvoering bij gemeenten ligt, zoals in het sociaal domein, is het niet de bedoeling van de wetgever dat uw Kamer de Minister ter verantwoording roept over de situatie in een specifieke gemeente. Ook de besluitvorming en verantwoording over de inzet van middelen vindt op het niveau van de gemeenten plaats.

Voorbeeld I Nationaal programma onderwijs: Minister kan niet sturen op besteding niet-geormerkt geld

Als kabinet en parlement ervoor kiezen om onderwijsinstellingen vanuit de rijksbegroting lumpsum te bekostigen – zoals deels in het recente Nationaal programma onderwijs – hebben de instellingen bestedingsvrijheid en een beperkte verantwoordingsplicht. De Minister kan dan niet sturen hoe scholen deze publieke gelden besteden, bijvoorbeeld aan leraren of ICT, noch achteraf informatie verzamelen hoe de scholen te werk zijn gegaan.

Daarmee willen we allerminst zeggen dat de rijksoverheid alle uitvoering in eigen hand moet houden of dat per definitie centraal op rijksniveau aan alle touwtjes moet worden getrokken. Integendeel: er kunnen goede redenen zijn om beleid en uitvoering op gemeentelijk of provinciaal niveau te organiseren³, uitvoering op afstand te zetten bij een zelfstandig bestuursorgaan, te privatiseren, en/of ruimte te laten voor keuzes in de besteding van publiek geld. Dat zijn politieke keuzes waar de Algemene Rekenkamer niet over gaat.

³ Sterker: Gemeente- en Provinciewet gaan uit van het principe dat publieke taken bij voorkeur decentraal worden belegd (art. 117 Gemeentewet, art. 115 Provinciewet).

We pleiten er wél voor dat kabinet en parlement bij het vormgeven van beleid en het opstellen van wet- en regelgeving goed nadenken over hoe de uitvoering wordt georganiseerd en gefinancierd, en wat consequenties van deze keuzes zijn. We nemen waar dat er al meerdere decennia sprake is van een steeds verdergaande trend van uitvoering van beleid op afstand van de rijksoverheid. Wanneer burgers vervolgens klem komen te zitten tussen balie en beleid is het bijna onvermijdelijk dat regering en parlement beperkte mogelijkheden hebben om te interveniëren. Uiteindelijk kan dit ook het vertrouwen van burgers in de politiek schaden. Doorgaans is aan de achterkant namelijk niet meer op te lossen, wat aan de voorkant niet (goed) geregeld is.

2. Uitvoering steeds complexer; verantwoordelijkheden vervagen en zicht vertroebelt

Het doordenken van de organisatie van de uitvoering is des te meer van belang, nu we zien dat de organisatie van de uitvoering in de afgelopen jaren complexer is geworden. Steeds vaker werkt de rijksoverheid samen met anderen om overheidsbeleid uit te voeren of bepaalde beleidsdoelen te halen, bijvoorbeeld met gemeenten, met andere landen en/of met het bedrijfsleven. Daarbij vloeien publiek en privaat geld vaak samen.

Op zichzelf is het natuurlijk toe te juichen dat partijen samen optrekken om maatschappelijke doelen – zoals de energietransitie – integraal aan te pakken. Tegelijkertijd roept deze vervlechting ook vragen op: wie gaat waar over en op welk niveau vindt democratische verantwoording plaats?

Als overheden onderling en/of met het bedrijfsleven samenwerken moet voorkomen worden dat voor burgers niet helder is bij wie ze terecht kunnen met vragen over de uitvoering, of als het misgaat. Ook voor een goede democratische controle en verantwoording is het van belang dat helder is wie kan worden aangesproken op de uitvoering, en waarop precies. Soms zijn de organisatie en bekostiging van de uitvoering namelijk zo ingewikkeld, dat nog maar moeilijk is na te gaan hoe het precies zit. Het zicht op publieke taken en publiek geld is dan troebel.

Voorbeeld | Revolverende fondsen: onduidelijkheid door complexe geldstromen en organisatie

Het kabinet realiseert rijksbeleid rond innovatie en verduurzaming door geld onder te brengen in fondsen, zoals het Nationaal Warmtefonds en Invest-NL. Daaruit kunnen burgers en bedrijven leningen krijgen, of investeert de fondsbeheerder in bedrijven. Eind 2017 ging in revolverende fondsen € 3,6 miljard aan rijksgeld om. Vaak komen publiek en privaat geld samen in 1 fonds.

Hebben burgers en bedrijven hier nog te maken met de overheid, of met de private sector? Wat kan de overheid eigenlijk nog doen als het misgaat? Ook heeft de Tweede Kamer beperkt zicht op hoeveel en hoe lang geld wordt ingezet en welke resultaten daarmee worden bereikt.

Kortom: hoe meer partijen en hoe meer geldstromen betrokken zijn, hoe meer kabinet en parlement vooraf moeten regelen om helder zicht te kunnen houden op de uitvoering en op de maatschappelijke resultaten van het publieke geld.

