

Vergaderjaar 2021–2022

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 203

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 december 2021

In de vierde voortgangsrapportage van de operatie Inzicht in Kwaliteit is aangekondigd dat de huidige Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE) van 2018 wordt herzien.¹ In het commissiedebat Begroten en verantwoord van 24 juni jl. (Kamerstuk 31 865, nr. 194) heb ik toegezegd de Kamer de herziene RPE toe te sturen voordat deze per 1 januari 2022 in werking treedt. In deze brief licht ik deze voorgenomen herziening toe. In de bijlagen vindt u de concept RPE 2022, het advies van de Algemene Rekenkamer en een reactie op het advies van de Algemene Rekenkamer².

Aanleiding herziening

De primaire aanleiding voor de herziening van de RPE is het verankeren van een belangrijke verandering die in het kader van de operatie Inzicht in Kwaliteit in gang is gezet, namelijk de nieuwe departementale Strategische Evaluatie Agenda's (SEA). Daarnaast is er nog een aantal aanleidingen om de RPE aan te passen:

- codificeren van moties: de motie van het lid Harbers c.s. over het vooraf betrekken van de Kamer bij beleidsdoorlichtingen³ en de motie van de leden Van Weyenberg en Dijkgraaf⁴ over de verplichte evaluatieparagraaf bij wetsvoorstellen en andere voorstellen die tot een substantiële beleidswijziging leiden.
- verder uitgewerkte eisen aan ex post (achteraf) evaluaties van subsidieregelingen naar aanleiding van aanbevelingen uit het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Subsidies⁵;

¹ Kamerstuk 31 865, nr. 184. Vierde voortgangsrapportage Inzicht in Kwaliteit.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Kamerstuk 34 000, nr. 36.

⁴ Kamerstuk 34 725, nr. 8.

⁵ Kamerstuk 34 775 IX, nr. 17. Kabinetsreactie op het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Subsidies.

- verder ontwikkelde definities ten aanzien van evaluatieonderzoek naar (voorwaarden voor) doelmatigheid en doeltreffendheid, onder andere naar aanleiding van de werkgroep Toolbox beleidsevaluatie⁶;
- de motie van het lid Van Raan met het verzoek het toepassingsbereik van de RPE uit te breiden naar fiscale regelingen.⁷

Doelstellingen nieuwe RPE

Doel van de RPE is de borging van de kwaliteit van evaluaties naar doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. De RPE beschrijft aan welke minimale eisen evaluatieonderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid moet voldoen, bijvoorbeeld ten aanzien van de onderbouwing van de bevindingen en conclusies en de borging van onafhankelijkheid.⁸

De nieuwe RPE draagt ook bij aan een betere evaluatieprogrammering middels de SEA. In de SEA plannen departementen hun evaluaties vooruit, zodat betere en meer bruikbare inzichten worden gegenereerd in de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid in alle fasen van de beleidscyclus. Bij het evalueren van beleid worden departementen ook aangemoedigd om rekening te houden met publieke waarde(n) in den brede. Uiteindelijke doelstelling is dat deze inzichten ook worden benut voor beleidsverbetering, en dat daarmee een hogere maatschappelijke toegevoegde waarde van beleid wordt gerealiseerd.⁹

Tot slot draagt de RPE bij aan een goede informatievoorziening aan de Kamer door codificering van de verplichte evaluatieparagraaf en de motie van het lid Harbers over het vooraf betrekken van de Kamer bij periodieke rapportages over de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid (opvolger van de beleidsdoorlichting, toegelicht in de volgende paragraaf).

Kern van de aanpassingen

In deze paragraaf licht ik de belangrijkste verschillen tussen de RPE 2018 en de voorgenomen RPE 2022 toe, namelijk 1) de SEA, 2) de periodieke rapportage, 3) aangepaste eisen ten aanzien van de evaluatie van subsidieregelingen en 4) de expliciete uitbreiding van het toepassingsbereik van de RPE naar fiscale regelingen.

1. De SEA

De huidige RPE bevat geen voorschriften over de planning van evaluaties van departementen. Wel bevatten departementale begrotingen een verplicht overzicht van beleidsdoorlichtingen en een bijlage met geplande onderzoeken en evaluaties. Deze overzichten bevatten echter geen onderbouwing en vaak een beperkte toelichting.¹⁰

⁶ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043212/2020-02-26>. De toolbox Beleidsevaluaties is te benaderen via: <https://www.toolboxbeleidsevaluaties.nl/>.

⁷ Kamerstuk 35 830, nr. 18.

⁸ Artikel 3 RPE 2022.

⁹ In de tweede bijlage bij de Vierde voortgangsrapportage Inzicht in Kwaliteit zijn de aanleiding, doelen en eisen aan de SEA uitgebreid uiteengezet. Kamerstuk 31 865, nr. 184. Bijlage Uitwerking Strategische Evaluatie Agenda.

¹⁰ Voorschriften hiervoor zijn opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV).

