Evaluatie Comptabiliteitswet 2016

Wellicht wat taai, wel belangrijk

Datum	september 2023
Status	definitief

Colofon

Titel	Evaluatie Comptabiliteitswet 2016
Auteurs	Allert Knapper, Rhea Creutzburg, Aynur Baran, Sander Harmes, Tom-Jan Roosenschoon en Maurice Dister
Begeleidingscommissie	Anneke van Dijk (voorzitter, Ministerie van Justitie en Veiligheid, DG Rechtspleging en Rechtshandhaving) prof. mr. dr. Solke Munneke (Rijksuniversiteit Groningen) prof. dr. Heinrich Winter (Rijksuniversiteit Groningen) prof. dr. Tjerk Budding (Vrije Universiteit Amsterdam) dr. Johan de Kruijf (Radboud Universiteit Nijmegen) Wendy Asbeek Brusse (Auditdienst Rijk) Hans Monnickendam (Ministerie van Algemene Zaken, Financieel-Economische zaken) Marijke Bogtstra/Emile Beenakker (Ministerie van Financiën, Juridische Zaken) Joost Clerx (Ministerie van Financiën, Begrotingszaken)
Bijlagen	1. Verantwoording keuze verdieping interviews/focusgroepen zoals voorgelegd aan de begeleidingscommissie 2. Artikelen die volgens respondenten aandacht behoeven 3. Verslag wetenschappers uit de begeleidingscommissie 4. Gebruikte afkortingen
Inlichtingen	Allert Knapper a.s.knapper@minfin.nl

Managementsamenvatting

De Comptabiliteitswet 2016 (CW) regelt de kaders voor het beheer, de controle en de verantwoording van de rijksfinanciën. Het gaat dan bijvoorbeeld over het proces van begroten en verantwoorden van ministeries en het Rijk, over normen voor het begrotings- en financieel beheer en over rollen en verantwoordelijkheden van diverse belanghebbenden in het stelsel.

De hoofddoelen van de CW en hoofdvraag van deze evaluatie

Deze evaluatie brengt de hoofddoelen van de CW in kaart:

1. bijdragen aan het parlementair budgetrecht;
2. de financiën van beleids- en bedrijfsvoering van het Rijk sturen en beheersen;
3. het governancestelsel voor de rijksfinanciën inrichten, inclusief de taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer volgens artikel 78 van de Grondwet.

De CW 2016 trad in werking op 1 januari 2018. De wijziging van de CW en een moderniseringsslag hadden een drietal specifieke doelen:

1. de wet toegankelijker en leesbaarder (minder gedetailleerd) maken;
2. de wet minder onderhoudsgevoelig maken, zodat er minder aanpassingen nodig zouden zijn;
3. controle en regeldruk verminderen door deregulering.

Tegen deze achtergrond is de hoofdvraag in deze evaluatie: is de CW doeltreffend en doelmatig? We onderzoeken de doeltreffendheid van een aantal specifieke onderwerpen die de minister van Financiën heeft toegezegd of op basis van het onderzoek naar boven kwamen. Daarnaast komt aan bod of de CW de drie doelen van de modernisering behaalt. Voor de doelmatigheid kijken we met name naar de uitvoerbaarheid van de CW? Het uitgangspunt is dat de onderwerpen gezamenlijk iets zeggen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de CW 2016.

We hebben vier methoden gehanteerd om data te verzamelen: bureauonderzoek, een vragenlijst-onderzoek, interviews met experts en focusgroepen. In deze evaluatie presenteren we de resultaten van het onderzoek en geven we per onderwerp aanbevelingen.

De conclusie, belangrijkste resultaten en aanbevelingen

Als we de uitkomsten van een afstand bekijken kunnen we concluderen dat de CW doeltreffend en doelmatig is. Er zijn enkele zaken waar de doelen van de CW en onderliggende regelgeving niet altijd goed doorwerken in de uitvoering. Daarom ligt de focus op verbeteringen in communicatie, voorbeelden of casuïstiek en opleiding. Het doel daarvan is de kennis van de CW vergroten. Het parlement speelt ook een belangrijke rol in de werking van wet. De doorlooptijd bij begrotingsbehandelingen kan leiden tot een bottleneck-situatie waar de CW geen wezenlijke invloed op kan uitoefenen. Ook ligt er invloed bij de Kamerleden in hoe zij 3.1-informatie ontvangen en bij de inrichting van begrotingsfondsen en strategische beleidsplannen met langetermijnvisies. De doelen die met de modernisering van de CW zijn gesteld zijn in grote mate behaald. Onderzoek naar de structuur en begrippenlijst leidt tot de conclusie dat de CW toegankelijk is en ruimte biedt voor doelmatige uitvoering en controleerbaarheid. We suggereren het taalgebruik en de in de CW gehanteerde begrippen waar nodig te verduidelijken. Belangrijk is dat alle belanghebbenden in gesprek blijven om de CW doeltreffend en doelmatig/uitvoerbaar te houden.

De belangrijkste resultaten en aanbevelingen voor de onderwerpen die volgen uit toezeggingen zijn:

- *Artikel 2.27, meerdere vaste autorisatiemomenten en de Veegbrief:* Artikel 2.27 regelt de uitvoering van zogeheten "voorstellen van wet over de suppletoire begrotingsstaten". Dit zijn begrotingen die ministers indienen om gedurende de looptijd van een begroting die begroting bij te stellen. De respondenten van de verschillende belanghebbenden zijn verdeeld over de aantallen incidentele suppletoire begrotingen (ISB's), het aantal begrotingsmomenten en de voorwaarden voor het gebruik van het tweede lid. Met name respondenten van de ministeries vinden het betrekkelijk goed zoals het is, terwijl vooral respondenten van de Staten-Generaal het anders willen. Het tweede lid van artikel 2.27 stelt dat nieuw beleid niet in uitvoering mag worden genomen tenzij er spoedeisend belang is en het parlement geïnformeerd is. De termen lopend en nieuw beleid blijken onduidelijk voor gebruikers van de wet. Het advies is om dit te

verduidelijken. Waar behoefte is aan aanpassing van de wetgeving en/of het proces zijn al stappen gezet, ten eerste met de wijziging van het artikellid conform het amendement Heinen (Kamerstuk II 2022, 36 360-IX, nr. 10). Ook vindt een pilot van een extra begrotingsmoment rond Prinsjesdag plaats. Als het extra begrotingsmoment naar tevredenheid functioneert kan de nodige aanpassing meelopen met de andere wijzigingen van de CW.

- *Artikel 3.1*: Dit artikel stelt eisen aan de toelichtingen op beleidsvoorstellen, onder andere over de doeltreffendheid en doelmatigheid. Het evaluatiestelsel heeft de afgelopen jaren veel aandacht gekregen, en er zijn veel wijzigingen in aangebracht. Artikel 3.1 blijkt doeltreffend, maar er zijn zaken die beter kunnen. Onze aanbeveling is om inhoudelijk de komende jaren niets te wijzigen en het beleid de tijd te geven om tot wasdom te komen. Andere aanbevelingen zijn:
  - zet in op de integratie van de producten binnen het evaluatielandschap van artikel 3.1, zoals het ex ante evalueren, tijdelijke schrijfwijzers CW 3.1, de werkwijze Beleidskeuzes Uitgelegd en strategische evaluatieagenda's;
  - neem in geval van wetswijziging in het algemene deel van de memorie van toelichting de definities van *doeltreffendheid*, *doelmatigheid* en *evaluatie* op;
  - een oproep aan de Staten-Generaal is om aandacht te blijven geven aan 3.1-bijlagen en 3.1-rapportages.

- *De voorhangprocedure*: Artikel 4.7 regelt de procedure van het betrekken van het parlement bij privaatrechtelijke rechtshandelingen, bijvoorbeeld als een minister een stichting wil oprichten of aandelen wil kopen. De Staten-Generaal geven aan hier vaker bij betrokken te willen zijn. Een aanbeveling van deze evaluatie aan de Staten-Generaal is om nader in overleg te gaan over afbakening op thema's of grensbedragen. Verder verdient de wet aanpassing: wijzigingen van zeggenschap in statuten moeten ook voorgehangen worden. Ook is het advies om de term *doen oprichten* en de dertigdagentermijn te verduidelijken, en om de bekendheid van de voorhangprocedure vergroten.

- *Begrotingsfondsen*: Artikel 2.11 regelt het instellen van een begrotingsfonds als niet-departementale begroting. Een begrotingsfonds kan gebruikt worden om middelen met een specifiek doel afzonderlijk te beheren. Het artikel is breed, flexibel en toereikend. Het gebruik van het instrument begrotingsfondsen blijkt nuttig en zinvol voor met name de begrotingsfondsen met een investeringskarakter. Onze belangrijkste aanbevelingen in deze evaluatie zijn:
  - stel een afwegingskader voor begrotingsfondsen op om de toepassing in de praktijk te verbeteren;
  - doe een vervolgonderzoek naar de werking van de verschillende typen fondsen;
  - verken aanpassingen in modellen van de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) om de presentatie van begrotingen en jaarverslagen voor de begrotingsfondsen inzichtelijker te maken en om de autorisatiemogelijkheden in lijn te brengen met meerjarige budgetten.

- *De rol van het ministerie van Financiën in begrotings- en financieel beheer:* De CW stelt de verantwoordelijkheidsverdeling van vakministers en de minister van Financiën in het begrotings- en financieel beheer. De verdeling blijkt voldoende helder. Wel is er behoefte aan meer duidelijkheid over wat de rol en verantwoordelijkheid inhoudt van een beleidsdepartement, met name over het begrotingsbeheer. Dit kan worden benadrukt door in opleidingen kennis en bewustzijn te creëren en de verantwoordelijkheden te concretiseren.

- *Verplichtingen:* Financiële verplichtingen, zoals bijvoorbeeld vastgelegd in een contract, leiden in de toekomst tot uitgaven. Het bijhouden van verplichtingen in de boekhouding brengt verwarring bij departementen. De evaluatie leidt tot de aanbeveling om op basis van concrete casuïstiek meer duidelijk te maken hoe we met het verplichtingenbegrip moeten omgaan, zonder daarbij de CW aan te passen. Ook is het belangrijk om te bezien of er een doelmatige manier is om meer relevante informatie over verplichtingen en verplichte kasbudgetten te verstrekken.

Een aantal onderwerpen volgt uit de moderniseringsslag van de CW 2016:

- *Uitvoerbaarheid:* Uitvoerbaarheid gaat over de balans tussen enerzijds regeldruk/rechtmatigheid en anderzijds de uitvoering van de CW in de praktijk. Uit de evaluatie komt dat de CW doorgaans ruimte biedt om doelmatig en controleerbaar te werken. Een van de zaken die respondenten graag verbeterd zouden zien is de doorlooptijd van het begrotingsproces in het parlement. Het is van belang om aandacht te houden voor de uitvoerbaarheid, bijvoorbeeld door een goede afstemming van zaken in de financiële functie tussen de kadersteller van de wet en de uitvoerder.

- *Modernisering van de CW:* Met de wijziging van de CW is een meer toegankelijke en duurzame wet beoogd. De huidige onderwerpenstructuur maakt de CW toegankelijk. Wel is er behoefte aan meer uitleg van zaken in de CW, door voorbeelden en doelen in de memorie van toelichting te geven.

- *Bekendheid met de CW en het budgetrecht*: De bekendheid met de CW heeft aandacht nodig. Ons advies is om in te zetten op opleidingen en trainingen rondom comptabele regelgeving. Dat kan bijvoorbeeld door een basiscursus overheidsfinanciën verplicht te stellen voor beginnende ambtenaren.

- *Memorie van toelichting:* De memorie van toelichting motiveert en verantwoordt de in de wet gemaakte keuzes en geeft daarbij aan welke afwegingen zijn gemaakt. Daarnaast geeft de memorie van toelichting uitleg over de desbetreffende regels voor de rechtspraktijk. Respondenten konden aangeven welke artikelen volgens hen aandacht nodig hebben. Ze noemen, naast zaken die in deze evaluatie al aan bod komen, zaken rond het begrotingsproces. Daarom is het de aanbeveling om de RBV te evalueren en langs die weg zaken rond het begrotingsproces die in deze evaluatie van de CW niet aan de orde komen aan te pakken.

In de evaluatie lag ook de vraag voor hoe verschillende stelselmodellen uit de literatuur zich tot de CW verhouden. Op basis van de daarbij horende analyse hebben we vier onderwerpen onderzocht:

- *Meerjarigheid*: Meerjarige ramingen krijgen steeds meer aandacht. Deze aandacht voor meerjarigheid is noodzakelijk, maar niet altijd en overal. Het rapport geeft twee aanbevelingen: werk aan strategische meerjarenplanningen rond beleid waar dat zinvol is en probeer ramingen regelmatig te verbeteren door risicoanalyses en onderzoek.

- *Risicomanagement:* De CW 2016 geeft geen concrete richtlijnen voor verantwoordelijkheid op het gebied van risicomanagement rond bedrijfs- en beleidsvoering. Op basis van de uitkomsten lijkt het aanbevelenswaardig om risicomanagement wel in de CW op te nemen. De meest voor de hand liggende plaats daarvoor is artikel 4.1, als verantwoordelijkheid van de minister.

- *Verwevenheid van de eerste en tweede lijn:* De verwevenheid tussen de eerste en tweede lijn slaat op de verhouding tussen een directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) en beleidsonderdelen. Enige mate van verwevenheid wordt als nuttig ervaren vanwege de inhoudelijke kenniswisseling en het creëren van bewustzijn van financiële mogelijkheden bij alle betrokken partijen. Uit de respons blijkt dat de praktijkervaring niet altijd aansluit op deze verwevenheid. De belangrijkste aanbeveling is om op de vakdepartementen meer in te zetten op risicomanagement en opleidingen bij beginnende ambtenaren, bijvoorbeeld via een basiscursus comptabele regelgeving.

- *Zero-base budgetteren:* Bij zero-base budgetteren komt een begroting ieder jaar vanaf nul tot stand, in tegenstelling tot incrementeel budgetteren, waarbij het budget of de realisatie van vorig jaar het uitgangspunt van de begroting in het nieuwe jaar vormt. *Z*ero-base budgetteren is zinnig, maar niet om integraal te implementeren. De aanbeveling in deze evaluatie is: schenk in de evaluatiecyclus meer aandacht aan de mogelijkheid om beleid af te schaffen. Met een thematische indeling in de Strategische Evaluatieagenda (SEA) is het van belang zorg te

dragen dat alle budgetten aan bod komen, zodat het gesprek met het parlement over nut en noodzaak van beleidsinstrumenten gevoerd wordt.

De aanbevelingen zijn ook om te zetten naar aanbevelingen voor specifieke belanghebbenden. Voor alle belanghebbenden geldt: blijf elkaar actief opzoeken om de CW werkbaar en doeltreffend te houden. De aanbevelingen voor het directoraat-generaal Rijksbegroting zijn om de RBV te evalueren en in te zetten op handhaving en toezicht, en aandacht te schenken aan evaluaties, ramingen, regeldruk, risicomanagement en fondsen. Voor directies FEZ om zorg te hebben voor comptabele kennis binnen directie en departement. Voor het parlement geldt dat het budgetrecht het parlement het recht geeft om bijvoorbeeld budgetten te autoriseren en informatie op te vragen. Daar staan dan wel plichten tegenover, zoals de verplichting om begrotingswetten spoedig te behandelen, kritisch te kijken naar 3.1-bijlagen, inrichtingen van begrotingsfondsen en met ministers na te denken over strategieën voor de lange termijn.

Voor deze evaluatie hebben we gekozen voor een aanpak die zoveel mogelijk belanghebbenden betrok, met de ambitie om de onderwerpen zo probleemgericht mogelijk te benaderen en te zoeken naar verbetering. Daarnaast hebben we breder gekeken dan naar alleen de CW zelf, door uit te zoomen langs de lijnen die de literatuur over bedrijfs-/stelselinrichtingen schetst. We hebben dankbaar geluisterd naar de input die alle respondenten gaven, en die geprobeerd zo goed mogelijk te wegen en samen te voegen tot concrete aanbevelingen. Dit onderzoek lijkt daarmee het sluitstuk van de beleidscyclus van de CW, maar vormt juist de start van een verbeterproces van deze oude, inhoudelijk wellicht wat taaie, maar wel belangrijke wet.

Evaluatie van de modernisering van de Comptabiliteitswet 2016 (CW)

Proces

Comptabiliteitswet

Doelen
- Bijdragen aan het parlementair budgetrecht
- Managen van de financiën van beleids- en bedrijfsvoering van het Rijk
- Inrichten van het governance-stelsel rond rijksfinanciën

Modernisering (2016-2018)

Doelen
- Een wet die toegankelijk en leesbaar is
- Een wet die je minder vaak hoeft aan te passen
- Minder controle en regeldruk om administratieve lasten te verminderen

Evaluatie modernisering (2022/2023)

Hoofdvraag evaluatie
Is de CW doeltreffend en doelmatig?
Onderzocht door 14 onderwerpen afzonderlijk te evalueren

Conclusies

De CW lijkt doeltreffend en doelmatig, de structuur is toegankelijk en begrijpelijk

Verbeterpunten voor taalgebruik en toepassing in de praktijk

Communicatie en opleiding kunnen beter, meer kennis van de CW bij medewerkers nodig

Meer informatie?
Zie ook het volledige rapport **Evaluatie Comtabiliteitswet 2016**

Aanbevelingen voor belanghebbenden

- Zorg voor laagdrempelig aanbod van opleidingen voor starters en ervaren ambtenaren.
- Meld het als je ergens tegenaan loopt.

DG Rijksbegroting:
- Evalueer ook de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV).
- Zet in op handhaving en toezicht, via aanknopingspunten rond evaluaties, ramingen, regeldruk.

Het Parlement:
Het budgetrecht geeft rechten maar ook plichten, dus:
- zorg voor spoedige behandeling begrotingswetten;
- bespreek 3.1-uitingen en inrichtingen van begrotingsfondsen;
- denk met ministers mee over strategieën voor de lange termijn.

Vier onderwerpen uItgelicht

Artikel 2.27
- Verdeeldheid over de noodzaak van de aantallen Incidentele suppletoire begrotingen (ISB's).
- Strengere voorwaarden voor gebruik van lid 2 en begrotingsmomenten.
- Behoefte aan aanpassing van wetgeving of het proces: motie Heinen en een extra begrotingsmoment rond Prinsjesdag.

Artikel 3.1
- Wijzig inhoudelijk niks.
- Zet in op de integratie van de producten binnen het landschap van artikel 3.1.
- Neem in de memorie van toelichting op de CW de termen 'doeltreffendheid' en 'doelmatigheid' op.

Verplichtingen
- Gebruik concrete casuïstiek om meer duidelijkheid te geven over hoe men met het verplichtingenbegrip moet omgaan, zonder aanpassing van wet- en regelgeving.
- Verstrek op een doelmatige manier meer relevante informatie over verplichtingen en verplichte kasbudgetten.

Begrotingsfondsen
- stel een afwegingskader op om de toepassing te verbeteren;
- doe een vervolgonderzoek naar de werking van de verschillende typen fondsen;
- verken aanpassingen in de modellen van de RBV.



Inhoud

Managementsamenvatting 3
De hoofddoelen van de CW en hoofdvraag van deze evaluatie 3
De conclusie, belangrijkste resultaten en aanbevelingen 3
Ten geleide 9
Artikel 10.1 CW 2016 10
De hoofdvraag van deze evaluatie 10
Leeswijzer 11
1. Inleiding 12
1.1 Wat staat er in de Comptabiliteitswet? 12
1.1.1 Begroting en begrotingsuitvoering 12
1.1.2 Verantwoorden 14
1.1.3 Financieel beheer in de brede zin 17
1.2 Geschiedenis van de Comptabiliteitswet 20
1.2.1 Budgetrecht en het legaliteitsbeginsel 20
1.2.2 Comptabiliteitswet 1927 20
1.2.3 Wijzigingen door de jaren heen 20
1.3 Hoe ziet de omgeving van de Comptabiliteitswet eruit? 22
1.3.1 Wet Hof 22
1.3.2 Verantwoord Begroten 22
1.3.3 Wetten voor decentrale overheden 23
1.3.4 Onderliggende regelingen 23
1.3.5 Belanghebbenden van de CW 23
1.4 Conclusie 25
2. Onderzoeksvragen en afbakening 26
2.1 Hoofdvraag 26
2.2 Hoe kunnen we toetsen of de CW voldoet? 26
2.2.1 Bottom-up en doelenboom 27
2.2.2 Top-down 30
2.3 Afbakening 39
2.3.1 Onderwerpen die de evaluatie niet behandelt 39
2.3.2 Onderwerpen die de evaluatie wel behandelt 40
2.4 Onderzoeksvragen en aanpak 41
2.4.1 Deelvragen per onderwerp 41
2.4.2 Aanpak van het evaluatieonderzoek 43
3. Methodiek en uitvoering 44
3.1 Fase 0: bureauonderzoek 44
3.2 Fase 1: vragenlijst 44
3.2.1 Doelgroep 44
3.2.2 Proces 45
3.2.3 Respons 45

3.2 Uitvoering Fase 2/3: interviews en focusgroepen 46
3.4 Aanpak voor de integratie van data 47
4. Resultaten 49
4.1 Toegezegde onderwerpen 49
4.1.1 Artikel 2.27, ISB's en meerdere vaste momenten van autorisatie 49
4.1.2 Artikel 3.1 (ex ante doelmatigheid en doeltreffendheid) 57
4.1.3 De voorhangprocedure 69
4.1.4 Begrotingsfondsen 80
4.1.5 De rol van het ministerie van Financiën in begrotings- en financieel beheer 95
4.1.6 Verplichtingen 99
4.2 Modernisering en de wet zelf 103
4.2.1 Uitvoerbaarheid en regeldruk van de CW 103
4.2.2 De modernisering van de CW 106
4.2.3 Bekendheid met de CW en het budgetrecht 111
4.2.4 De memorie van toelichting 114
4.3 Stelselgerelateerde onderwerpen 116
4.3.1 Meerjarigheid van de begroting 116
4.3.2 Risicomanagement 119
4.3.3 Verwevenheid van de eerste en tweede lijn 121
4.3.4 Zero-base budgetteren 123
5. Conclusie 127
5.1 Terugblik op de uitkomsten per onderwerp 128
5.1.1 Toegezegd 128
5.1.2 Modernisering en de wet zelf 132
5.1.3 Stelselgerelateerde onderwerpen 133
5.2 Discussie 134
5.2.1 Onafhankelijke inrichting evaluatie 134
5.2.2 Methoden 134
5.2.3 Onderwerpselectie 135
5.3 Conclusie 136
5.3.1 Algemeen advies aan belanghebbenden 136
5.3.3 FEZ: communicatie en opleiding 136
5.3.4 DG Rijksbegroting: RBV, toezicht en gesprek 136
5.3.5 Parlement: budgetrecht en -plicht 136
5.3.6 Tot slot 137
Literatuur 138
Bijlage 1: verantwoording keuze verdieping interviews/focusgroepen 140
Bijlage 2: artikelen die volgens respondenten aandacht behoeven 143
Bijlage 3: verslag wetenschappers uit de begeleidingscommissie 146
Bijlage 4: gebruikte afkortingen 147

Ten geleide

Dit is de evaluatie van de Comptabiliteitswet 2016 (CW). *Comptabiliteit* betekent 'verantwoordelijkheid voor de juistheid van financiële verrekeningen'; de CW bevat dan ook kaders voor het beheer, de controle en de verantwoording van de rijksfinanciën.

Net als ieder beleid volgt ook de Comptabiliteitswet in zekere mate de beleidscyclus zoals Figuur A hieronder presenteert. Die cyclus start, afhankelijk van het type beleid, met agendering of voorbereiding, daarna worden er keuzes gemaakt en start de uitvoering. Bij de CW bevinden we ons met deze evaluatie in de fase van de terugkoppeling.



Figuur A: de beleidscyclus (bron: rijksfinancien.nl)

Op de website van officiële bekendmakingen is terug te zien hoe deze evaluatie het slotstuk vormt van de beleidscyclus rond de modernisering van de CW. Het Kamerstukkendossier 33670 (te vinden op zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/33670) start met een brief van 12 juni 2013 van de minister van Financiën over de modernisering van de Comptabiliteitswet 2001. In een bijlage staat een hoofdlijnennotitie van de voorgenomen kaders voor de wijziging van de CW; zie zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33670-1.html. We zitten dan in de voorbereidende fase. Door in de URL het laatste nummer te wijzigen bladeren we door de cyclus. Zo reageert eerst de Algemene Rekenkamer (nr. 2, dus zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33670-2.html), gevolgd door twee sets van Kamervragen met antwoorden (3 en 4). Vervolgens komt er een aantal moties langs (5, 6 en 7), gevolgd door een uitgebreid gespreksverslag van een aantal Kamerleden van de commissie voor Rijksuitgaven (CRU) met diverse deskundigen (8) en een verslag van het debat tussen de commissie en de minister van Financiën (9). In 10 volgt een uitstap vanwege een motie die in het debat van 9 aan de orde kwam, gevolgd door een brief van de CRU, mede naar aanleiding van een rapport van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Tweede Kamer, *De macht en kracht van het budgetrecht* (dat is hier te vinden: zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/blg-489100.pdf).

Het daaropvolgende wetstraject, in de bepalende fase, speelt zich af in een ander dossier, namelijk zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/34426. Dit resulteerde in de Comptabiliteitswet 2016 die op 1 januari 2018 in werking trad. In 2022 starten we met de terugkoppeling, en zijn we weer

terug in dossier 33670, met in 12 de opzet van de evaluatie van de (modernisering) van de Comptabiliteitswet 2016 (zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33670-12.html). De uitkomsten van de evaluatie vormen input voor de agenderingsfase.

Artikel 10.1 CW 2016

Deze evaluatie voert artikel 10.1 van de Comptabiliteitswet 2016 uit. Daarin staat dat de minister van Financiën 'binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag [stuurt] over de effecten van deze wet in de praktijk'. Volgens de memorie van toelichting gaat de evaluatie in op de vraag 'of de modernisering van de Comptabiliteitswet in opzet is geslaagd'. De modernisering had drie doelen:

1. de wet toegankelijker en leesbaarder (minder gedetailleerd) maken;
2. de wet minder onderhoudsgevoelig maken, zodat er minder aanpassingen nodig zouden zijn;
3. controle en regeldruk verminderen door deregulering.

De modernisering veronderstelde dat de CW op hoofdlijnen tot minder wijzigingen zou leiden. Als meer zaken in lagere regelgeving worden uitgewerkt, wordt de wet dus minder onderhoudsgevoelig. Nadere regels voor de uitvoering worden namelijk op een lager juridisch niveau geregeld, zoals op het niveau van een ministeriële regeling. Dit zorgt voor een betere borging van de actualiteit en flexibiliteit van de uitvoeringsregels. Ministeriële regels hebben immers een kortere doorlooproute dan een wet of een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) en kunnen daarom snel worden aangepast, als de beleidsmatige of politieke omstandigheden hierom vragen. Daarnaast zijn uitvoerenden dichter betrokken bij het maken van de regels, wat bijdraagt aan uitvoerbaarheid van die regels. Nadeel is mogelijk dat ook het parlement meer op de hoofdlijnen dan op details betrokken wordt.

In de Kamerbrief met de opzet van de evaluatie uit 2022 maakt de minister van Financiën de evaluatie breder dan de effecten van de wet in de praktijk, door ook de doeltreffendheid van de wet te onderzoeken. Deze evaluatie zelf geeft bovendien aandacht aan de uitvoerbaarheid en regeldruk van de CW, als benadering van doelmatigheid.

De hoofdvraag van deze evaluatie

In deze evaluatie komt naar voren dat de CW drie belangrijke doelen dient:

1. bijdragen aan het parlementair budgetrecht;
2. de financiën van beleids- en bedrijfsvoering van het Rijk sturen en beheersen;
3. het governancestelsel voor de rijksfinanciën inrichten, inclusief de taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer volgens artikel 78 van de Grondwet.

De hoofdvraag van deze evaluatie luidt: Is de CW doeltreffend en doelmatig? Bij *doeltreffend* komen de modernisering (heeft die gebracht wat was beoogd?), de hoofddoelen die hiervoor staan en de operationaliseringen ervan in diverse onderwerpen aan de orde. Daarnaast richten we ons in deze evaluatie op zaken die de CW nu niet regelt, maar vanuit een stelselblik mogelijk wel wenselijk om in de CW op te nemen. De evaluatie betrekt de stakeholders, de onderliggende regelgeving en waar het gaat om *doelmatig* ligt de focus op de uitvoerbaarheid van de CW.

Omdat de uitvoering van de CW uitvoering veel belanghebbenden kent, hebben we die zo veel als mogelijk betrokken bij deze evaluatie. Dat begon met een vragenlijstonderzoek waarbij we alle belanghebbenden hebben aangeschreven, behalve de Algemene Rekenkamer, omdat die in deze fase besloten had geen input te geven.

De evaluatie werd begeleid door een commissie van experts. Deze experts zijn belanghebbenden of wetenschapper. In tien bijeenkomsten hebben de leden van de begeleidingscommissie meegedacht, ideeën aangedragen en feedback gegeven op stukken die de werkgroep – die bestond uit de auteurs van dit rapport – aanleverde.

Leeswijzer

Dit evaluatierapport heeft diverse doelen: het beschrijft het evaluatieonderzoek, maar dient ook om de lezer te informeren over de CW. Verder komen in dit rapport 14 onderwerpen aan de orde die niet elke lezer allemaal nodig heeft. Daarom heeft hoofdstuk 4 een onderverdeling naar die 14 onderwerpen, en zijn de resultaten van de onderwerpen zoveel mogelijk zelfstandig leesbaar. Voor de lezer die meer wil weten over de uitkomsten van het onderzoek dan in de managementsamenvatting staat zijn eerst hoofdstuk 5, en waar gewenst de onderwerpen uit hoofdstuk 4 aan te raden.

Hoofdstuk 1 heeft een informerend doel. Het beschrijft de inhoud van de CW vanuit begroting, verantwoording en financieel beheer (paragraaf 1.1), de historie van de CW (1.2) en de omgeving van de CW, waaronder de belanghebbenden bij deze wet (1.3). Dit hoofdstuk is een aanrader voor wie relatief nieuw is in de wereld van de overheidsfinanciën, en voor wie zich interesseert voor zaken rond de CW.

Vervolgens kijken we in **hoofdstuk 2** naar de hoofdvraag van dit onderzoek (paragraaf 2.1), gevolgd door de beleidstheorie en de doelen van de CW, en diverse zaken uit de literatuur die mogelijk bruikbaar zijn als richtsnoer (2.2). Daarna komt in paragraaf 2.3 de afbakening aan bod: wat kan de lezer verwachten over wat de evaluatie wel en niet doet? In het laatste deel van dit tweede hoofdstuk staan in pararaaf 2.4 de onderzoeksvragen per deelonderwerp, gevolgd door de aanpak van het onderzoek. Dit hoofdstuk is lezenswaardig voor wie op zoek is naar een inhoudelijke verantwoording achter deze evaluatie en naar verdieping en verbreding.

Hoofdstuk 3 geeft de methodologische verantwoording. In de evaluatie passen we vier methoden toe: bureauonderzoek, een vragenlijst, interviews en focusgroepen, die achtereenvolgens in verschillende fasen zijn uitgevoerd. Daarbij komt aan de orde dat de uitkomsten uit de vragenlijst ook bepalend zijn geweest voor de onderwerpen die we hebben uitgediept in de gehouden interviews en focusgroepen. Dit hoofdstuk is interessant voor wie op zoek is naar de onderzoeksverantwoording en meer informatie wil over de toegepaste methodologie.

In **hoofdstuk 4** komen de resultaten uit het onderzoek aan bod. Paragraaf 4.1 bevat de resultaten voor de onderwerpen die de minister heeft toegezegd te onderzoeken. In paragraaf 4.2 staan de resultaten van onderwerpen die gaan over de wet zelf en de modernisering. Paragraaf 4.3 geeft de uitkomsten van het deel van het onderzoek dat zich bezighoudt met stelselgerelateerde zaken. Dit hoofdstuk geeft de lezer een beeld van de onderwerpen in dit onderzoek en de resultaten ervan.

Hoofdstuk 5, tot slot, synthetiseert alle resultaten, en bevat een discussie over het evaluatieonderzoek. Dit is ook het concluderende hoofdstuk, waarin naast een opsomming van eerdere conclusies en aanbevelingen ook de overkoepelende aanbevelingen staan.

De bijlagen geven een verantwoording van de gekozen onderwerpen (1) en een overzicht van de artikelen waarop respondenten in de vragenlijst aangaven dat ze aandacht verdienen (2). Bijlage 3 bevat een verslag van de wetenschappers uit de BC, waar zij toelichten hoe de evaluatie is verlopen, en in hoeverre de evaluatie onafhankelijk tot stand is gekomen. Bijlage 4 geeft een lijst met afkortingen.

We raden aan deze evaluatie zoveel mogelijk digitaal te lezen. Niet alleen bespaart dat papier, ook proberen we in het stuk zoveel mogelijk de verbinding te leggen met andere informatie, zoals websites en documenten. In de digitale versie kan de lezer die informatie meteen inzien.

1. Inleiding

Comptabiliteit betekent 'verantwoordelijkheid voor de juistheid van financiële verrekeningen'. De Comptabiliteitswet (CW) bevat dan ook kaders voor het beheer, de controle en de verantwoording van de rijksfinanciën. In dit eerste hoofdstuk schetsen we de achtergrond, historie, inhoud en de omgeving van de CW: wat regelt de CW eigenlijk (paragraaf 1.1)? Hoe zijn we historisch bij de huidige CW uitgekomen (1.2)? En hoe ziet de omgeving van de CW eruit (1.3)? We besluiten dit informerende hoofdstuk met de betekenis van dit hoofdstuk voor de evaluatie (1.4).

1.1 Wat staat er in de Comptabiliteitswet?

De CW bevat drie hoofdonderwerpen: begroten, verantwoorden en financieel beheer in brede zin. In de volgende paragrafen volgt per hoofdonderwerp een verhandeling over hoe de CW daar invulling aan geeft.

1.1.1 Begroting en begrotingsuitvoering

De CW regelt hoe het begrotingsproces in Nederland verloopt en op hoofdlijnen de structuur van de begrotingen. De *begroting* is het eindproduct van een planningscyclus en het startpunt voor de uitvoering en evaluatie ervan (Groot & Van Helden, 2017). Het begrotingsproces richt zich sterk op Prinsjesdag, zoals is voorgeschreven in artikel 65 van de Grondwet.

Voorbereiding op en besluitvorming over het begrotingsproces

Het begrotingsproces bestaat uit de uitvoering van de begroting, bijvoorbeeld welke stukken met welke inhoud op Prinsjesdag bij de Staten-Generaal moeten zijn. De CW geeft verder onder meer in hoofdlijnen regels over wat er in elk geval in de Miljoenennota moet staan en wie welke rol heeft bij het indienen van begrotingen. Bij de uitvoering van de begroting schrijft de CW voor wat er mag worden uitgegeven als de Staten-Generaal de begroting nog niet heeft goedgekeurd. Daarnaast regelt de CW de betrokkenheid van de Staten-Generaal gedurende het begrotingsjaar bij wijziging van ontwerpbegrotingen via de suppletoire begrotingen. Dat gebeurt in de Voorjaarsnota op uiterlijk 1 juni en in de Najaarsnota op uiterlijk 1 december, maar kan ook tussentijds plaatsvinden via zogeheten *incidentele suppletoire begrotingen* (ISB's). Vanwege de coronapandemie en de oorlog in Oekraïne was er de laatste jaren sprake van veel van deze ISB's, waarbij de uitgaven en beslissingen daarover in relatief korte tijd gedaan en genomen moesten worden. Vooruitlopend op autorisatie door de Staten-Generaal bestaat bij uitgaven die niet kunnen wachten ook de mogelijkheid toch alvast verplichtingen aan te gaan en uitgaven te doen (dat staat in artikel 2.25, tweede lid, en 2.27, tweede lid CW). De systematiek rond de ISB's komt deze evaluatie terug.

Begrotingswetten bestaan uit een of meer begrotingsstaten, het wetslichaam en de memorie van toelichting. De begrotingsstaat geeft per artikel het geraamde bedrag voor de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Daarnaast bevat de begrotingsstaat de financiële staat van de eventueel onder het begrotingshoofdstuk ressorterende agentschappen.

Er bestaan volgens de CW (artikel 2.1) verschillende typen begrotingen, met als uitgangspunt de departementale begrotingen, waarin de beleids- en bedrijfsvoering van het departement terugkomen. De niet-departementale begrotingen van de Koning en de Nationale Schuld hebben elk een eigen artikel in de CW. Ook bestaan er niet-departementale begrotingen voor Hoge colleges van Staat. Daarnaast geeft de CW de mogelijkheid om een begrotingsfonds in te stellen om de middelen voor een specifiek doel te oormerken en meerjarig beschikbaar te stellen, een andere niet-departementale begroting. Een andere vorm van niet-departementale begrotingen zijn programmabegrotingen, die het mogelijk maken om aan ministers zonder portefeuille (minister 'voor') een begroting voor programma-uitgaven toe te kennen.

De CW bepaalt ook tot hoever het budgetrecht reikt: de autorisatie vindt plaats op het niveau van het begrotingsartikel (artikel 2.3, derde lid). Dat betekent dat een minister binnen een artikel enige mate van flexibiliteit heeft, binnen de gestelde maximumuitgaven (vierde lid). Deze piramidale structuur draagt op hogere niveaus bij aan het sturen op hoofdlijnen (Groot & Van

Helden, 2017). De CW bevat echter ook waarborgen voor sturing op meer details waar dat gewenst is: de begrotingsstaten worden voor één begrotingsjaar vastgesteld (artikel 2.1, tweede lid). Hebben de voorgestelde wijzigingen van de Tweede Kamer (amendementen) een meerjarig karakter, dan regelt de CW dat deze wijzigingen ook in de komende jaren van kracht blijven, tenzij de minister vanwege zwaarwegende redenen motiveert waarom dat niet kan, bijvoorbeeld omdat het niet uitvoerbaar is (artikel 2.3, vijfde lid).

Het begrotings- en financieel beheer maken gebruik van het verplichtingenkasstelsel. In 2022 verscheen over de keuze voor dit verslaggevingsstelsel een separate tussentijdse evaluatie. In het stelsel dat de CW voorschrijft en hoe de informatie daarover vorm krijgt, is het goed om te weten dat begrotingen niet alleen over uitgaven en ontvangsten gaan, maar ook over verplichtingen (artikel 2.5). Box 1 op de volgende pagina geeft een nadere toelichting op wat verplichtingen precies zijn.

Budgetrecht

Het parlementair budgetrecht staat centraal, en het bijdragen aan het parlementaire budgetrecht wordt gezien als een van de hoofddoelen van de CW. Om het begrip *budgetrecht* inhoud te geven, geven we de definitie van de Raad van State:

> 'Bij de uitoefening van dit budgetrecht heeft het parlement vooraf een rol als medewetgever en achteraf als controleur van de regering. Dit betekent dat het parlement mede bepaalt voor welke doeleinden de middelen mogen worden aangewend (allocatie en autorisatie). Achteraf controleert het parlement de recht- en doelmatigheid van de uitgaven en houdt het de regering verantwoordelijk voor de gedane uitgaven (controle en verantwoording)' (Raad van State, 2021).

Deze definitie beschrijft dus de drie belangrijkste elementen van het budgetrecht: autoriseren, alloceren en controleren.

De CW stelt nadere regels over het budgetrecht van het parlement; het recht om vooraf vast te stellen 'wat er maximaal mag worden uitgegeven' per begrotingsartikel (artikel 2.3). De regelgeving heeft als doel te garanderen dat het parlement betekenisvol betrokken wordt bij de besluitvorming over de begroting van het lopende of volgende jaar. Het budgetrecht geeft dus een beslissende stem over de verdeling van de middelen (Diamant, 2017).

Over het algemeen is de mate waarin de Staten-Generaal invloed kan uitoefenen op het proces van begrotingswetgeving in de praktijk beperkt, namelijk via de begrotingscyclus en daarbinnen via autorisatiemomenten. Deze vorm van *formeel budgetrecht* kan onderscheiden worden van *materieel budgetrecht*. *Materieel budgetrecht* omvat alle vormen van parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over de begroting, buiten de begrotingscyclus en formele autorisatie om. Het kabinet informeert het parlement dagelijks over beleidsvoornemens en daarnaast gaat het parlement in debat met ministers over de uitvoering en heeft het de mogelijkheid om moties in te dienen. Ook deze handelingen hebben gevolgen voor de rijksuitgaven. Deze parlementaire betrokkenheid bij beleidsvoornemens die pas in een later stadium formeel worden ingediend in een begrotingswet, kan worden beschouwd als invulling van het materieel budgetrecht (Van Hofwegen, 2022). Diamant (2017, p. 320) laat bijvoorbeeld zien dat de beide Kamers tevoren bij het Stabiliteitsprogramma betrokken zijn: Voordat conceptprogramma's naar de Europese Commissie worden gestuurd, vindt er of een schriftelijk of een plenair debat plaats over de invulling van de programma's.

Box 1: verplichtingen

Verplichtingen in de begroting
Het parlement autoriseert via de begroting verplichtingen, uitgaven en ontvangsten (artikel 2.3 en 2.5 CW). Met de autorisatie van de verplichtingen staat het parlement toe dat een minister verplichtingen aangaat tot maximaal het verplichtingenbedrag dat in het betreffende begrotingsartikel is opgenomen. In de CW gaat het over financiële verplichtingen: in de toekomst zal er een kasuitgave plaatsvinden aan een derde of aan een ander dienstonderdeel.

Er zijn in de praktijk een aantal soorten verplichtingen te onderscheiden:
- financiële verplichtingen die horen bij beleid en bedrijfsvoering, bijvoorbeeld wanneer de overheid contracten aangaat of een minister toezeggingen doet. Bijvoorbeeld: een contract dat het bevoegd gezag ondertekent voor de aankoop van defensiematerieel of bij het verlenen van een subsidie;
- verplichtingen die ontstaan doordat bepaalde risico's zich manifesteren, waardoor de overheid moet bijspringen. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer een spaarbank omvalt en de overheid via het depositogarantiestelsel garant staat voor spaartegoeden, of wanneer de overheid fouten heeft gemaakt en daarover claims krijgt die worden toegewezen. Risico's kunnen dus expliciet in een begroting staan als voorwaardelijke financiële verplichtingen (risicoregelingen of garantieverplichtingen), maar dat hoeft niet.

Het kabinet mag pas uitgaven doen en verplichtingen aangaan als het parlement ze heeft geautoriseerd.

Operatie Comptabel Bestel
Het verplichtingenkasstelsel is begin jaren negentig ingevoerd als onderdeel van Operatie Comptabel Bestel, als tegenmaatregel tegen het feit dat het Rijk in de jaren tachtig soms ineens uitgaven bleek te moeten doen en het budget dus niet elders ingezet kon worden. De uitgaven waren hierdoor onvoorspelbaar. De verplichtingenadministratie werd ingevoerd om te dienen als basis voor het voorspellen van kasuitgaven.

In de praktijk bevatten begrotingsartikelen volgens de RBV in de budgettaire tabel een regel voor verplichtingen. Als dat relevant is, komt in een tabel daaronder een uitsplitsing naar garantie- en overige verplichtingen.

Budgetflexibiliteit
Naast de verplichtingen geven de artikelen ook een schatting van de budgetflexibiliteit van het beschikbare kasbudget in het begrotingsjaar. Dat is zoveel als het deel van de begrote kasuitgaven dat verplicht is, en dan uitgesplitst naar de mate van verplichting:
- juridisch verplicht (juridisch afdwingbaar vanwege wet- of regelgeving);
- bestuurlijk gebonden (afspraken tussen partijen, bijvoorbeeld een convenant);
- beleidsmatig ingevuld, en niet ingevuld of vrij te besteden.

Deze indeling geeft inzicht in de gevolgen van eventuele herallocatie van de kasmiddelen in de begroting, dus binnen het begrotingsjaar. Het overgrote deel van de begrote uitgaven ligt bij indiening van de ontwerpbegroting vast, waardoor de budgetflexibiliteit voor het komende begrotingsjaar erg laag is. In de jaren erna neemt de budgetflexibiliteit toe.

Grotere verplichtingen dan begrote uitgaven
Het kan dus zijn dat het totaal aan verplichtingen groter is dan het totaal aan begrote uitgaven, bijvoorbeeld als we van een garantieverplichting niet verwachten dat er grote delen tot uitbetaling komen, of als het aangaan van een verplichting pas jaren later tot een kasuitgave leidt, bijvoorbeeld bij de bestelling van defensiematerieel.

1.1.2 Verantwoorden
In het woord *comptabiliteit* klinkt het door: de wet gaat over verantwoordelijkheid (*accountability*) en dus over verantwoorden. Dat de CW ook regels stelt over de verantwoording, staat in artikel 105, derde lid van de Grondwet. Ministers leggen in departementale jaarverslagen verantwoording af over beleids- en bedrijfsvoering waar zij verantwoordelijk voor zijn. De minister van Financiën legt verantwoording af in het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR). Het verantwoordingsproces richt zich op het indienen van de jaarverslagen en het FJR op Verantwoordingsdag.

Verantwoordingsdag is altijd op de derde woensdag van mei en is in 2000 ingevoerd als tegenhanger van Prinsjesdag, om de aandacht voor verantwoording te vergroten.

Samenstelling en inhoud van de verantwoording

De CW regelt in hoofdlijnen de opbouw van een jaarverslag (artikelen 2.31-2.35). Na ontvangst van het oordeel van de Auditdienst Rijk (ADR) stuurt de minister van Financiën de jaarverslagen naar de Algemene Rekenkamer (AR), die deze ook onderzoekt. De minister van Financiën is daarna verantwoordelijk voor het aanbieden van de jaarverslagen aan de Tweede Kamer (artikel 2.37). Dit voorschrift geldt voor zowel de departementale jaarverslagen als het overkoepelende FJR (artikel 2.38). Het is dan vervolgens aan de Eerste en Tweede Kamer om deze jaarverslagen en het FJR goed te keuren met dechargeverlening. Als beide Kamers decharge verlenen, zijn de ministers ontheven van hun financiële verantwoordelijkheid voor het gevoerde beleid en de daarbij behorende financiële consequenties.

Artikel 2.29 en 2.32 CW bepalen de samenstelling en de inhoud van de verantwoording van het Rijk, departementale en niet-departementale jaarverslagen en bijbehorende verantwoordingsstaten van het Rijk volgens begrotingen en de begrotingsstaten. Net als voor de begroting geldt voor het jaarverslag een kalenderjaar als periode (artikel 2.4). Dit zorgt voor een overzichtelijk en controleerbaar begrotings- en verantwoordingsproces. De presentatie van de verantwoordingsinformatie in de verantwoordingsstaat is belangrijk voor:

1. de verantwoording aan, en dechargeverlening door de Staten-Generaal als sluitstuk van het budgetrecht;
2. het begrotings- en financieel beheer door de verantwoordelijke minister;
3. het beoordelen van de rechtmatigheid door de ADR en de AR.

De normen die in dit proces centraal staan zijn:

- *ordelijkheid en betrouwbaarheid:* verantwoordingsinformatie moet afkomstig zijn uit een ordelijk dossier, vanuit een betrouwbare administratie of externe bron;
- *rechtmatigheid:* De financiële verantwoordingsinformatie moet voldoen aan de rechtmatigheidsnorm (zie de volgende subparagraaf). De ADR en AR voeren zoals hiervoor staat een controle uit op de verantwoordingsstaten (artikel 3.8 CW).

Rechtmatigheid

Rechtmatigheid speelt een belangrijke rol bij de controles die de ADR en AR uitvoeren. Het gaat om de controle van de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.8) die wordt opgenomen in een jaarverslag. Box 2 werkt het begrip *rechtmatigheid* uit, zoals geregeld in de CW en de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften (RBV).

Box 2: Rechtmatigheid van financiële verantwoordingsinformatie in CW en RBV

Artikel 3.8 CW 2016

1. Financiële verantwoordingsinformatie voldoet aan:
- de norm van betrouwbaarheid en ordelijkheid;
- de norm van rechtmatigheid;
- de regels voor het inrichten van de jaarverslagen, zoals staat in artikel 4.20, eerste lid, aanhef en onder a.

2. De financiële verantwoordingsinformatie in de rijksrekening en de rijkssaldibalans van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (in artikel 2.35, tweede en vierde lid), sluit aan op de financiële verantwoordingsinformatie in de verantwoordingsstaten en de saldibalansen van de jaarverslagen (artikel 2.31).

De controleurs toetsen deze informatie aan de norm van rechtmatigheid. Dat doen zij op het niveau van een begrotingsartikel in de verantwoordingsstaat (een onderdeel van de jaarrekening) en op het niveau van een post op de saldibalans (eveneens een onderdeel van de jaarrekening).

Het in overeenstemming zijn met de begrotingswet dekt de begrotingsrechtmatigheid af. Van *begrotingsrechtmatigheid* is sprake als:
- de handeling in de doelomschrijving valt van het begrotingsartikel waarop zij is geboekt;
- de handeling hoort in het begrotingsjaar waaraan zij is toegerekend;
- (voor zover de handeling een uitgave is) het beschikbare bedrag op het begrotingsartikel toereikend is.

Regeling RBV 2023
Omschrijving in de Regeling RBV is als volgt:

'*Comptabele rechtmatigheid* houdt in dat een financiële transactie waarvan de uitkomst in het departementale jaarverslag wordt verantwoord, in overeenstemming is met de begrotingswetten en met de in internationale regelgeving, Nederlandse wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen opgenomen bepalingen die de uitkomst van die financiële transactie beïnvloeden.
Als de voorwaarden in subsidiebeschikkingen en overeenkomsten een nadere invulling betreffen van de voorwaarden die gesteld zijn in de genoemde wet- en regelgeving en als zodanig zijn benoemd in deze wet- en regelgeving, dan vallen deze voorwaarden onder de definitie van *comptabele rechtmatigheid*.'

Het begrip *rechtmatigheid* leidt regelmatig tot discussies over de definitie, toetsing en uitvoerbaarheid ervan. Volgens Vos (2023) is de definitie te zwart-wit en te strikt, waar het gaat om zaken die niet rechtmatig zijn. Hij stelt voor dat het zou moeten gaan om niet-naleving (*non-compliance*) in plaats van onrechtmatigheid. Dit begrip wordt ook gebruikt in het bedrijfsleven en in het buitenland. Daarnaast zou er een strikter onderscheid moeten zijn tussen:
- *Bewuste niet-naleving*
  Dit is vaak vooraf al inzichtelijk, waardoor melding aan het parlement vroegtijdig mogelijk is.
- *Onbewuste niet-naleving*
  Het is belangrijk om hier te kijken naar de ernst van de fout, en of de fout een incidenteel of structureel karakter heeft.
- *Fraude of misbruik en oneigenlijk gebruik*
  Dit zijn zeer ernstige gevallen waartegen antifraudebeleid gevoerd moet worden, aldus Vos.

De huidige CW laat ruimte voor interpretatie van het begrip rechtmatigheid. Vos en De Bree beargumenteren een spanning tussen een strenge interpretatie van rechtmatigheid(sbeheersing) en de roep om een doelmatiger en resultaatgerichter controlebestel. Er is te veel aandacht voor het naleven van regels en te weinig voor het realiseren van doelstellingen (Vos & De Bree, 2016). Dit perspectief op het begrip rechtmatigheid is interessant in het kader van deze evaluatie. De CW regelt de verantwoordelijkheden met betrekking tot de controle en definieert het begrip rechtmatigheid in de RBV. Het begrip rechtmatigheid, en de balans die er moet zijn tussen het

naleven van regels en een uitvoerbare wet, komt later terug in dit onderzoek waar het gaat om de uitvoerbaarheid.

1.1.3 Financieel beheer in de brede zin

In hoofdstuk 3 stelt de CW 2016 vijf normen: *rechtmatigheid*, *doeltreffendheid*, *doelmatigheid*, *ordelijkheid* en *controleerbaarheid*. De normen die leidend zijn voor begrotingsbeheer – *ordelijkheid* en *controleerbaarheid* – waren in de CW 2001 niet expliciet geregeld en zijn met de wijziging toegevoegd aan de CW. Verder regelt hoofdstuk 3 wie verantwoordelijk is voor het financieel beheer en het begrotingsbeheer van het Rijk, namelijk de ministers en colleges voor het beleid dat ten grondslag ligt aan hun begroting. De verantwoordelijkheid voor het begrotingsbeheer (artikel 3.2) omvat het sturen en beheersen van het begrotingsproces, waaronder het opstellen van realistische financiële ramingen. Met de verantwoordelijkheid voor financieel beheer bedoelt de CW het bevorderen van doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van de financiën (artikel 3.3). Dit betekent het sturen en beheersen van de financiële aspecten van beleid en bedrijfsvoering.

Primair zijn de ministers verantwoordelijk voor het financieel beheer van hun departement en de colleges (artikel 4.1; zie ook paragraaf 4.2.4). Artikel 4.11 CW regelt de verschillende coördinerende taken. De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het begrotings- en verantwoordingsproces, het financieel beheer en begrotingsbeheer van het Rijk. Volgens de CW is de minister van Financiën belast met het bevorderen van de doelmatigheid van het financieel beheer (artikel 4.11, tweede lid). Dit is een onderdeel van de systeemverantwoordelijkheid van de minister en houdt in dat hij of zij met regelgeving voorwaarden creëert voor het optimaal functioneren van het financieel beheer van het Rijk (de ministeries en de hoge colleges). Dit kan verder bereikt worden door onderlinge informatie-uitwisseling en interdepartementale overleggen met de directeuren Financieel-Economische Zaken (IOFEZ). Ook organiseert onder andere de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering (RAFEB) financiële opleidingen en traineeprogramma's om de financiële functie binnen het Rijk te verbeteren.

Voor het begrotingsbeheer heeft de minister van Financiën ook een bijzondere verantwoordelijkheid, namelijk het uitoefenen van budgettair toezicht op het begrotingsbeheer van alle departementen en colleges (artikel 4.12). Normen die hier centraal staan zijn: budgettaire inpasbaarheid, doelmatigheid en proportionaliteit. Financiën voert hier een toezichts- en controlfunctie uit in relatie tot de departementen.

De minister van Financiën is systeemverantwoordelijk voor de doelmatigheid van het financieel beheer en is belast met het toezicht op het begrotingsbeheer van het Rijk. Ministers zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun begrotings- en financieel beheer en het beleid dat ten grondslag ligt aan hun begroting. Elke minister is namelijk verantwoordelijk voor het vaststellen, uitvoeren, toezicht houden, periodiek onderzoeken van het beleid en het verschaffen van de relevante begrotings- en verantwoordingsinformatie (artikel 4.1).

Verder zijn ministers verantwoordelijk voor het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van hun beleid. Alle voorstellen, voornemens en toezeggingen die in de ministerraad of het parlement worden voorgesteld moeten voldoen aan informatie-eisen die hierop ingaan. Op basis van artikel 3.1 CW moeten beleidsvoorstellen verplicht een onderbouwing op doelstellingen, doeltreffendheid en doelmatigheid bevatten. Verder moeten de ministers de beleidsinstrumenten toelichten en de financiële gevolgen voor het Rijk en maatschappelijke sectoren inzichtelijk maken. Met de Operatie Inzicht in Kwaliteit is er een slag gemaakt om het evaluatiestelsel te versterken. Om artikel 3.1 verder uit te werken, is het kader Beleidskeuzes Uitgelegd geïntroduceerd. Ook is als gevolg van de operatie het instrument de Strategische Evaluatie Agenda tot stand gekomen. Box 3 gaat nader in op de termen doeltreffendheid en doelmatigheid.

Kaders

Voor het beleid dat ten grondslag ligt aan de begroting, hebben ministers de vrijheid om namens de staat privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten die voortkomen uit het te voeren beleid en de bedrijfsvoering (artikel 4.6). Artikel 4.7 CW beperkt deze vrijheid ten aanzien van een aantal specifieke rechtshandelingen. Zo mogen ministers deze privaatrechtelijke rechtshandelingen niet

verrichten zonder het parlement daar schriftelijk van op de hoogte te brengen (de zogenoemde *voorhangprocedure*):

1. het oprichten, mede oprichten of doen oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon;
2. het verstrekken aan een privaatrechtelijke rechtspersoon van eigen vermogen, leningen met wezenlijke kenmerken van eigen vermogen of garanties ten aanzien van de omvang van het eigen vermogen;
3. het overnemen van schuldtitels of aandelen van een privaatrechtelijke rechtspersoon die door een derde worden gehouden;
4. het overnemen van risico's van financiële activa van een privaatrechtelijke rechtspersoon, als dat overnemen bedoeld is ter versterking van de solvabiliteit van de privaatrechtelijke rechtspersoon.

Zie voor een verdere uiteenzetting over de voorhangprocedure subparagraaf 4.1.3.

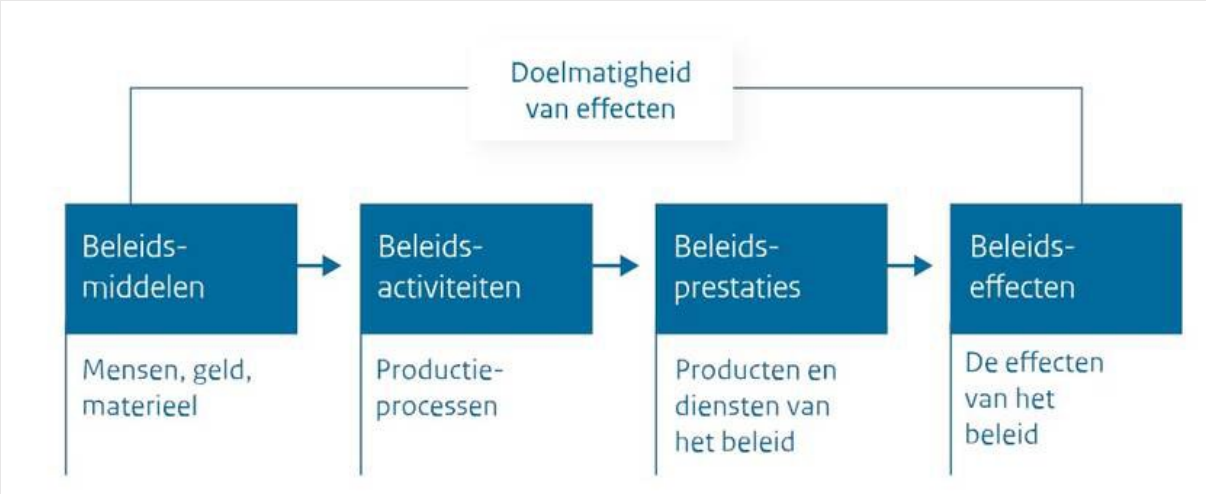
Doeltreffendheid en doelmatigheid
Om te bepalen of beleid doeltreffend en doelmatig is, is het nodig om te weten wat de doelen van het beleid waren. Naast de specifieke beleidsdoelen moet een overheid ook altijd kijken naar nevendoelen en randvoorwaarden, in het besef dat er meer is dan het beleid en het financiële. Denk aan de brede welvaart, beginselen van goed bestuur (vergelijk Schaap, 2023), doenlijkheid voor de gebruiker en uitvoerbaarheid voor de uitvoering. Een beleidsdoel komt nooit alleen.

Zodra de doelen helder zijn, kunnen we bekijken of de doelen bereikt zijn. Dit noemen we *doelbereik*. Dan nog is de vraag: Komt het door het beleid dat het doel is bereikt (doeltreffendheid) of waren er (ook) andere oorzaken? Een ander woord voor *doeltreffendheid* is *effectiviteit*.

Doelmatigheid gaat over doeltreffendheid in relatie tot de kosten. *Doeltreffendheid* is een voorwaarde voor doelmatigheid: als het beleid er helemaal niet aan bijdraagt dat het doel wordt bereikt of benadert, dan zijn de kosten sowieso te hoog. *Doelmatigheid* is het hebben van een optimaal effect tegen zo laag mogelijke kosten en zo min mogelijk ongewenste neveneffecten. Soms zijn effecten echter moeilijk te meten. De voorbeelden komen van beleid waarbij de effecten goed gemeten kan worden (bijvoorbeeld verkeer en infrastructuur). Het toepassen op de meeste beleidsterreinen is echter ingewikkelder. Het is namelijk nodig om goed te weten welke beleidsmiddelen zijn gebruikt (mensen, geld, materieel), wat in complexere beleidsdossiers vaak nog niet eens zo gemakkelijk is. Daarnaast is er een norm nodig om aan te toetsen. De overheid is geen bedrijf, en lang niet alles is uit te drukken in een businesscase of in terugverdientijd. Ook zijn effecten niet altijd goed kwantitatief meetbaar.

Er zijn verschillende manieren om iets te zeggen over *doelmatigheid*:
- de 'kleine doelmatigheid' kijkt naar de verhouding tussen de kosten en beleidsmiddelen?
- de 'grote doelmatigheid' gaat over de verhouding tussen de kosten en de beleidseffecten;
- bij beide doelmatigheden is er dan nog een norm nodig om aan te toetsen. Dat kan bijvoorbeeld door jaar op jaar te kijken (relatieve doelmatigheid) of door te benchmarken aan andere landen (absolute doelmatigheid).

Figuur 1.1 zet de termen bij elkaar.



Figuur 1.1 Construct van de term *doelmatigheid* (bron: toolbox beleidsevaluaties)

Voor deze evaluatie van de CW kunnen we bij *doelmatigheid* zeggen dat het primair mensen zijn die als beleidsmiddelen gelden. Die mensen zitten bij beleid, een directie Financieel-Economische Zaken (FEZ), de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) en het parlement. De uitvoering van artikel 3.1 lijkt relatief eenvoudig mee te liften op bestaande middelen als Kamerbrieven en nota's. Aangenomen dat artikel 3.1 effectief is, waar we op basis van de input van de respondenten van uit mogen gaan, concluderen we kwalitatief dat de doelmatigheid op orde is: de maatschappelijke effecten van goed en evalueerbaar beleid zijn groot ten opzichte van de bemensing.

Box 3: doeltreffendheid en doelmatigheid

1.2 Geschiedenis van de Comptabiliteitswet

De Comptabiliteitswet kent een lange geschiedenis. In deze paragraaf beschrijven we die in vogelvlucht.

1.2.1 Budgetrecht en het legaliteitsbeginsel

Artikel 105, vierde lid, van de Grondwet bepaalt dat de begroting van ontvangsten en uitgaven van het Rijk bij de wet wordt vastgesteld. In de betrokkenheid van de Staten-Generaal komt het budgetrecht tot uitdrukking. Dit verankert het legaliteitsbeginsel: dat wat het Rijk op financieel vlak mag doen.
Oorspronkelijk stelden de Staten-Generaal de begroting voor meerdere jaren vast. In 1814 voor eeuwig, vanaf 1815 voor tien jaar en vanaf 1840 voor twee jaar. Sinds 1983 staat in de Grondwet dat de Staten-Generaal de rijksbegroting jaarlijks autoriseren.

1.2.2 Comptabiliteitswet 1927

Op 10 december 1926 heeft de toenmalige minister van Financiën De Geer (het wetsontwerp van) de eerste Nederlandse Comptabiliteitswet afgerond en voorgelegd aan een bijzondere commissie. Hiermee bracht hij in één wet verschillende onderwerpen samen die voor een deel in aparte wetsontwerpen waren gevat. Deze wet codificeerde verschillende regels die op 'gewoonte en traditie' berustten en vulde ze aan. Vóór die tijd waren comptabele regels deels ongeschreven en deels ondergebracht in losse departementale voorschriften. Hoewel het beheer van en de controle op de financiën ook vóór 1926 al goed in orde waren, zo staat in de toelichting op de wet, had het gebrek aan codificatie verschillende nadelen:

- het ongeschreven recht is nauwelijks te wijzigen, terwijl hier wel behoefte aan was;
- er was geen uniformiteit tussen departementen;
- de comptabele regels waren niet transparant: burgers konden deze niet raadplegen.

De inwerkingtreding van de CW in 1927 loste deze problemen (grotendeels) op. Ook gaf de minister opvolging aan de Grondwet, die een comptabele wet voorschrijft. Dat deze nog niet eerder tot stand was gekomen was vooral te wijten aan onenigheid over enkele kwesties. Zo liepen de meningen uiteen of het stelsel repressief of preventief van aard moest zijn en of het zwaartepunt van de controle op rechtmatigheid bij de AR of het parlement moest liggen. De keuze viel definitief op een repressief stelsel en op de controle door de AR, die ook doelmatigheidscontrole (in zeer beperkte mate) als formele taak kreeg.

De CW 1927 bevatte voor een groot deel regels op hoofdlijnen (bijvoorbeeld over begroten en verantwoorden). Zo zouden departementen deze regels volgens de memorie van toelichting niet als een 'te knellende band' ervaren en konden zij deze, op bepaalde onderwerpen, nader uitwerken in minder bindende voorschriften. Verder bepaalde de CW 1927 dat voor de uitgaven het stelsel van verkregen rechten gold. In dit stelsel is een uitgave een feit, als het bedrag verschuldigd is (na een prestatie). Voor de ontvangsten gold al het kasstelsel.

1.2.3 Wijzigingen door de jaren heen

De CW werd na 1927 verschillende malen aangepast: in 1976, 2001 en 2016.

Comptabiliteitswet 1976

In het begin van de jaren zeventig van de vorige eeuw vond de minister van Financiën het tijd voor een herziening van de CW, mede geïnspireerd op het werk van de commissie-Simons (1960), die overigens al in 1956 begonnen was. Een groot kritiekpunt op het bestel van de overheidsfinanciën was het omvangrijke verschil tussen begrotings- en realisatiecijfers, waardoor het restant van de beschikbare gelden dat departementen naar het volgende jaar schoven, vaak hoog uitviel (dit was namelijk onbeperkt). Ook konden onder andere de omvang en late totstandkoming van suppletoire begrotingen op veel kritiek rekenen. Tot slot bestond er veel onmacht in de Staten-Generaal over de steeds stijgende uitgaven. De vraag naar een

onafhankelijk orgaan dat de doelmatigheid van de overheidsuitgaven controleerde, groeide gestaag (memorie van toelichting CW 1976).

De CW van 1976 (geldend van 1977 tot 2002) bracht een aantal belangrijke wijzigingen. Ten eerste beperkte de wet de gelden die departementen naar het volgende jaar konden doorschuiven. Daarnaast stapte het Rijk ook voor de uitgaven over op het kasstelsel (vierde wijziging, 1991). Om deze reden schreef de CW de departementen voor om ramingen van verplichtingen in de begroting op te nemen. Dit zou de 'staatsrechtelijke functie' van inzicht in uitgaven in latere jaren borgen. Ook moet een minister sindsdien verantwoording over de aangegane verplichtingen afleggen. Tot slot kreeg de AR een ruimere bevoegdheid om te controleren op doelmatigheid van de uitgaven. De reikwijdte van de controlebevoegdheid verruimde ook: in 1976 tot (bepaalde) publieke organisaties buiten het Rijk en in 1988 tot organisaties die het Rijk structureel financiert.

Omdat de CW 1976 technisch niet aan alle wensen bleek te voldoen, de administratieve hygiëne niet op orde was, en de toestand van de staatsfinanciën niet verbeterde, startte het kabinet eind jaren tachtig de Operatie Comptabel Bestel (OCB). Het uitgangspunt van de OCB was om de financiële functie van het Rijk te versterken, zodat de begroting beheersbaarder zou zijn. Hierbij was een doel meer focus op de administratieve organisatie, uitvoering en interne controle. Postma (2004) onderscheidt vier hoofddoelstellingen in de OCB:

1. een betere administratieve organisatie. Hierin zouden uitgaven en verplichtingen voortaan geïntegreerd worden ondergebracht;
2. een versnelde informatievoorziening. Het parlement zou voortaan de ISB's tijdens het begrotingsjaar behandelen en de financiële verantwoording na negen maanden ontvangen;
3. een betere begrotingspresentatie;
4. het toewerken naar een verplichte interne accountantscontrole voor het hele Rijk.

Het kabinet voerde deze vier elementen geïntegreerd in. Ook versterkte het de positie van Financiën en de directies FEZ aanzienlijk, waardoor het toezicht en de controle kon verbeteren (Postma, 2004). De operatie duurde ruwweg van midden jaren tachtig tot midden jaren negentig van de vorige eeuw.

Comptabiliteitswet 2001

De nota Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB, Ministerie van Financiën, 1999) vormde de belangrijkste aanleiding tot de herziening van de CW 1976. Het streven naar een doelmatiger, doeltreffender en slagvaardiger overheid stond hierbij centraal. Ook had de regering met VBTB de intentie om het budgetrecht te versterken. Doelmatigheid en doeltreffendheid waren belangrijke onderdelen voor het ontwerp en de indeling van het begrotings- en verantwoordingsproces en de bijbehorende begrotingsstukken. Om dit te realiseren was het nodig om de CW en de lagere regelgeving aan te passen. Dit waren de belangrijkste wijzigingen (Ministerie van Financiën, 1999):

- *Meer samenhang tussen financiële cijfers en beleid*
  De begrotings- en verantwoordingsstukken kregen een beleidsmatiger inhoud. Het beleid (de doelen), de prestaties en de financiële middelen moesten aan elkaar zijn gerelateerd. Dit zou de beleidsprioriteiten inzichtelijker maken.
- *Een nieuwe indeling*
  De minister gaf de begrotings- en verantwoordingsstukken een nieuwe indeling, om deze transparanter en informatiever te maken. Zo kregen deze bijvoorbeeld een beleidsparagraaf, (onderverdeeld in beleidsagenda en de beleidsartikelen), een verdiepingsbijlage en een baten- en lastenparagraaf.
- *Introductie van het Financieel Jaarverslag Rijk*
  De CW 2001 introduceerde het Financieel Jaarverslag Rijk. Het FJR moest een einde maken aan de versnippering van documenten waarin het Rijk als geheel verantwoording aflegde. Ook zorgde het kabinet voor een versnelling van het verantwoordingsproces.

Comptabiliteitswet 2016

Anders dan bij de eerdere grote herzieningen van de Comptabiliteitswet kwam de CW 2016 niet noodzakelijkerwijze uit onvrede over het financiële bestel tot stand. Verwijzend naar de

rechtmatigheid van meer dan 99 procent van de uitgaven, beoordeelde toenmalig minister van Financiën Dijsselbloem het financieel beheer als 'van hoog niveau'. Het stelsel en de onderwerpen kon dus zo blijven, maar wel moest de wet moderner (lees: op hoofdlijnen regelen) en enkele regels worden gewijzigd. De aard van de herziening was dus tweeledig (Ministerie van Financiën, 2013):

- *Wetstechnisch*
  De CW is tussen 1976 en 2016 veertien keer gewijzigd. Doordat bij deze wijzigingen de oude wetsstructuur hetzelfde bleef, gingen deze aanpassingen soms ten koste van de toegankelijkheid en leesbaarheid van de wet. Daarnaast bleek dat de wijzigingen in de uitvoeringspraktijk soms aanleiding gaven tot aanpassing van de CW, wat de wet onderhoudsgevoelig maakte. Verder heeft de stapeling van wetswijzigingen geleid tot veel details, wat in de praktijk leidde tot een gevoel van regel- en controledruk. Een wet op hoofdlijnen zou deze problemen grotendeels wegnemen, was de veronderstelling. Door gedetailleerdere regels in lagere regelgeving te verankeren, is de wet leesbaarder en toegankelijker, en is bij een wijziging van regels niet steeds een wetstraject vereist. Een nadeel kan liggen in de verminderde parlementaire betrokkenheid, bijvoorbeeld wanneer in de lagere regelgeving normen worden afgesproken. Verder moest de controletoren afslanken met een duidelijke taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen het ambtelijk management, de controller en de auditor als uitgangspunt.
- *Inhoudelijk*
  De inhoudelijke wijzigingen waren beperkt. De voornaamste wijziging ging over de 'verantwoordelijkheidsverdeling tussen ministers, en in het bijzonder over de situatie waarin de ene minister verantwoordelijk is voor het beleid en de begrotingsmiddelen en de andere minister verantwoordelijk is voor de uitvoering van het beleid'. Ook zijn enkele aanpassingen doorgevoerd over de taken en bevoegdheden van de AR.

1.3 Hoe ziet de omgeving van de Comptabiliteitswet eruit?

De CW is een wet die veel onderwerpen rond de overheidsfinanciën regelt. Dat doet de CW niet in isolatie, maar in samenhang met andere wetten en regels.

1.3.1 Wet Hof

De Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof) regelt diverse zaken over het begrotingsbeleid, ook volgens Europese afspraken. Het gaat dan bijvoorbeeld over trendmatig begrotingsbeleid en aansluiting bij normen over EMU-saldo en -schuld uit het Stabiliteits- en Groeipact. Deze wet wordt in 2024 geëvalueerd.

De Wet Hof sluit ook aan op het Europees semester, de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingscyclus van Europese lidstaten. Daarin komen vanuit Europa onder meer onderwerpen aan de orde over de overheidsfinanciën, arbeidsmarkt en het openbaar bestuur. Dat is beduidend breder dan alleen financieel. In het voorjaar geeft de Europese Raad daarover adviezen, waarna lidstaten de betreffende informatie in hun begrotingen opnemen. Deze informatie moeten landen jaarlijks uiterlijk 15 oktober bij de Europese Commissie indienen, waarna de Commissie in november daarna advies geeft.

Bij een regeerakkoord komt doorgaans een startnota met de financiële uitwerking van het regeerakkoord, en afspraken over hoe het kabinet omgaat met de financiën: de begrotingsregels. Deze regels hebben een duidelijke relatie met de Wet Hof.

1.3.2 Verantwoord Begroten

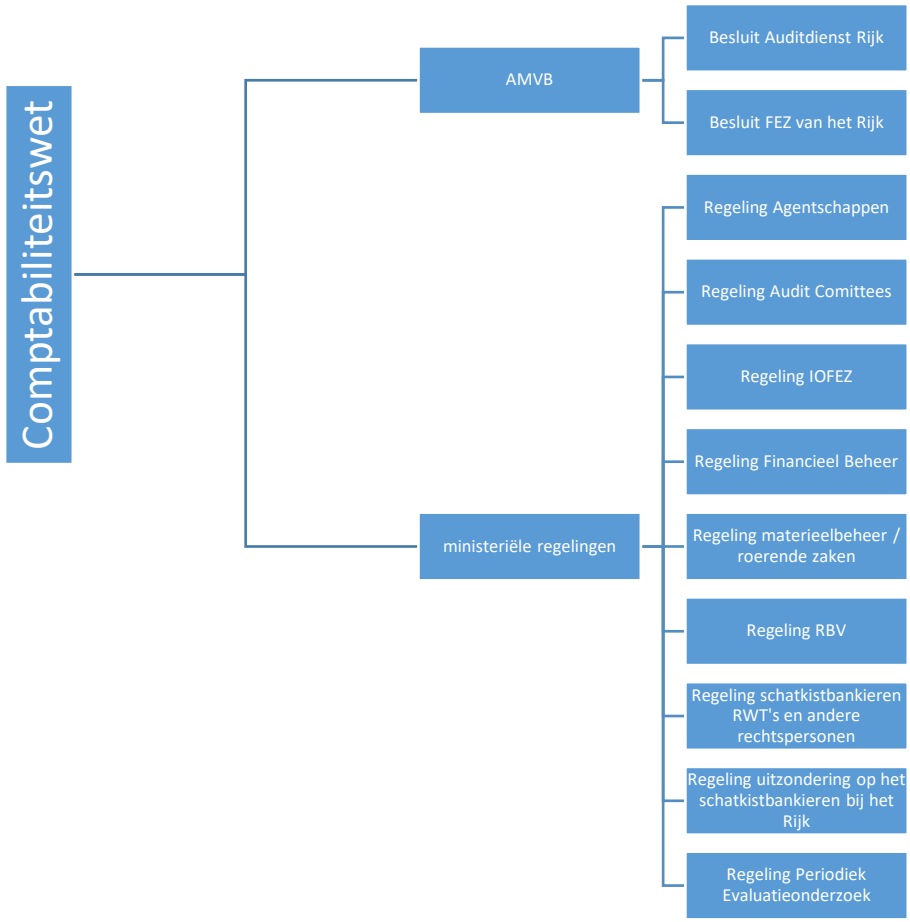
Sinds 2013 geldt bij de presentatie van de rijksbegroting de opzet van Verantwoord Begroten, die voorgeschreven is in de Regeling RBV. Het gaat daarbij bijvoorbeeld over de relatie tussen de algemene doelstelling en de financiële instrumenten op een begrotingsartikel. Verantwoord Begroten is in 2019 geëvalueerd door de AR (zie rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2019/09/12/inzicht-in-publiek-geld-deel-2).

1.3.3 Wetten voor decentrale overheden

Er zijn ook wetten over de financiën van decentrale overheden. Zo regelt de Financiële verhoudingswet de financiële relatie tussen Rijk en provincies en gemeenten. De Wet financiering decentrale overheden regelt zaken rond de financiering van provincies, gemeenten, waterschappen en lichamen met rechtspersoonlijkheid.

1.3.4 Onderliggende regelingen

De CW heeft, als een wet op hoofdlijnen, ook diverse onderliggende regelingen die nader uitwerking geven aan de CW. Figuur 1 geeft hiervan een overzicht.



Figuur 1: de CW met onderliggende regelingen.

1.3.5 Belanghebbenden van de CW

De CW heeft veel belanghebbenden, namelijk: de Eerste en Tweede Kamer, het ministerie van Financiën, ADR, de AR, de directies Financieel-Economische Zaken van de departementen, de Raad van State, de vakministers en alle rijksambtenaren die in aanraking komen met processen die zijn geregeld in de CW.

Staten-Generaal

Het budgetrecht van de Staten-Generaal staat centraal in de CW. Artikel 2.3 CW stelt dat beide Kamers de begrotingsstaten in de begrotingen van het Rijk per begrotingsartikel autoriseren die op de derde dinsdag van september van het voorafgaande jaar aan de Staten-Generaal (artikel 2.23) worden aangeboden. De bedragen voor de uitgaven in de begrotingsstaat gelden hier als maximum, waarboven de departementen niet zonder toestemming mogen uitgeven. De artikelen 2.25 en 2.27 regelen dat nieuw beleid niet in uitvoering mag worden genomen, zolang de wetsvoorstellen nog niet verheven zijn tot wet. Deze bepaling bevat echter de tenzij-clausule in

het tweede lid van artikel 2.25 en 2.27, die stelt dat nieuw beleid in uitvoering mag worden genomen, als uitstel niet in het belang van het Rijk is. De betrokken minister moet vooraf wel het parlement schriftelijk informeren en daarbij motiveren waarom hij of zij niet tot autorisatie kan wachten (zie ook bij artikel 2.27). Beide Kamers van het parlement beoordelen de ingediende jaarverslagen en verlenen decharge na akkoord. Daarna zijn de ministers ontheven van hun financiële verantwoordelijkheid over het gevoerd beleid.

Ministerie van Financiën
Het ministerie van Financiën heeft diverse rollen en bevoegdheden. Binnen het directoraat-generaal Rijksbegroting (DGRB) is de directie Begrotingszaken (BZ) als beleidsmaker/kadersteller onder meer verantwoordelijk voor de CW, de onderliggende regelingen en voor het begrotingsproces en -beleid. De Inspectie der Rijksfinanciën houdt budgettair toezicht op alle directies FEZ van de ministeries. Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn daarbij belangrijke normen, voor het algemene belang. Verder heeft DGRB met een rijksbrede systeemverantwoordelijkheid, inclusief het eigen ministerie, daarom soms een wat bijzondere plaats. Artikel 4.11, tweede lid CW gaat in op de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën voor het financieel beheer. De minister heeft als doel om rijksbreed een optimaal functioneren van het financieel beheer te bevorderen. Artikel 4.12 CW regelt de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën voor het begrotingsbeheer van het Rijk. Hieronder valt het budgettair toezicht op het begrotingsbeheer van de departementen en colleges, die hier primair verantwoordelijk zijn, maar hierin worden gecoördineerd door het ministerie van Financiën. Het indienen van de ontwerpbegrotingen en verantwoordingen van het Rijk bij de Staten-Generaal is onderdeel van deze coördinerende taak.

Auditdienst Rijk (ADR)
De ADR is de interne controleur van het Rijk en valt onder het ministerie van Financiën. De ADR doet onderzoek naar verantwoordingsinformatie en levert daarover rapportages bij departementale jaarverslagen. Die rapportages dienen om zekerheid (*assurance*) te geven bij de financiële overzichten in het departementale jaarverslag (accountantscontrole). De ADR controleert daarbij onder meer of de middelen rechtmatig zijn uitgegeven. Daarnaast controleert de ADR het gevoerde begrotingsbeheer, financieel beheer en de materiële bedrijfsvoering. Ook kan de ADR op verzoek van departementen onderzoeken uitvoeren.

Algemene Rekenkamer (AR)
Hoofdstuk 7 van de CW regelt de taken en bevoegdheden van de AR, zoals staat in artikel 78 van de Grondwet. De CW regelt dus in opdracht van de Grondwet nadere invulling van de samenstelling, taken en de bevoegdheden van de AR. De belangrijkste taak van de AR is het onderzoeken van de inkomsten en uitgaven van het Rijk. De AR voert controles uit op de begrotingen en de jaarverslagen van het Rijk, met als doel de rechtmatigheid en doelmatigheid van de rijksuitgaven vast te stellen. Ook controleert de AR de begrotingsmiddelen buiten het Rijk, zoals staatsdeelnemingen en zelfstandig bestuursorganen (ZBO's; artikelen 7.16, 7.24, 7.34 en 7.35 CW). De minister van Financiën en de betrokken vakministers voeren overleg met de AR over de relevante (wijziging van) wetten en Europese wet- en regelgeving (artikel 7.40) die de taken en bevoegdheden van de AR kunnen raken.

Directie Financieel-Economische Zaken
Elk ministerie heeft een financiële directie, die meestal Financieel-Economische Zaken heet (FEZ). Deze directie werkt volgens het Besluit FEZ van het Rijk en is namens de vakminister verantwoordelijk voor het financieel begrotingsbeheer van het ministerie. FEZ werkt als verlengstuk van Financiën (Inspectie der Rijksfinanciën) in het departement en als contact namens het departement met Financiën. FEZ houdt zich onder meer bezig met het opstellen van begrotingen en jaarverslagen en met toezicht op onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid van beleids- en bedrijfsvoering van het departement. Alle rijksambtenaren hebben daardoor in meer of mindere mate te maken met FEZ.

Raad van State
De Raad van State heeft in het begrotingsproces een rol als toezichthouder op de naleving van de Europese begrotingsregels en rapporteert hierover een aantal keer per jaar, bijvoorbeeld bij de

Miljoenennota. De Raad van State (afdeling Advisering) doet dat op grond van de wet Hof en het Stabiliteits- en Groeipact, met als doel om de begrotingsdiscipline te bewaken.

1.4 Conclusie

In dit inleidende hoofdstuk keken we inhoudelijk naar de CW en vanuit de historie en omgeving. We zien een grote verscheidenheid aan onderwerpen en een groot aantal belanghebbenden, en het is dan ook belangrijk om daar in deze evaluatie rekening mee te houden. Het volgende hoofdstuk gaat in op de afbakening, doelen en onderzoeksvragen in deze evaluatie, en op de methoden die aan bod komen om die vragen te beantwoorden.

2. Onderzoeksvragen en afbakening

In dit hoofdstuk kijken we naar de hoofdvraag van dit onderzoek (paragraaf 2.1). Daarna volgt hoe we toetsen of de CW voldoet (2.2). Daarin komen de beleidstheorie en de doelen van de CW aan bod (2.2.1) en diverse zaken uit de literatuur (2.2.2) die mogelijk bruikbaar zijn als richtsnoer. Vervolgens komt in paragraaf 2.3 de afbakening aan bod: wat doet de evaluatie wel en niet? Tot slot van dit hoofdstuk staan in pararaaf 2.4 de onderzoeksvragen per deelonderwerp, gevolgd door de aanpak van het onderzoek.

2.1 Hoofdvraag

Centraal in deze evaluatie staan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de CW. Bij doeltreffendheid is het de vraag of de doelen van de CW zijn behaald. Bij *doelmatigheid* gaat het niet alleen om het behalen van de doelen, maar ook of de instrumenten om dat te doen efficiënt worden ingezet. De hoofdvraag van dit evaluatieonderzoek is:

> Is de CW 2016 doeltreffend en doelmatig?

Bij de doeltreffendheid gaat het onder meer over de modernisering en of de daarmee gestelde doelen behaald zijn. Daarnaast selecteren we in dit hoofdstuk diverse onderwerpen die van belang zijn om de doeltreffendheid te onderzoeken, met ieder hun eigen relatie tot de doelen van de CW. Waar het gaat om de doelmatigheid, ligt de focus op de uitvoerbaarheid van de CW.

2.2 Hoe kunnen we toetsen of de CW voldoet?

De vraag of de CW doeltreffend en doelmatig is, is complex: hoe begin je aan de beantwoording ervan en waar eindig je? De CW 2016 regelt niet alleen het budgetrecht van het parlement, maar bepaalt ook de financiële inrichting van het Rijk en bevat daarom regels voor de hele financiële functie van het Rijk. Daarbij is het belangrijk om oog te houden voor de uitvoering en een zekere balans te zoeken tussen regels en de moeite die het kost om die regels uit te voeren.

Om de doeltreffendheid te toetsen, schrijven we eerst de beleidstheorie uit. De beleidstheorie bestaat uit de doelen van de CW en hoe de verschillende delen en wetsartikelen van de CW erop gericht zijn om die doelen te bereiken. De vraag is dan: In hoeverre draagt een bepaald onderdeel van de CW bij aan het bereiken van een bijbehorend doel?

Hoewel de Comptabiliteitswet lang geleden tot stand is gekomen en een rijke historie kent, zijn de beleidstheorie en het doel van de wet nooit als zodanig uitgeschreven. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de CW in een andere periode en tijdgeest tot stand kwam. Daarom bevat deze evaluatie een reconstructie van de beleidstheorie. We hebben op twee manieren geprobeerd om helder te krijgen wat de doelen van de CW zijn: op basis van bestaande stukken en vervolgens aangescherpt door diverse experts (bottom-up). Omdat dat alleen doelen oplevert die nu al in de CW staan, bestaat het gevaar dat de evaluatie zich richt op een wet die eigenlijk al niet compleet is. Om deze blinde vlekken zo veel mogelijk te voorkomen, toetsen we vervolgens de CW aan diverse vigerende modellen, raamwerken en andersoortige input (top-down). Dit geeft aanwijzingen voor mogelijke extra doelen die de CW nastreeft, en het levert wellicht zaken op die aanpassingen nodig maken.

Deze paragraaf presenteert een reconstructie van de doelen van de CW in een doelenboom (subparagraaf 2.2.1). Dit is de eerste poging voor een dergelijke doelenboom, maar deze evaluatie kan bijdragen aan een nadere aanscherping. Dat heeft er ook mee te maken dat bepaalde doelen afhankelijk van de tijdsgeest meer of minder nadruk krijgen. Als een echte boom is daarom ook de doelenboom een levend organisme. Vanuit de bredere literatuur plaatsen we de CW naast diverse raamwerken.

2.2.1 Bottom-up en doelenboom

Een *doelenboom* helpt om een algemeen beleidsdoel te vertalen naar hoofd- en subdoelen. Onze doelenboom is in een aantal stappen tot stand gekomen. De eerste stap was ophalen van de doelen uit officiële stukken; in de wet zelf en in de memorie van toelichting staan diverse doelen. Ook de hoofdlijnennotitie Comptabiliteitswet uit 2013 voor de modernisering van de CW 2001 bevat veel aanknopingspunten. De stukken samen vormden in deze evaluatie de basis voor een eerste doelenboom. We hebben deze doelenboom vervolgens getoetst bij een twintigtal medewerkers en voormalig medewerkers van het ministerie van Financiën die op verschillende terreinen ervaringsdeskundig en expert zijn, en aan de hand van deze toetsing aangepast waar nodig.

De hoofddoelen van de CW die naar boven komen, zijn:

1. *bijdragen aan het parlementair budgetrecht*
   De CW is niet het enige instrument dat het budgetrecht invult, want dat gebeurt bijvoorbeeld ook in de Grondwet. Dat zit in concrete afspraken en hangt samen met het gedrag van de leden van het parlement. Dit is het belangrijkste doel en noemen we daarom als eerste. De volgende hoofddoelen ondersteunen dit doel ook;
2. *de financiën van beleids- en bedrijfsvoering van het Rijk sturen en beheersen*
   De CW bevat regels en afspraken of kaders daarvoor. Daardoor is het duidelijk wat er op welk moment moet gebeuren en wat daarvoor de normen zijn;
3. *het governancestelsel voor de rijksfinanciën inrichten, inclusief de taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer volgens artikel 78 van de Grondwet*
   De verschillende belanghebbenden van de CW hebben elk hun eigen rollen en bevoegdheden. Als die zich op de juiste manier tot elkaar verhouden, ontstaat een stelsel waarin de checks-and-balances goed ingeregeld zijn.

In figuur 2 staat de doelenboom, met zo veel mogelijk ordening langs de lijnen van proces, inhoud en structuur. Dit zijn doelen geconstrueerd vanuit de CW. Naast de doelenboom van de CW bestaan de wettelijke doelen die in de Grondwet staan. Artikel 105 van de Grondwet leest: ‘De wet stelt regels omtrent het beheer van de financiën van het Rijk.’ En artikel 78 van de Grondwet regelt de inrichting van de Algemene Rekenkamer.



Figuur 2: doelenboom op basis van de CW (vervolg op de volgende pagina)


Subdoelen
Subsubdoelen
A.1.1 Doelmatig proces
A.2.1 Doelmatig proces
B.1.1 Eisen aan inrichting processen en administraties
B.1.2 Eenduidige definities
B.2.1 Er is informatie over doeltreffendheid, doelmatigheid en toegevoegde waarde van het beleid
B.3.1 Minister weet hoe de zaken uit te voeren. Controleurs (ADR/AR) weten waar op te toetsen
B.4.1 Inrichten beheersfunctie rijksfinanciën: plafonds/budgetdisciplinesectoren, meerjarig perspectief
B.4.2 Inregelen allocatiefunctie inclusief samenvattende toelichting nota's (conform Europese vereisten)
C.1.1 Helder hebben wie waarvoor verantwoordelijk is
C.1.2 Helder hebben wie welke bevoegdheden heeft
C.1.3 De nodige checks en balances zijn ingericht
C.1.3.1 Handhaving / toezicht
C.1.3.2 Uitvoering
C.1.4 Onafhankelijkheid ADR en AR waarborgen
C.1.5 Systeemverantwoordelijkheid Minister van Financiën inregelen
C.2.1 Beheer, verantwoording en controle zijn deugdelijk ingericht
C.2.1.1 Wettelijk kader voor de financiën van het Rijk
C.2.1.2 Risicoarm beheer van publieke liquide / financiele middelen buiten de rijksdienst
C.2.1.3 Kaders voor het beheer van publieke liquide / financiële middelen
C.2.1.4 Toezicht op het beheer van publieke liquide/ financiële middelen
C.3.1 Waarborgen bevoegdheden van de onafhankelijk adviseur van het parlement en controleur van inning en besteding van publieke middelen van het Rijk
C.3.1.1 Adequate inrichting Algemene Rekenkamer
C.3.1.2 Onafhankelijke samenstelling, om belangenverstrengeling te voorkomen
C.3.1.3 Nodige bevoegdheden om het stelsel te controleren, zodat de controle zo compleet mogelijk is

2.2.2 Top-down

Na het construeren van de doelenboom ontstond in overleg met de begeleidingscommissie de vraag of alle doelen van de CW hiermee in beeld zijn gebracht of dat er nog meer doelen zijn. Om dit te onderzoeken, bekijken we de CW ook vanuit de drie hoofdonderwerpen die de pilaren van de wet vormen: begroten, verantwoorden en financieel beheer in brede zin.

Bij de verschillende invalshoeken en raamwerken zijn vrijwel altijd doelen te abstraheren. Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen doelen van de CW en doelen die in andere regelgeving belegd zijn en daar worden nagestreefd. Dit onderscheid is medebepalend voor de afbakening van de doelen en onderwerpen die onderdeel van het evaluatieonderzoek zijn. In de volgende subparagrafen zetten we de drie hoofdonderwerpen van de CW uiteen en bepalen we welke extra onderwerpen belangrijk zijn voor deze evaluatie.

Begroten

Bij de begroting is het goed om terug te gaan naar de uitgangspunten of beginselen ervan (Van Hofwegen in Vos *et al.*, 2013). Als het gaat over de inrichting van de begroting gelden universaliteit, volledigheid en tijdigheid van de begroting. Als het gaat over de procedure van de begroting geldt dat die moet voldoen aan de beginselen van voorafgaande toestemming, periodiciteit en openbaarheid.

In de huidige praktijk geeft de website rijksfinancien.nl in elk geval invulling aan het beginsel van openbaarheid door inzicht in de stukken te bieden en verbinding te maken met gegevens die elders op het internet of in de evaluatiecyclus relevant zijn. De volledigheid komt aan de orde in artikel 2.16 CW. De voorafgaande toestemming en tijdigheid komen onder meer terug in de artikelen 2.27, 2.23-2.28 en 2.3 CW. Periodiciteit is het onderwerp van artikel 2.4 en de toegankelijke presentatie zit operationeel vooral in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften .

De beginselen kunnen worden gezien als eisen waaraan een begroting moet voldoen om begrotingsfuncties uit te voeren; de begrotingsfuncties zijn (ontleend aan Diamant, 2017):

- de autorisatiefunctie;
- de allocatiefunctie;
- de controle- en verantwoordingsfunctie;
- de beheerstechnische functie;
- de macro-economische functie.

De begrotingsfuncties zijn geen vaststaande eisen waaraan een begroting moet voldoen, maar geven weer welke doelen een begroting zou moeten vervullen. Vaak zien organisaties in de publieke en non-profitsector de autorisatie- en allocatiefunctie als de twee belangrijkste functies (Dijkman *et al.*, 2017). Deze twee functies onderzoeken we daarom verder.

Autorisatiefunctie

De autorisatiefunctie is een verdere uitwerking van voorafgaande instemming en tijdigheid; zij is een praktische uitwerking van het budgetrecht. Begrotingen zijn in Nederland een wet, waardoor het parlement akkoord moet gaan en de Tweede Kamer deze kan amenderen (het recht van amendement). Ook kan de Raad van State advies uitbrengen. Onder autorisatie valt ook artikel 4.9 CW, waarin staat dat een minister zich er niet op kan beroepen dat een uitgave niet begroot is om onder een overeenkomst uit te komen. De basis onder dit artikel is het arrest uit 1849 van de Hoge Raad over De Bourbon Naundorff, waarin de Hoge Raad oordeelde dat het ontbreken van een item in de begroting voor een minister geen grondslag biedt om onder een contract uit te komen.

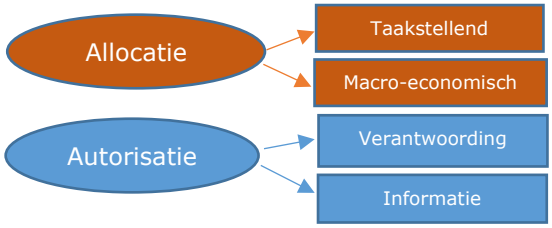
Er zijn twee zaken rond de autorisatiefunctie van de wet die volgens Van Hofwegen (2013, p. 65) op gespannen staan met de geest van het budgetrecht:

1. de Tweede Kamer kan de middelen op een begrotingsartikel via een amendement verhogen. Hoewel het niet strookt met de geest van het budgetrecht om de extra middelen niet aan te wenden, is de minister daar niet toe verplicht;
2. het budgetrecht is niet van toepassing op premiesectoren, omdat de premies in andere dan de begrotingswetten worden bepaald.

Ook de dechargeverlening bij jaarverslagen vanuit de verantwoordingsfunctie valt onder de autorisatiefunctie. Een ander onderdeel van de autorisatiefunctie is de informatiefunctie, omdat de begrotings- en verantwoordingsstukken ook dienen om belanghebbenden te informeren. In bijvoorbeeld de VS bestaat nog een separate machtigingsfunctie (*appropriations*), als onderdeel van het autoriseren.

Allocatiefunctie
Een kabinet stelt beleidsprioriteiten en verdeelt de beschikbare ruimte en de tekorten dan aan de hand van ramingen – dat is de allocatiefunctie. Ook de afwegingen die het kabinet tijdens het begrotingsproces maakt vallen onder deze functie. Aangezien de keuzes macro-economische consequenties hebben, is de macro-economische functie te herleiden naar de allocatiefunctie. Omdat het van belang is om te controleren of de overheid binnen de kaders blijft en de gelden juist besteed, is monitoring van belang. Dit is de beheerstechnische of taakstellende functie. Omdat het uitgangspunt bij het uitgavenbudget op een artikel een maximum is, is het taakstellend.

Begrotingsfuncties in samenhang
Figuur 3 geeft een samenvattend overzicht van de begrotingsfuncties.



Figuur 3: Begrotingsfuncties in samenhang

De invulling van de allocatie- en autorisatiefuncties kan vorm krijgen in verschillende begrotingssystemen, zoals:
- incrementeel budgetteren, waarbij de som van het vorige jaar en de beleidswijzigingen de basis van de begroting vormen (het Nederlandse systeem);
- *planning programming budgeting*-systeem en zero-base budgettering, waarbij de begroting van de vorige periode geen rol meer speelt.

De invulling (en het zwaartepunt) van de functies van budgetteren verschilt per systeem. Zo is bij een verregaande vorm van *performance based budgeting* de autorisatie- en allocatiefunctie volledig anders vormgegeven. Daarbij bepalen de prestaties namelijk hoeveel geld een project of organisatie krijgt (Budding & Grossi, 2015). Zero-base budgetteren wordt beperkt door regelingen met een onbeperkte looptijd en door bijvoorbeeld langlopende verplichtingen rond kapitaallasten en huren.

Voorafgaande toestemming van het parlement
Het budgetrecht van het parlement betekent in wezen dat er geen verplichtingen of uitgaven plaatsvinden zonder voorafgaande instemming van het parlement. Het aangaan van verplichtingen en het doen van betalingen moet dus passen binnen het maximum dat het parlement vaststelt in begrotingswetten. Hierop zijn enkele uitzonderingen (artikelen 2.25 en 2.27 CW) als het nodig is om voor nieuw beleid al verplichtingen aan te gaan of uitgaven te doen voorafgaand aan autorisatie, maar in de basis is dit budgetrecht breed. Daarnaast kan het parlement via andere wetten dan begrotingswetten wezenlijke invloed uitoefenen, bijvoorbeeld op de voorwaarden en de hoogte van de verzekeringspremies van de premiegefinancierde uitgaven of van de bijstand. Een *openeinderegeling* is een begrotingsbesluit waardoor aan een financiële regeling geen budgettair plafond wordt toegekend. Bij openeinderegelingen kunnen burgers en bedrijven een onbeperkt beroep doen op een uitgavenregeling als zij voldoen aan de voorwaarden, bijvoorbeeld de kinderbijslag.

In de uitgaven die in de begrotingswet wel direct aangepast kunnen worden, zit vanwege het incrementele systeem een zekere mate van padafhankelijkheid. Dat heeft er ook mee te maken dat prestaties niet jaarlijks worden geanalyseerd, maar in lijn met de beleidscyclus eens in de vier tot zeven jaar. Dat maakt het proces relatief soepel en overzichtelijk, maar kan in de praktijk ook tot ondoelmatige uitgaven leiden. Daar staat tegenover dat het voor een overheid vaak complex is om de prestaties goed in kaart te brengen. Niet alleen duurt het implementeren van beleid vaak enkele jaren, ook is het geen sinecure om te bepalen welke beleidsinzet ervoor heeft gezorgd dat doelen zijn bereikt, en soms is dat regelrecht onmogelijk. Wel moet volgens de CW (3.1 en 4.1) altijd zo goed mogelijk vooraf gekeken worden naar doelen, doeltreffendheid en doelmatigheid, en achteraf dient de uitvoering getoetst te worden op de naleving van de regels. Sinds de invoering van de CW 2016 moet een regeling met budgettaire gevolgen een einddatum krijgen. Artikel 4.10 CW over de horizonbepalingen eist dat iedere subsidiewet en -regeling een datum moet bevatten waarop deze vervalt.

Verschillen tussen Rijk en bedrijfsleven
Dijkman *et al*. (2017) hebben met een vragenlijstonderzoek bekeken wat de verschillen zijn bij het gebruik van budgetteringssystemen tussen enerzijds het Rijk en andere publieke organisaties en anderzijds het bedrijfsleven. Zij stippen een belangrijk verschil aan: bij het Rijk ligt de nadruk op het toewijzen van middelen en het goedkeuren van de bestedingen, in bedrijfsleven op zaken als strategievorming, beloning, promotie en communicatie van doelen en evaluatie. Ook zullen budgetten bij bedrijven doorgaans minder vaak wijzigen dan bij het Rijk.

Verantwoord Begroten
De Algemene Rekenkamer (AR) heeft in 2019 de Nederlandse invulling van de begrotingspresentatie Verantwoord Begroten (VB) geëvalueerd (Algemene Rekenkamer, 2019). De functies, en daarmee de mogelijkheid tot het uitoefenen van het budgetrecht, zijn volgens de AR de afgelopen twintig jaar deels versterkt en deels verzwakt door de nota Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB) en VB.

De AR ziet vooral noodzaak om de allocatie- en de informatiefunctie te verbeteren (Algemene Rekenkamer, 2019, p. 20):

> ‘Vanuit de allocatiefunctie biedt de begroting nog altijd weinig inzicht in de budgetflexibiliteit, oftewel de financiële ruimte voor een alternatieve besteding. Vanuit de informatiefunctie is het afgenomen inzicht in de maatschappelijke effecten van beleid vooralsnog niet gecompenseerd met betere beleidsdoorlichtingen en een betere koppeling tussen beleidsconclusies (jaarverslag) en beleidswijzigingen (begroting)’

De kabinetsreactie daarop maakt duidelijk dat dit een doel was van VB, waarin de informatiefunctie vooral naar beleidsdoorlichtingen verschoof (Financiën, 2020). Per saldo zou de relevante informatie over (maatschappelijke) effecten van beleid beschikbaar moeten blijven.

Bepaalde uitgaven, zoals de premiegefinancierde uitgaven, worden strikt genomen buiten de CW en het budgetrecht gehouden, in de zin dat zij niet via begrotingswetten worden aangepast. Hier speelt de verzekeringsgedachte tussen verzekerde en verzekeraar een grote rol. Daarnaast geldt bij openeinderegelingen in bredere zin dat de betekenis van autorisatie op een dergelijke regeling bij een begrotingsbijstelling beperkt is. Het parlement heeft als medewetgever natuurlijk op de vigerende materiewetten zelf invloed. Het is echter een terugkerend discussiepunt.

Opvallend is dat artikel 2.3, vierde lid regelt dat het geautoriseerde bedrag voor de uitgaven als een maximum geldt. Er is geen lid opgenomen dat dit ook geldt voor de verplichtingen, terwijl de AR een overschrijding van het verplichtingenbudget wel als onrechtmatig aanmerkt. Voor ontvangsten geldt ook geen maximum of minimum, omdat de Rijksoverheid daarbij afhankelijk is van de bereidheid van derden om (tijdig) te betalen.

Verantwoorden
Bij verantwoorden gaat het doorgaans over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. De AR onderzoekt of de uitgaven zorgvuldig, zinnig en zuinig waren. De rechtmatigheid in het

algemeen is in orde, als de geldstromen volgens de regels zijn verlopen. De begrotingsrechtmatigheid is in orde als (artikel 3.8, memorie van toelichting):

- de handeling in de doelomschrijving valt van het begrotingsartikel waarop zij is geboekt;
- de handeling hoort in het begrotingsjaar waaraan zij is toegerekend;
- (voor zover de handeling een uitgave is) het beschikbare bedrag op het begrotingsartikel toereikend is.

Bij sommige uitgaven ligt het complexer, doordat de mate van zeggenschap van het Rijk over organisaties verschilt, en daardoor ook het traject van begroten en verantwoorden.

De doeltreffendheid en doelmatigheid gaan erover of het beleid van de overheid leidt tot de gewenste resultaten (doeltreffendheid) en of dat voldoende efficiënt was (doelmatigheid). Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn complexe zaken in de verantwoording, onder meer doordat het vaak lastig is aan te tonen in hoeverre een maatschappelijke verandering is toe te wijzen aan overheidsbeleid. Wat wel altijd kan, is leren, en in de verantwoordingscyclus is dat een basisbegrip. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) gaat voor het begrotings- en verantwoordingsproces sterk uit van de principes van *performance budgeting* (zie bijvoorbeeld OESO, 2019). Bij *performance budgeting* is het volgens de OESO bijvoorbeeld van groot belang dat de politiek en ambtelijke leiding uitstralen dat doeltreffendheid en doelmatigheid belangrijke waarden van verantwoording zijn (zie ook Sneller & Snels, 2022), maar ook dat de prestaties van het beleid en leren integraal onderdeel moeten zijn van het systeem en de cultuur. Vandaar ook dat de Operatie Inzicht in Kwaliteit vooral inzet op cultuurverandering.

Faber & Budding (2018) halen Bovens (2007) aan, die uitgaat van vier hoofddoelen van een overheidsbegroting:

1. democratische controle;
2. bestuurlijke integriteit;
3. bevordering van het lerend vermogen van de overheid;
4. verbetering en vergroting van de legitimiteit van het openbaar bestuur.

Het vierde doel vormt een som van de drie andere doelen, door verantwoording als een feedbackloop te zien. Faber & Budding (2018) zien nog een vijfde doel (‘komen tot doelmatige besluitvorming’), omdat doelmatigheid niet expliciet staat in de vier doelen van Bovens (2007). Daarbij valt het op dat besluitvorming strikt genomen beter bij begroten dan bij verantwoorden past. Het is bij elk doel overigens van belang dat die in balans. Zo kan te veel controle leiden tot bureaucratie, en focus op wat misgaat belemmert innovatie. Op eenzelfde manier vergroot een overmaat aan transparantie de kans op schandaalpolitiek, wat de legitimiteit verzwakt (Faber & Budding, 2018). Dat is ook wat Bovens *et al*. (2008) aangeven wanneer ze de *accountability paradox* bespreken: meer verantwoording geeft niet automatisch een betere overheid. In hetzelfde artikel komen drie perspectieven van verantwoording terug: democratisch, constitutioneel (machtsmisbruik voorkomen) en leren (door te verantwoorden over doeltreffendheid en doelmatigheid). Bovens *et al*. (2008) schetsen dat de drie perspectieven in balans moeten zijn. Deze balans kan per land door de tijd verschillen. Zie voor het leerperspectief het Evaluatiestelsel.

IPSAS

Bij verantwoorden komt de IPSAS in beeld, de International Public Sector Accounting Standards. De IPSAS (2014) bevat een raamwerk voor General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities (‘financiële rapportage voor algemeen gebruik door entiteiten in de publieke sector’). Dit raamwerk gaat in grote lijnen uit van een baten-lastenstelsel en geeft een ideaaltypische beschrijving van de onderdelen die een stelsel zou kunnen bevatten. Hoewel Nederland op onderdelen andere keuzes heeft gemaakt, geeft het raamwerk wel een goed overzicht dat kan dienen als toets op de CW 2016 en de doelenboom. De IPSAS Board (IPSASB) geeft ook nadrukkelijk aan dat niet alle informatie in één rapportage hoeft, maar dat er meer rapportagevormen mogelijk zijn. Zo hebben we in Nederland naast de departementale begrotingen en jaarverslagen diepgravender informatie over doeltreffendheid en doelmatigheid (en prestaties en maatschappelijke effecten) gekoppeld aan de beleids- en evaluatiecyclus.

Het raamwerk beschrijft bijvoorbeeld de doelen van financiële rapportage. De IPSASB noemt als de primaire functie van een overheid: ondersteuning bieden aan de brede welvaart van burgers. Omdat een overheid dat ook doet via belastingontvangsten, is het van belang dat die overheid daar verantwoording over aflegt. Wetgever en parlement zijn de primaire gebruikers van die verantwoordingsinformatie, als vertegenwoordiger van de belastingbetaler en ontvangers van rijksmiddelen. Die informatie moet afgestemd zijn op de behoefte van de gebruiker, die het moet aanwenden om beslissingen te nemen: over decharge bij de verantwoording, en allocatie en autorisatie rond de begroting.

Kaders en toetsingscriteria
De IPSASB geeft kaders voor wat die verantwoordingsinformatie moet bevatten. Daarbij gaat het over:
- financiële informatie;
- effectiviteit en efficiëntie;
- dekking voor de kosten;
- informatie over de prestaties.

Het gaat daarbij om vragen als: Zijn de doelen van dienstverlening, uitvoering en kosten behaald, en zijn de middelen goed beheerd? Bleven de uitgaven binnen het budget en binnen de regels? Hoe is de financiële positie? En hoe staat het met de bestendigheid van de dienstverlening en uitvoering op de lange termijn, bijvoorbeeld als het gaat om financiële en operationele capaciteit en kwetsbaarheden? Welke bronnen zijn beschikbaar om dit te ondersteunen? Hoe wendbaar is de overheid om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden?

De IPSASB geeft ook toetsingscriteria voor de kwaliteit van de informatie ('kwalitatieve karakteristieken'):
- de informatie moet *relevant* zijn: de informatie maakt het verschil, kan zaken bevestigen of voorspellen of beide;
- de informatie geeft een *getrouwe weergave*: de informatie komt overeen met de werkelijkheid, waarbij een afweging bestaat tussen compleet, neutraal en foutloos;
- er is aansluiting tussen de gepresenteerde informatie en de kennisbasis van de gebruiker, zodat de informatie *begrijpelijk* is. (Maar complexiteit is op zich geen reden om informatie niet op te nemen.);
- de informatie moet *tijdig* zijn, dus niet te oud, maar wel op tijd beschikbaar zijn voor de rapportage. Dit kan overigens ook een reden zijn om te kiezen voor een separate rapportage;
- de informatie is *vergelijkbaar*, bijvoorbeeld door consistente definities;
- de informatie is *verifieerbaar*, dus kan de getrouwheid van de weergave bevestigen.

De keuze voor informatie wordt beïnvloed door deze overwegingen:
- *Materialiteit*
  De informatie is materieel als weglaten de beslissing beïnvloedt. Dat kan inhoudelijk zijn of bijvoorbeeld op basis van de hoeveelheid. De gebruiker bepaalt mede of informatie materieel is.
- *Kosten-baten*
  Informatie geven kan geld kosten, een keuze voor het opnemen van informatie moet opwegen tegen de baten. Die baten kunnen overigens breder zijn dan alleen het doel van het rapport.
- *Balans*
  De bruikbaarheid van de informatie hangt af van de kwalitatieve karakteristieken in samenhang. Soms is er sprake van een afruil, bijvoorbeeld: de informatie is wel tijdig, maar net wat minder vergelijkbaar dan andere informatie die later komt.

Appreciatie
Bij de afweging over de balans tussen democratische, constitutionele en leerperspectieven kan deze evaluatie verkennen in hoeverre de balans voldoet. Hebben we voldoende zuurstof in het systeem? Voeren we de goede gesprekken? Zijn alle rijksambtenaren eigenlijk wel doordrongen van de verschillende belangen, voor zover we dat kunnen weten? Als we de IPSAS vergelijken met de CW (en lagere regelgeving), dan valt een aantal zaken op:

- De termen die ISPAS gebruikt om de kwaliteit van informatie te beschrijven komen in andere vormen terug in hoofdstuk 3 van de CW ('Begrotingsbeheer en financieel beheer: normering'), waarvan 3.6 en 3.7 nieuw waren in de CW 2016, zie tabel 1.

IPSAS	CW 2016 (inclusief MvT)	Artikel
Relevant	'wat relevant is, is een politieke afweging die in samenspraak tussen het kabinet en de Staten-Generaal tot stand komt'	3.7
Getrouwe weergave	Volledig	3.5
Begrijpelijk		
Tijdig	Tijdig	3.5
Vergelijkbaar	Consistentie, niet-strijdig met de andere informatie	3.7
Verifieerbaar	Betrouwbaar + ordelijk	3.6
	Betrouwbare totstandkoming	3.7
	Betrouwbaarheid (2001: deugdelijke weergave)	3.8
	Rechtmatigheid	3.8

Tabel 1: termen IPSAS, CW 2016 en bijbehorende artikelnummers

- Tabel 1 laat zien dat de meeste termen op een bepaalde manier terugkomen in de CW. De enige term die ontbreekt is begrijpelijkheid. De CW voegt daar nog rechtmatigheid aan toe, als een soort van metabegrip voor de feitelijke uitgaven: voldoen die aan de begrotingswet? In de Regeling RBV (bijvoorbeeld in 1.33b) komen diverse termen letterlijk terug, waaronder getrouwe weergave. Het valt op dat de CW niets zegt over begrijpelijkheid. Het kan zijn dat begrijpelijkheid te veel voor de hand ligt om te expliciteren.
- Wat verder opvalt is dat de regels en normen in duidelijke mate gelden voor de financiële rapportages in begrotingen en jaarverslagen. Maar in bijvoorbeeld de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022, die kaders geeft voor onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, komen de criteria niet specifiek terug. Wellicht zou de CW meer kwaliteitscriteria voor de onderliggende rapportage mogen bevatten?
- De IPSAS gaat voor de rapportage en informatie uit van de langere termijn, maar begrotingswetten gaan altijd uit van één begrotingsjaar (de begrotingsstaat, artikel 2.3). In de memorie van toelichting staan vervolgens wel meerjarige uitgaven, die in de ambtelijke praktijk ook de status krijgen van 'verkregen recht' (zie ook Van Hofwegen, 2022). Zo staat in artikel 2.3, vijfde lid CW dat wijzigingen door de Tweede Kamer wel een meerjarig karakter moeten hebben.

Financieel beheer

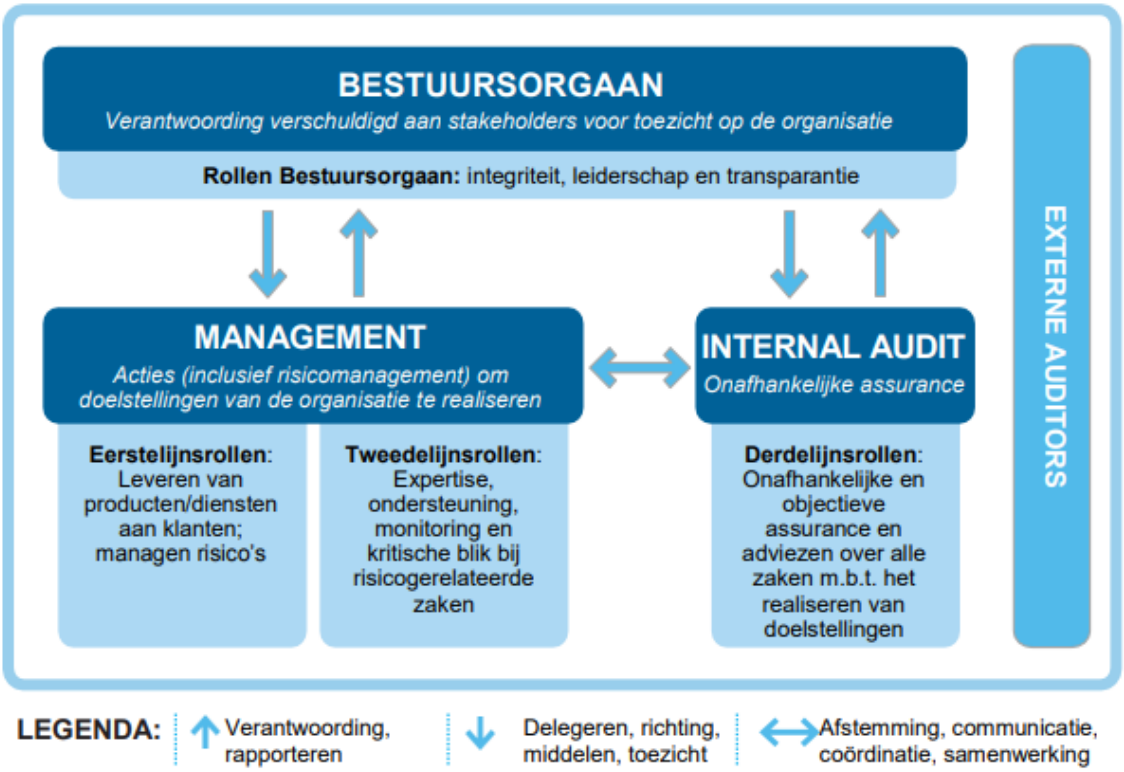
Als laatste van de hoofdonderwerpen van de CW kijken we naar financieel beheer in brede zin. Dat doen we met het Three Lines Model van het Institute of Internal Auditors (IIA). Het Three Lines Model is een update van het Three Lines of Defense Model. Het wordt ook wel *Three Lines of Responsibility* genoemd. Voor veel organisaties en functies is dit model een belangrijke leidraad bij het inrichten van de governance voor het beheersen van risico's: is de organisatie 'in control'? Dat is een vraag die ook speelt bij het Rijk en bij ministeries.

Three-Lines-Model

Het Three-Lines-Model heet zo omdat het drie lijnen onderscheidt die elk een eigen rol en verantwoordelijkheid hebben (zie figuur 4):

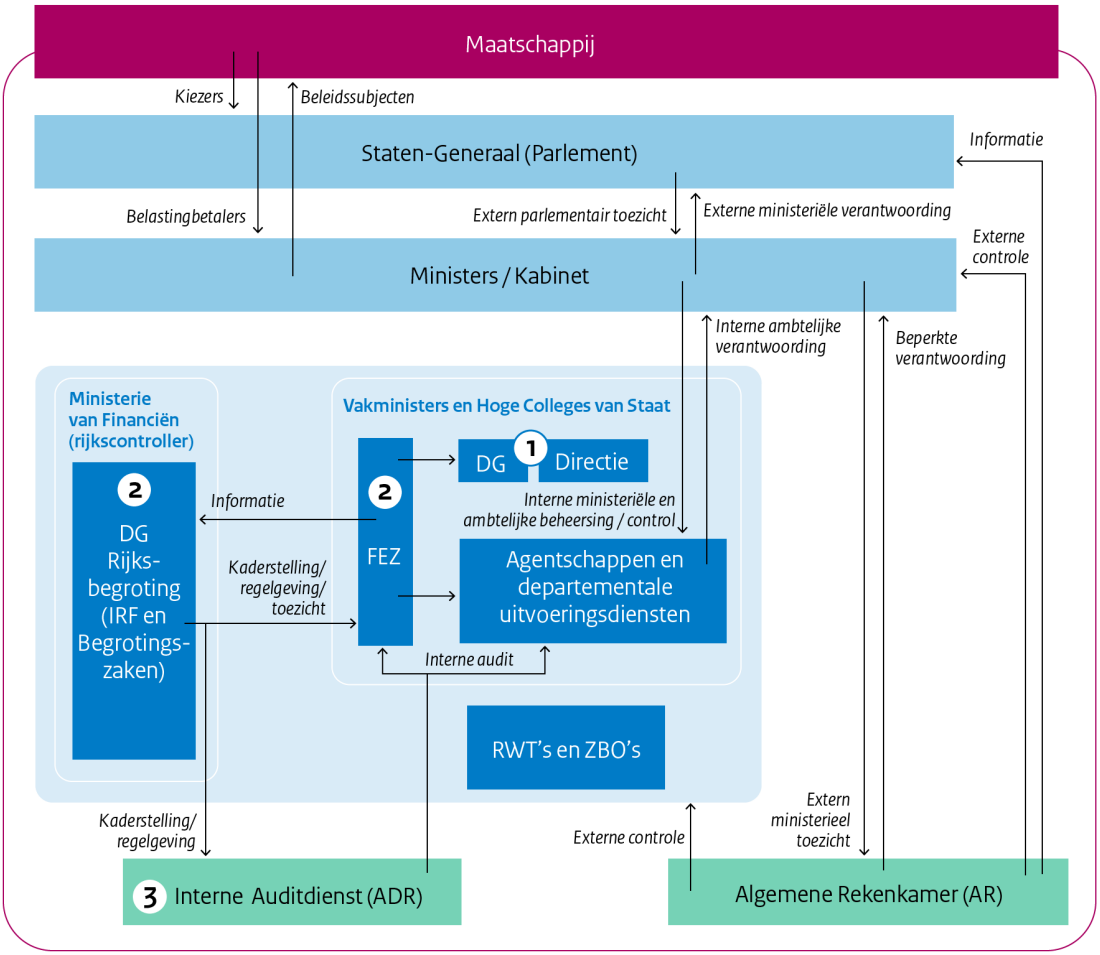
1. de rollen in de eerste lijn leveren producten of diensten aan opdrachtgevers van de organisatie en managen risico's;
2. de rollen in de tweede lijn zijn specialisten die bij risicomanagement assistentie verlenen aan de eerste lijn. Zij adviseren, ondersteunen, coördineren en bewaken;
3. de derde lijn is de interne audit die aan een bestuur onafhankelijke en objectieve zekerheid en adviezen geeft over of de governance en het risicomanagement toereikend en effectief zijn.

We kunnen het Three-Lines-Model ook toepassen op het beheer van het Rijk. Dat doen we in de onderdelen hierna. In figuur 5 staat het Three Lines uitgetekend.



Figuur 4: Three-lines-model (IIA, 2020)

Eerste lijn
De rollen van de eerste lijn zijn zelf verantwoordelijk voor de eigen processen. De directeur-generaal (DG)/Bestuursraad, beleidsdirecties en het management van de uitvoeringsorganisaties vallen onder de eerste lijn.



Figuur 5: Inrichting van het Rijk wat betreft besturing en beheersing

Tweede lijn

De tweede lijn ondersteunt, adviseert, coördineert en bewaakt of de eerste lijn zijn verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk neemt. De directies Financieel-Economische Zaken (FEZ), DG Rijksbegroting en overige financiële functies hebben een rol in zowel de eerste als de tweede lijn, maar vooral in de tweede lijn vanwege expertise, ondersteuning en onafhankelijke positie. De expertise van het financieel beheer en het begrotingsbeheer bij het Rijk is belegd bij de directies FEZ: de directeur FEZ ondersteunt als controller de ambtelijke leiding onder leiding van de secretaris-generaal (SG, de eerste lijn) bij de verantwoording en rapportage aan het bestuursorgaan (ministers, kabinet, parlement). De directeur FEZ is daarbij onafhankelijk en kan zo nodig de SG en de minister (bestuursorgaan) rechtstreeks informeren en adviseren (Besluit FEZ van het Rijk, artikel 6). Daarnaast is de tweede lijn op strategisch niveau ook belegd bij de minister van Financiën en namens hem of haar bij de DG Rijksbegroting. Het gaat om de centrale financiële coördinatie met regelgeving en kaderstelling en het toezicht daarop voor het hele Rijk.

De verantwoordelijkheden voor de eerste en tweede lijn staan in artikel 4.1 CW. Het Besluit FEZ van het Rijk is een verdere precisering van de tweedelijnsrol.

De derde lijn: de interne audit

De Auditdienst Rijk (ADR) voert de interne audits uit bij het Rijk. De ADR verstrekt aanvullende zekerheid over de financiële verantwoording en over de organisatie, op basis van de kaderstelling of regelgeving van de DG Rijksbegroting. De onafhankelijkheid van de interne audit van de verantwoordelijkheden van het management is cruciaal voor zijn objectiviteit, autoriteit en geloofwaardigheid. Deze onafhankelijkheid wordt tot stand gebracht door:

- verantwoording aan het bestuursorgaan;
- vrije toegang tot mensen, middelen en gegevens die nodig zijn om zijn werkzaamheden af te ronden;
- het onpartijdig en ongehinderd plannen en leveren van auditdiensten.

Hoewel de ADR onder het ministerie van Financiën valt, is geregeld dat de ADR onafhankelijk functioneert. In het Besluit Auditdienst Rijk zijn de bevoegdheden en taken benoemd. De wettelijke taken van de ADR zijn:

- de controle op de financiële en niet-financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen, zoals staat in artikel 1.1 en 2.31;
- het onderzoeken van het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiele bedrijfsvoering en van de administraties van het Rijk die daarvoor worden bijgehouden;
- het jaarlijks onderzoeken van de financiële verantwoordingsinformatie in het Financieel Jaarverslag van het Rijk, zoals staat in artikel 2.35;
- het onderzoeken van de centrale administratie van de schatkist van het Rijk, zoals staat in artikel 4.17;
- onderzoek uitvoeren naar grote projecten die de Tweede Kamer heeft aangewezen.

Bij de genoemde wettelijke taken toetst de ADR de normen op basis van hoofdstuk 3 van de CW, zoals de (financiële) rechtmatigheid, doelmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid van het begrotingsbeheer, financieel beheer, de financiële informatie en de totstandkoming van de beleidsinformatie in de departementale jaarverslagen. Het resultaat daarvan zijn de jaarlijkse rapporten van bevinding en de bijbehorende controleverklaring.

'De vierde lijn': externe auditors
In het Three Lines Model komen ook externe auditors voor, die we zouden kunnen beschouwen als een vierde lijn. De AR vervult die rol bij het Rijk. De AR onderzoekt of het Rijk publiek geld zinnig, zuinig en zorgvuldig uitgeeft. Zijn wettelijke taak is het controleren van de inkomsten en uitgaven van het Rijk en hierover op Verantwoordingsdag (de derde woensdag in mei) te rapporteren aan het parlement. De AR geeft jaarlijks een verklaring van goedkeuring af (artikel 105 van de Grondwet en artikel 7.14 CW) bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans die worden opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk (artikelen 2.35 en 2.38 CW). Op basis van het oordeel van de AR kan het parlement besluiten of het decharge verleent aan het kabinet. Naast het verantwoordingsonderzoek doet de AR ook onderzoek naar doelmatigheid. Zo kunnen Kamerleden bepalen of het beleid van een minister doeltreffend is. Hoofdstuk 7 van de CW is gewijd aan de AR.

COSO II-model
Een ander model dat de financiële functie veel gebruikt, is het COSO II-model of Enterprise Risk Management Framework (ERMF), dat is ontwikkeld door The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). Het biedt organisaties een uniform en gemeenschappelijk referentiekader voor het hele interne beheersingssysteem. Als een organisatie haar doelstellingen wil bereiken, dan moet ze omgaan met risico's en moet ze deze risico's proberen te beheersen. COSO beschrijft en definieert hiervoor de verschillende elementen van een intern beheersingssysteem. Het model geeft in de zogeheten *COSO-kubus* de directe relatie weer tussen:

- de doelstellingen van een organisatie;
- de beheersingscomponenten;
- de entiteiten of eenheden waarvoor de interne beheersing nodig is.

COSO identificeert de relaties tussen de ondernemingsrisico's en het interne beheersingssysteem. COSO gaat hierbij uit van de gedachte dat interne beheersing een proces is dat gericht is op het verkrijgen van een redelijke mate van zekerheid over het bereiken van doelen in deze categorieën:

- strategische doelstellingen (Strategic);
- effectiviteit en efficiëntie van bedrijfsprocessen (Operations);
- betrouwbaarheid van de (financiële) informatieverzorging (Reporting);
- naleving van relevante wet- en regelgeving (Compliance).

Appreciatie

- Risicomanagement staat niet expliciet in artikel 4.1 over de verantwoordelijkheden van de minister. Het staat wel in het Besluit FEZ van het Rijk (artikel 4) en de Regeling RBV geeft enkele aanwijzingen over risicoregelingen. Het is het overwegen waard om te onderzoeken of risicomanagement als verantwoordelijkheid van elke minister onderdeel moet zijn van de CW.

- In de praktijk lijken de eerste en de tweede lijn dichter bij elkaar te liggen dan de tweede en de derde lijn. Zolang de eerste lijn in control is en zijn taken uitvoert en verantwoordelijkheden neemt, en de derde lijn voldoende bezet is, hoeft dat niet erg te zijn. Met name de tweede lijn heeft echter behoefte aan een sterke aansturing en coördinatie, en ook aan onafhankelijkheid. Dat voorkomt dubbel werk en leidt eerder tot meerwaarde, en op die manier krijgt de tweede lijn een steviger positie tussen de andere lijnen (Budding *et al*., 2021). Deze evaluatie kan nagaan in hoeverre deze zaken op dit moment in orde zijn.
- In een veranderende samenleving veranderen ook de rollen van controllers en auditors, en moeten de tweede en derde lijn voldoende samenwerken om daar invulling aan te kunnen geven. Controllers zijn steeds meer regisseur van controlframeworks en systemen, en auditors moeten op de hoogte blijven van de ontwikkelingen en onderhoudsafspraken van die systemen (Arif & Molenkamp, 2011). De vraag is of de CW voldoende aanknopingspunten geeft voor een meer systemische en geautomatiseerde aanpak.

Aanvullende onderwerpen evaluatie

Bekeken vanuit de artikelen over begroten, verantwoorden en financieel beheer die we hiervoor beschreven, is er een aantal zaken die interessant voor de evaluatie van de CW kunnen zijn:

- meerjarigheid van begrotingsinformatie. De literatuur laat zien dat een jaarlijkse begrotingsinformatie niet altijd aansluit op de praktijk van de beleidscyclus en de rapportage van verantwoording;
- zero-base budgetteren;
- verwevenheid tussen de eerste- en tweedelijnscontrole;
- risicomanagement staat nu niet expliciet in artikel 4.1 over de verantwoordelijkheden van de minister.

2.3 Afbakening

We hebben een selectie gemaakt van de onderwerpen die we wel en niet behandelen. In deze paragraaf lichten we die afbakening toe. We hebben gekeken naar de artikelen in de CW 2016, en in het bijzonder de wijzigingen ten opzichte van de CW 2001. Verder keken we naar de omgeving en diverse raamwerken om de CW aan te toetsen.

De keuze om een onderwerp te behandelen in deze evaluatie hing onder meer af van de mate van complexiteit en de hoeveelheid discussie rondom dat onderwerp. Zo betrokken we bijvoorbeeld technische zaken niet in deze evaluatie als die in de laatste jaren geen onderwerp van discussie waren (zie ook de Kamerbrief over de opzet van deze evaluatie). De afbakening van de onderwerpen vond in afstemming met de begeleidingscommissie plaats. In subparagraaf 2.3.1 gaan we in op de onderwerpen die geen onderdeel zijn van deze evaluatie, en in subparagraaf 2.3.2 op de onderwerpen die dat wel zijn.

2.3.1 Onderwerpen die de evaluatie niet behandelt

Om de evaluatie deugdelijk uit te voeren, kunnen we een beperkt aantal onderwerpen behandelen. Dit zijn in eerste instantie de onderwerpen die volgen uit de modernisering van de CW in 2016. Daarnaast zijn er onderwerpen die de afgelopen jaren ter discussie hebben gestaan, of waarover de minister van Financiën voor deze evaluatie een toezegging heeft gedaan. Ook was er in de onderzoeksfase van deze evaluatie nog ruimte voor inventarisatie van relevante onderwerpen. De belangrijkste onderwerpen die we níét in deze evaluatie hebben betrokken, zijn:

- *Functioneren van de Algemene Rekenkamer (H7)*
  De evaluatie gaat over het functioneren van de CW, niet over het functioneren van de AR.
- *Onderwerpen waarvoor een apart traject loopt*
  Zoals staat in de Kamerbrief van 21 januari 2022 komen onderwerpen waarvoor al een separaat traject loopt in beginsel niet in aanmerking voor deze evaluatie. Dat geldt voor verschillende onderwerpen, zoals de Monitor brede welvaart, het verslaggevingsstelsel, Operatie Inzicht in Kwaliteit en de meerjarige voorjaarsnota. Bij een mogelijk wetgevingstraject en de daartoe aangekondigde hoofdlijnennotitie is het de bedoeling dat deze evaluatie en die andere evaluaties en trajecten weer bij elkaar komen.

- *Specifieke en technische onderwerpen*
  Een aantal onderwerpen is zo technisch, specifiek en/of afgebakend voor een selecte groep gebruikers, dat een brede evaluatie niet zinvol is. Waar nodig kunnen deze onderwerpen separaat met betrokkenen worden aangepakt. Dit gaat onder meer over schatkistbankieren, premiefinanciering en het beheer van publieke middelen buiten het Rijk. Over premiefinanciering verscheen tijdens de evaluatie ook een kamerbrief van de ministeries van Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport: Kamerbrief reactie op motie over deelplafonds zorg en sociale zekerheid | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.

2.3.2 Onderwerpen die de evaluatie wel behandelt

Artikel 10.1 van de CW schrijft een evaluatie over 'effecten van deze wet in de praktijk' voor. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de evaluatie zich (vooral) zou moeten richten op de vraag of de modernisering van de CW is geslaagd. Daarnaast heeft de minister op een zestal onderwerpen een toezegging gedaan deze te evalueren. Om deze reden betrekken we de onderwerpen die de laatste jaren discussie opleverden in deze evaluatie, evenals de toegezegde onderwerpen. Verder kwamen uit het vorige hoofdstuk onderwerpen op waarvan de vraag is in hoeverre ze in de CW (nader) vorm moeten krijgen. De onderwerpen die de evaluatie behandelt zijn daardoor in te delen in drie categorieën, die we hierna toelichten:

1. door de minister van Financiën toegezegd om te behandelen in de evaluatie;
2. modernisering van de Comptabiliteitswet;
3. onderwerpen top-down vanuit het stelsel.

Door de minister van Financiën toegezegd om te behandelen in de evaluatie

Een tweede categorie onderwerpen zijn de onderwerpen die de huidige minister van Financiën of haar ambtsvoorganger aan de Kamer heeft toegezegd om te behandelen in de evaluatie, namelijk:

- artikel 2.27 en meerdere vaste momenten van autorisatie – toegezegd in het Verantwoordingsdebat over het jaar 2021 | Tweede Kamer der Staten-Generaal. Hierbij komt ook de Veegbrief aan de orde (2.28);
- artikel 3.1 – toegezegd in de vervolgbrief van de opzet van de evaluatie CW, over de betrokkenheid van de Kamer;
- privaatrechtelijke overeenkomsten – voorhangprocedure artikel 4.7, naar aanleiding van de motie-Nijboer, 35830, nr. 11;
- rol van de minister van Financiën op het gebied van begrotingsbeheer en financieel beheer – toezegging naar aanleiding van discussie in het Wetgevingsoverleg jaarverslag Financiën 2020, 35830 IV, nr. 10;
- verplichtingen – toegezegd in debat over begroten en verantwoorden, 31865, nr. 11.

Fondsen - op verzoek van de Eerste Kamer heeft op 4 april 2023 een beleidsdebat in de Eerste Kamer plaatsgevonden over extra-budgettaire financiering (buiten de begroting om) via fondsen en andere initiatieven. Parlementsleden maken zich zorgen over de toename van het aantal fondsen en de complexiteit van de verschillende soorten fondsen. Hieruit volgde de toezegging dat de evaluatie van de Comptabiliteitswet 2016 ingaat op de fondsensystematiek.

Modernisering van de Comptabiliteitswet

De modernisering van de CW (het regelen van de wet op hoofdlijnen) had drie hoofddoelen:

1. de wet toegankelijker en leesbaarder (minder gedetailleerd) maken;
2. de wet minder onderhoudsgevoelig maken, zodat het minder vaak nodig zou zijn om hem aan te passen;
3. controle en regeldruk verminderen door deregulering.

Deze onderwerpen komen aan de orde om de gevolgen van de modernisering te onderzoeken:

- begrijpelijkheid en toegankelijkheid;
- begrippenlijst;
- regeldruk (doelmatigheid, lucht om het werk te kunnen doen);
- wijzigingen in de CW en in onderliggende regelgeving;
- de memorie van toelichting en de wet in algemene zin.

Onderwerpen rond het stelsel

De derde en laatste categorie bestaat uit onderwerpen waarover geen expliciete toezegging is gedaan, maar waarover wel discussie bestaat. In aanvulling op de doelenboom in 2.2.1, onderzochten we in 2.2.2 top-down welke doelen de CW verder kent door de drie hoofdonderwerpen begroten, verantwoorden en financieel beheer nader te beschrijven. Hieruit volgden deze relevante onderwerpen om te behandelen in deze evaluatie:

- risicomanagement;
- verwevenheid eerste- en tweedelijnscontrole;
- zero-base budgetteren;
- meerjarig budgetteren.

Uit de literatuur blijkt dat deze onderwerpen relevant zijn in de processen die de CW regelt, maar toch zijn ze niet eerder onderzocht in dit kader. In afstemming met de begeleidingscommissie is besloten deze onderwerpen een plek te geven in dit evaluatieonderzoek.

2.4 Onderzoeksvragen en aanpak

Tot slot van dit hoofdstuk beschrijven we in deze paragraaf de onderzoeksvragen per deelonderwerp, gevolgd door de aanpak van het onderzoek.

2.4.1 Deelvragen per onderwerp

Op basis van de afbakening in de vorige paragraaf, zijn er veertien onderwerpen die aan de orde komen in deze evaluatie. De hoofdvraag van de evaluatie is: Is de CW doeltreffend en doelmatig? In dit onderdeel geven we per onderwerp of wetsartikel de deelvragen weer. De deelvragen richten zich op de doeltreffendheid van het onderwerp. Het uitganspunt is dat doeltreffendheid en/of doelmatigheid van de verschillende onderwerpen gezamenlijk voldoende zegt over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de CW. Voor het verzamelen van data en het uitvoeren van het onderzoek richten we ons daarom op de werking in de praktijk en de ervaringen van gebruikers. Hoe we de data verzamelen staat in 2.4.2. Dit zijn de veertien onderwerpen die we behandelen in dit evaluatieonderzoek, geordend langs de thema's toegezegd, modernisering/wet en stelsel:

Toegezegd

1. *Artikel 2.27 (ISB's) en meerdere vaste momenten van autorisatie*
   Voor artikel 2.27 kijken we naar het aantal incidentele suppletoire begrotingen (ISB's), het gebruik van artikel 2.27 lid 2 en de autorisatiemomenten in het begrotingsproces. De deelvragen die we hierbij stellen zijn:
   a. in hoeverre waren de aantallen ISB's van de afgelopen jaren noodzakelijk?
   b. tot op welke hoogte moet de CW strengere voorwaarden stellen voor het gebruik van lid 2?
   c. in welke mate is het nodig dat de CW meer momenten creëert om begrotingsaanpassingen te doen?
   d. in welke mate vindt het informeren van de Staten-Generaal via de Veegbrief volledig en tijdig plaats?
2. *Artikel 3.1 (ex ante doelmatigheid en doeltreffendheid)*
   Om de werking van de regelgeving rondom ex ante beleidsonderzoek te onderzoeken, stellen we twee deelvragen:
   a. in hoeverre draagt artikel 3.1 bij aan een goede besteding en verdeling van middelen?
   b. in welke mate bevordert artikel 3.1 de evalueerbaarheid van beleid?
3. *De voorhangprocedure*
   De voorhangprocedure die is geregeld in artikel 4.7 nemen we mee in dit evaluatieonderzoek om te onderzoeken in welke mate artikel 4.7 voldoende betrokkenheid van het parlement biedt.
4. *Begrotingsfondsen*
   Om begrotingsfondsen op basis van artikel 2.11 CW te onderzoeken, kijken we naar de bestaande begrotingsfondsen en de begrotingsfondsen die in oprichting zijn. Leidend voor het onderzoek naar begrotingsfondsen zijn deze deelvragen:
   a. dragen de begrotingsfondsen volgens artikel 2.11 bij aan doelmatige sturing?

b. wat vinden de respondenten, geïnterviewden en de focusgroep van:
   - het specifiek oormerken van middelen en het doorschuiven hiervan naar het volgende jaar;
   - integrale afweging, het budgetrecht en het recht van amendement van de Tweede Kamer in relatie tot begrotingsfondsen;
   - de zichtbaarheid van een begrotingsfonds via een aparte begroting en het jaarverslag?

c. wat zijn de belangrijkste redenen om een begrotingsfonds op te richten?
d. hoe werken de begrotingsfondsen in de praktijk?

5. *De rol van het ministerie van Financiën in het begrotings- en financieel beheer*
   Na vragen over de verantwoordelijkheidsverdeling van ministers en specifiek de rol van de minister van Financiën in het wetgevingsoverleg over het jaarverslag van Financiën (Kamerstuk 35830-IX nr. 10) onderzoeken we in deze evaluatie in hoeverre de rol die de CW aan het ministerie van Financiën toebedeelt rond het financieel en begrotingsbeheer afdoende is.
6. *Verplichtingen*
   We onderzoeken:
   a. in hoeverre geeft de CW duidelijke voorschriften rond verplichtingen?
   b. in welke mate is de informatie over meerjarige verplichtingen voldoende?

Modernisering/wet

7. *Uitvoerbaarheid en regeldruk van de CW*
   Als gevolg van de modernisering van de CW is er een reden om te onderzoeken in welke mate de CW voldoende ruimte biedt voor een doelmatige en controleerbare uitvoering.
8. *De modernisering van de CW*
   Specifiek kijken we naar de begrijpelijkheid en toegankelijkheid van de CW en stellen we hierover deze deelvragen:
   a. maakt de onderwerpenstructuur de CW 2016 toegankelijk voor gebruikers?
   b. heeft de begrippenlijst bijgedragen aan de leesbaarheid van de CW 2016?
   c. in hoeverre heeft het formuleren van de CW 2016 in hoofdlijnen geleid tot minder wijzigingen?
9. *Bekendheid met de CW en het budgetrecht*
   Bij dit onderwerp staat de vraag centraal in hoeverre de ambtenaren die het aangaat bekend zijn met de CW en het budgetrecht.
10. *De memorie van toelichting*
    motiveert en verantwoordt de in de wet gemaakte keuzes en geeft daarbij aan welke afwegingen zijn gemaakt. Daarnaast geeft de memorie van toelichting uitleg over de desbetreffende regels voor de rechtspraktijk. De vraag die we in dit evaluatieonderzoek stellen, is in hoeverre de memorie van toelichting de nodige informatie geeft voor het praktische gebruik van de artikelen.