3. Zicht houden op de uitvoering en de resultaten

Bij publiek geld hoort publieke verantwoording. Om te kunnen vaststellen hoe het gaat met de uitvoering van overheidsbeleid en of beoogde maatschappelijke doelen worden gehaald, is informatie nodig. Als Ministers en uitvoeringsorganisaties de juiste beleidsinformatie verzamelen, kunnen zij problemen in de uitvoering eerder zien aankomen. Het zorgt er bovendien voor dat Ministers zich beter kunnen verantwoorden over de resultaten die met beleid en publiek geld zijn bereikt.

Bij het goed organiseren van de uitvoering van overheidsbeleid hoort dus ook dat kabinet en parlement vooraf nadenken over de vraag: *welke* beleidsinformatie hebben we nodig om goed zicht te houden op de uitvoering en de resultaten van beleid en *hoe* zorgen we ervoor dat deze informatie ook daadwerkelijk beschikbaar komt? Wat zijn de concrete doelstellingen en welke indicatoren horen daarbij?

Nu maken kabinet en parlement daar vooraf vaak onvoldoende afspraken over. Ook de organisaties die overheidsbeleid uitvoeren richten hun eigen informatiehuishouding vaak nog onvoldoende in om te kunnen sturen op de beoogde resultaten. Het is bovendien van belang – zeker nu de uitvoering steeds complexer wordt georganiseerd – dat informatiesystemen van de rijksoverheid, decentrale overheden en uitvoeringsorganisaties op elkaar aansluiten. Wij roepen daarom op tot modernisering van de manier waarop Ministers het publieke geld verantwoorden. Door bijvoorbeeld meer gebruik te maken van (open) data, heldere standaarden te hanteren en een stevige regie te voeren. Dat maakt dat publiek geld te volgen is en te koppelen aan prestaties. Het is van belang dat alle bestuurslagen letterlijk «dezelfde taal» spreken. Daarmee bedoelen we: dezelfde begrippen, definities en indicatoren gebruiken teneinde informatie-uitwisseling mogelijk te maken. We noemden dat eerder «de digitale eenheidsstaat».

Voorbeeld | Luchtkwaliteit en aardgasvrije wijken: onvoldoende zicht op resultaten door gebrek aan informatie

In ons onderzoek naar het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit zagen wij dat Rijk, provincies en gemeenten niet op eenzelfde wijze bijhielden hoeveel zij uitgaven aan het verbeteren van de luchtkwaliteit in Nederland. De toenmalige Minister van Infrastructuur en Milieu had daardoor weinig zicht op het aan het programma bestede geld en daarmee ook op de effectiviteit van de maatregelen die de luchtkwaliteit moeten verbeteren.

Ook in ons onderzoek naar Aardgasvrije wijken zagen we dat het ontbreekt aan een uniforme informatievoorziening, waardoor er nog onvoldoende inzicht is in de voortgang op landelijk niveau. Ook zijn er – door het ontbreken van definities en door mogelijke belemmeringen in de privacywetgeving – nog geen gegevens over wat het aardgasvrij maken kost.

Een goed begin is het halve werk

Er zijn veel manieren om de uitvoering van beleid te organiseren. Uitvoering door de rijksoverheid zelf is geen garantie dat alles wel goed gaat, uitvoering op afstand betekent niet dat het fout gaat. Het gaat er vooral om de keuzes bewust te maken en de consequenties van die keuzes goed te doordenken.

«Het is tijd voor uitvoering», zeiden we in 2015. De conclusies van de TCU en onze recente onderzoeken laten zien dat dit pleidooi onverminderd actueel is. Ook nu geven we u mee: neem uitvoeringstoetsen serieus, accepteer dat implementatie van nieuw beleid tijd kost en heb oog voor (onbedoelde) gevolgen voor individuele burgers en de samenleving als geheel.

Nieuwe wet- en regelgeving, de oprichting van nieuwe organisaties en de begrotingsbehandeling zijn ook momenten om bewust stil te staan bij en vorm te geven aan de verantwoordelijkheidsverdeling tussen partijen, de wijze van financiering, en de manier van verantwoorden over het publieke geld en de behaalde resultaten. Het is zowel voor burgers en bedrijven, als voor een goede democratische controle en verantwoording belangrijk dat duidelijk is wie waarop kan worden aangesproken.

Vragen die uw Kamer daarbij kan stellen, zijn bijvoorbeeld: waar willen wij dat de rijksoverheid over gaat? Waar moet de Minister op kunnen sturen en heeft hij daartoe de bevoegdheden? Sluit de wijze van financiering en verantwoording aan bij de beoogde verantwoordelijkheidsverdeling? Welke informatie is straks nodig om zicht te hebben op de besteding van het publieke geld en de effecten in de praktijk?

Daarbij geldt wat ons betreft het adagium: een goed begin is het halve werk, maar half werk is geen goed begin. Goed zicht achteraf vraagt goed nadenken vooraf. Waarborgen voor voldoende mogelijkheden tot bijsturing, voor een goed beeld van de resultaten en voor een heldere verantwoording moeten kabinet en parlement *vooraf* inbouwen. Aan de achterkant is immers niet meer op te lossen, wat aan de voorkant niet goed (genoeg) is geregeld.

Desgewenst zijn wij graag bereid om deze brief nader toe te lichten en met u mee te denken.

Een afschrift van deze brief sturen wij aan de voorzitter van de Eerste Kamer.

Algemene Rekenkamer

A.P. (Arno) Visser,
president

C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris