Bijlage bij brief over Focusonderwerp en kwaliteit beleidsdoorlichtingen

De bijlage bestaat uit twee delen. In deel A vindt u de evaluatie van de opzet en vraagstelling van beleidsdoorlichtingen 2014-2016. In deel B vindt u de bespreking van het inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid die beleidsdoorlichtingen gepland voor 2014 en 2015 geven.

Deel A. Evaluatie opzet en vraagstelling beleidsdoorlichtingen 2014-2016

Aanleiding voor deze evaluatie
In het algemeen overleg van 14 oktober 2015 over Verantwoord begroten heeft de minister van Financiën toegezegd dat hij de vraagstelling en onderzoeksopzetten van de beleidsdoorlichting zal evalueren: "In 2016 toetsen wij de plannen van aanpak voor de beleidsdoorlichtingen. […] Wij zullen de Kamer daarvan op de hoogte houden. Nogmaals, ik hoop zeer op een actieve Kamer op dit punt.".[1] Op Prinsjesdag 2016 zijn voor de derde maal deze opzetten aan de Tweede Kamer verstuurd. Met 63 van deze onderzoeksopzetten is het aantal voldoende groot om het proces en de inhoud te evalueren.

Reconstructie van het proces voor het toezenden van de vraagstelling en onderzoeksopzet
Tijdens de financiële beschouwingen van 2014 steunde de Tweede Kamer zeer ruim een motie van het Kamerlid Harbers.[2] De Kamer constateerde dat zij alleen achteraf bij beleidsdoorlichtingen betrokken was, en dat de verantwoording van belastinggeld zo belangrijk is dat de Kamer ook vooraf over een beleidsdoorlichting geïnformeerd wil worden. Dit om de mogelijkheid te krijgen om invloed uit te oefenen op de opzet en vraagstelling van de beleidsdoorlichting.[3] Op 19 november 2014 zegde de minister van Financiën toe dat hij de motie zal uitvoeren. In de toelichting op deze motie schreef de minister dat van een onderzoeksopzet verwacht mag worden dat deze ingaat op de onderdelen van de beleidsdoorlichting die worden doorgelicht (artikel 3.2 RPE), hoe aan de algemene kwaliteitseisen (artikel 2 RPE) wordt voldaan en hoe de onafhankelijkheid van het onderzoek zal worden gewaarborgd door het betrekken van een onafhankelijke deskundige (artikel 3.4 RPE).[4] Sindsdien zijn in drie ronden deze onderzoeksopzet en vraagstelling aan de Kamer aangeboden.

Bij de eerste ronde brieven met onderzoeksopzetten en vraagstelling waren er nog geen uitgewerkte eisen gespecificeerd waaraan de brieven moesten voldoen. Op 24 april 2015 spreekt de vaste commissie Rijksuitgaven haar waardering uit voor de wijze waarop de Tweede Kamer nu ook 'aan de voorkant' van de beleidsdoorlichtingen systematisch wordt geïnformeerd en de kans krijgt daar op te reageren. Wel concludeert zij dat de in de eerste ronde toegezonden brieven sterk verschillen, en dat in de meeste brieven naar het idee van de Kamer nog essentiële elementen missen op het gebied van tijdigheid, volledigheid en de kwaliteit om de beleidsdoorlichting uit te voeren. De commissie meent dat dit te bereiken is wanneer in de opzet en vraagstelling aandacht wordt besteedt aan:

- Een beleidsreconstructie waarin duidelijk gemaakt wordt wat de begrotings- en beleidsdoelen zijn, de te evalueren periode is en hoe in deze periode met veranderingen in het beleid is omgegaan.
- Een overzicht van de evaluaties waaruit de synthese van de beleidsdoorlichting zal worden gemaakt. Van de evaluaties in het overzicht wordt aangegeven of zij ingaan op doeltreffendheid en doelmatigheid van het geëvalueerde beleid. Van hiaten dient te worden aangegeven hoe hier mee wordt omgegaan.
- Een verantwoording van de timing van de doorlichting in de beleidscyclus met een doorkijk hoe de geleerde lessen verwerkt en met de Kamer gewisseld zullen worden.

