

Vergaderjaar 2016–2017

34 298

Parlementair onderzoek Breed welvaartsbegrip

Nr. 16

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2016

Op 20 april jl. bood de tijdelijke commissie Breed welvaartsbegrip u haar rapport aan.¹ De Algemene Rekenkamer heeft met bijzondere belangstelling kennis genomen van de inhoud van dit rapport. Wij zien hierin namelijk diverse raakvlakken met bevindingen en aanbevelingen uit ons eigen onderzoek. Deze betreffen het bieden van meer inzicht in de maatschappelijke effecten van kabinetsbeleid en daartoe ingezette publieke middelen, en het harmoniseren van gegevens. In deze brief geven wij u enkele van onze bevindingen en aanbevelingen mee, in de hoop dat dit bijdraagt aan een goede discussie in het parlement over het breed welvaartsbegrip.

Inzicht in effecten van beleid

In onze publicatie *Inzicht in publiek geld* van 13 juli 2016 stellen wij dat er de afgelopen jaren veel werk is verzet om de overheidsfinanciën en de inrichting daarvan op orde te brengen.² De rechtmatigheid van de financiële transacties op rijksniveau is al jarenlang ruim 99%. Maar de controle daarop is voor meer dan de helft van de uitgaven feitelijk niet meer dan de vaststelling dat het juiste bedrag op het juiste rekeningnummer is overgemaakt. Tegelijkertijd constateren wij onder andere dat de structuur van de publieke geldstromen en publieke dienstverlening diffuus en ingewikkeld is. Daardoor valt het vaak niet mee om de euro vanaf de belastingbetaler tot aan de publieke voorziening te volgen. Het is soms zelfs niet duidelijk «wie» waarop mag worden aangesproken, laat staan dat helder is wat maatschappelijke resultaten zijn. Wij vinden het belangrijk dat er meer en betere informatie beschikbaar komt over de effecten van overheidsbeleid. Het ontbreken van voldoende, tijdige en goede beleidsinformatie is steeds weer een hardnekkig probleem in de

¹ Tweede Kamer (2016). *Parlementair onderzoek Breed welvaartsbegrip; Rapport*. Kamerstuk 34 298, nr. 3. Den Haag: SDU.

² Algemene Rekenkamer (2016), *Inzicht in publiek geld. Uitnodiging tot bezinning op de publieke verantwoording*. Kamerstuk 31 865, nr. 86. Den Haag: SDU.

publieke verantwoording aan het parlement gebleken. Een voorbeeld uit ons recent gepubliceerd onderzoek illustreert dit.

In ons recente onderzoek *Kosten en opbrengsten van saldoverbeterende maatregelen 2011–2016* concludeerden wij dat de (eventuele) negatieve economische en maatschappelijke effecten van bezuinigingen en lastenverzwaringen beperkt in beeld zijn.³ Wij bevelen in dit verband aan om ook maatschappelijke effecten te betrekken bij de doorrekening van en besluitvorming over het regeerakkoord.

Dat er te weinig kwalitatief goed beleidsonderzoek beschikbaar is, wordt breder gedeeld. De tijdelijke commissie Breed welvaartsbegrip wijst hier zelf ook op in relatie tot het doorrekenen van beleid op brede welvaart. Dit is volgens de commissie nog niet mogelijk; de grootste belemmering is het gebrek aan inzicht in effecten op vrijwel alle terreinen, als gevolg van gebrek aan goed effectonderzoek.⁴ Ook de Studiegroep Begrotingsruimte constateerde afgelopen zomer dat het bestaande scala aan evaluatie-instrumenten in de praktijk niet altijd de gewenste informatie oplevert.⁵ Volgens de Studiegroep is dit te wijten aan het ontbreken van cijfermateriaal, kennis en expertise bij degenen die de evaluatie moeten uitvoeren. Maar het ligt ook aan het gegeven dat het politiek vaak lastig is om gevoelige dossiers kritisch te bekijken. De Studiegroep adviseerde daarom een operatie *Inzicht in kwaliteit* te starten, die moet leiden tot betere beleidsinformatie. Wij spraken in onze publicatie *Inzicht in publiek geld* van een cultuuromslag die nodig is om de aandacht voor de effecten van beleid op de politieke en parlementaire radar te krijgen en te houden. Om grip te krijgen op de onderwerpen die de Commissie Breed welvaartsbegrip adresseert, is meer inzicht in de effecten van beleid noodzakelijk.

Harmonisatie van gegevens

De commissie Breed welvaartsbegrip hecht grote waarde aan internationale harmonisatie bij het meten van brede welvaart en vindt dat hierin een doorbraak nodig is. Wij onderschrijven en ondersteunen deze conclusie: (internationale) vergelijkbaarheid van gegevens en data ondersteunt het zicht op maatschappelijke ontwikkelingen en draagt bij aan het bieden van beter inzicht in de maatschappelijke effecten van beleid. Niet alleen voor beleidsmakers en volksvertegenwoordigers, maar ook voor professionals en burgers.