Stelsel

11. *Meerjarigheid van de begroting*
    Het onderwerp meerjarigheid hebben we meegenomen in deze evaluatie om te onderzoeken in welke mate er noodzaak is om meer in te zetten op meerjarig budgetteren en of, en zo ja hoe dit via de CW geborgd kan worden.
12. *Risicomanagement*
    Zoals we hiervoor hebben toegelicht, is risicomanagement interessant om te onderzoeken in het kader van de CW. De vraag die we stellen is in hoeverre er noodzaak is om risicomanagement rond bedrijfs- en beleidsvoering in de CW te formaliseren.
13. *Verwevenheid van de eerste en tweede lijn*
    We onderzoeken in hoeverre het wenselijk is voor de effectiviteit van de control dat de directie FEZ dicht bij het beleid betrokken is.
14. *Zero-base budgetteren*
    Bij dit onderwerp stellen we de vraag in hoeverre het begrotingsproces meer elementen van zero-base budgetteren zou moeten bevatten.

2.4.2 Aanpak van het evaluatieonderzoek

Het evaluatieonderzoek vond plaats met verschillende dataverzamelingsmethoden. Dat gebeurde in fasen, die we hierna introduceren. Hoofdstuk 3 gaat uitgebreid in op de methoden in fase 0 tot en met 3. Fase 4 komt samen met de resultaten van de analyses aan de orde in hoofdstuk 4.

Fase 0: bureauonderzoek

Waar mogelijk maakten we gebruik van feitelijke gegevens die we verkregen via bureauonderzoek. Dit was mogelijk voor:

- het gebruik van de Veegbrief (artikel 2.28);
- een overzicht van aantallen ISB's en een beroep op artikel 2.27;
- de wijzigingen van de CW 2016.

Zaken waarvoor aanvullend empirisch materiaal nodig was onderzochten we door gebruikte data te verzamelen bij de belanghebbenden van de CW (meer over de belanghebbenden in paragraaf 1.3). Van veel zaken is geen objectieve maatstaf te verkrijgen, daarom gebruiken we de gezamenlijke perceptie van respondenten als een benadering. Onderzoeksmethoden die we in drie stappen (fase 1-4) hebben ingezet, zijn:

- een vragenlijst uitzetten;
- interviews afnemen;
- belanghebbenden bijeenbrengen in een focusgroep.

Fase 1: vragenlijst

We toetsten bij belanghebbenden de doelen en de doeltreffendheid van het onderwerp met een vragenlijst in de vorm van een enquête. De uitkomsten van de vragenlijst hielpen om te bepalen wat werkt en wat niet (en wat een beetje). Ook gaf de vragenlijst veel ruimte voor respondenten om het waarom van hun antwoord toe te lichten. Daarnaast konden respondenten in de vragenlijst aangeven welke onderwerpen die niet in de vragenlijst aan de orde kwamen, belangrijk waren om verder te onderzoeken.

Fase 2/3: interviews en focusgroepen

Uit de vragenlijst kwam naar voren welke onderwerpen om nadere bestudering vragen, bijvoorbeeld zaken die goed werken of juist niet werken. Deze hebben we per onderwerp uitgewerkt in interviews, met vragen als: Hoe werkt het? Waarom werkt het (niet)? Waarom zou het (niet) in de CW moeten? Kunnen we er iets mee? Daarnaast gebruikten we focusgroepen om de vragen vanuit meerdere gezichtspunten in een groep te behandelen.

In fase 2/3 haalden we dus de standpunten van belanghebbenden op en deden we per onderwerp een SWOT-analyse om de uitkomsten te ordenen: Strengths (sterktes), Weaknesses (zwaktes), Opportunities (kansen) en Threats (bedreigingen).

Fase 4: analyse

De data die met het bureauonderzoek, de vragenlijst, interviews en focusgroepen zijn verzameld, hebben we vervolgens gebruikt om een analyse te maken per onderwerp. Een uitwerking van de onderwerpen komt samen met de resultaten van de analyses aan de orde in hoofdstuk 4. De evaluatie bevat dus een aantal onderwerpen die met verschillende methoden zijn onderzocht.

3. Methodiek en uitvoering

Dit hoofdstuk geeft een methodologische verantwoording van de evaluatie. In de evaluatie passen we vier methoden toe die achtereenvolgens in verschillende fasen zijn uitgevoerd: bureauonderzoek (fase 0), een vragenlijst (fase 1), interviews en focusgroepen (fase 2/3). Daarbij komt ook aan de orde dat de uitkomsten uit de vragenlijst mede hebben bepaald welke onderwerpen nadere uitdieping krijgen in de resultaten van interviews en focusgroepen.

3.1 Fase 0: bureauonderzoek

Een aantal onderwerpen die de CW 2016 regelt hebben tot mondelinge en schriftelijke discussie geleid. Er zijn objectieve data beschikbaar om te onderzoeken of deze zaken zo in de CW zijn geregeld, dat zij leiden tot een ordentelijk begrotingsproces. Het onderzoeksteam verzamelde data middels bureauonderzoek tot en met halverwege 2023.

Voor het aantal wijzigingen van de CW gaf de website wetten.overheid.nl onder de wetstechnische informatie een overzicht.

Voor een overzicht van de incidentele suppletoire begrotingen (ISB's) hebben we gebruikgemaakt van de cijfers die gepubliceerd zijn in het Financieel Jaarverslag van het Rijk en de website rijksfinancien.nl.

Voor het overzicht van de veegbrieven is op de website van de Tweede Kamer (tweedekamer.nl) en op officielebekendmakingen.nl gezocht op de termen *Veegbrief* en *overzicht van de mutaties na de Najaarsnota/2e suppletoire begrotingswet*.

3.2 Fase 1: vragenlijst

De vragenlijst bestaat uit de onderwerpen die we in paragraaf 2.3.2 hebben opgenoemd. Bij elk onderwerp hebben we een of meer vragen gesloten gesteld (Likertschaal), waarbij de respondent bij elke gesloten vraag de gelegenheid kreeg om met open vragen een toelichting te geven. In deze paragraaf lichten we de doelgroep toe en hoe het proces verliep. Tot slot kijken we naar de respons.

3.2.1 Doelgroep

De vragenlijst is in drie tranches uitgezet bij de belanghebbenden van de CW.

De eerste tranche ging naar financiële medewerkers van de departementen en van de Raad van State. We vroegen de directies Financieel-Economische Zaken (FEZ) bij de departementen om lijsten met namen en e-mailadressen van mensen bij hun departement die een financiële rol hebben. Bij het ministerie van Financiën is de vragenlijst verder naar de directies van het directoraat-generaal Rijksbegroting (de Inspectie der Rijksfinanciën en Begrotingszaken) verstuurd, en ook naar de Auditdienst Rijk (ADR) en de directie Juridische Zaken. De vragenlijst is naar acht personen van de Raad van State gegaan. Dat leverde in de eerste tranche een lijst op van 1.152 personen die een uitnodigingsmail met de vragenlijst hebben ontvangen. Zij kregen de vragenlijst op 2 augustus 2022 met als deadline 15 september 2022. De vragenlijst bleef daarna wel openstaan, waardoor een enkeling uit de eerste tranche de vragenlijst na de deadline heeft ingevuld. Deelnemers in de eerste tranche kregen drie keer een herinnering, ongeveer om de twee weken.

Het was vanwege het zomerreces niet goed mogelijk om de Eerste en Tweede Kamer in de eerste tranche mee te krijgen. De 150 leden van de Tweede Kamer die op 13 september 2022 op de website van de Tweede Kamer stonden, ontvingen de uitnodiging voor de vragenlijst in een tweede tranche op 15 september 2022, en kregen tot 3 oktober 2022 de tijd om die in te vullen. Ook vroegen we of medewerkers van de ondersteuning van de Tweede Kamer wilden meedoen (Griffie, Dienst Analyse en Onderzoek, fractiemedewerkers), wat nog vijftien deelnemers

opleverde. Zij ontvingen de vragenlijst op 22 september 2022 en kregen ook als deadline 3 oktober 2022. Deelnemers in de tweede tranche ontvingen één herinnering.

De vragenlijst is in afstemming met de griffie van de Commissie voor Financiën van de Eerste Kamer begin november 2022 in een derde tranche uitgezet naar leden en medewerkers van de Eerste Kamer. De vragenlijst is uitgezet bij veertien personen die bij de Eerste Kamer werken (Kamerleden, fractiemedewerkers en griffiemedewerkers). Dit liep gelijktijdig met het opzetten van de interviews en focusgroepen, maar mede door het geringe aantal respondenten vanuit de Eerste Kamer had dit weinig invloed op het vervolg. Met het ontvangen van de respons vanuit de Eerste Kamer kwam de eerste dataverzamelingsfase het vierde kwartaal van 2022 tot afronding.

3.2.2 Proces

De vragenlijst is opgezet in de vragenlijstsoftware van Qualtrix. Om de privacy te waarborgen zijn de e-mailadressen blind gekoppeld, wat wil zeggen dat de software op basis van nep-e-mailadressen unieke links creëerde. Die unieke links zijn vervolgens via Outlook verstuurd. Op deze manier was het nagenoeg onmogelijk om de respons te koppelen aan e-mailadressen. De e-mailadressen met unieke links zijn na afronding van de vragenlijst verwijderd. Aan het eind van de vragenlijst konden respondenten vanuit hun eigen e-mailprogramma aan het onderzoeksteam laten weten of ze beschikbaar zijn voor een interview (op het e-mailadres evaluatieCW2016@minfin.nl).

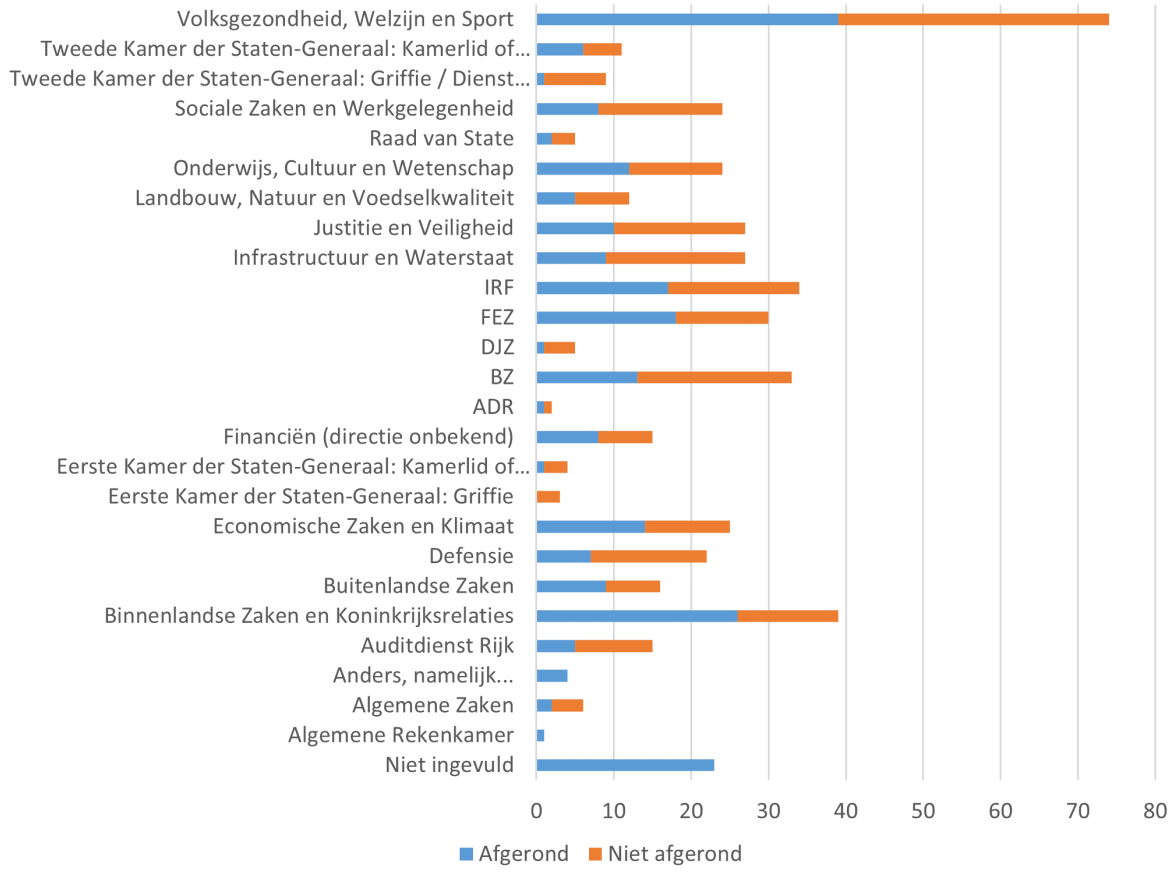
We hadden verwacht dat veel respondenten de vragenlijst ingewikkeld zouden vinden. Er zijn ook in de financiële functie relatief weinig mensen die precies weten wat de CW voorschrijft voor alle verschillende onderwerpen. Dat leverde het risico op dat respondenten halverwege zouden stoppen met invullen. Om ervoor te zorgen dat deze uitval zo goed mogelijk verspreid zou worden over de vragen, kregen de respondenten in een willekeurige volgorde zes inhoudelijke blokken aangeboden. Hierdoor vermeden we dat vragen in het begin meer respons zouden opleveren dan vragen aan het eind van de vragenlijst.

3.2.3 Respons

490 van de 1331 genodigden klikten op de link in de mail naar de vragenlijst, een brutorespons van bijna 37 procent. Ruim de helft van de respondenten (248, 51 procent) heeft de vragenlijst volledig afgerond, de overige zijn tussentijds gestopt. Van de respondenten die stopten, deden 179 dat na de eerste 20 procent van de vragen. Dit voltooiingspercentage van circa 50 procent is aan de lage kant, en laat vermoedelijk zien dat de onderwerpen uit de vragenlijst niet voor iedereen in de financiële functie relevant waren.

Vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) kwam het bericht dat de onderwerpen in de vragenlijst voor een aantal respondenten te complex waren om te kunnen afronden. Dat bleek ook uit de respons van dat ministerie, die op het moment van overleg achterliep bij het gemiddelde: 12 van 83 respondenten (14 procent) hadden de vragenlijst ingevuld. SZW liep daarmee achter op het gemiddelde (bijna 30 procent). SZW verzocht om dit hiaat te mogen invullen met een geïntegreerde respons vanuit de directie FEZ, wat we hebben gehonoreerd. De respons van SZW is in de analyse behandeld zoals de andere respons.

Figuur 6 laat de respons per organisatie zien, met een uitsplitsing naar volledig afgerond en niet volledig afgerond. Financiën is uitgesplitst naar de verschillende directies (FEZ, ADR, Begrotingszaken (BZ), Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) en directie Juridische Zaken (DJZ)). De hoge respons bij VWS en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat de vragenlijst daar breder is uitgestuurd dan naar alleen FEZ-medewerkers, wat bij het gros van de departementen gebeurde. Bij VWS en ook bij BZK werken relatief veel financiële medewerkers decentraal (niet bij FEZ).



Figuur 6: respons per organisatie

3.2 Uitvoering Fase 2/3: interviews en focusgroepen

Het doel van de vragenlijst was inzicht krijgen in hoe de belanghebbenden de praktische uitvoering ervaren van zaken die de CW regelt en eventuele knelpunten blootleggen. Op die manier achterhaalden we waar de huidige CW bijdraagt aan de gestelde doelen en waar meer inzicht in de complexiteit nodig was. In overleg met de begeleidingscommissie leidde de vragenlijstrespons tot een keuze voor een set onderwerpen die meer verdieping kregen in interviews en focusgroepen. De verantwoording hiervoor is terug te vinden in bijlage 1. De interviews en focusgroepen vonden in het eerste en tweede kwartaal van 2023 plaats.

Voor de artikelen 2.25 en 2.27 (Informatie en budgetrecht), 3.1 (Toets op de doelmatigheid en doeltreffendheid), 4.7 (Voorhangprocedure), en 2.11 (Begrotingsfondsen) hebben we interviews afgenomen, waarin we de complexe materie verder uitdiepten door de uitkomsten van de vragenlijst te toetsen bij experts en betrokkenen om knelpunten en oplossingsrichtingen te verkennen. Voor de onderwerpen in de artikelen 2.25 en 2.27, 3.1, 2.11, uitvoerbaarheid en meerjarig budgetteren hebben we een focusgroep samengesteld. Het doel van het bij elkaar brengen van de belanghebbenden op eenzelfde moment is het uitwisselen van belangen en zoeken naar een werkbaar midden, waarbij de betreffende bepalingen in de CW het algemeen belang nog beter kunnen dienen.

We selecteerden de deelnemers aan de interviews en focusgroepen op basis van hun expertise; dat deden we in nauwe afstemming met de begeleidingscommissie. Voor de selectie gebruikten we de lijst van respondenten die in de vragenlijst hadden aangegeven mee te willen doen aan vervolgonderzoek. Omdat die lijst niet voldeed om overal ter zake kundige respondenten te werven, kwamen ook veel respondenten uit het netwerk, en via via. Voor artikel 3.1 liep een samenwerking met de tussentijdse evaluatie van Beleidskeuzes Uitgelegd, en kregen leden van de

Tweede Kamer die ook lid zijn de Commissie Rijksuitgaven, integraal een uitnodiging. Tabel 2 bevat een overzicht van de interviews/focusgroepen.

Onderwerp	Interviews (aantal personen)	Focusgroep
2.27	2	10
3.1	17 (waarvan 10 Kamerleden)	7
4.7 Voorhangprocedure	8 (waarvan 1 Kamerlid)	
2.11 Begrotingsfondsen	18 (waarvan 1 Kamerlid)	7
Uitvoerbaarheid		9
Meerjarig budgetteren		6

Tabel 2: Onderwerpen en aantallen deelnemers bij de interviews en focusgroepen

De aanpak voor het opzetten van de interviews en focusgroepen was in grote lijnen gelijk. We maakten in afstemming met de begeleidingscommissie een opzet en een document met informatie voor de deelnemers. Centraal stond altijd het invullen van een SWOT-analyse, zodat we voor ieder onderwerp gestructureerd de voor- en nadelen voor de CW zelf en de omgeving van de CW op een rijtje konden zetten. Bij complexere onderwerpen, bijvoorbeeld de fondsen en de voorhangprocedure, kwamen ook inhoudelijker vragen en vragen rond ervaringen met het onderwerp aan bod. We maakten bij de focusgroepen en de interviews een verslag, dat we voorlegden aan de deelnemers en respondenten.

3.4 Aanpak voor de integratie van data

De dataset van het evaluatieproject bestond drie typen:
1. gegevens op basis van bureauonderzoek;
2. Likertschaaldata uit de vragenlijst;
3. kwalitatieve gegevens: de tekstuele data uit de open antwoorden op de vragenlijst en de interview- en focusgroepverslagen.

Om de kwalitatieve data met evaluatieteam zo gecontroleerd mogelijk te analyseren, baseerden we ons in het analysetraject zo veel mogelijk op een analyseplan dat gedurende een iteratief ontwikkeltraject vorm kreeg, en in twee stappen met de begeleidingscommissie werd afgestemd. Het doel van het analyseplan was om zo veel mogelijk overeenstemming te bereiken tussen de verschillende codeurs (betrouwbaarheid). Het plan bestond uit vier stappen, die we per onderwerp doorliepen:
1. In de tekstuele data wezen we aan relevante tekststukken een code of vlag toe. Dat kon zijn:
   - DT: doeltreffendheid van de CW;
   - DM: doelmatigheid, iets over de kosten om doeltreffend te zijn;
   - uitvoerbaarheid;
   - de verschillende SWOT-letters.

   Daarnaast kon het zijn dat gesprekken over het ene onderwerp waardevolle input opleverde voor een ander onderwerp. Ook was het voor een aantal onderwerpen relevant om antwoorden op specifieke vragen te coderen.
2. We voegden de tekstgegevens voor elk van de codes per bron samen in één document.
3. In een nieuw document kreeg elk onderwerp voor elk van de codes een samenvatting, door zo kernachtig mogelijk per code en per bron de respons samen te vatten.
4. In de rapportage, die ook de basis vormt voor deze evaluatie, kwam vervolgens terug:
   - een beschrijving van het onderwerp, met bijbehorend probleem of doel;
   - de belangrijkste vindingen per methode: wat de respondenten vinden;
   - een analyse van de verschillen en overeenkomsten per methode, en een SWOT-analyse;
   - conclusies: bereiken we de doelen van het onderdeel of niet? Wat is nodig om het beter te doen?

In aanloop naar de codeerfase zijn er twee oefencodeersessies geweest met alle codeurs. Die sessies waren bedoeld om het goede gesprek te voeren over verschillen en overeenstemmingen in de gebruikte codes en het gedane werk, om het analyseplan aan te scherpen en te bereiken dat de codeurs zo veel mogelijk dezelfde resultaten zouden hebben. Voorafgaand aan de sessies codeerden de codeurs individueel een deel van de data, opgeteld zo'n 2,3 procent (open vragen),

8,5 procent (interviewverslagen) en 20 procent (focusgroepverslagen) van de totale tekstdataset. Om de validiteit te versterken, waren de codeurs zo veel mogelijk dezelfde personen bij de interviews en focusgroepen van het onderwerp. De overeenstemming werd door de kwalitatieve aard nooit volledig, maar na de tweede sessie bestond de indruk dat het gros van de verbeteringen voldoende dicht bij elkaar lag. Daarom besloten we het beheersen van de betrouwbaarheid in de codeerfase te blijven betrekken, maar wel daadwerkelijk met de codeer- en analysefase te beginnen.

Tijdens het coderen vond een aantal codeersessies plaats om de voortgang en kwaliteit te bewaken. Daarnaast kreeg iedere analyse een controle door een andere codeur. De controle kon leiden tot aanvullingen of wijzigingen, na overleg tussen de eerste en tweede codeur.

In het volgende hoofdstuk staan de resultaten per onderwerp, aangevuld met een nadere omschrijving van het onderwerp en de kwesties die daarbij spelen.

4. Resultaten

In dit hoofdstuk werken we per onderwerp de resultaten uit. Als dat relevant is, geven we een uitgebreide beschrijving van het onderwerp en een nadere probleembeschrijving aan de hand van de doelen van het onderwerp.

De resultaten van de veertien onderwerpen die we in dit hoofdstuk presenteren zijn geordend naar de drie aanleidingen die we in paragraaf 2.4.1 hebben gepresenteerd: toegezegd, modernisering en de wet zelf en stelselgerelateerde onderwerpen. Tabel 3 geeft weer welke onderwerpen waar te vinden zijn. Daarnaast zijn onderwerpen zijn ook min of meer te relateren aan de doelenboom die we in 2.2.1 hebben voorgesteld.

Aanleiding	Onderwerp	Doelenboom	Vindplaats
Toegezegd (4.1)	Artikel 2.27, ISB's en meerdere vaste momenten van autorisatie	A.3	4.1.1
	Artikel 3.1 (ex ante doelmatigheid en doeltreffendheid)	B.2	4.1.2
	Voorhangprocedure in het kader van de CW	C.1.3	4.1.3
	Begrotingsfondsen	B	4.1.4
	Rol van het ministerie van Financiën in het begrotings- en financieel beheer	C.1	4.1.5
	Verplichtingen	B.4	4.1.6
Modernisering/wet (4.2)	Uitvoerbaarheid en regeldruk van de CW	A.5	4.2.1
	Modernisering van de CW	Meta wet	4.2.2
	Bekendheid met de CW en het budgetrecht	Meta wet	4.2.3
	Memorie van toelichting	Meta wet	4.2.4
Stelselgerelateerd (4.3)	Meerjarigheid van de begroting	B.4	4.3.1
	Risicomanagement	C.1.3	4.3.2
	Verwevenheid van de eerste en tweede lijn	C.1	4.3.3
	Zero-base budgetteren	A.1	4.3.4

Tabel 3: Vindplaats van de onderwerpen en hun relatie tot de doelenboom

Bij de onderwerpen gaan we waar relevant in op de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsonderdeel. Daarnaast presenteren we een SWOT-analyse op basis van de input die respondenten in de vragenlijst, interviews en focusgroepen gaven.

4.1 Toegezegde onderwerpen

In deze paragraaf geven we de resultaten van de toegezegde onderwerpen (zie paragraaf 2.4.1 voor een nadere toelichting), die in de volgende subparagrafen aan bod komen:

- artikel 2.27 en meerdere vaste momenten van autorisatie;
- artikel 3.1;
- de voorhangprocedure;
- begrotingsfondsen;
- Rol van het ministerie van Financiën in het begrotings- en financieel beheer;
- Verplichtingen.

4.1.1 Artikel 2.27, ISB's en meerdere vaste momenten van autorisatie

In deze subparagraaf kijken we naar het gebruik van artikel 2.27, tweede lid CW, het aantal incidentele suppletoire begrotingen (ISB's) en naar de autorisatiemomenten in het begrotingsproces.

Inleiding

De deelvragen die we bij dit onderwerp stellen zijn:

a. in hoeverre waren de aantallen ISB's van de afgelopen jaren noodzakelijk?
b. tot op welke hoogte moet de CW strengere voorwaarden stellen voor het gebruik van lid 2?
c. in welke mate is het nodig dat de CW meer momenten creëert om begrotingsaanpassingen te doen?
d. in welke mate vindt het informeren van de Staten-Generaal via de Veegbrief volledig en tijdig plaats?

Om deze vragen te beantwoorden, hebben we data verzameld met bureauonderzoek, open en gesloten vragen uit de vragenlijst, interviews en een focusgroep.
Voor ISB's zijn de artikelen 2.25, 2.26 en 2.27 van belang. Artikel 2.26 maakt het indienen van suppletoire begrotingsstaten mogelijk binnen het reguliere proces en incidentele basis. De artikelen 2.25 en 2.27 regelen de uitvoering van lopend en nieuw beleid in relatie tot de begrotingswetten en wijzigingen van begrotingswetten waarin de budgettaire gevolgen van het beleid zijn opgenomen.

Het parlementaire budgetrecht in de CW 2016 is met de introductie van de artikelen 2.25 en 2.27 anders vormgegeven ten opzichte van de oude situatie (zie box 4). Dit moest een versterking van het budgetrecht opleveren (zie de memorie van toelichting op de CW 2016). Artikel 2.25 gaat over de begrotingsstaten van de ontwerpbegroting en verving artikel 23 van de CW 2001. Artikel 2.27 gaat over de uitvoering van voorstellen van de wet over de suppletoire begrotingsstaten. Met name de combinatie van een (incidentele) suppletoire begrotingsstaat in combinatie met een beroep op artikel 2.27, tweede lid CW 2016 is sinds de coronapandemie veelvuldig voorgekomen.

Box 4: Wat regelt 2.27 in de CW 2016 ten opzichte van de CW 2001?

Het bekendste artikel uit de CW?
Vanaf de coronapandemie is artikel 2.27 wellicht het bekendste artikel uit de Comptabiliteitswet 2016 geworden. Maar wat regelt het artikel eigenlijk precies, en hoe verhoudt dat zich tot de oude situatie?

Oude situatie: vier-twaalfdenregeling
Artikel 23 van de CW 2001 bevatte de wettelijke procedure voor de situatie dat een begrotingswet niet vóór 1 januari van het jaar waarvoor de begroting geldt door de beide Kamers van de Staten-Generaal zou worden aangenomen – de zogenoemde *vier-twaalfdenregeling*. Deze regeling hield in dat de regering gemachtigd was voor 'het gaande houden van de dienst' verplichtingen aan te gaan tot het vier twaalfde deel van de geautoriseerde verplichtingenbedragen op de begrotingsartikelen uit de voorafgaande begroting. Zo nodig kon in overeenstemming met de minister van Financiën tot meer dan het vier twaalfde deel worden aangegaan. De implicatie dat nieuw beleid niet in uitvoering mag worden genomen is geëxpliciteerd in de CW 2016. De vier-twaalfdenregeling gaat over ontwerpbegrotingen; voor suppletoire begrotingswetten was in de CW 2001 niets geregeld.

Huidige situatie: expliciet onderscheid tussen lopend en nieuw beleid
Het parlementaire budgetrecht heeft in de CW 2016 ten opzichte van de oude situatie met de introductie van de artikelen 2.25 en 2.27 een andere vorm gekregen, wat het budgetrecht moest versterken. Artikel 2.25 gaat over de begrotingsstaten van de ontwerpbegroting en vervangt artikel 23 van de CW 2001. Artikel 2.27 is in de CW 2016 geïntroduceerd, en gaat over de uitvoering van voorstellen van de wet over de suppletoire begrotingsstaten. Hierover was in de CW 2001 niets opgenomen.

Artikel 2.25, eerste lid, houdt rekening met de situatie dat een begrotingswet (nog) niet op 1 januari van het jaar waarop de begrotingswet betrekking heeft, in werking is getreden. De ministers mogen in dat geval met terughoudendheid *lopend beleid* uit die begrotingen uitvoeren. Met *lopend beleid* wordt beleid bedoeld dat de Staten-Generaal al hebben geaccordeerd met de begroting van het voorafgaande jaar of waarover de Staten-Generaal al zijn geïnformeerd.

Daarnaast is in het tweede lid expliciet een algemene lijn toegevoegd voor *nieuw beleid*. Het tweede lid stelt dat nieuw beleid dat in de begroting is voorzien niet mag worden uitgevoerd in afwachting van de inwerkingtreding van de begrotingswetten. Tot *nieuw beleid* wordt gerekend het nemen van nieuwe maatregelen of besluiten met financiële consequenties waarover de

Staten-Generaal nog niet zijn geïnformeerd. Dat is bijvoorbeeld als er daarover nog niet met de Staten-Generaal is overlegd of omdat de Staten-Generaal als medewetgever daarmee nog niet hebben ingestemd. Deze regel beoogde een versterking van het budgetrecht. In uitzonderingsgevallen kan het voorkomen dat de verantwoordelijke minister van oordeel is dat uitstel van het uitvoeren van nieuw beleid dat in de begroting is voorzien, niet in het belang is van het Rijk. De tenzij-clausule die in dit lid is opgenomen biedt ruimte om de uitvoering van dat beleid vóór de formele inwerkingtreding van de begrotingswet in gang te zetten. Daarbij gelden twee voorwaarden:

- er is een spoedeisend belang: uitstel van de uitvoering van het nieuwe beleid is niet in het belang van het Rijk;
- de betrokken minister heeft daarover vooraf de Staten-Generaal geïnformeerd.

De leden in artikel 2.27 voorzien voor de suppletoire begrotingen in eenzelfde procedure over het uitvoeren van (wijzigingen in) lopend beleid en van nieuw beleid. Aanvullend heeft op 11 juli 2023 het parlement een amendement op de CW van het lid Heinen aangenomen. Hiermee is de CW zo aangepast dat bij een beroep op artikel 2.27, tweede lid, CW een oordeel van het parlement nodig is dat zij deugdelijk zijn geïnformeerd over het beroep op de tenzij-clausule. Na dit oordeel mag de betreffende minister overgaan tot uitvoering van beleid.

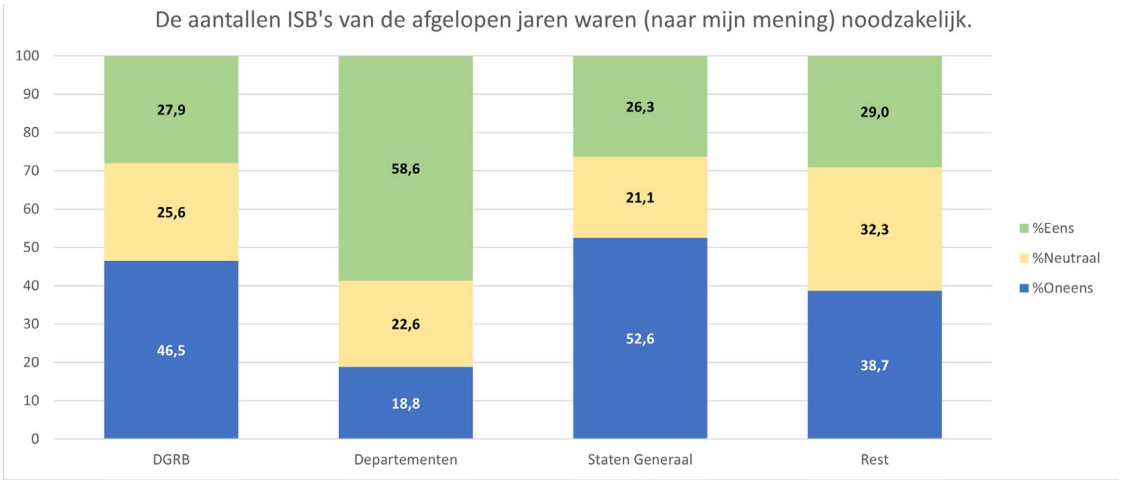
De discussie gaat vaak over artikel 2.27 en niet over artikel 2.25. Dat is begrijpelijk, omdat er in beginsel voldoende tijd is voor de parlementaire behandeling van ingediende ontwerpbegroting tot het moment waarop deze van kracht moet zijn, namelijk van Prinsjesdag tot 1 januari van het begrotingsjaar. Voor (incidentele) suppletoire begrotingen geldt dat het moment waarop het aangaan van verplichtingen of het doen van uitgaven noodzakelijk is, meestal veel dichter op het moment van indienen ligt. In sommige gevallen is er zelfs een directe spanning tussen het zo snel mogelijk uitvoeren van beleid en het volgen van het parlementaire proces. Met andere woorden: de noodzaak tot een beroep op de uitzonderingsgronden is in de regel aanmerkelijk groter bij suppletoire begrotingsstaten dan bij de begrotingsstaten van de ontwerpbegroting.

De formulering van de artikelen 2.25 en 2.27 heeft gevolgen voor het moment waarop departementen na de reguliere begrotingsmomenten kunnen handelen. Het verklaart deels de toenemende aandacht voor snelle parlementaire behandeling en mogelijke extra begrotingsmomenten. De tweede suppletoire begrotingen die bij de Najaarsnota horen (uiterlijk 1 december) komen erg laat in het jaar als de wet naar de letter wordt gevolgd. Mede daarom is vanaf 2023 een aanvullende ronde suppletoire begrotingen voorzien op Prinsjesdag. Hiermee wordt het gat tussen de eerste en de tweede suppletoire begroting overbrugd.

Resultaten

Aantal ISB's

Om de eerste deelvraag 'In hoeverre waren de aantallen ISB's van de afgelopen jaren noodzakelijk?' te beantwoorden, hebben we respondenten in de vragenlijst een stelling voorgelegd: 'de aantallen ISB's van de afgelopen jaren waren (naar mijn mening) noodzakelijk. De meningen van de respondenten lopen uiteen (zie figuur 7). Respondenten vanuit departementen onderschrijven de stelling in meerderheid (bijna 60 procent). Voor respondenten vanuit DG Rijksbegroting en de Staten-Generaal is dat beeld anders: slechts iets meer dan een kwart vindt de aantallen noodzakelijk. Bijna de helft van de respondenten DGRB en meer dan de helft van de respondenten bij de Staten-Generaal is van mening dat de aantallen ISB's niet noodzakelijk waren. Voor de overige respondenten is geen duidelijke richting zichtbaar; de respons is ongeveer gelijk verdeeld over de mogelijke antwoorden. Hier is dus een onderscheid te zien in de houding van DGRB en de Staten-Generaal over de aantallen ISB's, ten opzichte van de andere groepen. Dit evaluatieonderzoek heeft zich verder niet specifiek gericht op het normatieve karakter van de noodzaak van ISB's. Deze vraag vergt namelijk een politiek oordeel.



Figuur 7: respons Likertschaal over noodzakelijk aantallen ISB's

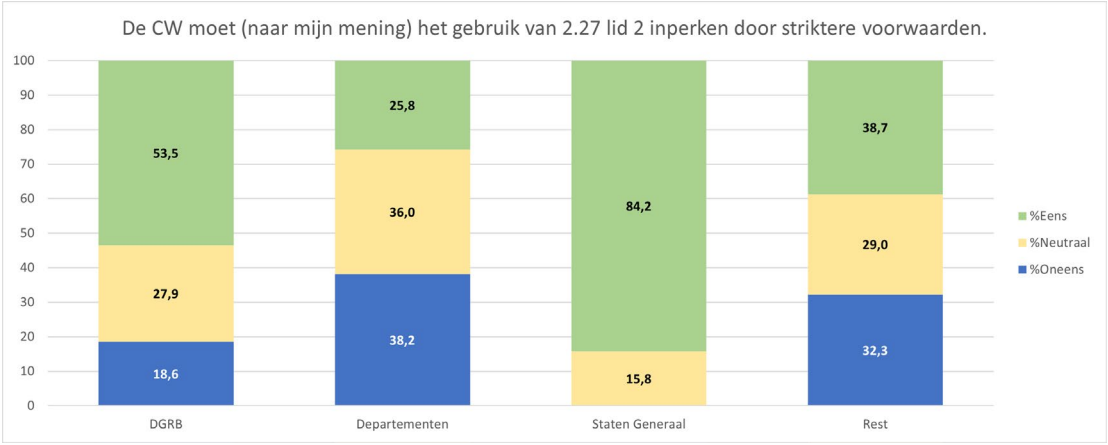
Om inzicht te geven in de aantallen ISB's geven we in tabel 4 een overzicht van de jaren 2018 tot en met midden 2023. Let wel: de tabel bevat alleen de aantallen ISB's en geen nota's van wijzigingen op ISB's. De tabel laat zien dat het aantal ingediende ISB's in de jaren 2020 en 2021 sterk toenam, dat kwam grotendeels door wetsvoorstellen rond coronamaatregelen. In de jaren daarna zijn er veel ISB's ingediend die samenhangen met de oorlog in Oekraïne en de energiecrisis. In de eerste helft van 2023 is het aantal ISB's sterk gedaald.

Begrotingsjaar	**Aantal ISB's**	**Met beroep op CW 2.27, tweede lid**	**Onderwerp**
2023 (t/m 16 juni 2023)	7	2	Diverse onderwerpen, waaronder drie ISB's met betrekking tot de oorlog in Oekraïne.
2022	51	43	Diverse onderwerpen, waaronder de oorlog in Oekraïne en de energiecrisis
2021	63	59	Coronamaatregelen, compensatie Groningen en herstel toeslagen
2020	46	39	Coronamaatregelen
2019	5		Urgenda, aankoop aandelen Air France- KLM (AFKL)
2018	11		Klimaatenveloppe en wederopbouw bovenwindse eilanden
2017	0		-
2016	1		Garantie single resolution board
2015	1		Aanschaf Rembrandt

Tabel 4: aantallen ISB's inclusief beroep op artikel 2.27 lid twee sinds 1 januari 2018

Gebruik van artikel 2.27 lid 2

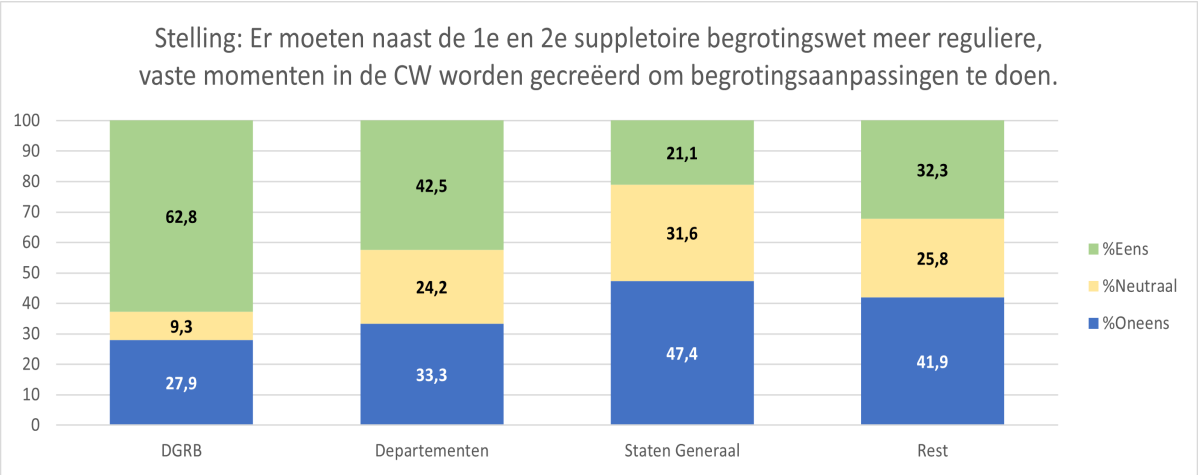
De tweede stelling die aan respondenten voorlag was dat de CW het gebruik van artikel 2.27, tweede lid moet inperken door striktere voorwaarden. De respons op deze vraag staat in figuur 8. De meningen van de groepen respondenten zijn ook hier verdeeld. Respondenten van departementen reageren in meerderheid neutraal of negatief op de stelling. Van deze groep vindt ongeveer een kwart striktere voorwaarden een goed idee. Ook hier geldt dat respondenten van DGRB voor iets meer dan de helft voorstander is van striktere voorwaarden. Voor respondenten van de Staten-Generaal is dit beeld nog duidelijker: ruim 80 procent ondersteunt de stelling. De rest is neutraal; er waren geen respondenten vanuit de Staten-Generaal die het oneens waren met de stelling. Voor de overige respondenten is wederom geen duidelijke richting zichtbaar.



Figuur 8: respons Likertschaal over striktere voorwaarden voor gebruik 2.27, tweede lid, CW 2016

Begrotingsmomenten

De derde deelvraag gaat over het aantal vaste begrotingsmomenten. Ook hier zijn de groepen respondenten verdeeld (zie figuur 9). De respons vanuit DGRB en de Staten-Generaal is het meest duidelijk. Van de DGRB-respondenten vindt ruim 60 procent meer vaste momenten een goed idee. Van de respondenten van de Staten-Generaal is dit iets meer dan 20 procent. Bijna de helft van de Staten-Generaal vindt meer reguliere momenten geen goed idee. Van de departementen en van de overige respondenten is de respons minder duidelijk. De respons laat zien dat respondenten bij departementen een lichte voorkeur lijken te hebben voor meer reguliere momenten. Voor de groep overige respondenten lijkt dit omgekeerd. Voor zowel departementen als overige respondenten zijn de onderlinge verschillen niet groot. Inmiddels is vanaf Prinsjesdag 2023 een extra formeel moment ingebouwd. Vanaf dat moment worden de budgettaire besluiten voor het lopende jaar die voorheen in de memories van toelichting op de ontwerpbegrotingen werden opgenomen (informatierecht) ook geformaliseerd in een begrotingswet voor het lopende jaar (budgetrecht). Deze extra stap in het reguliere begrotingsproces was nog niet bekend toen de enquête werd gehouden. De uitkomsten zouden daarom anders kunnen zijn als we de vraag nogmaals zouden stellen.



Figuur 9: respons op de stelling over meer reguliere vaste momenten

Naast de gesloten vragen bevatte de evaluatie ook open vragen. Daarnaast is er respons opgehaald via een interview en een focusgroep. Op basis van de open vragen, het interview en de focusgroep is een SWOT-analyse gemaakt (zie tabel 5). Een aantal punten uit de SWOT-analyse staat onderling op gespannen voet. Zo stellen een aantal respondenten dat de huidige wet met twee vaste momenten voldoet. Daar staat tegenover dat een ander deel van de respondenten juist meer momenten voor begrotingsaanpassingen voorstelt. Dit komt overeen met het beeld uit de Likertschaal. De huidige wet is op zichzelf duidelijk en biedt ruimte voor uitzonderingen. Tegelijkertijd sluiten de twee reguliere bijstelmomenten niet aan op de praktijk van de laatste

jaren, met veel ISB's en beroepen op 2.27, tweede lid. Daarbij merken enkele respondenten op dat de laatste jaren mogelijk niet representatief zijn voor de structurele situatie vanwege de opeenvolgende crises. Verder wijzen respondenten die kritisch zijn over extra reguliere momenten erop dat er gevolgen zijn voor de integrale besluitvorming, onrust en werklast.

	Behulpzaam	**Schadelijk**
Binnen de CW zelf	*Sterktes*	*Zwaktes*
	• De huidige wet biedt twee vaste bijstelmomenten en een open norm om te kunnen inspelen op onvoorziene omstandigheden. • Een deel van de respondenten acht dit voldoende, maar wijst op een zorgvuldige toepassing.	• Een deel van de respondenten merkt op dat het tweetal reguliere aanpassingsmomenten te laag is. • Niet objectief toetsbaar wanneer een incidentele begroting of een beroep op artikel 2.27, tweede lid noodzakelijk is. • Ook merken respondenten op dat het onderscheid tussen lopend en nieuw beleid onvoldoende is afgebakend.
In de omgeving van de CW	*Kansen*	*Bedreigingen*
	• Respondenten doen verschillende suggesties voor verbetering: – doorlooptijd parlement versnellen; – meer reguliere budgettaire momenten; – meer inkadering voor gebruik van de uitzonderingsmogelijkheden; – meer flexibiliteit inbouwen, zodat begrotingsaanpassing minder nodig is; – meer duidelijkheid creëren over nieuw en lopend beleid.	• Respondenten zien een risico van meer extra werk en onrust als gevolg van meer reguliere momenten. • Extra reguliere momenten zetten volgens respondenten druk op integrale besluitvorming van het kabinet.

Tabel 5 SWOT-analyse vragenlijst, interview en focusgroep

Een deel van de respondenten stelt voor om het gebruik van uitzonderingsmogelijkheden meer in te kaderen. Daarbij worden verschillende aspecten benoemd, zoals het formuleren van spoedeisendheid, belang van het Rijk, een formele toets voorafgaand aan indiening bij het parlement en aansluiting bij de motie-Heinen die ten tijde van de enquête al bekend was. De motie Heinen beoogt het budgetrecht te versterken door niet alleen als voorwaarde in de wet op te nemen dat de Kamers geïnformeerd worden over het belang van het Rijk bij een beroep op artikel 2.27, tweede lid CW, maar dat de Kamers zich ook geïnformeerd achten. Tot de gewenste wetswijziging vraagt de motie tot die tijd in de geest van de motie te handelen. In dat kader zijn met het parlement informatieafspraken gemaakt, zodat in voorkomende gevallen voldoende informatie beschikbaar is om het oordeel van de minister die het aangaat te kunnen beoordelen. Op 11 juli 2023 heeft het parlement een amendement op de CW van het lid Heinen aangenomen. Het amendement regelt dat bij een beroep op artikel 2.27, tweede lid, een onverwijld oordeel van het parlement nodig is dat zij deugdelijk zijn geïnformeerd. Daarmee is verdere inkadering een feit. Het amendement heeft geen gevolgen voor artikel 2.25.

Over de wenselijkheid van verdere inkadering is informatie beschikbaar uit de gesloten vragen (figuur 8). Daaruit blijkt dat met name respondenten vanuit de Staten-Generaal en DGRB verdere inkadering voorstaan. De respons vanuit departementen is eerder negatief dan positief over verdere inkadering. In de open vragen lijken respondenten die geen voorstander zijn van verdere inkadering eerder oplossingen te zien in meer duidelijkheid over de toepassing van de uitzonderingsgronden, beter toezicht en meer flexibiliteit. Wat betreft flexibiliteit suggereren zij bijvoorbeeld constructies waarbij hogere uitgaven tot een zeker percentage boven op het geautoriseerde bedrag zijn toegestaan. Ten opzichte van de situatie ten tijde van de enquête is de flexibiliteit met het amendement-Heinen afgenomen.

Verder delen de respondenten breed dat het zou helpen als de doorlooptijd van de parlementaire behandeling zou worden versneld. Ook bestaat er onder een aanzienlijk deel van hen onduidelijkheid over de begrippen *lopend beleid* en *nieuw beleid*. Dit is relevant, omdat de wet in de artikelen 2.25 en 2.27 van de CW onderscheid maakt in de te volgen procedure voor het parlement voor lopend en nieuw beleid.

Gebruik van de Veegbrief

Bij het informeren van de Staten-Generaal over *nieuw beleid* bestaat er verwarring over het bestaan en de toepassing van de Veegbrief. Artikel 2.28 stelt dat ministers uiterlijk drie dagen voor de aanvang van het kerstreces van de Tweede Kamer de zogeheten *Veegbrief* naar de Eerste en de Tweede Kamer sturen. De Veegbrief bevat een overzicht van majeure wijzigingen in de uitgaven, verplichtingen en de ontvangsten van het begrotingsjaar, die niet opgenomen konden worden in de tweede suppletoire begroting. Op de vraag in deze evaluatie *welke artikelen extra aandacht nodig hebben* geven achttien respondenten aan de Veegbrief een belangrijk onderwerp te vinden voor deze evaluatie. Daarom hebben we extra informatie verzameld over de Veegbrief en het gebruik hiervan.

Naar aanleiding van het amendement-Ronnes (Kamerstuk 34426, nr. 24, bij de behandeling van de CW 2016) is artikel 2.28 toegevoegd aan de CW 2016. Het is de laatste mogelijkheid om wijzigingen in het huidige begrotingsjaar ter informatie aan de Staten-Generaal voor te leggen. De Veegbrief moet alle *beleidsmatige* mutaties bevatten groter of gelijk aan € 5 miljoen die op dat moment bekend zijn of geacht te moeten zijn en die worden verwerkt in de slotverschillen. Als de mutaties niet schriftelijk worden gemeld, kan de verplichting of uitgave als onrechtmatig verklaard worden door de controleurs (uit de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften (RBV)). Voor de wijziging van de CW werd de bepaling al in de RBV geregeld, maar deze is op verzoek van de Tweede Kamer ook in de nieuwe Comptabiliteitswet vastgelegd.

Respondenten vragen voornamelijk extra aandacht voor het onderwerp vanwege onduidelijkheid over wat er in de Veegbrief moet staat (technisch versus beleidsmatig) en het gevolg voor onrechtmatigheden als dit niet goed wordt uitgevoerd. Ook wordt er getwijfeld aan de zinnigheid en hebben respondenten het idee dat de Tweede Kamer deze brieven niet leest. Daarnaast benadrukt een aantal respondenten dat het bestaan van de Veegbrief niet in lijn is met artikel 2.27 en dit tot extra verwarring leidt. Er zijn suggesties om de Veegbrief af te schaffen en de nadruk op de Najaarsnota te laten.

Eén respondent kaart de volledigheid van de brieven aan en stelt dat er na het verplichte moment van verzending toch nog overschrijdingen optreden. Volgens deze respondent is de Veegbrief vaak ook niet volledig: 'kortom statusloos, terwijl de AR het zwaar aanrekent als er iets na Veegbrief gebeurt'. Het klopt dat de Veegbrieven niet altijd volledig zijn. De AR rapporteert hierover jaarlijks in de Staat van de Rijksverantwoording. In tabel 6 geven we een overzicht van de bedragen aan beleidsmatige mutaties die niet in een Veegbrief gemeld zijn. In 2020 en 2021 heeft de AR een bijzonder hoog bedrag aan niet-gemelde mutaties vastgesteld, in verband met het niet tijdig en volledig indienen van de Veegbrief. Dit is grotendeels vanwege de coronacrisis. In 2022 is het bedrag aan niet-gemelde mutaties aanzienlijk gedaald.

Uit de respons blijkt dat de Veegbrief veel werk kan opleveren en dat de toetsing van de AR als streng kan worden ervaren. Echter, met het bestaan van de Veegbrief wordt een versterking van het budgetrecht beoogd. Met het budgetrecht als één van de hoofddoelen van de CW 2016, is het belangrijk dat het informeren van de Kamer volledig en tijdig gebeurt. Echter, de data over het gebruik van de veegbrief van de afgelopen vijf jaar biedt niet genoeg zinvolle informatie om te kunnen oordelen over de werking van de veegbrief. Dit is deels vanwege de coronacrisis die het begrotingsproces heeft beïnvloed. Ook blijft de vraag of het budgetrecht niet al voldoende is geborgd via artikel 2.27 en wat de materiële aanvullende waarde van de veegbrief is.

Jaar	Bedrag aan niet-gemelde beleidsmatige mutaties	Toelichting
2018	€ 439 miljoen	Geconstateerd bij de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Financiën.
2019*	€ 240 miljoen	Bij deze niet gemelde slotverschillen fouten bij het ministerie van OCW van in totaal € 154 miljoen. Ook hierom heeft de AR het ministerie van OCW een onvolkomenheid in het begrotingsbeheer toegekend.
2020	€ 1,8 miljard	Het niet (tijdig) melden is voornamelijk geconstateerd bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het ministerie van Financiën (totaal € 1,7 miljard). Die bedragen zijn overigens al onrechtmatig op grond van het niet vooraf informeren van het parlement over nieuw beleid (zie paragraaf 1.1.2).
2021	€ 1,6 miljard	Geconstateerd bij de ministers van Defensie (Defensiematerieelbegrotingsfonds), BZK en VWS. De niet-gemelde beleidsmatige mutatie van € 0,2 miljard door de minister van VWS was overigens al onrechtmatig op grond van het niet vooraf informeren van het parlement over nieuw beleid.
2022	€ 208,8 miljoen	De grootste onrechtmatige overschrijdingen over 2022 zijn geconstateerd bij de ministers van Justitie en Veiligheid (JenV, € 67 miljoen), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV, € 43 miljoen), Buitenlandse Zaken (BuZa) en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS, samen € 76 miljoen). Een daling (2021: € 1,6 miljard) van onrechtmatige budgetoverschrijdingen is in 2022 zichtbaar. Dit komt vooral doordat ministeries op tijd hebben ingespeeld op het ontstaan van overschrijdingen en de Kamers hierover actief hebben geïnformeerd via de veegbrieven.

Tabel 6: niet (tijdig) gemelde slotverschillen in de jaren 2018 tot 2022, uit de Staat van de Rijksverantwoording gepubliceerd door de AR.

**Sinds 2019 zijn beleidsmatige mutaties die niet tijdig aan het parlement zijn gemeld als onrechtmatig aangemerkt (uit de Staat van de Rijksverantwoording 2019). De uiterlijke datum waarop de departementen de veegbrief bij de Kamers kunnen indienen wordt jaarlijks in het tijdschema in de RBV vermeld.*

Conclusie

In dit deel van de evaluatie hebben we ons gericht op de noodzaak van de aantallen ISB's, het gebruik van artikel 2.27, tweede lid en de (reguliere) begrotingsmomenten. Ook hebben we gekeken naar het gebruik van de Veegbrief. Er is vaak een duidelijk onderscheid tussen respondenten bij departementen, de Staten-Generaal of DGRB. Als antwoord op de eerste deelvraag blijkt dat respondenten bij DGRB en de Staten-Generaal de aantallen ISB's van de afgelopen jaren niet per se noodzakelijk vonden. Respondenten bij departementen vonden het in grotere mate juist wel noodzakelijk. Zij gaven in de open respons ook aan enige verwarring te hebben over de termen *lopend beleid* en *nieuw beleid*, en missen sturing in het toepassen van de uitzonderingsgronden. Deze verwarring blijkt ook uit de behoefte aan extra aandacht voor het gebruik van de Veegbrief.

Een grotere groep respondenten bij de Staten-Generaal wil het gebruik van artikel 2.27, tweede lid inperken door strengere voorwaarden te stellen. Voor dit punt is op verzoek van het parlement met de nadere invulling van de motie-Heinen sprake van verdere inkadering. Inmiddels is de verdere inkadering een feit via het aangenomen amendement-Heinen.
Op de vraag in welke mate het nodig is dat de CW meer momenten creëert om begrotingsaanpassingen te doen, zien we dat de respons erg verdeeld is. Daar waar DGRB en de departementen een voorkeur aangeven voor extra reguliere momentzijn de Staten-Generaal terughoudend. Een extra begrotingsmoment is in het begrotingsjaar 2023 voor de eerste keer toegepast door de vermoedelijke uitkomsten 2023, zoals opgenomen in de ontwerpbegrotingen 2024, ook bij Prinsjesdag te formaliseren via een extra ronde suppletoire begrotingen. Deze

vermoedelijke uitkomsten zouden anders bij de tweede suppletoire begrotingen worden geformaliseerd. Daarnaast lijkt het aanbevelenswaardig om conform de wens van een aantal respondenten te kijken waar de doorlooptijd van begrotingsbehandelingen in de Kamers korter kan.

Op geen van de onderzochte terreinen is een gedeelde voorkeur van de respondenten waarneembaar. Daarom is op basis van deze evaluatie geen sterke aanleiding voor grootschalige aanpassingen. Daar waar vanuit respondenten aanleiding was voor aanpassingen, zijn sinds de start van de evaluatie inmiddels stappen gezet, met de motie- en het amendement-Heinen en een extra ronde suppletoire begrotingen. Als deze aanpassingen naar tevredenheid functioneren, dan is de meest logische stap ze te codificeren in de CW in het op deze evaluatie volgende wetstraject

4.1.2 Artikel 3.1 (ex ante doelmatigheid en doeltreffendheid)

In deze subparagraaf kijken we naar het gebruik van artikel 3.1 CW.

Inleiding

De deelvragen die we bij dit onderwerp stellen zijn:

a. in hoeverre draagt artikel 3.1 bij aan een goede besteding en verdeling van middelen?
b. in welke mate bevordert artikel 3.1 de evalueerbaarheid van beleid?

Om deze vragen te beantwoorden, hebben we data verzameld uit de vragenlijst, interviews en een focusgroep.

Artikel 3.1 is in de CW 2016 gewijzigd ten opzichte van de CW 2001. De wijziging hebben we weergegeven in box 5.

Box 5: Verschillen tussen artikel 3.1 CW 2016 en artikel 17 CW 2001; doorgestreept is geschrapt in CW 2016, rood zijn toevoegingen

- **1** ~~Schriftelijke~~ voorstellen, voornemens en toezeggingen ~~als bedoeld in artikel 16, eerste lid,~~ bevatten ~~in de~~ een toelichting ~~daarbij een afzonderlijk onderdeel,~~ waarin wordt ingegaan op:

  a. de doelstellingen, de doeltreffendheid en doelmatigheid die worden nagestreefd;

  b. de beleidsinstrumenten 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.

- ~~**2** In het afzonderlijk onderdeel van de toelichting wordt tevens aangegeven in hoeverre de financiële gevolgen voor het Rijk meerjarig zijn begrepen in de laatste bij de Tweede Kamer ingediende begroting.~~

- ~~**3** De doelstellingen en de financiële gevolgen worden zoveel mogelijk toegelicht met~~

De wijziging van het artikel is betrekkelijk laat in het proces van de modernisering van de CW in de CW terechtgekomen (Nota van wijziging, september 2016, onderdeel M, tijdens de behandeling van het voorstel van wet (kst-34426-6)). Daarom is de memorie van toelichting op de wet ook vrij summier. Wel kwam niet lang na de publicatie van de CW een nadere toelichting op artikel 3.1 uit in de vorm van een tijdelijke schrijfwijzer (zie blg-826730.pdf (officielebekendmakingen.nl)). Daarnaast vroeg in 2017 de motie-Van Weyenberg-Dijkgraaf om een evaluatieparagraaf met toelichting op te nemen in voorstellen (kst 34725, nr. 8). De voltallige Tweede Kamer stond achter deze motie. Dit is destijds gecodificeerd in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE).

Naar aanleiding van een advies van de Studiegroep Begrotingsruimte (2016, p. 51) startte in 2018 de Operatie Inzicht in Kwaliteit, op basis van afspraken in het regeerakkoord. De Operatie moest de kennis over doeltreffendheid en doelmatigheid vergroten. Artikel 3.1 stond centraal om de ex ante kant van het Rijksbrede evaluatiestelsel te operationaliseren en verder te ontwikkelen. Een

van de producten was de *Pilot gebruik bijlage 3.1* (zie Pattyn *et al*., 2021, voor de evaluatie van deze pilot). Later is de bijlage 3.1 verworden tot het kader Beleidskeuzes Uitgelegd, dat verplicht in voorstellen moet worden opgenomen. De tussentijdse evaluatie over Beleidskeuzes Uitgelegd is in juli 2023 naar de Tweede Kamer gestuurd.

Artikel 3.1 heeft een sterke relatie met artikel 4.1. Artikel 4.1 stelt dat ministers verantwoordelijk zijn voor het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van hun beleid, dus achteraf (ex post). Artikel 3.1 geeft de opdracht om al van tevoren (ex ante) een toets op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te doen. Artikel 3.1 geeft daarmee nadere invulling aan de uitvoering van artikel 4.1. Dat zien we ook terug in de doelstellingen die artikel 3.1 op basis van de doelenboom lijkt na te streven:
1. bevorderen van de evalueerbaarheid van beleid;
2. bijdragen aan een goede (doeltreffende en doelmatige) besteding van middelen.

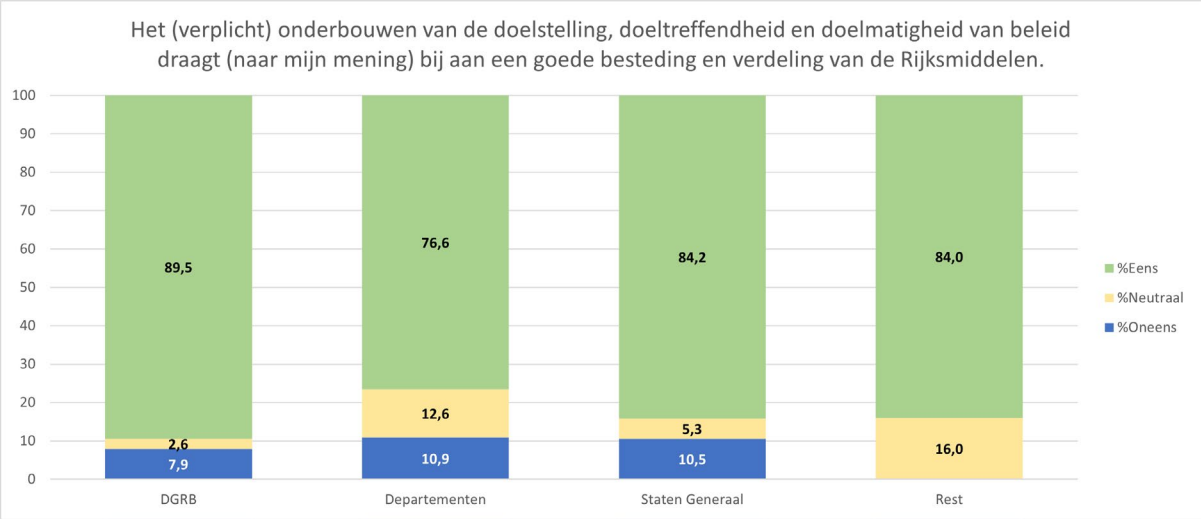
De vraag is in hoeverre artikel 3.1 bijdraagt aan het behalen van deze doelen, en wat maakt dat de bijdrage ervan goed of minder goed werkt.

Resultaten

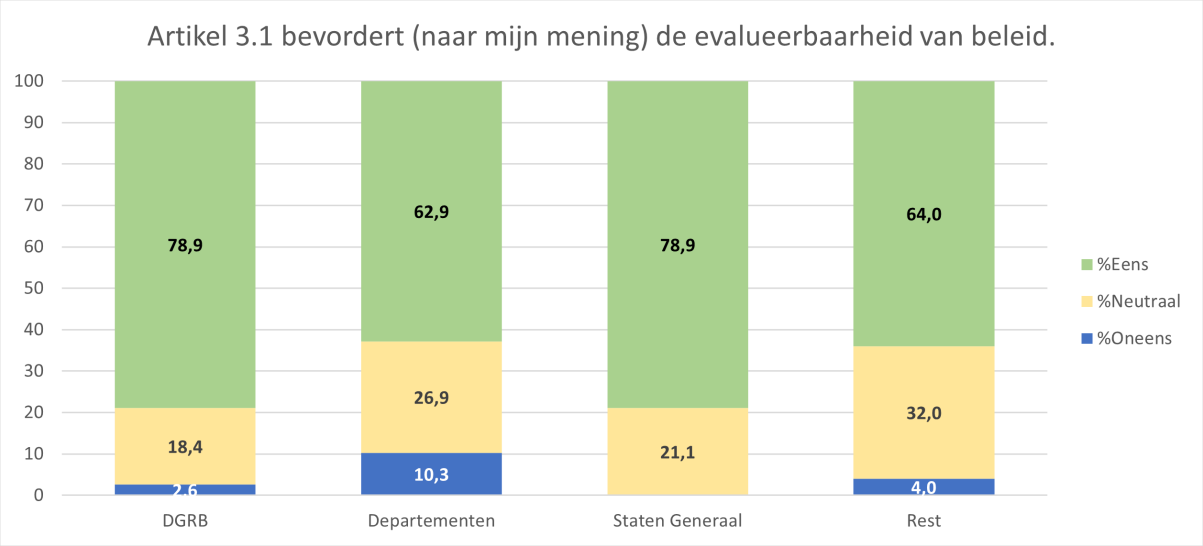
In dit onderdeel vatten we de respons samen van de open vragen van de vragenlijst, de interviews en de focusgroepen. De respons is voor artikel 3.1 geordend langs een aantal thema's dat breed aan de orde kwam.

Doeltreffendheid en doelmatigheid van artikel 3.1

In de Likertschaalvragen uit de vragenlijst stonden twee doelen centraal. Figuur 10 laat zien dat iets meer dan vier op de vijf respondenten denken dat artikel 3.1 bijdraagt aan een goede besteding en verdeling van de rijksmiddelen. Iets minder respondenten, ongeveer twee derde, denken dat het artikel ook bijdraagt aan de evalueerbaarheid van beleid (figuur 11). De groepen DGRB en de Staten-Generaal zijn bij beide vragen iets positiever dan beide andere groepen. Bij de departementen waren respondenten het het vaakst oneens met beide stellingen.



Figuur 10: respons op de vragen rond de doelen van CW 3.1



Figuur 11: respons op de vragen rond de doelen van CW 3.1

Doeltreffendheid en doelmatigheid
Respondenten waren vrij positief over de doeltreffendheid van 3.1; een respondent zegt over de twee doelen dat de belangrijkste elementen erin zitten en dat de theorie deugt. Over het doel van evalueerbaar beleid: 'Ik geloof in duidelijk maken wat je van plan bent, zodat de Kamer kritische vragen kan stellen.' Een paar respondenten zeggen dat 3.1 evaluatie makkelijker maakt, en de 'juiste haakjes' aanbrengt:

> 'De eerste terugkoppeling in de beleidscyclus is vaak dat beleid niet goed onderbouwd is, en dat het niet concreet genoeg is of dat er data ontbreekt. Hier wordt dan ook niet goed op gemonitord. 3.1 probeert hier een basis te leggen voor de doelen en instrumenten en de verwachting te stellen dat het beleid echt iets gaat doen. Zo'n wet helpt als handvat om een beleidstheorie of *theory of change* op te stellen waarmee de evalueerbaarheid concreter wordt gemaakt.'

Een ander zegt: 'Volgens mij gaat het vooral om een cultuuromslag m.b.t. de evalueerbaarheid van beleid (van tevoren scherp op zijn, o.a. door de Kamers, maar ook door Financiën en beleidsdirecties).' En:

> 'Dit is vind ik een van de sterkste punten van de CW. Je moet door 3.1 een goede onderbouwing geven van beleid. Vaak worden er slechte voorstellen gedaan, waar 3.1 toch een extra hoepel is. Politiek kan dat uiteraard overrulen, maar heeft daar wel moeite mee. Vooral groot succes bij fiscale regelingen waarbij nu ook bij negatieve regelingen wordt overgegaan tot versobering of afschaffing.'

Anderen stellen daar wel voorwaarden bij: 3.1-teksten moeten wel concreet en van goede kwaliteit zijn om effect te sorteren, en de onderbouwing moet niet tot grote administratieve lasten leiden.

Het doel van een goede besteding van middelen
Over het doel van een goede besteding van middelen lijkt men wat minder zeker: 'ik heb wel het gevóel dat het werkt' en:

> 'lastig, want het is een lange causale ketting. Maar het dwingt tot reflectie over waarom men voor bepaalde instrumenten kiest en in die zin werpt het een prikkel op. Het is een andere vraag of de Kamer er actief mee aan de slag gaat. Er is vaak aandacht voor effectiviteit, maar niet altijd voor de efficiëntie van bestede middelen. Verder, de vraag veronderstelt dat het geleverde bewijs kwalitatief goed is en voldoet. Maar zoals eerder genoemd blijkt dat er verschillen zijn in de kwaliteit. De AR heeft ook een evaluatie gedaan over de kwaliteit en die schijnt erg variabel. Het is een mooi ideaal, maar er zitten haakjes aan.'

In de focusgroep herkenden de respondenten de doelen, maar vooral het begrip *besteding van middelen* vonden ze lastig; het zou beter zijn om daar iets als *geïnformeerde afweging* van te

maken. Over de doeltreffendheid van artikel 3.1 vonden de deelnemers van de focusgroep dat beter (onderbouwd en geëvalueerd) beleid er ook voor zorgt dat het kabinet de inzichten krijgt om de afweging te kunnen maken of beleid afgeschaft moet worden. Ze twijfelen eraan of een verandering in hoe beleid wordt onderbouwd voortkomt uit de CW of dat het een bredere trend is.

De doelmatigheid van artikel 3.1 ging volgens de focusgroep over het efficiënt inzetten van instrumenten om doelen te bereiken – *efficiënt* over de hoeveelheid middelen om maatschappelijke doelen bereiken – en volgens de deelnemers ook: het beste resultaat bereiken. Het kader kan efficiënt en overzichtelijk ingevuld zijn (zo snel mogelijk, zo inzichtelijk mogelijk), maar dat doet dan af aan de kwaliteit van wat er staat, constateert de focusgroep. Hier kan dan het gevolg zijn: het doel van artikel 3.1 is niet behaald, middelen zijn wel uitgegeven.

De politiek speelt ook een grote rol rond het doel van een goede besteding van middelen. Daarover is een aantal respondenten kritisch. De begrotingsbesluitvorming en ook besluitvorming richting coalitieakkoord gaat vooraf aan het opstellen van voorstellen voor de ministerraad of het parlement. Het verdelen van de middelen is dus eerder gebeurd, op een moment dat doeltreffendheid en doelmatigheid 'vrijwel geen rol spelen'. Dit wordt vaker genoemd, met dat 3.1 dus al eerder in de besluitvorming ingebed zou moeten worden. Anderzijds, stelt een respondent: 'De verplichting zelf zorgt niet voor betere besteding, maar een verandering bij denken in beleid mogelijk wel, door expliciet over nadenken'. Een ander zegt 'het opstellen van de onderbouwing dwingt het goed doordenken van beleid af. Ook stelt de opgestelde onderbouwing FEZ, FIN en het parlement beter in staat om beleidsvoorstellen te toetsen. Dit dwingt de beleidsdirecties de effecten van beleid goed te doordenken en te concretiseren.' Het beeld is ook dat het besluit over beleid soms al wordt genomen voor er over de invulling van CW 3.1 is nagedacht. In die gevallen draagt CW 3.1 niet echt bij aan de doelmatigheid van beleid.

Zorgen over doelmatigheid en doeltreffendheid
In de focusgroep leefden, net als bij vragenlijst- en interviewrespondenten, zorgen over de invulling van de begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid. De deelnemers zeiden dat het 'belangrijk is om hier aandacht aan te besteden, je wilt wáár voor je geld. C.W 3.1 vraagt ook aandacht voor financiële gevolgen van beleid, dit wordt soms vergeten.' Wel zien ze dat het vaak lastig is om doelen te concretiseren. Ook vonden deelnemers het vaak onduidelijk rond 3.1: Wat is bijvoorbeeld het budgettaire beslag op toezeggingen, wat is dan de beleidstheorie, en hoe kun je alternatieven afwegen? Ook geeft een respondent aan dat bij politieke wensen of zaken uit het regeerakkoord de doelmatigheid niet voorop staat, wat leidt tot vage taal, zoals dat het beleid bijdraagt aan de publieke waarde. Daarnaast gaf iemand aan dat de aanwezigheid van een tabel Beleidskeuzes Uitgelegd' suggereert dat het om nieuw beleid gaat. De vraag is: wanneer is de tabel nodig? Bij welk soort voorstel en in welke fase van het voorstel kan je een tabel verwachten? Verder was men in de focusgroep niet onder de indruk van de tekst in de memorie van toelichting op 3.1 en suggereerde iemand om die aan te passen.

Een aantal zaken die specifiek gekoppeld waren aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van artikel 3.1 komt hierna terug, zo veel als mogelijk geordend op thema.

'Artikel 3.1 stelt goede eisen en is ambitieus'
Respondenten vinden het een goede zaak dat voorstellen met een bepaalde omvang een expliciete toelichting krijgen op doelmatigheid en doeltreffendheid, waaronder het benoemen van doelstellingen. Dat dan wel als objectieve informatie in Kamerstukken, dus niet als bijzaak of bijlage. Dit zou de controlerende functie van het parlement versterken en beleidsmakers en directies FEZ dwingen om goed na te denken over de kerncomponenten van doelmatige bestedingen, los van de politieke druk.

Een van de geïnterviewden beschrijft artikel 3.1 als uniek en van grote waarde, met een moeizame praktijk, maar ook een mooi ideaal dat de lat hoog legt. Een ander merkt op dat er met artikel 3.1 standaardargumentatie en overtuiging nodig is om door de bureaucratie te komen en om een meerderheid in de besluitvorming in het parlement te halen. Een respondent zegt: 'wat er nu in artikel 3.1 staat, is wat je nodig hebt: doelen, instrumenten en kosten of gevolgen voor meer dan alleen het Rijk.' Respondenten geven aan baat te hebben bij de concretisering van artikel 3.1 in de

Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, in de werkwijze Beleidskeuzes Uitgelegd en in het Beleidskompas.

Vooraf nadenken helpt, ook voor de verantwoording achteraf
Diverse deelnemers stellen dat vooraf nadenken helpt bij de uitvoering van beleid en bij een evaluatie achteraf. Ook stellen respondenten dat artikel 3.1 hoort bij verantwoorden, en dat de aandacht voor 3.1-zaken toeneemt. Het zorgt voor overleg binnen het departement, stelt een respondent, waarvan het goed zou zijn als de overwegingen altijd met het parlement gedeeld worden. Een aantal respondenten hoopt dat het leidt tot SMART geformuleerde doelen, zodat duidelijk is wat het beleid probeert te bereiken.

In de respons komt ook naar voren dat artikel 3.1 helpt om de informatie in elk geval beschikbaar te hebben, zodat respondenten de informatie kunnen gebruiken wanneer nodig: 'Dat geeft, mits consequent toegepast, inzicht. En draagt bij aan de evalueerbaarheid van beleid. Daarnaast: er is ruimte om instrumenten af te wegen (subsidie, verbod, fiscale regelingen enzovoort) – hier kunnen keuzes en alternatieven onderbouwd worden.' Respondenten wijzen er ook op dat artikel 3.1 niet alleen bijdraagt aan verantwoording vooraf, maar dat ook achteraf beter te zien is of het geld terechtkomt waar het voor bedoeld was. Het gaat een aantal respondenten hier niet alleen om efficiëntie of het hoogste rendement, maar vooral om controle en verantwoording van waar het geld naartoe gaat en of het de doelen ondersteunt. Een aantal respondenten vraagt om goed onderbouwd beleid, met een goede probleemanalyse en bewezen effectieve instrumenten, meer te gebruiken als het goede voorbeeld.

Ambitieus, maar ook complex
Meerdere geïnterviewden worstelen met de term *voornemens*, omdat dat in zichzelf geen budgettaire component heeft. Een respondent stelt de term *voorstel* voor, dat dan ook een toezegging over geld kan bevatten, bijvoorbeeld intensivering. Een aantal respondenten merkt daarbij op dat artikel 3.1 gaat over ex ante onderzoek, terwijl zij eigenlijk heel vaak niet heel nieuw beleid voorstellen, maar eerder incrementele wijzigingen. Anderen zien de formulering als een voordeel, omdat de context van artikel 3.1 niet alleen ziet op wetsvoorstellen, maar ook op beleidsvoorstellen in het algemeen, met inbegrip van wijzigingsvoorstellen.

Veel van de geïnterviewden vinden ook de termen *doeltreffendheid* en *doelmatigheid* lastig, waarbij vooral *doelmatigheid* werd genoemd. Duidelijke uitspraken over doelmatigheid, zeker in absolute termen, zijn moeilijk te doen. Dat wijten de deelnemers bijvoorbeeld aan het feit 'dat er geen politiek gemiddeld kader is over wat een type beleid mag kosten. En regelmatig vindt de uitvoering van beleid plaats bij gemeenten of scholen, en omdat daar geen "bonnetje" van komt, zijn de uitkomsten moeilijker politiek te wegen.' Anderzijds merken meerdere gesprekspartners op dat het wel vaak gaat over veel geld, dus de onderbouwing verdient het wel om met ernst aandacht te krijgen. Twee van de deelnemers komen met de tip om efficiëntie (kleine doelmatigheid, input versus output) en (grote) doelmatigheid (wat de RPE voorschrijft, input versus effecten) afzonderlijk te behandelen. Ook uit een aantal geïnterviewden een voorkeur voor de termen *effectiviteit* en *efficiëntie*.

De kwaliteit en vindbaarheid van 3.1-informatie kan beter
In veel reacties worden mitsen en maren genoemd rond de informatiewaarde van 3.1-producten. Zo zien respondenten vaak dat het voor veel beleid complex is om de publieke waarde inzichtelijk te maken. Anderen merken op dat het vaak knip- en plakwerk is, met veel 'beleidsproza' (als tegenhanger voor data, feiten en evaluatie) en weinig concrete en bruikbare uitkomsten. Doelen moeten ook concreet en meetbaar worden geformuleerd, liefst al bij het opstellen van het beleid, iets wat vaak ontbreekt, zegt een aantal respondenten. Ook zijn doelen vaak lastig objectief vast te stellen.

Voor de (ondersteuning) van de Tweede Kamer is het soms lastig om te herkennen waar in brieven met veel maatregelen de slag naar een concreet voorstel en reële verwachtingen slaan. De enige oplossing is dan Kamervragen stellen, waar de wens is om die stap niet nodig te hebben.

Bemensing en communicatie
Bij een van de interviews gaat het gesprek erover dat evalueren niet voor iedereen is: 'Je moet het onderbouwen in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid ook kunnen als effectieve *skill*. Het wordt nu denk ik belegd als extra taak. De ernst om dit systematisch op te pakken mist nog. Het is ook geen makkelijke taak.' Een andere respondent noemt het zelfs een gevaar dat men soms te snel grijpt naar kwalitatieve methoden wanneer het ingewikkeld wordt, zoals lerend evalueren.

Respondenten noemen vaker dat er kansen liggen in opleiding van ambtenaren, zodat men causaliteit tussen beleid en uitkomsten beter leert begrijpen. Anderen leggen dezelfde oplossing ook bij het parlement, waarvoor ze suggereren om te kijken naar de mogelijkheid voor een tool in de brede zin: Hoe kan ik beleid toetsen? Naast het kennisniveau komt in een aantal interviews terug dat de mogelijkheden voor verbetering vooral liggen bij gewenning van ambtenaren met de nieuwe manier van werken; er is een langere adem nodig om daar te komen. De lange adem zien we vaker terug: 'De meta discussie over *fine tuning* moet gepauzeerd worden om ervaring op te doen, te zorgen dat het bekender/gemainstreamd wordt'. Respondenten zeggen meermaals dat het vooral de communicatie is die aandacht nodig heeft. Een paar respondenten geven aan dat 3.1 binnen FEZ nu bekend is, en dat het helpt monitoring en evaluatie vooraf vorm te geven. De vervolguitdaging zit daarbij in het oplossen van kleine lastigheden en nadere verfijning.

Daarnaast benadrukt een aantal respondenten dat het bevorderen van de bekendheid van 3.1 aandacht mag krijgen. Dat kan door 'Het breder beschikbaar maken van de indertijd ontwikkelde fiche. Voeg deze toe aan HAFIR [*Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid*] en geef ook CW3.1 wat meer uitwerking.' Het gaat hierbij waarschijnlijk om de oorspronkelijke toelichting op 3.1 (tijdelijke schrijfwijzer) of om de handreiking met voorbeelden over Beleidskeuzes Uitgelegd. De fiches zijn te vinden op Fiches | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid (rijksfinancien.nl). Daarnaast moet het bestaan en de noodzaak van 3.1 meer bekendheid krijgen onder beleidsdirecties, stelt een respondent, en in de communicatie zou men voorbeelden van 3.1-uitwerkingen moeten toevoegen zodat duidelijker is wat doeltreffendheid en doelmatigheid betekenen. Hierbij zou het helpen als de Tweede Kamer ook reageert op voorstellen naar de vakministers.

Capaciteit wordt ook genoemd als kwestie bij de directies FEZ, die wel extra taken kregen, maar geen extra capaciteit. Bij de politieke druk voor andere zaken, zoals de problematiek rond onrechtmatigheden bij het ministerie van VWS, komen zaken als doelmatigheid en evaluatie relatief snel in het geding. Anderen stellen hiertegenover dat departementen zelf ruimte moeten vinden en niet te snel naar het ministerie van Financiën moeten kijken.

Uitvoering, handhaving en toezicht
Terughoudendheid over de werking van artikel 3.1 richt zich bij respondenten op zaken rond de uitvoering: 'omdat er altijd haken en ogen aan zitten, Kamerleden worden overvoerd met stukken, en in de praktijk is het niet altijd mogelijk om kritisch te zijn.' En: 'Het hangt er hier natuurlijk ook weer van af of het goed uitgevoerd wordt.' Die kwaliteit rond de uitvoering komt bij veel respondenten aan de orde: 'Ik zie veel kwalitatieve en oppervlakkige formuleringen, met veel verwijzingen.' Daarbij merkt een respondent op dat het ook belangrijk is wat de consequenties zijn als een artikel 3.1-stuk overmatig abstract is; als het dan toch doorgaat, is artikel 3.1 eerder een papieren tijger dan iets dat werkt. Daarnaast merkt iemand ook hier op dat de termen *doelmatigheid* en ook *CW* dermate 'voer voor techneuten' zijn, dat ze, hoewel belangrijk, minder effectief zijn. Nog iemand anders denkt dat de rollen van beleidsmakers en evaluatoren soms nog wel te veel gescheiden zijn om evaluatieonderzoek echt meegenomen te krijgen in de ontwikkeling van nieuw beleid.

De meeste respondenten bij wie dit in het gesprek aan de orde kwam, zeggen dat het goed is dat de toezichtrol op artikel 3.1 binnen de financiële functie ligt. Ze betogen dat het integraal onderdeel zou moeten zijn van ambtelijk vakmanschap en een lerende overheid, en het veel meer thuishoort in de politieke dimensie. Bij een van de respondenten is de ervaring dat FEZ voornamelijk verantwoordelijk is om het artikel 3.1-kader in te vullen. Een aantal respondenten denkt dat artikel 3.1 te veel een financiële oriëntatie heeft: de termen *doeltreffendheid* en *doelmatigheid* worden weinig tot niet gebruikt tijdens het proces van het maken van beleid. Veel beleidsmedewerkers kennen de term *doelmatigheid* niet eens. Daarnaast, stelt een respondent, is

het financiële aspect ook niet altijd relevant: er zijn veel voorbeelden van majeure beleidswijzigingen zonder financiële impact. Bij anderen ligt de nadruk juist meer op het belang van de controletoren vanuit de financiële hoek: 'FEZ'en moeten het terugsturen wanneer het niet compleet is, in plaats van dat zij meegaan omdat er weinig tijd is en de minister iets graag wil. Dit geldt ook voor de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF). De Tweede Kamer en de Raad van State hebben hier ook een rol.' Een respondent roept op om artikel 3.1 niet te vrijblijvend te maken, maar eisen te stellen en goed op artikel 3.1-uitingen toe te zien, ondanks de weerstand. Tot slot merkte iemand nog op dat artikel 3.1 bij de Tweede Kamer ook voornamelijk aandacht krijgt van een aantal financieel gerichte leden en ondersteuning, maar dat anderen zich eigenlijk alleen maar richten op inhoud, oplossing en ideologische insteek.

Een respondent noemt het een tegenstrijdigheid dat het kabinet en ook de IRF geen barrières opwerpen voor oplossingen in urgente situaties die snel uitgaven vergen. Maar tegelijkertijd moet de IRF controleren op artikel 3.1 CW. In de praktijk toetsen zij al eerder in het proces achter de schermen, maar dat komt niet altijd expliciet terecht in de toelichting.

Een van de respondenten merkt op dat de verplichtingen die het Beleidskompas geeft, niet goed worden nageleefd. De respondent wijt dat aan het feit dat het departement hier zelf verantwoordelijk voor is, terwijl de IRF aan zet is bij toezicht op artikel 3.1. Deze discrepantie of versnippering wijt de respondent aan gebrek aan eigenaarschap. Er wordt wel vaker gehamerd op naleving van artikel 3.1, en toezicht en handhaving daarop, als kritische voorwaarde voor kwalitatief en voldoende artikel 3.1-toelichtingen. Bijvoorbeeld: 'het kader dat moet worden ingevuld is duidelijk, het (inhoudelijke) toezicht hierop kan beter' en: 'Er wordt niet altijd toegezien op de kwaliteit van de onderbouwing, handhaving en het toezicht door instanties met veranderkracht'.

Sommige respondenten zien artikel 3.1 vooral als financieel, technisch en abstract, wat volgens een respondent geen 'spark' geeft aan het verbeteren van beleid voor beleidsmedewerkers, en hen dus niet motiveert om het goede gesprek te voeren. Aanvullend stellen ze dat het jammer is dat het Financiën moet zijn, omdat artikel 3.1 daarmee in de controlhoek terechtkomt, bij een partij die ook al vaak nee moet zeggen bij budgetclaims, waardoor departementen zelfs 'vijandig' kunnen reageren. Een respondent stelt:

> 'Een goede beleidsdirectie maakt onderbouwd beleid (voor) een bepaald doel en anders had de controller ze daarop moeten wijzen. Maar het verplicht opnemen van dit soort dingen in een paragraaf is een volgende stempel om te halen, die net zoals bij regeldrukramingen zo marginaal mogelijk zullen worden uitgevoerd. En: in zoverre dat het pas echt werkt als we het ook echt serieus doen en niet als een vorm van corvee'.

Een aantal respondenten zegt dat wat artikel 3.1 opdraagt eigenlijk codificeert wat eerder bestaande praktijk was en daarmee overbodig is, omdat het artikel dus niets verandert of bijdraagt.

Politiek: doelen en gebruik

Wat ook vaak aan de orde komt in de open respons op de vragenlijst is dat veel plannen politiek overeengekomen zijn, en dat dat in de uitleg ruimte vergt (of leidt tot wollige teksten). Bij 3.1 ontmoeten beleid, control, en politiek elkaar, een omstandigheid waar diverse respondenten nuancering en begrip voor vragen. Iemand merkt op: 'Zolang beleid wordt bepaald zonder voldoende alternatieven af te wegen, is het invullen van een bijlage slechts een formaliteit. Er moet meer op doelen geregeerd worden, dan kunnen we iets zeggen over de doelmatigheid van de voorstellen.' Een andere deelnemer ziet dat dat het verplicht opschrijven van een doel van de wet maakt dat het beleid 'moeilijker te verkopen' is. Een van de geïnterviewden zegt het stelliger '3.1 kan toegankelijker voor beleid worden als het meer rekening houdt met de politieke werkelijkheid, realiteit van geld zoekt doel en het feit dat men vaker eerder oplossingen overeenkomt dan dat er een gedegen doel-rationele onderbouwing onder ligt.' Wat ook vaker aan de orde kwam: uit het proces in de polder komen zaken die niet doeltreffend en niet doelmatig zijn:

> 'Het politieke compromis is leidend. Bij onderhandelingen in de coalitie speelt de Comptabiliteitswet geen rol. Het ambtelijke werk is een invuloefening nadat het politieke

compromis is bereikt. Vanuit de beleidsdirectie is het doel om de Tweede Kamer, minister en kabinet te overtuigen van de doeltreffendheid van het voorstel. De Tweede Kamer beslist uiteindelijk, de minister en kabinet moet erin geloven. Je moet hen proberen te overtuigen.'

Een vast format is prettig
In de interviews met Kamerleden (samen met de tussentijdse evaluatie Beleidskeuzes Uitgelegd) kwam terug dat men als gebruiker het prettig vindt dat de 3.1-informatie tegenwoordig in een vast format te vinden is. Dat helpt bij het zoeken en vinden van de gewenste informatie. Kamerleden ervaren dat die informatie ook helpt om een gemeenschappelijke basis te creëren, wat een goed gesprek ondersteunt: het objectiveert en disciplineert. Daarnaast zegt een Kamerlid: 'om buiten je achterban en voorstanders van het beleid te overtuigen, heb je die wetenschappelijke invalshoek ook nodig.'

Een van de respondenten noemde hierbij vier stappen om op volgorde af te lopen om informatie te ordenen:
1. probleem;
2. oplossing;
3. ideologische leidraad en maatschappelijke effecten;
4. effectiviteit in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid.

Deze respondent gaf aan dat stap 4 na de ideologische discussie in stap 3 soms niet meer aan de orde komt, terwijl de beleidsmatige of wetenschappelijke onderbouwing wel nodig is om voorbij het ideologische gesprek te komen, om elkaar te overtuigen. Overigens viel ook op dat er maar weinig Kamerleden waren die de Beleidskeuzes Uitgelegd hadden gezien.

Feedback voor de politiek
In de respons zat ook veel feedback voor de politiek. Een respondent geeft aan dat verschillende zienswijzen publiek gemaakt worden voor de volledigheid en transparantie, maar dat die vervolgens als politieke schietschijven worden gebruikt. Dat 'harde gesprek' draagt niet bij aan enthousiasme voor complete artikel 3.1-rapportages. Meerdere respondenten geven aan dat de Tweede Kamer ook kan bijdragen aan het beter benutten van artikel 3.1 door er vragen over te stellen en aandacht aan te geven. Zoals opgemerkt bij de tussentijdse evaluatie van Beleidskeuzes Uitgelegd zijn Kamerleden zich vaak niet bewust van die bijlage en van artikel 3.1-voorschriften. Een respondent denkt dat ze vaker wel op de hoogte zijn van de wetenschapstoets: 'Dit is denk ik ook omdat de wetenschappers uitgenodigd werden in de betrokken commissie om hun oordeel toe te lichten.' De *wetenschapstoets* is een instrument dat de griffie van de Tweede Kamer inzet om artikel 3.1-onderbouwingen wetenschappelijk te toetsen. Dat gebeurt met een standaardformulier dat wetenschappers konden invullen, met vragen rond de vindbaarheid van artikel 3.1-informatie, en verbetersuggesties voor de teksten voor onder meer de geleverde informatie rond doeltreffendheid en doelmatigheid van het voorgenomen beleid. De afgeronde wetenschapstoetsen staan op een website.

Gebruik van het budgetrecht en informatierecht
Artikel 3.1 is ook onderdeel van de informatievoorziening aan het parlement, in het kader van het budgetrecht. Een aantal respondenten ziet de drukte van de Tweede Kamer als een factor die niet bijdraagt aan een effectievere artikel 3.1-implementatie. Daarnaast geven zij aan dat de Tweede Kamer vaak weinig met de informatie lijkt te doen, of er in elk geval weinig op reageert. Aan de andere kant dragen deelnemers de oplossing aan om in de informatievoorziening aan het parlement daarom een dienstbare houding aan te nemen, en veel aandacht te besteden aan de vorm van informatie en, bijvoorbeeld via de website rijksfinancien.nl, kaders duidelijk en vindbaar te presenteren. Daar hoort bij, stelt een Kamerlid, dat iemand bij Kamervragen of moties niet direct aan het werk moet gaan, maar eerst moet peilen wat de Tweede Kamer bedoelt (vraagarticulatie). Ook raadt iemand aan om ook de ondersteuning van Kamerleden een grotere rol te geven in en rond artikel 3.1. Een aantal respondenten ziet een rol weggelegd voor de media.

Kamerleden merken zelf ook op weinig capaciteit te hebben om alle stukken te lezen, en zien dat met name kleine partijen daar moeite mee hebben. Een Kamerlid gaf ook aan dat de vraag vanuit de Kamer voor steeds nieuwe initiatieven daar niet aan bijdraagt.

Een van de geïnterviewde Kamerleden stelt dat het parlement de ontvangen informatie ook goed moet gebruiken: het gaat niet om een zoektocht naar fouten, maar om goed geïnformeerd worden om goede beslissingen te nemen. Dat heeft volgens het Kamerlid ook gevolgen voor de kant van de informatieverstrekking, die moet plaatsvinden op basis van vertrouwen, op tijd en compleet. Dat zou ook voorkomen dat de vraag 'Heeft de minister het parlement goed geïnformeerd?' aan de orde komt, wat vaak een minder prettig gesprek is. Een ander Kamerlid stelt daarbij dat een plan best minder kan scoren op effect of doelmatigheid, maar wel hoog op ideologische redenen: 'Dat mag je ook gewoon zeggen. Wat ook kan, is dat je in je brief je aannames uitlegt: We verwachten dit effect, aangenomen dat enzovoort, enzovoort. En dat je realistisch bent over hoelang het duurt voordat het effect optreedt. Dat gaat dan echt om dingen die nieuw zijn, en daar zit vaak het spannende.' Ook merkt een Kamerlid op het prettig te vinden om vroegtijdig betrokken te worden, ook met plannen die niet compleet zijn, zodat de overwegingen rond een dossier vroegtijdig duidelijk zijn. Aan de andere kant zijn er ook stemmen die de interactie met vooral de Tweede Kamer zien als een factor die juist niet bijdraagt aan een cultuur van het delen van overwegingen: 'De dynamiek (parlement, kabinet, ambtenaren) bevordert niet het ex ante voorleggen van doelstellingen en rapportage ex post. Het is een nieuwe werkwijze voor ambtenaren die omschakeling vereist.'

De focusgroep begon met de vraag wat de deelnemers zelf wilden inbrengen over artikel 3.1. Daarbij kwam onder meer aan de orde dat het artikel de slag om aandacht van de politiek moet maken. De suggestie daarbij is om in artikel 3.1 te bekijken of de Tweede Kamer in de wetstekst een opdracht kan krijgen, bijvoorbeeld: 'De Tweede Kamer neemt geen beleidsvoorstellen in behandeling, tenzij is voldaan aan artikel 3.1 CW.' Ook merken respondenten op dat de terminologie ingewikkeld is en dat er aandacht moet zijn voor de financiële gevolgen van beleid, maar dat evidencebased beleid wel wat uit de procedures, afrekening en auditsfeer en in de professionele ambtelijke sfeer terecht mag komen.

Toelichtingen op artikel 3.1 zelf

Over de inhoud van artikel 3.1 CW en de memorie van toelichting daarop verschillen de respondenten van mening. Een respondent vindt de memorie van toelichting van de CW 2016 niet sterk; de brief die er later over is verschenen is al beter. Een aantal zegt: 'niets aan doen op dit moment, eerst verder laten landen en dan evalueren.' Anderen uiten wensen: 'er ontbreekt een vraag naar de motivatie die toelicht waarom instrumenten leiden tot het beheersbaar houden of oplossen van het probleem.' Of deelnemers missen een vereiste voor een (deugdelijke) beleidstheorie (relatief vaak genoemd), doelgroep en input van ervaringsdeskundigen, nulmeting, probleemanalyse en alternatieve opties met overwegingen rond een gemaakte keuze. Een aantal Kamerleden vraagt om tabellen, kaders en grafieken, en tekst die meer samenvattend is, met opsommingen, liefst op een A4, met een samenvatting van de stroom aan brieven. Ook bestaat onder Kamerleden de behoefte aan (langeretermijn)beleidsnota's met per programma een indicator, bijvoorbeeld op een website met een overzicht per beleidsterrein, met een samenvatting van de stroom aan brieven. Ook genoemd: analyses over de prioriteiten van het ministerie en de verschillende ontwikkelingen daarop. Een ander Kamerlid nuanceert:

> 'Veel beleid is niet volledig te beoordelen op metingen. Het kan ook nuttig zijn om in een voorstel aan te geven welke aspecten niet precies doorberekend kunnen worden. Te veel in modellen en indicatoren denken is ook een risico. Dat kan leiden tot een verwachting dat beleid niet direct geld oplevert, maar het kan wel een ander positief effect op de maatschappij hebben, een voorbeeld hier is investeren in onderwijs. Omdat het Centraal Planbureau (CPB) er niets mee kan in zijn model, zou het ook niets opleveren.'

In de interviews kwamen ook diverse kansen aan de orde. Een respondent zei in een interview meer waarde te hechten aan de uitwerking (handleiding Beleidskeuzes Uitgelegd (CW 3.1)) dan aan de CW zelf. Daarnaast bestaat er op het departement van deze respondent een nadere uitwerking met voor het departementale beleid specifieke uitgangspunten.

Artikel 3.1 in het begrotingsstelsel
Uit de respons blijkt ook een aantal zaken waar het stelsel rond artikel 3.1 ervoor zorgt dat dat artikel minder goed uit de verf komt. Zo noemen meerdere respondenten het vreemd dat er in incidentele suppletoire begrotingen vaak geen artikel 3.1-toelichting staat, terwijl dat vaak wel de eerste keer is dat een voornemen naar het parlement gaat.

Een aantal respondenten ziet ook dat het jaarlijkse ritme van de begrotingssystematiek niet goed aansluit op de beleids- en evaluatiecyclus en de Strategische Evaluatie Agenda (SEA). Het zou veel logischer zijn, stelt iemand, om de SEA bijvoorbeeld elke twee tot drie jaar te publiceren; in noodgevallen kan dan worden bijgesteld.

Voorgestelde aanpassingen
Respondenten noemen diverse mogelijkheden voor aanpassingen van de tekst in de wet of uitvoering. Aanpassingen die zij vaker noemden zijn:
- verplichten van een nulmeting en probleemomschrijving;
- uitleggen hoe artikel 3.1 bijdraagt aan publieke waarde en aan doelen in het regeerakkoord;
- mogelijke alternatieven beschrijven:
  - motivatie van deze keuze;
  - additionaliteit ten opzichte van bestaand en gerelateerd beleid;
  - of, en zo ja hoe bestaand beleid kan worden vervangen, zodat daar expliciet over wordt nagedacht;
- expliciteren van de beleidstheorie. Een respondent schrijft dat die vooral bij nieuw beleid werkt en dat de beleidstheorie bij ouder beleid wel eens met terugwerkende kracht opgesteld lijkt. Ook genoemd is dat het van belang is te begrijpen hoe hoog de doelen in de departementale doelenboom hangen;
- eisen stellen aan inhoud en formulering: eerlijk zijn over inhoud, SMART formuleren, opnemen van kritieke prestatie-indicatoren;
- liefst in de wet verwijzen naar waar de uitwerking staat (Beleidskompas, Beleidskeuzes Uitgelegd);
- niet-financiële gevolgen van beleid beschrijven: IT, personeel, brede welvaart, financieel beheer.

Een aantal respondenten noemt de Monitor brede welvaart als mogelijke toevoeging, en dan niet zozeer in de tekst van artikel 3.1, maar wel in de eisen aan de doorwerking ervan. Dat zou bijvoorbeeld kunnen in evaluatieparagrafen in wetsteksten:

> 'met de Monitor brede welvaart kan een departement heel concrete indicatoren nastreven. Welke indicatoren zijn relevant en hoe link je die aan het initiatief en de instrumenten? Het is een lange causale ketting, maar het hangt af van het voorstel. Soms is deze causale link wel relatief hard te maken. Het lijkt mij wel nuttig te verkennen in hoeverre dit in de evaluatieparagraaf of RPE geadviseerd kan worden.'

Uit de interviews met Kamerleden blijkt dat de Monitor brede welvaart ook een politiek instrument is en dat Kamerleden er een ideologisch belang bij kunnen hebben. Anderen zien de Monitor als een ondermijning van de vrijheid om alternatieve oplossingen te zoeken.

Analyse van artikel 3.1 en SWOT
Omdat de doeltreffendheid en doelmatigheid van artikel 3.1 zich lastig objectief laat meten, kozen we ervoor om de gepercipieerde doeltreffendheid en doelmatigheid te meten. Dat kon met de vragenlijst, focusgroep en interviews. De SWOT-analyse in tabel 7 vat de uitkomsten samen uit de respons op de vragenlijst, interviews en de focusgroep. De grote rode draad is dat de respondenten nut en noodzaak inzien van 3.1, en dat de meeste ook denken dat het doel treft. Dat is echter wel met een aantal mitsen en maren.

	Behulpzaam	Schadelijk
Binnen de CW zelf	*Sterktes* • CW 3.1 stelt goede eisen en is ambitieus. • CW 3.1 lijkt behoorlijk bij te dragen aan een goede (of geïnformeerde) besteding van de rijksmiddelen (doeltreffend). • Dat CW 3.1 dwingt van tevoren na te denken bevordert de evalueerbaarheid van beleid (doeltreffend).	*Zwaktes* • Formulering is financieel, technisch en abstract, en memorie van toelichting summier. • Met name doelmatigheid is weinig concreet. • De tekst bevat geen aanwijzingen over waar een uitwerking te vinden is.
In de omgeving van de CW	*Kansen* • Ambtelijk vakmanschap: signalen dat evaluatie en verantwoording steeds meer integraal onderdeel van het ambtenarengereedschap is. • Bekendheid: de benodigde cultuuromslag lijkt in gang te zijn gezet maar blijvend aandacht voor bekendheid nodig om duurzaam te beklijven. • Naleving, handhaving en toezicht mogen meer aandacht krijgen. • Er is al veel uitwerking (Beleidskeuzes Uitgelegd, Beleidskompas).	*Bedreigingen* • Beleidsmedewerkers zien 3.1 als een moetje (want dwingend en vanuit het ministerie van Financiën), wat de kwaliteit van 3.1-informatie vermindert • Politieke keuzes zijn vaak ideologisch en daarmee niet altijd doeltreffend/doelmatig • Personeel: te weinig kundig met evaluatieonderzoek. • Het landschap is complex en veranderlijk. • Gebrek aan aandacht vanuit Tweede Kamer en het kabinet (scheiding ambtenaren en politiek).

Tabel 7: SWOT-analyse 3.1: wat zijn de belangrijkste punten die respondenten over de sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen inbrengen?

Allereerst komt het feit dat artikel 3.1 in uitvoering in de financiële hoek zit een aantal keer terug, onder verschillende kopjes. Het helpt dat het ministerie van Financiën artikel 3.1 onder zijn hoede heeft, omdat in de begrotingssystematiek Financiën een centrale rol heeft, en voorstellen dus altijd langs moeten komen (zie ook artikel 4.11 tot 4.15 CW). Maar dat heeft ook een schaduwkant, want als FEZ of Financiën langskomt, is dat doorgaans voor iets waar beleid niet op zit te wachten. Dat is ook hier, want respondenten geven aan dat artikel 3.1-informatie daardoor minder kan rekenen op intrinsiek gemotiveerde aanleveringen. Sterker, er komt een aantal keer naar voren dat artikel 3.1 niet nodig is, als beleidsmedewerkers hun werk adequaat zouden uitvoeren met ambtelijk vakmanschap.

Anderen zeggen weer dat de handhaving en toezicht beter en steviger mag, en zou daarmee het ministerie van Financiën eerder een grotere rol toedichten. Voor deze evaluatie trekken we de conclusie dat met het doel van de goede besteding van middelen Financiën wel degelijk aan zet is, maar met het doel van de evalueerbaarheid van beleid de verantwoordelijkheid primair bij beleid ligt. Dat betekent ook dat als beleid beter geëvalueerd wordt, de rol van Financiën kleiner kan zijn.

Cultuurverandering
Bij artikel 3.1 gaat het daarmee om een cultuurverandering, zo blijkt uit de respons. In elk geval is een aantal directies FEZ er al goed mee bekend, en daar lijkt de cultuuromslag in gang te zijn gezet. Maar het is ook van belang om voortdurend en veel aandacht te besteden aan de bekendheid van artikel 3.1, niet alleen bij FEZ, maar juist ook bij beleid, en wellicht toch ook bij de uitvoering (hoewel de respons daar niet veel over zegt). Want uiteindelijk gaat het bij beleidsevaluatie, inclusief artikel 3.1, om goed beleid en goede verantwoording daarover. Daarvoor is goede informatie nodig. Goede informatie voldoet volgens de respondenten aan deze voorwaarden:

- met ambtelijk vakmanschap is goede informatie een logische zaak, maar wel een van de lange termijn. In de waan van de dag en onder politieke druk en snelheid is momenteel de lange

termijn niet zelden het kind van de rekening. Er moet dus blijvend aandacht voor zijn. Het zou daarbij waarschijnlijk helpen als de evaluatiefunctie ook zo veel mogelijk aansluit bij de politieke werkelijkheid, en daar eerlijk over is;
- eerlijkheid kan ook kwetsbaar zijn en verworden tot een politiek doel om op te schieten. Bij artikel 3.1 gaat het er juist om zo objectief mogelijke beslisinformatie aan te reiken aan de politiek om geïnformeerde beslissingen in elk geval mogelijk te maken;
- informatie over doeltreffendheid en doelmatigheid opstellen, evaluatieonderzoek doen, interpreteren van evaluaties: het is complex en vereist bepaalde vaardigheden. Dat begint met bekendheid van de problematiek (bewust onbekwaam), en vereist vervolgens aandacht voor onderzoeksvaardigheden in het personeels- en opleidingsbeleid, en borging daarvan breder in de organisatie (zie ook de aanbevelingen die ABDTOP consult doet in een onderzoek naar de Rijksbrede Kennisfunctie, 2023, en de conclusies van Westerman, 2023). Investeren in kennis van onderzoek in plaat van uitbesteden, en in het toegankelijk maken van kennis en ruimte geven aan ervaring, kan bijdragen aan het dichtlopen van dit geconstateerde gat. Meer ervaring met onderzoek leidt ook tot sneller onderzoek en meer informatie op de plank, en dus sneller reageren, waardoor het beter aansluit op de snelle realiteit.

Lastig: doeltreffendheid en doelmatigheid
Het is ook maar de vraag of de informatie rond artikel 3.1 zelf goed is. We zien in deze evaluatie dat het ingewikkeld is om de doelen van het beleid te achterhalen en dat het lastig is om iets te zeggen over doeltreffendheid, laat staan over doelmatigheid (zie ook kader 1.3). Daarnaast: artikel 3.1 en de uitwerkingen hebben in de afgelopen jaren behoorlijk aandacht gehad. De Operatie Inzicht in Kwaliteit, congressen, opleidingen, integratie in het beleidsproces. Door al die veranderingen is het landschap complex geworden: het gaat niet alleen maar om ex ante evalueren, maar ook over al dan niet tijdelijke schrijfwijzers CW 3.1, een leaflet, Beleidskeuzes Uitgelegd, strategische evaluatieagenda's, periodieke rapportages, een Toolbox beleidsevaluaties, het Beleidskompas en wetenschapstoetsen. In een toch al complex landschap zijn zoveel veranderingen van terminologie níét wat de gebruiker nodig heeft om tot goed gebruik te komen.

Wetenschapstoetsen
Verder organiseert de Dienst Analyse en Onderzoek van de Tweede Kamer zoals in de respons aan de orde kwam wetenschapstoetsen. In een wetenschapstoets buigen wetenschappers zich op verzoek van Kamerleden onder meer over de vraag of het artikel 3.1-voorstel de beleidsdoelen zijn gekoppeld aan bredewelvaartsdoelen en, in het verlengde daarvan, of concrete indicatoren voor brede welvaart worden genoemd. Daarmee gaat de wetenschapstoets ook dieper dan wat departementen nu moeten aanleveren. Met de controlerende taak van de Tweede Kamer is het goed dat dit instrument er is om onafhankelijk de informatie vanuit departementen te controleren. Maar er is blijkbaar soms een discrepantie tussen de geleverde en gewenste informatie. Het verdient aanbeveling om nader te onderzoeken hoe departementen proactief dienstbaar de juiste informatie kunnen leveren, dus geen zoekplaatjes, en ook aan de Kamer, om gewenste informatie óók bij de betreffende minister op te vragen of over de mogelijkheden daartoe in gesprek te gaan.

Formuleren van beleidsdoelen
De SWOT-analyse gaat er niet op in dat vaak wordt gezegd dat het regeerakkoord meestal geen doelen, maar instrumenten en middelen presenteert. Daarbij is van belang te beseffen dat een regeerakkoord – en ook een begroting – nog geen beleidsinstrument is. Mocht in de uitwerking blijken dat er een doelmatiger alternatief beschikbaar is – doeltreffender of goedkoper – dan zal de begroting daarop aangepast worden. In een goede toepassing van artikel 3.1 staat het ontbreken van de doelen (die ook samenhangen met het gekozen instrument) in een regeerakkoord de evalueerbaarheid niet in de weg, en ook niet de goede verdeling van rijksmiddelen. Dat neemt niet weg dat het formuleren van beleidsdoelen een complexe aangelegenheid blijft.

Conclusies en aanbevelingen
Onze aanbeveling in deze evaluatie is: verander op dit moment inhoudelijk niets aan artikel 3.1 zelf, communiceer dat, en geef het de tijd om tot wasdom te komen. Over vijf à zeven jaar zal het gros van het beleid normaliter een beleidscyclus inclusief ex ante, durante en post-evaluatie hebben doorlopen, en kunnen we zinvol het net ophalen en kijken wat werkt en wat beter moet.

Zet tot die tijd in op integratie van de producten binnen het landschap, begrijpelijkheid, leren, aandacht en bekendheid, zodat handhaving, toezicht, uitvoering en vakmanschap kunnen groeien. Monitor de uitvoering ook. Zaken die in uitvoering écht anders moeten, kunnen vorm krijgen in het Beleidskompas of Beleidskeuzes Uitgelegd.

Alleen de memorie van toelichting op artikel 3.1 is summier, en mocht het tot een wetswijziging komen waarin artikel 3.1 inderdaad niet wijzigt, dan is de aanbeveling om in het algemene deel van de memorie van toelichting aandacht te hebben voor artikel 3.1, de termen *doeltreffendheid* en *doelmatigheid*, de evaluatiefunctie in brede zin en een verwijzing naar de instrumenten. Mocht de keuze tóch vallen op een wijziging, dan is onze aanbeveling om in de memorie van toelichting een minder summiere tekst en meer verwijzingen naar alle relevante instrumenten op te nemen.

Uit de respons is ook veel feedback voor met name de Tweede Kamer, als ontvanger en primaire gebruiker van artikel 3.1-informatie. Enerzijds is de betrokkenheid van een aantal Kamerleden lovenswaardig, met name vanuit de hoek van de Commissie Rijksuitgaven. Aan de andere kant is er nog veel te winnen, en dat ligt er met name aan dat in andere commissies het enthousiasme aanmerkelijk minder lijkt. Aandacht van alle commissies van de Tweede Kamer helpt, is het duidelijke signaal. Dat kan bijvoorbeeld bij een bepaalde wens voor informatie, maar ook een positieve respons op de aanwezigheid van informatie zal bijdragen aan de inzet voor betere 3.1-informatie.

Een van de zaken die vooral aandacht moet in de uitvoering van de aanbevelingen is de term doelmatigheid. Veel respondenten geven aan dat het hier om een ingewikkeld begrip gaat. De auteurs van dit rapport onderschrijven die stelling. Daarom geven we in box 3 een toelichting op de termen doeltreffendheid en doelmatigheid.

4.1.3 De voorhangprocedure

In deze subparagraaf onderzoeken we de voorhangprocedure in het kader van de CW.

Inleiding

De deelvraag die we bij dit onderwerp stellen, is: 'In welke mate biedt artikel 4.7 voldoende betrokkenheid van het parlement?' Data komen uit vragenlijstrespons en interviews. Onderwerpen die relevant bleken en ter discussie stonden zijn het budgetrecht, politiek gevoelige zaken, een mogelijk grensbedrag en werkafspraken vertrouwelijk informeren tussen het kabinet en het parlement.

Het doel van de voorhangprocedure

De voorhangprocedure voor het verrichten van een privaatrechtelijke rechtshandeling is opgenomen in artikel 4.7 CW (zie box 6). De procedure is ten opzichte van de CW 2001 niet gewijzigd. Het doel van de voorhangprocedure is om beide Kamers van de Staten-Generaal vooraf een oordeel te kunnen laten geven over bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen die het kabinet namens de staat wil verrichten. Het gaat om privaatrechtelijke rechtshandelingen die zijn gericht op activiteiten met een publiek karakter, aanzienlijke maatschappelijke gevolgen of waarbij het vermogen van privaatrechtelijke rechtspersonen worden versterkt.

Box 6: artikel 4.7 CW 2016

Artikel 4.7. Voorhangprocedure voor een privaatrechtelijke rechtshandeling

1. De volgende privaatrechtelijke rechtshandelingen worden niet eerder door de Staat verricht dan 30 dagen, nadat het voornemen daartoe schriftelijk ter kennis is gebracht van de Kamers der Staten-Generaal:

a. het oprichten, mede oprichten of doen oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon;

b. het verstrekken aan een privaatrechtelijke rechtspersoon van eigen vermogen, leningen met wezenlijke kenmerken van eigen vermogen of garanties ten aanzien van de omvang van het eigen vermogen;

c. het overnemen van schuldtitels of aandelen van een privaatrechtelijke rechtspersoon die door een derde worden gehouden;

d. het overnemen van risico's van financiële activa van een privaatrechtelijke rechtspersoon, als dat overnemen bedoeld is ter versterking van de solvabiliteit van de privaatrechtelijke rechtspersoon.

2. Als binnen de in het eerste lid genoemde termijn van 30 dagen ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een van de Kamers der Staten-Generaal nadere inlichtingen vraagt, wordt de privaatrechtelijke rechtshandeling niet verricht dan 14 dagen nadat de inlichtingen zijn verstrekt.

3. De procedure, bedoeld in het eerste lid, is niet van toepassing op een voornemen tot het verrichten van een privaatrechtelijke rechtshandeling als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder a tot en met d, indien:

a. een wettelijke regeling voorziet in een rechtsgrond voor het verrichten van die rechtshandeling;

b. de rechtshandeling ziet op het verstrekken van eigen vermogen dat voortvloeit uit een eerder verstrekte garantie als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b;

c. de rechtshandeling ziet op het deelnemen in het aandelenkapitaal van een vennootschap waarbij de handeling niet ten doel heeft het relatieve belang van de Staat in het eigen vermogen van de betrokken rechtspersoon te verhogen;

d. het volgen van de voorhangprocedure in strijd is met een wettelijke regeling;

e. met de rechtshandeling een geringer financieel belang is gemoeid dan de door Onze Minister van Financiën vast te stellen bedragen die betrekking hebben op de rechtshandelingen, bedoeld in het eerste lid, onder a tot en met d.

4. Onze Minister die het aangaat voert overleg met de Algemene Rekenkamer over een voornemen tot het verrichten van een privaatrechtelijke rechtshandeling als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a. Onze Minister die het aangaat verbindt een redelijke termijn aan het overleg met de Algemene Rekenkamer. Na het overleg met de Algemene Rekenkamer legt Onze Minister die het aangaat het voorgenomen besluit aan de ministerraad voor.

De voorhangprocedure is een instrument dat de slagkracht van het kabinet beperkt: een minister moet zijn voornemen tot bepaalde privaatrechtelijke rechtshandeling delen, door vooraf het parlement de mogelijkheid te bieden om een oordeel te kunnen geven. Dat kan een onomkeerbare stap voorkomen. De voorhangprocedure bevat regels, geeft het parlement betrokkenheid en maakt het proces transparant en controleerbaar voor het parlement. Het kabinet moet motiveren waarom het nodig is om bijvoorbeeld privaatrechtelijke rechtspersonen buiten het Rijk op te richten of om kapitaal te verschaffen. Sinds de inwerkingtreding van de CW 2016 is de voorhangprocedure verschillende keren gebruikt. Verschillende stichtingen zijn vóór hun oprichting voorgehangen bij het parlement. Twee respondenten zijn geïnterviewd die vanuit een beleidsdepartement betrokken waren bij het oprichten van een stichting en die de voorhangprocedure hebben doorlopen. Daarnaast is een medewerker van Financiën geïnterviewd die toetst of de voorhangprocedure bij stichtingen correct worden toegepast.

Financiën heeft de voorhangprocedure doorlopen om kapitaal te verschaffen aan Air France-KLM. Een drietal betrokken medewerkers zijn met een groepsinterview bevraagd over hun ervaringen met het doorlopen van de voorhangprocedure en de werkafspraken over vertrouwelijk informeren. Verder hebben we twee juristen geïnterviewd die betrokken waren bij het inrichten van de voorhangprocedure en een Kamerlid. Verder hebben in de vragenlijst vragen gesteld over de voorhangprocedure.

De onderwerpen die uit de interviews, vragenlijsten en het debat in de Tweede Kamer naar voren komen en die we hierna toelichten zijn:

a. de wens tot uitbreiding van de scope van de voorhangprocedure bij het parlement;
b. statutenwijzigingen;
c. onduidelijkheid over het 'doen oprichten' van een privaatrechtelijk persoon (lid 1a);
d. onduidelijkheid bij verlenging en beëindiging van de voorhangprocedure (lid 2);
e. de werkafspraken vertrouwelijk informeren.

Parlement ervaart te weinig mogelijkheden voor controle en verzoekt om uitbreiding
Artikel 4.7, tweede lid kent een limitatieve opsomming wanneer de voorhangprocedure van toepassing is. De limitatieve opsomming die in 2014 in de CW 2001 kwam, is mede tot stand gekomen naar aanleiding van de financiële crisis in 2008, toen de staat alle aandelen kocht van Fortis Bank Nederland (eerste lid, onder b), de financiële steun aan financiële instellingen zoals Aegon en SNS Reaal (eerste lid, onder c) en de Illiquid Assets Back up Facility op de gesecuritiseerde Alt A hypotheekportefeuille van ING (eerste lid, onder d).

Via een uitbreiding van de voorhangprocedure naar meer privaatrechtelijke rechtshandelingen zoals bijvoorbeeld het sluiten van akkoorden met private rechtspersonen kan het budgetrecht van het parlement worden vergroot. In de vragenlijst is gevraagd of de huidige regels het parlement afdoende betrekken, omdat Kamerleden vanuit het budgetrecht om aanpassingen vragen (zie box 7).

Box 7: motie-Nijboer

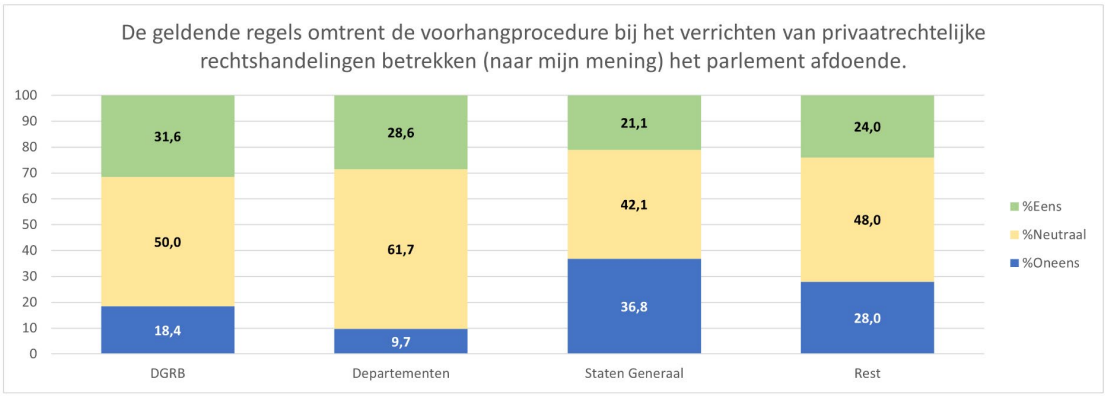
Budgetrecht versterken voor private overeenkomsten

Op 9 juni 2021, tijdens het Verantwoordingsdebat over het jaar 2020, diende Kamerlid Nijboer een motie (Kamerstuk 35830, nr. 11) in. De motie, die werd aangenomen, verzocht het kabinet om 'in kaart te brengen op welke wijze de Comptabiliteitswet gewijzigd kan worden, zodat het budgetrecht van de Kamer ook voor private overeenkomsten kan worden versterkt'. Uit de toelichting op de motie blijkt dat de aanleiding was dat het kabinet in 2018 een akkoord op hoofdlijnen had gesloten met Shell, ExxonMobil en de NAM zonder instemming van de Tweede Kamer vooraf over de schade en versterking en de gaswinning uit het Groningenveld. Nijboer gebruikte voor deze gebeurtenissen de term *politiek gevoelige onderwerpen*.

Met een uitbreiding van de voorhangprocedure naar meer privaatrechtelijke rechtshandelingen zoals het sluiten van akkoorden met private rechtspersonen, kan het budgetrecht van het parlement worden vergroot (zie box 7). In de vragenlijst vroegen we ook of de huidige regels het parlement er afdoende bij betrekken.

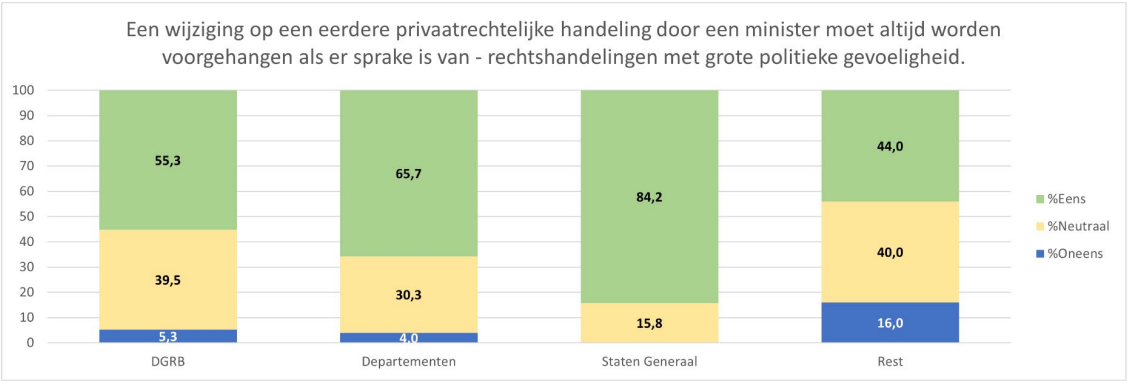
Resultaten

Uit figuur 12 blijft dat grote groepen respondenten bij de vragenlijst neutraal antwoorden, op vragen over de voorhangprocedure. Vermoedelijk is dat omdat maar weinig respondenten met de voorhangprocedure te maken hebben (gehad). Dit speelt ook bij latere vragen. Bij de respondenten verbonden aan de Staten-Generaal is ruim een derde het oneens met de stelling tegen 10 procent bij de departementen. Dit impliceert dat er bij Kamerleden zorgen zijn over of zij voldoende bij voorhangprocedures worden betrokken.



Figuur 12: respons Likertschaal huidige regels afdoende (vraag 26)

Politiek gevoelige onderwerpen
Voor een wijziging van artikel 4.7 waarbij *politiek gevoelige onderwerpen*, zoals een akkoord op hoofdlijnen met Shell, Exxon en NAM, altijd moet worden voorgehangen is veel steun bij de respondenten bij de Staten-Generaal (ruim 80 procent is het eens, zie figuur 13). Ook bij de andere groepen is daar veel steun voor.



Figuur 13: respons Likertschaal over politiek gevoelige rechtshandelingen (vraag 29-1)

Het geïnterviewde Kamerlid pleitte voor instemmingsrecht vooraf bij belangrijke overeenkomsten met substantiële bedragen. De huidige voorhangprocedure voldoet niet omdat de Kamerleden geen instemmingsrecht hebben. Zij kunnen het sluiten van overeenkomsten op basis van artikel 4.6 CW niet tegenhouden. Als voorbeelden werden genoemd: de verkoop van de Duitse activiteiten door de deelneming Tennet en het sluiten van overeenkomsten met Shell en Exxon met substantiële financiële gevolgen.

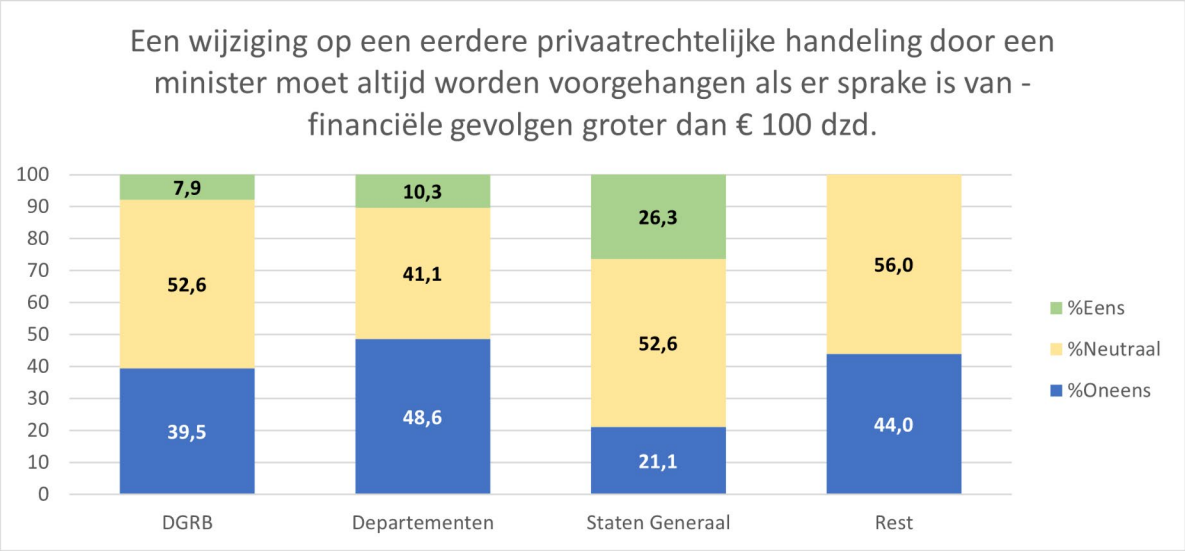
Kritiek op het criterium politiek gevoelig
Uit het bovenstaande blijkt dat er bij het parlement de wens is om de voorhangprocedure uit te breiden naar politiek gevoelige onderwerpen. In de interviews gaven de experts echter aan dat crises en incidenten vaak leiden tot verzoeken om meer regels om de geopenbaarde risico's te beheersen. Deze risicoregelreflex is de neiging om het voortdurend verminderen van risico's, al dan niet naar aanleiding van een incident, als vanzelfsprekende opgave aan te merken. Deze reflex kan leiden tot disproportionele ingrepen waarschuwen respondenten.

Verder vinden de meeste geïnterviewden dat de term *politiek gevoelig* erg lastig te operationaliseren is: 'politieke gevoeligheid moet in het politieke blijven en dit moet niet gerationaliseerd worden in wetteksten'. De minister mag binnen zijn beleidsterrein handelen, geeft een aantal geïnterviewde respondenten aan, en kan zelf aanvoelen of het politiek gevoelig is en dat het parlement proactief geïnformeerd moet worden. Met het budgetrecht stemt de Tweede Kamer in dat ministers mogen handelen binnen hun beleidsterrein. Deze invulling is hun eigen verantwoordelijkheid.

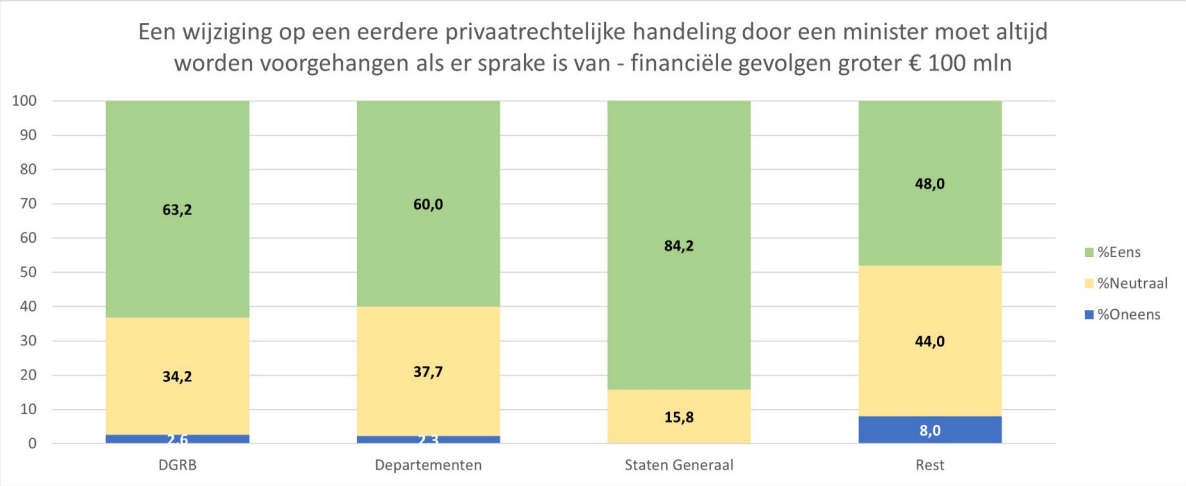
Daarnaast is er kritiek op de uitbreiding van de voorhangprocedure met politiek gevoelige onderwerpen, omdat dat het moeilijk maakt om als minister overeenkomsten te sluiten met particuliere organisaties of bijvoorbeeld vakbonden (cao). Er ontstaat namelijk een enorme rechtsonzekerheid bij de wederpartij. Wat is het mandaat van een minister met wie iemand een overeenkomst sluit? Hoe te handelen in de combinatie met een vertrouwelijke procedure vanwege koersgevoelige informatie? Het moet kortom voor iedereen duidelijk zijn wanneer er voorgehangen moet worden. In overleg tussen minister en parlement specifieke thema's benoemen waarop voorgehangen moet worden, is een beter alternatief dan het criterium *politieke gevoeligheid* hanteren.

Grensbedrag
In plaats van het criterium politiek gevoelige onderwerpen kan ook gebruik worden gemaakt van een grensbedrag. In de vragenlijst zijn twee vragen gesteld over een omvangcriteria in euro's. Het animo onder de respondenten voor een grens van 100.000 euro (zie figuur 14) is veel lager dan voor grens van 100 miljoen euro (zie figuur 15). Bij een grensbedrag van 100.000 euro zou elke Europese aanbesteding moeten worden voorgehangen bij het parlement. Dit zou leiden tot een stortvloed aan voorhangprocedures. Voorstanders van een grensbedrag die een toelichting hebben gegeven op de vragenlijst vinden dat een uitbreiding noodzakelijk is omdat overeenkomsten met derden grote implicaties kunnen hebben (voor de begroting) van het zittende of volgende kabinet.

Om het aantal voorhangprocedures hanteerbaar te houden, is het volgens een deel van respondenten wenselijk om een financiële grens te trekken waaronder de voorhangprocedure niet wordt toegepast. De minister van Financiën kan voor de diverse privaatrechtelijke rechtshandelingen in artikel 4.7, eerste lid, a tot en met d (zie box 6) verschillende financiële grenzen bepalen. Dit betekent dat de minister van Financiën bijvoorbeeld een ander grensbedrag kan bepalen voor het verrichten van een rechtshandeling zoals staat in het eerste lid onder a (oprichting van een stichting), dan voor het verrichten van een rechtshandeling zoals staat in het eerste lid onder d (overnemen van risico's van financiële activa). Deze financiële grensbedragen zijn vastgelegd in de RBV 2023 in bijlage A, zie rbv.rijksfinancien.nl/voorschriften/2023/regeling.



Figuur 14: respons Likertschaal over een grens van 100.000 euro (vraag 229-2)

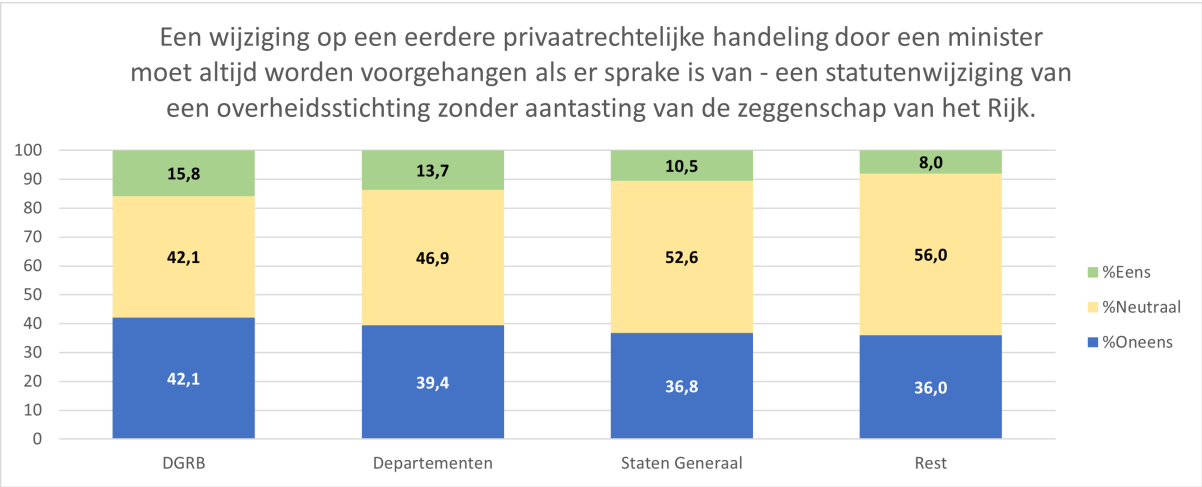


Figuur 15: respons Likertschaal 100 miljoen euro (vraag 229-3)

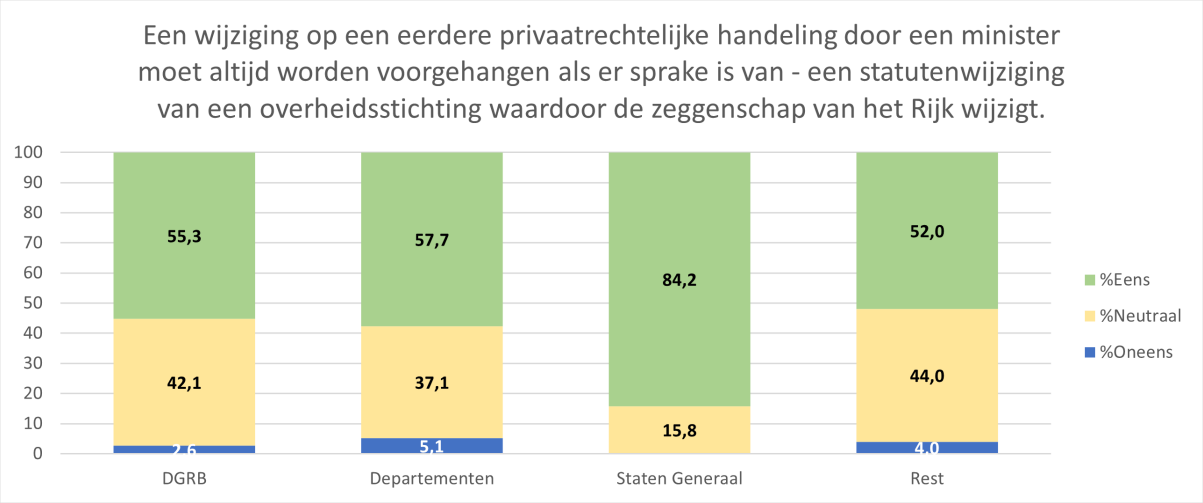
Statutenwijziging van een privaatrechtelijk persoon
De voorhangprocedure geldt in situaties waarin de staat betrokken is bij het oprichten, het mede-oprichten of het doen oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon. In de praktijk gaat het vooral om het oprichten van stichtingen, maar de staat kan ook betrokken zijn bij het oprichten van andere privaatrechtelijke rechtspersonen, zoals naamloze of besloten vennootschappen en verenigingen. Artikel 4.7 stelt geen regels voor wijzigingen in de zeggenschap na de oprichting.

Privaatrechtelijke organisaties die eerder bij de oprichting zijn voorgehangen, kunnen na verloop van tijd behoefte hebben om de statuten te wijzigen, bijvoorbeeld als zij nieuwe activiteiten willen ontplooien. Dit roept de vraag op of de wijziging van de statuten dan moet worden voorgehangen. Uit de respons op de vragenlijst blijkt dat er maar beperkte steun is om statutenwijziging voor te hangen als de zeggenschap van het Rijk níet wordt aangetast. Een grote groep respondenten is neutraal of het hier niet mee eens (zie figuur 16).

Er is wel interesse in een statutenwijziging van een overheidsstichting waardoor de zeggenschap van het Rijk wel wordt aangetast, voor te hangen, zie figuur 17. De steun is met 84 procent het grootst bij respondenten van het parlement. De steun bij de andere groepen respondenten is veel lager (52-58 procent).

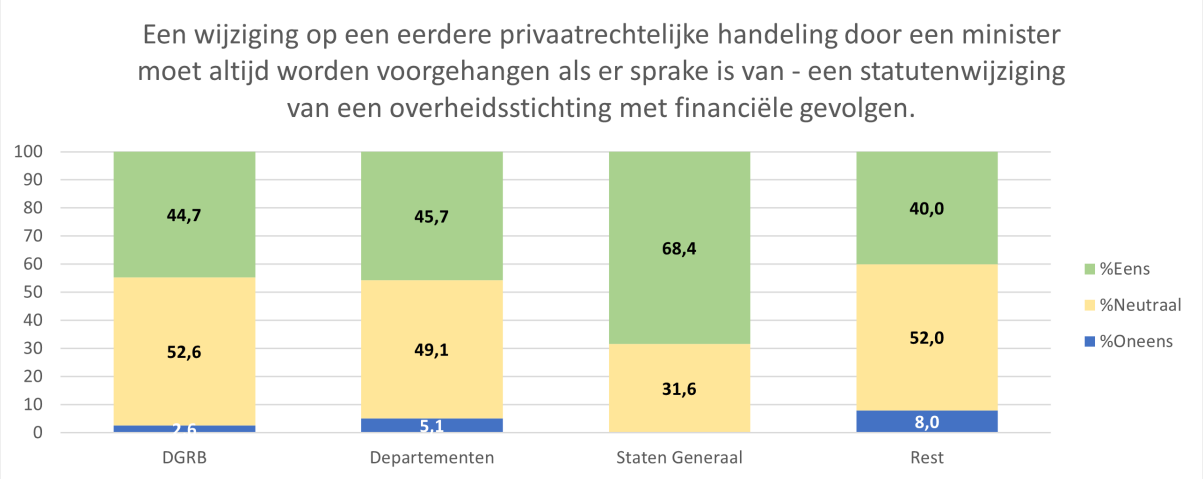


Figuur 16: respons Likertschaal geen aantasting zeggenschap Rijk (vraag 229-4)



Figuur 17: respons Likertschaal wel aantasting zeggenschap Rijk (vraag 229-5)

Bij een statutenwijziging met financiële gevolgen vindt een meerderheid binnen de groep respondenten van het parlement dat deze statutenwijziging moet worden voorgehangen (68 procent steun, zie figuur 18). De andere groepen respondenten steunen dit voorstel in mindere mate (40-45 procent). Veel respondenten antwoordden neutraal (32-53 procent).



Figuur 18: respons Likertschaal financiële gevolgen (vraag 229-6)

Onbekendheid met de voorhangprocedure
Uit de interviews komt naar voren dat veel rijksambtenaren onbekend zijn met de voorhangprocedure. Dit geldt volgens de geïnterviewden zowel voor beleidsmedewerkers als voor directies FEZ of juridische zaken. Een oorzaak van de onbekendheid is dat een ambtenaar maar zelden betrokken is bij de oprichting van een privaatrechtelijke organisatie dus er wordt ook maar weinig ervaring mee opgedaan. Vanwege de onbekendheid met de voorhangprocedure worden veel ambtenaren op een later moment verrast met de stappen die nodig zijn en vastgelegd in het kader voor stichtingen (hierna: stichtingenkader).

'Doen oprichten'
Het ministerie van Financiën publiceerde het stichtingenkader om de toen geldende Comptabiliteitswet 2001 (artikel 34) te duiden en om de afwegingen over het oprichten van stichtingen en de bijbehorende voorhangprocedure aan het scherpen. Dat gebeurde voor het eerst in 2006. In box 8 lichten we het stichtingenkader toe.

Box 8: Uitgangpunten van het stichtingenkader (bron: Kader voor stichtingen, 2017)

Het stichtingenkader

Voor de uitvoering van overheidstaken verdient een publiekrechtelijke organisatievorm de voorkeur boven een privaatrechtelijke stichting. Het kabinet stelt zich dan ook op het standpunt dat het Rijk in beginsel geen betrokkenheid moet hebben bij het oprichten van stichtingen. De relatie van de overheid tot een stichting blijft in beginsel beperkt tot het verstrekken van een subsidie. Zaken als verantwoording over subsidiegelden kunnen geregeld worden via subsidievoorwaarden. Dit is zuiverder dan wanneer een minister zelf actief wordt in of met een rechtsvorm die niet primair voor de overheid is bedoeld. Er kunnen echter uitzonderingsgevallen zijn. Voor deze uitzonderingsgevallen is het zogenoemde *stichtingenkader* opgesteld.

Het stichtingenkader regelt de afwegingen die departementen moeten doorlopen voordat ze een beslissing nemen. Die afwegingen houden sterk verband met het nut en de noodzaak van de overheidsbetrokkenheid bij de privaatrechtelijke rechtspersoon als de stichting. Het kader formuleert vijf normen die goed moeten zijn uitgewerkt voordat het proces van oprichting kan worden ingezet:

1. er worden geen publiekrechtelijke rechtshandelingen verricht in een stichting. De overheid is alleen betrokken bij de oprichting van een stichting, als expliciet kan worden aangegeven wat het publieke belang is;
2. als de minister veel invloed wil hebben op de uitvoering van de taken, dan is de stichting niet de juiste rechtsvorm. Een ruime ministeriële verantwoordelijkheid en de daarbij horende ministeriële bevoegdheden passen niet bij een private rechtsvorm met een zelfstandig bestuur zoals de stichting;
3. kan bij een bepaalde activiteit aannemelijk gemaakt worden dat er een private rechtspersoon nodig is (vanwege de eigen rechtspersoonlijkheid), dan kan voor de stichtingsvorm gekozen worden. Er moet dus een noodzaak bestaan om uit eigen naam deel te nemen aan het rechtsverkeer. Als bij een bepaalde activiteit publieke of private partijen betrokken zijn, waarbij gelijkwaardigheid van alle partijen gewenst is, dan moet deze gelijkwaardigheid ook tot uitdrukking komen door een significant deel van het budget van de stichting vanuit derden te laten komen;
4. als langdurige financiële verplichtingen voor het Rijk (kunnen) voortvloeien uit de oprichting van een stichting, moet dit expliciet aan de Staten-Generaal worden voorgelegd (budgetrecht);
5. bij het uitvoeren van taken zoekt de Rijksoverheid naar optimale effectiviteit en efficiency met zo min mogelijk lasten voor particulieren en bedrijven. Als aantoonbaar te maken is dat uitvoering van de taken door de overheid minder doelmatig is of meer lasten voor particulieren en bedrijven met zich meebrengt, dan is dit een argument om te zoeken naar vormen van uitvoering van de taken buiten de overheid.