[1] Kamerstuk II 2015/16, 31 865, nr. 75. Verslag van een algemeen overleg over verbetering verantwoording en begroting.
[2] Met steun van VVD, CDA, PvdA, CU, D66 en SGP.
[3] Kamerstuk II 2014/15, 34 000, nr. 36. Motie van het lid Harbers c.s. over beleidsdoorlichtingen.
[4] Kamerstuk II 2014/15, 34 000, nr. 52. Brief van de minister van Financiën over uitwerking motie Harbers c.s. over beleidsdoorlichtingen (19 november 2014).

- Welke instantie de doorlichting uitvoert en wie er als stuurgroep of klankbordgroep bij betrokken zijn.
- Wie de onafhankelijke deskundige is.
- Hoe de 20%-besparingsvariant vorm krijgt en van welk referentiebudget wordt uitgegaan.[5]

Op 19 mei 2015 nam de minister van Financiën de suggesties van de vaste commissie voor Rijksuitgaven over. Alle door de commissie genoemde aandachtspunten zijn een verduidelijking van artikel 3.2 RPE. De onderzoeksopzetten en vraagstellingen zullen hieraan voortaan voldoen. Aan de eisen voegde hij toe dat de Tweede Kamer jaarlijks uiterlijk op Prinsjesdag de opzet en vraagstelling voor het komende jaar krijgt toegezonden.[6] In het algemeen overleg van 14 oktober 2015 toont de Kamer zich tevreden over de in de tweede ronde opgestuurde opzetten.[7]

De eisen die de minister van Financiën stelt aan de onderzoeksopzetten zijn:
- De algemene kwaliteitseisen (artikel 2.1 RPE)
    a. Het onderzoek maakt duidelijk welk beleid wordt onderzocht en wat de doelstellingen van dat beleid zijn;
    b. Het onderzoek beoogt de vraag te beantwoorden in hoeverre het beleid, alsmede de daarmee samenhangende uitgaven, doeltreffend of doelmatig is;
    c. De conclusies van het onderzoek worden onderbouwd door onderliggende bevindingen;
    d. De in het onderzoek gebruikte onderzoeksmethode is valide en betrouwbaar, het rapport geeft inzicht in de gebruikte evaluatiemethode en in de mogelijkheden en onmogelijkheden om de doeltreffendheid en/of de doelmatigheid van het betreffende beleid vast te stellen.
- De minimumonderdelen van de beleidsdoorlichting waarop wordt doorgelicht (artikel 3.2 RPE)
    a. Een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein;
    b. De gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen;
    c. Een beschrijving van het beleidsterrein en de onderbouwing van de daarmee gemoeide uitgaven;
    d. Een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid en een onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering;
    e. De effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang, en – indien relevant – de effecten van het beleid op economische groei en regeldruk;
    f. Een beschouwing over de maatregelen die genomen kunnen worden ter verdere verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid;
    g. Een beschrijving van beleidsopties indien er significant minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn. Het referentiebudget voor de 20%-besparingsvariant is de meerjarige budgettaire reeks uit de ontwerpbegroting.
- De onafhankelijkheid van het onderzoek (artikel 2.2 t/m 2.4 en 3.4 RPE).[8]
    a. De beoogde onafhankelijke deskundige(n).
    b. Een omschrijving van hoe de onafhankelijke deskundige bij de uitvoering van de beleidsdoorlichting wordt betrokken.