Daarom wezen wij in ons Verantwoordingsonderzoek over 2014 met betrekking tot de decentralisaties in het sociaal domein op het belang van «gemeenschappelijke taal»; dit om de resultaten van gemeenten onderling te kunnen vergelijken en om te kunnen leren over wat werkt en wat niet. Hiervoor is het nodig dat indicatoren voor zowel uitgaven als resultaten in samenhang worden gestandaardiseerd.⁶ Iets soortgelijks kwamen wij tegen in ons onderzoek *Compensatie van schade aan natuurgebieden*: wij constateerden dat het niet goed mogelijk was om voor Nederland een totaalbeeld te vormen van hoe de bescherming van natuurgebieden die van nationaal of Europees belang zijn, in de praktijk functioneert. De beschikbare informatie van de voor de uitvoering verantwoordelijke provincies was onderling niet goed vergelijkbaar en

³ Algemene Rekenkamer (2016), *Kosten en opbrengsten van saldoverbeterende maatregelen 2011–2016*. Kamerstuk 34 550, nr. 30. Den Haag: SDU.

⁴ Tweede Kamer (2016). *Parlementair onderzoek Breed welvaartsbegrip; Rapport*. Kamerstuk 34 298, nr. 3. Den Haag: SDU.

⁵ Financiën (2016). *Van saldosturing naar stabilisatie – Vijftiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*. Kamerstuk 34 300, nr. 74. Den Haag: SDU.

⁶ Algemene Rekenkamer (2015), *Staat van de rijksverantwoording 2014*. Kamerstuk 34 200, nr. 2. Den Haag: SDU.

uitwisselbaar.⁷ Een ander voorbeeld is ons onderzoek naar de handhaving van Europese regels voor afvaltransport. Hieruit bleek onder andere dat de betrokken partijen (o.a. Inspectie Leefomgeving en Transport, Douane, en Agentschap NL) slechts beperkt zicht hadden op het effect van hun afzonderlijke handhavingsactiviteiten en op het effect van het geheel aan handhavingsactiviteiten. Dit kwam mede door beperkingen in registratiesystemen, die bovendien niet goed op elkaar aansloten.⁸ Wij vinden dat de rijksoverheid – om te kunnen leren van de uitwerking van haar beleid – meer werk kan maken van de harmonisatie van informatie. Dit vergroot de transparantie voor volksvertegenwoordigers – bij wie het budgetrecht ligt –, professionals en burgers.

De wens tot vergelijkbaarheid van financiële begrotings- en realisatiegegevens in internationaal (lees: Europees) perspectief speelt ook mee in overwegingen om de huidige verslaggeving van het Rijk die gebaseerd is op het verplichtingen-kasstelsel eventueel aan te vullen met elementen uit een baten-lastenselsel. Op dit moment onderzoekt een adviescommissie in opdracht van de Minister van Financiën en de president van de Algemene Rekenkamer de voor- en nadelen van een rijksbrede toevoeging van een baten-lastenboekhouding aan de huidige verplichtingen-kasboekhouding.

Tot slot

De door de commissie Breed welvaartsbegrip voorgestelde Monitor Brede Welvaart zal een breed scala aan gestandaardiseerde indicatoren bevatten die tezamen een algemeen beeld geven van de brede welvaart in Nederland. Wij merken op dat overheidsinterventies veelal invloed op de welvaart hebben, denk aan inkomen, milieu, veiligheid, infrastructuur, onderwijs, gezondheid. De gestandaardiseerde gegevens in de monitor bieden daarom wat ons betreft veel kansen voor toekomstige beleidsevaluaties en het verrijken van de jaarlijkse verantwoording, waarin nadrukkelijker de link met maatschappelijke effecten aan bod kan komen. Wij denken dat dit inzicht biedt op een wijze die de democratie versterkt.

Wij vragen hierbij aandacht voor de relatie van het Breed welvaartsbegrip met de Sustainable Development Goals van de Verenigde Naties. Onlangs heeft het CBS een eerste rapportage opgesteld over de stand van zaken ten aanzien van de Sustainable Development Goals.⁹ In deze rapportage heeft het CBS aangegeven dat voor verschillende doelen nog (nationale) doelstellingen en beleidsindicatoren moeten worden ontwikkeld, voordat er een integraal inzicht ontstaat in de realisatie van de Sustainable Development Goals.

Wij nodigen de Tweede Kamer uit om met het (nieuwe) kabinet te bespreken of thema's uit de Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals als onderdeel van de jaarlijkse verantwoording kunnen worden opgenomen in het Financieel Jaarverslag Rijk. Dit verrijkt de verantwoording, vergroot het inzicht in het effect van de inzet van publieke middelen en kan daarmee het parlementaire debat over de maatschappelijke effecten van kabinetsbeleid ondersteunen.

⁷ Algemene Rekenkamer (2014), *Compensatie van schade aan natuurgebieden*. Kamerstuk 31 074, nr. 6. Den Haag: SDU.

⁸ Algemene Rekenkamer (2012), *Handhaving Europese regels voor afvaltransport*. Kamerstuk 33 418, nr. 2. Den Haag: SDU.

⁹ CBS (2016), *Meten van SDGs: een eerste beeld voor Nederland*. Den Haag: eigen beheer.

Graag zijn wij bereid met uw Kamer in gesprek te gaan over de vraag hoe wij kunnen bijdragen aan het verschaffen van meer inzicht in de effecten van beleid, ook in relatie tot de Monitor Brede Welvaart.

Een afschrift van deze brief sturen wij aan de Minister van Economische Zaken en aan de Minister van Financiën.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

dr. E.M.A. (Ellen) van Schoten RA,
secretaris