Bij het oprichten, mede oprichten of doen oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon (artikel 4.7, eerste lid, onder a) moet de voorhangprocedure worden gevolgd. Bij de derde vorm, 'doen oprichten', is er sprake van een minder direct verband tussen het departement en de oprichting van de stichting. Dat 'doen oprichten' vaak onderwerp van discussie was heeft ertoe geleid dat het begrip is toegevoegd aan artikel 4.7 eerste lid van de CW 2016 (artikel 34 CW 2001). Ook in recente jaren zijn er verschillende keren discussies geweest tussen Financiën en beleidsdepartementen of er sprake was van betrokkenheid van de rijksoverheid bij het 'doen oprichten', bijvoorbeeld bij de oprichting van Stichting Open Nederland en het Tijdelijk Noodfonds Energie. In het stichtingenkader wordt 'doen oprichten' verder toegelicht: De specifieke afspraken die de overheid maakt met de oprichters van de stichting kunnen een indicatie geven van de oprichtingsrelatie. Ook de financiering van de oprichting van de stichting kan dit aangeven. Hiermee is overigens niet per definitie gezegd dat bijvoorbeeld incidentele subsidies aan nieuwe stichtingen onder 'doen oprichten' vallen.

Ondanks de huidige toelichting in het stichtingenkader vinden de geïnterviewden de term 'doen oprichten' ambigu of onduidelijk. Zij pleiten voor aanscherping van de definitie van 'doen oprichten' in het stichtingenkader en verder specificeren (is de stichting besproken in onderraden?, zijn eventuele bestuurders besproken?, wat is de mate van financiële steun van de rijksoverheid in

de totale inkomsten van de stichting?). Er werd ook geopperd om Financiën als kadersteller een beslissingsmacht te geven om bij een discussie het eindoordeel te geven of het wel of niet 'doen oprichten' is. Een geïnterviewde waarschuwde dat als het lukt om doen oprichten beter te definiëren, het risico bestaat op een nieuwe route om de voorhangprocedure heen.

Voor verduidelijking van het 'doen oprichten' verwijzen we naar Artikel 160 van de Gemeentewet, waarin de voorhangprocedure van gemeenten staat (zie box 9).

Box 9: artikel 160 tweede lid van de Gemeentewet

> Artikel 160, tweede lid Gemeentewet: Het college besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, als dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat de raad een ontwerp-besluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

Een besluit tot deelneming van de gemeente in privaatrechtelijke rechtspersonen kan een dusdanige betekenis hebben (publiek belang), zowel financieel als anderszins, dat een wettelijke waarborg voor tijdige betrokkenheid van de raad noodzakelijk is. Om in dat laatste te voorzien is een voorhangregeling voor ontwerpbesluiten van het college van burgemeester en wethouders op dit vlak opgenomen.

Verlenging en beëindiging van de voorhangprocedure
Respondenten en geïnterviewden vinden de voorhangprocedure onduidelijk als het gaat om de einddatum. In artikel 4.7, eerste lid staat een termijn van dertig dagen waarin beide Kamers vragen kunnen stellen. De einddatum wordt opgeschort als het parlement vragen stelt: de voorhangprocedure wordt met veertien dagen verlengd nadat de minister inlichtingen heeft verstrekt. In die verlengingsperiode kunnen de Kamers nieuwe vragen stellen. Dit leidt tot onduidelijkheden bij departementen: is de procedure afgerond bij de eerste keer van het verstrekken van inlichtingen of bij de laatste keer? Kan het parlement steeds opnieuw vragen stellen, zodat de procedure nooit kan worden afgerond? Zijn de dertig dagen werkdagen of kalenderdagen? Dit kan worden verduidelijkt.

De memorie van toelichting stelt dat de recesdagen in beginsel niet worden meegeteld voor het bepalen van de termijnen van dertig en veertien dagen van de voorhangprocedure. Dit kan bij spoedeisende zaken een probleem vormen, zeker in recesperioden. Een minister kan daarom gemotiveerd de Kamers verzoeken binnen dertig of veertien dagen, inclusief recesdagen, uitsluitsel te geven over zijn of haar standpunten.

Werkafspraken vertrouwelijk informeren
Een belangrijk aspect van de voorhangprocedure is dat deze in openbaarheid en transparantie voor het parlement gebeurt, zodat de informatiepositie van de Tweede Kamer op orde is. Artikel 4.7 biedt geen regeling voor situaties waarin de Staten-Generaal niet openbaar kunnen worden geïnformeerd vanwege voorwetenschap bij beursgenoteerde ondernemingen of waarin er sprake is 'nood-breekt-wet'-situaties waarbij het openbaar voorhangen van een voornemen om een privaatrechtelijke rechtshandeling te verrichten minder aangewezen is.

Naar aanleiding van de aankoop van aandelen Air France-KLM (zie box 10) zijn met de commissies Financiën van de Tweede en Eerste Kamer werkafspraken vertrouwelijk informeren gemaakt in 2020. Deze afspraken zijn tijdens de coronacrisis gebruikt bij de voorgenomen kapitaalverschaffing aan AFKL om het parlement vertrouwelijk te informeren. De griffiers van de Tweede en Eerste Kamer en het ministerie van Financiën zijn in grote lijnen tevreden over de gemaakte werkafspraken.

Box 10: aandelenverwerving Air France-KLM

In februari 2019 heeft het kabinet voor 744 miljoen euro aandelen AFKL gekocht op de beurs om een belang van 14 procent in AFKL te verwerven. Volgens de ministers van Financiën en van Infrastructuur en Waterstaat was een aandelenbelang in AFKL nodig om meer invloed in de Frans-Nederlandse luchtvaartonderneming te krijgen, om daarmee de positie van Schiphol veilig te stellen. Het voornemen om aandelen te verwerven in een beursgenoteerde onderneming is koersgevoelige informatie.

De AR concludeerde in zijn rapport van 20 mei 2020 dat *"de openbare voorhangprocedure van artikel 4.7 Comptabiliteitswet stuitte op de vertrouwelijkheidseisen van de MAR (de Europese Market Abuse Regulation). …. de minister (concludeerde), evenals bij artikel 2.27, dat hij zijn voornemen tot de aandelenverwerving niet op reguliere wijze aan het parlement voor kon leggen. Artikel 4.7 bevat in lid 3 een uitzonderingsbepaling voor het geval dat het volgen van de voorhangprocedure in strijd is met een wettelijke regeling, in dit geval de MAR. Lid 3 bepaalt dat de minister in zo'n geval de voorhangprocedure van artikel 4.7 CW lid 1 niet uit hoeft te volgen*.

De AR gaf als aanbeveling dat met een duidelijkere omschrijving van artikel 4.7 in de CW en nadere afspraken tussen de minister en Eerste en Tweede Kamer herhaling voorkomen kan worden. De voorhangprocedure volgen hoeft niet automatisch te leiden tot openbaarmaking. De voorhangprocedure staat een vertrouwelijke uitwisseling van informatie met de Staten-Generaal niet in de weg.

Uit de interviews blijkt dat respondenten vertrouwelijk informeren een zwaar middel vinden, dat niet lichtzinnig mag worden ingezet. Er zijn Kamerleden die niet bij vertrouwelijke processen betrokken willen worden of Kamerleden die pas later aanhaken en er in eerder stadium vertrouwelijke informatie reeds is verstrekt. Door de verschillende omgang met en toegang tot vertrouwelijke informatie beschikken de minister en de individuele Kamerleden niet altijd over dezelfde vertrouwelijke informatie. Dit kan ertoe leiden dat Kamerleden onderling soms langs elkaar heen praten. Ook zorgt dit ervoor dat sommige Kamerleden een informatieachterstand hebben die ze willen inhalen, wat een deel van het voordeel van een vertrouwelijk proces tenietdoet. Een geïnterviewde ziet de voorhangprocedure als vetorecht van het parlement. Bij vertrouwelijk informeren is het geven van een veto of het afrekenen op termijnen volgens deze geïnterviewde niet mogelijk.

Twee deelnemers suggereren om de werkafspraken vertrouwelijk informeren met de commissies Financiën van de Tweede en Eerste Kamer ook door anderen te laten gebruiken. Met name denken twee geïnterviewden aan de commissie voor Economische Zaken vanwege de betrokkenheid van EZK met het bedrijfsleven en de vertrouwelijkheid die daar bij sommige kwesties speelt. Ook suggereren respondenten om de werkafspraken vast te leggen in de RBV of in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. De CW (of de memorie van toelichting) kan naar de werkafspraken verwijzen. Opname in de wet biedt meer regulering en structurering dan werkafspraken, maar is ook moeilijker aan te passen. Verder merken zij op dat het duidelijker moet zijn wie het verslag maakt (de griffier) en dat er verschillende vormen kunnen zijn van vertrouwelijk informeren zoals schriftelijk informeren, een debat of een briefing.

Conclusies en aanbevelingen

De voorhangprocedure is gericht op betrokkenheid van het parlement om tot zorgvuldige besluitvorming te komen. De voorhangprocedure beperkt daarmee de slagkracht van het kabinet: een minister moet zijn voornemen tot bepaalde privaatrechtelijke rechtshandeling verantwoorden, door vooraf instemming te vragen aan het parlement. Dat kan een onomkeerbare stap voorkomen. De voorhangprocedure maakt het proces transparant en controleerbaar voor het parlement. Tabel 8 vat de uitkomsten samen in een SWOT-analyse.

	Behulpzaam	Schadelijk
Binnen de CW zelf	*Sterktes*	*Zwaktes*
	• De voorhangprocedure is gericht op betrokkenheid van het parlement om tot zorgvuldige besluitvorming te komen. • De voorhangprocedure maakt het proces transparant en controleerbaar voor het parlement. De procedure bij stichtingen zit goed in elkaar. Er komt zowel een intern als extern advies op het voorstel. Vervolgens gaat het naar de ministerraad en dan naar de Tweede en Eerste Kamer. • De werkafspraken vertrouwelijk informeren met de commissies Financiën.	• Veel onbekendheid met de voorhangprocedure. • Onduidelijkheid van de procedure en het artikel (termijnen, 'doen oprichten'). • Respondenten vinden de voorhangprocedure bij stichtingen te lang duren en te zwaar. • De Kamer wil meer mogelijkheden om gevoelige privaatrechtelijke overeenkomsten tegen te houden.
In de omgeving van de CW	*Kansen*	*Bedreigingen*
	• Wens om meer voor te hangen ('politiek gevoelig', overeenkomsten met grote bedragen, statutenwijzigingen) maar vaak lastig te definiëren. • Meer voorhangen past binnen de ontwikkeling van meer openheid. Daarbij kan ook meer vertrouwelijk worden voorgehangen. • Stichtingenkader en term 'doen oprichten' verduidelijken en bekendheid met de voorhangprocedure vergroten.	• Onredelijke politieke haast verhoudt zich niet tot de gestelde termijnen. • Departementen gebruiken constructies om het volgen van de voorhangprocedure bij het oprichten van stichtingen te voorkomen (stromanconstructies) of ontkennen betrokkenheid bij het "doen oprichten". • Onbekendheid met de voorhangprocedure.

Tabel 8: SWOT-analyse 4.7: wat zijn de belangrijkste punten die respondenten over de sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen inbrengen?

De evaluatie leidt tot de volgende adviezen:

- breid de voorhangprocedure niet uit naar privaatrechtelijke overeenkomsten die *politiek gevoelig* zijn. Deze subjectieve term is lastig te operationaliseren in wetgeving. Een alternatief is dat in overleg tussen minister en parlement specifieke thema's worden benoemd waarop voorgehangen moet worden of dat men gaat werken met een objectief grensbedrag. Dat grensbedrag moet wel zo hoog zijn dat het parlement niet wordt bedolven onder voorhangprocedures;
- overweeg om de voorhangprocedure aan te passen zodat ook wijzigingen in de zeggenschap van het Rijk of met financiële gevolgen voor het Rijk bij reeds bestaande overheidsstichtingen moeten worden voorgehangen bij het parlement;
- vergroot de bekendheid en vindbaarheid van de voorhangprocedure. Het ministerie van Financiën kan als expertisecentrum fungeren;
- scherp de definitie aan van 'doen oprichten' in het Stichtingenkader en specifieer die met voorbeelden. Overweeg om het ministerie van Financiën een beslissingsmacht te geven bij discussie of er wel of geen sprake is van het 'doen oprichten'. Een rol voor de Algemene Rekenkamer ligt minder voor de hand vanwege de onafhankelijkheid. Alternatief is om te kijken naar de oprichtingscriteria bij de formulering van artikel 160 in de Gemeentewet ('behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang');
- verduidelijk of een tweede keer vragen stellen/inwinnen van inlichtingen door het parlement leidt tot opschorting van de voorhangprocedure;
- overweeg om de werkafspraken over vertrouwelijk informeren met de commissies Financiën van de Tweede en Eerste Kamer ook door andere ministers en commissies te laten gebruiken (bijvoorbeeld EZK). Leg de werkafspraken vast in de Regeling RBV of in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

4.1.4 Begrotingsfondsen

In deze subparagraaf presenteren we de resultaten van de evaluatie van de begrotingsfondsen op basis van artikel 2.11 CW. We kijken daarvoor naar de werking van de bestaande begrotingsfondsen in de praktijk en de begrotingsfondsen die nog in oprichting zijn.

Inleiding

De deelvragen die we bij de begrotingsfondsen stellen zijn:

a. dragen de begrotingsfondsen volgens artikel 2.11 bij aan doelmatige sturing door de verantwoordelijke ministers?
b. wat vinden de respondenten, geïnterviewden en de focusgroep van:
   - het specifiek oormerken van middelen en het doorschuiven hiervan naar het volgende jaar;
   - integrale afweging, het budgetrecht en het recht van amendement van de Tweede Kamer in relatie tot begrotingsfondsen;
   - de zichtbaarheid van een begrotingsfonds via een aparte begroting en het jaarverslag?
c. wat zijn de belangrijkste redenen om een begrotingsfonds op te richten?
d. hoe werken de begrotingsfondsen in de praktijk?

Om deze vragen te beantwoorden, hebben we data verzameld uit de vragenlijst, interviews en een focusgroep. Onderwerpen die in de praktijk ter discussie staan zijn het nut en de noodzaak van begrotingsfondsen, het budgetrecht, de administratieve lasten en uitgaven van het Rijk die ten onrechte de naam *fonds* dragen

Een begrotingsfonds is een niet-departementale begroting op basis van artikel 2.1, vijfde lid, onder c in de CW 2016 en wordt op basis van artikel 2.11 CW ingesteld. De instellingswet op basis van artikel 2.11 CW regelt onder meer de specifieke doelen waaraan geoormerkte middelen besteed mogen worden en welke minister verantwoordelijk is voor het beheer. In de meeste gevallen is dat één minister, zoals bij het Deltafonds of het Defensiematerieelbegrotingsfonds. Het is ook mogelijk dat meer ministers verantwoordelijk zijn voor het begrotingsbeheer, zoals bij het Nationaal Groeifonds (de minister van EZK en de minister van Financiën samen). Een belangrijke eigenschap van een begrotingsfonds is dat aan het eind van elk jaar het nog resterende saldo van de middelen kan worden behouden. De uitgaven van een begrotingsfonds worden na vaststelling door het parlement via een aparte begroting gepresenteerd en zichtbaar gemaakt. Middelen die in een begrotingsjaar niet tot besteding komen, blijven dus in beginsel beschikbaar voor het komende jaar. Bij het omzetten van artikel 9 CW 2001 naar artikel 2.11 CW is inhoudelijk niets gewijzigd (zie box 11).

Box 11: Artikel 2.11 CW 2016 versus artikel 9 CW 2001

Artikel 2.11 CW 2016

Een begrotingsfonds kan worden ingesteld ten behoeve van het afzonderlijk beheren van ontvangsten en uitgaven van het Rijk bestemd voor een specifiek doel.

Het instellen van een begrotingsfonds geschiedt bij wet. De wet tot instelling van een begrotingsfonds wordt mede door Onze Minister van Financiën ondertekend.

De wet tot instelling van een begrotingsfonds bepaalt voor dat fonds in elk geval:

a. de aard van de uitgaven en de ontvangsten;

b. wie van Onze Ministers met het beheer is belast.

Een voordelig jaarsaldo van een begrotingsfonds wordt ten gunste van de begroting van het fonds van het daaropvolgende jaar gebracht; een nadelig jaarsaldo wordt ten laste van die begroting gebracht.

Artikel 9 CW 2001

1. Ten behoeve van een afzonderlijk beheer van ontvangsten en uitgaven van het Rijk kan een begrotingsfonds worden ingesteld.

2. De instelling van een begrotingsfonds geschiedt bij de wet.

3. De wet tot instelling van een begrotingsfonds bepaalt de aard van de uitgaven en van de ontvangsten van het betrokken fonds de bestemming van een batig dan wel de aanvulling van een nadelig jaarsaldo van het fonds, alsmede wie van Onze Ministers verantwoordelijk is voor het beheer van de begroting van het fonds.

Waarom een begrotingsfonds?
Het instrument begrotingsfonds wordt gehanteerd als men het noodzakelijk acht om middelen voor een bepaald beleidsdoel te oormerken. Vooral bij langjarige investeringsbeslissingen waarbij sprake is van een grote mate van onzekerheid en onvoorspelbaarheid van de uitgaven is het waardevol om de middelen flexibel voor meerjarige projecten in te zetten. Dan kan een begrotingsfonds met geoormerkte budgetten de integrale afweging tussen investeringen, de instandhouding en de schokbestendigheid beter borgen. Een begrotingsfonds vormt echter een uitzondering op de reguliere begrotingshoofdstukken. Het uitgangspunt van de minister van Financiën is om voorzichtig met deze uitzonderingen om te gaan, omdat het noodzakelijk is voor de Staten-Generaal en het kabinet om de verdeling van schaarse middelen in samenhang integraal af te wegen. Daarom hanteert de minister van Financiën voor het instellen van een begrotingsfonds een ‘nee, tenzij beleid’. Dit betekent dat een begrotingsfonds in beginsel niet wenselijk is, tenzij gemotiveerd wordt dat het wél noodzakelijk is. De reden hiervoor is dat begrotingsfondsen afbreuk doen aan de integrale afweging van de inzet van middelen. Begrotingsfondsen worden ingesteld met de intentie om de middelen meerjarig voor het doel beschikbaar te houden. Daarmee worden de jaarlijkse meevallers op een begrotingsfonds minder betrokken bij de afweging van middelen op de rijksbegroting als geheel.

Een risico is dat het uitgeven van middelen in een begrotingsfonds een doel op zich wordt. Geld gaat dan op zoek naar beleid. De keuze voor een begrotingsfonds moet daarom goed worden onderbouwd. Box 12 beschrijft de verschillende typen begrotingsfondsen van het Rijk.

Box 12: typen begrotingsfondsen van het Rijk

De rijksbegroting kent op dit moment deze begrotingsfondsen:

- BES-fonds (voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba);
- Deltafonds (DF);
- Defensiematerieelfonds (DMF);
- Diergezondheidsfonds (DGF);
- Gemeentefonds (GF);
- Mobiliteitsfonds (MF);
- Nationaal Groeifonds Gemeentefonds (GF);
- Provinciefonds (PF).

Het Klimaatfonds (KF) en Transitiefonds (TF) zijn nog in oprichting. De ontwerpinstellingswet van het KF werd op 4 juli 2023 door de Tweede Kamer behandeld en op 6 juli 2023 aangenomen. Inbreng voor het verslag voor het TF in de Eerste Kamer vond plaats op 27 juni 2023. De behandeling van de ontwerpinstellingswet is naar verwachting na het zomerreces. Deze begrotingsfondsen in oprichting hebben veel politieke en maatschappelijke aandacht. Op 4 april 2023 is op verzoek van de Eerste Kamer een beleidsdebat gevoerd met de minister van Financiën en de minister van Economische Zaken en Klimaat. Ook is vorig jaar een brief over de samenhang van de begrotingsfondsen door de minister van Financiën naar de Tweede Kamer gestuurd (mede namens de minister van Economische Zaken en Klimaat, de minister voor Klimaat en Energie, de minister voor Natuur en Stikstof, de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, zie de Kamerbrief over samenhang en voortgang fondsen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl).

Het Rijk kent drie typen begrotingsfondsen:

1. Het GF, PF en BES-fonds zijn zogenoemde *verdeelfondsen*. De budgetten die daarin jaarlijks vanuit de algemene middelen worden opgenomen, worden in beginsel ook jaarlijks in zijn geheel over de betrokken decentrale overheden of openbare lichamen verdeeld.
2. Het DF, MF en DMF zijn *investeringsfondsen* waarin langjarige investeringsbeslissingen inzichtelijk worden weergegeven en begroot. Het doel daarvan is om de integrale afweging te bevorderen tussen investeringen, en de instandhouding en het vergroten van de voorspelbaarheid en schokbestendigheid van investeringen.
3. Het DGF is een combinatie van een investeringsfonds en een zogenoemd *spaarfonds* waarin middelen worden gespaard voor mogelijke toekomstige onvoorspelbare uitgaven. Bijvoorbeeld als gevolg van dierenziekten.

De begrotingsfondsen op basis van artikel 2.11 CW hebben binnen de rijksbegroting de grootste budgettaire omvang. Eerdere begrotingsfondsen waarvan de instellingswet is ingetrokken zijn het AOW-spaarfonds, het BTW Compensatiefonds en het Waddenfonds.

Andere fondsen dan de begrotingsfondsen

Er zijn ook begrotingsartikelen op de departementale begrotingen die de naam *fonds* dragen om duidelijk te maken dat ze voor een bepaald doel bestemd zijn. Voorbeelden hiervan zijn het beleidsartikel BTW Compensatiefonds (Financiën), Mensenrechtenfonds (JenV), Volkshuisvestingsfonds (BZK) en het Toekomstfonds (revolverend fonds/EZK). Dit betreft reguliere uitgaven op een regulier beleidsartikel van een departementale begroting, waarvoor het kabinet heeft afgesproken dat de niet-uitgeputte middelen binnen het artikelbudget naar het volgende jaar mogen worden doorgeschoven, de zogenaamde *100% eindejaarmarge*.
Deze begrotingsartikelen gedragen zich dus deels als begrotingsfondsen, doordat de middelen over de jaren heen behouden blijven. Het zijn echter geen formele begrotingsfondsen, omdat de eigenschappen niet zijn vastgelegd in een instellingswet.

Ook kent de rijksbegroting *revolverende* fondsen. Revolverende fondsen worden – na een eerste storting – gevoed door terugkerende inkomsten, bijvoorbeeld via terugbetaling van rente en

aflossing op leningen die het revolverende fonds eerder heeft uitgegeven. De inkomsten uit en uitgaven aan revolverende fondsen worden dan binnen de rijksbegroting beheerd, zodat het het parlement op het verstrekken van een bijdrage de inkomsten en uitgaven volledig het budgetrecht kan uitoefenen. Een voorbeeld hiervan is het Dutch Good Growth Fund.

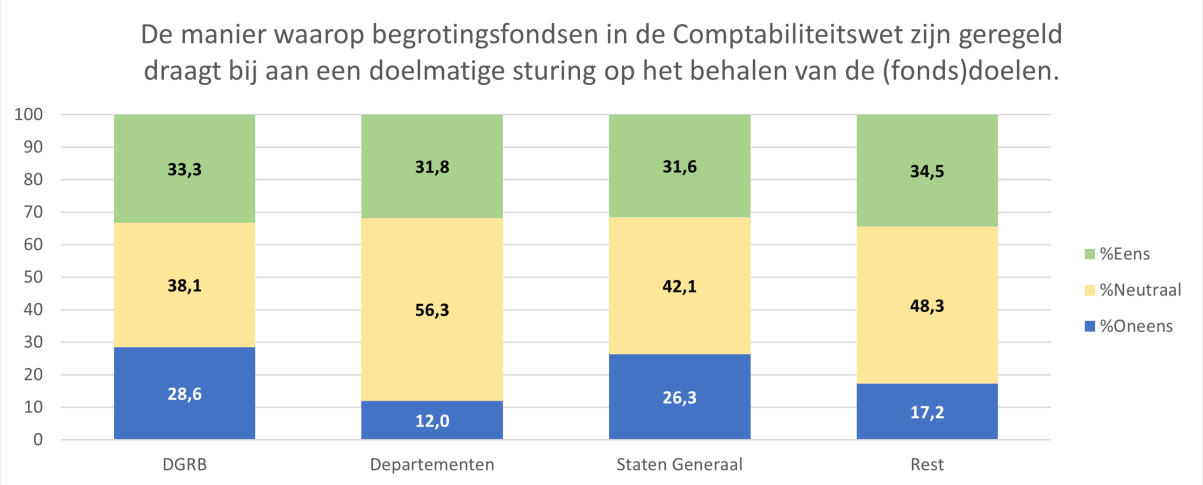
Daarnaast zijn er revolverende fondsen die zich buiten de rijksbegroting bevinden ná een initiële storting via de rijksbegroting, zoals het Filmfonds. De middelen voor deze revolverende fondsen worden eerst voor autorisatie aan het parlement voorgelegd, voordat deze buiten het Rijk wegvloeien. Het budgetrecht van het parlement wordt hiermee dus geborgd. De storting in deze fondsen wordt geboekt als een uitgave vanaf een departementale begroting. Middelen die vanuit de eindontvanger terugvloeien naar de revolverende fondsen, komen niet terug bij het Rijk. Een voorbeeld hiervan is het Groenfonds. Andere fondsen dan de begrotingsfondsen vallen buiten artikel 2.11 CW en daarmee ook buiten de scope van deze evaluatie. Voor de geïnteresseerde lezer: De AR heeft onderzoek naar de revolverende fondsen gedaan en het onderzoeksrapport *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk* op 16 april 2019 aangeboden aan de Tweede Kamer (zie Kamerstuk 31865, nr. 133 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)). Het kabinet heeft naar aanleiding van dit rapport en de brief van de commissie Financiën op 15 mei 2019 een reactie op het rapport van de AR gegeven (zie Kamerstuk 31865, nr. 142 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)).

Resultaten

We hebben in de vragenlijst open en gesloten vragen opgenomen om de verschillende elementen van begrotingsfondsen te onderzoeken. In figuur 19 tot en met 23 staan de resultaten van de Likertschaalvragen. Per figuur geven we een analyse van de resultaten van de vragenlijst over begrotingsfondsen.

Bijdrage aan doelmatige sturing

Meningen van de respondenten over de begrotingsfondsen lopen erg uiteen (zie figuur 19). Meer dan de helft van de respondenten (56,3 procent) bij de departementen is neutraal; 31,8 procent van hen is positief. Uit nadere bestudering van de data blijkt dat het vooral departementen met investeringsfondsen (EZK, IenW en Defensie) vinden dat de begrotingsfondsen aan een doelmatige sturing bijdragen (56,5 procent eens). Bij de Staten-Generaal en DGRB is iets meer dan een kwart negatief, terwijl respectievelijk 31,6 procent en 33,3 procent positief is over de stelling.



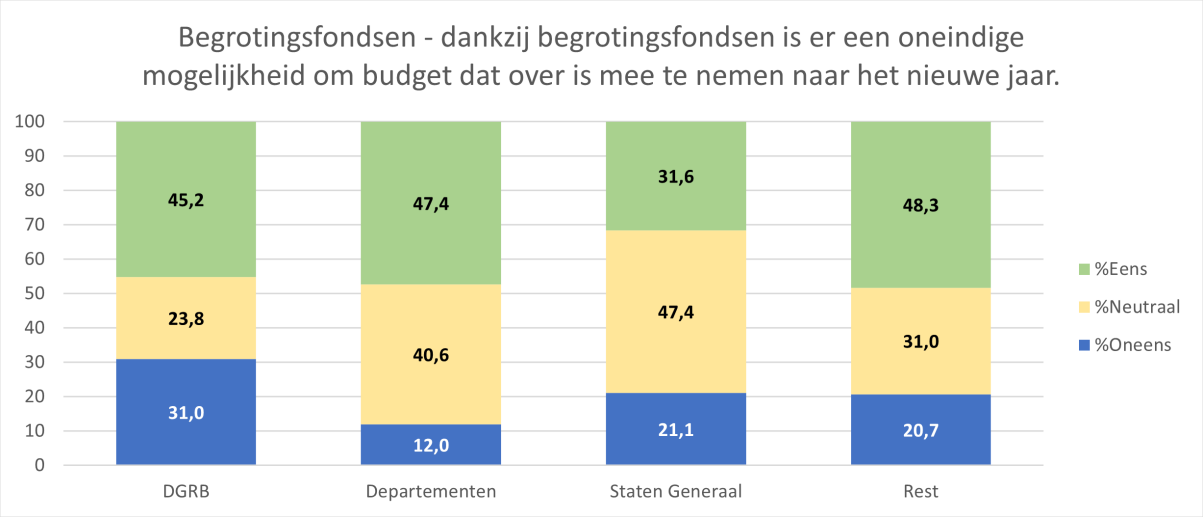
Figuur 19: Bijdrage van de begrotingsfondsen aan doelmatige sturing en realisatie van de doelen

Figuren 20-23 presenteren de respons op een aantal stellingen over de voordelen van begrotingsfondsen ten opzichte van departementale begrotingen.

Doorschuiven van budgetten naar het volgend jaar

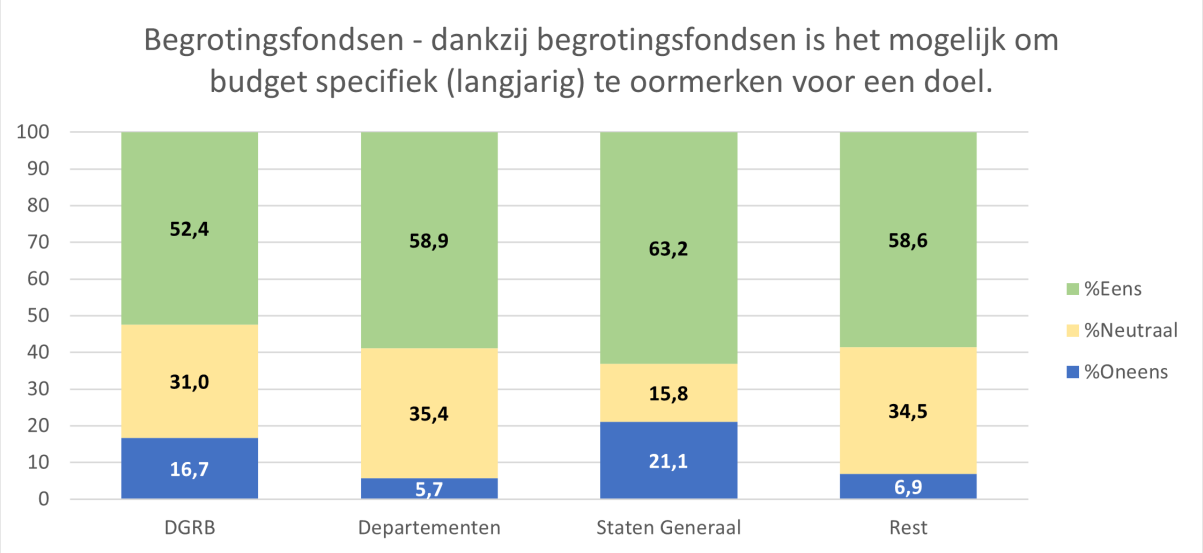
In figuur 20 staat de respons op de stelling dat het een voordeel fondsen is dat ze het oneindig mogelijk maken om middelen mee te nemen naar een volgend jaar. Meer dan 40,6 procent van de

respondenten van departementen reageert neutraal op de stelling, terwijl 47,4 procent het oneindig door (kunnen) schuiven van geoormerkte budgetten naar een volgend jaar als een voordeel van begrotingsfondsen ziet. Van DGRB, het parlement en rest van de respondenten is respectievelijk 45,2 procent, 31,6 procent en 48,3 procent positief over de stelling. Nadere bestudering van de data laat zien dat meer dan de helft (63,0 procent) van de respondenten bij departementen met investeringsfondsen (EZK, IenW en Defensie) het oneindig kunnen doorschuiven als een voordeel ziet. Slechts een klein deel van de respondenten is het oneens met de stelling.



Figuur 20: Mogelijkheid om de middelen oneindig door te schuiven

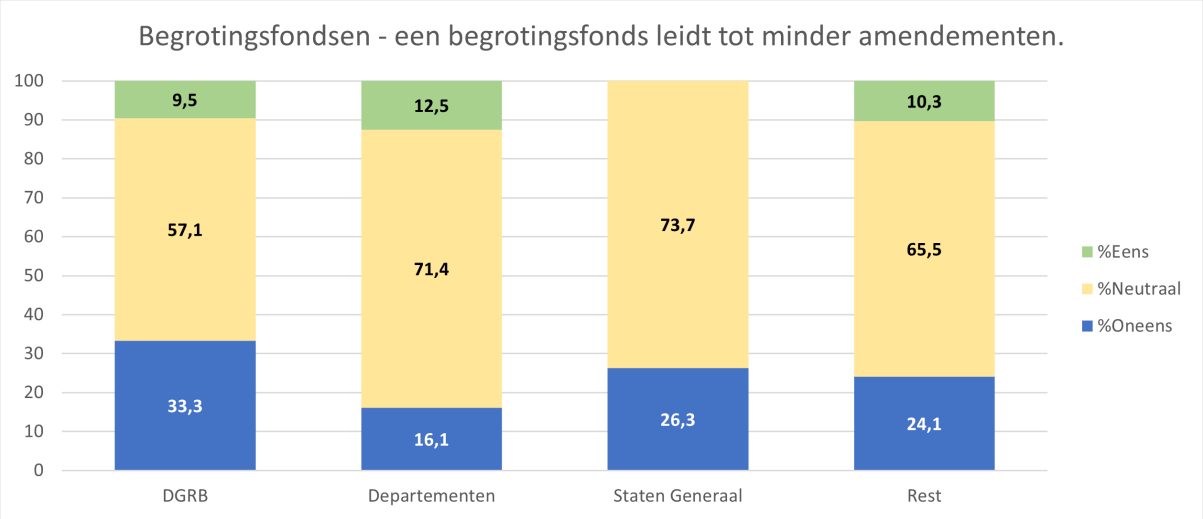
Budgetten meerjarig voor specifieke doelen oormerken
Figuur 21 presenteert de uitkomsten op de stelling dat fondsen het voordeel hebben dat budget meerjarig voor specifieke doelen apart staat. Meer dan de helft van de respondenten is het eens met die stelling. Binnen de departementen met investeringsfondsen is 73,9 procent het eens met de stelling. Ook uit de interviews en de focusgroep komt duidelijk naar voren dat meerjarig oormerken voor specifieke doelen een sterke eigenschap van een begrotingsfonds is en zo bijdraagt aan de doelmatigheid en doeltreffendheid. Slechts een klein deel van alle respondenten uit de vragenlijst is het oneens met de stelling.



Figuur 21: specifiek oormerken van middelen

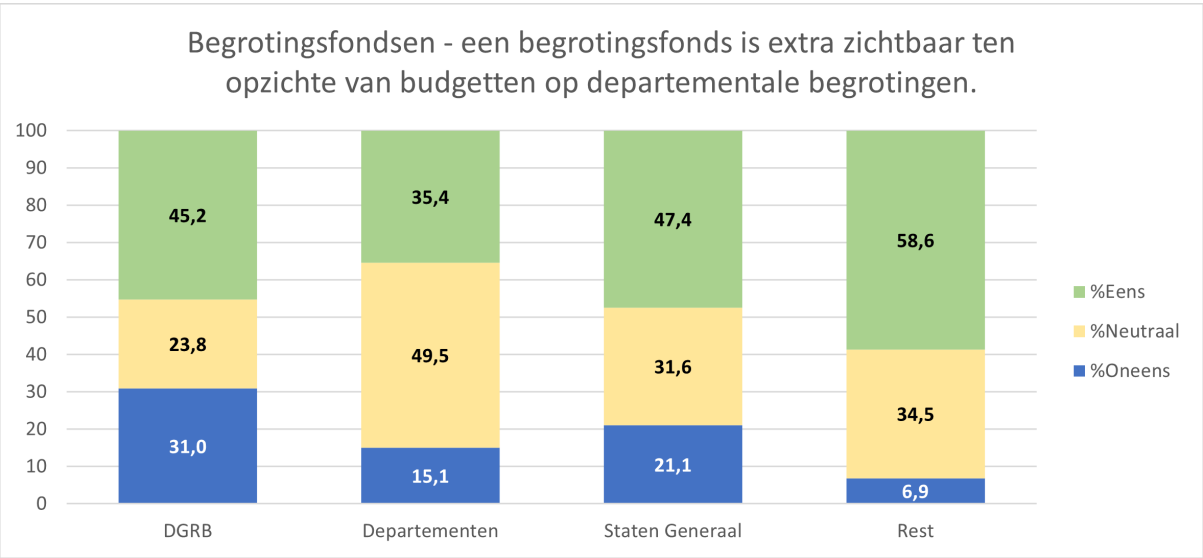
Begrotingsfondsen en amendementen
Figuur 22 geeft de respons op de stelling dat een begrotingsfonds tot minder amendementen leidt.

Een ruime meerderheid van de respondenten is neutraal over de stelling dat een begrotingsfonds tot minder amendementen leidt. Opvallend is dat bij de Staten-Generaal 73,7 procent van respondenten neutraal is, terwijl 26,3 procent het oneens is. Geen van de respondenten bij het parlement vindt dat de begrotingsfondsen tot minder amendementen leidt. Het verband tussen een amendement en een begrotingsfonds is dat de Tweede Kamer het recht van amendement kan uitoefenen op de middelen voor begrotingsfondsen.



Figuur 22: amendementen bij de begrotingsfondsen

Zichtbaarheid van begrotingsfondsen
In figuur 23 reageren respondenten op de stelling dat begrotingsfondsen meer zichtbaar zijn dan reguliere budgetten. Respondenten bij het parlement (47 procent) en de restgroep (59 procent) zijn het relatief vaak eens met deze stelling. Bij de departementen is 35,4 procent het met de stelling eens, terwijl 49,5 procent neutraal is.



Figuur 23: zichtbaarheid van de begrotingsfondsen

Overall reageren respondenten het meest positief op de stelling dat begrotingsfondsen het mogelijk maken om middelen meerjarig specifiek te oormerken. Weinig respondenten denken dat begrotingsfondsen leiden tot minder amendementen. Tabel 9 geeft een samenvatting van de respons uit de vragenlijst en de interviews in een SWOT-analyse.

	Behulpzaam	Schadelijk
Binnen de CW zelf	Sterktes	Zwaktes
	• Artikel 2.11 CW bevat alle eisen en is breed geformuleerd. • De instellingswet is krachtig, flexibel naar behoefte in te vullen. • Meerjarig specifiek oormerken, planzekerheid langjarige investeringen. • '100% eindejaarsmarge': voorkomt administratieve druk aan het eind van het jaar. • Betere zichtbaarheid. • Budgetrecht is geborgd. • Investeringsfondsen: opstellen begrotingen simpeler, want budgetten zijn al geoormerkt en integraal afgewogen. Ook de administratie is lichter.	• Artikel 2.11 CW is hoog over en bevordert niet een doelmatige sturing. • RBV is niet specifiek voor begrotingsfondsen. • Niet mogelijk om een nadelig jaarsaldo naar voren te halen. • Financiën stuurt sterk op jaarbudget (autorisatie op artikelniveau is per jaar gemaximeerd) en is niet in lijn met de meerjarig fondsensystematiek. • Verdeelfondsen NGF, KF en TF: – geen specifiek eigen voeding; – apart zetten van middelen uit andere begrotingen beperkt inzichtelijkheid en onderlinge samenhang; – complexiteit rijksbegroting; extra budgettaire mutaties en autorisaties bij verdeling van middelen tussen diverse ministers. – Zwakke onderbouwing van de keuze voor verdeelfondsen.
In de omgeving van de CW	Kansen	Bedreigingen
	• Meerwaarde goed onderbouwen. • Aan de Studiegroep Begrotingsruimte (of via een ander vervolgonderzoek) vragen om: ✓ de begrotingsfondsen, revolverende fondsen en andere uitgaven met naam fonds door te lichten; ✓ te onderzoeken hoe fondsensystematiek in te bouwen om middelen naar achteren te schuiven. • Een Rijksbreed afwegingskader over begrotingsfondsen opstellen. • Fondsvorming op een beleidsartikel en afspraken. • Term *begrotingsfonds* definiëren. Afspraak om de term 'fonds' alleen voor begrotingsfondsen te gebruiken.	• Doelen en criteria onduidelijk, minder scherp of onvoldoende afgebakend. • Reserveren zonder duidelijke bestedingsplannen (geld zoekt beleid, in plaats van andersom). • Makkelijker doorschuiven kan een perverse prikkel opleveren: onterecht parkeren terwijl het elders nodig is verzwakt het budgetrecht. • Vage afspraken over de uitgaven en monitoring. • Gelden onttrekken voordat de Instellingswet is geformaliseerd. • Geen goed overzicht bij verdeelfondsen. • Parlement kan budgetten van investeringsprojecten verlagen of intrekken; minder bescherming. • Starheid: een instellingswet vergt één à twee jaar, nodige aanpassing van scope en criteria duurt lang. • Regelmatig wens politiek om nieuwe begrotingsfondsen te creëren.

Tabel 9: SWOT-analyse interviews en vragenlijst over artikel 2.11 CW

Artikel 2.11

De meeste respondenten vinden het sterk dat artikel 2.11 belangrijke aspecten voor een optimale inrichting behelst en breed is geformuleerd. Ze ervaren ruimte om een begrotingsfonds naar behoefte te regelen in de instellingswet, zoals wel of geen adviescommissie (bij zwaarwegende adviezen), het soort instrument, evaluatie, het tijdelijk of oneindig instellen. Als goede voorbeelden worden de onafhankelijke Adviescommissie NGF en de Deltacommissaris van het DF

genoemd. De respondenten zien de ervaren ruimte als een sterke eigenschap voor maatwerk en flexibiliteit.

De eisen in dit artikel werpen drempels op voor impulsiviteit. Ook zien de meeste respondenten een begrotingsfonds met een instellingswet als een krachtig instrument. Daarnaast vinden zij het sterk dat de AR en de Raad van State (RvS) de ontwerpinstellingswet vooraf van advies voorzien, als waarborg voor inhoudelijke toetsing. Voorstanders vinden dat er dan vooraf goed nagedacht moet worden over de scope van de doelen, de criteria en de in te zetten instrumenten. Als de werking van een begrotingsfonds in de praktijk minder goed slaagt, zou het niet liggen aan het instrument, maar aan de inrichting en de nadere uitwerking voor de uitvoering. De vraag is dan hoe de betrokkenen zich gedragen bij de oprichting van het begrotingsfonds om in de instellingswet doelen en criteria uit te werken en afspraken over de werkwijze nader uit te werken. Maximale doelmatigheid en doeltreffendheid zou worden bevorderd als de doelen en de criteria in de instellingswet duidelijk zijn omschreven en goed zijn afgebakend (wat valt eronder en wat niet?). Dit verbetert de toepassing van dit artikel in de praktijk en bevordert het budgetrecht en de democratische controle. Verder vindt bijna een meerderheid van de respondenten de rol van de minister van Financiën in de vormgeving en de toetsing aan doelmatigheid en doeltreffendheid (artikel 3.1 CW) duidelijk.

Een deel van de respondenten ziet de brede formulering van dit artikel juist als zwak en als risico voor een uniforme toepassing. Inhoudelijke vrijheid voor flexibiliteit biedt de mogelijkheid voor doelmatige sturing, maar geeft tegelijkertijd ook vrijheid om dit niet te doen. Eén deelnemer vindt dat de memorie van toelichting bij dit artikel vragen oproept, zoals: Wat houdt het afzonderlijk beheren van ontvangsten en uitgaven van het Rijk in? En: Wat wordt verstaan onder 'het budget van een begrotingsfonds is in beginsel geoormerkt'? Ook zou het onduidelijk zijn of het om geautoriseerde uitgaven of om meerjarige ramingen gaat. Daarnaast is onvoldoende toegelicht in welke gevallen het is toegestaan om de geoormerkte budgetten alternatief in te zetten. De deelnemer vindt het wenselijk om beter uit te werken waarom en wanneer een alternatief inzetten mogelijk en wenselijk is.

Enkele respondenten zien ook bedreigingen bij de totstandkoming van een begrotingsfonds. De focus in de beginfase zou onduidelijk zijn, waardoor de doelen en de criteria in de instellingswet onvoldoende kunnen worden uitgewerkt, dus: waar is het precies voor? Ook vindt men dat er in de conceptfase weinig tijd is om goed na te denken over de doelen door de politieke druk om iets binnen de ambtsperiode te willen regelen. Verder zou de Tweede Kamer andere wensen hebben over de doelen, het bereik en de indeling van begrotingsartikelen (beleidsthema of materieelsoorten) en daarom via amendementen of moties op basis van het budgetrecht invloed uitoefenen om aanpassingen door te voeren. Daarnaast leiden nieuwe beleidsinzichten tot wijzigen van de reikwijdte van de doelen in de instellingswet, bijvoorbeeld bij het overhevelen van de pijler infrastructuur uit het NGF naar het Mobiliteitsfonds. Ook bestaat in de conceptfase onduidelijkheid over de administratieve inrichting van de governance en over waar de uitgaven aan moeten voldoen. Met als risico dat er vage projecten kunnen worden geïnitieerd. Doelmatige sturing en doeltreffendheid zouden mede afhankelijk zijn van de wijze van inrichting van begrotingsfondsen.

Als nadeel noemen respondenten dat een begrotingsfonds regelmatig vanuit een politieke of beleidsmatige wens wordt ingesteld om uitgaven uit een begrotingsfonds (spaarpot) te doen vanwege een politieke onenigheid bij gebrek aan een goede oplossing. Een andere reden is dat een begrotingsfonds als politiek statement wordt ingezet of aan een naam of een politiek onderwerp wordt gekoppeld, om aandacht te krijgen of om iets politiek zichtbaarder maken. Een respondent zegt over die politieke zichtbaarheid dat met een verdeeld parlement over veel zaken onenigheid zal zijn. Volgens veel respondenten zijn het NGF, KF en TF opgericht om een politiek probleem af te kopen, door gelden via een begrotingsfonds beschikbaar te stellen, om zo een coalitieakkoord te bereiken. Daardoor ontstaat een 'geld zoekt beleid'-methode die nooit optimaal kan werken. De respondenten benadrukken de noodzaak om een begrotingsfonds goed te onderbouwen.

Tot slot vinden de deelnemers een begrotingsfonds met een instellingswet een zware en lange procedure. Het instellen en onderhouden hiervan levert extra administratieve lasten op. Zij noemen onder meer de inrichting van de administratie, het jaarlijks opstellen van een begroting

(diverse mutaties) en een jaarverslag. De totstandkoming van een instellingswet en het operationeel worden van een begrotingsfonds zou ten minste één à twee jaar duren. Een instellingswet kan bovendien erg star zijn, met als nadeel dat het vastleggen van doelen en criteria in wetgeving juist de flexibiliteit in de uitvoering vermindert. Als voorbeeld noemen de respondenten dat het overhevelen van budgetten van materieel naar personeel lastig wordt, of dat dat zelfs niet kan, omdat de instellingswet het niet goed regelt. Vooraf zou immers nog niet bekend zijn hoe het begrotingsfonds zich in de praktijk ontwikkelt.

Budgetrecht en de integrale afweging
De meerderheid van de respondenten vindt het budgetrecht van het parlement bij de begrotingsfondsen net zo sterk als bij de andere begrotingen van het Rijk. Er zou evenveel, en soms zelfs meer, gelegenheid zijn om grip te krijgen op de instelling en de uitvoering. Dit met een dubbele legitimering: het parlement stelt eerst de instellingswet vast met onder andere doelen, criteria en instrumenten, en vervolgens kan het parlement jaarlijks het budgetrecht uitoefenen door de voeding van de begrotingsfondsen en de uitgaven van het begrotingsfonds via de ontwerpbegrotingswetten te autoriseren. De Tweede Kamer kan zowel bij de ontwerpinstellingswet als bij de jaarlijkse ontwerpbegrotingswetten van begrotingsfondsen via amendementen of moties invloed uitoefenen. De betrokkenheid van het parlement is in theorie dus volledig geborgd. Het zou aan het parlement zijn om deze mogelijkheden te benutten om de betrokken ministers aan te spreken en het budgetrecht uit te oefenen met bijvoorbeeld Kamervragen. Daarnaast zou het parlement ook meer budgettaire informatie ontvangen over bepaalde begrotingsfondsen in de jaarlijkse planning en met een overzicht van de lopende investeringsprojecten (MIRT, NGF-bijlage).

Uit de toelichting bij de vraag in figuur 22 blijkt dat de Tweede Kamer via het amenderen van een ontwerpinstellingswet en bij de jaarlijkse autorisaties van de ontwerpbegrotingen evenveel invloed uitoefent via het budgetrecht.

Een deel van de respondenten vindt dat het budgetrecht juist wordt verzwakt als de doelen, criteria en andere elementen in de instellingswet onvoldoende duidelijk of ingekaderd zijn, of als budgetten uit de afgesproken begrotingssystematiek worden afgeroomd of er minder integrale afweging plaatsvindt. Bij het instellen van meer begrotingsfondsen wordt de integrale afweging afgezwakt, vanwege het politieke commitment in de instellingswet. Hierdoor is het bijvoorbeeld bij een rijksbrede taakstelling lastiger om middelen uit een begrotingsfonds af te romen, want die middelen zouden dan geoormerkt zijn. Het argument is dat als er te strak wordt geoormerkt er geen flexibele herallocatie kan plaatsvinden. Dit is bijvoorbeeld nodig bij een crisissituatie, een mogelijke bezuiniging of een rijksbrede taakstelling. Tegelijkertijd wordt het ook als een belangrijk voordeel gezien van een begrotingsfonds vergeleken met departementale begrotingen, dat meerjarig geoormerkte middelen voor investeringsbehoefte op lange termijn afgeschermd worden, zoals bij infrastructurele projecten. Op deze wijze wordt de continuïteit beter gewaarborgd. Als tegenargument geven respondenten dat het budgetrecht niet wordt uitgehold, maar dat het eerder een allocatievraagstuk is dat de budgetflexibiliteit vermindert als er meer budgetten in begrotingsfondsen worden gealloceerd. Budgetten die eenmaal zijn toegekend aan een begrotingsfonds worden in beginsel niet betrokken bij de integrale afweging om elders op de rijksbegroting te alloceren. Dit is dan schadelijk voor het 'zachte budgetrecht', omdat minder zichtbaar wordt welke middelen waar beschikbaar zijn. Er is dan formeel nog budgetrecht, maar het inzicht voor het parlement waar nog begrotingsruimte is, is verminderd.

Een aantal respondenten van de departementen met investeringsfondsen ervaren knelpunten bij de jaarlijkse autorisatie op artikelniveau (maximum). Ook ervaren zij dat het budgetrecht de snelheid en de voortgang van de meerjarige investeringsfondsen verhindert. Dat is omdat de parlementaire autorisatie enkele maanden duurt en het nieuw beleid in deze periode nog niet uitgevoerd mag worden. Zie de toelichting over *nieuw beleid* en *lopend beleid* bij artikel 2.27 in subparagraaf 4.1.1.

Meerjarig specifiek oormerken budgetten
Bijna alle respondenten vinden het specifiek oormerken van budgetten een van de sterkste eigenschappen van begrotingsfondsen. Geoormerkte middelen die in beginsel niet meer bij de integrale besluitvorming worden betrokken, zien zij als het veiligstellen van budgetten voor de komende jaren. Een begrotingsfonds is voor respondenten vooral een noodzakelijke oplossing voor de financiering van meerjarige investeringsprojecten in kapitaalgoederen, zoals infrastructuur of defensiemateriaal met meerjarige budgetten binnen een kasstelsel (los van de ontwikkelingen van het project). Het gaat dan om investeringsprojecten die je bedrijfseconomisch zou kunnen activeren en waarop je kunt afschrijven. De financiering van investeringsprojecten op kapitaalgoederen voor meerdere jaren is op deze wijze minder afhankelijk van de jaarlijkse allocatie om budget toe te kennen. De beleving is dat de (langjarige) investeringsprojecten worden afgeschermd tegen de waan van de dag, waarmee wordt voorkomen dat de middelen aangewend worden voor noodsituaties of voor het oplossen van andere beleidsprioriteiten. Deelnemers zien met één afgebakend meerjarig budget voor de doelen van een begrotingsfonds meer ruimte om de onzekerheden bij meerjarige investeringsprojecten op te vangen, namelijk de uitgaven die vooraf moeilijk in tijd te plannen zijn. We zouden een begrotingsfonds dus kunnen zien als een verplichting voor een langere periode. Een belangrijk voordeel is dan de politieke signaalfunctie: de samenleving kan zien dat bepaalde doelen prioriteit hebben en er budget voor beschikbaar is. Dit zou plannen van de partijen kunnen ondersteunen en leiden tot ideeën voor nieuwe investeringsprojecten, zoals bij het NGF. Het Transitiefonds zou bijvoorbeeld met indicatieve budgetten – meer zekerheid dat er budgetten beschikbaar zijn – provincies en andere partijen aanwakkeren en stimuleren om met ideeën te komen. Tegenstanders zien een begrotingsfonds dan weer als een laag hekje met minder bescherming. Het parlement zou op elk moment haar budgetrecht kunnen uitoefenen om de middelen in een begrotingsfonds te verlagen of volledig voor andere prioriteiten in te zetten. Tegelijkertijd erkennen zij dat het afromen van budgetten uit een begrotingsfonds voor een rijksbrede taakstelling lastiger is dan bij niet-geoormerkte middelen, vanwege politiek commitment in de instellingswet.

Specifieke vragen aan de geïnterviewden en de focusgroep
Wat zijn de belangrijkste afwegingen bij het instellen van een begrotingsfonds? Overwegingen die deelnemers noemen, zijn dat een begrotingsfonds:

- een tekortkoming corrigeert van het kasstelsel binnen de rijksbegroting voor meerjarige (infrastructurele) investeringsprojecten met meerjarige plannen en meerjarige kasritmen. Bijvoorbeeld voor het beheer van activa door een begrotingsfonds als reserve te gebruiken. Dat kan vooral bij de departementen waar het beleid zich moeilijk in jaarlijkse patronen laat passen, zoals bij het Mobiliteitsfonds, Deltafonds en Defensiematerieelfonds;
- de kwetsbaarheid van de projecten vermindert, wanneer meerjarige kasritmen moeilijk in te schatten zijn of onvoorspelbaar zijn;
- bijdraagt aan doelmatigheid, en dan vooral voor investeringsprojecten met een langjarig karakter, bijvoorbeeld meer dan tien jaar, waarvan de plannen nog niet concreet genoeg uitgewerkt kunnen worden, maar het wel noodzakelijk is om de geoormerkte middelen veilig te stellen door deze in beginsel niet bij de jaarlijkse integrale afweging te betrekken. Bijvoorbeeld bij meerjarige investeringsprojecten met een repetitief karakter die kabinetsperioden overstijgen. Een begrotingsfonds met geoormerkte middelen biedt voor het verantwoordelijke beleidsterrein over de jaren heen meer rust en zekerheid en bevordert de stabiliteit. Er ontstaat specialisatie in de markt, zoals rond het Deltafonds. De reguliere begroting is niet geschikt. Dit wordt als goede ondersteuning gezien om meer zekerheid voor de financiering van langjarige projecten te borgen;
- doelmatiger en inzichtelijker is bij doelen die onomstreden tijdelijk of permanent tot overheidstaken behoren die complex en divers van aard zijn en die met begrotingsmiddelen van verschillende ministers buiten het Rijk worden uitgevoerd (GF/PF);
- meerwaarde biedt bij het afzonderlijke beheer en de inzichtelijkheid van de uitgaven;
- alle departementen de mogelijkheid biedt om er een beroep op te doen als het gaat om omvangrijke, departementoverstijgende budgetten, waarbij een of meer ministers eindverantwoordelijk zijn voor de budgetten die moeilijk aan één specifiek beleidsterrein toe te rekenen zijn, zoals het klimaat. Daarbij zou oormerking nodig zijn (NGF, KF, TF). Als aandachtspunt noemen de deelnemers dat het goed inzichtelijk wordt waar het geld naartoe gaat, denk aan de Klimaatnota en HGIS;

- vertrouwen geeft, zodat partijen buiten het Rijk plannen uitwerken: het is een signaalfunctie voor de markt dat er (meer) budgettaire zekerheid is om investeringsplannen uit te werken;
- tot een beter en effectiever beleid kan leiden als er behoefte is aan meer ruimte voor experimenten en meer flexibiliteit bij departementale beleidsthema's.

Hoe werken de begrotingsfondsen in de praktijk?
Bijna alle leden van de focusgroep en ook een meerderheid van de geïnterviewden vinden dat de bestaande begrotingsfondsen – met uitzondering van de nieuwe verdeelfondsen NGF, KF en TF (in oprichting) – goed functioneren. Het bestaan van de begrotingsfondsen DF, DFM, MF, DGF, GF, PF en het BES-fonds met een instellingswet en een aparte begroting vinden zij waardevol. Hoewel het bij de verdeelfondsen PF, GF en BES-fonds en het DGF niet om investeringen gaat, vinden zij die ook functioneel en nuttig, vanwege het politieke en maatschappelijk belang en de complexheid van de beleidsthema's.

De respondenten zien als kracht van de investeringsfondsen (MB, DF, DFM) dat na de inrichting van een begrotingsfonds het jaarlijks opstellen van ontwerpbegrotingen simpeler wordt. Dit omdat de budgetten al zijn geoormerkt en daarmee door het kabinet, adviescommissie en het parlement de integrale afweging is gemaakt. De administratie is bovendien lichter, omdat de begroting specifiek voor één departement is met specifieke doelen en geoormerkte middelen. Evenwicht tussen de voeding en de uitgaven maakt controle makkelijker en overzichtelijk.

De deelnemers vinden de nieuwe verdeelfondsen, zoals het NGF, het KF in oprichting en het TF onwenselijk, omdat de doelen, de criteria en de instrumenten ervan minder duidelijk of onvoldoende uitgewerkt zijn. Ook vinden zij de onderbouwing zwak. Deze verdeelfondsen zijn volgens de meeste respondenten ingesteld vanwege het specifiek oormerken van budgetten en het saldo dat wordt meegenomen naar het volgende begrotingsjaar. Daarmee kunnen de budgetten meer worden afgeschermd van de integrale afweging en mogelijk politiek opportunisme. Onbestede middelen kunnen dan minder snel voor andere prioriteiten worden ingezet. De respondenten vinden het ook zwak dat voor een begrotingsfonds is gekozen vanwege de eindejaarsmarge of de vermeende onaantastbaarheid bij de integrale afweging. Dit zien zij als het apart zetten van middelen, terwijl het eigenlijk niet gaat om echte investeringen, zoals bij het Mobiliteitsfonds. Bij het Transitiefonds blijkt dat de doelen nog niet zijn uitgekristalliseerd, terwijl het voorstel voor de instellingswet door de Tweede Kamer is behandeld. Deelnemers noemen dit 'geld zoekt beleid' in plaats van 'beleid zoekt geld'. Ze vinden dat 'geld zoekt beleid' voorkomen moet worden, omdat dat ten koste gaat van een optimale doelmatigheid, met als risico dat deze verdeelfondsen niet goed worden beheerst.

De respondenten zien ook niet goed in hoe en waarom de regulier departementale begrotingen van het ministerie van LNV en EZK hier te kort zouden schieten. Ook is er overlap en ruimte tussen de doelen van deze begrotingsfondsen om onderling een beroep te doen op elkaars middelen om de eigen doelen te realiseren.

Bijna alle respondenten vinden dat de verdeelfondsen (NGF en KF) de complexiteit van de rijksbegroting vergroten door de vele onderlinge mutaties binnen de rijksbegroting (ook extra autorisaties) en in de verantwoordingen. De respondenten hebben er moeite mee dat de nieuwe verdeelfondsen met geoormerkte budgetten en aparte begrotingen als doorgeefluik fungeren. Zij vinden het administratief ingewikkeld, belastend en onvoldoende transparant om te financieren uit een voedingsartikel van de fondsbeheerder, dat over te hevelen naar de begroting van het begrotingsfonds en vervolgens te verdelen onder de (departementale) begrotingen. Dat geldt volgens hen ook voor de verantwoordingen via de departementale begrotingen, waar de middelen daadwerkelijk worden besteed. Onvoldoende inkadering van de doelen en de criteria zorgt bovendien voor minder inzicht in de vele begrotingsmutaties, iets wat het risico op fouten vergroot. Vooral de ontvangstenkant bij het NGF leidt in de praktijk tot omslachtige administratieve verwerkingen van begrotingsmutaties tussen de departementale begrotingen, omdat er veel financiële relaties met diverse ministeries zouden ontstaan. Dat komt ook doordat het onduidelijk is hoe de onbestede middelen door de departementen weer teruggeboekt moeten worden naar het NGF-begroting.

Mogelijke kansen voor begrotingsfondsen
Respondenten stellen voor dat de Studiegroep Begrotingsruimte alle begrotingsfondsen, revolverende fondsen en overige uitgaven met de naam *fonds* doorlicht. Ook zou de Studiegroep moeten onderzoeken hoe een fondssystematiek in te bouwen is om middelen in de begroting in de tijd naar achteren te schuiven. Ze benadrukten hun behoefte aan een rijksbreed afwegingskader. Ze willen deze onderwerpen uitwerken in een afwegingskader:

- wat is de ratio om financiële middelen via een begrotingsfonds voor specifieke doelen meerjarig te oormerken?
- welke eisen zijn er voor het duidelijker formuleren en beter afbakenen van doelen en criteria in de ontwerpinstellingswet?
- wanneer is een bepaald type begrotingsfonds nodig en wat zijn de eisen per type (investeringsfonds, verdeelfonds of een combinatie)?
- wanneer kunnen budgetten (oneindig) worden meegenomen naar de volgende jaren? Voor het GF/PF moet bijvoorbeeld het saldo eind van het begrotingsjaar 0 zijn;
- kunnen geoormerkte budgetten voor meerjarige investeringsfondsen op projectniveau als geheel in één keer geautoriseerd worden in plaats van maximum op artikelniveau voor één begrotingsjaar?
- wanneer wel of geen onafhankelijke commissie instellen?
- welke bron van ontvangsten krijgt een begrotingsfonds (bijvoorbeeld via een departementale begroting, een eigen specifieke bron, zoals de leges, tolheffingen, belastingen of sectorbijdrage)?
- welke typen uitgaven bekostigen (wel of geen personeelsuitgaven)?
- loopt de rekening-courant via de departementale begroting of niet?
- wat zijn de eisen aan de inrichting van de administratie voor meerjarige verplichtingen en uitgaven, evaluatie en monitoring ter borging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid?

Naast de uitwerking van bovenstaande vragen, zijn er volgende overwegingen en wensen naar voren gekomen:

- een afwegingskader met eventueel een beslisboom op uitvoeringsniveau opstellen om een adequate onderbouwing van de keuze voor een begrotingsfonds en de inkadering van de doelen te bevorderen. Als voorbeeld noemden de respondenten herhaaldelijk dat het bij het Fonds Economische Structuurversterking (FES-fonds) fout ging, omdat de doelen vaag waren. Dit kader zou de kwaliteit bij de instelling en uitvoering van een begrotingsfonds verbeteren en onder meer bijdragen aan duidelijke afspraken over de governance van een begrotingsfonds;
- zorgen voor kaderaanpassingen via het investeringskader voor het doorschuiven van de investeringen, afhankelijk van de eindejaarsmarge en onderuitputting. Per geval beoordelen of het nodig is om door te schuiven (bijvoorbeeld bij vertraging) of de middelen terug te laten vloeien in de schatkist (besparing). Dit blijkt niet altijd mogelijk wegens het gebrek aan informatie. Dit zou daarom vaak een reden zijn om afspraken over uitzonderingen op de reguliere eindejaarsmarge per artikel of hoofdstuk te maken. Bijvoorbeeld bij de reguliere kasschuif; past het binnen het uitgavenplafond? Vanwege de omvang van investeringsschuiven en de lange horizon (naar jaren voorbij de meerjarig periode van t+5), zou kasschuiven vaak een onwenselijke uitwerking hebben op de beheersbaarheid van het uitgavenplafond. Daarom zou het investeringsplafond voor budgetten zijn ingericht om budgetten naar achteren te schuiven via plafondcorrecties (langetermijnverschuivingen).
- afspraak maken over de 100% eindejaarsmarge met een meerjarig systematiek met de minister van Financiën per begrotingsartikel (zoals het artikel Toekomstfonds van EZK), waaraan de uitgaven moeten voldoen met doelen, inzichtelijkheid, zichtbaarheid en informatievoorziening (overzichtsconstructies of bijlage bij de miljoenennota bij meerjarige verplichtingen). Vooral departementen met een investeringsfondsen vinden dit alternatief onwenselijk, omdat er minder inzicht zou zijn in de doelen en de meerjarige uitgaven voorbij de vijf jaren.
- een apart niet-departementaal begrotingshoofdstuk opstellen (zonder een instellingswet, zoals bij een begrotinsfonds), waarin het specifiek doel, 100% eindejaarsmarge en voeding uit de Aanvullende Post wordt geregeld. Deze optie, als een tussenvorm voor een begrotingsfonds is aanvankelijk voor het NGF ingezet. De Raad van State en de Algemene Rekenkamer vonden dat deze optie minder waarborgen biedt dan artikel 2.11 CW. Het NGF is daarom vanaf 2022 een begrotingsfonds met een instellingswet vormgegeven. Voor deze optie is ook een aanpassing van artikel 2.1 CW nodig.

Analyse van artikel 2.11 en SWOT van de focusgroep
De SWOT-analyse in tabel 10 vat de uitkomsten samen uit de respons van de focusgroep op een aantal vragen en stellingen. Elementen uit deze analyse die we uitgebreid in de focusgroep hebben besproken lichten we onder de tabel toe. Andere elementen die bij de bevindingen van de vragenlijst en interviews hebben we hiervoor al uiteengezet; de opvattingen uit de diverse methoden komen grotendeels overeen.

	Behulpzaam	**Schadelijk**
Binnen de CW	*Sterktes: Wat regelt artikel 2.11 CW over begrotingsfondsen goed?*	*Zwaktes: Wat regelt artikel 2.11 CW niet of minder goed?*
	• De eis van een instellingswet voor de oprichting is krachtig. Doelen en criteria en wie het beheert zijn wettelijk vastgelegd. • Specifiek oormerken en doorschuiven van middelen. • Budgetrecht van het parlement is goed geborgd. • Bevordert de allocatie van investeringen en kapitaalgoederen.	• Brede formulering geeft veel ruimte. • Doelen in de instellingswet die vaag of onvoldoende scherp zijn, en een zwakke onderbouwing van de keuze voor verdeelfondsen. • Het instrument begrotingsfonds wordt alleen gekozen vanwege de eindejaarsmarge.
Buiten de CW	*Kansen: Wat kunnen we beter benutten?*	*Bedreigingen: Welke zaken vormen hindernissen?*
	• RBV-modellen voor begrotingsfondsen specifiëren (meerjarige realisaties). • Kwalitatieve norm afspreken om het nadelig jaarsaldo naar voren te halen (artikel 2.11, vierde lid). Bijvoorbeeld maximaal 10 procent van het nadelig saldo toestaan (overschrijding van de begroting). • De minister van Financiën mede-verantwoordelijk maken voor het beheer van alle begrotingsfondsen. • De eis om doelen en plannen meerjarig uit te werken.	• Onduidelijkheid over de organisatie, bedrijfsvoering en administratieve werkwijze. • Geld zoekt doel (vanwege oormerk voordat plannen goed uitgewerkt zijn). • Politieke scoringsdrang. • De mogelijkheid om middelen door te schuiven bevordert niet de goede ramingen in de eerdere fase. • Veel gebruik van de naam *fonds* is verwarrend.

Tabel 10: SWOT-analyse bevindingen focusgroep artikel 2.11 CW

Respondenten vinden dat er een wildgroei is ontstaan aan uitgaven die de naam *fonds* dragen, zoals revolverende fondsen, het Toekomstfonds en het Mensenrechtenfonds, die vaak als subsidie via beleidsartikelen van de departementale begrotingen worden verstrekt. Deze voorbeelden zijn geen begrotingsfondsen met een instellingswet volgens artikel 2.11, zoals de Financiële verhoudingswet voor het Gemeente- en provinciefonds. De term *fonds* zou in de praktijk divers en veel worden gebruikt en kan tot spraakverwarring leiden. Volgens enkele leden van de focusgroep zou het kabinet zelf ook bijdragen aan de verwarring door bijvoorbeeld de naam *Huisvestingsfonds* te kiezen. Daarnaast zou de term *fonds* regelmatig vanwege een politieke wens of vanuit politieke druk worden gebruikt, vanuit de gedachte dat er meer zekerheid zou zijn om de beoogde uitgaven te realiseren.

Deelnemers merkten op dat het aantal revolverende fondsen toeneemt, terwijl het onduidelijk is of hier begrotingsgeld bij komt kijken (geen formele begrotingsfondsen op basis van artikel 2.11 CW). Ze geven aan dat er verschillende vormen van financiering bestaan, maar er in beginsel sprake is van financiering uit de rijksbegroting.

Een enkel investeringsfonds vraagt om het nadelig jaarsaldo op basis van artikel 2.11, vierde lid, CW te normeren (bijvoorbeeld maximaal 10%) en daarmee toe te staan. Volgens dit artikellid is mogelijk om bij overschrijding van de jaarlijkse budgetten van het begrotingsfonds naar voren te halen. In de praktijk blijkt dit in verband met het EMU-saldo terughoudend door de Inspectie der Financiën gehonoreerd te worden.

In de focusgroep stonden ook twee stellingen ter discussie:

1. *een begrotingsfonds met een instellingswet mag alleen als een reguliere begroting niet geschikt is voor een begrotingsfonds.*
   De focusgroep is het volledig eens met deze stelling. De beleidsdoelen uit regeerakkoorden zouden ook via de departementale begrotingen bereikt kunnen worden. Dat kan door afspraken met het ministerie van Financiën te maken over het meerjarig beschikbaar stellen van budgetten met 100% eindejaarsmarge op een begrotingsartikel (zoals het artikel Toekomstfonds van EZK). Deze optie vinden de respondenten tegelijkertijd minder beschermd dan bij een begrotingsfonds met een instellingswet als basis. Als belangrijkst verschil ten opzichte van een departementale begroting geeft men aan dat een begrotingsfonds een instellingswet en een aparte begroting heeft;
2. *het instrument begrotingsfonds werkt goed, dus meer begrotingsfondsen instellen?*
   De focusgroep was het voornamelijk oneens met deze stelling. De deelnemers vinden dat aan de nieuwe verdeelfondsen, zoals het NGF, het KF, het TF (in oprichting) risico's verbonden zijn vanwege de complexe werkwijze in de praktijk, met diverse begrotingsmutaties door overheveling van middelen uit de begroting van een begrotingsfonds naar de uitvoerende vakministers (zie ook onder het kopje *Hoe werken de begrotingsfondsen in de praktijk?*).