De SEA vervangt deze werkwijze en is een nieuwe manier om invulling te geven aan evaluatie-planning, om op juiste momenten inzichten te verkrijgen en deze tijdig te benutten voor het verbeteren van beleid.¹¹ De SEA biedt een overzicht van de belangrijke beleidsthema's van een departement, een toelichting op de inzichtbehoefte per thema en een daarbij passende agendering van evaluatieonderzoek. Departementen hebben hiermee in de begroting 2021 voor het eerst geëxperimenteerd. Minimale eisen die de nieuwe RPE aan de SEA stelt:

- de SEA gaat uit van een indeling op basis van beleidsthema's die inhoudelijk samenhangen, alle (sub-)artikelen op de begroting dekken en daarmee een logische basis vormen om inzicht over de werking van beleid te verzamelen;
- per thema wordt de aansluiting op de Rijksbegroting inzichtelijk gemaakt in termen van de relevante (sub-)artikelen. De beleidsthema's op de SEA bij elkaar zijn dekkend voor alle jaarlijks terugkerende financiële middelen, zoals dat ook voor de beleidsdoorlichtingen-systematiek gold;
- de SEA bevat een samenvatting van de inzichtbehoefte per thema en een daarbij passende agendering van evaluatieonderzoek. Het gaat zowel om evaluatieonderzoek voorafgaand aan het beleid (ex ante), gedurende (ex durante) als achteraf (ex post);
- de SEA heeft een looptijd van vier jaar en kan eens in de twee jaar herzien worden;
- eens in de 4 tot 7 jaar wordt per beleidsthema gerapporteerd over de opgedane inzichten middels een periodieke rapportage.

Verder schrijft de RPE voor dat de SEA onderdeel is van de begroting van een departement. De vormvereisten aan de SEA zijn daarom opgenomen in de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV).

2. De periodieke rapportage over doelmatigheid en doeltreffendheid

Voor het periodiek rapporteren over de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid geldt in de huidige RPE de systematiek van beleidsdoorlichtingen. Deze systematiek verplicht departementen tot een beleidsdoorlichting per begrotingsartikel ten minste eens in de zeven jaar. Een knelpunt van deze systematiek is dat de scope van de begrotingsartikelen en vaste timing van beleidsdoorlichtingen in de praktijk vaak niet logisch aansluiten op de inzichtbehoefte, de inhoudelijke afbakening van het beleidsterrein en de fase waarin de beleidscyclus zich bevindt. Ook komt het geregeld voor dat er onvoldoende evaluaties beschikbaar zijn door gebrekkige evaluatieprogrammering.¹²

De SEA, in combinatie met de periodieke rapportage, vervangen de huidige systematiek van beleidsdoorlichtingen. Door de betere aansluiting op de beleidscyclus, faciliteert de SEA tussentijdse bijsturing van beleid op basis van opgedane inzichten uit vooraf strategisch geplande evaluaties. De periodieke rapportage rapporteert op het niveau van een beleidsthema over die opgedane inzichten in (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid, inclusief welke mogelijkheden er zijn om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te vergroten en beleid te verbeteren. De SEA moet een duidelijke opbouw bevatten richting een periodieke rapportage per beleidsthema minimaal eens in de zeven jaar, zodat er tegen die tijd voldoende evaluatiemateriaal

¹¹ Onderbouwd in bijlage 2 bij de Eerste voortgangsrapportage Inzicht in Kwaliteit (Kamerstuk 31 865, nr. 126).

¹² Onderbouwd in SEO onderzoek «Beleidsdoorlichtingen belicht», bijlage 3 bij de Eerste voortgangsrapportage Inzicht in Kwaliteit (Kamerstuk 31 865, nr. 126).

beschikbaar is om onderbouwde uitspraken te doen over de (voorwaarden voor) doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Lessen uit eerdere evaluaties over doeltreffendheid en doelmatigheid binnen het beleidsthema zullen in deze periodieke rapportage meegenomen worden.

Ook bieden de SEA en de periodieke rapportage meer ruimte om het onderzoek te richten op de vraag in hoeverre wordt voldaan aan de voorwaarden voor doelmatig en doeltreffend beleid. De Kamer zal minimaal in het jaar voorafgaand aan de uitvoering van de periodieke rapportage worden geïnformeerd over de opzet en vraagstelling van de periodieke rapportage.¹³ Dit geeft uw Kamer de mogelijkheid om tijdig bij te sturen.

3. Evaluatie van subsidieregelingen

Op 12 maart 2018 zond het kabinet een reactie naar de Kamer betreffende het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Subsidies.¹⁴ Eén van de toezeggingen in deze kabinetsreactie is gericht op het waarborgen van de proportionaliteit van ex post subsidie-evaluaties. Ten behoeve hiervan heeft het kabinet de aanbeveling overgenomen om een gedifferentieerd regime in te voeren en dit op te nemen in de RPE. Door in de RPE onderscheid te maken tussen kleine, gemiddelde en grote subsidies kan gericht worden geëvalueerd. Er ontstaat minder evaluatiedruk voor kleine subsidies en extra borging van de kwaliteit van evaluaties van grote subsidieregelingen door het betrekken van een onafhankelijke deskundige.

4. Evaluatie van fiscale regelingen

Met artikel 7 van de RPE wordt invulling gegeven aan de motie van het lid Van Raan¹⁵ die verzoekt het toepassingsbereik van de RPE expliciet uit te breiden naar evaluaties van fiscale regelingen en het advies van de AR om in de SEA's aandacht te hebben voor fiscale regelingen. In de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) was al opgenomen dat de RPE van toepassing is op de evaluatie van fiscale regelingen en dat het toetsingskader fiscale regelingen moet worden doorlopen bij fiscale evaluaties naar doelmatigheid en doeltreffendheid. Met het vastleggen in de RPE zelf in een afzonderlijk artikel, is dit nog explicieter vastgelegd.

Duurzame verandering

Het aanpassen van de RPE alleen is niet voldoende voor een verbeterde evaluatieprogrammering, hogere kwaliteit van evaluaties en gebruik van bevindingen uit evaluaties voor beleidsverbetering. De ontwikkelingen die in het kader van de herziening in gang zijn gezet moeten bestendig worden. Het is belangrijk om de nieuwe werkwijzen breed in te bedden binnen de departementen, zodat ze optimaal ingezet gaan worden. Het is belangrijk dat alle departementen hier prioriteit aan geven en capaciteit voor vrij maken. Een duurzame verandering begint bij begrip en overtuiging onder beleidsmedewerkers dat meer inzicht in kwaliteit gewenst is. Het versterken van de evaluatiefunctie op departementen is cruciaal om betere inzichten in beleid te krijgen. Ook voorbeeldgedrag van leidinggevendenden is belangrijk om verandering te stimuleren. Daarnaast is

¹³ Hiermee wordt de invulling van de motie van het lid Harbers c.s. die verzoekt om de Kamer vooraf te betrekken bij beleidsdoorlichtingen, overgenomen in de periodieke rapportage.

¹⁴ Kamerstuk 34 775 IX, nr. 17. Kabinetsreactie op het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Subsidies.

¹⁵ Kamerstuk 35 724, nr. 18.

het essentieel dat medewerkers kennis en vaardigheden opbouwen. Mijn departement ondersteunt andere departementen hierin op verschillende manieren. Het nieuwe opleidingsprogramma «Monitoren, evalueren en leren» biedt rijksambtenaren de mogelijkheid hun expertise over evalueren te vergroten. Hierbinnen zijn ook modules voor de SEA en de periodieke rapportage ontwikkeld. Daarnaast is een toolbox Beleidsevaluaties ontwikkeld voor beleidsmedewerkers, evaluatoren en leidinggevenden, die openbaar beschikbaar is.¹⁶ De toolbox biedt praktische en methodologische ondersteuning bij het uitvoeren van een (beleids)evaluatie. Verder worden voor de SEA en de periodieke rapportage specifieke handreikingen gepubliceerd voor rijksambtenaren die de RPE gaan uitvoeren of daar toezicht op houden.¹⁷

De RPE kan ook aanknopingspunten bieden voor de controle van uw Kamer op het kabinet, bijvoorbeeld bij de jaarlijkse bespreking van de SEA als onderdeel van de begrotingsbehandelingen, bij de behandeling van periodieke rapportages of bij de bespreking van beleidsevaluaties.

Tijdpad en evaluatie van de regeling

De nieuwe RPE gaat in per januari 2022 (na publicatie in de Staatscourant). De regeling bevat een overgangsbepaling. Voor de SEA geldt dat Ministers tot en met de begroting van 2023 een inspanningsverplichting hebben om al zoveel mogelijk aan de eisen te voldoen. Ten aanzien van de overgang van de beleidsdoorlichtingen naar de periodieke rapportage geldt dat departementen de flexibiliteit krijgen om de al geplande beleidsdoorlichtingen tot en met 2023 volgens de huidige RPE uit te voeren of volgens de eisen van de periodieke rapportage in de nieuwe RPE.

Binnen zes jaar na inwerkingtreding van de nieuwe RPE wordt de regeling geëvalueerd op de werking in de praktijk, met speciale aandacht voor de toepassing en kwaliteit van de SEA's en de periodieke rapportage.

Advies Algemene Rekenkamer en reactie

Op basis van artikel 7.40, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016 is een eerdere conceptversie van de RPE 2022 ter advies voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer. Het integrale advies en een uiteenzetting hoe de adviezen zijn meegenomen in de nieuwe RPE heb ik bijgevoegd in respectievelijk bijlage twee en drie.

Tot slot

Ik verwacht met de herziening van de RPE een belangrijke voorwaarde te vervullen om het periodiek evalueren van beleid binnen het Rijk te verbeteren en dat dit uiteindelijk leidt tot evaluaties die bijdragen aan het verhogen van doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd over de beoogde aanpassingen aan de RPE en ga hierover graag met uw Kamer in gesprek.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

¹⁶ Te raadplegen via: <https://www.toolboxbeleidsevaluaties.nl/>.

¹⁷ Deze worden gepubliceerd op [Rijksfinancien.nl](https://rijksfinancien.nl).