Opzet en omvang evaluatie
Deze evaluatie omvat alle brieven met onderzoeksopzet en vraagstelling die aan de Tweede Kamer zijn gestuurd. In totaal zijn er 63 onderzoeksopzetten verstuurd in 2014, 2015 en 2016. In 2014 waren dit er 23, in 2015 eveneens 23 en in 2016 17. Het aantal ligt in 2016 iets lager doordat de departementen extra aandacht hebben besteed aan het belang van voldoende onderliggende evaluaties en een logische timing in de beleidscyclus. Hierdoor zijn, ruim binnen de 5-7 jaarsgrens

[5] Brief van de Vaste commissie Rijksuitgaven aan de minister van Financiën over de kabinetsreactie 'opzet en vraagstelling beleidsdoorlichtingen (24 april 2015).
[6] Kamerstuk II 2014/15, 34 000, nr. 59. Brief van de minister van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer met de reactie over de opzet en vraagstelling van de beleidsdoorlichtingen (27 mei 2015).
[7] Kamerstuk II 2015/16, 31 865, nr. 75. Verslag van een algemeen overleg over verbetering verantwoording en begroting.
[8] Kamerstuk II 2014/15, 34 000, nr. 52. Brief van de minister van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer over invulling motie Harbers c.s. over beleidsdoorlichtingen (19 november 2014).

uit de RPE, enkele doorlichtingen verplaatst naar een later tijdstip waardoor betere uitspraken over doelmatigheid gedaan kunnen worden en er een betere aansluiting in de beleidscyclus is.

Tabel A1. Aantal brieven met onderzoeksopzet en vraagstelling

	2014	2015	2016	Totaal
Aantal onderzoeksopzetten en vraagstelling die aan de Tweede Kamer zijn aangeboden	23	23	17	63

Voor de 63 onderzoeksopzetten is nagegaan in hoeverre zij aan de algemene kwaliteitseisen (artikel 2.1 RPE) hebben voldaan en of de onderzoeksopzetten de minimumonderdelen (artikel 3.2 RPE) en de verplichtingen over de onafhankelijkheid uit de RPE hebben voldaan (artikel 3.4 RPE). De bespreking van de uitkomsten van de evaluatie zijn, met medeneming van de opmerkingen van de commissie Rijksuitgaven, geclusterd tot 7 evaluatiepunten die logisch voortvloeien uit de eisen. Daarnaast is gekeken naar de tijdigheid van de versturing van de onderzoeksopzetten en de wijze waarop de Tweede Kamer de opzet en vraagstelling heeft behandeld. Let wel: bij de eerste ronde waren er nog geen duidelijke eisen geformuleerd waaraan de opzet en vraagstelling diende te voldoen. Voor de volledigheid nemen we deze wel mee in de analyse.

De uitkomsten van de evaluatie van de gestelde eisen

1. *Tijdigheid van verzending*

In 2014 zijn alle onderzoeksopzetten voor Prinsjesdag aan de Kamer verstuurd. Zowel in 2015 als in 2016 zijn drie onderzoeksopzetten en vraagstelling na Prinsjesdag aan de Tweede Kamer verstuurd. Deze zijn altijd wel kort na die datum door de Kamer ontvangen.

2. *Afbakening van beleidsonderdelen, budget en periode*

In de opvolgende rondes is de afbakening van de beleidsdoorlichting sterk verbeterd. In 2014 werd in net iets meer dan de helft van de onderzoeksopzetten toegelicht welke beleidsonderdelen zouden worden doorgelicht. In dat jaar gingen slechts twee doorlichtingen in op het door te lichten budget. In 2016 gaf nog maar één beleidsdoorlichting geen inzicht in op de afbakening van het door te lichten budget en het onderliggende beleid. Alle onderzoeksopzetten gingen in op de door te lichten periode.

Tabel A2. Afbakening van de beleidsdoorlichting

	2014	2015	2016
Door te lichten beleidonderdelen zijn goed afgebakend	12	9	16
Er wordt goed inzicht gegeven in het door te lichten budget	2	8	16
Het is duidelijk dat de gehele periode wordt doorgelicht	17	18	17
Totaal	23	23	17

3. *Inzicht en dekkendheid van de onderliggende evaluaties voor synthese*

Een beleidsdoorlichting is een synthese-onderzoek dat een afweging maakt van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid op basis van bestaande evaluaties. Om die reden bepleitte de Kamer dat een overzicht van de te gebruiken evaluaties onderdeel uitmaakt van de opzet en dat bij hiaten dient te worden aangegeven hoe hier mee wordt omgegaan.
Het inzicht in de te gebruiken evaluaties is in drie jaar toegenomen. Bevatte in 2014 slechts twee opzetten een inventarisatie van de te gebruiken evaluaties, in 2016 was dit aantal gestegen tot zeven van de zeventien opzetten. Of dit overzicht dekkend is en hoe wordt omgegaan met gaten in de evaluaties wordt in minder dan de helft van de opzetten uit 2016 verantwoord. Van de 6 opzetten die hier op in gaan, wordt bij twee opzetten aangegeven dat de evaluaties dekkend zijn voor alle onderdelen.

Tabel A3. Inzicht en dekking van de evaluaties

	2014	2015	2016
Inventarisatie van te gebruiken evaluaties zijn opgenomen	2	9	7
Er wordt inzicht gegeven in de mate waarin de evaluaties dekkend zijn voor alle onderdelen van de doorlichting	4	11	6
Totaal	23	23	17

4. Onderzoeksmethode, beleidstheorie en beleidsreconstructie

In de beoordeling van de eerste ronde onderzoeksopzetten merkte de Kamer op dat inzicht in de beleidsreconstructie noodzakelijk is voor de vaststelling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid. In 2015 is het aantal onderzoeksopzetten dat hier aandacht aan besteed sterk toegenomen tot bijna 40%, maar deze stijging zette zich in het derde jaar niet voort.
Ook inzicht in de fasen van het onderzoek en de te gebruiken onderzoeksmethoden helpen bij het beoordelen of de beleidsdoorlichting ingaat op de voor de Kamer belangrijke informatie. In 2015 ging tweederde van alle onderzoeksopzetten hier op in. Daarnaast werd in vijf doorlichtingen vooraf duidelijk inzicht gegeven of er, meestal door de aard van het beleid, belemmeringen te verwachten waren over het doen van valide uitspraken over het beleid. In 2016 nam dit inzicht in de onderzoeksmethode af. Iets meer dan de helft van de onderzoeksopzetten ging nog in op de fasen en onderzoeksmethode. Slechts 1 doorlichting gaf een uitleg over belemmeringen bij het doen van valide uitspraken.

Tabel A4. Onderzoeksmethode

	2014	2015	2016
Onderzoeksopzetten die beleidstheorie/ beleidsreconstructie bevatten of uitleggen hoe dit wordt geschreven	2	9	6
Onderzoeksopzetten die (enigszins) de fasen en methode van het onderzoek schetsen	7	15	9
Onderzoeksopzetten die ingaan op verwachte problemen om valide uitspraken over resultaten beleid te krijgen	3	5	1
Totaal	23	23	17

5. Planning

In 2014 bevatten 7 van de 23 opzetten een uitgebreide planning. Dit betekent dat deze opzetten verder gaan dan de belofte dat de Kamer voor het einde van het aangekondigde jaar de beleidsdoorlichting aan de Kamer wordt aangeboden. In 2015 waren dit 3 van de 23 opzetten en in 2016 2 van de 17 opzetten.

6. De invulling van beleidsopties bij significant minder middelen

Op voorspraak van de Tweede Kamer zijn aan de RPE in 2014 twee bepalingen toegevoegd die meer inzicht geven in de maatregelen die genomen kunnen worden ter verdere verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid en een beschrijving van beleidsopties indien er significant minder middelen (-20%) beschikbaar zijn. In 2016 gingen alle opzetten in op de besparingsvariant. Hierbij werd steeds beter inzicht gegeven in het budget waarover deze maatregelen worden gemaakt. In 2015 en 2016 ging telkens één opzet ook in op de opties waaraan kan worden gedacht.

Tabel A5. Invulling van de -20% besparingsvarianten en verhoging doeltreffendheid

	2014	2015	2016
-20% besparingsvarianten worden gemaakt	7	9	17
Voorgenomen -20% maatregelen worden beschreven	0	1	1
Totaal	23	23	17

7. Rol van de onafhankelijke deskundige

Het inzicht in de benadering en de rol van de onafhankelijke deskundige in de onderzoeksopzetten is de afgelopen drie jaar verbeterd. Meer dan 80% van opzetten heeft in de laatste ronde aandacht besteed aan het benaderen en de rol van onafhankelijke deskundigen. In 3 doorlichtingen was dit niet het geval. In zes opzetten in 2016 werd de deskundige met naam en deskundigheid genoemd.

Tabel A6. Betrekken van onafhankelijke deskundige bij de beleidsdoorlichting

	2014	2015	2016
Naam, of instantie van onafhankelijke deskundige genoemd	10	6	6
Belofte dat er een onafhankelijke deskundige benaderd wordt	8	7	7
Totaal	23	23	17

8. Behandeling door de Tweede Kamer

In 2014 hebben alle Kamercommissies gereageerd op alle toegezonden opzetten en vraagstellingen.[9] Van de vijf commissies die brieven behandeld hebben, hebben alle vijf de commissies per brief gereageerd en zo nodig aanvullende vragen gesteld. Eenmaal is het antwoord bij een wetgevingsoverleg betrokken, eenmaal als input gebruikt voor een schriftelijke vragenronde en eenmaal ter kennisgeving aangenomen.

In januari 2016 heeft de commissie Financiën aan het presidium aangeraden om twee rapporteurs per commissie aan te wijzen, één vanuit de coalitie en één vanuit de oppositie, die namens de commissie de kwaliteit van de verantwoordingsstukken, waaronder nadrukkelijk ook de beleidsdoorlichtingen, onderzoeken.[10] De commissie Financiën heeft zich voor 2016 als doelstelling gesteld de behandeling van beleidsdoorlichtingen door de Kamer te blijven monitoren en neemt zich voor het instrument beleidsdoorlichting jaarlijks te evalueren.[11]

[9] Kamerstuk II 2015/16, 31 865 nr. 71. Bijlage: Procesevaluatie begrotingscyclus 2014 en beleidsdoorlichtingen, p. 10, 11.
[10] Kamerstuk II 2015/16, 31 428, nr. 9, bijlage (p. 2 en 3).
[11] Kamerstuk II 2016/17, 31 597 nr. 11. Werkprogramma van de commissie voor Rijksuitaven, p. 4.

Deel B. Inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid beleidsdoorlichtingen 2014-2015

De Tweede Kamer heeft "focus op beleidstoetsing" benoemd als overkoepelend focusonderwerp voor de verantwoording over het jaar 2016. De kamer vraagt onder meer naar inzicht in de inhoudelijke kwaliteit van beleidsdoorlichtingen: "[zijn] de beoogde doelen van een beleidsterrein op effectieve wijze bereikt". Om deze vraag te beantwoorden is onderzocht welke conclusies in de beleidsdoorlichtingen worden getrokken over het inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid. Hiervoor hebben we alle beleidsdoorlichtingen bekeken die gepland stonden voor 2014 en 2015 en de kamer inmiddels bereikt hebben (21 oktober 2016). In totaal gaat het om 45 doorlichtingen. Tabel B.1 biedt een overzicht van deze doorlichtingen, onderverdeeld per departement.

Tabel B.1 Overzicht van de beleidsdoorlichtingen oorspronkelijk gepland voor 2014 en 2015

	Departement	Titel
1	BHOS	Vrouwenrechten en gendergelijkheid
2	BHOS	Hernieuwbare energie
3	BHOS	Humanitaire hulp
4	BZ	Mensenrechtenbeleid
5	BZ	Internationaal cultuurbeleid
6	BZ	Internationale rechtsorde
7	BZK	Regeldruk, informatiebeleid en e-overheid
8	BZK	Betrouwbare GBA en reis- en identiteitsdocumenten
9	DEF	Flexibel personeelsbeleid
10	DEF	Wijziging samenstelling Koninklijke marine
11	EZ	Goed functionerende economie en markten
12	EZ	Bedrijvenbeleid
13	EZ	Natuur en regio
14	EZ	IBO agro-, visserij- en voedselketens[a]
15	FIN	Exportkredietgarantie
16	FIN	Schatkistbankieren
17	FIN	Het genereren van inkomsten voor financiering overheidsbeleid
18	FIN	Risicomanagement staatsschuld
19	FIN	Internationale financiële betrekkingen
20	IenM	Waterkwaliteit
21	IenM	Geluid
22	IenM	Waterkwantiteit
23	IenM	Ruimtelijke ontwikkeling
24	IenM	Openbaar vervoer en brede doeluitkering
25	OCW	Cultuur
26	OCW	Prestaties leerlingen omhoog
27	OCW	Scholen en instellingen met een ambitieus leerklimaat
28	OCW	Mediabeleid
29	OCW	Emancipatie
30	SZW	Arbeidsongeschiktheid
31	SZW	Kinderopvang
32	SZW	Uitvoeringskosten
33	VenJ	Veiligheid en criminaliteitsbestrijding
34	VenJ	Ruimtelijke ontwikkeling
35	VenJ	Rechtspraak
36	VenJ	Rechtsbijstand: adequate toegang tot het rechtsbestel, onderdeel gesubsidieerde rechtsbijstand
37	VWS	Ziektepreventie
38	VWS	Versterking positie patiënt
39	VWS	Werking van het stelsel
40	VWS	Laagdrempelige ondersteuning bij opvoeden en opgroeien
41	WenR	Woningmarkt

42	WenR	Kwaliteit rijksdienst
43	WenR	Woonomgeving en bouw. Energiebesparing, deel 1
44	WenR	Woonomgeving en bouw. Energiebesparing, deel 2
45	WenR	Woonomgeving en bouw. Kwaliteit woonomgeving

Noot a: de beleidsdoorlichting naar dit artikel is onderdeel van het IBO

Op basis van de conclusies die in de beleidsdoorlichtingen worden getrokken, kunnen we vaststellen dat 12 doorlichtingen concluderen dat het beleid doeltreffend is geweest of dat dit aannemelijk is. In 11 doorlichtingen is de conclusie dat het beleid gedeeltelijk doeltreffend is geweest. In geen enkele doorlichting is geconcludeerd dat het beleid niet doeltreffend is geweest. In een zeer groot deel van de gevallen (22) is de conclusie dat doeltreffendheid niet is vast te stellen of worden er geen conclusies geformuleerd over de doeltreffendheid.

Tabel B.2 – Mate van inzicht in doeltreffendheid van het beleid

	Aantal beleidsdoorlichtingen
Beleid is doeltreffend geweest	5
Aannemelijk dat beleid doeltreffend is geweest	7
Beleid is gedeeltelijk doeltreffend geweest	11
Beleid is niet doeltreffend geweest	0
Doeltreffendheid is niet vast te stellen	21
Conclusies over doeltreffendheid ontbreken	1
Totaal	45

Ook bij het inzicht in doelmatigheid zien we dat in een groot deel van de beleidsdoorlichtingen wordt geconcludeerd dat de doelmatigheid niet is vast te stellen of worden er geen conclusies over de doelmatigheid getrokken (30). In 6 van de doorlichtingen is de conclusie dat het beleid gedeeltelijk doelmatig is geweest. Slechts in een beperkt aantal gevallen is de conclusie dat het beleid doelmatig is geweest of dat dit aannemelijk is (8).

Tabel B.3 – Mate van inzicht in doelmatigheid van het beleid

	Aantal beleidsdoorlichtingen
Beleid is doelmatig geweest	3
Aannemelijk dat beleid doelmatig is geweest	5
Beleid is gedeeltelijk doelmatig geweest	6
Beleid is niet doelmatig geweest	1
Doelmatigheid is niet vast te stellen	26
Conclusies over doelmatigheid ontbreken	4
Totaal	45