Conclusies en aanbevelingen

De meerderheid van de respondenten vindt artikel 2.11 CW breed, flexibel en toereikend. Het artikel behoeft dus geen aanpassing. Om de toepassing in de praktijk te verbeteren adviseren we om het doel en geest van dit artikel nader uit te werken in een Afwegingskader voor begrotingsfondsen.

Begrotingsfonds met instellingswet

Een begrotingsfonds met een instellingswet is een krachtig instrument. De scope van de doelen, criteria en in te zetten instrumenten kunnen zorgvuldiger afgewogen worden. Toetsing door de AR en de RvS biedt extra waarborg voor een optimale inrichting van een begrotingsfonds en helpt het parlement om omvangrijke budgetten voor meerjarige investeringen te autoriseren. Ons advies is om in de conceptfase de doelen en criteria in de instellingswet duidelijker af te bakenen en keuzes goed te onderbouwen om de doelmatigheid en doeltreffendheid te verbeteren. Tegelijkertijd zien de respondenten een instellingswet als star en een 'zware en lange procedure' (veel tijd, energie en extra administratieve lasten). Daarom is ons advies om vooraf beter af te wegen of het extra werk en de vertraging voor een begrotingsfonds opweegt tegen de voordelen of dat een begrotingsartikel op een departementale begroting ook voldoende is (dus een lichtere optie). Stel een begrotingsfonds daarom alleen in voor meerjarige (infrastructurele) investeringsprojecten met meerjarige plannen en meerjarige kasritmen, als de meerjarige kasritmen moeilijk in te schatten zijn of onvoorspelbaar zijn.

Budgetrecht

Het budgetrecht van het parlement bij begrotingsfondsen is goed geborgd met een instellingswet, de jaarlijkse autorisatie van de ontwerpbegrotingen en het recht van amendement van de Tweede Kamer. Het parlement kan het budgetrecht in theorie op elk moment uitoefenen om de middelen in een begrotingsfonds te verlagen of volledig voor andere prioriteiten in te zetten. Het afromen van budgetten uit een begrotingsfonds, bijvoorbeeld voor een rijksbrede taakstelling, vinden de respondenten echter lastiger dan bij niet-geoormerkte middelen, vanwege politiek commitment via de instellingswet. Het is uiteindelijk aan het parlement om de geoormerkte budgetten voor begrotingsfondsen wel of niet te amenderen. Ons advies is om voor het parlement beter zichtbaar te maken als de middelen voor meerjarige investeringsprojecten over meerdere departementale

begrotingen worden verdeeld. Bijvoorbeeld via overzichtsbijlagen, zoals voor uitgaven aan Caribisch Nederland. Zo wordt het materieel budgetrecht beter geborgd.

Oormerken en doorschuiven
Het specifiek oormerken en doorschuiven van niet-bestede budgetten voor maatschappelijke doelen is een van de belangrijkste eigenschappen van een begrotingsfonds die bijdraagt aan doelmatigheid: meer planningszekerheid voor de doelen binnen de reikwijdte van een instellingswet voor meerjarige investeringsprojecten. Dit biedt ook meer bescherming dan de middelen op een beleidsartikel in de departementale begrotingen, waardoor meer rust, continuïteit en stabiliteit ontstaat. Ons advies is om in beginsel te begroten via de departementale begrotingen, en niet via fondsbegrotingen. Als een fondsbegroting toch noodzakelijk is dan is de aanbeveling de instellingswetten zo mogelijk van een einddatum te voorzien. Verder is het advies om de begrotingsfondsen stelselmatig en consequent te evalueren. Is het doel al bereikt of kan dat niet meer worden bereikt? Dan de geldstroom afbouwen of stoppen, om het risico op oneindig doorschuiven van middelen te voorkomen. Dit verhoogt de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitgaven. Ons advies is ook om de uitkomsten van de evaluaties met het parlement te delen om het budgetrecht te versterken.

Aparte begrotingsfondsen
Een apart begrotingsfonds met beheer en afzonderlijke controles heeft meerwaarde ten opzichte een regulier begrotingsartikel op een departementale begroting. Vooral de investeringsprojecten in infrastructuur en materieel met meerjarige uitgaven vergroten de zichtbaarheid en inzichtelijkheid van doelen aanzienlijk. Vooral ook omdat het parlement de begrotingen en jaarverslagen afzonderlijk behandelt. Onze aanbeveling is om duidelijke afspraken of voorschriften te maken over de begrotingsfondsen, om de inzichtelijkheid en volgbaarheid van de rijksbegroting te verbeteren, evenals de samenhang met andere begrotingen: welke budgetten zijn naar welke begrotingen overgeboekt? Dit versterkt het materieel budgetrecht.

Investeringsfondsen en verdeelfondsen
De investeringsfondsen Mobiliteitsfonds, Deltafonds en Defensiematerieelfonds zijn vanwege het langjarige karakter van de investeringen en de noodzaak voor meerjarige budgetten waardevol en na de oprichting administratief zelfs eenvoudiger. Ook de verdeelfondsen PF, GF, BES-fonds en het DGF hebben toegevoegde waarde en functioneren goed. Dit gelet op de politieke en maatschappelijk belang en de complexheid van de beleidsthema's. De nieuwe verdeelfondsen, zoals het NGF, KF (in oprichting) en TF, blijken niet helder ingericht, omdat de doelen en de criteria van deze verdeelfondsen vooraf onvoldoende zijn uitgewerkt, de onderbouwing onduidelijk blijkt en de werkwijze in de praktijk administratief belastend is.

Mogelijke kansen en verbeterpunten
- Vraag de Studiegroep Begrotingsruimte (of doe het in een separaat vervolgonderzoek) om alle begrotingsfondsen, revolverende fondsen en overige uitgaven met de naam *fonds* door te lichten, en te onderzoeken hoe een fondssystematiek in te bouwen is om middelen in de begroting in tijd naar achteren te schuiven, bijvoorbeeld via de kaderaanpassingen investeringskader en de reguliere kasschuif door inpassing in het uitgavenplafond. Resultaten van de doorlichting en de evaluatie van artikel 2.11CW kunnen dienen als input voor een afwegingskader begrotingsfondsen.
- Onderzoek de wenselijkheid of mogelijkheid om de budgetten voor langjarige investeringsfondsen meerjarig te laten autoriseren (totaalbudget voor bijvoorbeeld meer dan 10 jaar). Leg daarbij de nadruk op mijlpalen en meerjarige projectuitgaven, in plaats van op jaarlijkse autorisatie en kasritmen.
- Regel de ontvangstenkant alleen via de instellingswet als er sprake is van een specifieke voedingsbron afkomstig van derden (sectoren) of van heffingen om de doelen van het begrotingsfonds te bereiken (onafhankelijkheid). Dit ook gelet op de administratieve lasten, complexiteit en minder inzicht in de rijksbegroting.

- Spreek in overleg met de vakministers en het parlement af om de term *fonds* alleen nog voor begrotingsfondsen te gebruiken en daarmee de spraakverwarring weg te nemen en dus voor duidelijkheid te kiezen.
- Maak de voorschriften in de RBV over het jaarlijks formuleren van de beleidsconclusies voor begrotingsfondsen specifieker. Bij de meerjarige investeringsfondsen is namelijk vaak niet mogelijk om jaarlijks conclusies te trekken. Richt de modellen voor begrotingsfondsen daarom specifiek op het meerjarige karakter, zodat in fasen over de voortgang van projecten kan worden verantwoord, in plaats van over jaarlijkse kasritmen. Hiermee wordt ook de uniformiteit binnen de begrotingsfondsen beter geborgd.

Maak verder duidelijke werkafspraken:

- om de autorisatie van voorwaardelijke toekenningen bij investeringsprojecten van het NGF te versnellen (nu is dat pas in september mogelijk in de eerste suppletoire begroting). Dit kan als deze toekenningen die al via de ontwerpbegroting zijn geautoriseerd in afstemming met het parlement als lopend beleid volgens artikel 2.27, tweede lid aan te merken in plaats van nieuw beleid. Dit kan de voortgang van de projecten bevorderen;
- over het NGF, KF en TF om binnen het Rijk op projectniveau overgehevelde middelen uit het begrotingsfonds naar de departementale begrotingen terug naar het begrotingsfonds te laten vloeien, als de middelen niet volledig worden besteed en over het uitwerken van meerjarige programma's;
- over het mogelijk maken van een nadelig jaarsaldo – overschrijding van de begroting volgens artikel 2.11, vierde lid – om de overschrijding te normeren, bijvoorbeeld maximaal 5 à 10 procent.

4.1.5 De rol van het ministerie van Financiën in begrotings- en financieel beheer

In deze subparagraaf onderzoeken we in hoeverre de rol die de CW aan het ministerie van Financiën toebedeelt rond het financieel en begrotingsbeheer afdoende is.

Inleiding

Tijdens het Verantwoordingsdebat in 2021 stelde de Tweede Kamer vragen over de verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de vakdepartementen en het ministerie van Financiën. Er was onduidelijkheid over de rol van de minister van Financiën in het financieel beheer van het Rijk. Daarom namen we in dit evaluatieonderzoek deze vraag op: 'In hoeverre is de rol die de CW aan het ministerie van Financiën toebedeelt rond het financieel en begrotingsbeheer afdoende?' We verzamelden daarvoor data met open en gesloten vragen in de vragenlijst.

In de Kamerbrief Vervolg toezeggingen en moties Verantwoordingsdebat van 9 november 2021 lichtte de minister de rollen toe. De minister van Financiën is systeemverantwoordelijk voor het bevorderen van de doelmatigheid van het financieel beheer. Om deze verantwoordelijkheid in te vullen, kan de minister wet- en regelgeving opstellen, zoals de CW 2016 en daarop gebaseerde lagere regelgeving. Daarnaast spelen ook informatie-uitwisseling, kennisoverdracht en monitoring een rol om de doelmatigheid van het financieel beheer te bevorderen. Verder licht de minister in de brief toe dat meer toezicht niet per se de oplossing is, maar dat er blijvende aandacht moet zijn voor financieel beheer. In box 12 lichten we de verdeling toe van de verantwoordelijkheid in de CW 2016.

Box 132: Verantwoordelijkheidsverdeling in de CW 2016

Begrotingsbeheer en financieel beheer

In de CW 2016 is het begrip begrotingsbeheer zo gedefinieerd: 'het sturen en beheersen van het begrotingsproces, waaronder de begrotingsuitvoering en de zorg voor het ramen van de ontvangsten en de uitgaven'. Het begrip financieel beheer is zo omschreven: 'het sturen en beheersen van de financiële aspecten van het beleid en de bedrijfsvoering, waaronder de zorg voor:

1. het aangaan van financiële verplichtingen;
2. het heffen van belastingen en het opleggen van andere heffingen;
3. het in rekening brengen van kosten;
4. het beheer van de financiële bezittingen en schulden;
5. het kasbeheer.'

De rol van de minister van Financiën in het financieel beheer van het Rijk ontwikkelde zich na de CW 2001. De minister van Financiën was onder de CW 2001 belast met het toezicht en de controle op de uitvoering van begrotingen (artikel 39, 40, 41 lid 2), de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de inrichting van de administraties en de wijze waarop deze worden bijgehouden (artikel 41). Verder regelde artikel 42 dat ministers informatie verstrekken aan de minister van Financiën en dat de minister van Financiën ambtenaren kan aanwijzen die belast zijn met de uitoefening van toezicht. Met ingang van 2004 houdt het ministerie van Financiën geen verticaal toezicht meer op financieel beheer, vanwege het overlappen met taken van de AR. Dit betekent dat alleen de AR nog achteraf individuele onderzoeken naar financieel beheer bij departementen uitvoert. Wel biedt het ministerie van Financiën waar nodig versterking op de eerste- en tweedelijnsverantwoordelijkheid (*Kamerstukken II*, 2004-2005, 29950 nr. 1, p. 17).

De CW 2016 regelt de verantwoordelijkheidsverdeling in hoofdstuk 4 (zie hierna). De primaire verantwoordelijkheid voor het financieel beheer ligt bij de vakministers en de Hoge Colleges van Staat, en het ministerie van Financiën richt zich waar nodig op het versterken van deze verantwoordelijkheid. De verantwoordelijkheid voor de bevordering van de doelmatigheid van het financieel beheer, zoals geregeld in artikel 4.11 CW 2016, is een systeemverantwoordelijkheid. De minister van Financiën schept in algemene zin de voorwaarden voor het rijksbreed optimaal functioneren van het financieel beheer, via regelgeving, informatie-uitwisseling en kennisoverdracht.

Artikel 4.1 CW 2016

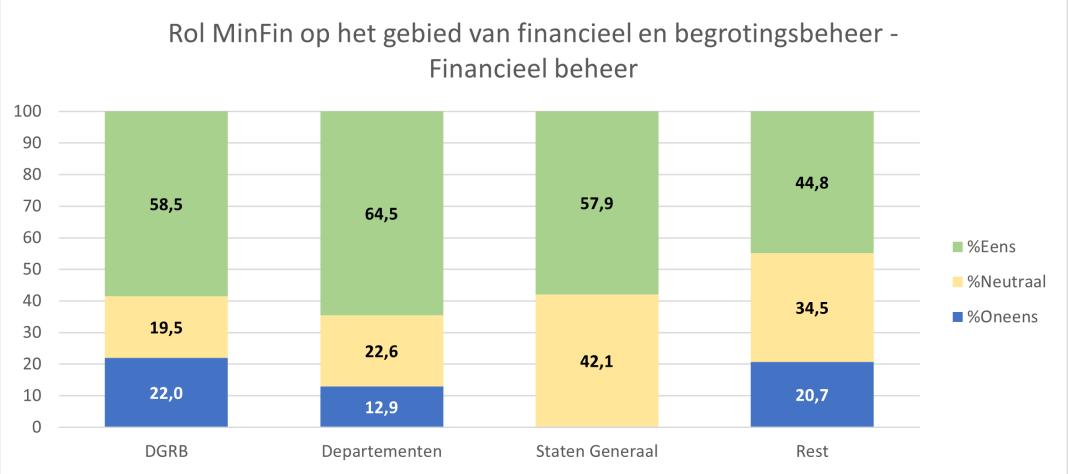
1. Onze Ministers, ieder met betrekking tot het beleid dat aan zijn begroting ten grondslag ligt, zijn verantwoordelijk voor:
    a. het ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van het beleid;
    b. het toezicht houden op het uitvoeren van het beleid;
    c. het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
    d. de in de begroting opgenomen informatie;
    e. de in het jaarverslag opgenomen informatie.
2. Onze Ministers die belast zijn met de leiding van een ministerie, ieder met betrekking tot de begroting waarvoor hij verantwoordelijk is, zijn verantwoordelijk voor:
    a. de bedrijfsvoering van het ministerie;
    b. het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van die bedrijfsvoering;
    c. het begrotingsbeheer en de daartoe gevoerde administraties;
    d. het financieel beheer en de daartoe gevoerde administraties;
    e. het materieelbeheer voor zover dat betrekking heeft op roerende zaken en de daartoe gevoerde administraties.

Artikel 4.11 CW 2016

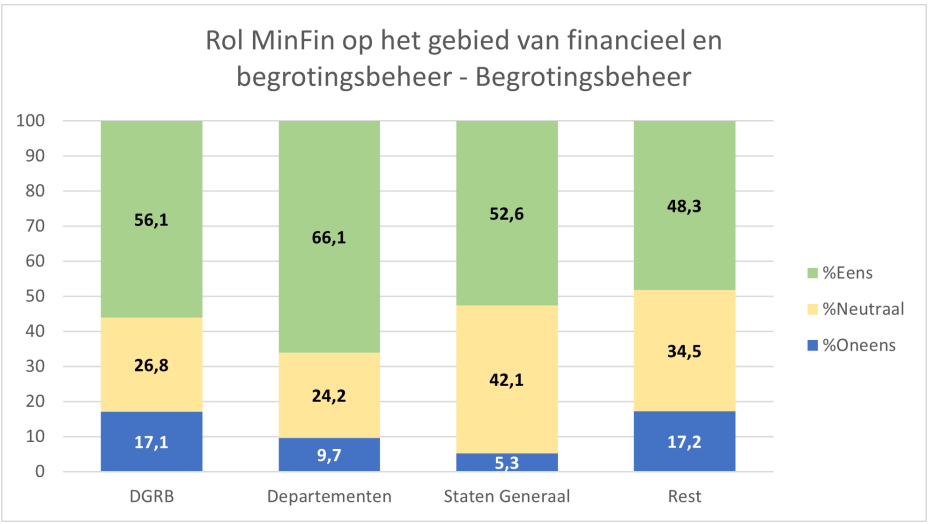
1. Onze Minister van Financiën is met betrekking tot het Rijk belast met de coördinatie van:
    a. het begrotings- en het verantwoordingsproces;
    b. het begrotingsbeheer.
2. Onze Minister van Financiën bevordert de doelmatigheid van het financieel beheer van het Rijk.

Resultaten

Figuren 24 en 25 laten zien dat het overgrote deel van de respondenten de begrippen *begrotingsbeheer* en *financieel beheer* in de CW 2016 duidelijk vindt. Respondenten vinden soms wel dat de begrippen niet volledig genoeg zijn, waardoor het onderscheid ertussen niet duidelijk genoeg is. Suggesties die zij hiervoor noemen zijn om het begrip *begrotingsbeheer* aan te vullen met 'het ramen van de uitgaven en ontvangsten van het Rijk' en het begrip *financieel beheer* met 'het verstrekken van garanties'. Ook adviseren zij om het begrip *inkoopbeheer* op te nemen in de CW 2016.



Figuur 24: respons op de stelling 'het begrip financieel beheer is in de Comptabiliteitswet duidelijk'.



Figuur 25: respons op de stelling 'het begrip begrotingsbeheer is in de Comptabiliteitswet duidelijk'.

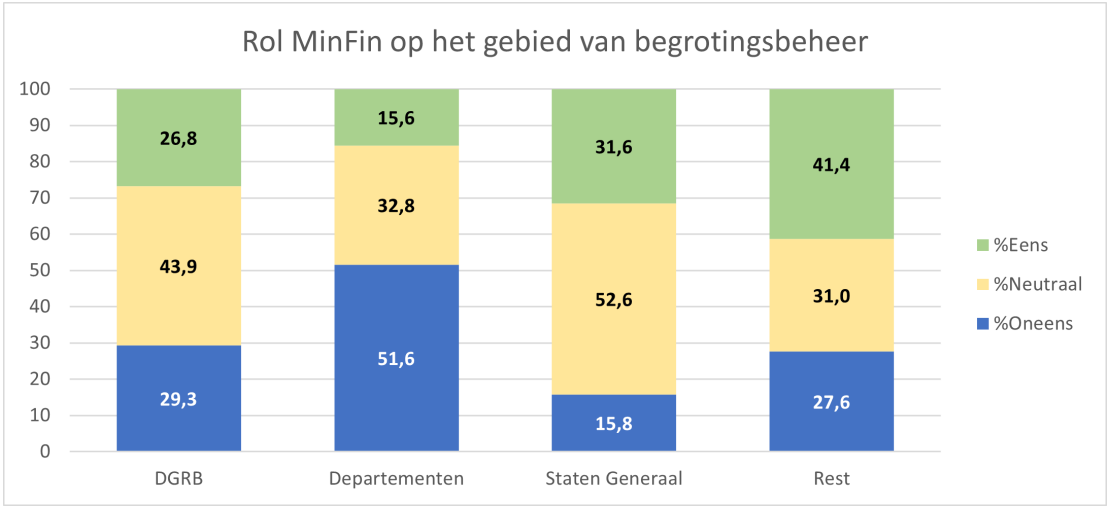
De rol van de minister van Financiën

Een van de doelen van de CW is volgens respondenten dat ministeries hun begroting goed kunnen en willen beheren. Daarnaast vinden ze het van belang dat het ministerie van Financiën kaders stelt en zich coördinerend opstelt. Hun ervaringen zijn dat de huidige praktijk aansluit op de regels in de CW op dit punt. De vakministers zijn inhoudelijk verantwoordelijk voor financieel beheer en begrotingsbeheer, en de minister van Financiën heeft een rol die voldoende groot is om de taken van coördinatie en toezicht uit te voeren. Voorbeelden van coördinerende taken die respondenten noemen zijn:

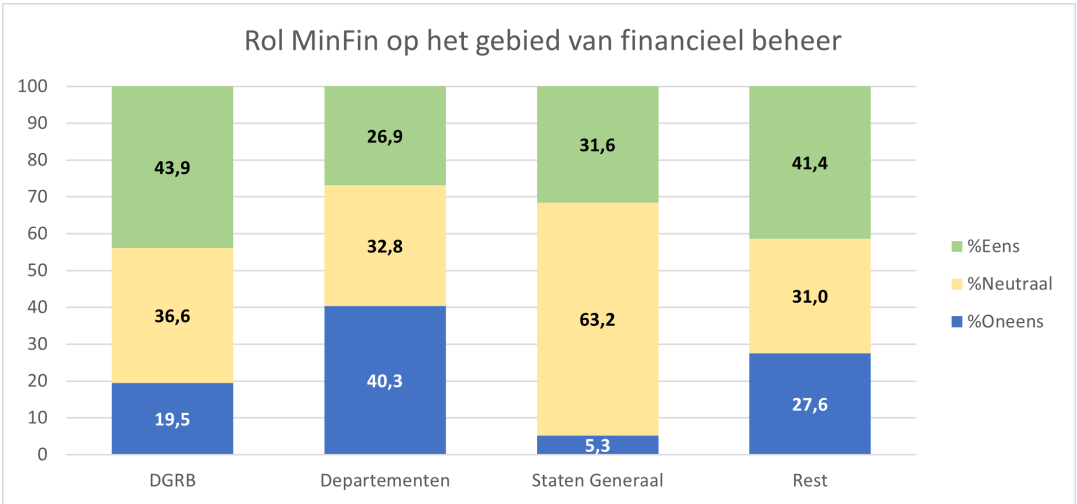
- duidelijke regelgeving en best practices bevorderen;
- de schatkist bewaken en daarmee de staatsschuld onder controle houden.

Een voorbeeld van een goede invulling van de toezichtstaak van de minister van Financiën is volgens respondenten de oprichting van de taskforce Verbetering Financieel Beheer (zie Kamerbrief Opzet Taskforce Verbetering Financieel Beheer).
In de vragenlijst hadden we ook stellingen opgenomen 'Het Ministerie van Financiën moet (naar mijn mening) een grotere rol nemen in het begrotingsbeheer/financieel beheer van het Rijk'. De resultaten van die stellingen staan in figuur 26 en 27. Daaruit blijkt dat de respondenten positiever staan tegenover een grotere rol bij het financieel beheer. Zij benadrukken wel dat het ministerie van Financiën een grotere rol bij coördinatievraagstukken mag nemen. Ze zeggen hierover dat 'de departementen het te veel zelf moeten uitzoeken als iets onduidelijk is, terwijl dan een heldere lijn nodig is'. Daarnaast kan de gezamenlijke verantwoordelijkheid volgens een respondenten sterker.

We kunnen stellen dat het onderscheid tussen de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën voor begrotingsbeheer en financieel beheer volgens respondenten niet voldoende duidelijk is in de CW.



Figuur 26: respons op de stelling 'Het Ministerie van Financiën moet (naar mijn mening) een grotere rol moet nemen in het begrotingsbeheer van het Rijk'.



Figuur 27: respons op de stelling 'Het Ministerie van Financiën moet (naar mijn mening) een grotere rol nemen in het financieel beheer van het Rijk'.

Analyse

De respondenten geven een aantal verbetermogelijkheden voor de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën in het begrotingsbeheer en financieel beheer van het Rijk:

- Breng belanghebbenden vaker samen om verantwoordelijkheid te stimuleren en kennis over financieel en begrotingsbeheer te delen. Bijvoorbeeld in de bestaande gremia Financieel

Management Overleg (FMO), Interdepartementaal Overleg voor Hoofden Financiële Administraties (IOHFA) en Interdepartementaal Overleg directeuren FEZ (IOFEZ). De invulling van de coördinerende en kaderstellende rol van Financiën is niet altijd duidelijk voor respondenten. Zij ervaren dat Financiën hoog over kan opereren en zich in andere situaties weer als tweedelijnscontrole opstelt – dat laatste zou juist bij het departement belegd moeten zijn. Te hoog over coördineren kan als gevolg hebben dat er een gebrek aan inzicht ontstaat in de operationalisering en doorwerking van de regelgeving. Volgens respondenten moeten departementen bewuster worden van hun verantwoordelijkheden.

- Bied praktische handvaten aan rondom het begrotings- en verantwoordingsproces met tools, procesbeschrijvingen en opleidingen. De respondenten adviseren ook om meer te sturen op automatisering en uniformiteit van de bedrijfsvoeringprocessen op het niveau van het Rijk.
- Laat het ministerie van Financiën meer het voortouw nemen in een gesprek over de toekomst van het kasverplichtingenstelsel.
- Een aantal respondenten wijst op een sterkere rol voor de ADR.

Doelmatigheid
Een paar respondenten geven te kennen dat interventies van het ministerie van Financiën soms veel tijd en geld kunnen kosten, zonder dat die tot reële verbeteringen leiden. Hun suggestie is dan ook dat taken en verantwoordelijkheden belegd worden bij de betrokkenen die in de praktijk ook de kennis bezitten. Taken dubbel beleggen leidt immers tot ondoelmatige werkzaamheden. Departementen moeten hun eigen begrotingsbeheer doen en de minister van Financiën moet de rijksbrede kennis van, en het inzicht in uitgaven inzetten om onvolkomenheden aan te pakken.

Capaciteit
Tot slot benadrukken een paar respondenten dat het van belang is om rekening te houden met de capaciteit van departementen. Er kan sprake zijn van variatie in kwaliteit van financieel beheer en begrotingsbeheer bij departementen, bijvoorbeeld als gevolg van politieke druk over het beleidsonderwerp, of een zwakke directie FEZ. Ze adviseren Financiën in zo'n geval een grotere rol te laten spelen in het werk van de directie FEZ, maar zijn tegelijk huiverig over een te grote betrokkenheid van Financiën. Dat kan volgens hen namelijk leiden tot te grote bemoeienis en een versmelting van de checks-and-balances. Deze zaken kunnen een belemmering vormen in het bevorderen van goed begrotings- en financieel beheer.

Conclusies en aanbevelingen
Uit de respons blijkt dat respondenten de verdeling van de verantwoordelijkheid als voldoende duidelijk ervaren. De CW 2016 stelt dat de primaire verantwoordelijkheid voor het financieel beheer bij de vakministers ligt. Het ministerie van Financiën richt zich waar nodig op het versterken van deze verantwoordelijkheid. De respondenten suggereren wel om de verantwoordelijkheid van vakministers sterker te benadrukken om bewustzijn bij financieel ambtenaren te vergroten, bijvoorbeeld via opleidingen over rijksfinanciën en het begrotings- en verantwoordingsproces. Het ministerie van Financiën zou volgens de respondenten een coördinerende rol moeten spelen en is geschikt om rijksbreed processen te bevorderen en kennis te delen. Het ministerie van Financiën kan departementen daarnaast waar nodig ondersteunen rondom zaken van financieel beheer, en specifiek over financiële administratie.

4.1.6 Verplichtingen
In deze subparagraaf onderzoeken we de verschillen van inzicht over de verplichtingen die departementen aangaan (zie ook box 1 in 1.1.1).

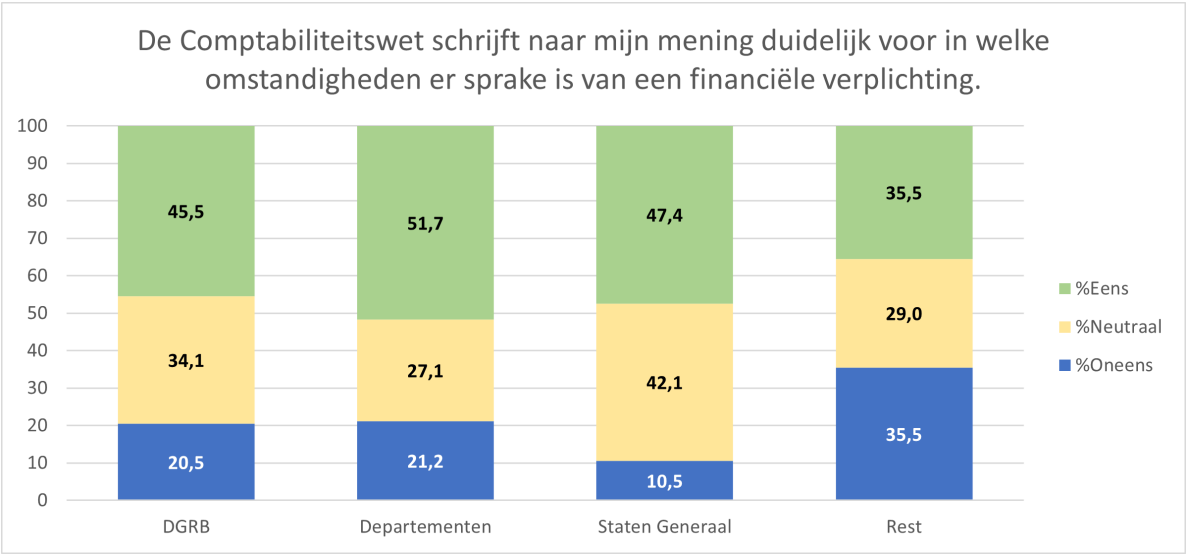
Inleiding
De deelvragen die we bij dit onderwerp stellen zijn:
a. In hoeverre geeft de CW duidelijke voorschriften rond verplichtingen?
b. In welke mate is de informatie over meerjarige verplichtingen voldoende?

Om deze vragen te beantwoorden, hebben we data verzameld met open en gesloten vragen uit de vragenlijst.

Verplichtingen zijn als onderwerp voor de evaluatie naar voren gekomen omdat departementen het niet altijd helder vinden wanneer een verplichting wordt aangegaan. Er bestaan soms verschillen van inzicht over met de controleurs, iets wat kan leiden tot onrechtmatigheden.

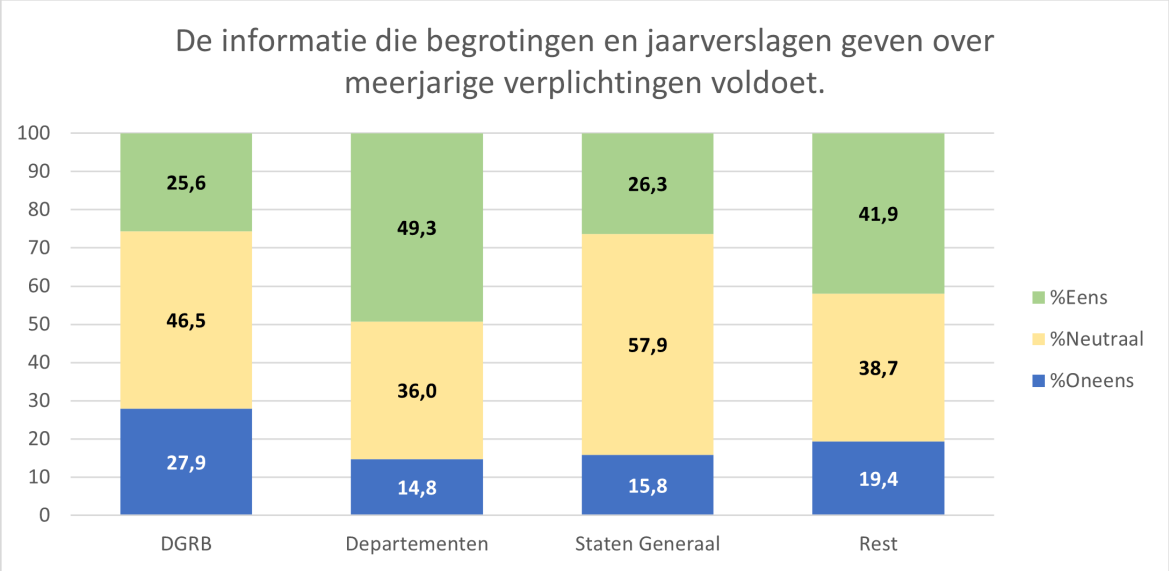
Resultaten

Figuur 28 laat de respons zien op de stelling dat de CW duidelijk voorschrijft in welke omstandigheden er sprake is van een financiële verplichting. Bijna de helft van de respondenten bij DGRB, de departementen en het parlement onderschrijft de stelling. Het aandeel respondenten van deze organisaties die het niet duidelijk vinden is kleiner, zo'n 10 à 20 procent. Voor overige respondenten is de groep die het eens is met de stelling ongeveer een derde. Opvallend voor deze restgroep is dat ook ongeveer een derde vindt dat de CW niet duidelijk is over in welke omstandigheden er sprake is van een financiële verplichting.



Figuur 28: respons Likertschaal over wanneer er sprake is van financiële verplichtingen.

Uit figuur 29 blijkt dat informatie over meerjarige verplichtingen in begrotingen en jaarverslagen voldoet. Hier valt op dat respondenten die het met de stelling oneens zijn duidelijk in de minderheid zijn. Respondenten van DGRB die van mening zijn dat de informatie niet voldoet zijn met iets meer dan een kwart het grootst. Voor respondenten van departementen, het parlement en overige organisaties is deze groep nog kleiner, rond de 15 procent. Verder is een verschil waar te nemen in de mate waarin de stelling wordt onderschreven. Voor respondenten van DGRB en het parlement is ongeveer de helft neutraal. Ongeveer een kwart vindt dat de informatie voldoet. Bij departementen en overige respondenten is de neutrale respons relatief kleiner en de positieve respons groter.



Figuur 29: respons Likertschaal over verplichtingeninformatie in begrotingen en jaarverslagen.

Analyse

We hebben een SWOT-analyse gemaakt, waarvan de uitwerking hierna volgt, te beginnen met de sterktes. Daarna volgen de zwaktes, kansen en bedreigingen. De respons op de open vraag voor suggesties bij (meerjarige) verplichtingen hebben we in de SWOT-analyse in tabel 11 verwerkt.

Sterktes

Als sterkte komt naar voren dat de CW op het gebied van verplichtingen voldoet op de kernfunctie. Dat wordt onderschreven door de respons op de Likertschaalvragen, want het aandeel respondenten met een negatieve respons op de stellingen is relatief klein. De stellingen zijn zo geformuleerd dat een negatieve reactie mogelijk om een verduidelijking of aanpassing van de voorschriften zou vragen. Ook wordt de uitbreiding naar verschillende categorieën juridisch verplicht als positief ervaren. Het is overigens niet uitgesloten dat respondenten denken dat ze het begrijpen, maar ondertussen allemaal een andere interpretatie hebben.

Zwaktes

Als zwakte komt in de open vragen naar voren dat niet helder is wanneer een verplichting wordt aangegaan. Deze respons hangt samen met de respons uit de gesloten vraag in figuur 28. Hoewel meerdere respondenten onduidelijkheid ervaren, kunnen we over het geheel concluderen dat het voor een minderheid van respondenten onduidelijk is wanneer een verplichting precies wordt aangegaan. Wel geven de open vragen inzicht in wat precies als onduidelijk wordt ervaren. Zo geven de deelnemers enkele voorbeelden. Zo vragen ze of een mondelinge afspraak ook een verplichting is en noemen ze de zogeheten *Memoranda of Understanding* een punt van onduidelijkheid. Dat laatste is vergelijkbaar met mantelcontracten, waarbij een deel van de afspraken contractueel is vastgelegd, iets wat in ieder geval speelt bij het ministerie van Defensie. Hier verschillen de interpretaties of deze contractvorm geldt als een juridische verplichting, of dat de deelcontracten die hieruit volgen als verplichting moeten worden vastgelegd. Ook is voor een deel van de respondenten niet duidelijk hoe zij moeten omgaan met het verplichtingenbudget als de raming onzeker is en hoe met meerjarige verplichtingen.

Kansen

De respondenten noemen ook mogelijke kansen. Zo stellen zij dat beter kan worden vastgelegd of beschreven wanneer er sprake is van een verplichting. Daarmee noemen zij vanuit een ander perspectief nogmaals de zwakte die we hiervoor beschreven, namelijk dat het voor een deel van hen niet duidelijk is wanneer er sprake is van een verplichting. Op grond van de Likertschaalvraag kunnen we voor deze kans, net als voor de zwakte, stellen dat een minderheid het onduidelijk vindt wanneer er sprake is van een verplichting. Ook zien respondenten kansen in het verbeteren van de informatie over verplichtingen, bijvoorbeeld door inzicht te geven in de meerjarige effecten.

Twee respondenten zien geen of een beperkte toegevoegde waarde in het verplichtingenbudget. Het gaat om respondenten die allebei vragen wat de informatiewaarde of het doel van verplichtingen is.

Bedreigingen

Tot slot bleek uit de focusgroep meerjarig budgetteren dat meer kan worden gestuurd op verplichtingen, waar nu de nadruk ligt op de kas. Onder meer kwam de vraag op hoe het parlement beter kan worden geïnformeerd over de verplichtingenruimte.

	Behulpzaam	**Schadelijk**
Binnen de CW zelf	*Sterktes* • Vanuit de kernfunctie voldoet de CW. • Huidige uitbreiding naar categorieën budgetflexibiliteit biedt inzicht.	*Zwaktes* • Het is niet helder wanneer een verplichting precies wordt aangegaan. • Er is onduidelijkheid over hoe moet worden omgegaan met onzekerheid in de raming. • Er is onduidelijkheid bij meerjarige verplichtingen.
Buiten de CW	*Kansen* • Duidelijker vastleggen of beschrijven wanneer er sprake is van een verplichting. • Meer informatie in de begroting, ook meerjarig.	*Bedreigingen* • Er wordt weinig op verplichtingen gestuurd

Tabel 11: SWOT-analyse verplichtingen op basis van vragenlijstrespons

Conclusies en aanbevelingen

We kunnen concluderen dat verreweg de meeste respondenten positief of neutraal zijn over de duidelijkheid van de definitie van *verplichtingen*. Ook zijn de meeste respondenten positief of neutraal over de informatie in de begrotingen en jaarverslagen over meerjarige verplichtingen. Daarmee geven de reacties van de respondenten geen aanleiding voor grote aanpassingen. De meeste aanknopingspunten voor verbeteringen zijn consistent en niet conflicterend met de doelen van het verplichtingenbudget. Veel respondenten die meer duidelijkheid willen over het verplichtingenbegrip vragen om nadere inkleuring en voorbeelden.

We adviseren om op basis van casuïstiek duidelijker te maken hoe met het begrip *verplichtingen* moet worden omgegaan, zonder daarbij de wet- en regelgeving aan te passen. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van *two-pagers, fiches* of andere toegankelijke vormen die helpen om meer gedeeld begrip over complexe situaties te creëren. Ook ervaren de respondenten het extra inzicht dat sinds kort wordt geboden in de budgetflexibiliteit als positief.

Diverse respondenten suggereren om de informatie over verplichtingen in de begroting verder te vergroten. Dat kan bijvoorbeeld op detailniveau (nu worden verplichtingen alleen op het artikelniveau gepresenteerd) of inzicht in de budgetflexibiliteit over meerdere jaren. Dat laatste zou ook helpen bij de suggestie om meer te sturen op verplichtingen. Het is altijd een samenspel tussen de aangegane verplichtingen en het kasbeslag dat daaruit volgt. Het inzicht bieden in de budgetflexibiliteit over de meerjarenperiode helpt om meerjarig beter op de uitgaven te kunnen sturen. Overigens zijn de respondenten hierin niet eenduidig. Zo geven de gesloten vragen geen aanleiding om te denken dat hier een groot probleem ligt, en is er een duidelijke minderheid die vindt dat de informatie over meerjarige verplichtingen niet voldoet. Dat pleit ervoor om in overleg met departementen te bezien hoe op een doelmatige manier meer relevante informatie over verplichtingen en verplichte kasbudgetten kan worden verstrekt binnen de bestaande wetgeving.

Informatie over verplichtingen zou ook in een baten-lastenstelsel relevant blijven. Bij het budgetrecht is de gedachte om het parlement aan zet te laten zijn voordat onomkeerbare beslissingen worden genomen, verplichtingen zijn daar onderdeel van.

4.2 Modernisering en de wet zelf

Bij de aanpassing van de CW 2016 in 2018 was het ook de bedoeling om de wet te moderniseren, en de veroorzaakte regeldruk door de CW te verminderen. In deze paragraaf komen de onderwerpen die we hebben onderzocht aan de orde die gaan over de wijzigingen in die kaders. Eerst komen in 4.2.1 de uitvoerbaarheid en regeldruk aan de orde, gevolgd door een evaluatie op de doelen die de modernisering zelf had in 4.2.2. Daarna kijken we in 4.2.3 naar de bekendheid van de CW en het budgetrecht bij Rijksambtenaren, om af te sluiten met zaken die we hebben opgehaald rond de memorie van toelichting (4.2.4).

4.2.1 Uitvoerbaarheid en regeldruk van de CW

In deze subparagraaf onderzoeken we de uitvoerbaarheid van de CW en de regeldruk van deze wet.

Inleiding

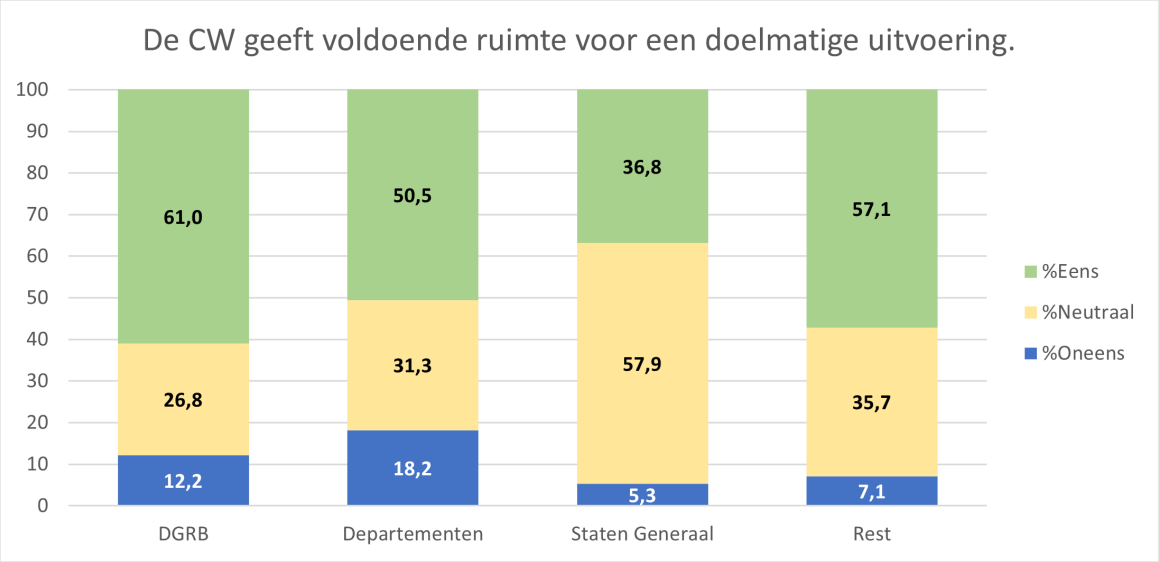
De deelvraag die we bij dit onderwerp stellen, is: 'In welke mate biedt de CW voldoende ruimte voor een doelmatige en controleerbare uitvoering?' We verzamelden data met de vragenlijst en met een focusgroep. Dit onderwerp maakte deel uit van de oorspronkelijke doelen van de modernisering van de CW; andere moderniseringsdoelen komen in subparagraaf 4.2.1 aan de orde. Hoewel het doel voor modernisering van de CW niet meer expliciet terugkwam, blijft een uitvoerbare CW onverminderd belangrijk. Als de uitvoering veel tijd en moeite kost, en dus ondoelmatig is, gaat dat ten koste van zinvol werk.

In 2004 publiceerde het kabinet het interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) *Regeldruk en Controletoren*. Hierin valt te lezen dat bepaalde aspecten inefficiënt functioneerden. Zo werd er ten aanzien van het toetsen van de kwaliteit dubbel werk geleverd en is de 'financieel beheerbrief' om die reden afgeschaft. Voor de balans tussen regelgeving en uitvoerbaarheid zijn regels nodig om overheidsprocessen in goede banen te leiden, stellen de auteurs van het IBO, maar in overmaat kunnen die leiden tot onuitvoerbaarheid en ondoelmatigheid. 'Wanneer regels, controle en toezicht te ver doorschieten, komt een goede overheidsprestatie in gevaar, wat het vertrouwen in het functioneren van de overheid ondermijnt. Op verschillende plaatsten zijn regels en controles (te) talrijk en (te) gedetailleerd.' Om efficiëntie te bevorderen, adviseerden de auteurs regelgeving op hoofdlijnen. Dit houdt in: 'heldere regelgeving die zich richt op hoofdlijnen, die uitvoerbaar en controleerbaar is'. Dit is met de wijziging van de CW 2001 in CW 2016 dan ook geprioriteerd. Verder adviseren de auteurs ook om het begrip *rechtmatigheid* in de wet vast te leggen, vanwege de behoefte aan meer sturing in de balans tussen rechtmatigheid en doelmatigheid. De controle van het begrip *rechtmatigheid van financieel beheer* is sindsdien sterker bij de AR belegd (zie hierna ook subparagraaf 4.2.4).

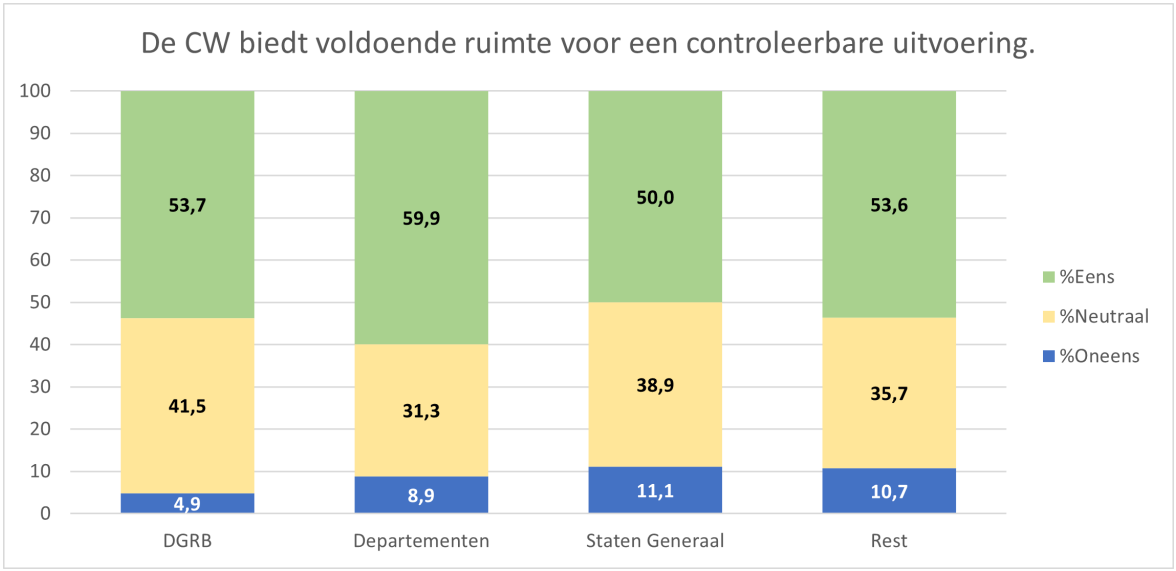
Om te onderzoeken hoe de uitvoerbaarheid en regeldruk van de CW 2016 wordt ervaren, is dit een onderwerp in deze evaluatie: hoe doelmatig en controleerbaar vinden de respondenten de uitvoering van de CW 2016?

Resultaten

Uit figuren 30 en 31 blijkt dat slechts een klein deel van de respondenten van de vragenlijst vindt dat de CW onvoldoende ruimte geeft voor een doelmatige en controleerbare uitvoering. Bij de focusgroep waren zeven van de negen deelnemers het eens met de stelling dat de CW voldoende ruimte biedt voor een doelmatige en controleerbare uitvoering. Uit de respons blijkt dat de CW wordt gezien als een instrument dat helpt om de financiële functie te versterken. Verder benadrukken de respondenten dat de rollen en taken van de betrokkenen, zoals de minister van Financiën, de AR en de ADR, duidelijk uitgewerkt zijn, wat zorgt voor een goede uitvoering. De toetsing op de uitvoering van de CW en regels vanuit departementen, het kabinet en de Staten-Generaal wordt als toereikend ervaren.



Figuur 30: De CW geeft voldoende ruimte voor een doelmatige uitvoering.



Figuur 31: De CW biedt voldoende ruimte voor een controleerbare uitvoering.

Verder zien de respondenten als voordeel van de CW dat regelgeving uniformerend werkt. Alle deelnemers van de focusgroep zijn het dan ook eens met de stelling dat de CW een wet is op hoofdlijnen. Omdat de CW op hoofdlijnen regelt, ligt uitwerking in de lagere regelgeving en de uitvoering, zodat de uitvoerbaarheid en actualiteit aansluit aan de behoefte in de praktijk. Ook in de toelichtingsvragen in de vragenlijst benadrukken respondenten dat de uitvoering van de CW deels afhankelijk is van hoe gebruikers het toepassen en hoe de onderliggende regelgeving ingericht is. Volgens hen is de lagere regelgeving een plek om de doelmatigheid te bevorderen. De CW 2016 biedt in die zin dus voldoende ruimte voor doelmatigheid.

De balans tussen rechtmatigheid en doelmatigheid

In de focusgroep bespraken we de hoofddoelen van de CW (zie tabel 12). De deelnemers vinden dat de uitvoerbaarheid ook een doel moet zijn, in zowel de CW als de praktijk. De CW in zijn huidige vorm biedt ruimte voor interpretatie van begrippen als *rechtmatigheid* en *doelmatigheid*, wat zowel een voordeel als een nadeel is. Een aantal deelnemers vindt de balans tussen de regelgeving en ruimte voor interpretatie goed, en ziet hierin mogelijkheden voor een doelmatige uitvoering. Als negatief gevolg hiervan zien ze dat de toetsing van de CW sterk is gericht op rechtmatigheid en daarmee te weinig op doelmatigheid. Dat leidt tot een belang van het naleven

van regels, in plaats van het behalen van doelen. Respondenten zien graag een betere balans tussen de begrippen *rechtmatigheid* en *doelmatigheid*, en een goede uitvoering. Als voorbeeld noemen ze hoe het begrotingsproces en de doorlooptijd van de parlementaire behandeling ertoe leiden dat departementen niet snel kunnen inspelen op de realiteit. De uitvoerbaarheid van het begrotingsproces en de aanbevelingen komen uitgebreid aan de orde in subparagraaf 4.1.1.

Tegelijkertijd vinden de respondenten (ook die van de vragenlijst), dat de focus van de huidige CW op rechtmatigheid terecht is. Het doel van de CW is groter dan alleen het bevorderen van doelmatigheid. Iemand zegt hierover:

> 'In de praktijk ligt de focus meer op rechtmatigheid en daardoor niet altijd op de doelmatigheid. Er is een driehoek tussen rechtmatigheid, doelmatigheid en administratieve lasten. Tussen deze drie elementen vindt een uitruil plaats.'

De focus op doelmatigheid en hoe de CW de toetsing hierop reguleert bij het Rijk bespreken we in subparagraaf 4.1.2.

	Behulpzaam	**Schadelijk**
Binnen de CW zelf	*Sterktes*	*Zwaktes*
	• Ondersteunt bij de integrale besluitvorming. • Helpt bij sterker positioneren van de financiële functie. • Verslaggevingsstelsel (de manier waarop we het hebben ingeregeld staat helder in de CW) • Uniformering (op hoofdlijnen). • Rollen en (ministeriële) verantwoordelijkheden. • Taken van de AR. • CW is een wet op hoofdlijnen.	• Minder oog voor het rechtvaardig handelen en maatwerk. • Kamerleden zijn zich niet altijd bewust van de regeldruk en de controledruk van departementen. • Verwachtingsmanagement van voorschriften in de CW bij departementen en kaderstellers (FIN). • Definities en begrippen. • Eenduidige interpretatie. • Wie beslist bij onduidelijkheid? Er zou een commissie van wijzen moeten zijn die bij onduidelijkheden doorslaggevende betekenis kan geven over de interpretatie. • Nadruk van te veel rechtmatigheid in strijd met doelmatigheid en administratieve lasten.
Buiten de CW	*Kansen*	*Bedreigingen*
	• Innovatie biedt kansen op het gebied van automatiseren. Hierdoor is er ruimte voor andere relevante thema's en kwesties. • Taxonomie (heldere definities). • Uniforme processen (waar mogelijk). • Three Lines Model. • Efficiënter controlebestel. • Betere gebruik van risicoanalyses. • Reeds bestaande informatie in financieel kader. Beter samenwerken en communiceren tussen departementen om zo van elkaar te leren.	• Als de CW te weinig lucht geeft, heeft dit consequenties op de uitvoering van het beleid en de beleidsinspanningen. • Meer focus op de rechtmatigheidsbeoordeling van ADR en AR. • Departementen leggen algemene doelstellingen vast (en niet specifiek), om hier niet op afgerekend te kunnen worden. • De uitvoerbaarheid krijgt politiek en journalistiek weinig aandacht. • Doorgeschoten regeldruk. • Rechtmatigheidsopvattingen kunnen als verstikkend worden ervaren. • Krapte arbeidsmarkt. DFEZ als interne audit (zonder goede mensen).

Tabel 12: SWOT-analyse focusgroep uitvoerbaarheid

Conclusies en aanbevelingen

Onze conclusie is dat de respondenten vinden dat de CW de ruimte biedt om doelmatig en controleerbaar te opereren. Een deel van de zwakte die in de respons naar voren komt gaat over het begrotingsproces en de snelheid van handelen. Dit behandelen we in subparagraaf 4.1.1 over artikel 2.27 CW. De zaken rondom doelmatigheid en controleerbaarheid die volgens respondenten

aandacht vragen, behandelen we in andere onderwerpen waar we aanbevelingen doen. Het is van belang om aandacht te houden voor de uitvoerbaarheid, bijvoorbeeld door een goede afstemming van zaken met de financiële functie.

4.2.2 De modernisering van de CW

In deze subparagraaf onderzoeken we de modernisering van de CW.

Inleiding

De modernisering van de CW – het regelen van de wet op hoofdlijnen – had drie hoofddoelen:
1. de wet toegankelijker en leesbaarder (minder gedetailleerd) maken;
2. de wet minder onderhoudsgevoelig maken (minder vaak nodig om aan te passen);
3. controle en regeldruk verminderen door deregulering.

We kijken bij de modernisering specifiek naar de begrijpelijkheid en toegankelijkheid van de CW en stellen bij dit onderwerp deze deelvragen:
a. maakt de onderwerpenstructuur de CW 2016 toegankelijk voor gebruikers?
b. heeft de begrippenlijst bijgedragen aan de leesbaarheid van de CW 2016?
c. in hoeverre heeft het formuleren van de CW 2016 in hoofdlijnen geleid tot minder wijzigingen?
Hiervoor verzamelden we de data met open en gesloten vragen in de vragenlijst.

Resultaten

Deze onderwerpen komen aan de orde om antwoorden te vinden op de deelvragen:
- wijzigingen in de CW;
- begrijpelijkheid en toegankelijkheid;
- begrippenlijst;
- regeldruk en uitvoerbaarheid;
- de memorie van toelichting en de wet in algemene zin.

Wijzigingen in de CW

In de periode 1976 - 2016 is de CW 2001 veertien keer gewijzigd, zonder de indeling aan te passen, wat de leesbaarheid en toegankelijk van de wet niet ten goede kwam. De structuur van de CW 2001 vond men gedateerd. Vanuit de praktijk bestond er behoefte aan een algehele herziening van de Comptabiliteitswet die zou leiden tot een toegankelijker en duurzamer wet. Ook was het doel het afslanken van de controletoren en duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen belanghebbenden.
Een ander doel van de modernisering van CW is de wet minder onderhoudsgevoelig te maken. Daarmee zou het minder vaak nodig moeten zijn om de wet tussentijds aan te passen. De CW 2016 is sinds de inwerkingtreding in 2018 zeven keer gewijzigd, zie tabel 13. Het gaat om enkele kleine (technische) toevoegingen of wijzigingen onder meer naar aanleiding van aanpassingen in andere wetten, en het (gewijzigd) amendement Heinen. De onderwerpstructuur van de wet in tien afzonderlijke hoofdstukken is niet veranderd.

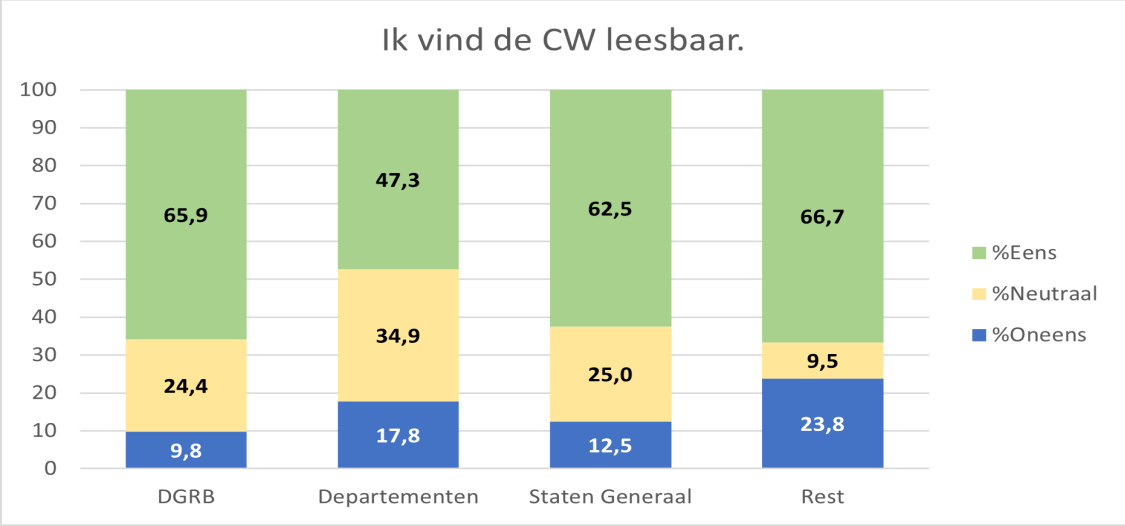
	Datum	**Wijziging**	**Aanleiding**
1.	01-01-2019	Samenloopbepaling (artikel 10.4)	Wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enkele andere wetten in verband met de uitbreiding van de mogelijkheden om voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren disciplinaire maatregelen op te leggen en tevens andere maatregelen te treffen (Kamerstukken 33 861)
2.	01-01-2020	Privaatrechtelijke arbeidsovereenkomsten-recht secretaris en medewerkers Algemene Rekenkamer (artikel 7.3 en 7.11)	Aanpassingswet Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Kamerstukken 35073)
3.	13-02-2021	Toevoegen van de begroting van het	Creëren nieuwe begroting Nationaal Groeifonds (later ingetrokken)

		Nationaal Groeifonds (artikel 2.1 en 4.3)	
4.	01-05-2022	Openbaar maken informatie Algemene Rekenkamer (artikel 7.41 en 7.42)	Wijziging van het voorstel van wet van de leden Snels en Sneller voor regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Wet open overheid) (Wijzigingswet Woo)
5.	01-08-2022	Vervallen artikel 2.1, vijfde lid, onderdeel e, en artikel 4.3, vierde lid	Wet van 22 juni 2022, over tijdelijke regels voor de instelling van een Nationaal Groeifonds (Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds, kamerstukken 35976)
6.	01-01-2023	Vastleggen onafhankelijke decentrale rekenkamer bij overheden (artikel 7.24, 7.27, 7.30, 7.32, 734 en 7.35)	Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Comptabiliteitswet 2016 in verband met het afschaffen van de decentrale rekenkamerfunctie en het uitbreiden van de bevoegdheden van de rekenkamers (Wet versterking decentrale rekenkamers, kamerstukken 35298)
7.	06-07-2023	In artikel 2.27, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2016 wordt voor "oordeel" ingevoegd "gemotiveerde" en wordt na "daarover" ingevoegd "naar het onverwijlde oordeel van de Staten-Generaal deugdelijk".	Het gewijzigd amendement Heinen, dat zich erop richt artikel 2.27, tweede lid zo aan te passen dat de bewindspersoon gemotiveerd moet aangeven waarom uitstel van uitvoering van voorgenomen beleid totdat een begrotingswet is goedgekeurd niet in het belang van het Rijk is en regelt dat de Staten-Generaal moeten aangeven of zij zich daarover deugdelijk geïnformeerd achten. Met dit amendement is beoogd dat de Staten-Generaal het oordeel of zij deugdelijk geïnformeerd zijn spoedig kenbaar maken, binnen een termijn die niet strijdig is met het bereiken van het beoogde doel. Als de Staten-Generaal zich niet deugdelijk geïnformeerd achten, kan de bewindspersoon niet overgaan tot uitvoering van het voorgenomen beleid.

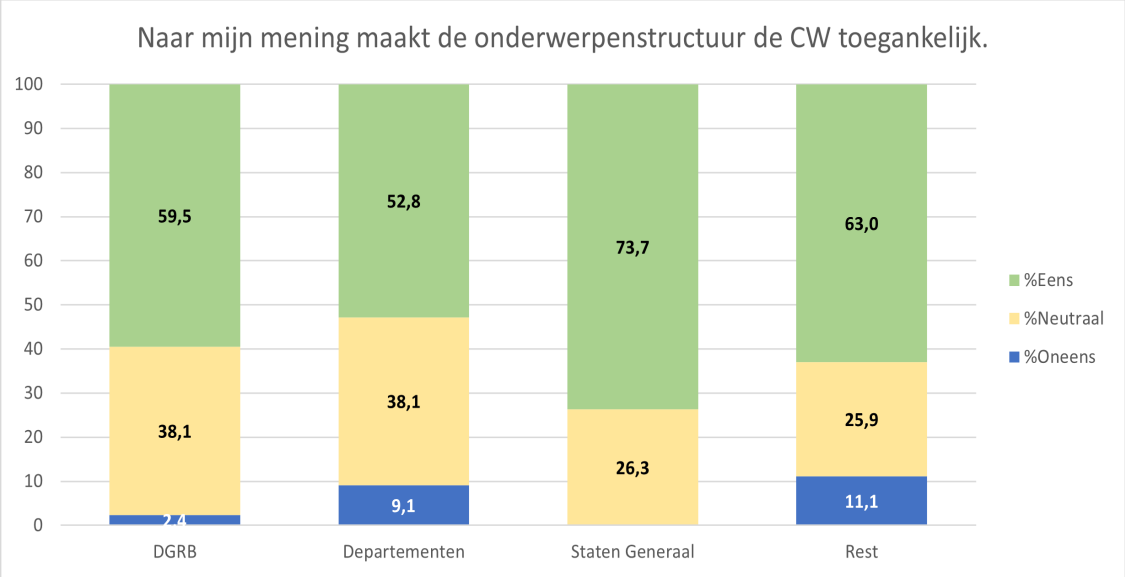
Tabel 13: wijzigingen CW sinds 1 januari 2018

Begrijpelijkheid en toegankelijkheid

Over het algemeen vinden de respondenten de tekst van de CW leesbaar (figuur 32) en vindt men dat de onderwerpenstructuur de wet toegankelijk maakt (figuur 33).



Figuur 32: respons op leesbaarheid van de CW.



Figuur 33: respons op de toegankelijkheid als gevolg van de onderwerpenstructuur.

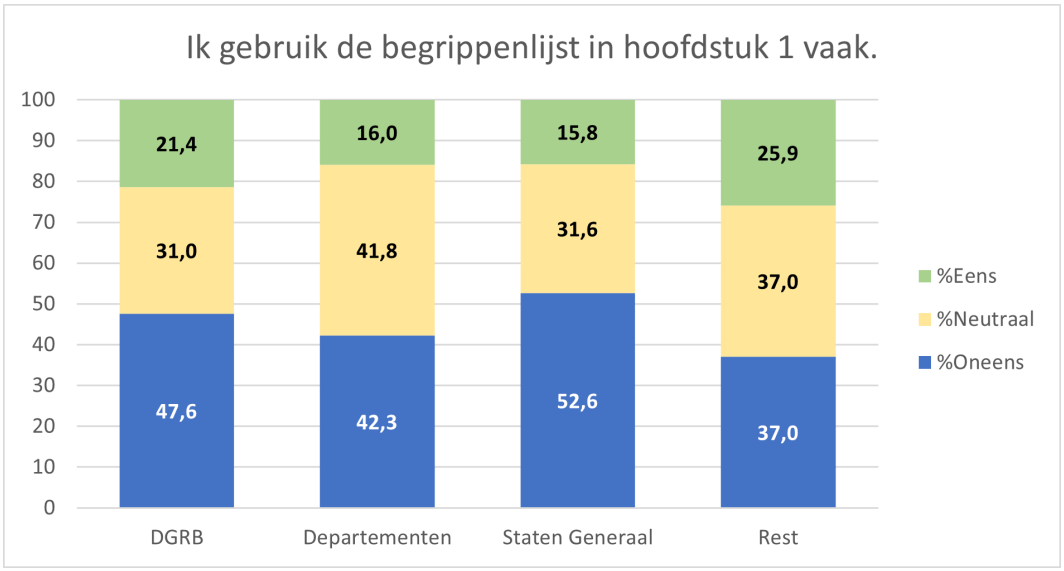
Relatief lijkt de leesbaarheid van de CW om de meeste aandacht vragen. De CW bevat juridisch en financieel jargon, en de respondenten associëren dat met moeilijk leesbaar, ontoegankelijk en onduidelijk. Ze maken dan ook opmerkingen over de leesbaarheid voor niet-juristen en in mindere mate niet-financiële gebruikers, en over de consistentie en duidelijkheid van de CW. Zo laten weten dat er behoefte is aan voorbeelden, achtergrondinformatie en definities. Ze vinden dat de CW niet echt uitnodigt om er even bij te pakken. Eén deelnemer prefereert de structuur van de CW 2001, langs de stappen van het begrotingsproces, maar lijkt daarin een van de weinigen te zijn.

Begrippenlijst

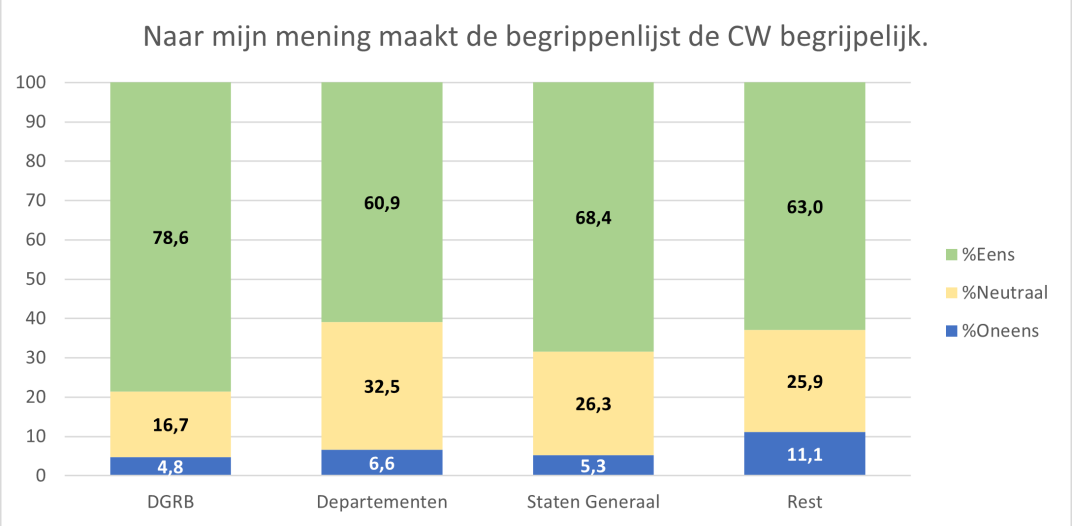
Hoewel de respondenten in het algemeen vinden dat de CW begrijpelijker wordt met de begrippenlijst (zie figuur 35), hebben ze wel veel suggesties om de lijst te verduidelijken. Een alfabetisch gesorteerd overzicht van onderwerpen waarvan bekeken moet worden of ze in de begrippenlijst uitgewerkt moeten worden:

- Agentschap [*tweemaal genoemd*]
- Auditfunctie
- Begrotingsfonds [*tweemaal genoemd*]
- Consolidatie
- Derden: een wederpartij die niet tot de staat behoort
- Dienstonderdeel
- Doelmatigheid [*tweemaal genoemd*]
- Financieel beheer (zie bijvoorbeeld *baseline financieel beheer*)
- Geldswaarden (term onder *baten-lastenstelsel*)
- Het Rijk [*tweemaal genoemd*; gaat het dan om het belang van het land Nederland of het hele koninkrijk der Nederlanden?]
- Lopend beleid [zie ook subparagraaf 4.1.1]
- Mutatie
- Overheidsbalans
- Privaatrechtelijke rechtshandelingen
- Publiekrechtelijke rechtshandelingen
- Risicoregelingen, garanties
- Rollen, taken, verantwoordelijkheden
- Salderen
- Staatsbalans
- Toelichten met voorbeelden
- Verplichtingen [*zesmaal genoemd*; overboeking naar een ander departement: gaan we een verplichting aan als we budget overboeken naar een ander dienstonderdeel of departement?]

Bijna de helft van de respondenten laat weten de begrippenlijst in hoofdstuk 1 niet vaak te gebruiken (zie figuur 34). Toch biedt de lijst gezien de respons in figuur 35 duidelijk meerwaarde. De respondenten vinden de begrippenlijst dan ook doeltreffend, want de lijst maakt de CW begrijpelijk. Het is daarom aan te bevelen om de begrippenlijst goed te controleren op consistenties, zowel in de CW als met andere regelgeving (lagere regelgeving, regelgeving gemeenten, provincies en Europees). De SWOT-analyse in tabel 14 vat dit onderwerp samen.



Figuur 34: respons Likertschaal op gebruik van de begrippenlijst



Figuur 35: respons Likertschaal op de begrijpelijkheid van de CW als gevolg van de begrippenlijst.

	Behulpzaam	Schadelijk
Binnen de CW zelf	*Sterktes*	*Zwaktes*
	• Respondenten vinden grotendeels dat de onderwerpenstructuur de CW toegankelijk maakt (de CW lijkt daarom op dit vlak redelijk doeltreffend). • Hoewel er sprake is van een selectie-effect geven de meeste van de 245 respondenten aan goed bekend te zijn met de CW. • De begrippenlijst lijkt te helpen om de CW begrijpelijk te maken.	• Respondenten geven aan dat niet alles kraakhelder in regelgeving te vatten is, maar dat er ook ruimte moet zijn voor het gesprek. • Vanuit de focusgroep uitvoerbaarheid kwam het idee: Zorg voor het bijhouden en publiceren van casuïstiek. Dat kan mogelijk indachtig het voorbeeld van www.commissiebbv.nl, zie bijvoorbeeld Vraag & Antwoord BBV · Commissie BBV (Besluit Begroting en Verantwoording)
In de omgeving van de CW	*Kansen*	*Bedreigingen*

	• De begrippenlijst kan beter, respondenten geven daarvoor veel handvatten:
	  • Let op de consistentie binnen de CW en van de CW met andere regelgeving.
	  • Geef voorbeelden, achtergrondinformatie en doelen achter wetsteksten.
		• Respondenten geven aan dat de leesbaarheid van de CW bemoeilijkt wordt door wellicht onnodig juridisch en financieel jargon.
		• Aanpalende regelgeving gaat uit de pas lopen met de CW.

Tabel 14: *SWOT-analyse modernisering*

Analyse

Het aantal wijzigingen lijkt de afgelopen jaren wat minder, wat voornamelijk komt doordat het meestal technische wijzigingen zijn. Het staat daarmee niet vast dat dat komt door de modernisering van de CW, want er kunnen meer oorzaken zijn. Daarnaast hebben we niet specifiek gevraagd of de CW op hoofdlijnen elders tot problemen leidt, maar ook de antwoorden op open vragen geven geen aanleiding om daarnaar te zoeken.

De begrijpelijkheid en toegankelijkheid van de CW lijken behoorlijk in orde, als we kijken naar de antwoorden op de vragenlijst. Niet iedereen is even tevreden over de leesbaarheid, wat vooral komt doordat de respondenten de CW als juridisch en financieel ervaren. In de wet zelf is dat logisch, maar de toelichting en kernbegrippen moeten helder zijn. Daarnaast zou een inconsequent gebruik van begrippen tot verwarring kunnen leiden.

De begrippenlijst kan helpen om de CW toegankelijk te maken en te houden. De feedback uit de vragenlijst duidt erop om in elk geval de uitleg bij verplichtingen, agentschap, fondsen, en doelmatigheid tegen het licht te houden, en de overige woorden van de lijst bij een wetsherziening langs te lopen.

Conclusies en aanbevelingen

Strikt gesteld geeft de evaluatie geen reden om te denken dat de modernisering niet geslaagd is, zo blijkt uit de uitkomsten van de vragenlijst. We bevelen aan om:

- op basis van de resultaten uit deze evaluatie te bezien hoe de begrippenlijst in artikel 1.1 CW kan worden verduidelijkt;
- de CW te controleren op een consequente toepassing van begrippen;
- bij een eventuele herziening van de CW goed rekening te houden met verschillende typen gebruikers, zodat ook zij die het jargon niet (goed) kennen, doorverwezen worden naar uitleg, casuïstiek of regelgeving.

4.2.3 Bekendheid met de CW en het budgetrecht

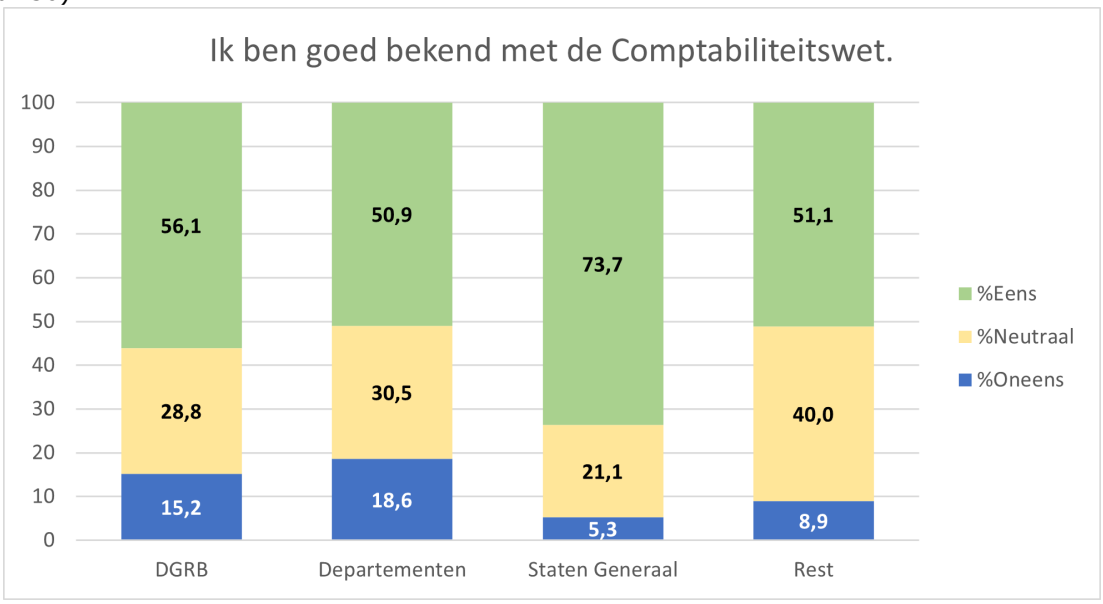
In deze subparagraaf onderzoeken we hoe bekend de respondenten zijn met de Comptabiliteitswet en het budgetrecht.

Inleiding

De vraag die we bij dit onderwerp stellen, is: 'In hoeverre zijn de ambtenaren die het aangaat bekend met de CW en het budgetrecht?' Daarvoor verzamelden we de data met open en gesloten vragen in de vragenlijst.

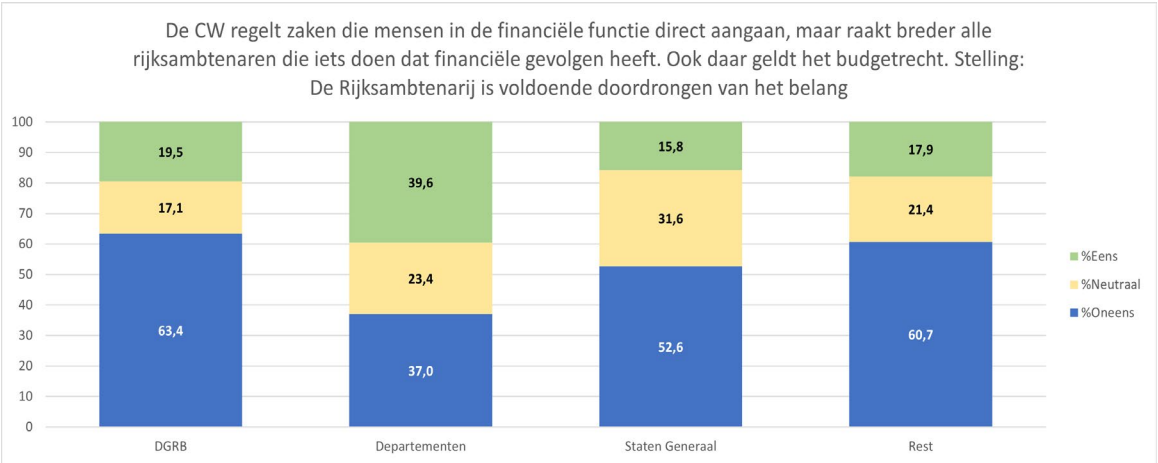
Resultaten

Respondenten die bij de Eerste of de Tweede Kamer werken, zijn met bijna driekwart het meest bekend met de CW. Bij de andere groepen is de respons vergelijkbaar positief tot neutraal (zie figuur 36).



Figuur 36: respons 'ik ben goed bekend met de Comptabiliteitswet'.

Ook hebben we gevraagd in welke mate de rijksambtenaren in het algemeen doordrongen zijn van de CW. Dat deden we met de stelling 'De rijksambtenarij is voldoende doordrongen van het belang van het budgetrecht van het parlement.' De respondenten konden hun antwoord toelichten. Figuur 37 laat zien dat zij het hier grotendeels niet mee eens waren. Alleen bij de departementen is een groter deel het ermee eens (39,6 procent) of is neutraal (bijna een kwart).



Figuur 37: Respons op de stelling 'de Rijksambtenarij is voldoende doordrongen van het belang van het budgetrecht van het parlement.'

Analyse

We hebben een SWOT-analyse gemaakt, waarvan de uitwerking hierna volgt (zie tabel 15), te beginnen met de sterktes. Daarna volgen de zwaktes, bedreigingen en tot slot de kansen.

Sterktes

Uit de toelichtingsvraag blijkt dat de financiële ambtenaren, en dan voornamelijk die werken bij FEZ, de CW en de gevolgen van het beleidsproces voor het budgetrecht kennen. Een aantal van hen geeft aan dat er vooral sinds corona meer aandacht is voor de CW, en met name voor het budgetrecht. Door de coronacrisis is een groter deel van de rijksambtenaren betrokken geweest bij ISB's, wat de focus op de CW heeft gelegd. Rond het proces van de ISB's licht een respondent toe dat ambtenaren het intrinsiek belangrijk vinden om transparant met belastinggeld om te gaan, maar dat het tijd kost die er niet altijd is. Het feit dat in een crisissituatie wel openlijk met het parlement wordt gecommuniceerd, geeft volgens de respondent aan dat de rijksambtenarij zich behoorlijk bewust is van het budgetrecht.

Zwaktes

Een aantal respondenten stelt dat de CW op zichzelf ingewikkeld en bureaucratisch is, en te veel ruimte laat voor interpretatie. Met de wijziging van de CW in 2016 is meer ruimte voor interpretatie ontstaan, vinden zij. Dit loste de kloof tussen beleid en financiën niet op, wat het internaliseren van de wet bemoeilijkte. Respondenten zien dit als een zwakte van de CW.

Verder bestaat de indruk dat de rijksambtenarij het contact met FEZ en/of IRF ziet als 'een stempeltje halen', of in elk geval geen prioriteit heeft. Meerdere respondenten benadrukken dit met uitdrukkingen als 'een extra horde' en 'een lastige bijkomstigheid dat maar ergens geregeld moet worden'. Als voorbeeld geven ze dat beleidsambtenaren toezeggingen doen in Kamerbrieven die budgettaire consequenties hebben, zonder dat inzichtelijk is gemaakt of er budget voor gereserveerd is. Ook is het niet altijd bekend dat nieuw beleid goedkeuring van het parlement nodig heeft voordat iemand een verplichting mag aangaan. Vanwege dit gebrek aan bewustzijn volgt er vaak vertraging in het beleidsproces. Het parlement ervaart daarnaast ook dat het niet altijd op tijd wordt geïnformeerd. Het gebrek aan prioriteit voor het budgetrecht zou volgens een respondent kunnen komen vanwege een negatieve houding tegenover de politiek. Hoewel een aantal respondenten stelt dat het de taak van de financiële ambtenaren is om de bredere rijksambtenarij te wijzen op het budgetrecht van het parlement, gebeurt dit nog niet voldoende.

Bedreigingen

In de praktijk ervaren respondenten dat niet-financiële ambtenaren prioriteiten hebben die knellen met de CW. Zo zijn inkopers meer gericht op het doelmatig aankopen van goederen en diensten, en gaat hun aandacht vooral uit naar het realiseren van organisatiedoelstellingen. De ambtenarij is dus vooral bezig met het bedienen van het eigen departement en bewindspersoon, vat een respondent samen. Beleid wordt gemaakt in een politieke context, waarin snel scoren bij de top, de Tweede Kamer en de media prioriteit heeft. Als gevolg daarvan zijn zij minder bezig met de begroting en de financiële kant van voorstellen. Ook is er weinig aandacht voor begrotingsbeheer en financieel beheer. De begrotingstechnieken kunnen het doel van snel willen reageren in de weg staan. Er wordt ervaren dat beleidsdirecties daarom minder aandacht hebben voor rechtmatigheid van de financiën en doelmatigheid van beleid. Meerdere respondenten erkennen dit en stellen dat de doelen van beleidsdirecties botsen met de doelen van de CW en overige (financiële) wetgeving.

Kansen

Respondenten erkennen dat het belangrijk is dat ook beleidsmedewerkers het belang van het budgetrecht beseffen, en zien hier ook een rol voor directies FEZ weggelegd. Een respondent stelt dat ambtenaren niet altijd voldoende kennis en vaardigheden hoeven te hebben over een wet om die adequaat toe te passen. Toch suggereren de respondenten een aantal keer dat rijksambtenaren vaker een basiscursus overheidsfinanciën zouden moeten volgen. Veel respondenten vinden dat elke rijksambtenaar moet begrijpen waarom publiek geld goedkeuring van het parlement vereist, en wat de gevolgen hiervan zijn. Opleidingen en trainingen kunnen hierbij helpen. Ze stellen ook voor om hier sturing in te bieden in het Beleidskompas en dat managers tijdens beleidstrajecten hun beleidsmedewerkers bewust maken van de rol van het parlement en het budgetrecht.

Naast de vragen naar de bekendheid van de CW bevatte de vragenlijst ook een open vraag naar zaken rond het budgetrecht van het parlement die beter kunnen. De respons bevatte veel zaken die bij andere onderwerpen terugkomen (voorhangprocedure, artikel 2.27, uitvoerbaarheid, verplichtingen en meerjarigheid). Daarnaast kwam een aantal onderwerpen meermaals aan de orde:

- de snelheid waarmee met name de Tweede Kamer (suppletoire) begrotingswetten behandelt en autoriseert. Zeker in situaties waarin het snel moet, zien meerdere respondenten een belemmerend gebrek aan snelheid;
- ondersteuning van het parlement. Enerzijds zit dat in de informatie die het parlement krijgt: die moet, zeggen respondenten, transparant, overzichtelijk en niet gefragmenteerd zijn. Ook noemen meerdere respondenten de verplichtingen in dit kader (inzicht in openstaande verplichtingen). Anderzijds vraagt de Tweede Kamer vaak hetzelfde. Een respondent zegt: 'Het BOR [Bureau Onderzoek Rijksuitgaven, tegenwoordig de Dienst Analyse en Onderzoek van de griffie van de Tweede Kamer] heeft al eens aangegeven, ik meen in 2013, dat de Kamer het budgetrecht sterker kan uitoefenen (je oogst wat je zaait). Zolang de Kamer niet bijt, voelen departementen geen urgentie, en heeft het ministerie van Financiën geen stok om mee te slaan, in het veel te kort. Ik juich de uitbreiding van de ondersteuning van de Tweede Kamer dan ook toe, maar het mag nog veel meer. Van mij mag dat zich ook richten op de lange termijn, verbetering van kennis enzovoort';
- toezeggingen door bewindslieden, met name aan derden, zijn soms lastig te rijmen met het budgetrecht, omdat er soms direct een verplichting ontstaat, die (nog) niet aan het parlement is voorgelegd en er dus een onrechtmatigheid ontstaat;
- 'de huidige vorm van begroten (per begrotingsstaat of kolom) werkt verkokering in de hand. Zaken die eigenlijk samenhang met elkaar (moeten) vertonen, worden compleet in isolatie bekeken en behandeld.'

Conclusies en aanbevelingen

De resultaten van het onderzoek tonen dat de bekendheid van ambtenaren met de CW veel beter kan. In lijn met suggesties en adviezen van respondenten is ons advies om in te zetten op opleidingen en trainingen rondom comptabele regelgeving. Dat kan bijvoorbeeld met een verplichte basiscursus overheidsfinanciën voor beginnende ambtenaren. Daarnaast is het goed om te verkennen of het opleidingsaanbod ook als naslagwerk kosteloos beschikbaar moet zijn via internet. Het is van belang dat niet alleen ambtenaren in de financiële functie, maar ambtenaren in het algemeen zich bewust zijn van het volledige begrotingsproces en het budgetrecht van het parlement. Zeker gezien de ontwikkelingen in de financiële wetgeving en de toepassing ervan, en in de maatschappelijke context waarop de beleidsprocessen moeten accommoderen.

Uit de respons volgen nog een paar duidelijke adviezen. Voor het parlement is dat: investeer in snelheid en interne kennis. Voor de RBV: bepaal met belanghebbenden hoe teksten en onderwerpen in begrotingen zo goed mogelijk aansluiten bij het budgetrecht van het parlement. Onderken dat elke begrotingsinrichting in bepaalde mate verkokering teweegbrengt en neem maatregelen om dat zo veel mogelijk te vermijden. Rond toezeggingen van bewindslieden is het voornaamste advies voor hen: eerbiedig het budgetrecht bij toezeggingen, want gezien het arrest De Bourbon Naundorff kunnen uitspraken gevolgen hebben voor de begroting. Daarnaast is het belangrijk dat de directies FEZ kennis hierover goed delen in het departement.

	Behulpzaam	Schadelijk
Binnen de CW zelf	*Sterktes*	*Zwaktes*
	• Meer aandacht voor de CW naar aanleiding van de coronacrisis en toename aantallen ISB's • Groeiend bewustzijn van het belang van transparantie	• Interpretatiemogelijkheden CW 2016 • Afstand beleid en beheer • Kleiner bewustzijn van wetgevingsprocessen bij beleidsdirecties
In de omgeving van de CW	*Kansen*	*Bedreigingen*
	• Communicatiestrategie • Opleiding en training overheidsfinanciën • Strakkere advisering op beroep artikel 2.27 lid 2	• Hoge mobiliteit • Gevoel van 'geld is gratis' • Negatieve houding van (financiële) ambtenaren richting politiek

Tabel 15: SWOT-tabel bekendheid CW

4.2.4 De memorie van toelichting

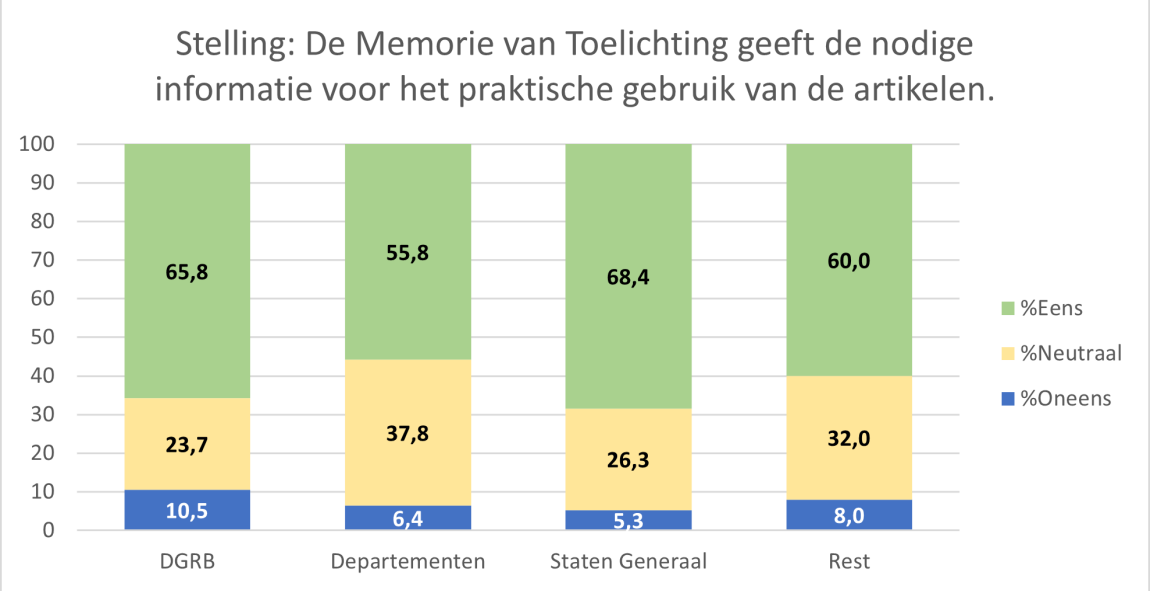
Gebruikers van een wet lezen in de praktijk doorgaans niet de complexe wettekst zelf, maar eerder de memorie van toelichting erbij. Een memorie van toelichting is bedoeld om een wet uit te leggen. In deze subparagraaf onderzoeken we of de memorie van toelichting bij de CW voldoet.

Inleiding

De vraag die we bij dit onderwerp stellen, is: 'In hoeverre geeft de memorie van toelichting de nodige informatie voor het praktische gebruik van de artikelen?' Daarvoor verzamelden we de data met open en gesloten vragen in de vragenlijst. De vragenlijst bood ook de mogelijkheid om te vragen welke zaken in de CW aandacht behoeven, als een soort van validatie van de gekozen onderwerpen.

Resultaten

Figuur 38 laat de respons zien op de stelling dat de memorie van toelichting de nodige informatie geeft voor het praktische gebruik van de artikelen. Ruim de helft van de respondenten was het daar (zeer) mee eens, een duidelijke minderheid was het oneens met die stelling.



Figuur 38: Respons op de stelling: 'de memorie van toelichting geeft de nodige informatie voor het praktische gebruik van de artikelen'.

Een vraag over de CW in den brede in de vragenlijst luidde 'Stel: de Comptabiliteitswet 2016 gaat een wijzigingstraject in. Welke (maximaal) drie artikelen hebben volgens u in elk geval aandacht nodig?' De vervolgvraag vroeg dan per aangeklikt artikel om een toelichting. Tabel 16 geeft de top 10 weer van hoe vaak artikelen zijn geselecteerd. Bijlage 2 bevat de integrale tabel. Het totaal van geselecteerde artikelen telt op tot 566, omdat niet alle respondenten drie vragen selecteerden. In de toelichting kwam regelmatig terug dat respondenten 'maar iets hadden aangevinkt om door te kunnen gaan met de enquête', maar het merendeel gaf een nadere toelichting. De cijfers zijn hier niet voor gecorrigeerd (omdat niet te bepalen is wie 'maar iets heeft aangevinkt'), maar mogelijk is bijvoorbeeld 1.1 daardoor nog wat hoger uitgekomen omdat dit artikel bovenaan stond.

	Artikel in de CW 2016	**Aantal keer genoemd**
1	Artikel 2.27. Uitvoering van voorstellen van wet inzake de suppletoire begrotingsstaten	62
2	Artikel 2.14. Verplichtingen	40
3	Artikel 1.1. Begrippen	35
4	Artikel 2.11. Begrotingsfondsen	24
5	Artikel 3.1. Voorstellen voornemens en toezeggingen	24
6	Artikel 2.13. Verplichtingen-kasstelsel	23
7	Artikel 2.2. Presentatie van een begroting	19
8	Artikel 2.3. Autorisatie van een begroting	19
9	Artikel 2.28. (Veegbrief)	18
10	Artikel 3.3. Financieel beheer	18

Tabel 16: Top 10 van het aantal keer geselecteerde artikelen op de vraag: Stel: de Comptabiliteitswet 2016 gaat een wijzigingstraject in. Welke (maximaal) drie artikelen hebben volgens u in elk geval aandacht nodig?' (Bijlage 2 bevat de integrale lijst)

Analyse

Met de memorie van toelichting kunnen de meeste gebruikers in de praktijk uit de voeten. Het is niet duidelijk waar de memorie precies problemen geeft, want dat kwam niet naar voren uit de respons.

Van de top 10 van geselecteerde artikelen in tabel 16 komt één artikel niet terug in deze evaluatie, namelijk dat over artikel 2.2 Presentatie van de begroting (nummer 6). In de top 20 (zie bijlage 2) komen daar nog bij artikel 2.1 Samenstelling en inhoud van de rijksbegroting en artikel 2.20 Agentschappen. In de toelichting gaat het bij 2.1 en 2.2 vooral over de inhoud van de begroting en het inzicht dat de Tweede Kamer daarmee opdoet. Beide artikelen worden uitgewerkt in de RBV. De toelichtingen bij onderwerpen die in deze evaluatie aan bod komen, hebben we bij die onderwerpen uitgewerkt. De overige toelichtingen hebben we zo veel mogelijk bij de relevante medewerkers van het ministerie van Financiën neergelegd. Het feit dat negen artikelen uit de top 10 terugkomen in deze evaluatie lijkt de gekozen en overeengekomen focus te valideren. Voor de overige onderwerpen is het de aanbeveling om die op te pakken onder de vlag van de RBV.

Conclusies en aanbevelingen

De kwaliteit van de memorie van toelichting lijkt voor een meerderheid van de respondenten te voldoen. We adviseren om bij de herziening en bij onderliggende regelgeving goed te kijken naar de artikelen die respondenten aandacht willen geven (Tabel 16 en bijage 2), en daarbij gebruik te maken van hun (geanonimiseerde) toelichtingen. Daarnaast bevelen we aan om de RBV te evalueren.

4.3 Stelselgerelateerde onderwerpen

In paragraaf 2.2.2 hebben we gekeken naar diverse manieren waarop je een stelsel zou kunnen inrichten, en dat gehouden naast wat we nu in de CW regelen. De vraag daarbij was welke doelen een stelsel nog meer zou kunnen hebben die we nu wellicht niet (goed) in de CW hebben verwerkt. Op basis van die analyse hebben we vier onderwerpen onderzocht, waarvan de resultaten in de deze paragraaf staan. In 4.3.1 bekijken we de meerjarigheid van de begroting, gevolgd door risicomanagement in 4.3.2. In 4.3.3 kom de verwevenheid van de eerste en tweede lijn aan de orde, en we besluiten de paragraaf met zero-base budgetteren (4.3.4).

4.3.1 Meerjarigheid van de begroting

In deze subparagraaf onderzoeken we meerjarigheid. Meerjarigheid is een onderwerp dat opkwam uit de aanbevelingen van de International Public Sector Accounting Standards (IPSAS, zie paragraaf 2.2.2), over begroting en rapportage over meerdere jaren.

Inleiding

De deelvraag die we bij dit onderwerp stellen, is: 'In welke mate is er noodzaak om meer in te zetten op meerjarig budgetteren en of, en zo ja hoe dit via de CW geborgd kan worden.' We verzamelden data met de vragenlijst en met een focusgroep. Bij het samenstellen van de vragenlijst werd dit onderwerp breder, bijvoorbeeld door ook het addresseren van het thema *generational accounting*.

Meerjarigheid van rijksuitgaven

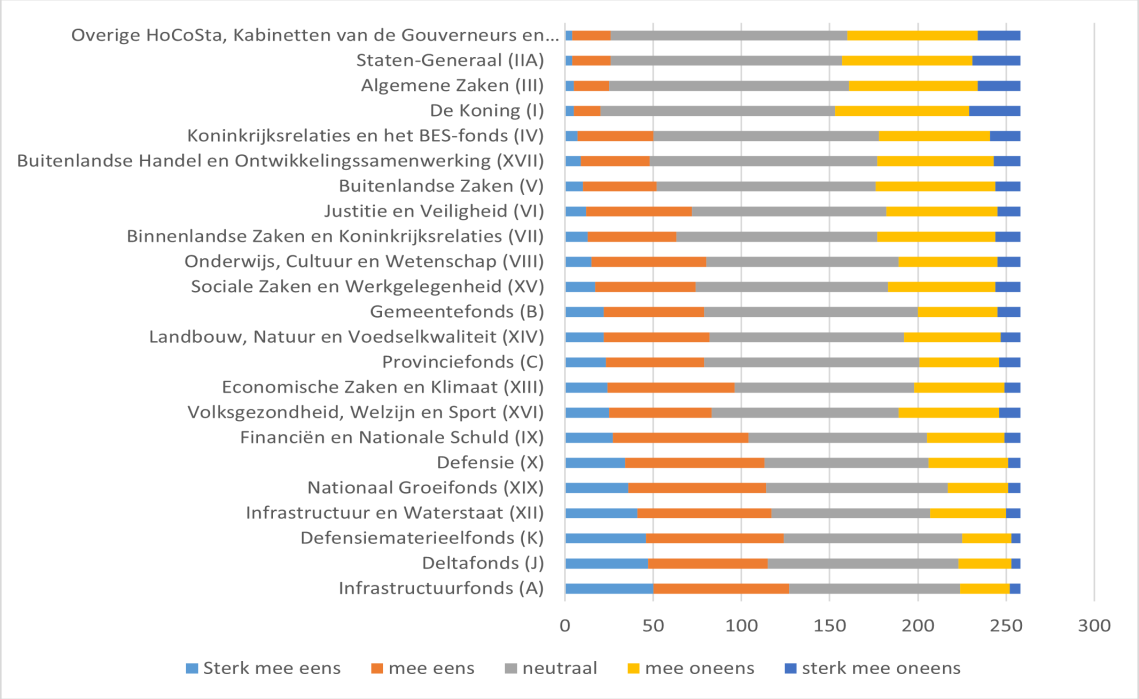
Hoewel de CW 2016 uitgaat van één begrotingsjaar, schrijft de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften voor te ramen tot en met t+4. De meerjarige ramingen die in de begrotingsstukken komen, krijgen in de ambtelijke praktijk een steeds belangrijkere rol (Van Hofwegen, 2022). In de Miljoenennota 2023 is een overzicht meerjarige horizontale ontwikkelingen tot en met 2027 opgenomen. Hierin is te zien dat de kosten voor zorg en sociale zekerheid de komende jaren sterker blijven toenemen dan de andere uitgaven (Miljoennota 2023, p. 67). De Raad van State heeft een positief oordeel over het tonen van deze horizontale ontwikkeling van de uitgaven gegeven (Advies van de Afdeling Advisering over de Miljoenennota 2023).

Overigens ontwikkelt de meerjarigheid rond de overheidsuitgaven, dus op macroniveau, zich snel. Zo geeft het CPB in de laatste update van de macro-economische verkenning middellange termijn (2023) nu ook een raming 2027/2031 (t+8), waar dat in 2021 nog t+4 was (Actualisatie Verkenning middellange termijn 2022-2025 (september 2021) | CPB.nl). Ook wordt naar behoefte buiten de standaardvoorschriften om aanvullende meerjarige informatie verschaft aan het parlement. Denk hierbij aan separate informatievoorziening via het Defensiematerieelfonds of het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) van IenW (*Kamerstukken II* 2019, 31 865, nr. 127, p.2).

Om meerjarigheid binnen de CW verder te onderzoeken, hebben we in deze evaluatie ook vragen over dit onderwerp gesteld. Met gesloten en open vraag hebben we data verzameld over het belang van meerjarig ramen in het Nederlandse begrotingsstelsel: 'Een langere tijdshorizon dan t+4 is relevant bij ...?' Daarnaast bevatte de vragenlijst een Likertschaalvraag over *generational accounting*, wat wil zeggen dat het Rijk regels moet stellen voor wat verschillende generaties waarschijnlijk (gaan) betalen en wat ze daar met overheidsvoorzieningen voor terugkrijgen. Naast de vragenlijst kwam er input uit een focusgroep. In de focusgroep stond de vraag centraal hoe we langetermijneffecten kunnen borgen in of rond het financiële stelsel.

Resultaten

Figuur 39 geeft de resultaten voor de vraag voor welke begrotingshoofdstukken een tijdshorizon langer dan t+4 relevant zou zijn. Respondenten vinden een langere tijdshorizon voornamelijk belangrijk voor de begrotingen en begrotingsfondsen van de ministeries van Defensie, IenW, Financiën en EZK.



Figuur 39: relevantie van een langere tijdshorizon dan t+4 bij begrotingshoofdstukken

Volgens respondenten heeft meerjarig ramen en begroten als doel dat beleid voortkomt uit een gerichte visie en strategie, iets wat daarom een strategische meerjarenplanning vereist. In Nederland is dat op dit moment geen sterktepunt, benadrukt een deelnemer. Een langetermijnstrategie houdt Nederland gezond, denken respondenten, want door het financiële plaatje te laten zien van de komende tien jaar of daarna, komen bepaalde onhoudbare situaties aan het licht. Een respondent beargumenteert dat 'beleid moet voortkomen uit een visie: wat voor land moet Nederland zijn en hoe gaan we daar komen? Dit verdient een langetermijnvisie die langer meegaat dan een regeerakkoord. Daar past ook het ramen op de lange termijn in'. Daarnaast wordt het als plicht gezien om burgers inzicht te geven over de houdbaarheid van de rijksfinanciën.

Respondenten beargumenteren dat meerjarigheid helpt om meer inzicht te verkrijgen in ontwikkelingen van uitgaven, om budgetzekerheid te bevorderen en de focus van de politieke dialoog te verschuiven naar een dialoog over de langetermijnplannen. Zij stellen verder dat er meer behoefte is aan een stabiel meerjarig inzicht om zekerheid te bieden voor uitvoeringsorganisaties.

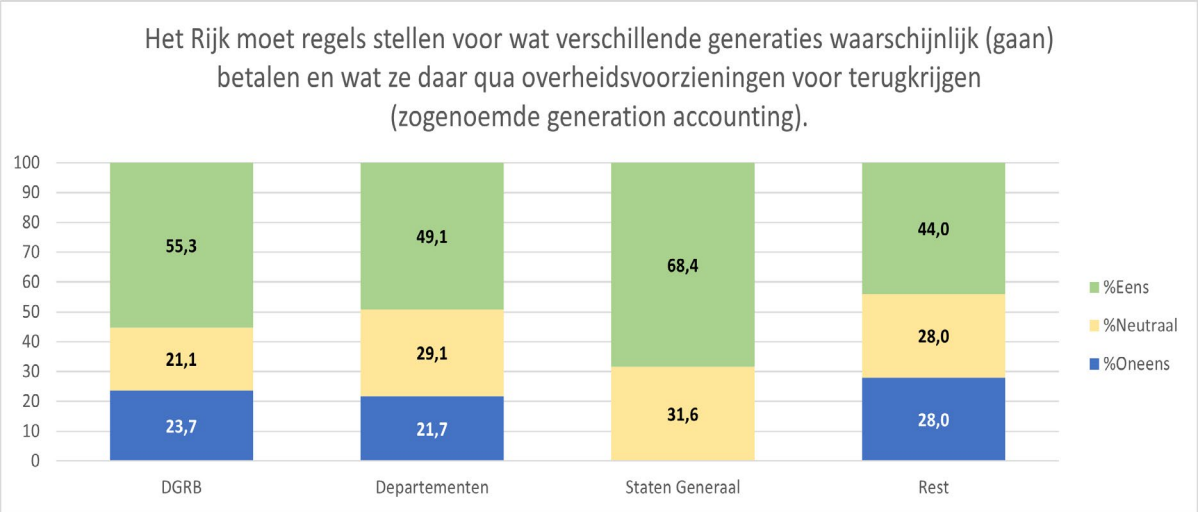
Langere horizon

De deelnemers zien vooral meerwaarde van een langere horizon daar waar investeringen worden gedaan en bij (begrotings)fondsen. Meerdere respondenten leggen de koppeling tussen het nut van meerjarige inzichten en de grootte en zwaarte van de (investerings)plannen en de financiële kant van een begroting. Deelnemers in de focusgroep bevestigen dit als het gaat om het belang van meerjarige inzichten voor alle begrotingen, met uitzondering van de begrotingen van de Hoge Colleges van Staten, de Koning en AZ, omdat deze qua budgettaire omvang beperkt zijn zijn. In de huidige praktijk wordt t+4 als (te) kort beschouwd, omdat beleidskeuzes effecten hebben voorbij deze geraamde vier jaar. Vooral bij investeringsbeleid, beleid met effecten op de lange termijn, en beleid dat op gang moet komen zien de deelnemers een langere horizon als een bevorderend element voor de kwaliteit van overheidsbeslissingen.

Er zijn ook kritische geluiden te horen over de volledigheid en juistheid van meerjarige ramingen, zoals ook staat in het rapport Ruimte in de ramingen (Algemene Rekenkamer, 2021). Het kan een schijnzekerheid bieden bij bepaalde onderwerpen, en in samenhang met politieke (een kabinet regeert maximaal vier jaar) en maatschappelijke ontwikkelingen betwijfelen de deelnemers of meerjarige inzichten wel een toegevoegde waarde bieden. Ook stellen zij dat voor politiek stabiele

dossiers (denk aan DBFM, bijdrage aan de EU) meerjarige ramingen überhaupt geen toegevoegde waarde bieden.

Generational accounting
Op de stelling of het Rijk meer regels moet stellen rondom *generational accounting* zijn de respondenten over het algemeen positief (zie figuur 40). De respondenten vanuit de Staten-Generaal zijn het in grotere mate eens met de stelling dan de andere subgroepen. Er blijkt een behoefte aan meer intergenerationele inzichtelijkheid, omdat effecten voor toekomstige generaties momenteel niet voldoende worden meegenomen in besluitvorming en beleidsvorming. In de focusgroep wordt het nationaal houdbaarheidstekort beproken. De *EU working group on Ageing populations and Sustainability* publiceert rapporten waarin uitspraken worden gedaan over het nationaal financieel houdbaarheidstekort van de EU-lidstaten en de gevolgen van hun huidige beleidskeuzes voor volgende generaties. Dit kan volgens deelnemers beter benut worden om langetermijngevolgen inzichtelijker te maken.



Figuur 40: generational accounting

Er klinkt ook weerstand tegen *generational accounting* bij de vraag wat er verbeterd kan worden rondom het budgetrecht. Eén respondent stelt dat *generational accounting* niet in wetgeving geregeld moet worden, te omslachtig is en nauwkeurigheid veinst, terwijl het risico bestaat dat omstandigheden in de toekomst wijzigen. Om toekomstige effecten op uitvoering, uitgaven en maatschappij te onderzoeken, adviseert de respondent om in te zetten op betere risicoanalyses bij beleidsvraagstukken en begrotingsvoorstellen. De rol van risicoanalyses in het financieel en begrotingsbeheer beschrijven we hierna in subparagraaf 4.2.6.

Het grootste deel van de respondenten vindt het toch belangrijk dat er meer informatie komt over de effecten van beleid voorbij t+4. De nadruk ligt daarbij voornamelijk op de ministeries van Defensie, IenW, Financiën en EZK, en de bijbehorende begrotingsfondsen. De focusgroep noemde alle onderwerpen relevant voor meer inzicht, behalve voor de begrotingen van Algemene Zaken en de Koning. Het argument hiervoor is meer behoefte aan een (politieke) dialoog over de verdeling van rijksmiddelen op de lange termijn.
Suggesties om meerjarigheid in het stelsel te borgen zijn:
- voeg een extra standaardparagraaf toe met uitzicht op de lange termijn;
- laat periodiek toelichten wat de effecten van het beleid zijn over tien à twintig jaar;
- zorg voor aanvullende extracomptabele begrotingsinformatie;
- begroot en verantwoord bij investeringsbeleid op projectbasis in plaats van op jaarbasis, zoals volgens de standaardbegrotingsregels wordt verwacht.

Investeringsbeleid
Een toelichting op de laatste suggestie is de ervaring dat de praktijk van investeringsbeleid niet aansluit op de huidige begrotingsregels. Juist bij investeringsbeleid is het van belang dat er goede

financiële inzichtelijkheid is, omdat de middelen een langere horizon kennen. Hier blijkt een raming voorbij t+4 wenselijk. Een respondent benadrukt echter dat het binnen het kasverplichtingensysteem een onterechte voorspelbaarheid suggereert en adviseert investeringsuitgaven binnen een baten-lastenomgeving meerjarig te administreren. De kasstroom is binnen een project kan door planningskwesties in de loop van de jaren veranderen.

Eerder kwamen de begrotingen van Defensie, IenW en EZK voorbij. Twee respondenten geven aan dat besparingen in de zorg en preventiebeleid bij VWS onderhevig zijn aan langetermijninvesteringen, die ook nog eens kunnen renderen. Ze adviseren om bij deze beleidsonderwerpen meer in te zetten op meerjarige inzichten.

Uit de evaluatie komt naar voren dat de ervaring is dat meerjarig begroten makkelijker kan bij ramingen waarin vooral demografische factoren een rol spelen, vanwege de relatieve voorspelbaarheid van de demografie. Hier draagt het meerjarig begroten volgens respondenten doeltreffend bij aan beter beleid, vanwege de zuiverheid van de ramingen. Een directie FEZ geeft aan intern al reeksen aan te houden die voorbij twintig jaar gaan; bij dit departement spelen demografische factoren een rol in de beleidsvorming. Bij onderwerpen die minder afhankelijk zijn van demografische, maar juist meer van macro-economische ontwikkelingen, wordt meerjarig ramen echter als lastiger ervaren. Bij de diverse departementen is de capaciteit te laag om zuivere ramingen te maken en leidt meerjarig ramen tot kunstmatige ramingen en platte extrapolatie. Hier verliezen de langetermijncijfers hun waarde.

Conclusies en aanbevelingen

Concluderend kunnen we stellen dat respondenten meerjarig begroten belangrijk vinden om de houdbaarheid van de rijksfinanciën inzichtelijk te maken. Daarnaast benadrukken zij dat het ook nodig is om de parlementaire dialoog over de verdeling van de rijksmiddelen ook over de lange termijn te kunnen voeren.

We adviseren om sterker in te zetten op strategische meerjarenplanningen bij beleidsonderwerpen waarbij dit nodig is. Er blijkt een groeiend belang van meerjarige ramingen en begrotingen, en daarom is het raadzaam om een strategische meerjarenplanning te ontwikkelen. Zo'n planning zorgt ervoor dat beleid en ramingen voortkomen uit een gerichte visie en strategie, stimuleert langetermijndenken en maakt bepaalde onhoudbare situaties in de financiën tijdig zichtbaar.

Respondenten twijfelen enigszins over de kwaliteit van meerjarige ramingen. Het is belangrijk om de nauwkeurigheid en volledigheid van meerjarige ramingen te verbeteren om schijnzekerheid te voorkomen. Dit kan onder andere met betere risicoanalyses bij beleidsvraagstukken en begrotingsvoorstellen. Daarnaast kan dat door ervoor te zorgen dat toekomstige effecten op uitvoering, uitgaven en maatschappij grondig worden onderzocht. We adviseren de departementen ook om de stappen van het CPB in meerjarigheid te volgen en mee te nemen in het ramingsproces.

Om de juiste dialoog in het parlement te laten plaatsvinden, is het belangrijk dat er in de informatiebehoefte van Kamerleden wordt voorzien. Ons advies aan het parlement is om in debat te gaan over de meerjarige horizontale ontwikkelingen.

4.3.2 Risicomanagement

De CW bevat geen richtlijnen op het vlak van risicomanagement. Het is interessant om te onderzoeken of risicomanagement een plaats in deze wet zou moeten krijgen.

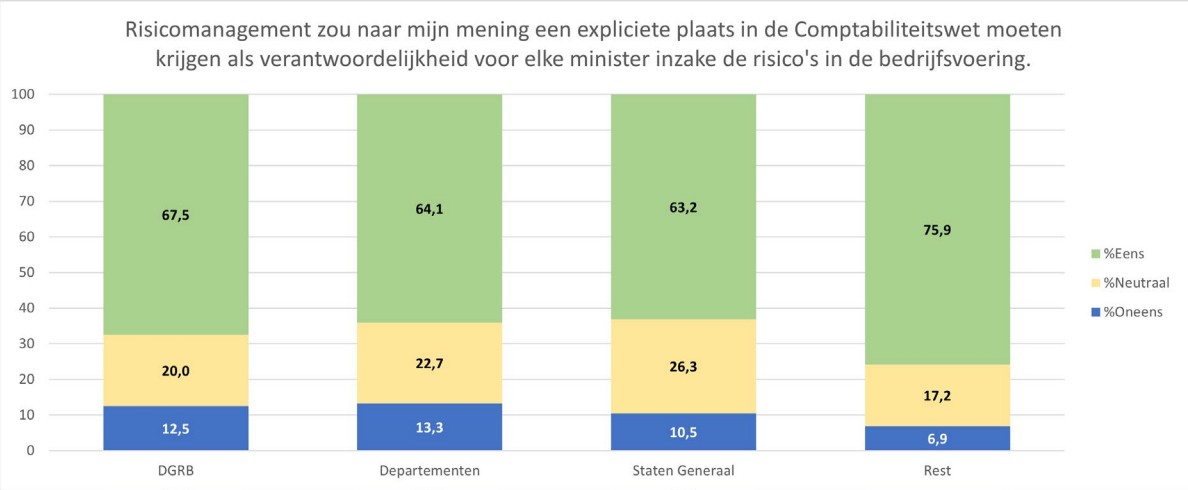
Inleiding

In subparagraaf 2.2.2 kwam al naar voren al dat de CW geen artikel heeft dat iets bepaalt over een verantwoordelijkheid voor risicomanagement, terwijl bijvoorbeeld het Three Lines Model en het COSO II-model daar wel expliciet over zijn. In de lagere regelgeving komt risicomanagement wel voor, zie artikel 4 Besluit FEZ van het Rijk en artikel 8 Regeling audit committees van het Rijk. Het is de vraag of het dan ook in de CW moet. In dit evaluatieonderzoek namen we daarom deze vraag op: 'In hoeverre is er noodzaak om risicomanagement rond bedrijfs- en beleidsvoering in de

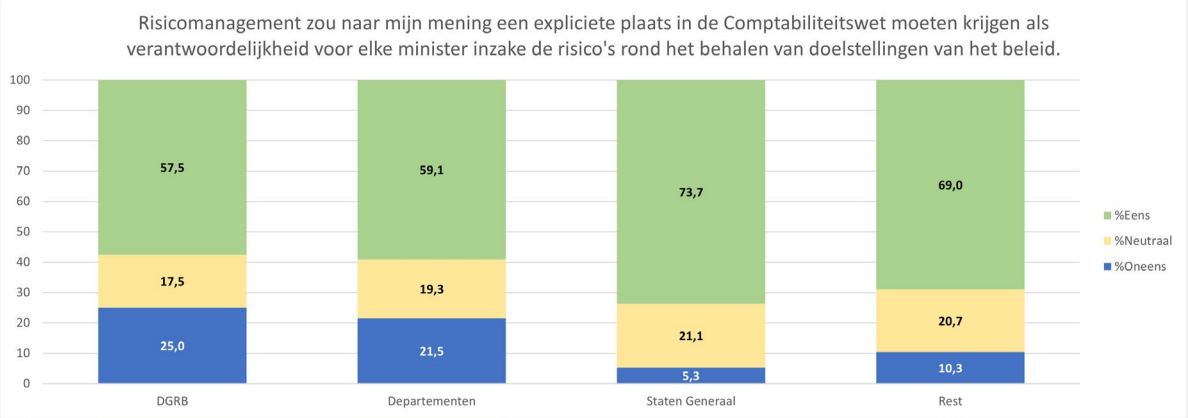
CW te formaliseren?' We verzamelden daarvoor data met open en gesloten vragen in de vragenlijst.

Resultaten

In de vragenlijst splitsten we risicomanagement in bedrijfsvoering en beleidsvoering. Bij bedrijfsvoering is ongeveer twee derde het (zeer) eens met de stelling dat risicomanagement in de CW hoort te staan, en ongeveer een tiende het (zeer) oneens is (zie figuur 41). Bij beleidsvoering zijn de respondenten iets minder stellig, maar ook daar is een ruime meerderheid van mening dat risicomanagement in de CW thuishoort (zie figuur 42).



Figuur 41: Respons Likertschaal over risicomanagement voor bedrijfsvoering



Figuur 42: Respons Likertschaal over risicomanagement voor beleidsvoering

Analyse

In de vragenlijst was geen ruimte voor een toelichting, maar op andere plaatsen en bij medewerkers van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kwam het risicomanagement wel aan de orde. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de vragen over artikel 3.1, waar een risicoanalyse drie keer werd geopperd als potentiële aanvulling. Een respondent denkt dat risicomanagement kan bijdragen aan de balans tussen rechtmatigheid en doelmatigheid. Een ander stelt dat in het kader van de systeemverantwoordelijkheid van de minister van Financiën rond het begrotings- en financieel beheer kaders voor risicomanagement nodig zijn. Weer een ander betoogt in lijn met de inleiding van deze evaluatie dat 'FEZ meer de rol van de tweede lijn moet nemen in het Three Lines Model en met COSO verantwoordelijkheid moet nemen voor de organisatie van risicomanagement en het beheersen van alle doelstellingen (beleid, bedrijfsvoering, verslaggeving, compliance en rechtmatigheid) om publieke waarde te realiseren.'

In een andere respons komt de Nederlandse corporate governance code (code-Tabaksblat) aan bod. Deze code bevat onder meer richtlijnen voor de inrichting van zogenoemde *adequate interne risicobeheersings- en controlesystemen* (onder principe 1.2 over risicobeheersing): 'Alhoewel deze code niet van toepassing is op de Rijksoverheid, doet een gemiddeld departement qua taken en verantwoordelijkheden niet onder voor de organisaties die binnen de scope van de code vallen.'

Conclusies en aanbevelingen

Het lijkt aanbevelenswaardig om risicomanagement in de CW op te nemen als verantwoordelijkheid van elke minister, om het belang van risicomanagement te onderstrepen. De meest voor de hand liggende plaats daarvoor is artikel 4.1, als verantwoordelijkheid van de minister. En hoewel FEZ en de audit committees hierin nu al een rol vervullen, is het goed om van tevoren aandacht te hebben voor de uitvoering, want het moet niet leiden tot meer papierwerk. Daarnaast wijzen we hierbij op het feit dat de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering aanbod heeft op het vlak van risicobeheersing.

4.3.3 Verwevenheid van de eerste en tweede lijn

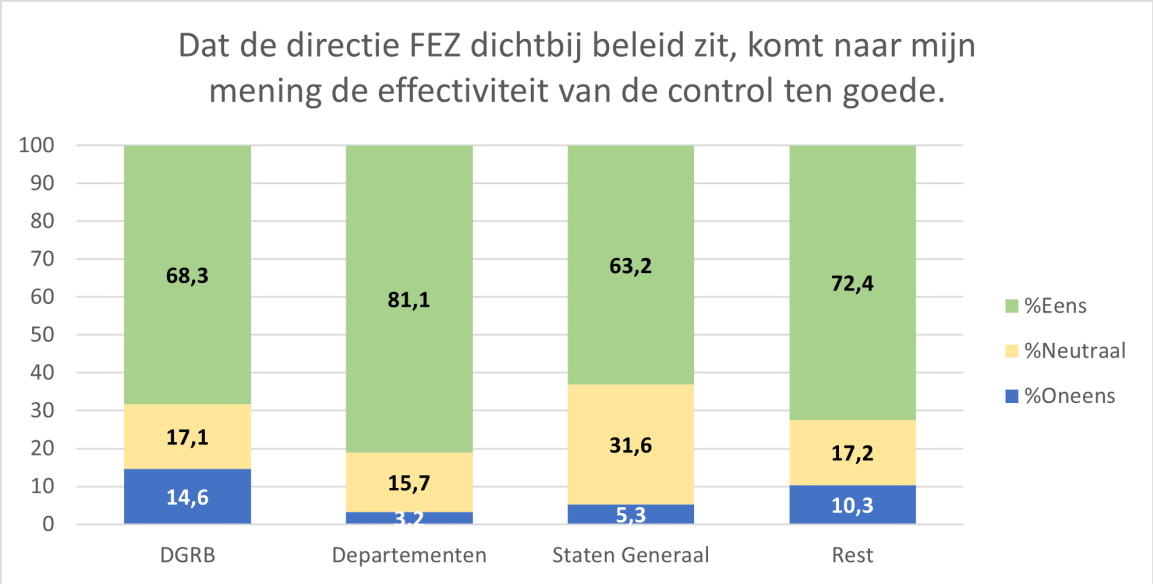
In deze subparagraaf onderzoeken we wat het effect is dat de directie FEZ dicht bij het beleid is betrokken.

Inleiding

Bij het Three Lines Model (zie subparagraaf 2.2.2) namen we in dit evaluatieonderzoek deze vraag op: 'In hoeverre is het wenselijk voor de effectiviteit van de control dat de directie FEZ dicht bij het beleid betrokken is?' We verzamelden daarvoor data met een open en een gesloten vraag in de vragenlijst.

Resultaten

Het grootste deel van de respondenten uit alle groepen is het eens met de stelling 'dat de directie FEZ dicht bij beleid zit [oftewel dat er een sterke verwevenheid is tussen de eerste- en tweede lijn], komt de effectiviteit van control ten goede' (zie figuur 43). De redenen hiervoor zijn dat beleidsdirecties voornamelijk gericht zijn op het maken en uitvoeren van beleid. Wat het kost en of het effectief is, is geen prioriteit. De rol van de directie FEZ is hier erg belangrijk om te sturen op doelmatigheid van beleid, het voorkomen van fouten en onrechtmatigheden en om de consequenties voor financieel beheer in het algemeen inzichtelijk te maken. Directie FEZ kan knelpunten zichtbaar maken en hiervoor verbeteringen suggereren. Respondenten zien de meerwaarde van een FEZ dicht bij beleid zeker in.



Figuur 43: Respons op de stelling 'dat de directie FEZ dichtbij beleid zit, komt naar mijn mening de effectiviteit van de control ten goede.'

De SWOT-analyse in tabel 17 vat de respons op de open vragen samen. Daarna volgt een nadere toelichting.

	Behulpzaam	**Schadelijk**
Binnen de CW zelf	*Sterktes*	*Zwaktes*
	• mogelijkheid tot toetsen op doelmatigheid en vroegtijdig voorkomen onrechtmatigheden • inzicht in beleidsplannen • overbruggen informatie-asymmetrie tussen IRF en departement • vooraf sturen en verbeteren beleidsproces	• minder onafhankelijke positie FEZ in controlerende rol • diffusie beleid en financiën • onvoldoende toetsing
Buiten de CW	*Kansen*	*Bedreigingen*
	• basiscusus voor ambtenaren over comptabele regelgeving • COSO-model voor risicomanagement en beheersen doelstellingen	• zwakke FEZ • onduidelijke rolverdeling tussen FEZ en beleidsdirecties

Tabel 17: SWOT-analyse sterke verwevenheid eerste- en tweedelijns control op basis van vragenlijstrespons

Omdat geld en beleid samengaan moet er de juiste informatiekennis zijn bij zowel de directie FEZ als de beleidsdirectie, zeggen respondenten. Verder is rol van de directie FEZ extra belangrijk, omdat Financiën op behoorlijke afstand staat volgens respondenten. De ervaring is dat er een informatieasymmetrie ontstaat, die de IRF en departementen in de onderlinge afstemming niet voldoende kunnen overbruggen. Met een directie FEZ dichter bij beleid is hier de meerwaarde zichtbaar, omdat dit de balans borgt. Een respondent verwoordt het als volgt: 'Hoe beter doel en doeltreffendheid en financiële gevolgen vooraf beschreven worden, hoe effectiever het beleid. Het betekent dat de directie FEZ een horzelachtige rol binnen het ministerie heeft ten opzichte van de beleidskolom en tevens staat voor de uitvoering, goede uitvoeringstoetsen en goede evaluaties.'

Maar respondenten verbinden wel een aantal voorwaarden aan de positie van de directie FEZ. De taakverdeling en taakinvulling moeten duidelijk zijn. Een groep respondenten vindt dat de directie FEZ ook daadwerkelijk de positie moet innemen en kennis moet opdoen van de inhoud en omstandigheden rondom de beleidsvoorstellen. Anders vervult de directie FEZ slechts een ADR-rol door alleen systematisch de CW-bepalingen af te vinken. Andere deelnemers beargumenteren dat het belangrijk is dat de afstand ook bewaard blijft, om de onafhankelijkheid te borgen. Als de directie FEZ dicht bij beleid zit, kan dit volgens hen slecht zijn vanwege:

- het risico op diffusie;
- onvoldoende afstand die de control en toetsing vermindert;
- de kritische rol die verwatert;
- verminderde tegenkracht aan beleidsdirecties.

Hiermee worden ook een aantal tegenargumenten voor een verwevenheid van de eerste- en tweedelijnscontrole uiteengezet.

Analyse

Het overkoepelende beeld is dat de respondenten in de ideaaltypische situatie de directie FEZ vroeg aan de beleidstafel zien, namelijk op het moment dat de keuzes voor het beleid worden voorbereid. In een directie FEZ moet voldoende kennis zijn van de inhoud van de beleidsplannen en tegelijkertijd moet er ruimte zijn om op een onafhankelijke manier kritisch in te gaan op (slechte) beleidsplannen. Er heerst bij een groot deel van de respondenten echter twijfel of de directie FEZ in de huidige praktijk wel dicht genoeg bij het beleid zit, om de rol op deze manier te vervullen. Een behoorlijk aantal respondenten geeft in de toelichtingsvraag aan dat de directie FEZ niet dicht (genoeg) bij beleid zit. Ze stellen dat de directie FEZ soms verrast wordt door beleid. De vraag is ook of de beleidsdirecties de beleidscontrollers van FEZ er tijdig en voldoende bij betrekken.

Om doelmatig en optimaal te opereren in het Rijk moeten beleid en directie FEZ goed samenwerken. De directie FEZ moet vooraf meedenken aan nieuw beleid om dat effectief in te richten. Ook kunnen zij de relevantste input leveren over de beheersing van de uitvoering.

Belangrijk hier is wel dat de effectiviteit sterk afhankelijk is van de organisatiestructuur van een departement, zo blijkt uit een deel van de respons. Respondenten stellen dat financieel controllers niet zo dicht bij beleid hoeven te zitten, als een directie FEZ decentraal gepositioneerd is in het kerndepartement. Maar als een directie FEZ centraal gepositioneerd is, draagt dat meer bij aan de effectiviteit, als FEZ actiever betrokken wordt aan zowel de voor- als achterkant. Dit geeft aan dat de verschillende organisatiestructuren bij de departementen kunnen verklaren waarom respondenten ook verschillende ervaringen hebben over dit onderwerp.

Conclusies en aanbevelingen

De respons laat zien dat een directie FEZ dicht bij beleid wenselijk is om inhoudelijk op de hoogte te zijn en dat beleid weet heeft van de financiële (on)mogelijkheden. In de praktijk blijkt dat niet altijd zo te werken. Dat kan bevorderd worden door gesprekken te laten plaatsvinden tussen departementen en het ministerie van Financiën over de inrichting en rol van de financiële functie. Ons advies is dat Financiën dit stimuleert. Verder is het de taak van secretarissen-generaal, directeuren-generaal en directeuren van de directie FEZ om de informatie, kennis en sturing binnen het departementen op peil te houden. Op basis van een suggestie van een respondent kan de directie FEZ de tweedelijnsrol meer innemen met behulp van het COSO-model, om risicomanagement en de beheersing van doelstellingen te borgen. Verder adviseren we om beginnende ambtenaren een basiscursus comptabele regelgeving aan te bieden, met als doel de samenwerking tussen financiële medewerkers en beleidsmedewerkers te bevorderen.

4.3.4 Zero-base budgetteren

In deze subparagraaf onderzoeken we of de begroting meer elementen van zero-base budgetteren zou moeten bevatten.

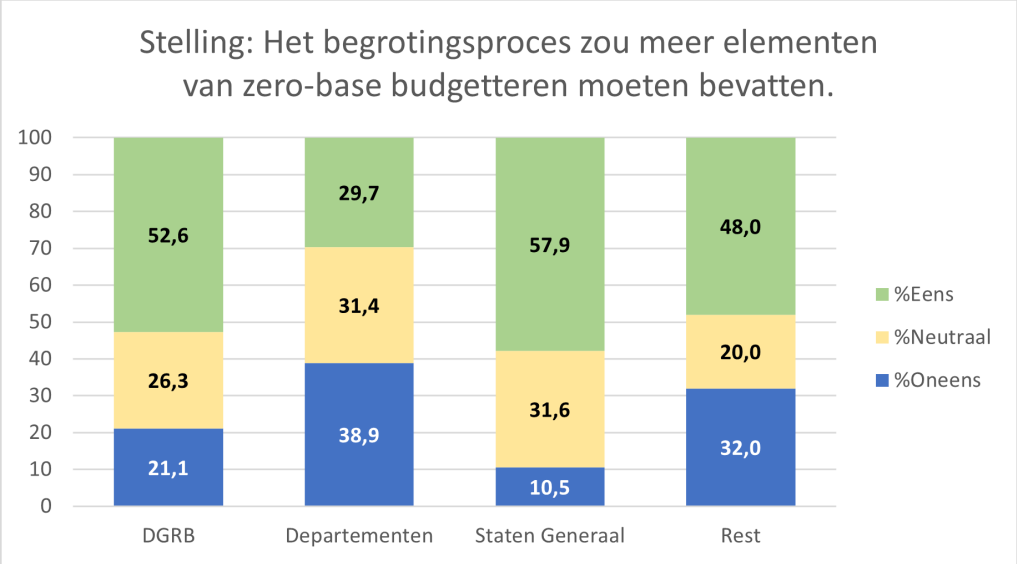
Inleiding

Bij zero-base budgetteren komt een begroting ieder jaar vanaf nul tot stand, in tegenstelling tot incrementeel budgetteren, waarbij het budget of de realisatie van vorig jaar het uitgangspunt van de begroting in het nieuwe jaar vormt. In zekere zin zit Nederland ergens tussen beide in. Aan de ene kant zijn er uitgaven die vaak terugkomen en meerjarig al dan niet wettelijk zijn vastgelegd. Aan de andere kant is er een uitgebreid evaluatiestelsel en geregeld nieuwe uitgangspunten, bijvoorbeeld door een regeerakkoord. Daardoor start het denken met een zekere regelmaat weer bij nul of daar in de buurt.

Over zero-base budgetteren namen we in dit evaluatieonderzoek deze vraag op: ‘In hoeverre zou het begrotingsproces meer elementen van zero-base budgetteren moeten bevatten?’ We verzamelden daarvoor data met een open en een gesloten vraag in de vragenlijst.

Resultaten

De vragenlijst bevatte twee vragen die ingingen op zero-base budgetteren, een gesloten en een open vraag. De gesloten vraag kwam in de vorm van een beknopte uitleg en een stelling: *Deze vraag gaat over de manier waarop begrotingen tot stand komen. Er zijn theoretisch twee uitersten: ministeries kunnen ieder jaar helemaal opnieuw kijken wat men volgend jaar gaat uitgeven en dus bij elke uitgave vragen stellen over nut en noodzaak (zero-base). Ministeries kunnen ook de begroting van dit jaar als basis nemen en daarop eventuele wijzigingen doorvoeren (incrementeel). Stelling: Het begrotingsproces zou meer elementen van zero-base budgetteren moeten bevatten.* Figuur 44 laat de respons op de deze vraag zien. Daarin is te zien dat hoewel een iets groter deel van de respondenten het eens was met de stelling, de groep die het ermee oneens is ook substantieel is. Bij de departementen is dat zelf ruim een derde.



Figuur 44: respons op de stelling rond zero-base budgetteren.

De respondenten geven op de open vraag diverse toelichtingen waar een paar duidelijke lijnen in te herkennen zijn. Als voordelen van zero-base budgetteren ziet een groot deel van hen dat het de organisatie dwingt tot herbezinning en toelichting: Doen we wel het goede? Waarom doen we dit? Wat was het vertrekpunt ook alweer? Wat zijn de verplichtingen precies? Is het beleid nog nodig? Daarnaast helpt zero-base budgetteren om de actualiteit goed te kunnen beoordelen en wendbaar te zijn in een volatiele wereld, en voorkomt het stilzwijgend verlengen. Een ander argument is dat zero-base budgetteren 'voortmodderen' en het in stand houden van de status quo van incrementeel budgetteren in de praktijk vermijdt. Iemand zegt dat er 'nu heel veel (politieke) aandacht naar uitgaat, maar een zeer beperkt percentage van de begrotingstotalen. Bovendien is er eigenlijk alleen maar druk om meer geld uit te geven.' Een respondent koppelt zero-base budgetteren aan reorganiseren: 'Het ontbreken van reorganisaties zoals in het bedrijfsleven is een groot tekort. In het bedrijfsleven is het verlagen van de kosten dé manier om winst te verhogen. In de overheid gebeurt dit nauwelijks omdat t-1 het uitgangspunt is. Zo ontstaan er situaties waarin je een flinke discussie voert over enkele miljoenen, terwijl de basis van enkele honderden miljoenen gewoon wordt doorgetrokken.'

Een behoorlijk aantal respondenten geeft aan dat er feitelijk al elementen van zero-base budgetteren worden toegepast. Respondenten van LNV en Financiën laten weten dat ze regelmatig een artikel op de zero-basemanier doorlichten. Anderen geven aan dat het evaluatiestelsel hier feitelijk in voorziet, 'wat hoort bij gezond begrotingsbeleid', of dat het thuishoort in de Strategische Evaluatie Agenda (SEA). Daarbij noemt een aantal respondenten de beleidsdoorlichting (nu: periodieke rapportage), waarin per artikel (nu per thema) alle posten aan de orde komen. Een respondent memoreert het rapport Inzicht in Kwaliteit van de AR, dat stelt dat de vraag of het beleid in de huidige vorm moet worden doorgezet of herzien vrijwel nooit gesteld wordt. Anderen noemden de brede (maatschappelijke) heroverwegingen, waarin periodiek een aantal thema's aan de orde komt in het Rijk, in de aanloop naar verkiezingen, en IBO's. Een respondent stelt dat 'er ook binnen de huidige regels ruimte is om te herbezien'.

Veel respondenten merken op dat het lastig is om zero-base budgetteren goed vorm te geven en dat zero-base budgetteren voor veel beleidsterreinen irrelevant is. Bijvoorbeeld bij zaken rond defensie, onderwijs en salarisbetalingen vloeien uitgaven voort uit meerjarige bestaande juridische verplichtingen: 'Die kun je simpelweg niet ieder jaar op 0 stellen om vervolgens te bezien of je ze opnieuw zou willen doen. En zelfs als je er dan geen geld voor beschikbaar zou stellen, ben je nog steeds gehouden je juridische verplichting na te komen (zie het De Bourbon Naundorff-arrest van de Hoge Raad uit 1849).' Ook benadrukt een flink aantal respondenten de 'noodzakelijke en wenselijke continuïteit van rijksbeleid' en dat een betrouwbare overheid geen jojobeleid kan voeren. Een paar respondenten denken dat het inderdaad niet bij langjarige uitgaven, maar wellicht wel bij nieuw, gewijzigd of kortdurend beleid kan, of in elk geval waar dat nodig en zinnig is, bijvoorbeeld bij niet-verplichte uitgaven. Ook een koppeling met het regeerakkoord wordt

genoemd, dus om de vier jaar. Dat zit overigens alweer dicht tegen de eerdergenoemde brede heroverwegingen aan. Een respondent koppelt nut en noodzaak aan de inhoud van beleid: 'Dit is echt afhankelijk van welk ministerie je voor ogen hebt. Bij AZ is het veelal het doorrollen van de begroting van voorgaande jaren. Bij een beleidsrijk ministerie kun je die vraag wel stellen, maar moet je er wel rekening mee houden dat effectief beleid meerdere jaren nodig heeft. Het moet wel doordacht blijven.'

Een respondent vindt dat de prikkels van zero-base budgetteren niet goed zijn: 'We hebben er vaak weinig belang bij om budget anders te gaan inzetten, omdat we dan het risico lopen dat de IRF toeslaat met "je mag niet intensiveren met meevallers". Met als pervers effect dat je dan liever doorgaat met wat je deed.' Een aantal respondenten denkt dat zero-base budgetteren niets oplevert, zonder al te veel toelichting. Een deelnemer maakt zich er zorgen over dat het geld kan kosten: 'Keerzijde van zero-base budgetteren kan zijn dat er meer geld nodig is om de doelen te bereiken, en dan komt de vraag: Wat doen wij dan?'

Als nadeel van zero-base budgetteren wordt de 'enorme werklast' genoemd, vanwege het feit dat het uniformering, mankracht, juiste kennis en oog voor details vereist. Een jaarlijkse zero-basebegroting is daarom niet haalbaar, volgens respondenten. Iemand verwoordt het zo: 'Ook zie ik regeren meer als bijschaven en niet als elk jaar een totaal nieuwe samenleving optuigen. Dat is bovendien onwerkbaar qua werkdruk voor alle politici en alle ambtenaren en alle uitvoeringsinstanties.' En een ander: 'Op zich eens dat zero-base veel kan opleveren, maar het is praktisch niet uitvoerbaar in de huidige context en bezetting.'

Respondenten zien ook veel andere nadelen van zero-base budgetteren, en onderbouwen dat ook: 'Het begrotingsproces zou juist veel meer oog moeten hebben voor de langjarige effecten van beleid. Nu wordt beleid dat net vrucht moet gaan dragen soms voortijdig afgebroken omdat er geen financiële middelen meer voor zijn. Dat leidt tot kapitaalvernietiging.' Een ander argument is dat 'een beleidscyclus doorgaans langer dan een begrotingscyclus duurt. Gedurende enkele jaren ramingen incrementeel bijstellen hoort daarbij.' Veel respondenten zeggen iets in de trant van 'beleid evalueren en als gevolg daarvan eventueel weer eens een zero-base raming maken is prima, maar niet te vaak. Geef beleid eerst eens een kans alvorens te wijzigen of te evalueren.'

Ook in uitvoerbaarheid zien respondenten beren op de weg van zero-base budgetteren: 'De keerzijde van meer zero-base budgetteren is, ben ik bang, nog meer bureaucratisch gedoe en nog meer onzekerheden. Hoe voorkomen we dat en houden we het werkbaar?' En: 'Je moet altijd oog blijven houden voor de balans tussen toegevoegde waarde en werkbelasting.' Incrementeel begroten, met de oude begroting als basis, zien veel respondenten als de voor de uitvoering doelmatiger optie: 'Artikelen worden al periodiek voorzien van een zero-base analyse. Dat is een tamelijk arbeidsintensief traject en veel onderdelen zijn niet zodanig volatiel dat daar enorme winst te behalen valt.' En: 'Veel te veel werk zonder dat het heel veel oplevert. We hebben veel lang beleid, dat wordt met evaluaties (*Impact niet input!*) bekeken en zou niet in een begrotingsproces beter gaan.' Een aantal respondenten maakt de weging breder, onder de aanname dat zero-base budgetteren meer tijd kost: 'Als een regeling is ingesteld en de budgetten zijn toegewezen, dan moet je je concentreren op de uitvoering.' En: 'Overmatige detailsturing en incrementalisme bemoeilijken slagkracht op prioriteiten. Of dat nu strategische prioriteiten of handelen bij crises betreft. Doordat alle capaciteit van de ministeries is vast gepland, organiseer je moeilijker de slagkracht die je nodig hebt om op prioriteiten echt meters te maken. De kern is dat je ook dingen moet kunnen laten lopen of op een waakvlam zetten. Wellicht kun je denken aan een model of mechanisme waarin je hierover in gesprek gaat met de Kamer. Onderdeel daarvan kan zijn dat je kritisch kijkt naar de verhouding fte, budget en impact, en structureel inventariseert en op basis van een ondergrens zaken schrapt of samenvoegt.'

Analyse

De SWOT-analyse in tabel 18 vat de resultaten samen. Veel respondenten zien wel nut en noodzaak in van meer zero-base budgetteren, maar zien problemen rond de uitvoering daarvan.

	Behulpzaam	**Schadelijk**
Binnen de CW zelf	*Sterktes*	*Zwaktes*
	• Dwingt expliciet tot herbezinning en toelichting of we het goede doen, en dus het goede te behouden en het slechte te stoppen. • Helpt de actualiteit beter te beoordelen en wendbaar te zijn.	• Voor veel beleidsterreinen irrelevant, bijvoorbeeld rond meerjarig verplicht beleid • Te veel zero-base budgetteren kan ook leiden tot inefficiënties doordat beleid niet tot wasdom kan komen.
Buiten de CW	*Kansen*	*Bedreigingen*
	• Zit feitelijk (ook) al in het evaluatiestelsel, dat versterkt kan worden door een nadere focus op welk beleid weg kan. • Geeft aanleiding om de meerjarige verplichtingen goed te bekijken.	• Het systeem beloont departementen op zijn best beperkt om beleid te schrappen. • Het vereist veel personele inzet (die niet elders ingezet kan worden)

Tabel 18: SWOT-analyse zero-base budgetteren op basis van vragenlijstrespons

Conclusies en aanbevelingen

Het lijkt ons goed om bewustwording te creëren rond de principes van zero-base budgetteren, en waar nodig te sturen op toepassing. Dat betekent niet integraal en altijd, maar waar nuttig en nodig, bijvoorbeeld bij nieuw of aangepast beleid. Ook adviseren we om dicht bij bestaande instrumenten te blijven, dus in de evaluatiecyclus. Daarin kan wel, bijvoorbeeld via de SEA en in periodieke rapportages, explicieter aandacht zijn voor het afschaffen van beleid dat ondoeltreffend en ondoelmatig is, maar natuurlijk alleen als daar politieke ruimte voor is. Het is daarbij zaak om te onderzoeken of met het loslaten van de artikelstructuur in de periodieke rapportage door de thematische indeling in de SEA nog steeds alle budgetten aan bod komen, zodat het gesprek met het parlement over nut en noodzaak van beleidsinstrumenten gevoerd wordt.

5. Conclusie

We hebben in deze evaluatie onderzocht hoe het staat met de doeltreffendheid en doelmatigheid van de CW. Dat deden we door aan de hand van veertien onderwerpen een groot aantal respondenten uit de financiële hoek van ministeries en Hoge Colleges van Staat te bevragen op hun mening over de werking van die onderwerpen in de praktijk. Die veertien onderwerpen zijn geselecteerd op basis van: toezeggingen, de modernisering van de wet zelf, en stelselgerelateerde zaken (op basis van een literatuuronderzoek naar wat een stelsel zou moeten bevatten, zie paragraaf 2.2). Samen levert dat de volgende lijst van onderwerpen op:

Toegezeggingen:
- artikel 2.27, ISB's en meerdere vaste momenten van autorisatie;
- artikel 3.1 (ex ante doelmatigheid en doeltreffendheid);
- voorhangprocedure in het kader van de CW;
- begrotingsfondsen;
- rol van het ministerie van Financiën in het begrotings- en financieel beheer;
- verplichtingen.

Modernisering van de wet:
- uitvoerbaarheid en regeldruk van de CW;
- modernisering van de CW;
- bekendheid met de CW en het budgetrecht;
- memorie van toelichting van de wet.

Stelselgerelateerd:
- meerjarigheid van de begroting;
- risicomanagement;
- verwevenheid van de eerste en tweede lijn;
- zero-base budgetteren.

Bij alle onderwerpen hebben we op basis van de doelen van het onderwerp onderzoeksvragen opgesteld (zie paragraaf 2.4.1), om te onderzoeken in hoeverre we die doelen treffen. Daarnaast onderzochten we de uitvoerbaarheid van de CW, waarmee we iets kunnen zeggen over de inzet die het kost om het beleid uit te voeren en om de doelmatigheid te kunnen benaderen. Daarnaast hebben we bij elk onderwerp op basis van de respons de sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen in kaart gebracht.

Het uitganspunt was dat doeltreffendheid en/of doelmatigheid van de verschillende onderwerpen gezamenlijk voldoende zegt over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de CW. Als we de uitkomsten van een afstand bekijken kunnen we concluderen dat de CW doeltreffend en doelmatig is, of iets voorzichtiger: De uitkomsten van de evaluatie geven geen aanleiding om te concluderen dat de CW niet doeltreffend en doelmatig is. Dat neemt niet weg dat we van veel respondenten feedback kregen om ter overweging te nemen. Overkoepelend valt daarbij een aantal zaken op:

- de CW bevat een groot aantal uiteenlopende onderwerpen, wat de wet soms lastig te bevatten maakt. De meeste onderwerpen gaan veel belanghebbenden aan, maar er zijn ook onderwerpen waar veel financials bij het Rijk zelden mee te maken krijgen. Het is echter wel belangrijk dat ook de onbekende zaken op het moment dat dat nodig is bij de deskundige ambtenaren terechtkomen. Daarvoor is het van belang dat de lijn beleid–FEZ–DGRB goed bemenst is, maar ook dat de informatie makkelijk vindbaar en beschikbaar is;
- veel van onze adviezen geven aandacht aan communicatie, vorm en taalgebruik. Dat leidt tot een algemenere aanbeveling: geef de CW strategisch aandacht in een communicatie- en opleidingsplan en werk dat uit. Maak wellicht de lesstof uit de opleidingen van de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering openbaar beschikbaar. Geef daarnaast het eigenaarschap van de CW meer vorm door casuïstiek bij te houden en deze te publiceren, zodat anderen daar (actief) kennis van kunnen nemen en die kunnen toepassen;
- als belangrijkste belanghebbende heeft ook het parlement een rol. Zo is bij artikel 2.27 CW de doorlooptijd van suppletoire begrotingswetsvoorstellen een bottleneck waar de CW geen wezenlijke invloed op kan uitoefenen. Een artikel met een maximale doorlooptijd in het

parlement zou voor de uitvoering gunstig zijn, maar kan het budgetrecht van het parlement duidelijk aantasten. De oplossing van de doorlooptijd ligt bij het parlement. Ook kan het parlement wezenlijk invloed uitoefenen door te reageren op artikel 3.1-informatie, bij zwakke inrichtingen van begrotingsfondsen en vragen naar strategische beleidsnota's met langetermijnvisie.

In de volgende paragraaf gaan we dieper in op resultaten per onderwerp en de aanbevelingen die daaruit voortkomen.

5.1 Terugblik op de uitkomsten per onderwerp

In deze paragraaf geven we voor elk van de 14 (sub)onderwerpen antwoord op de gestelde onderzoeksvraag en een samenvatting van de belangrijkste uitkomsten en aanbevelingen per onderwerp.

5.1.1 Toegezegd

Artikel 2.27 (ISB's) en meerdere vaste momenten van autorisatie
Bij dit onderwerp ging het over het aantal incidentele suppletoire begrotingen (ISB's), het gebruik van artikel 2.27 lid 2 en de autorisatiemomenten in het begrotingsproces, waaronder de Veegbrief. De deelvragen die hierbij aan de orde kwamen zijn:

a. in hoeverre waren de aantallen ISB's van de afgelopen jaren noodzakelijk?
b. tot op welke hoogte moet de CW strengere voorwaarden stellen voor het gebruik van lid 2?
c. in welke mate is het nodig dat de CW meer momenten creëert om begrotingsaanpassingen te doen?
d. in welke mate vindt het informeren van de Staten-Generaal via de Veegbrief volledig en tijdig plaats?

Aantallen ISB's
Het blijkt dat respondenten binnen DGRB en de Staten-Generaal de aantallen ISB's van de afgelopen jaren niet per se noodzakelijk vonden. Maar de respondenten bij de departementen vonden het in grotere mate wel noodzakelijk. Ook bleek uit de open respons dat zij de termen lopend en nieuw beleid enigszins verwarrend vonden en dat zij sturing in het toepassen van de uitzonderingsgronden misten. De verwarring blijkt ook uit de behoefte aan extra aandacht voor het gebruik van de Veegbrief.

Artikel 2.27, tweede lid: spoedeisend belang van het Rijk
De evaluatie gaf geen aanleiding voor grootschalige aanpassingen. Wel was er vaak een duidelijk onderscheid tussen respondenten van de departementen, de Staten-Generaal en DGRB. Respondenten van de Staten-Generaal willen het beroep op artikel 2.27 tweede lid, CW 2016 om nieuw, spoedeisend beleid al in uitvoering te nemen voordat de Staten-Generaal hebben ingestemd met de suppletoire begroting inperken. Respondenten vanuit DGRB zijn voorstanders van meer reguliere momenten. Daarvoor zijn al diverse acties ondernomen. Op het eerste punt is op verzoek van het parlement met de nadere invulling van de motie-Heinen sprake van verdere inkadering, door nadere eisen aan de informatie rond 2.27, tweede lid, CW te stellen door wijziging van dit artikellid conform het (gewijzigde) amendement-Heinen.

Momenten voor aanpassen van de begroting
Op de vraag in welke mate het nodig is dat de CW meer momenten creëert om begrotingsaanpassingen te doen, was de respons verdeeld. Daar waar DGRB en departementen een grotere voorkeur hebben voor extra reguliere momenten, is de groep respondenten bij de Staten-Generaal terughoudender. In het begrotingsjaar 2023 is voor de eerste keer een extra begrotingsmoment toegepast. Dat kon door de vermoedelijke uitkomsten van 2023, zoals opgenomen in de ontwerpbegrotingen 2024, ook bij Prinsjesdag te formaliseren via een extra ronde suppletoire begrotingen. Deze vermoedelijke uitkomsten zouden anders bij de tweede suppletoire begrotingen worden geformaliseerd. Als deze aanpassingen naar tevredenheid

functioneren, dan is de meest logische stap ze te codificeren in de CW in het op deze evaluatie volgende wetstraject

Veegbrief
Uit de respons blijkt dat de Veegbrief, die wordt verzonden vlak voor het kerstreces, veel werk kan opleveren en dat de respondenten de toetsing van de Algemene Rekenkamer (AR) streng vinden. De Veegbrief had echter een versterking van het budgetrecht als doel. Voor het budgetrecht is het van belang dat de Staten-Generaal volledig en tijdig informatie ontvangen. De data over het gebruik van de Veegbrief van de afgelopen vijf jaar bieden verder niet voldoende zinvolle informatie voor een goed oordeel over de werking ervan. Dat komt door de uitzonderlijke jaren in coronatijd.

Artikel 3.1 (ex ante doelmatigheid en doeltreffendheid)
Bij artikel 3.1 draait het om de regelgeving rondom ex ante beleidsonderzoek, waarbij we twee deelvragen stelden die voortkomen uit de doelen van de CW:
a. in hoeverre draagt artikel 3.1 bij aan een goede besteding en verdeling van middelen?
b. in welke mate bevordert artikel 3.1 de evalueerbaarheid van beleid?

Uit de resultaten blijkt dat respondenten artikel 3.1 doeltreffend vinden. Veruit de meeste respondenten (ruim 80 procent) denken dat artikel 3.1 bijdraagt aan het verdelingsdoel. Relatief iets minder respondenten (circa 70 procent) denken dat artikel 3.1 bijdraagt aan een betere evalueerbaarheid.

Het landschap van artikel 3.1, met alles rond de beleids- en evaluatiecyclus, is de afgelopen jaren sterk veranderd met de Strategische Evaluatieagenda, het Beleidskompas, de vernieuwde Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) en Beleidskeuzes Uitgelegd. Over vijf à zeven jaar zal het gros van het beleid normaliter een beleidscyclus inclusief ex ante, durante en post-evaluatie hebben doorlopen volgens de nieuwe instrumenten, en kunnen we zinvol het net ophalen. Onze aanbeveling is daarom: verander inhoudelijk niets,communiceer daarover, en geef dit beleid de tijd om tot wasdom te komen. Zet tot die tijd in op integratie van de producten binnen het landschap, de begrijpelijkheid, leren, aandacht en bekendheid, zodat handhaving, toezicht, uitvoering en vakmanschap kunnen groeien. Lerenderwijs komen er de komende jaren vast zaken boven die tóch anders moeten. Die zaken kunnen worden opgenomen in het Beleidskompas of in Beleidskeuzes Uitgelegd.

Een andere aanbeveling is om in geval van wetswijziging in het algemene deel van de memorie van toelichting de definities van *doeltreffendheid*, *doelmatigheid* en *evaluatie* op te nemen, en de evaluatiefunctie in het algemeen, inclusief een overzicht van instrumenten en verwijzingen naar andere regels. Mocht de keuze tóch vallen op een wijziging van artikel 3.1 (die we afraden), dan is onze aanbeveling om in de memorie van toelichting bij artikel 3.1 een minder summiere tekst op te nemen en meer verwijzingen naar het evaluatie-instrumentarium.

Ook hebben we een advies voor de Staten-Generaal, en dan met name voor de Tweede Kamer, als ontvanger en primaire gebruiker van artikel 3.1-informatie. De aandacht en betrokkenheid van met name leden van de Commissie Rijksuitgaven lovenswaardig. Anderzijds lijken andere commissies aanmerkelijk minder enthousiast. Geef vanuit de Staten-Generaal breed aandacht aan artikel 3.1-uitingen en evaluaties, is ons duidelijke advies. Dat kan bijvoorbeeld bij een bepaalde wens voor informatie, maar ook zal een positieve respons op de aanwezigheid van informatie eraan bijdragen dat de kwaliteit toeneemt.

De voorhangprocedure
De voorhangprocedure is niet veranderd ten opzichte van de CW 2001. Het doel van de voorhangprocedure is om de Staten-Generaal vooraf een oordeel te kunnen laten geven over bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen die het kabinet namens de staat wil verrichten. Het gaat om privaatrechtelijke rechtshandelingen die zijn gericht op activiteiten met een publiek karakter, aanzienlijke maatschappelijke gevolgen of waarbij het vermogen van privaatrechtelijke rechtspersonen worden versterkt. De vraag die we hierbij stelden, was: ‘In welke mate biedt artikel 4.7 voldoende betrokkenheid van het parlement?’

Uit de resultaten blijkt dat vooral de respondenten van de Staten-Generaal meer betrokken willen zijn op bepaalde onderwerpen (het sluiten van politiek gevoelige overeenkomsten) en pleiten voor uitbreiding van wanneer de voorhangprocedure wordt gebruikt. Onze aanbevelingen zijn:

- breid de voorhangprocedure niet uit met het begrip als *politiek gevoelige onderwerpen*. Dit vage begrip kan niet gerationaliseerd worden in wetteksten. Daarnaast maakt het voor een minister moeilijk om overeenkomsten te sluiten met particuliere organisaties of bijvoorbeeld vakbonden (cao). Er ontstaat namelijk een enorme rechtsonzekerheid bij de wederpartij. Onze aanbeveling is dat de minister in overleg met het parlement een beperkt aantal specifieke thema's afspreekt waarop voorgehangen moet worden;
- pas aan dat ook bij wijziging van zeggenschap in de statuten van eerder voorgehangen stichtingen, opnieuw voorhang plaats moet vinden;
- verduidelijk de term *doen oprichten* en de dertigdagentermijn;
- vergroot de bekendheid en vindbaarheid van de voorhangprocedure.

Begrotingsfondsen

Bij artikel 2.11 CW kwamen de volgende onderzoeksvragen aan de orde:

a. dragen de begrotingsfondsen volgens artikel 2.11 CW bij aan doelmatige sturing door de verantwoordelijke ministers?;
b. wat vinden de respondenten, geïnterviewden en de focusgroep van:
   - het specifiek oormerken van middelen en het doorschuiven hiervan naar het volgende jaar;
   - integrale afweging, het budgetrecht en het recht van amendement van de Tweede Kamer in relatie tot begrotingsfondsen;
   - de zichtbaarheid van een begrotingsfonds via een aparte begroting en het jaarverslag?;
c. wat zijn de belangrijkste redenen om een begrotingsfonds op te richten?;
d. hoe werken de begrotingsfondsen in de praktijk?

Een begrotingsfonds is een niet-departementale begroting op basis van artikel 2.1. De instellingswet op basis van artikel 2.11 CW regelt onder meer de specifieke doelen waarvoor de geoormerkte middelen besteed mogen worden en welke minister verantwoordelijk is voor het beheer. Bij een begrotingsfonds kan aan het eind van elk jaar het resterende saldo van de middelen doorschuiven naar het nieuwe jaar.

We concluderen dat artikel 2.11 CW breed, flexibel en toereikend is. Dit artikel behoeft dus geen aanpassing. Het gebruik van instrument begrotingsfondsen is nuttig en zinvol is bij het Gemeentefonds, Provinciefonds, BES-fonds, Diergezondheidfonds en bij de echte investeringsfondsen, zoals het Mobiliteitsfonds, Deltafonds en Defensiematerieelfonds, die bedrijfseconomisch gezien investeringen doen. Bij deze begrotingsfondsen draagt het instrument begrotingsfonds bij aan de realisatie van de doelen en daarmee aan de doelmatigheid. De toegevoegde waarde van de verdeelfondsen Nationaal Groeifonds, Klimaatfonds en Transitiefonds is beperkter. Reden is dat er blijkt dat de doelen, criteria en onderbouwing van de laatste drie begrotingsfondsen onvoldoende zijn uitgewerkt. De administratieve lasten hierbij worden als hoog ervaren en de vele overboekingen tussen begrotingen maakt de rijksbegroting onoverzichtelijk.

Een van de belangrijkste eigenschappen van een begrotingsfonds is het specifiek oormerken en doorschuiven van niet-bestede budgetten. Dit draagt mede bij aan doelmatigheid, want door meer planningszekerheid voor de meerjarige investeringsprojecten ontstaat meer continuïteit en stabiliteit.

Het parlement is bij de start van een begrotingsfonds met een instellingswet sterk betrokken. Er is sprake van een dubbele legitimering: het parlement stelt eerst de instellingswet vast en kan daarna jaarlijks het budgetrecht uitoefenen. De Tweede Kamer kan bij de ontwerpinstellingswet en bij de jaarlijkse ontwerpbegrotingen van de begrotingsfondsen invloed uitoefenen via amendementen of moties. Het is aan het parlement om deze mogelijkheden te benutten.

Een apart begrotingsfonds met beheer en afzonderlijke controles heeft vooral meerwaarde bij de infrastructuur en bij materieel met meerjarige uitgaven. Dit vergroot de zichtbaarheid en inzichtelijkheid van de doelen van investeringsprojecten aanzienlijk.

De belangrijkste reden voor het instellen van een investeringsbegrotingsfonds is om binnen een verplichtingenkasstelsel omvangrijke budgetten met meerjarige (infrastructurele) investeringsprojecten, plannen en kasritmen zeker te stellen, die vooraf onvoorspelbaar of moeilijk te schatten zijn. Dit zorgt voor stabiliteit en continuïteit, bijvoorbeeld als een signaal van vertrouwen voor de markt nodig is dat er (meer) budgettaire zekerheid is voor investeringsplannen.

Onze aanbevelingen zijn:
- stel een afwegingskader op dat invulling geeft aan het doel en de geest van artikel 2.11 CW, om de uitvoering van de begrotingsfondsen in de praktijk te verbeteren. Dat kan onder meer met eisen aan de formulering van het doel en criteria in een instellingswet, antwoord op de vraag waarom een begrotingsfonds en afspraken over de werkwijze;
- licht alle begrotingsfondsen, revolverende fondsen en overige uitgaven met de naam *fonds* door en onderzoek hoe een fondssystematiek in te bouwen is om middelen in de begroting in tijd naar achteren te schuiven;
- verken de mogelijkheid om budgetten meerjarig te autoriseren, om de doelmatigheid te vergroten van meerjarige investeringsfondsen (langer dan tien jaar). De jaarlijkse autorisatie bij meerjarige investeringsfondsen belemmert de doelmatigheid;
- regel de ontvangstenkant alleen in de instellingswet als er sprake is van een specifieke voedingsbron afkomstig van derden (sectoren) of van heffingen om de doelen van het begrotingsfonds te bereiken (onafhankelijkheid);
- stop in beginsel geen middelen in een begrotingsfonds. Als het toch noodzakelijk is, voorzie de instellingswetten zo mogelijk van een einddatum;
- evalueer de begrotingsfondsen stelselmatig en consequent om de doelmatigheid te bevorderen;
- spreek in overleg met de vakministers en het parlement af om de term *fonds* alleen nog voor begrotingsfondsen te gebruiken en daarmee de spraakverwarring weg te nemen;
- specificeer de modellen voor de presentatie van meerjarige begrotingsfondsen in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften (RBV). Dit om de inzichtelijkheid, volgbaarheid en de samenhang met andere begrotingen van het Rijk te verbeteren: welke budgetten zijn naar welke begrotingen overgeboekt? Dit versterkt het materieel budgetrecht;
- maak het mogelijk om het nadelig jaarsaldo met maximaal 10 procent naar voren te schuiven;
- maak duidelijke afspraken om de werkwijze van het verdeelfonds NGF te verbeteren en de autorisatie van definitieve toekenningen te versnellen.

De rol van het ministerie van Financiën in het begrotings- en financieel beheer.

Er was de laatste jaren aandacht voor de verantwoordelijkheidsverdeling van ministers en specifiek de rol van de minister van Financiën. De vraag die dat opriep en die wij in deze evaluatie onderzochten, is: In hoeverre is de rol die de CW aan het ministerie van Financiën toebedeelt rond het financieel en begrotingsbeheer afdoende?

De respondenten ervaren de verantwoordelijkheidsverdeling als voldoende duidelijk. De CW 2016 stelt dat de primaire verantwoordelijkheid voor het financieel beheer bij de vakministers en de Hoge Colleges van Staat zelf ligt. Het ministerie van Financiën richt zich waar nodig op het versterken van deze verantwoordelijkheid. Dat betekent ook dat het primair de vakministers zelf zijn die het parlement kan aanspreken.

De rol van de vakministers zelf kan mogelijk sterker door binnen de departementen aandacht te hebben voor de rollen en taken die de CW aan vakministers geeft, bijvoorbeeld via opleidingen over rijksfinanciën en het begrotings- en verantwoordingsproces. Het ministerie van Financiën zou volgens respondenten een coördinerende rol moeten spelen en is geschikt om rijksbreed processen te bevorderen en kennis te delen. Het ministerie van Financiën kan departementen daarnaast waar nodig ondersteunen rondom zaken van financieel beheer, en specifiek over financiële administratie.

Verplichtingen
Over het onderwerp verplichtingen draaide het onderzoek om deze deelvragen:
a. in hoeverre geeft de CW duidelijke voorschriften rond verplichtingen?
b. in welke mate is de informatie over meerjarige verplichtingen voldoende?

We concluderen dat verreweg de meeste respondenten positief of neutraal zijn over de duidelijkheid van de definitie van verplichtingen. Ook zijn duidelijk de meeste respondenten positief of neutraal over de informatie in de begrotingen en jaarverslagen over meerjarige verplichtingen. Daarmee geeft de respons geen aanleiding voor grote aanpassingen. De meeste aanknopingspunten voor verbeteringen zijn consistent en conflicteren niet met de doelen van het verplichtingenbudget. Veel respondenten die meer duidelijkheid willen over het verplichtingenbegrip vragen om nadere inkleuring en voorbeelden.
De belangrijkste aanbeveling is dan ook om, net als bij artikel 2.27, op basis van casuïstiek meer duidelijk te maken hoe met het verplichtingenbegrip moet worden omgaan, zonder daarbij de wet- en regelgeving aan te passen. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van *two-pagers* of andere toegankelijke vormen die helpen om meer gedeeld begrip over complexe situaties te creëren. Ook zijn de respondenten positief over het extra inzicht dat de budgetflexibiliteit in de RBV sinds kort biedt.
Daarnaast bevelen we aan om te bekijken of er een doelmatige manier is om meer relevante informatie over verplichtingen en verplichte kasbudgetten te verstrekken.
Informatie over verplichtingen zou ook in een baten-lastenstelsel relevant blijven. Bij het budgetrecht is de gedachte om het parlement aan zet te laten zijn voordat onomkeerbare beslissingen worden genomen, verplichtingen zijn daar onderdeel van.

Meerjarigheid van de begroting
Bij het onderwerp meerjarigheid zochten we antwoord op de vraag: In welke mate is er noodzaak om meer in te zetten op meerjarig budgetteren en of, en of, en zo ja hoe dit via de CW geborgd kan worden.

Uit de conclusies blijkt dat aandacht voor meerjarigheid noodzakelijk is, maar niet altijd en overal. We hebben twee aanbevelingen:
1. vraag om, of werk aan strategische meerjarenplanningen rond beleid waar dat zinvol is.
2. probeer de kwaliteit van ramingen regelmatig te verbeteren door risicoanalyses en onderzoek.

5.1.2 Modernisering en de wet zelf

Uitvoerbaarheid en regeldruk van de CW
De modernisering van de CW had oorspronkelijk als doel om te komen tot een uitvoerbare CW, met niet te veel regeldruk. We onderzochten daarom: In welke mate biedt de CW voldoende ruimte voor een doelmatige en controleerbare uitvoering?

Respondenten vinden dat de CW de ruimte biedt om doelmatig en controleerbaar te werken, maar met name bij het begrotingsproces kan het behandelen van begrotingen in het parlement kan sneller. Het is van belang om aandacht te houden voor de uitvoerbaarheid, bijvoorbeeld door een goede afstemming van zaken met de financiële functie.

De modernisering van de CW
Bij de modernisering van de CW hadden we een aantal doelen rond de begrijpelijkheid en toegankelijkheid van de CW. In de evaluatie leidde dat tot deze onderzoeksvragen:
a. maakt de onderwerpenstructuur de CW 2016 toegankelijk voor gebruikers?
b. heeft de begrippenlijst bijgedragen aan de leesbaarheid van de CW 2016?
c. in hoeverre heeft het formuleren van de CW 2016 in hoofdlijnen geleid tot minder wijzigingen?

De respondenten vinden grotendeels dat de onderwerpenstructuur de CW toegankelijk maakt. Ruim 50 procent van hen vindt de CW leesbaar, maar er zijn tegelijk ook ruim twintig suggesties voor verbetering van de begrippenlijst. De conclusie dat de CW op het vlak van de toegankelijkheid en leesbaarheid vaak redelijk doeltreffend lijkt. Wel gaven diverse respondenten

aan behoefte te hebben aan meer uitleg van zaken in de CW, door voorbeelden en doelen bij in de memorie van toelichting te geven. Daarnaast bevelen we ook hier aan, net als bij artikel 2.27 en bij de verplichtingen, om casuïstiek bij te houden, bijvoorbeeld op een openbare website.

Het aantal wijzigingen tussen 1976 en 2016 lag op veertien, sinds 2018 heeft de CW zes technische wijzigingen ondergaan. Het doel van minder wijzigingen lijkt daarmee strikt genomen behaald. Daarbij is het wel de vraag of dat komt door de wijzigingen zelf. Het onderzoek ging niet in op neveneffecten als toegenomen aantallen wijzigingen in lagere regelgeving en de effecten daarvan.

Bekendheid met de CW en het budgetrecht
Bij bekendheid met de CW en het budgetrecht stond deze vraag centraal: In hoeverre zijn de ambtenaren die het aangaat bekend met de CW en het budgetrecht?

De resultaten tonen dat de bekendheid met de CW, of in ieder geval de werking ervan in de praktijk, aandacht nodig heeft. Het advies is om in te zetten op opleidingen en trainingen rondom comptabele regelgeving, bijvoorbeeld door een basiscursus overheidsfinanciën verplicht te stellen voor beginnende ambtenaren. Daarnaast is het goed om te verkennen of het opleidingsaanbod als naslagwerk kosteloos beschikbaar moet zijn via internet. Het is van belang dat niet alleen ambtenaren in de financiële functie, maar ambtenarij in het algemeen zich bewust zijn van het volledige begrotingsproces en het budgetrecht van het parlement.

Uit de respons volgen nog drie andere adviezen:
1. voor het parlement: investeer in snelheid en interne kennis;
2. voor de RBV: bepaal met belanghebbenden hoe teksten en onderwerpen in begrotingen zo goed mogelijk aansluiten bij het budgetrecht van het parlement;
3. rond toezeggingen van bewindslieden is het voornaamste advies voor hen: eerbiedig het budgetrecht bij toezeggingen, want uitspraken kunnen gevolgen hebben voor de begroting. Daarnaast is het belangrijk dat de directies FEZ kennis hierover goed delen in het departement.

De memorie van toelichting
De memorie van toelichting motiveert en verantwoordt de in de wet gemaakte keuzes en geeft daarbij aan welke afwegingen zijn gemaakt. Daarnaast geeft de memorie van toelichting uitleg over de desbetreffende regels voor de rechtspraktijk. De vraag die we bij dit onderwerp stelden, is: In hoeverre geeft de memorie van toelichting de nodige informatie voor het praktische gebruik van de artikelen?

Ongeveer 60 procent van de respondenten vindt dat de memorie van toelichting de informatie geeft die nodig is om de artikelen praktisch toe te passen. Wel zijn er diverse artikelen die respondenten aandacht zouden willen geven. De meeste daarvan komen terug in deze evaluatie (bijvoorbeeld artikel 2.27 en verplichtingen), maar bij diverse artikelen over het begrotingsproces lijkt nog winst te boeken. Daarvoor is onze aanbeveling: evalueer de rijksbegrotingsvoorschriften om zaken aan te pakken die in deze evaluatie niet aan de orde komen.

5.1.3 Stelselgerelateerde onderwerpen

Risicomanagement
Rond risicomanagement onderzochten we de vraag: In hoeverre is er noodzaak om risicomanagement rond bedrijfs- en beleidsvoering in de CW te formaliseren?

Op basis van de uitkomsten lijkt het aanbevelenswaardig om risicomanagement in de CW op te nemen als verantwoordelijkheid van elke minister. De meest voor de hand liggende plaats daarvoor is artikel 4.1. Daarbij is het nodig om aandacht te hebben voor de uitvoerbaarheid van, en opleidingen over risicomanagement.

Verwevenheid van de eerste en tweede lijn
In deze evaluatie onderzochten we de vraag: In hoeverre is het wenselijk voor de effectiviteit van de control dat de directie FEZ dicht bij het beleid betrokken is?

De respons laat zien dat een directie FEZ dicht bij beleid wenselijk is om inhoudelijk op de hoogte te zijn en dat beleid weet heeft van de financiële (on)mogelijkheden. In de praktijk blijkt dat niet altijd zo te werken. Dat kan bevorderd worden door gesprekken te laten plaatsvinden tussen departementen en het ministerie van Financiën over de inrichting en rol van de financiële functie. Ons advies is dat Financiën dit stimuleert. Verder is het de taak van secretarissen-generaal, directeuren-generaal en directeuren van de directie FEZ om de informatie, kennis en sturing binnen het departementen op peil te houden. Op basis van een suggestie van een respondent kan de directie FEZ de tweedelijnsrol meer innemen met behulp van het COSO-model, om risicomanagement en de beheersing van doelstellingen te borgen. Verder adviseren we om beginnende ambtenaren een basiscursus comptabele regelgeving aan te bieden, met als doel de samenwerking tussen financiële medewerkers en beleidsmedewerkers te bevorderen.

Zero-base budgetteren
In geval van zero-base budgetteren komt een begroting ieder jaar vanaf nul tot stand. Het tegenovergestelde is incrementeel budgetteren, waarbij het budget of de realisatie van vorig jaar het uitgangspunt van de begroting in het nieuwe jaar vormt. In de praktijk zit Nederland ergens tussen deze beide uitersten. Bij dit onderwerp luidde de onderzoeksvraag: In hoeverre zou het begrotingsproces meer elementen van zero-base budgetteren moeten bevatten?

Bij deze vraag waren de antwoorden wat verdeeld rond de twee uitersten. De respondenten vinden zero-base budgetteren zinnig, maar zeker niet integraal. Onze aanbeveling is om in de evaluatiecyclus expliciet aandacht te hebben voor de mogelijkheid om beleid af te schaffen. Het is daarbij belangrijk om te onderzoeken of met het loslaten van de artikelstructuur in de periodieke rapportage nog steeds alle budgetten aan bod komen, zodat het gesprek met het parlement over nut en noodzaak van beleidsinstrumenten gevoerd wordt.

5.2 Discussie

In dit onderdeel gaan we in op de betekenis van de uitkomsten en op zaken die we nog niet weten. Daarvoor kijken we in paragraaf 5.2.1 naar de onafhankelijk inrichting van de evaluatie. Vervolgens gaan we in op de methoden van het onderzoek (5.2.2) en tot slot naar de selectie van onderwerpen (5.2.3).

5.2.1 Onafhankelijke inrichting evaluatie
Bij de opzet van de evaluatie kreeg de onafhankelijkheid van de onderzoekers veel aandacht. Belangrijk gevolg daarvan was de inrichting van een stevige en onafhankelijke begeleidingscommissie. De inhoudelijke zaken rond de vragenlijst, interviews en focusgroepen hebben we aan de begeleidingscommissie voorgelegd. De werkgroep heeft voortdurend een sfeer ervaren die stimuleerde om zaken goed te onderzoeken om de CW en alles daaromheen zo sterk mogelijk te maken en werkbaar voor iedereen. Bijlage 3 bevat de onafhankelijke rapportage van de wetenschappers, waarmee de lezer zelf kan beoordelen of de onafhankelijkheid voldoende vorm heeft gekregen.

5.2.2 Methoden
Het evalueren van een wet die vooral ambtenaren, bewindspersonen en de Staten-Generaal aangaat is lastig. De daadwerkelijke impact meten van een wet met zoveel verschillende onderwerpen lukt eigenlijk alleen door veel mensen te vragen naar hun perceptie. Wat dat betreft lijkt de keuze om met een brede vragenlijst te starten en vervolgens met interviews en focusgroepen verder op onderwerpen in te zoomen een goede aanpak.

Nadelen van veel mensen vragen en spreken zitten vooral in selectie-effecten. Bij de vragenlijst zijn zo veel mogelijk alle financiële medewerkers bij het Rijk en omringende belanghebbenden

gevraagd namen en e-mailadressen aan te leveren. Vervolgens hebben de medewerkers met wie we contact opnamen zelf gekozen om al dan niet mee te doen aan de vragenlijst. De brutorespons van 37 procent (490 van de 1331 aangeschreven personen) voldoet aan de verwachtingen (we rekenden op 30 procent), maar op de vraag welke mensen ontbreken in de respons en wat voor effect dat heeft op de uitkomsten, is geen antwoord. Wel geeft de hoge mate van betrokkenheid die doorklinkt in de zeer serieus ingevulde open vragen er blijk van dat de juiste doelgroep is bevraagd.

Bijna de helft van de respondenten, 248 (51 procent), heeft de vragenlijst volledig afgerond, de anderen zijn tussentijds gestopt. Van de respondenten die zijn gestopt, zijn er 179 gestopt na de eerste 20 procent van de vragen. Dit voltooiingspercentage van ongeveer 50 procent is aan de lage kant, en laat vermoedelijk zien dat de onderwerpen uit de vragenlijst niet voor iedereen in de financiële functie relevant en/of herkenbaar waren.

Bij de vragenlijst en focusgroepen bepaalde de werkgroep zelf in overleg met de begeleidingscommissie wie er werd uitgenodigd. We hebben geprobeerd dat zo gewogen en verdeeld mogelijk te doen, maar het is onwaarschijnlijk dat een parallelle evaluatie dezelfde mensen zou spreken en exact dezelfde uitkomsten zou geven. Dat doet echter niets af van de waardevolle bijdragen die we ontvingen. Met deze evaluatie is zonder twijfel het merendeel van de kanttekeningen en bezwaren rond de CW in beeld gebracht, maar we hebben niet de pretentie dat dit volledig is.

Een belangrijke kwestie met deze evaluatie is dat de AR niet wilde deelnemen in de begeleidingscommissie en ook niet de vragenlijst wilde invullen. De werkgroep heeft zich gericht op zaken waar wel invloed op was, maar miste met name in de vragenlijst de input van de AR. Een aantal medewerkers van de AR heeft op persoonlijke titel en soms met enige terughoudendheid deelgenomen aan interviews en focusgroepen. Daarmee verzamelde de werkgroep in elk geval voor een deel de meningen en ervaringen van enkele AR-medewerkers, wat zeer waardevol was.

De doelenboom die voor deze evaluatie tot stand kwam (zie subparagraaf 2.2.1) heeft uiteindelijk in het rapport niet een heel grote rol gespeeld. De doelenboom had ook zijn beperkingen. Zo kwamen er vaak nieuwe takken en wortels in beeld die lastig in het plaatje bleken in te passen. Dat is ook te zien aan het feit dat de relatie van de doelenboom met de drie hoofddoelen niet eenduidig is. Niettemin bleek de doelenboom vaak handig als kapstok om doelen en resultaten in samenhang te zien, en lijkt de boom voor toekomstig gebruik ook van toepassing. Wellicht dat een toekomstige exercitie de doelenboom kan helpen groeien.

Inhoudelijk zijn er verder niet zoveel zaken die we achteraf gezien een volgende keer anders zouden doen, op bepaalde formuleringen van vragen na. Bij alle methoden was de inzet om zo veel mogelijk de respondenten te laten spreken (open vragen, zo weinig mogelijk sturend). Dat leverde wel zo'n grote hoeveelheid data op, dat de verwerking meer tijd kostte dan vooraf ingeschat.

5.2.3 Onderwerpselectie

Oorspronkelijk was onze inzet om de evaluatie zo gericht mogelijk te doen, en liever een paar onderwerpen heel goed te doen, dan veel onderwerpen een beetje. In de praktijk zijn beduidend meer onderwerpen geëvalueerd, en sommige intensiever dan we van tevoren bedachten. En hoewel we de gekozen onderwerpen goed konden valideren (zie 4.2.3), zijn er ook onderwerpen met reden blijven liggen. We stippen er vier aan:

1. de inrichting van begrotingen en jaarverslagen – de informatie waar het parlement mee moet werken. Het is in het recente verleden nog aan de orde geweest (evaluatie van Verantwoord Begroten door de AR: Inzicht in Publiek Geld deel II), maar deze inrichting van begrotings- en verantwoordingsdocumenten maakt geen deel uit van de CW. Ons advies om de rijksbegrotingsvoorschriften te evalueren vult deze leemte;
2. brede welvaart. Hoewel de CW in de hoofddoelen vooral blijk geeft van het organiseren van budgetrecht, financiën en structuur, is dat altijd voor doelen om Nederland beter te maken. Brede welvaart past daar goed bij, en eigenlijk zit dat al verweven in regels rond doeltreffendheid en doelmatigheid.

3. de inhoud van lagere regelgeving kwam officieel niet aan de orde, toch kwamen de uitvoerende regels regelmatig aan bod, overigens niet echt buiten verwachting.
4. de volle breedte van alles binnen het Rijk dat fondsen heet, en dus de inrichting die de CW voor de begrotingsfondsen organiseert verwarrend maakt. Hoewel we geprobeerd hebben het landschap zo goed mogelijk te schetsen lag het buiten de scope van deze evaluatie om alternatieven uit te werken. Daarom het advies om hier vervolgonderzoek op te doen.

Daarnaast liggen er in de volle breedte van CW nog heel wat meer onderzoeksmogelijkheden. Het is daarom aan te raden om artikel 10.1 in de volgende CW niet te wijzigen, zodat de cyclus niet te lang wordt.

5.3 Conclusie

De hoofdvraag van deze evaluatie was in hoeverre de CW werkt: Is de CW doeltreffend en doelmatig? Bij *doeltreffendheid* lag de focus op de modernisering (heeft die gebracht wat was beoogd?) en de hoofddoelen en doelenboom, maar ook op zaken die beter kunnen. Bij *doelmatigheid* lag de focus op de uitvoerbaarheid van de CW. We hebben 14 onderwerpen onderzocht: zes onderwerpen die waren toegezegd, vier onderwerpen rond de modernisering, en vier onderwerpen die vanuit een stelselblik mogelijk (sterker) in de CW kunnen. Die onderwerpen samen beslaan een breed deel van de CW, en omdat de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van de verschillende onderwerpen gezamenlijk op orde bleek, concluderen we dat de CW op dat vlak op orde is. Wel zijn er verbeterpunten. In 5.1 staan die per onderwerp, in deze paragraaf synthetiseren we dat naar de betekenis voor de belanghebbenden.

5.3.1 Algemeen advies aan belanghebbenden

Er komen in de verschillende onderwerpen verscheidene verbetermogelijkheden aan de orde, in taalgebruik, aanvullende begrippen en, buiten de CW zelf, in de communicatie en in casuïstiek. De focus van de evaluatie ligt dan ook niet op grote veranderingen in de CW (behalve waar mogelijk het jargon), maar op het stevig en professioneel inzetten op communicatie en opleiding om de kennis over de CW te vergroten. Daarnaast heeft de uitvoerbaarheid altijd aandacht nodig, want een niet-uitvoerbare wet kan nooit doel treffen. Om deze zaken vorm te geven is input nodig van alle belanghebbenden die hinder ondervinden van de CW in de uitvoering van hun werk. Aan hen de oproep: ga in gesprek bij de directie Begrotingszaken van DG Rijksbegroting.

5.3.3 FEZ: communicatie en opleiding

Op basis van de input van de evaluatie adviseren wij FEZ-directies om goed te kijken naar opleiding binnen en buiten de eigen directie. Medewerkers binnen de directie zouden minimaal een vakopleiding financiën moeten hebben, om de doelen van de CW in het ministerie te verspreiden. Daarnaast zou het goed zijn als zaken die van belang zijn voor elke beleidsmedewerker binnen het departement duidelijk en beschikbaar zijn.

5.3.4 DG Rijksbegroting: RBV, toezicht en gesprek

Er liggen naast de communicatie ook inhoudelijk duidelijke aanbevelingen voor DGRB. Met name bij de voorhangprocedure van artikel 4.7 zijn die heel concreet, en ook de aanbeveling om in elk geval de RBV te evalueren is helder. Daarnaast zijn er in de uitvoering van handhaving en toezicht van DGRB diverse aanknopingspunten rond evaluaties, ramingen, regeldruk, risicomanagement en fondsen. Het advies aan DGRB is daarnaast de inverse van dat aan de andere belanghebbenden: blijf voortdurend in gesprek over de CW en onderliggende regelgeving, op zoek naar mogelijke verbeteringen.

5.3.5 Parlement: budgetrecht en -plicht

Hoewel het kabinet de aangewezen actor is om de adviezen en aanbevelingen die in de evaluatie naar voren zijn gekomen te beoordelen, bevat de evaluatie ook enkele specifieke inzichten die relevant zijn voor het parlement als belanghebbende. Het parlement is een belangrijke actor van de CW, vanwege het budgetrecht. Uit de evaluatie komt naar voren dat het budgetrecht twee zaken behelst. Enerzijds houdt het budgetrecht in dat het parlement het recht heeft om

bijvoorbeeld budgetten te autoriseren en informatie op te vragen. Anderzijds brengt dit recht verplichtingen met zich mee, zoals de verplichting om begrotingswetten spoedig te behandelen (incidentele zowel als reguliere), feedback te geven op artikel 3.1-uitingen van de ministers, de inrichting van nieuwe verdeel- en investeringsbegrotingsfondsen kritisch te bezien en ministers te vragen om strategische meerjarenplanningen rond beleid waar dat echt zinvol is. We roepen op om hier ook echt aandacht aan te geven. Het moet samen.

5.3.6 Tot slot

Voor deze evaluatie hebben we gekozen voor een aanpak die zoveel mogelijk belanghebbenden betrok, met de ambitie om de onderwerpen zo veelzijdig mogelijk te benaderen en te zoeken naar verbetering. Daarnaast hebben we breder gekeken dan naar alleen de CW zelf, door uit te zoomen langs de lijnen die de literatuur over bedrijfs-/stelselinrichtingen schetst. We hebben dankbaar geluisterd naar de input die alle respondenten gaven, en die geprobeerd zo goed mogelijk te wegen en samen te voegen tot concrete aanbevelingen. Dit onderzoek lijkt daarmee het sluitstuk van de beleidscyclus van de CW, maar vormt slechts de start van een verbeterproces van deze oude, inhoudelijk wellicht wat taaie, maar wel belangrijke wet.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2019). Inzicht in publiek geld (deel 2) | Rapport | Algemene Rekenkamer.

Arif, N. en Molenkamp, A. (2011). *Controller en internal auditor: samen voor organisatiecontinuïteit.* Audit Magazine, (4), 38-41.

Bovens, M. (2007). *Analysing and assessing accountability: A conceptual framework 1*. European law journal, 13(4), 447-468.

Bovens, M., Schillemans, T., & Hart, P. T. (2008). *Does public accountability work? An assessment tool*. Public administration, 86(1), 225-242.

Budding, T. en Grossi, G. (2014). *Public sector budgeting*. In: Budding, G., Grossi, G. en Tagesson, T. (eds), *Public Sector Accounting* (p122-144). Routledge.

Budding, T, 't Hart, R. en Spetter, E. (2021). Welke risico's brengt de tweede lijn met zich mee? - CM Web. Controllers magazine 9.

Commissie Simons (1960). Rapport van de commissie tot voorbereiding van een herziening van de Comptabiliteitswet.

Diamant, M. (2017). *Het budgetrecht van het Nederlandse parlement in het licht van het Europees economisch bestuur*. Dissertatie Leiden University. Zie Het budgetrecht van het Nederlandse parlement in het licht van het Europees economisch bestuur | Scholarly Publications (universiteitleiden.nl)

Dijkman, A., Budding, G., & Schoute, M. (2017). Bu*dgettering binnen de publieke en non-profit sector: Grote verschillen in ontwerp en gebruik*. TPC. Tijdschrift voor public governance audit & control, 15(6), 4-9.

Ministerie van Financiën (1999). *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording.* Zie https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26573-2.html.

Ministerie van Financiën (2013). *Hoofdlijnennotitie modernisering CW*. Zie Kamerstuk 33670, nr. 1 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl).

Ministerie van Financiën (2020). Kabinetsreactie op Inzicht in Publiek Geld (deel 2) van de Algemene Rekenkamer. Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

Faber, A.S.C. en Budding, G.T. (2018). *Innovatie in Publieke Verantwoording: Eindrapportage 2017*. Vrije Universiteit Amsterdam.

Groot, T.L.C.M. en Van Helden, G.J. (2017). *Financieel management van non-profit organisaties.* 7e druk, Noordhoff Uitgevers.

Hofwegen, Van J. (2022). *Budgetrecht in de knel (waarom het budgetrecht geen rustig bezit is).* RegelMaat (38) 1.

IIA (2020). Three Lines Model Updated - ENG | Instituut van Internal Auditors (iia.nl).

IPSAS (2014). Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities | IFAC (ipsasb.org)

Kamerstukken II, vergaderjaar 2004-2005. 29950 nr. 1. Interdepartementaal beleidsonderzoek: Regeldruk en controletoren. Via https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29950-1.html

OESO (2019). *Good practices for performance budgeting*. Via https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-good-practices-for-performance-budgeting_c90b0305-en

Postma, J. (2004). *De operatie comptabel bestel: weerbarstig, tijdrovend, maar succesvol.* Via https://www.academia.edu/38743087/De_operatie_comptabel_bestel_weerbarstig_tijdrovend_maar_succesvol.

Pattyn V., Noordink M., Modderman P., Cohn R., De Groot M., Braun C., Van der Steen M. (2021). *Evaluatie gebruik bijlage CW3.1 door Tweede Kamer.* Onderzoek uitgevoerd in opdracht van Ministerie van Financiën. Den Haag.

Raad van State (2021). Advies afdeling advisering Raad van State en nader rapport bij Regels inzake instelling van een Nationaal Groeifonds (Wet Nationaal Groeifonds). Zie https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35976-4.html.

Shitrit, Y. en Heij, P. (2023). *Kennisrijk werken – verkenning Rijksbrede kennisfunctie*. Rapportage in opdracht van het SGO aan ABDTOPConsult.

Sneller, J. en Snels, B. (2022). *Debate: Parliament's quest to improve accounting information in the Netherlands.* Public Money & Management 42 (3), p142-143. https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09540962.2021.2017220

Schaap, U. P. (2023). *Ordening in een verwarrende staat: Onderzoek naar de Algemene Rekenkamer in de democratische rechtsstaat vanuit het perspectief van staats-en bestuursrechtelijke beginselen, in het bijzonder de beginselen van goed bestuur*. Dissertatie Utrecht University. Zie https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/425447

Vos, A., Teunen, B., Van Hofwegen, J., Monnickendam, H. (2013). *Toegang tot de rijksbegroting.* Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering.

Vos, R. en de Bree, M.A. (2016). Meer zuurstof in het systeem. TPC Online. Geraadpleegd via https://tpconline.eicpc.nl/artikel/2016/09/05/Meer-zuurstof-in-het-systeem

Vos, R. (2023). Hoe leg je verbinding tussen maatwerk, standaarddienstverlening, rechtmatigheid en doelmatigheid/doeltreffendheid van de dienstverlening? Jaarcongres Zijlstra Center 16 maart 2023: De klant is koning. Via Vos_Essay_Verbinding tussen maatwerk en standaarddienstverlening_2023.pdf (vu.nl)

Westerman, P. (2023). Evidence-based wetgeving. RegelMaat (38) 2.

Ook hebben de auteurs dankbaar gebruik gemaakt van:

Janse de Jonge, E. Artikel 105 – recht van begroting, via https://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/inleiding-hoofdstuk-5-wetgeving-en-bestuur/artikel-105-recht-van-begroting/

Memories van Toelichting van de CW 1927, 1976, 2001 en 2016.

www.rijksfinancien.nl

Bijlage 1: verantwoording keuze verdieping interviews/focusgroepen

Onderwerpen zonder vervolg in deze evaluatie

Voor een aantal onderwerpen heeft de respons op de vragenlijst voldoende inzichten verschaft om te kunnen beoordelen hoe deze zaken geregeld zijn in de CW, en op welke manier deze bijdragen aan de doelen of aanpassing vereisen. Dit gaat om de volgende onderwerpen:

- *Begrijpelijkheid, toegankelijkheid en de begrippenlijst CW*
  In het algemeen geven de respondenten aan bekend te zijn met de CW, en vinden zij in meerderheid de CW 2016 leesbaar en qua structuur toegankelijk. Relatief lijkt de leesbaarheid van de CW de meeste aandacht te verdienen in de open vragen respons. De respondenten geven aan dat de CW begrijpelijker wordt door de begrippenlijst en geven een aantal suggesties om deze lijst te verduidelijken voor de begrippen financieel- en begrotingsbeheer. Ook aanvullingen m.b.t. dienstonderelen, auditfuncties, consolidatie, staats- en overheidsbalans worden gesuggereerd. De suggesties worden meegenomen en de onderwerpenstructuur en leesbaarheid van de begrippenlijst hoeven niet verder onderzocht te worden in een vervolgfase van de evaluatie.
- *Rol van Financiën op het gebied van begrotingsbeheer en financieel beheer*
  De centrale vraag hier was of men de rol die de CW 2016 aan de minister toekent afdoende is voor zowel financieel- als begrotingsbeheer. De rol en de mate van betrokkenheid zoals vastgelegd in de CW leidt niet tot grote opvattingsverschillen in de respons. Respondenten herkennen de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van de vakministers en minister van Financiën in het begrotings- en financieel beheer. Echter is er wel meer behoefte om de definities van de begrippen aan te scherpen. Om die reden vervalt het onderwerp voor interviews of focusgroepen voor nu en is het advies de begrippen te verhelderen in de wettekst en memorie van Toelichting.
- *Memorie van toelichting en de wet in algemene zin*
  Het grootste gedeelte van de respondenten geeft aan het eens te zijn met de stelling dat de memorie van Toelichting de nodige informatie voor het praktische gebruik van de artikelen geeft. Het belang van de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) wordt wel nog benadrukt als aanvullende informatie over het praktisch gebruik van de CW. Het onderwerp heeft geen verdere verdieping nodig.
- *Risicomanagement*
  Het grootste gedeelte van de respondenten staat positief tegenover het explicieter invullen van risicomanagement in regelgeving. Wij adviseren dan ook te onderzoeken hoe en waar regelgeving rondom risicomanagement m.b.t. bedrijfs- en beleidsvoering vastgelegd kan worden. Het is naar aanleiding van de gesloten en open respons van de vragenlijst niet noodzakelijk deze stelling verder uit te diepen door middel van interviews of focusgroepen.
- *Verwevenheid eerste- en tweedelijns control*
  De gesloten en open respons liet zien dat de balans als prettig wordt ervaren, en ook waarom. Een directie FEZ met inhoudelijke kennis kan goede vragen stellen en is bewust van de stappen in het begrotingsproces. Grote aanpassingen op kaderstellend niveau zijn niet noodzakelijk. Enkele signalen vanuit de respons dat het in de praktijk niet altijd goed gaat, leiden tot de conclusie dat de nodige verduidelijking in de lagere regelgeving en/ of samenwerkingsbesluiten verduidelijkt kunnen worden. Een vervolg binnen de evaluatie CW is dus niet nodig.
- *Zero-based budgetteren*
  Elementen van zero-base budgetteren zijn nuttig voor herbezinning van beleidsdoelstellingen en nut en noodzaak. Echter is het niet wenselijk om toe te passen voor beleid met meerjarige uitgaven en juridische verplichtingen. Er liggen voorkeursoplossingen in periodieke vormen van zero-base budgetteren, beleidsdoorlichtingen of ex-post evaluaties waar dat mogelijk is. Respondenten geven ook aan dat er altijd ruimte moet zijn om beleid tussentijds aan te passen en kritisch te kijken naar bestaande budgetten. Vanwege deze opvattingen achten wij het toepasselijker om

elementen van zero-base budgetteren te verwerken in de lagere regelgeving. Het krijgt dus geen vervolg binnen de evaluatie van de CW.

- *Verplichtingen*
  De minister heeft toegezegd mogelijkheden te verkennen om meerjarig een gelaagder inzicht te krijgen in de mate waarin uitgaven juridisch verplicht zijn. Zoals toegezegd zijn deze vragen in de vragenlijst opgenomen. Dit onderwerp is opgepakt door de Taskforce verbetering financieel beheer, die hierover zal rapporteren.

Vervolgonderwerpen

Voor de onderstaande complexere onderwerpen wordt wenselijk geacht om deze nader te onderzoeken via verdiepende onderzoeksvragen.

Artikel 2.27 en meerdere vaste momenten van autorisatie

De vragenlijstrespons heeft tot verdere vragen geleid over het beroep op artikel 2.27 en de bredere aandacht voor de toename van de aantallen ISB's in de afgelopen jaren. Om die reden wordt het gebruik van artikel 2.27, tweede lid, van de CW verder onderzocht. Gelet op het belang van de toepassing van dit artikellid in de praktijk wordt samen met de Taskforce Verbetering Financieel Beheer het beroep op artikel 2.27, tweede lid en de toename van het aantal ISB's nader verdiept en onderzocht. In die samenwerking ligt de focus op het in kaart brengen van een probleemanalyse en het ophalen van inzichten en belangen van stakeholders (departementen, Algemene Rekenkamer, de ADR en de Staten-Generaal).

Ook wordt de mogelijkheid om meer vaste, reguliere momenten van autorisatie dan de huidige twee momenten (1e en 2e sup) door respondenten benoemd en overwogen. Door stakeholders te interviewen en in een focusgroep te bespreken kan een oplossingsrichting verder worden uitgekristalliseerd en oplossingsideeën opgehaald worden.

Artikel 3.1: toelichting op beleidsvoorstellen

Artikel 3.1 CW en de toepassing hiervan waren belangrijk om verder te uit te diepen via interviews met experts en stakeholders om een aantal redenen. Respondenten gaven in algemene zin aan dat artikel 3.1 bijdraagt aan een goede financiële besluitvorming. Over de bijdrage van dit artikel aan de evalueerbaarheid was men ook positief. Het is de vraag of artikel 3.1 enkel als papieren formaliteit dient of ook werkelijk bijdraagt aan de doelstellingen. Daarnaast is de rol van de Staten-Generaal van belang, hoe zij de toelichting gebruiken en dit kunnen toepassen om hun rol als parlementslid te vervullen.

De financiële nadruk vanuit het budgettair toezicht roept ook verschillende opvattingen op. Het leek goed om dit onderwerp nader uit te diepen met interviews en focusgroepen. Interviews dienen om na te gaan hoe dit nou beter kan, terwijl in een focusgroep vastgesteld kon worden of het anders moet in de CW en hoe.

Artikel 4.7: privaatrechtelijke overeenkomsten (voorhangprocedure)

De voorhangprocedure voor privaatrechtelijke rechtshandelingen is niet veranderd ten opzichte van de CW 2001. Toch was het relevant om nader te onderzoeken hoe de huidige wet in de praktijk werkt en of het parlement voldoende betrokken is bij het aangaan van bepaalde overeenkomsten. Een reden hiervoor was de motie Nijboer, die verzocht om het budgetrecht van het parlement te versterken bij het aangaan van private overeenkomsten. De respons uit de vragenlijst laat zien dat de gemiddelde respondent weinig inzichtelijk kennis van de formele procedure heeft. Daarnaast gaven voornamelijk respondenten vanuit de Staten-Generaal aan behoefte te hebben aan méér voorhang. Via interviews met juridisch adviseurs en betrokkenen van de voorhangprocedure kan artikel 4.7 van de CW technisch uitgediept worden, om te toetsen of bepaalde handelingen die momenteel niet worden voorgehangen wel voorgehangen zouden moeten worden en welke gevolgen dit voor de wettekst hebben.

Artikel 2.11: begrotingsfondsen

Het gebruik van begrotingsfondsen lijkt toe te nemen. Het is niet altijd duidelijk welk doel een fonds dient en waarom een fonds de voorkeur krijgt boven een normale begrotingsstaat of een begrotingsartikel. Begrotingsfondsen lijken vooral voorkeur te hebben bij beleid dat voor de lange

termijn wordt ingesteld. De opvattingen en doelen rond begrotingsfondsen lijken divers, en uit interviews met experts en betrokkenen rondom het instellen van een begrotingsfonds kan naar boven komen hoe en waarom. Om die reden willen wij de doelen nogmaals toetsen en bij de respondenten nagaan of zij deze doelen als zinvol beschouwen. Via een focusgroep is het mogelijk op te halen of artikel 2.11 van de CW over de begrotingsfondsen aanscherping nodig heeft.

Meerjarig budgetteren

Meerjarig budgetteren kan het beleid dat zich op de lange termijn richt ondersteunen. Respondenten zien niet wat precies het doel van een lange termijn raming is. Het kan namelijk ook tot een schijnzekerheid leiden. Om deze reden is het handig om in een focusgroep het idee van een lange termijn raming voor te leggen aan stakeholders en de verschillende mogelijkheden te verkennen. Met het oog op *generational budgeting* is het doel om op te halen wat de opties zijn om (financiële) effecten van beleid op lange termijn in elk geval inzichtelijk te maken, waar dat het meeste nut zou hebben, en hoe dit in de CW geregeld zou kunnen worden.

Regeldruk (doelmatigheid/lucht om het werk te kunnen doen)

De vragenlijst leidt tot vervolgvragen over de balans tussen controle en uitvoering, en rechtmatigheid tegenover doelmatigheid. Uit de antwoorden is het lastig te concluderen of die balans goed ligt, maar het feit dat er niet van alle kanten aanpassingswensen worden ingediend zou een aanwijzing kunnen zijn dat de balans in orde is. Wel blijkt dat de respondenten betrekkelijk vaak wijzen op de lange doorlooptijden, en lijken zaken rond de communicatie voor verbetering vatbaar. Dit onderwerp leent zich goed voor een focusgroep.

Bijlage 2: artikelen die volgens respondenten aandacht behoeven

Aantal keer geselecteerde artikelen op de vraag: Stel: de Comptabiliteitswet 2016 gaat een wijzigingstraject in. Welke (maximaal) drie artikelen hebben volgens u in elk geval aandacht nodig?'

	Artikel	**Aantal keer genoemd**
1	Artikel 2.27. Uitvoering van voorstellen van wet inzake de suppletoire begrotingsstaten	62
2	Artikel 2.14. Verplichtingen	40
3	Artikel 1.1. Begrippen	35
4	Artikel 2.11. Begrotingsfondsen	24
5	Artikel 3.1. Voorstellen voornemens en toezeggingen	24
6	Artikel 2.13. Verplichtingen-kasstelsel	23
7	Artikel 2.2. Presentatie van een begroting	19
8	Artikel 2.3. Autorisatie van een begroting	19
9	Artikel 2.28. (Veegbrief)	18
10	Artikel 3.3. Financieel beheer	18
11	Artikel 4.11. Begroting financieel beheer en verantwoording	17
12	Artikel 2.1. Samenstelling en inhoud van de rijksbegroting	15
13	Artikel 3.2. Begrotingsbeheer	15
14	Artikel 2.26. Indienen van voorstellen van wet inzake de suppletoire begrotingsstaten	14
15	Artikel 2.4. Periodiciteit	13
16	Artikel 4.7. Voorhangprocedure voor een privaatrechtelijke rechtshandeling	9
17	Artikel 2.20. Agentschappen	8
18	Artikel 2.21. Begrotingsreserve	8
19	Artikel 2.5. Begrotingsstaat	8
20	Artikel 2.15. Kasuitgaven en -ontvangsten	7
21	Artikel 2.18. Afwijking universaliteit: salderen	7
22	Artikel 2.35. Financieel jaarverslag van het Rijk	7
23	Artikel 7.16. Doelmatigheidsonderzoek	7
24	Artikel 2.19. Kasstelsel en transactiestelsel	6
25	Artikel 2.7. Bijzonder begrotingsartikel Nog onverdeeld	6
26	Artikel 3.9. Niet-financiële verantwoordingsinformatie	6
27	Artikel 8.1. Comptabele noodwetgeving	6
28	Artikel 2.12. Programmabegrotingen	5
29	Artikel 2.17. Afwijking universaliteit: boeken buiten begrotingsverband	5
30	Artikel 2.29. Samenstelling en de inhoud van de verantwoording van het Rijk	5
31	Artikel 4.10. Horizonbepaling bij subsidieregelingen	5
32	Artikel 4.12. Budgettair toezicht	5
33	Artikel 2.25. Uitvoering van voorstellen van wet inzake de begrotingsstaten	4

34	Artikel 2.31. Presentatie van een jaarverslag	4
35	Artikel 2.34. Saldibalans	4
36	Artikel 2.6. Financiële staat van agentschappen	4
37	Artikel 2.9. Begroting van de Koning	4
38	Artikel 3.5. Financiële administratie	4
39	Artikel 4.1. Begrotingsbeheer en bedrijfsvoering: algemeen	4
40	Artikel 4.2. Verantwoording bij gedeelde verantwoordelijkheden	4
41	Artikel 2.10. Begroting van Nationale Schuld	3
42	Artikel 2.23. Indienen van de rijksbegroting	3
43	Artikel 2.33. Financiële staat van agentschappen	3
44	Artikel 3.10. Normen voor het rapporteren over de rechtmatigheid	3
45	Artikel 3.6. Financiële begrotingsinformatie	3
46	Artikel 3.7. Niet-financiële begrotingsinformatie	3
47	Artikel 2.16. Universaliteit	2
48	Artikel 2.32. Verantwoordingsstaat	2
49	Artikel 2.40. Dechargeverlening	2
50	Artikel 2.8. Bijzonder begrotingsartikel Geheim	2
51	Artikel 4.13. Voorstellen met financiële gevolgen	2
52	Artikel 4.20. Regelgeving	2
53	Artikel 4.6. Verrichten van een privaatrechtelijke rechtshandeling	2
54	Artikel 5.2. Verplicht schatkistbankieren	2
55	Artikel 6.1. Toezicht door Onze Ministers	2
56	Artikel 6.2. Reikwijdte toezicht door Onze Ministers	2
57	Artikel 7.11. Ambtenaren van de Algemene Rekenkamer	2
58	Artikel 7.35. Bevoegdheden onderzoek naar staatsdeelnemingen	2
59	Artikel 7.37. Samenwerking binnen het Koninkrijk	2
60	Artikel 7.42. (Uitzondering)	2
61	Artikel 2.24. Inwerkingtreding van voorstellen van wet inzake de begrotingszaken	1
62	Artikel 2.37. Aanbieden van de jaarverslagen	1
63	Artikel 2.38. Aanbieden van het Financieel jaarverslag van het Rijk	1
64	Artikel 3.4. Materiële bedrijfsvoering	1
65	Artikel 3.8. Financiële verantwoordingsinformatie	1
66	Artikel 4.15. Informeren en toegang Onze Minister van Financiën	1
67	Artikel 4.19. Specifieke taken	1
68	Artikel 4.9. Geldigheid van een privaatrechtelijke rechtshandeling	1
69	Artikel 5.3. Verplicht schatkistbankieren met voorschotbetalingen van subsidies	1
70	Artikel 5.4. Vrijwillig schatkistbankieren	1
71	Artikel 5.9. Nadere regelgeving	1
72	Artikel 6.6. Regelgeving	1
73	Artikel 6.9. Verklaring over EU-uitgaven	1
74	Artikel 7.1. Samenstelling	1
75	Artikel 7.19. Bevoegdheden verantwoordings- en doelmatigheidsonderzoek bij uitbesteding	1

76	Artikel 7.20. Bevoegdheden verantwoordings- en doelmatigheidsonderzoek met betrekking tot geheime uitgaven en ontvangsten	1
77	Artikel 7.24. Onderzoek naar publieke middelen buiten het Rijk	1
78	Artikel 7.27. Reikwijdte onderzoek naar staatsdeelnemingen	1
79	Artikel 7.31. Onderzoek naar de verklaring over EU-uitgaven	1
80	Artikel 7.33. Verslag van werkzaamheden	1
81	Artikel 7.4. Benoemingsvereisten	1
82	Artikel 7.40. Overleg met de Algemene Rekenkamer	1

Bijlage 3: verslag wetenschappers uit de begeleidingscommissie

In de aanloop naar deze evaluatie kwamen er vanuit de Tweede Kamer kritische vragen over waarom medewerkers van het Ministerie van Financiën de evaluatie zelf uit zouden voeren, omdat dat de onafhankelijke blik zou kunnen aantasten, en over de inrichting van de begeleidingscommissie. De minister bood daarop in een kamerbrief aan om 'een tweetal wetenschappers te vragen om achteraf elk een onafhankelijk oordeel over de kwaliteit van de evaluatie te geven'. Richting het eind van de evaluatie boden de vier wetenschappers aan om een gezamenlijk verslag te schrijven waarin zij hun oordeel bundelen. Dat verslag staat hieronder integraal opgenomen.

Notitie van de leden van de begeleidingscommissie uit de wetenschap bij het eindrapport van het evaluatieonderzoek Comptabiliteitswet

In de periode december 2021 tot augustus 2023 kwam de begeleidingscommissie elf keer bijeen voor overleg met het onderzoeksteam. Voorafgaand daaraan is door de begeleidingscommissie schriftelijk commentaar gegeven op een door het team opgestelde aanpak van het onderzoek.

De eerste bijeenkomsten is veel aandacht gegeven aan de onderzoeksaanpak, die bestond uit de drietrapsraket van enquête, interviews en focusgroepbijeenkomsten. Daarbij is ook de selectie van de gesprekspartners aan de orde gesteld. Bij de voorbereiding van de vragenlijst was er veel ruimte voor onze inbreng op de vraagstelling en de kwaliteit daarvan, de borging van de objectiviteit en vervolgens voor de selectie van nader te onderzoeken onderwerpen op basis van de ruwe resultaten van de enquête. De respons op de vragenlijst (490 op 1500) is bevredigend.

Het onderzoek van de Comptabiliteitswet moest scherp worden afgebakend, gelet op de vraagstukken die ook elders binnen de rijksoverheid al tot onderzoek leiden of waar op korte termijn een voornemen daartoe bestaat (zoals het baten-lasten stelsel, de waardering van brede welvaart etc.). Tegelijkertijd was er voldoende aandacht voor onderwerpen die slechts voor een beperkt aantal departementen van belang zijn maar wel knelpunten opleveren.

De begeleidingscommissie kreeg voldoende ruimte voor het inbrengen van onderwerpen die in bredere zin in de wetenschap of praktijk leven rondom het vraagstuk van begrotingsrecht alsmede voor de juridische zorgvuldigheid in formuleringen of de toegevoegde waarde van verdere codificering van regels op wetsniveau of eventueel in lagere regelgeving. Het onderzoeksteam heeft met die inbreng steeds voldoende rekening gehouden.

De stukken waren in de regel tijdig voorafgaand aan de bijeenkomsten beschikbaar. De ondersteuning van de vergaderingen (agenda, verslaglegging en terugkoppeling) was adequaat. De gesprekken in de begeleidingscommissie hadden een open karakter, waarbij de onderzoekers een luisterend oor hadden en doorvroegen als zaken onvoldoende helder waren. De leden van de begeleidingscommissie hebben daarbij geen druk of sturing op onderwerpen of inhoud ervaren.

In de laatste fase is intensief over de eindrapportage gesproken en zijn door leden van de commissie verschillende concrete verbetersuggesties aangedragen. Daarbij waren belangrijke aandachtspunten de structuur van de rapportage, de leesbaarheid daarvan en de exacte onderbouwing van de resultaten en aanbevelingen. Het onderzoeksteam heeft de aangedragen suggesties serieus en naar het oordeel van de begeleidingscommissie in voldoende mate ter harte genomen. Wel wijzen wij erop dat de verantwoordelijkheid voor de inhoud van de rapportages ligt bij de auteurs daarvan, en niet bij de leden van de begeleidingscommissie. Ook vertegenwoordigt de inhoud daarvan niet noodzakelijkerwijze de mening van leden van de begeleidingscommissie.

De wetenschappelijke leden van de commissie zijn van oordeel dat de evaluatie van de Comptabiliteitswet belangrijke bevindingen heeft opgeleverd over het functioneren van de wet en het begrotingsstelsel. De aanbevelingen die op basis daarvan zijn geformuleerd vormen een belangrijke impuls voor verbetering van de systematiek van besluitvorming rond de rijksbegroting.

Prof.dr. Tjerk Budding (Vrije Universiteit Amsterdam)

Dr. Johan de Kruijf (Radboud Universiteit)

Prof.mr. Solke Munneke (Rijksuniversiteit Groningen)

Prof.dr. Heinrich Winter (Rijksuniversiteit Groningen)

Bijlage 4: gebruikte afkortingen

ADR	Auditdienst Rijk
AFKL	Air France-KLM
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
AR	Algemene Rekenkamer
AZ	[het ministerie van] Algemene Zaken
BHOS	[het ministerie van] Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
BU	Beleidskeuzes Uitgelegd
BuZa	[het ministerie van] Buitenlandse Zaken
BZ	Begrotingszaken
BZK	[het ministerie van] Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
COSO	The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
CRU	Commissie Rijksuitgaven
CW	Comptabiliteitswet
DAO	Dienst Analyse en Onderzoek (van de griffie van de Tweede Kamer)
DG	Directoraat-Generaal of Directeur-Generaal
DGRB	Directoraat-Generaal Rijksbegroting
DJZ	Directie Juridische Zaken
DM	Doelmatigheid
DT	Doeltreffendheid
EK	Eerste Kamer
EZK	[het ministerie van] Economische Zaken en Klimaat
ERMF	Enterprise Risk Management Framework
FEZ	Financieel Economische Zaken
FJR	Financieel Jaarverslag Rijk
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
IenW	[het ministerie van] Infrastructuur en Waterstaat
IIA	Institute of Internal Auditors
IOFEZ	Interdepartementaal overleg directeuren FEZ
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
IRF	Inspectie der Rijksfinanciën
ISB	Incidentele suppletoire begroting

JenV	[het ministerie van] Justitie en Veiligheid
KF	Klimaatfonds
LNV	[het ministerie van] Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MBW	Monitor Brede Welvaart
mvt	Memorie van toelichting
NGF	Nationaal Groeifonds
NvW	Nota van Wijziging
OCB	Operatie Comptabel Bestel
OCW	[het ministerie van] Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OESO	Organisatie voor Europese Samenwerking en Ontwikkeling
OIK	Operatie Inzicht in Kwaliteit
RAFEB	Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering
RBV	Regeling rijksbegrotingsvoorschriften
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
RvS	Raad van State
SEA	Strategische Evaluatieagenda
SG	Secretaris-Generaal
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities en Threats
SZW	[het ministerie van] Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TF	Transitiefonds
TK	Tweede Kamer
VB	Verantwoord Begroten
VBTB	Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording
VS	Verenigde Staten
VWS	[het ministerie van] Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wet HOF	Wet Houdbare Overheidsfinanciën
WGO	Wetgevingsoverleg
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan