

Beleidsdoorlichtingen belicht



Amsterdam, december 2018
In opdracht van het Ministerie van Financiën

Beleidsdoorlichtingen belicht

Carl Koopmans
Bert Hof
Nard Koeman
Lennart Kroon
Ward Rougoor
Bas ter Weel
Joost Witteman

m.m.v.
Leonie Ernst
Valentijn van Spijker



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2018-110

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2019 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl

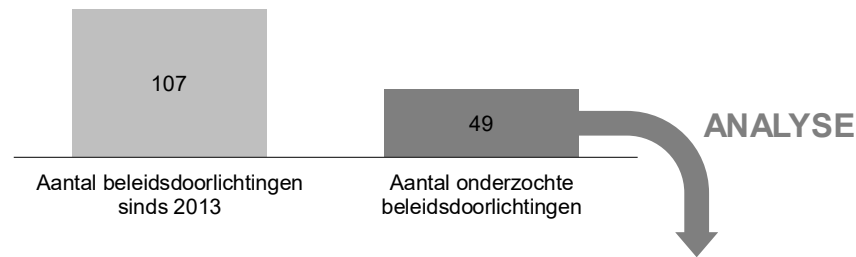
Beleidsdoorlichtingen belicht

Inzicht in Kwaliteit

Deze operatie heeft als doel dat meer kennis ontstaat over de impact van beleid

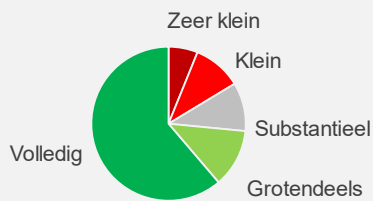


Steekproef nader onderzocht

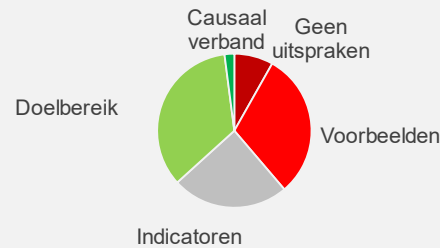


INZICHTEN IN BELEIDSDOORLICHTINGEN

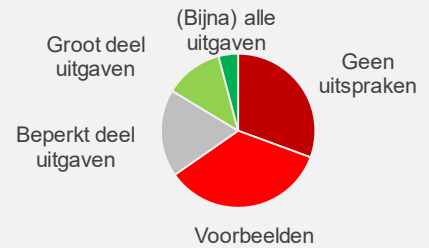
Scope van de beleidsdoorlichting



Conclusies over doeltreffendheid

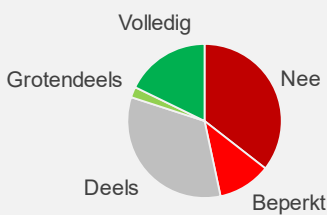


Conclusies over doelmatigheid

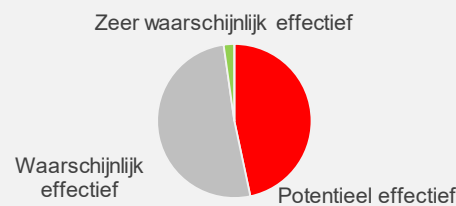


KWALITEIT ONDERBOUWING

Onderliggende evaluaties beschikbaar



Niveau onderbouwing op de effectladder



SEO oordeel kwaliteit onderbouwing, rekening houdend met de mogelijkheden



Oorzaken

Op basis van analyse en interviews



Beleidsdoorlichtingen onvoldoende gefundeerd



Ministeries worstelen met beleidsdoorlichtingen



Spanning tussen doelen (leren vs verantwoord)en



De RPE-vragen roepen weerstand op

Samenvatting

Beleidsdoorlichtingen werken niet zoals ze zijn bedoeld. De doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid komen niet goed in beeld. De belangrijkste oorzaak is dat beleidsdoorlichtingen meestal niet gebaseerd zijn op goede onderliggende evaluaties van beleidsmaatregelen.

Achtergrond en onderzoeksvragen

De operatie Inzicht in Kwaliteit heeft als doel dat meer kennis ontstaat over de impact van beleid. Vrij breed bestaat het gevoel dat er onvoldoende inzicht is in deze impact. Dat geldt ook voor de inzichten die voortkomen uit beleidsdoorlichtingen. Een beleidsdoorlichting is een onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid op een ‘artikel’ van de rijksbegroting.

Bij de operatie Inzicht in Kwaliteit bestaat behoefte aan een evaluatie van beleidsdoorlichtingen. Het ministerie van Financiën heeft SEO Economisch Onderzoek verzocht deze evaluatie uit te voeren.

Aanpak

Het onderzoek is gebaseerd op een analyse van beleidsdoorlichtingen, interviews en literatuurstudie. Een steekproef van 49 beleidsdoorlichtingen is nader onderzocht. Daarbij is systematisch geanalyseerd in hoeverre het instrument de rijksuitgaven afdekt, welke inzichten dit oplevert, wat de kwaliteit van deze inzichten is en hoe de resultaten zijn gebruikt. Om de kwaliteit van de conclusies van beleidsdoorlichtingen goed in beeld te krijgen, beoordelen we ook de onderbouwing daarvan.

Analyse van beleidsdoorlichtingen

Afdekking van uitgaven en beleid

Het grootste deel van de artikelen op de rijksbegroting wordt afgedekt door beleidsdoorlichtingen. Bij twintig begrotingsartikelen waar dat niet het geval is, gaat het in twee derde van de gevallen om nieuwe artikelen of om verschuivingen van beleid tussen artikelen. De meeste beleidsdoorlichtingen dekken het gevoerde beleid op het artikel grotendeels af, maar er zijn ook beleidsdoorlichtingen met een beperkte scope.

Inzichten volgens de beleidsdoorlichtingen

61 procent van de beleidsdoorlichtingen doet uitspraken over de doeltreffendheid van een substantieel deel van de onderzochte uitgaven. 24 procent van de beleidsdoorlichtingen zegt dat er een causaal verband is tussen beleid en uitkomsten. De andere beleidsdoorlichtingen trekken conclusies over doeltreffendheid op basis van voorbeelden, ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan of het bereiken van beleidsdoelen. Ze geven vaak aan dat causale verbanden moeilijk vast te stellen zijn, omdat de resultaten van beleid mede worden bepaald door externe factoren.

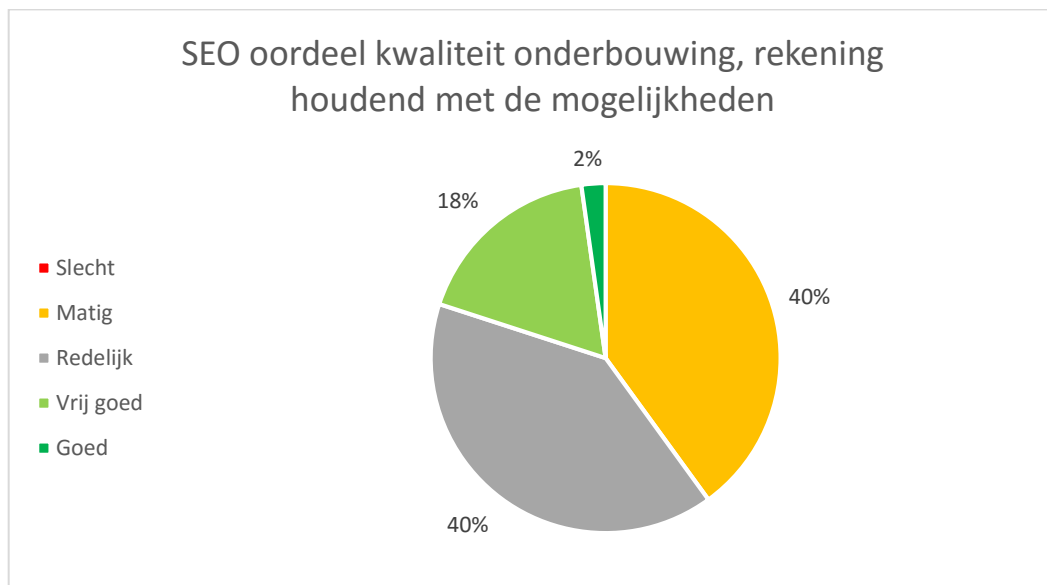
Over doelmatigheid van beleid zijn volgens 66 procent van de beleidsdoorlichtingen geen conclusies mogelijk, of er worden slechts enkele voorbeelden genoemd. Regelmatig worden enkel uitgaven over de tijd gemonitord. Er zijn echter ook beleidsdoorlichtingen waarin wel conclusies worden getrokken over de doelmatigheid van uitgaven.

De meeste beleidsdoorlichtingen doen aanbevelingen om de doeltreffendheid en doelmatigheid te verbeteren. Aanbevelingen om te besparen op uitgaven komen echter slechts in tien procent van de beleidsdoorlichtingen voor.

Beoordeling onderbouwing

Het maximaal haalbare niveau van onderbouwing van doeltreffendheid wordt doorgaans niet bereikt. Dit is beoordeeld op basis van een ‘effectladder’ die vijf niveaus van onderbouwing onderscheidt. Het maximaal haalbare niveau is bij tachtig procent van de beleidsdoorlichtingen ingeschat op “zeer waarschijnlijk effectief”, het op één na hoogste niveau. De onderbouwing van conclusies over doeltreffendheid scoort in veertig procent van de beleidsdoorlichtingen een niveau lager dan het maximale niveau (beoordeeld als ‘redelijk’) en in nog eens veertig procent van de beleidsdoorlichtingen twee niveaus lager (“matig”) (zie Figuur S.1). De belangrijkste oorzaak is dat beleidsdoorlichtingen meestal niet gebaseerd zijn op goede onderliggende evaluaties van beleidsmaatregelen.

Figuur S.1 De onderbouwing van inzichten over doeltreffendheid in beleidsdoorlichtingen is meestal beoordeeld als matig of redelijk, rekening houdend met de mogelijkheden



Gebaseerd op een steekproef van beleidsdoorlichtingen
 Exclusief beleidsdoorlichtingen die geen uitspraak over doeltreffendheid doen
 Bron: SEO Economisch Onderzoek

Gebruik van de inzichten

Inzichten uit beleidsdoorlichtingen worden wel gebruikt om uitgaven te verantwoorden, maar niet zichtbaar om het beleid sterk aan te passen. In de aanbestedingsbrieven aan de Tweede Kamer wordt veelvuldig verwezen naar eerder ingezet beleid; veel minder vaak naar nieuw beleid. Sommige ministeries geven aan dat zij intern veel leren van beleidsdoorlichtingen. De Tweede Kamer stelt meestal wel vragen, maar verwijst in bijeenkomsten met bewindspersonen zelden naar een beleidsdoorlichting. Over 41 procent van de doorlichtingen worden door de Kamer geen vragen gesteld.

Mogelijke oorzaken van beperkt inzicht en beperkt zichtbaar gebruik

Interviews bevestigen over het algemeen de resultaten van de analyse en bieden aanvullende informatie over mogelijke oorzaken. Diverse geïnterviewden wijzen op de beperkte aansluiting

tussen de rationaliteit van beleidsdoorlichtingen en politieke afwegingen. De nadruk ligt bij beleidsdoorlichtingen op verantwoorden; daardoor wordt minder aandacht besteed aan leren. Diverse geïnterviewden geven aan dat het plichtmatige karakter van de beleidsdoorlichting dit versterkt. Zij stellen dat het voor beleidsambtenaren aantrekkelijker is om vooruit te kijken en plannen te ontwikkelen dan om terug te kijken. Om te *kunnen* leren is een scherpe blik vanuit het beleidsveld en niet vanuit het begrotingsartikel noodzakelijk en moet de kennisbasis op orde worden gebracht. Om te zorgen dat beleidsambtenaren *willen* leren zijn een veilige omgeving en steun van de ambtelijke leiding cruciaal

Inhoud

Samenvatting	i
1 Onderzoeksvragen	1
2 Aanpak van het onderzoek	3
3 Literatuur	7
4 Resultaten	11
4.1 Analyse van beleidsdoorlichtingen	11
4.2 Interviews	22
5 Conclusies	27
Literatuur	31
Bijlage A Input van ministeries en onderzoeksorganisaties	33
Bijlage B Onderzochte beleidsdoorlichtingen	35

1 Onderzoeksvragen

Het ministerie van Financiën heeft SEO Economisch Onderzoek gevraagd om het instrument beleidsdoorlichtingen te evalueren. Daarbij is van belang of de beleidsdoorlichtingen de uitgaven van het Rijk goed afdekken, welke inzichten ze opleveren, wat de onderbouwing van deze inzichten is en wat er met de inzichten wordt gedaan.

Achtergrond

De operatie Inzicht in Kwaliteit heeft als doel om te bevorderen dat meer kennis ontstaat over de impact van beleid. Dit moet de maatschappelijke toegevoegde waarde van publiek geld vergroten (Financiën, 2018). Een aangrijpingspunt voor het meten van maatschappelijke toegevoegde waarde is de evaluatie van beleid. Ministeries evalueren hun eigen beleid en maken hierbij gebruik van zowel interne als externe expertise (zoals het CPB en onderzoeksbureaus). Er zijn verschillende bredere evaluaties (op verschillende niveaus, departementaal en interdepartementaal). Tot slot controleert de Algemene Rekenkamer de inkomsten en uitgaven van het Rijk.

Vrij breed bestaat het gevoel dat er onvoldoende inzicht is in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Deze zorgen betreffen onder meer het instrument beleidsdoorlichtingen. Zo schrijft de Studiegroep Begrotingsruimte (2016): “Beleidsdoorlichtingen bieden goed inzicht in waar het overheidsgeld aan wordt uitgegeven. Inzicht in de effectiviteit en efficiëntie is echter beperkt.”. Beleidsdoorlichtingen zijn bedoeld voor verantwoord en leren, maar deze doelen worden mogelijk onvoldoende bereikt.

Box 1.1 Beleidsdoorlichtingen, beleidsevaluaties, doeltreffendheid en doelmatigheid worden gedefinieerd in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek¹

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2018, kortweg RPE (Financiën, 2018) geeft aan dat beleidsdoorlichtingen moeten worden uitgevoerd en op welke wijze dit moet gebeuren. De Regeling bevat onder andere de volgende definities:

- **Beleidsdoorlichting**: een syntheseonderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van een substantieel, samenhangend deel van het beleid, dat wordt gevoerd op grond van één of meer beleidsartikelen van de rijksbegroting;
- **Beleidsvaluatie**: een onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid;
- **Doeltreffendheid** van het beleid: de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd;
- **Doelmatigheid** van het beleid: de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd.

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Financiën (2018)

¹ De box geeft de definities weer volgens de meest recente versie van de RPE uit 2018. De meeste beleidsdoorlichtingen zijn uitgevoerd vóór het verschijnen van deze versie. In de voorgaande versie van 15 augustus 2014 was doelmatigheid minder scherp gedefinieerd, namelijk als “de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid”. Zie ook de discussie in Hof (2017).

Onderzoeksvragen

Een belangrijke eerste stap van de operatie Inzicht in Kwaliteit is een analyse van het bestaande evaluatiestelsel. Als onderdeel van de analyse heeft het ministerie van Financiën behoefte aan een evaluatie van het instrument beleidsdoorlichting. De onderzoeksvragen zijn:

1. In welke mate dekken de uitgevoerde beleidsdoorlichtingen alle artikelen (uitgavencategorieën) op de rijksbegroting af?
2. In welke mate bieden beleidsdoorlichtingen daadwerkelijk inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid?
3. In welke mate signaleren beleidsdoorlichtingen mogelijkheden voor verbetering van beleid in termen van hogere kwaliteit en besparingen?
4. In welke mate worden beleidsdoorlichtingen feitelijk gebruikt door ministeries voor verantwoording en leren?

Het ministerie van Financiën heeft SEO Economisch Onderzoek verzocht om deze vragen te beantwoorden.

In hoofdstuk 2 beschrijven we de aanpak die in het onderzoek is gevolgd. Hoofdstuk 3 bevat een korte schets van bestaande literatuur over beleidsdoorlichtingen. Hoofdstuk 4 beschrijft de resultaten van de analyse van beleidsdoorlichtingen. Hoofdstuk 5, ten slotte, bevat conclusies.

2 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is gebaseerd op analyse van beleidsdoorlichtingen, interviews en literatuuronderzoek. De informatie uit beleidsdoorlichtingen is systematisch verzameld, waarbij is geteld en geanalyseerd hoe vaak de beleidsdoorlichtingen voldoen aan de regels, wat de kwaliteit van de resultaten is en hoe de doorlichting is gebruikt. Interviews vormen een toets op deze informatie en bieden aanvullende inzichten in de werking van het instrument en de mate waarin deze gebruikt worden.

Literatuur

In het onderzoek is allereerst algemene literatuur over beleidsdoorlichtingen bestudeerd. Er zijn diverse eerdere evaluaties van het instrument verschenen. We vatten deze publicaties kort samen, met nadruk op de conclusies die worden getrokken over de werking van het instrument. Dit laat zien welke aspecten van beleidsdoorlichtingen in discussie zijn. Daarnaast biedt het de mogelijkheid om de conclusies van dit rapport te vergelijken met eerder gevonden resultaten.

Analyse van beleidsdoorlichtingen

De basis van dit onderzoek is een analyse van uitgevoerde beleidsdoorlichtingen in de periode 2011-2018. De rijksbegroting is ingedeeld in artikelen. Voor elk begrotingsartikel zijn de daarvoor uitgevoerde beleidsdoorlichtingen verzameld op www.rijksbegroting.nl. Er is een lijst gemaakt van beleidsartikelen met de bijbehorende beleidsdoorlichtingen. Per beleidsdoorlichting is een 'raster' (invultabel) gevuld waarin achtereenvolgens aan de orde komen: afdekking van beleidsartikelen, verkregen inzichten, kwaliteit van de inzichten en gebruik van de inzichten. Bij de evaluatie staat centraal in welke mate de beleidsdoorlichtingen voldoen aan de eisen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2018 en of de vragen in de RPE adequaat zijn beantwoord (zie Box 2.1).

Steekproef

Het aantal uitgevoerde beleidsdoorlichtingen is te groot om deze in het tijdsbestek van dit onderzoek allemaal diepgaand te kunnen bestuderen. Sinds 2011 zijn 132 beleidsdoorlichtingen uitgevoerd. De analyse van de *afdekking* van begrotingsartikelen is uitgevoerd op basis van al deze 132 doorlichtingen. De *inhoudelijke analyse* van beleidsdoorlichtingen is uitgevoerd op een steekproef uit de 107 sinds 2013 uitgevoerde beleidsdoorlichtingen. Voor deze beperking van het aantal doorlichtingen is gekozen omdat in 2013 de indeling van de rijksbegroting in begrotingsartikelen flink is aangepast.

De steekproef bevat 49 van de 107 sinds 2013 uitgevoerde beleidsdoorlichtingen.² Per ministerie zijn de twee begrotingsartikelen met de grootste uitgaven geselecteerd. Dit leverde 39 beleidsdoorlichtingen op. Bij ministeries met vijf of meer begrotingsartikelen is een aselechte steekproef van in totaal negen artikelen getrokken uit de overige artikelen. Dit leverde tien extra beleidsdoorlichtingen op.³ Alle beleidsdoorlichtingen van de gekozen artikelen zijn geanalyseerd, ook als er meerdere beleidsdoorlichtingen voor hetzelfde artikel zijn uitgevoerd. De begrotingsartikelen waarover deze beleidsdoorlichtingen gaan, dekken samen ruim veertig procent van de

² Aanvankelijk ging het om 51 beleidsdoorlichtingen; 2 daarvan (uit 2016) zijn uitgesteld, waardoor ze nog niet beschikbaar zijn.

³ Over één van de negen toegevoegde artikelen zijn twee beleidsdoorlichtingen uitgevoerd.

Rijksuitgaven in 2018 af. In welke mate de uitgaven op elk van de begrotingsartikelen in de steekproef (volledig) worden afgedekt door de uitgevoerde beleidsdoorlichtingen, onderzoeken we in hoofdstuk 4.

Box 2.1 De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) bevat 15 vragen

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsalternatieven zijn dan mogelijk?

Bron: Handreiking beleidsdoorlichtingen, www.rijksbegroting.nl, 11-12-2018.

Classificatie

De eigenschappen van de beleidsdoorlichtingen in de steekproef zijn geclassificeerd op een schaal van 1 tot en met 5, waarbij 1 staat voor ‘slecht’ en 5 voor ‘goed’. Een voorbeeld: een beleidsdoorlichting die alle uitgaven op het begrotingsartikel onderzoekt scoort op het criterium “afdekking uitgaven” een 5; een beleidsdoorlichting die slechts één van de vier doelen van een beleidsartikel meeneemt scoort een 2 (in de situatie dat er geen andere beleidsdoorlichtingen zijn die de andere drie doelen geheel of ten dele afdekken).

Effectladder

We beoordelen de kwaliteit van conclusies over doeltreffendheid door de onderbouwing daarvan te classificeren op basis van onderstaande effectladder (Tabel 2.1). De effectladder is opgesteld op basis van wetenschappelijke literatuur,⁴ ervaringen met de effectladder bij het ministerie van EZK en in de jeugdzorg, en de ervaring van SEO met doeltreffendheidsonderzoek. Als de

⁴ Maryland Scientific Methods Scale (Farrington et al., 2002); Commissie Theeuwes (2012). Zie ook de discussie over opgavegericht evalueren in Van der Steen et al. (2018).

doeltreffendheid van beleid kwalitatief is onderzocht, gaan we na wat de onderbouwing hiervan is en delen we dit ook in op de effectladder.

Doelmatigheid

In de beoordeling van de beleidsdoorlichtingen nemen we ook conclusies over doelmatigheid mee. Voor de doelmatigheid is in veel gevallen de verhouding tussen de effecten/doeltreffendheid van beleid en ingezette middelen van belang. De ‘stevigheid’ van het onderzoek naar doeltreffendheid kan dus sterk bepalend zijn voor de onderbouwing van conclusies over doelmatigheid. In sommige gevallen is het echter mogelijk om de doelmatigheid (efficiëntie) te meten zonder de effectiviteit afzonderlijk te onderzoeken, door het beleid op uitvoeringsniveau te analyseren (bijvoorbeeld door gebruik te maken van benchmarking). Een aanname daarbij is dat het beleid effectief is.

Gebruik door departementen en Tweede Kamer

Het feitelijke gebruik van uitkomsten van beleidsdoorlichtingen brengen we allereerst in kaart door de aanbiedingsbrief en/of kabinetsreactie bij de beleidsdoorlichting te analyseren, door na te gaan hoeveel Kamervragen er zijn gesteld, waarover die vragen gaan en of er daarna nog door de Tweede Kamer wordt verwezen naar de beleidsdoorlichting. Dit biedt een eerste beeld van het gebruik en de impact van een beleidsdoorlichting. Dit beeld is getoetst en aangevuld met interviews (zie hierna).

Controles

De ingevulde rasters zijn gecontroleerd en in overleg gecorrigeerd door een ander lid van het onderzoeksteam. Ook zijn de gemiddelde cijfers van de verschillende invullers onderling vergeleken. Waar verschillen optraden, is nagegaan wat de oorzaak was.

Tabel 2.1 De effectladder laat zien hoe ‘hard’ het in beleidsdoorlichtingen gebruikte onderzoek is

Niveau	Naam	Soorten onderzoek
5	Bewezen (in)effectief	Randomized Control Trials (RCTs) Natuurlijke experimenten State-of-the-art econometrie ^a
4	Zeer waarschijnlijk (in)effectief	Triangulatie: combinatie van beleidstheorie, empirisch onderzoek en alternatieve verklaringen.
3	Waarschijnlijk (in)effectief	Onderzoek van niveau 5 in soortgelijke situaties, bij voorkeur meta-analyses Tijdreeksanalyse zonder paneldata; cross-sectie analyse Aantonen doelrealisatie, trends of gedragsverandering
2	Potentieel (in)effectief	Expert judgement ^b Beleidstheorie opstellen Theoretische modellen Theoretische analyses Uitspraken over effectiviteit in enquêtes en interviews
1	Mogelijk (in)effectief	Beschrijving doel, doelgroep en interventie

a Het gaat hier om technieken die gebruik maken van regression discontinuity, difference-in-difference, instrumentele variabelen en propensity score matching om een causal verband in kaart te brengen tussen beleid en uitkomsten. Zie voor meer informatie het rapport “Durf te meten” van de Commissie Theeuwes (2012).

b Als het oordeel van experts gebaseerd is op onderzoek, kunnen hogere niveaus van toepassing zijn.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Interviews

De interviews dienen drie doelen:

1. De algemene conclusies die naar voren komen uit de analyse van het geheel van de rasters zijn met de interviews getoetst. Voor zover er verschillen zijn, is gevraagd naar verklaringen daarvoor;
2. Aan de interviews ontleen we informatie over aspecten die niet direct uit de beleidsdoorlichtingen zijn af te leiden, zoals de wijze waarop het instrument van beleidsdoorlichtingen binnen ministeries worden ervaren en gebruikt;
3. We vragen naar het beeld dat bestaat over nut en noodzaak van beleidsdoorlichtingen om beleid te verantwoorden en ervan te leren.

Er zijn elf interviews uitgevoerd. De geïnterviewden zijn directeuren Financieel-Economische Zaken van ministeries, twee directeuren-generaal, een raadsadviseur van het ministerie van Algemene Zaken, een lid van de Algemene Rekenkamer, de directeur van het Centraal Planbureau (CPB), de directeur van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) en andere evaluatiedeskundigen van diverse ministeries. Bijlage A bevat een lijst van de geïnterviewde personen.

3 Literatuur

De afgelopen jaren is in diverse onderzoeken gewezen op een suboptimale werking van beleidsdoorlichtingen. Ze geven volgens deze onderzoeken weinig zicht op doeltreffendheid en doelmatigheid. De nadruk ligt op het verantwoorden van beleid en het is moeilijk om van beleidsdoorlichtingen te leren omdat evaluaties van maatregelen veelal ontbreken.

Dit hoofdstuk bevat een beknopt overzicht van de literatuur over beleidsdoorlichtingen. Hierdoor wordt zichtbaar wat er al eerder bekend was over beleidsdoorlichtingen, waardoor we onze uitkomsten hiermee kunnen vergelijken. Achtereenvolgens komen onderzoeken van de Algemene Rekenkamer, de Tweede Kamer, de minister van Financiën, de Studiegroep Begrotingsruimte en van anderen aan de orde.

Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer (2012) constateerde dat slechts in de helft van de beleidsdoorlichtingen in de periode 2006-2010 de effectiviteit van het beleid is onderzocht. De minister van Financiën kondigt volgens dit rapport diverse verbeteringen aan. De Rekenkamer is overwegend positief over de stappen die de minister onderneemt, met één uitzondering: *“De minister heeft niet gereageerd op onze aanbeveling om vooraf te zorgen voor een dekkende evaluatieprogrammering. Wij signaleren hier een risico. Wanneer pas bij het opstellen van een beleidsdoorlichting blijkt dat de effectiviteit van het beleid in kwestie niet of onvoldoende is onderzocht, staat de Tweede Kamer met lege handen.”*

Volgens de Algemene Rekenkamer (2015) gaven beleidsdoorlichtingen in 2014 nog te weinig zicht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Dit is gebaseerd op onderzoek naar de kwaliteit van vijf beleidsdoorlichtingen. Bij drie van deze beleidsdoorlichtingen zijn de conclusies volgens de Algemene Rekenkamer sterker geformuleerd dan op basis van de onderbouwingen te verwachten was. Wel bieden beleidsdoorlichtingen volgens de Algemene Rekenkamer veel informatie over de uitgaven en geven ze een goed overzicht van de uitgevoerde beleidsmaatregelen. Op basis hiervan adviseerde de Algemene Rekenkamer de minister van Financiën om – naast de onafhankelijke deskundige – ‘de wetenschap’ een sterkere rol te geven bij beleidsdoorlichtingen. De minister gaf aan dat hij de onafhankelijk deskundige eerder bij beleidsdoorlichtingen wilde betrekken.

Tweede Kamer

Een evaluatie van beleidsdoorlichtingen door de Commissie voor de Rijksuitgaven (2011) van de Tweede Kamer leidde tot de volgende conclusies:

- *“Beleidsdoorlichtingen [bieden] in de meeste gevallen niet de informatie die ze zouden moeten bieden: het meten van de effectiviteit van beleid. Een groot aantal beleidsdoorlichtingen bevatten geen uitspraken over de mate waarin het effect tot stand is gekomen dankzij het beleid.”*
- De Commissie plaatst kanttekeningen bij de onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichtingen, waaronder vragen over de onafhankelijkheid van de ingeschakelde deskundigen.
- *“... ook de kabinetsreacties [laten] een gemêleerd beeld zien. In sommige gevallen onderschrijft de bewindspersoon de aanbevelingen van de beleidsdoorlichting en neemt hij/ zij de aanbevelingen van de beleidsdoorlichting over. Maar vaker roepen kabinetsreacties de vraag op wat er nu precies verbeterd gaat worden.”*

- *“De afgelopen twee jaar zijn de Kamervoorzitters bij een groot aantal aangeboden beleidsdoorlichtingen met de regering in debat gegaan door een schriftelijk overleg te houden, schriftelijke vragen te stellen of door de beleidsdoorlichting te betrekken bij een Algemeen Overleg [overleg van minister of staatssecretaris met een commissie van Tweede Kamerleden]. ... Hoewel sinds de invoering in 2006 van beleidsdoorlichtingen een groeiende aandacht voor dit relatief nieuwe instrument waarneembaar is, is het nog geen gemeengoed om beleidsdoorlichtingen standaard in een AO te behandelen.”*

De Vaste Commissie voor Financiën (2016) van de Tweede Kamer beoordeelde de kwaliteit van beleidsdoorlichtingen als ondermaats. Als oorzaken werden genoemd: *“onvolledigheid van de doorlichting, vaag geformuleerde doelstellingen, methodologische problemen om een uitspraak te kunnen doen over doelmatigheid/doeltreffendheid van het beleid, onvoldoende onderliggend onderzoeksmateriaal”*.

Minister van Financiën

De minister van Financiën (2016) stelde in een reactie op de Vaste Commissie voor Financiën (2016) dat meer dan de helft van de 44 in een evaluatie onderzochte beleidsdoorlichtingen in staat was om (in enige mate) uitspraken te doen over de doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Iets minder dan de helft was in staat om (in enige mate) uitspraken over doelmatigheid te doen. De minister wijst erop dat het soms niet mogelijk was om de causaliteit van effecten aan te tonen, en dat onderliggend evaluatiemateriaal soms ontbreekt om doeltreffendheid (op onderdelen van het begrotingsartikel) vast te stellen. Hij voegt toe dat ook als doeltreffendheid en doelmatigheid moeilijk vast te stellen zijn, een beleidsdoorlichting kan bijdragen aan het lerend vermogen van een departement.

De minister kondigde diverse maatregelen aan, mede op basis van het hieronder beschreven advies van de Studiegroep Begrotingsruimte (2016):

- Betrokkenheid van de onafhankelijke deskundige bij de opzet en vraagstelling van de beleidsdoorlichting;
- De opzet en vraagstelling eerder aan de Kamer sturen.
- Een uitgewerkte meerjarenplanning van de inzet van verschillende evaluatie-instrumenten;
- In het begin van beleidstrajecten vaststellen wat relevante evaluatievragen zijn en bepalen hoe de gegevens worden verzameld die nodig zijn om die vragen te beantwoorden;
- Bij wijze van experiment acht directeuren een beleidsdoorlichting van een ander departement laten begeleiden;
- Een nieuwe opleiding voor medewerkers die een beleidsdoorlichting moeten begeleiden.

Studiegroep Begrotingsruimte (2016)

In een ‘Beleidsdoorlichting Begrotingsbeleid’ constateert de vijftiende Studiegroep Begrotingsruimte (2016) dat beleidsdoorlichtingen onvoldoende inzicht opleveren over de kwaliteit van de uitgaven en mogelijkheden om die te verbeteren.⁵ Een belangrijke oorzaak is volgens de Studiegroep dat beleidsdoorlichtingen twee doelen nastreven: leren en verantwoorden. Voor het verantwoorden van uitgaven wordt het monitoren van beleid gedurende een bepaalde periode vaak als voldoende ervaren, terwijl voor het leren van beleid evaluaties moeten worden uitgevoerd. Deze evaluaties zijn niet populair omdat ze terugkijken op de afgelopen periode, terwijl beleid en politiek juist vooruit willen kijken. Departementen ervaren de beleidsdoorlichting daarom als een ‘moetje’ en zetten dikwijls geen structuur op om systematisch het gevoerde beleid te evalueren om te komen

⁵ Deze analyse is deels gebaseerd op Algemene Rekenkamer (2015).

tot een grondige beleidsdoorlichting. De doelmatigheid van het beleid wordt in de meeste beleidsdoorlichtingen niet of beperkt behandeld. De doeltreffendheid komt wel altijd aan de orde, maar leidt niet altijd tot voldoende gefundeerde conclusies. Mede om deze reden leidt een beleidsdoorlichting slechts in een aantal gevallen tot nieuwe inzichten. Beleidsdoorlichtingen hebben doorgaans geen wezenlijke invloed in het debat tussen de minister en de Tweede Kamer.

WODC

Het WODC onderzocht met name de wijze waarop beleidsdoorlichtingen (en andere beleidsevaluaties) door ministeries worden opgepakt. De directies Financieel-Economische Zaken (FEZ) hebben daarbij een coördinerende rol. De directie FEZ neemt vaak zitting in de begeleidingscommissie of klankbordgroep van een beleidsdoorlichting. De meeste departementen maken, buiten de verplichte programmering van beleidsdoorlichtingen om, geen melding van een proactieve evaluatieprogrammering gericht op leren. Diverse geïnterviewden betrouwen de nadruk die in de beleidsdoorlichtingen op verantwoording is komen te liggen (Klein Haarhuis, 2016).

Houppermans

Houppermans (2018) onderzocht op eigen initiatief de rol van de onafhankelijke deskundige bij beleidsdoorlichtingen door 164 beleidsdoorlichtingen te analyseren die zijn afgerond in de periode 2006 t/m 2017. Zij trekt de volgende conclusies

- *“De verantwoording over de rol, inbreng en betrokkenheid van de onafhankelijke deskundige is niet altijd aanwezig of niet duidelijk. Ook is de onafhankelijke deskundige niet altijd vroegtijdig betrokken of zijn er concrete afspraken met de opdrachtgever. In totaal 11 van de 47 beleidsdoorlichtingen in de periode 2015 tot en met 2017 zijn door een onafhankelijke deskundige beoordeeld op alle vier de RPE⁶ ... kwaliteitscriteria. In 23 van de 47 beleidsdoorlichtingen is dat gebeurd op slechts een deel van die criteria.”*
- *“De onafhankelijke deskundige is vaak met vele andere partijen betrokken bij de beleidsdoorlichting. ... De onafhankelijke deskundige is meestal een inhoudelijk expert.”*
- *“De invoering van ... kwaliteitscriteria en de onafhankelijke beoordeling is niet gepaard gegaan met meer inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid in de beleidsdoorlichtingen. Dat inzicht is en blijft zeer beperkt. ...”*

Toevoeging van dit onderzoek aan de bestaande literatuur

Dit onderzoek beoogt zowel een bredere als een meer diepgaande toets uit te voeren in vergelijking met eerdere studies. De breedte betreft het beschrijven van een groot aantal kenmerken van beleidsdoorlichtingen: de mate waarin alle Rijksuitgaven zijn doorgelicht, de inzichten die uit beleidsdoorlichtingen zijn voortgekomen, de onderbouwing van deze inzichten en het gebruik ervan door bewindslieden en de Tweede Kamer. Deze breedte is nog niet gerealiseerd in eerder onderzoek. Tevens hebben eerdere studies de bevindingen niet systematisch gekwantificeerd om tot een meetbare conclusies te komen. De diepgang betreft met name de analyse van de onderbouwing van beleidsdoorlichtingen door ook de kwaliteit van de achterliggende beleidsevaluaties te toetsen. Een soortgelijke toets is eerder uitgevoerd door de Algemene Rekenkamer (2015) voor een steekproef van vijf beleidsdoorlichtingen. In ons onderzoek worden 49 beleidsdoorlichtingen diepgaand geanalyseerd en voorzien van diverse oordelen over de kwaliteit van de doorlichting, de beschikbaarheid van onderliggende evaluaties en de hoogst mogelijk haalbare kwaliteit.

⁶ De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2018 (Financiën, 2018) geeft aan welke vragen bij beleidsdoorlichtingen moeten worden beantwoord.

4 Resultaten

Ministeries worstelen met beleidsdoorlichtingen. Het lukt meestal niet om de doeltreffendheid van beleid stevig te onderbouwen, vaak wel om doeltreffendheid aannemelijk te maken. De doelmatigheid van beleid krijgt weinig aandacht anders dan de verantwoording en monitoring van uitgaven. Inzichten uit beleidsdoorlichtingen zijn in de onderzochte periode niet zichtbaar gebruikt om het beleid sterk aan te passen.

4.1 Analyse van beleidsdoorlichtingen

4.1.1 Afdekking van beleid

Afdekking van begrotingsartikelen door beleidsdoorlichtingen

De rijksbegrotingen 2011 tot en met 2019 maken in totaal melding van 132 beleidsdoorlichtingen.⁷ In de meeste gevallen vermeldt de betreffende rijksbegroting tevens op welk begrotingsartikel de beleidsdoorlichting betrekking heeft.⁸ Daar waar dit niet het geval is, is gezocht naar het begrotingsartikel anno 2019 waaronder het betreffende beleidsterrein valt. Van de 132 beleidsdoorlichtingen konden 128 op deze manier worden ‘gekoppeld’ aan een begrotingsartikel uit de rijksbegroting 2019.⁹

Tabel 4.1 laat zien in hoeverre begrotingsartikelen zijn afgedekt door beleidsdoorlichtingen. 61 van de 99 hoofdartikelen en 63 van de 101 subartikelen zijn in de afgelopen zeven jaar onderwerp geweest van een ‘eigen’ beleidsdoorlichting. Voor de artikelen zonder ‘eigen’ beleidsdoorlichting geldt in enkele gevallen dat het artikel geheel of gedeeltelijk afgedekt wordt in een beleidsdoorlichting van onderliggende subartikelen. In enkele gevallen is een artikel indirect doorgelicht via een doorlichting van een aanpalend beleidsterrein.

Uit de voorlaatste regel van Tabel 4.1 blijkt dat twintig hoofdartikelen en 38 subartikelen de afgelopen zeven jaar noch direct noch indirect onderdeel is geweest van een beleidsdoorlichting. Dit lijkt inconsistent met de afspraak om beleid minimaal iedere zeven jaar van een doorlichting te voorzien. Een derde van de twintig niet geëvalueerde hoofdartikelen betreffen echter nieuwe beleidsartikelen, bijvoorbeeld gericht op Groningen, de Bovenwindse eilanden, de Omgevingswet en het Toekomstfonds. Ook is bij een derde deel sprake van verschuivingen van beleid tussen begrotingsartikelen of tussen ministeries. Deze veranderingen bemoeilijken mogelijk het streven om het beleid minimaal eens in de zeven jaar door te lichten. Bij de overige niet geëvalueerde hoofdartikelen is geen sprake van nieuwe artikelen of van verschuivingen.

⁷ <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen>. Een beleidsdoorlichting moet na maximaal 7 jaar (opnieuw) plaatsvinden. Door een periode van meer dan 7 jaar te kiezen kunnen we nagaan of die verplichting wordt nagekomen.

⁸ In elk geval het toenmalige begrotingsartikelnummer. Deze kunnen veelal gekoppeld worden aan de begrotingsartikelen anno 2019.

⁹ In de overige vier gevallen was het betreffende beleid inmiddels gestaakt of was de wetsbasis gewijzigd.

Tabel 4.1 79 van de 99 begrotingsartikelen zijn geheel of gedeeltelijk doorgelicht

Afdekking beleidsdoorlichtingen	Hoofdartikelen	Subartikelen
Totaal aantal artikelen begroting 2019	99	101
Artikelen met minstens een eigen beleidsdoorlichting 2011-2018	61	63
... Waarvan artikelen met meerdere eigen beleidsdoorlichtingen ^a	18	6
Artikelen zonder eigen beleidsdoorlichting 2011-2018	38	38
... Waarvan artikelen die aan bod komen in een andere beleidsdoorlichting	4	0
... Waarvan hoofdartikelen met subartikelen die wél zijn doorgelicht	14	-
... Waarvan artikelen die noch direct noch indirect zijn doorgelicht	20	38

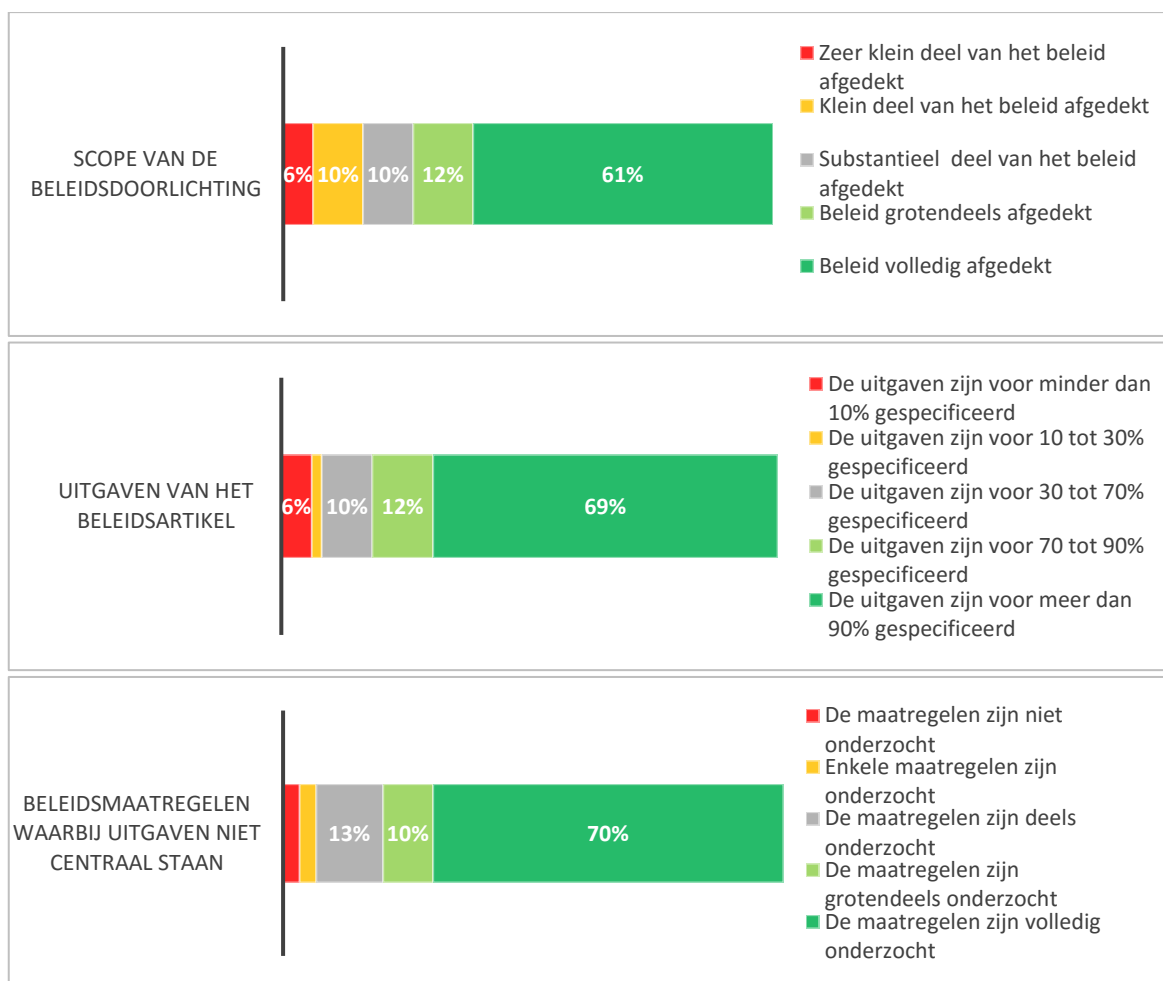
a Sommige artikelen zijn in de betreffende periode twee maal doorgelicht, in andere gevallen wordt een hoofdartikel meerdere malen gedeeltelijk doorgelicht.

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Afdekking van beleid door beleidsdoorlichtingen

In dit onderzoek is een steekproef van 49 beleidsdoorlichtingen nader onderzocht. Deze zijn uitgevoerd in de periode van 2013 tot nu. De eerste grafiek in Figuur 4.1 laat zien dat het merendeel van deze doorlichtingen al het beleid op een beleidsartikel afdekt. De tweede grafiek toont dat de meeste doorlichtingen ook het grootste deel van de uitgaven afdekken. En uit de derde grafiek kan worden opgemaakt dat ook belastinguitgaven en andere beleidsmaatregelen waarbij uitgaven niet centraal staan (bijvoorbeeld convenanten, heffingen en regulering) vaak grotendeels worden afgedekt. In enkele gevallen is de scope van de doorlichting beperkt door het uitsluiten van een of meerdere beleidsdoelen of een focus op nieuw beleid of op een actieplan. Opvallend is dat in deze gevallen het eerder gevoerde beleid vaak niet wordt geëvalueerd. In andere gevallen is de scope van de doorlichting uitgebreid door meerdere beleidsartikelen (soms over departementale grenzen heen) te bespreken.

Figuur 4.1 De meeste beleidsdoorlichtingen dekken het gevoerde beleid grotendeels af, maar er zijn ook beleidsdoorlichtingen met een beperkte scope



Gebaseerd op een steekproef van beleidsdoorlichtingen

a Hierbij is het totale beleid vergeleken met het in de beleidsdoorlichting onderzochte beleid. Vervolgens is op basis van het belang van het beleid voor het bereiken van het geheel van de doelen van het begrotingsartikel ingeschat welk deel van het totale beleid is onderzocht.

b Exclusief beleidsartikelen die alleen uitgaven bevatten en geen ander beleid.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

4.1.2 Met beleidsdoorlichtingen verkregen inzichten

Conclusies over doeltreffendheid

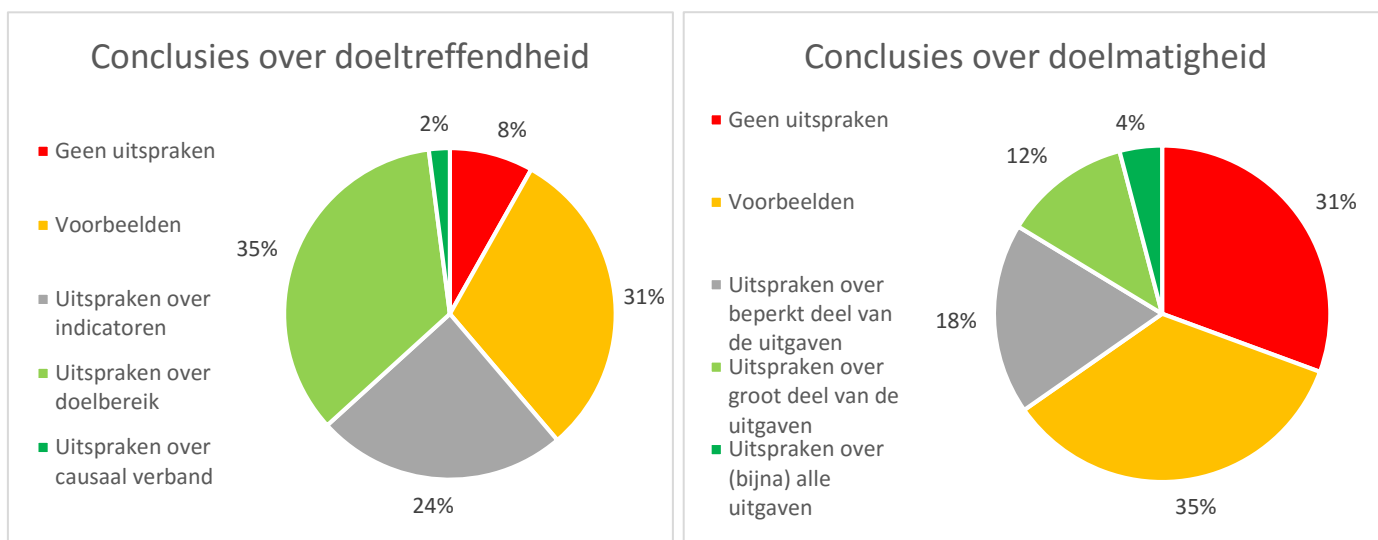
61 procent van de beleidsdoorlichtingen in de steekproef doet uitspraken over de doeltreffendheid van een substantieel deel van de onderzochte uitgaven (zie Figuur 4.2, links. 61 procent = 2 procent + 35 procent + 24 procent). Deze uitspraken zijn bijna altijd positief. Slechts 2 procent van de beleidsdoorlichtingen stelt dat er een causaal verband is tussen beleid en uitkomsten. De andere beleidsdoorlichtingen trekken conclusies over de plausibiliteit dat het gevoerde beleid doeltreffend is op basis van voorbeelden, indicatoren die inzicht geven in gewenste ontwikkelingen of het bereiken van expliciete doelen. Bijvoorbeeld de beleidsdoorlichting Woningmarkt (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) stelt: “De huurtoeslag blijkt een sterke effect te hebben op het verlagen van de huurlasten. De huurtoeslag en een... gematigde huurprijsstelling leiden er ook toe dat ook lagere inkomens toegang hebben tot de woningvoorraad.” In slechts enkele beleidsdoorlichtingen zijn geen conclusies over doeltreffendheid te vinden.

Beleidsdoorlichtingen geven vaak aan dat causale verbanden moeilijk vast te stellen zijn, omdat de resultaten van beleid mede worden bepaald door andere (externe) factoren. Een voorbeeld is de beleidsdoorlichting van “Artikel 14 Wegen en Verkeersveiligheid”, waarin wordt gesteld (p. 16/17): *“In beleidsonderzoek is ... het aantonen van een causaliteit tussen instrument en effecten vaak ingewikkeld. ... Het is vaak niet duidelijk in hoeverre een bepaald effect niet ook bereikt was zonder de beleidsinzet van de Minister van IenM ... Dit maakt een harde uitspraak over de doeltreffendheid van het beleid veelal gecompliceerd.”* De conclusies van beleidsdoorlichtingen zijn vaak zo geformuleerd dat ze een aannemelijk verband tussen beleid en uitkomsten schetsen, zonder te stellen dat het om een causaal verband gaat.

Conclusies over doelmatigheid

Over doelmatigheid van beleid zijn volgens 66 procent van de beleidsdoorlichtingen geen conclusies mogelijk, of er worden slechts enkele voorbeelden genoemd (zie Figuur 4.2, rechts. 66 procent = 31 procent + 35 procent). Regelmatig worden enkel uitgaven over de tijd gemonitord. Er zijn echter ook beleidsdoorlichtingen waarin (doorgaans positieve) conclusies worden getrokken over de doelmatigheid van (een deel van) de uitgaven. Soms gebeurt dit door de doelmatigheid van prestaties te beoordelen. Bijvoorbeeld de beleidsdoorlichting Positie Cliënt (ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) constateert bijvoorbeeld dat de output in kwantiteit redelijk op peil is gebleven bij een beperkter budget.

Figuur 4.2 Beleidsdoorlichtingen bevatten vaker conclusies over doeltreffendheid dan over doelmatigheid



Gebaseerd op een steekproef van beleidsdoorlichtingen
Bron: SEO Economisch Onderzoek

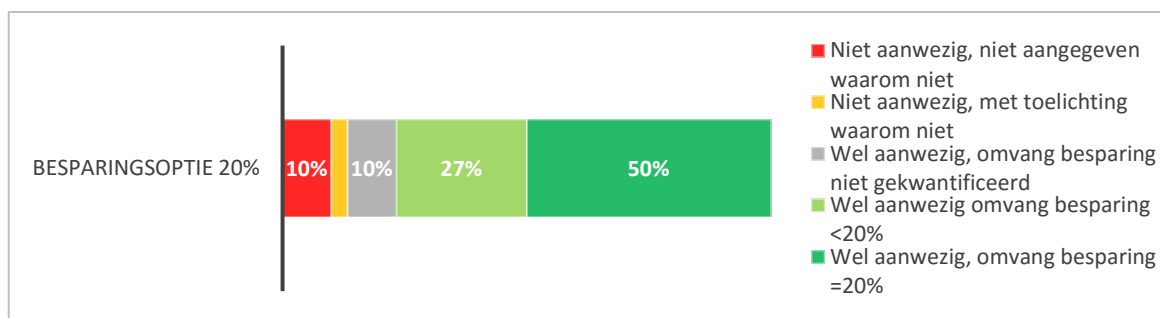
Twintig procent besparingsoptie

De verplichting om een twintig procent besparingsoptie op te nemen is volledig nageleefd in de helft van de beleidsdoorlichtingen die sinds 2015 zijn gepubliceerd¹⁰ (zie Figuur 4.3). Een voorbeeld is de beleidsdoorlichting van Artikel 1 “Versterken rechtsstaat” van het begrotingshoofdstuk “Koninkrijksrelaties en BES fonds” uit 2017. Daarin worden mogelijke besparingen gepresenteerd die op termijn oplopen tot 31 procent van de uitgaven.

¹⁰ De verplichting werd in 2015 ingevoerd en was niet van toepassing op beleidsdoorlichtingen die in 2015 al in uitvoering waren.

Vrij vaak worden besparingen van minder dan twintig procent opgenomen. In enkele gevallen wordt de besparing niet gekwantificeerd, bijvoorbeeld door opties alleen te beschrijven. Er zijn sinds 2015 ook beleidsdoorlichtingen waar geen besparingsoptie is opgenomen, doorgaans zonder toelichting. Uit de teksten van de beleidsdoorlichtingen komt naar voren dat ministeries worstelen met deze verplichting. Vaak wordt in beleidsdoorlichtingen gesteld dat een dergelijke besparing niet mogelijk of niet wenselijk zou zijn. Ook wordt in de beleidsdoorlichtingen soms aangegeven dat twintig procent besparing niet realistisch is qua uitvoering en/of politieke haalbaarheid.

Figuur 4.3 De twintig procent besparingsoptie is in de helft van de beleidsdoorlichtingen volledig ingevuld



Gebaseerd op een steekproef van beleidsdoorlichtingen

De besparingsoptie is sinds 2015 verplicht; daarom zijn hier alleen de beleidsdoorlichtingen van 2015 en daarna meegenomen.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Aanbevelingen in beleidsdoorlichtingen

In de meeste beleidsdoorlichtingen worden aanbevelingen gedaan met betrekking tot het verbeteren van doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid, hoewel zulke aanbevelingen in diverse andere beleidsdoorlichtingen ontbreken (zie Tabel 4.2). Een positief voorbeeld is de beleidsdoorlichting van Artikel 2¹¹ “Bedrijvenbeleid: innovatie en duurzaam ondernemen” van het ministerie van Economische Zaken. Daarin worden aanbevelingen gedaan om zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid te vergroten. Aanbevelingen om uitgaven te besparen komen slechts in tien procent van de beleidsdoorlichtingen voor.

¹¹ Indertijd ging het om artikel 12 en 13.

Tabel 4.2 De beleidsdoorlichtingen bevatten vaak aanbevelingen over doelmatigheid en doeltreffendheid, maar zelden over besparing op uitgaven

	Ja	Nee	Totaal (%)	Totaal (aantal)
Aanbevelingen m.b.t. doeltreffendheid	78%	22%	100%	49
Aanbevelingen m.b.t. doelmatigheid	63%	37%	100%	49
Aanbevelingen m.b.t. besparingen	10%	90%	100%	49
Overige aanbevelingen	51%	49%	100%	49

Gebaseerd op een steekproef van beleidsdoorlichtingen

a De besparingsoptie is sinds 2015 verplicht; daarom zijn hier alleen de beleidsdoorlichtingen van 2015 en daarna meegenomen.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

4.1.3 Kwaliteit van de inzichten, volgens de beleidsdoorlichtingen

Beleidsdoorlichtingen zijn vrij positief over de onderbouwing van doeltreffendheid

De onderbouwing van conclusies over doeltreffendheid in de beleidsdoorlichting hebben we meestal beoordeeld als redelijk (zie de eerste rij van Tabel 4.3). Ook matige en goede onderbouwingen komen vrij vaak voor. Bij de redelijke onderbouwingen gaat het doorgaans om indicatoren die laten zien dat ontwikkelingen in de gewenste richting gaan. Bij de goede onderbouwingen wordt verwezen naar onderliggende evaluaties; de kwaliteit daarvan wordt hieronder beoordeeld. Bij de matige onderbouwingen worden vaak verwachtingen of theorieën over de werking van het beleid naar voren gebracht.

Beleidsdoorlichtingen zijn minder positief over de onderbouwing van doelmatigheid

De onderbouwing (in de beleidsdoorlichtingen zelf) van uitspraken over doelmatigheid is meestal beoordeeld als matig (zie de tweede rij van Tabel 4.3). Veel beleidsdoorlichtingen geven aan dat over de doelmatigheid geen duidelijke uitspraken kunnen worden gedaan of beperken zich tot enkele indicaties met betrekking tot specifieke onderdelen van het onderzochte beleid.

Tabel 4.3 De beschrijving van de onderbouwing van inzichten in de beleidsdoorlichtingen zelf is meestal beoordeeld als redelijk (doeltreffendheid) en matig (doelmatigheid)

	% van de doorlichtingen met					Totaal (%)	Totaal (aantal)
	Geen onderbouwing	Matige onderbouwing	Redelijke onderbouwing	Goede onderbouwing	Zeergoede onderbouwing		
Uitspraken over doeltreffendheid in de beleidsdoorlichting	0%	24%	56%	20%	0%	100%	45^a
Uitspraken over doelmatigheid in de beleidsdoorlichting	3%	56%	38%	3%	0%	100%	34^b

Gebaseerd op een steekproef van beleidsdoorlichtingen

a Exclusief beleidsdoorlichtingen die geen uitspraak over doeltreffendheid doen

b Exclusief beleidsdoorlichtingen die geen uitspraak over doelmatigheid doen

Bron: SEO Economisch Onderzoek

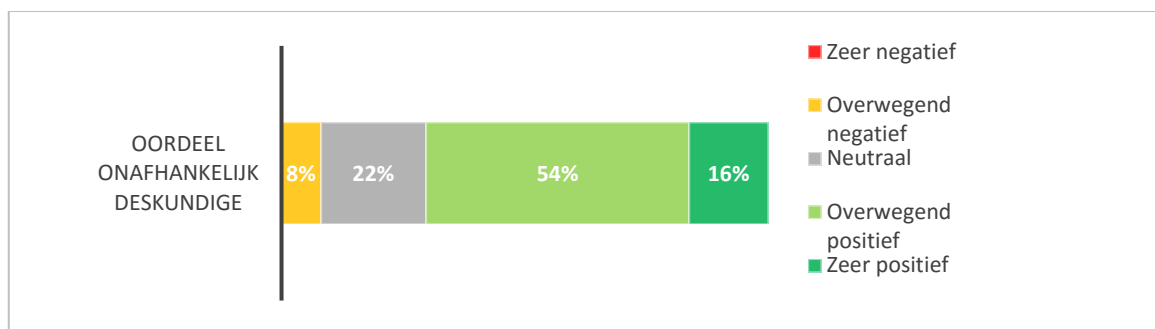
Onafhankelijk deskundige vaak positief

Het oordeel van de onafhankelijke deskundige is bij 14 procent van de beleidsdoorlichtingen zeer positief en bij 54 procent positief. (Figuur 4.4). Meestal constateert de deskundige dat de beleidsdoorlichting op basis van het beschikbare materiaal adequaat is uitgevoerd, vaak met enkele kanttekeningen of nuancerings. Sommige deskundigen gaan niet uit van de beschikbare

informatie maar beoordelen sec het bereikte niveau van de onderbouwing van de beleidsdoorlichting. Deze oordelen zijn doorgaans kritischer.

De deskundige beoordeelt de vraag of de beleidsdoorlichting goed is uitgevoerd; dit is een vereiste. Deze vraag wordt vaak beantwoord gegeven het beschikbare onderzoeksmateriaal. Wellicht een even relevante interpretatie van de vraag is of dit onderzoeksmateriaal adequaat is en of (en hoe) het beter kan worden. Die interpretatie wordt door de meeste onafhankelijke deskundigen niet gekozen.

Figuur 4.4 De onafhankelijke deskundige is meestal overwegend positief



Gebaseerd op een steekproef van beleidsdoorlichtingen
 Exclusief beleidsdoorlichtingen waarbij geen deskundige is geraadpleegd (aantal: 8) of waarbij wel een deskundige is geraadpleegd maar geen oordeel van de deskundige is gevonden (aantal: 4).
 Bron: SEO Economisch Onderzoek

4.1.4 Kwaliteit van de inzichten, oordeel SEO

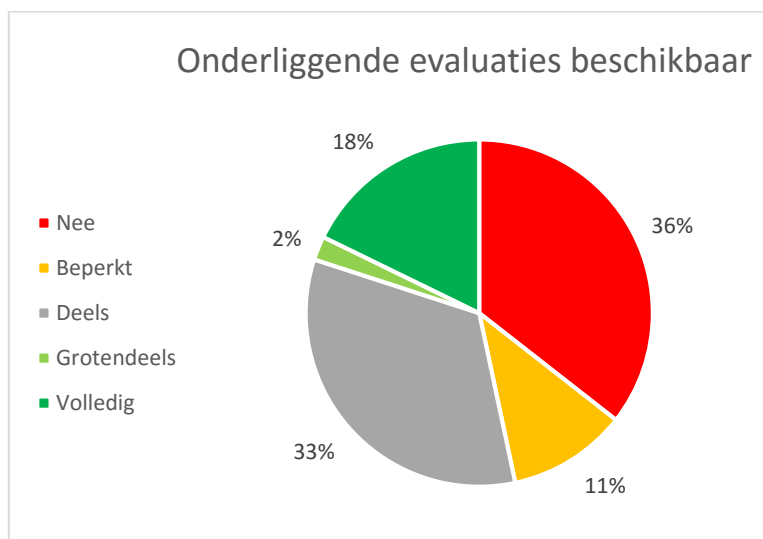
Focus op doeltreffendheid

De nadere analyse in deze paragraaf richt zich met name op de onderbouwing van uitspraken over doeltreffendheid. De onderbouwing van doelmatigheid is niet nader beoordeeld. Hierboven bleek dat deze onderbouwing, voor zover de beleidsdoorlichtingen uitspraken doen over doelmatigheid, in meer dan de helft van de gevallen als matig kan worden beschouwd.

Onderliggende informatie is beperkt

Bij nadere beschouwing blijkt dat onderliggende evaluaties vaak te wensen overlaten. De praktijk is dat die evaluaties in bijna de helft van de gevallen niet of slechts beperkt beschikbaar zijn (Figuur 4.5). Meestal wordt in de beleidsdoorlichtingen aangegeven dat onderliggende evaluaties in beperkte mate beschikbaar zijn. Soms wordt niet naar onderliggende evaluaties verwezen. In enkele gevallen wordt er wel naar verwezen, maar zijn ze onvindbaar.

Figuur 4.5 Onderliggende evaluaties zijn meestal niet of slechts ten dele beschikbaar



Gebaseerd op een steekproef van beleidsdoorlichtingen
 a Exclusief beleidsdoorlichtingen die geen uitspraak over doeltreffendheid doen
 Bron: SEO Economisch Onderzoek

Niveau van onderbouwing van doeltreffendheid

Behaald niveau

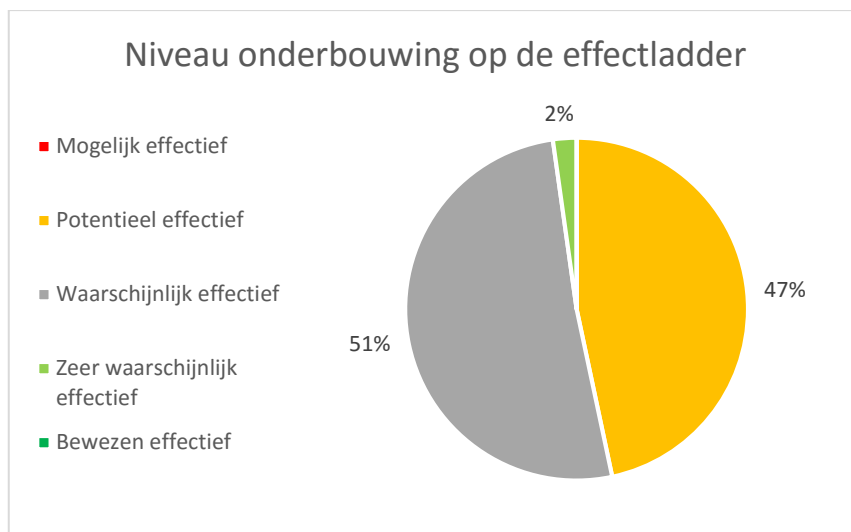
De onderbouwing van uitspraken over doeltreffendheid is door SEO in 47 procent van de beleidsdoorlichtingen beoordeeld als “potentieel effectief” en bij 51% als “waarschijnlijk effectief” (eerste grafiek in Figuur 4.6). Dit zijn de niveaus 2 en 3 op de effectladder in Tabel 2.1. Als bestaande evaluaties beschikbaar zijn geven ze slechts voor een klein deel van een begrotingsartikel inzicht, of zijn ze niet goed bruikbaar om doeltreffendheid vast te stellen. Vaak blijken de beschikbare evaluaties procesbeschrijvingen te zijn in plaats van onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid. Tot slot scoren veel evaluaties niet hoog op de effectladder omdat ze onderzoekstechnieken gebruiken die geen causale verbanden aantonen. Op de vraag welk niveau van onderbouwing haalbaar zou zijn geweest, wordt hieronder ingegaan.

Veel beleidsdoorlichtingen trachten toch, zonder (veel) onderliggend materiaal, uitspraken te doen over de doeltreffendheid van het beleid door te kijken hoe enkele indicatoren die gerelateerd zijn aan beleidsdoelen zich hebben ontwikkeld. Vaak wordt hieruit geconcludeerd dat het aannemelijk is dat gunstige ontwikkelingen het gevolg zijn van beleid.

Wijze van beoordeling

De kwaliteit van de onderbouwing zoals weergegeven in Figuur 4.6 is als volgt beoordeeld. Als de beleidsdoorlichting of de onderliggende evaluaties laten zien dat indicatoren in de richting van beleidsdoelen gaan, is dit als ‘waarschijnlijk effectief’ ingedeeld, hoewel er geen causaal verband is aangetoond. Pas bij ‘zeer waarschijnlijk effectief’ of ‘bewezen effectief’ gaat het om een grondige onderbouwing, waarbij de effecten van beleid op de gestelde doelen kwantitatief zijn vastgesteld. Deze categorieën komen zelden voor.

Figuur 4.6 Het niveau van onderbouwing van doeltreffendheid op de effectladder is meestal 'potentieel effectief' of 'waarschijnlijk effectief'

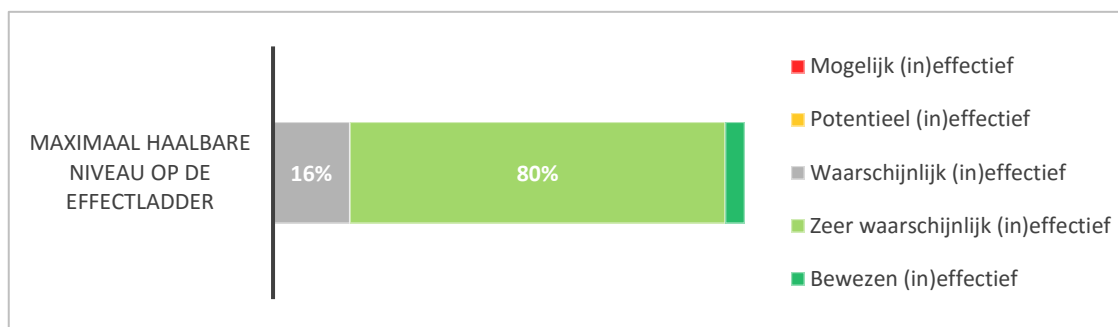


Gebaseerd op een steekproef van beleidsdoorlichtingen
 Exclusief beleidsdoorlichtingen die geen uitspraak over doeltreffendheid doen
 Het niveau van de onderbouwing is bepaald op basis van de onderbouwing in de beleidsdoorlichting zelf, onderliggend onderzoek of andere onderbouwingen. Hierbij is de effectladder in hoofdstuk 2 gebruikt.
 Het maximaal haalbare niveau is afhankelijk van het beleidsterrein.
 Bron: SEO Economisch Onderzoek

Maximaal haalbare niveau

Het hoogst bereikbare niveau van onderbouwing van doeltreffendheid is bij tachtig procent van de beleidsdoorlichtingen ingeschat op “zeer waarschijnlijk effectief” (Figuur 4.7). Dit is niveau 4 op de effectladder in Tabel 2.1. Het hoogste niveau (“bewezen effectief”) is vaak niet haalbaar omdat het (te) lastig is om de invloed van beleid te isoleren van externe factoren. Het is meestal wel mogelijk om een goede beleidstheorie te combineren met een analyse van doelbereik of andere gewenste ontwikkelingen, waarbij ook alternatieve verklaringen voor deze ontwikkelingen worden meegenomen (niveau 4). Bij het bepalen van het hoogst bereikbare niveau is verondersteld dat de beleidsdoorlichting inhoudelijk wordt voorbereid door evaluaties van afzonderlijke maatregelen uit te voeren. Daarbij is ook de vraag meegenomen of het succes van het beleid kwantitatief kan worden gemeten. Het spreekt vanzelf dat hiermee extra inspanningen en kosten zijn gemoeid. De omvang daarvan verschilt van geval tot geval.

Figuur 4.7 Het maximaal haalbare niveau van onderbouwing van doeltreffendheid op de effectladder is meestal 'zeer waarschijnlijk effectief'



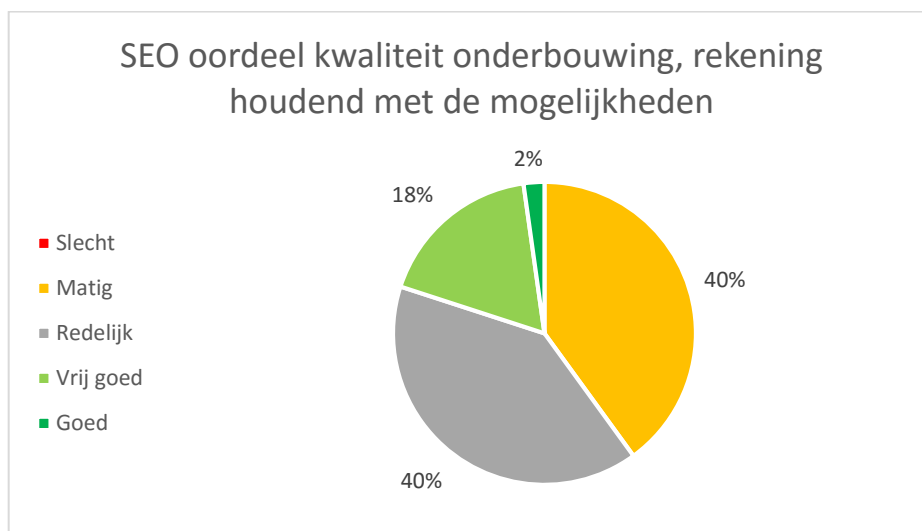
Gebaseerd op een steekproef van beleidsdoorlichtingen
 Exclusief beleidsdoorlichtingen die geen uitspraak over doeltreffendheid doen
 Het maximaal haalbare niveau is afhankelijk van het beleidsterrein.
 Bron: SEO Economisch Onderzoek

Eindoordeel onderbouwing: maximaal haalbare niveau meestal niet bereikt

Het in de beleidsdoorlichting bereikte niveau van onderbouwing van doeltreffendheid ligt doorgaans lager dan het bereikbare niveau (Figuur 4.8). In twintig procent van de beleidsdoorlichtingen is de onderbouwing vrij goed of goed. Het maximaal haalbare niveau is in 2 procent van de beleidsdoorlichtingen bereikt. De onderbouwing van conclusies over doeltreffendheid is in veertig procent van de beleidsdoorlichtingen matig¹².

Het probleem is vooral dat er vaak weinig goede onderliggende beleidsevaluaties klaarliggen als de beleidsdoorlichting moet worden uitgevoerd. Evaluaties en beleidstheorie om de effecten van beleid te toetsen zijn noodzakelijk voor een beleidsdoorlichting. Die conclusie wordt vaak in de beleidsdoorlichting zelf getrokken, waarna het al snel een kwestie van improviseren wordt, door indicatoren gerelateerd aan beleidsdoelen in beeld te brengen. Vervolgens wordt vaak een redenering opgesteld die aannemelijk probeert te maken dat de doelen als gevolg van het beleid zijn bereikt.

Figuur 4.8 De onderbouwing van inzichten over doeltreffendheid in beleidsdoorlichtingen is meestal beoordeeld als matig of redelijk, rekening houdend met de mogelijkheden



Gebaseerd op een steekproef van beleidsdoorlichtingen
 Exclusief beleidsdoorlichtingen die geen uitspraak over doeltreffendheid doen
 Bron: SEO Economisch Onderzoek

4.1.5 Gebruik van de inzichten

Minister

Inzichten uit beleidsdoorlichtingen worden wel gebruikt om uitgaven te verantwoorden, maar niet zichtbaar om het beleid sterk aan te passen. De meeste beleidsdoorlichtingen leiden tot een beperkt aantal nieuwe acties van de minister (Tabel 4.4). In de aanbiedingsbrief bij de beleidsdoorlichting wordt veelvuldig verwezen naar eerder ingezet beleid; veel minder vaak naar nieuw beleid. Als naar nieuw beleid wordt verwezen, is dat vaak voorzichtig geformuleerd (“bekijken of”, “in overleg met” e.d.).

¹² Als het om een verschil van één niveau gaat, is dit beoordeeld als redelijk, bij twee niveaus verschil als matig.

Een voorbeeld van een positieve uitzondering is de beleidsdoorlichting van “Artikel 1 Versterken rechtsstaat” van het begrotingshoofdstuk “TV Koninkrijksrelaties en BES-fonds”. De kabinetsreactie gaat concreet in op zes aanbevelingen van de beleidsdoorlichting. Een aanbeveling om het artikel te hernoemen wordt opgevolgd. De overige vijf aanbevelingen worden besproken in de context van de actualiteit en gekoppeld aan een recent bezoek aan het gebied.

Tweede Kamer

De (formele) reactie van de Tweede Kamer beperkt zich meestal tot het stellen van een aantal vragen over de beleidsdoorlichting. Over 41 procent van de doorlichtingen worden door de Kamer geen vragen gesteld. Er zijn ook vrij veel beleidsdoorlichtingen waarover de Kamer geen vragen stelt. In discussies (bijvoorbeeld een Algemeen Overleg van de bewindspersoon met een Kamercommissie) wordt door Kamerleden zeer zelden expliciet verwezen naar een eerdere beleidsdoorlichting.

Tabel 4.4 Beleidsdoorlichtingen leiden in beperkte mate tot zichtbare extra acties van minister en Tweede Kamer

	% van de doorlichtingen met					Totaal (%)	Totaal (aantal)
	Geen acties	Weinig acties	Enkele acties	Veel acties	Zeer veel acties		
Acties / maatregelen van de minister n.a.v. de beleidsdoorlichting ^a	12%	59%	24%	4%	0%	100%	49
	Niet gereageerd	Enkele vragen gesteld	Veel vragen gesteld	Kamer overweegt actie	Kamer heeft actie ondernomen		
Reactie Tweede Kamer op de beleidsdoorlichting ^b	41%	12%	39%	8%	0%	100%	49

Gebaseerd op een steekproef van beleidsdoorlichtingen

a In de aanbiedingsbrief bij de beleidsdoorlichting en / of een andere kabinetsreactie.

b Gebaseerd op aantal Kamervragen, de aard van de vragen (een suggestie om het beleid te wijzigen scoort hoger dan een vraag om toelichting of om extra cijfers) en eventuele acties naast Kamervragen.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

4.1.6 Verbetering in de tijd?

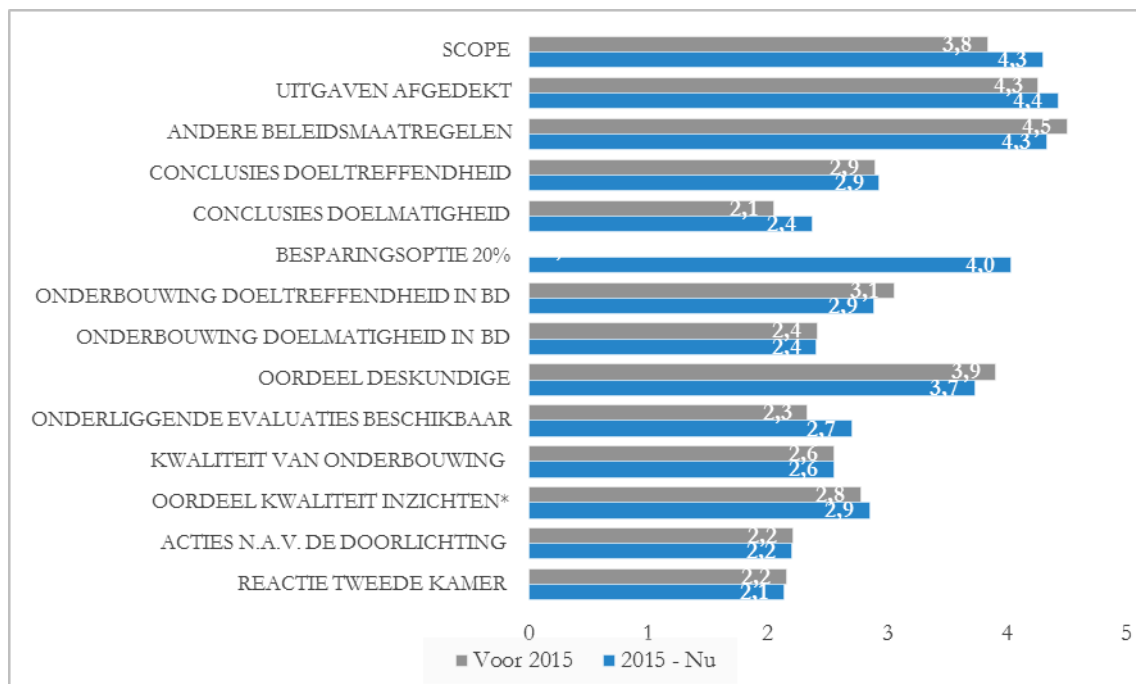
Om een mogelijke verandering van de kwaliteit van beleidsdoorlichtingen in de loop van de tijd te onderzoeken, vergelijken we de periode tot en met 2014 met de periode 2015 tot nu. Er is gekozen voor een vergelijking van twee perioden omdat de aantallen beleidsdoorlichtingen per afzonderlijk jaar te klein zijn om er zinvolle conclusies uit te kunnen trekken. Het jaar 2015 is gebruikt als basis voor de indeling in twee perioden omdat op 1 januari 2015 diverse veranderingen zijn doorgevoerd in de RPE-regels (Financiën, 2014). Zo moet in een beleidsdoorlichting sinds 2015 de vraag worden beantwoord hoe de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid verder kunnen worden verbeterd. Ook wordt de Tweede Kamer sinds 2015 vooraf betrokken bij de opzet en vraagstelling van een beleidsdoorlichting. En een beleidsdoorlichting moet sinds 2015 een twintig procent besparingsoptie bevatten.

De kwaliteit van beleidsdoorlichtingen is sinds 2015 over het algemeen ongeveer hetzelfde als voor 2015. Dit blijkt uit Figuur 4.9. Op enkele punten is er wel sprake van enige verbetering. Dit betreft de scope van de doorlichtingen (afdekking van begrotingsartikelen), de conclusies over

doelmatigheid en de beschikbaarheid van onderliggende evaluaties. Deze verbeteringen zijn in statistische zin waarschijnlijk niet significant.¹³

Figuur 4.9 onderstreept de waarnemingen eerder in dit rapport dat de afdekking van artikelen en uitgaven, de aanwezigheid van de twintig procent besparingsoptie en het oordeel van de deskundige relatief positief scoren vergeleken met de andere criteria. Relatief slecht scoren conclusies over doelmatigheid, de onderbouwing van uitspraken over doeltreffendheid en de zichtbare acties van minister en Tweede Kamer.

Figuur 4.9 De kwaliteit van beleidsdoorlichtingen lijkt op enkele punten licht verbeterd



Bron: SEO Economisch Onderzoek

4.2 Interviews

De interviews dienen als toetsing van en aanvulling op de analyse van beleidsdoorlichtingen. De aanvullende informatie betreft met name de verkregen inzichten, de verhouding tussen de doelen verantwoord en leren en het gebruik van beleidsdoorlichtingen door ministeries.

Afdekking van uitgaven

In de praktijk dekken beleidsdoorlichtingen volgens diverse geïnterviewden het begrotingsartikel niet altijd volledig af. Volgens geïnterviewden is de sanering van het aantal artikelen in de afgelopen

¹³ Om deze vergelijking mogelijk te maken zijn per criterium in de tabellen in dit hoofdstuk gemiddelde scores berekend van scores 1 (slecht) tot 5 (goed). Veranderingen van 0,2 of minder zijn opgevat als ruis/toeval. Veranderingen van 0,3 of groter worden in de tekst beschreven.

NB Hoe groot de verschillen zouden moeten zijn om statistisch significant te zijn laat zich ruw inschatten op basis van aannames. Als bijvoorbeeld de standaarddeviatie per waarneming 1 is (dit past bij een variabele die tussen 1 en 5 ligt met een gemiddelde rond 3); de variabele normaal verdeeld is; en het gaat om groepen van 19 resp. 30 waarnemingen, is de standaarddeviatie van het verschil van de twee gemiddelden:

$((1/19^{0,5})^2 + (1/30^{0,5})^2)^{0,5} = (1/19 + 1/30)^{0,5} = 0,3$. In deze situatie is een verschil pas significant als het $2 \times 0,3 = 0,6$ of groter is.

periode een belangrijke oorzaak van de niet volledige afdekking, omdat de begrotingsartikelen erg omvangrijk zijn geworden. Hierdoor wordt soms gekozen voor het doorlichten van bijvoorbeeld nieuw beleid in de afgelopen periode. Een andere oorzaak is dat om een goed beeld te krijgen van complexe maatschappelijke opgaven er vaak meer nodig is dan het doorlichten van een begrotingsartikel. Soms wordt daarom besloten tot een alternatieve aanpak waarbij een heel beleidsterrein wordt doorgelicht.

Verkregen inzichten

De inzichten die over doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid worden verkregen zijn volgens de meeste geïnterviewden over het algemeen beperkt, om de volgende redenen:

1. Door de breedte van een begrotingsartikel is het vrijwel onmogelijk om uitkomstmaten te definiëren op dat niveau. Synthese van onderzoek naar afzonderlijke doelen en maatregelen biedt een mogelijke uitkomst, maar leidt er vaak toe dat op een beperkt aantal deeltherreinen conclusies worden getrokken die qua reikwijdte slechts deels betrekking hebben op een begrotingsartikel. Deze reikwijdte hangt samen met de cultuur op een departement en de stand van zaken van de wetenschappelijke kennis. Meer evaluaties, ondersteund door een sterkere leercultuur, vergroten de kans op inzicht in doeltreffendheid;
2. Het is volgens sommige geïnterviewden niet altijd mogelijk om vooraf kwantitatieve doelen of streefwaarden te stellen. Bijvoorbeeld op het terrein van werkloosheid is het sterk afhankelijk van de conjunctuur of het beleid doeltreffend is geweest en is het vaststellen van een norm een politieke keuze¹⁴. Ook wordt het beleid van een ministerie beïnvloed door omgevingsfactoren, zoals internationale ontwikkelingen of beleid van een ander departement, waardoor doelen veranderen en het ex ante vaststellen van doelen ingewikkeld of zelfs ineffectief is;
3. De politiek lijkt volgens enkele geïnterviewden minder gevoelig voor feitelijke uitkomsten, maar veel meer voor beelden en incidenten. Hierdoor is de prikkel om het gevoerde beleid te evalueren gering.
4. De eisen van de RPE (Financiën, 2018) nodigen volgens diverse geïnterviewden niet uit tot evalueren. Met name de twintig procent besparingsvariant wordt als negatief ervaren en niet passend bij leren van beleid. Het heeft tevens het effect dat er geen veilige leeromgeving wordt gecreëerd rondom evaluaties, maar eerder een afrekencultuur.

RPE-vragen

De RPE-vragen zijn volgens geïnterviewden relevant, hoewel sommige geïnterviewden de RPE ook aanduiden als een keurslijf. De RPE-eisen en vragen disciplineren volgens diverse geïnterviewden en zorgen ervoor dat aandacht wordt besteed aan doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. In de praktijk zijn de vragen volgens diverse geïnterviewden niet allemaal te beantwoorden. Dit komt volgens sommige geïnterviewden doordat de doorlichting vaak geen systematisch onderdeel uitmaakt van een beleids- en evaluatiecyclus van een ministerie. Hierdoor is er ex ante te weinig aandacht voor het uitvoeren of laten uitvoeren van evaluaties. De mate waarin de vragen over doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen worden beantwoord, hangt daarnaast volgens diverse geïnterviewden samen met de hoeveelheid wetenschappelijke kennis op een beleidsterrein. Deze kennis is niet uniform verdeeld over de verschillende beleidsterreinen, waardoor inzichten in doeltreffendheid en doelmatigheid sterk uiteenlopen. Het raadplegen van een onafhankelijke deskundige om een oordeel te vellen over de beleidsdoorlichting wordt als positief ervaren.

¹⁴ De Werkloosheidswet heeft twee doelen: activering en inkomensbescherming. Het stellen van een norm houdt een afweging tussen activering en bescherming in.

Extra eisen

Er zijn in de loop van de tijd diverse extra eisen/vragen bijgekomen: o.a. de twintig procent besparingsvariant, de onafhankelijk deskundige en de eis dat de onderzoeksopzet vooraf naar de Tweede Kamer gaat. Sommige ministeries voegen naast de twintig procent besparingsvariant een vraag toe over mogelijkheden om twintig procent te 'intensiveren' (de uitgaven met twintig procent verhogen om meer of beter beleid te kunnen voeren).

Voorwaarden voor goede beleidsdoorlichtingen

Beleidsdoorlichtingen die tot heldere inzichten leiden over doeltreffendheid en doelmatigheid kenmerken zich volgens sommige geïnterviewden door een relatief grondige voorbereiding en gunstige uitgangspunten. Denk hierbij aan een onafhankelijke onderzoekseenheid (zoals de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken) of onderzoeksstructuur (zoals de Beleidskwaliteit en -Evaluatiecommissie van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) binnen een departement. Ook een ambtelijke top die zich hard maakt voor het evalueren van beleid en een cultuur van leren en evalueren stimuleert, is een onderscheidende factor.

Kwaliteit van de inzichten

De kwaliteit van de onderbouwing van de conclusies van beleidsdoorlichtingen wordt in diverse interviews als laag beoordeeld en in andere interviews als wisselend. Een belangrijke indicator is dat in de meeste conclusies van beleidsdoorlichtingen wordt vermeld dat er in de toekomst meer en beter geëvalueerd moet worden op deelgebieden en dat er gedurende de komende beleidsperiode actiever gemonitord moet worden. De onderbouwing wordt door sommige geïnterviewden als beter ervaren als onafhankelijke experts en/of externe onderzoeksbureaus de doorlichting hebben uitgevoerd.

De oorzaak van een relatief zwakke onderbouwing van de conclusies is volgens diverse geïnterviewden dat beleidstheorieën en evaluaties vaak ontbreken of van onvoldoende niveau zijn. Hierdoor zijn nauwelijks valide conclusies te trekken. Het instrument beleidsdoorlichting zou volgens verschillende geïnterviewden aan kracht kunnen winnen als meer naar de toekomstige verantwoording wordt gekeken op het moment dat beleid wordt geformuleerd.

Daarnaast speelt volgens de meeste geïnterviewden een belangrijke rol dat de motivatie bij medewerkers van ministeries om te werken aan een beleidsdoorlichting niet hoog is. Het idee bestaat dat er maar weinig mensen op de conclusies zitten te wachten of dat er weinig actie wordt ondernomen op basis van de doorlichting.

Gebruik van de inzichten

Sommige ministeries geven aan dat ze veel leren van beleidsdoorlichtingen, en dat de doorwerking naar het beleid meer indirect (en na verloop van tijd) optreedt. De doorlichtingen zijn aanleiding om het beleid op een rij te zetten en te doordenken. Andere geïnterviewden stellen echter dat er weinig verbetermogelijkheden naar voren komen uit beleidsdoorlichtingen en dat er weinig wordt gedaan met de resultaten. In enkele interviews werden concrete voorbeelden gegeven van beleidsacties naar aanleiding van beleidsdoorlichtingen. Zo heeft de beleidsdoorlichting 'Groen onderwijs van hoge kwaliteit' uit 2014 geleid tot een nieuw profiel Groen in het voortgezet Onderwijs.

Een beperkende factor is volgens verschillende geïnterviewden dat beleid vaak breder is dan een begrotingsartikel. Daarnaast is een doorlichting ook vaak te algemeen van opzet. Een beleidsdoorlichting maakt in de praktijk geen onderdeel uit van een geheel van scherp geformuleerde beleidsdoelen waarbij op een specifiek terrein wordt gekeken naar het verleden, de huidige stand van zaken en de doelen in de toekomst. Het ontbreken van deze probleemanalyse leidt in het algemeen tot minder kwaliteit en minder duidelijke conclusies, waardoor het gebruik en de impact van de doorlichtingen relatief gering is.

Beperkte aansluiting bij het politieke proces

Sommige ministeries wijzen op spanning tussen beleidsdoorlichtingen en de aard van het politieke proces. De beleidsdoorlichting is een rationele toets; de dynamiek van politieke keuzes wordt ook door andere factoren beïnvloed. Wat wordt opgenomen in en kabinetsreactie wordt met name door die andere factoren bepaald. Bovendien is de timing van de beleidsdoorlichting vaak niet optimaal. Gedurende een kabinetsperiode is er vaak geen ruimte om met eventuele lessen aan de slag te gaan, omdat het Regeerakkoord leidend is. Daarnaast zijn er richting een formatie andere instrumenten die effectiever zijn om van beleid te leren en nieuwe voornemens te zaaien. De adviezen van de Studiegroep Begrotingsruimte (en recent die van de Studiegroep Duurzame Groei) en Interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) zijn in de praktijk belangrijker dan beleidsdoorlichtingen.

Totaalbeeld

Over het algemeen bevestigen de interviews de resultaten van de analyse van beleidsdoorlichtingen in paragraaf 4.1. Daarnaast zijn er extra inzichten. De nadruk ligt volgens de meeste geïnterviewden op verantwoorden; daardoor wordt minder aandacht besteed aan leren. Zij geven aan dat het plichtmatige karakter van de beleidsdoorlichting en het 'keurslijf' van de RPE dit versterken. Zij stellen dat het voor beleidsambtenaren aantrekkelijker is om vooruit te kijken en plannen te ontwikkelen dan om terug te kijken. Om te *kunnen* leren is een scherpe blik vanuit het beleidsveld en niet vanuit het begrotingsartikel noodzakelijk en moet de kennisbasis op orde worden gebracht in termen van evaluatieonderzoek en kennis van evaluatie-instrumenten. Om te zorgen dat beleidsambtenaren *willen* leren zijn een veilige omgeving waarin wordt geëvalueerd en steun van de ambtelijke leiding cruciaal.

5 Conclusies

Beleidsdoorlichtingen werken niet zoals ze zijn bedoeld. De doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid komen niet goed in beeld, onder meer omdat er weinig of geen geschikte evaluaties van maatregelen worden uitgevoerd. Er wordt niet (of niet zichtbaar) veel met de resultaten gedaan.

Analyse van beleidsdoorlichtingen

Weinig inzicht door beperkte kennisbasis

- Er wordt te weinig goed evaluatieonderzoek uitgevoerd om in beleidsdoorlichtingen voldoende te kunnen oordelen over doeltreffendheid en doelmatigheid. Een beleidsdoorlichting is een synthese van bestaande evaluaties van maatregelen, maar de praktijk is dat die vaak meestal niet beschikbaar zijn. Als bestaande evaluaties beschikbaar zijn, geven ze slechts voor een klein deel van een begrotingsartikel inzicht, of zijn ze niet goed bruikbaar om doeltreffendheid en doelmatigheid vast te stellen. Als gevolg daarvan wordt het maximaal haalbare niveau van onderbouwing van beleidsdoorlichtingen niet bereikt.
- Bovendien zijn de conclusies over doeltreffendheid, in het onderliggende evaluatieonderzoek en in de beleidsdoorlichting zelf, meestal niet stevig onderbouwd met causale relaties. De kwaliteit van het onderliggende onderzoek verschilt tussen beleidsterreinen. Een grotere wetenschappelijke kennisbasis zorgt voor betere evaluaties. Op verschillende terreinen is deze kennisbasis onvoldoende aanwezig.
- Dit duidt erop dat veel departementen de inhoud van beleidsdoorlichtingen vanuit een korte termijn perspectief benaderen. Er is weliswaar een meerjarenplanning voor het uitvoeren van beleidsdoorlichtingen, maar de beleidsdoorlichtingen worden niet systematisch voorbereid door per begrotingsartikel of per beleidsterrein gericht evaluaties van beleidsmaatregelen uit te voeren. Op het moment dat de beleidsdoorlichting moet worden uitgevoerd, wordt er geïmproviseerd door snel enkele indicatoren in beeld te brengen.

Betere onderbouwing is mogelijk

- Op de meeste beleidsterreinen is in een beleidsdoorlichting qua onderbouwing het op één na hoogste niveau op de ‘effectladder’ haalbaar (“zeer waarschijnlijk effectief”). Het niveau dat in de praktijk wordt gehaald in beleidsdoorlichtingen is meestal één of twee niveaus lager (“waarschijnlijk effectief” of “potentieel effectief”).

Doelmatigheid onderbelicht

- Het centrale doel van een beleidsdoorlichting is om goed onderbouwde uitspraken te doen over doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. In de praktijk worden vooral uitspraken over doeltreffendheid gedaan en nauwelijks over doelmatigheid. Over doelmatigheid van beleid zijn volgens de meeste beleidsdoorlichtingen geen conclusies mogelijk, of er worden slechts enkele voorbeelden genoemd. Regelmatig worden enkel uitgaven over de tijd gemonitord.

Gebruik van beleidsdoorlichtingen niet goed zichtbaar

- De resultaten van beleidsdoorlichtingen worden wel gebruikt om uitgaven te verantwoorden, maar doorgaans niet zichtbaar om beleid aan te scherpen. De aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer gaat meestal vooral over bestaand beleid en over enkele weinig concrete voornemens

(bijvoorbeeld “bekijken of het mogelijk is om...” en soortgelijke formuleringen). Het is wel mogelijk dat de resultaten minder zichtbaar worden gebruikt, na verloop van tijd. De Tweede Kamer stelt meestal een aantal vragen, maar refereert in latere debatten zelden expliciet aan de beleidsdoorlichting. Sommige ministeries geven echter aan dat zij veel leren van beleidsdoorlichtingen.

Veranderende begrotingsartikelen

- De Rijksuitgaven zijn niet volledig onderzocht met beleidsdoorlichtingen. Een van de oorzaken hiervan zijn veranderingen in de indeling van de begroting waardoor regelmatig nieuwe begrotingsartikelen ontstaan. Dit bemoeilijkt het systematisch evalueren van beleid. Bovendien analyseren beleidsdoorlichtingen in een aantal gevallen slechts een deel van de uitgaven van het artikel.

Onafhankelijk deskundige kan breder kijken

- Het oordeel van de onafhankelijk deskundige over de beleidsdoorlichting is meestal positief. De deskundige beoordeelt de vraag of de beleidsdoorlichting goed meestal gegeven het beschikbare onderzoeksmateriaal. Wellicht een even relevante interpretatie van de vraag is of dit onderzoeksmateriaal adequaat is en of (en hoe) het beter kan worden. Die interpretatie wordt door de meeste onafhankelijke deskundigen niet gekozen.

Mogelijke verklaringen

Beleidsdoorlichtingen anders gebruikt

- Sommige ministeries geven aan dat ze intern van beleidsdoorlichtingen leren. De doorlichtingen zijn aanleiding om het beleid op een rij te zetten en te doordenken. Doorwerking naar het beleid treedt volgens deze geïnterviewden indirect en na verloop van tijd op. Andere geïnterviewden stellen echter dat er weinig verbetermogelijkheden naar voren komen uit beleidsdoorlichtingen en dat er weinig wordt gedaan met de resultaten.

Veranderende beleidsdoelen

- Beleidsdoorlichtingen zijn ten dele ‘schieten op een bewegend doel’. Met enige regelmaat worden beleidsdoelen aangepast, wat evaluatie minder goed mogelijk maakt, zeker als het een periode van zeven jaar betreft. Bovendien zijn de doelen soms onscherp omdat ze niet zijn gekwantificeerd of moeilijk kwantificeerbaar zijn (bijvoorbeeld het voorkomen van armoede). Zonder een duidelijk en vooraf bepaald beleidsdoel is het moeilijk om vast te stellen of het beleid doeltreffend was.

Verantwoorden verdringt leren

- De meeste departementen zien beleidsdoorlichtingen als een plicht om beleid te verantwoorden, niet als een kans om te leren. Zij kijken liever vooruit in de tijd, dan terug. Dit vooruitkijken gebeurt vaak niet met het oog op toekomstige evaluaties (hoe kunnen we beleid en wetgeving zo invoeren dat we het over een aantal jaren kunnen evalueren?). De wetenschap dat zij op uitkomsten van beleidsdoorlichtingen kunnen worden ‘afgerekend’ zorgt niet voor een veilige leeromgeving. Dit wordt nog eens versterkt door de twintig procent besparingsvariant.

Vergelijking met eerder onderzoek

- Dit onderzoek bevestigt de conclusie uit eerdere onderzoeken dat beleidsdoorlichtingen weinig zicht bieden op doeltreffendheid en doelmatigheid. De nadruk ligt op het verantwoorden van beleid, het is moeilijk om van beleidsdoorlichtingen te leren en evaluaties van maatregelen ontbreken veelal.
- Het verschil met eerder onderzoek is met name dat dit onderzoek is gebaseerd op een groter aantal beleidsdoorlichtingen en een langere periode. Zo is de onderbouwing van conclusies van beleidsdoorlichtingen, ook in achterliggende beleidsevaluaties, onderzocht voor een steekproef van 49 beleidsdoorlichtingen. In eerder onderzoek werd de achterliggende onderbouwing doorgaans niet onderzocht, met één uitzondering: voor een steekproef van vijf beleidsdoorlichtingen werd de achterliggende onderbouwing geanalyseerd door de Algemene Rekenkamer (2015).

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2012). Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid.
- Algemene Rekenkamer (2015). Rijksbrede resultaten en thema's verantwoordingsonderzoek 2014
- Commissie Theeuwes (2012). Durf te meten. Eindrapport Expertwerkgroep Effectmeting, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken
- Commissie voor de Rijksuitgaven (2011). Evaluatie van het instrument beleidsdoorlichtingen, Bijlage 2 in: Verbetering verantwoording en begroting, Tweede Kamer, 31 865, Nr. 27.
- Farrington, D.P., Gottfredson, D.C., Sherman, L.W., & Welsh, B.C. (2002). The Maryland scientific methods scale, Evidence-based crime prevention, 13-21.
- Financiën (2014). Verbetering verantwoording en begroting. Tweede Kamer, 31865 nr. 65.
- Financiën (2016). Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer over beleidsdoorlichtingen, Tweede Kamer, 31865 nr. 90 (inclusief Bijlage met evaluatie van de opzet en vraagstelling van beleidsdoorlichtingen 2014-2016 en de bespreking van het inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid die beleidsdoorlichtingen gepland voor 2014 en 2015 geven).
- Financiën (2018). Regeling van de Minister van Financiën van 15 maart 2018, houdende regels voor periodiek evaluatieonderzoek (Regeling periodiek evaluatieonderzoek), Staatscourant 16632, 26 maart 2018.
- Hof, B. (2017), Naar een gebalanceerde evaluatie van het Rijksoverheidsbeleid, *Me Judice*, 27 december 2017.
- Houppermans, M.K. (2018). Verkennende analyse naar de onafhankelijk deskundige bij beleidsdoorlichtingen in de periode 2006- 2017.
- Klein Haarhuis, C.M. (2016). Evaluatievermogen bij beleidsdepartementen. Praktijken rond uitvoering en gebruik van ex post beleids- en wetsevaluaties, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WOSC), Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Studiegroep Begrotingsruimte (2016). Van saldosturing naar stabilisatie Vijftiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte.
- Van der Steen, M., Faber, A., Norbruis, F. en A. Frankowski (2018), Opgavegericht evalueren: Beleidsevaluatie voor systeemverandering. NSOB, Den Haag.
- Vaste Commissie voor Financiën (2016). Beleidsdoorlichtingen. Brief aan de minister van Financiën van de Vaste Commissie voor Financiën van de Tweede Kamer, 27 oktober.

Bijlage A Input van ministeries en onderzoeksorganisaties

Het onderzoek is begeleid door Julien Spliet en Nynke de Witte, beiden van het ministerie van Financiën.

Tijdens het onderzoek zijn de volgende personen geïnterviewd:

- Wendy Asbeek Brusse (Directeur van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleids-evaluatie)
- Ellen Bien en Delroy Blokland (resp. Directeur en MT-lid van de directie Financieel-Economische Zaken, ministerie van Economische Zaken en Klimaat). Additionele informatie werd geleverd door Wouter Panneman (Directie Financieel-Economische Zaken, ministerie van Economische Zaken en Klimaat).
- Sabine Blokhuis (Directeur Financieel-Economische Zaken) en Johannet Gaemers (Directie Financieel-Economische Zaken) van het ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Andrea Frankowski (Onderzoeker, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur)
- Laura van Geest (Directeur Centraal Planbureau)
- Feite Hofman (ex-Directeur Financieel-Economische Zaken, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen)
- Francine Giskes (lid Algemene Rekenkamer), Jedid-Jah Jonker en Joeske de Sonnaville (medewerkers Algemene Rekenkamer)
- Peter Heij (Directeur-Generaal Water en Bodem, ministerie van Infrastructuur en Waterstaat) en Wim Kooy (Directie Financiën, Management en Control, ministerie van Infrastructuur en Waterstaat)
- Krista Kuipers (Directeur Financieel-Economische Zaken, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en Marjon Schols (directie Financieel-Economische Zaken, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
- Hans Leenders (Directeur Financieel-Economische Zaken, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) en Kees van der Burg (Directeur-Generaal Langdurige Zorg, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport)
- Niels Obbink (Hoofddirecteur Financieel-Economische Zaken, ministerie van Financiën) en Anne van der Lingen (Hoofddirectie Financieel-Economische Zaken, ministerie van Financiën)
- Michiel Stal (raadadviseur Financiën, Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt, ministerie van Algemene Zaken)

Bijlage B Onderzochte beleidsdoorlichtingen

In dit onderzoek is een steekproef van 49 beleidsdoorlichtingen onderzocht. Deze steekproef is getrokken uit de 107 afgeronde beleidsdoorlichtingen die vermeld staan in de Rijksbegrotingen 2013-2019.¹⁵ De structuur van de begroting is per 2013 aangepast. Beleidsdoorlichtingen van voor 2013 laten zich daardoor minder goed matchen aan de huidige begrotingsstructuur.

Tabel B.1 laat zien hoe de steekproef zich verhoudt tot de populatie. In totaal is bijna de helft van de beleidsdoorlichtingen opgenomen in de steekproef. Uitgedrukt in termen van de totale uitgaven op de rijksbegroting is de afdekking 43 respectievelijk 44 procent voor hoofd- en subartikelen. Wanneer alleen begrotingsartikelen worden beschouwd die sinds 2013 zijn onderzocht in een beleidsdoorlichting is de afdekking 68 respectievelijk 85 procent.

Tabel B.1 Steekproef en populatie afgeronde beleidsdoorlichtingen sinds 2013

	Populatie	Steekproef	% steekproef
Aantal afgeronde beleidsdoorlichtingen	107	49	46%
Beleidsdoorlichtingen van hoofdartikelen	64	21	33%
Beleidsdoorlichtingen van subartikelen	41	20	49%
Beleidsdoorlichtingen niet gekoppeld aan een artikel	2	0	0%
Totale begroting hoofdartikelen (miljard euro, 2018)	198,87	85,71	43%
... waarvan hoofdartikelen met een beleidsdoorlichting (51)	125,69	85,71	68%
Totale begroting subartikelen (miljard euro, 2018)	39,70	17,64	44%
... waarvan subartikelen met een beleidsdoorlichting (38)	20,66	17,64	85%

Tabel B.2 geeft een overzicht van de geselecteerde beleidsdoorlichtingen naar begrotingshoofdstuk, begrotingsartikel, type artikel en begrotingsjaar.

¹⁵ Beleidsevaluatie genoemd in de begrotingen 2018 en 2019 zijn echter veelal nog niet afgerond.

Tabel B.2 Beleidsdoorlichtingen in de steekproef

Begrotingshoofdstuk	Type artikel	Begrotingsjaar	Begrotingsartikel
IV Koninkrijksrelaties en BES fonds	Hoofd	2013	Artikel 1. Versterken rechtsstaat
IV Koninkrijksrelaties en BES fonds	Hoofd	2017	Artikel 1. Versterken rechtsstaat
IV Koninkrijksrelaties en BES fonds	Hoofd	2016	Artikel 4. Bevorderen sociaaleconomische structuur
V Buitenlandse zaken	Sub	2015	2.4 Bevordering van veiligheid, stabiliteit en rechtsorde in internationaal verband
V Buitenlandse zaken	Sub	2014	3.1 Afdrachten aan de Europese Unie (coalitievorming in EU besluitvorming)
V Buitenlandse zaken	Sub	2013	3.2 Europees ontwikkelingsfonds (ontwikkelingsbeleid van de unie)
VI Veiligheid en Justitie	Sub	2015	32.2 Adequate toegang tot het rechtsbestel
VI Veiligheid en Justitie	Sub	2015	32.3 Optimale randvoorwaarden voor een doelmatig en doeltreffend rechtsbestel
VI Veiligheid en Justitie	Sub	2013	34.2 Preventieve maatregelen
VI Veiligheid en Justitie	Sub	2016	34.3 Tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties en vreemdelingenbewaring
VI Veiligheid en Justitie	Sub	2014	34.4 Slachtofferzorg
VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Hoofd	2015	Artikel 3. Woningmarkt
VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Hoofd	2014	Artikel 4. Energietransitie gebouwde omgeving en bouwkwaliteit
VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Sub	2014	7.1 Werkgevers- en bedrijfsvoeringsbeleid (integriteitsbeleid)
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Hoofd	2015	Art.nr. 1 Primair onderwijs (prestaties van leerlingen)
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Hoofd	2014	Art.nr. 3 Voortgezet onderwijs (scholen maken resultaten inzichtelijk)
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Hoofd	2015	Art.nr. 14 Cultuur
IX Financiën en Nationale Schuld	Hoofd	2016	Artikel 1 Belastingen (toeslagen)
IX Financiën en Nationale Schuld	Hoofd	2017	Artikel 1 Belastingen (toezicht en opsporen)
IX Financiën en Nationale Schuld	Hoofd	2015	Artikel 1 Belastingen (dienstverlening)
IX Financiën en Nationale Schuld	Hoofd	2016	Artikel 5 Exportkredietverzekeringen, -garanties en investeringsverzekeringen
IX Financiën en Nationale Schuld	Hoofd	2016	Artikel 6 BTW-compensatiefonds
X Defensie	Hoofd	2015	Beleidsartikel 2: Taakuitvoering zeestrijdkrachten (Marinestudie)
X Defensie	Hoofd	2017	Beleidsartikel 3: Taakuitvoering landstrijdkrachten (Samenwerking civiele partners)
X Defensie	Hoofd	2013	Beleidsartikel 5: Taakuitvoering Marechaussee (mensenhandel/smokkel)
XII Infrastructuur en Waterstaat	Hoofd	2017	Beleidsartikel 14 Wegen en Verkeersveiligheid
XII Infrastructuur en Waterstaat	Hoofd	2014	Beleidsartikel 16 Openbaar Vervoer en Spoor
XII Infrastructuur en Waterstaat	Hoofd	2014	Beleidsartikel 21 Duurzaamheid

Begrotingshoofdstuk	Type artikel	Begrotingsjaar	Artikel
XIII Economische Zaken en Klimaat	Hoofd	2015	1 Goed functionerende economie en markten
XIII Economische Zaken en Klimaat	Hoofd	2015	2 Bedrijvenbeleid: innovatie en duurzaam ondernemen
XIII Economische Zaken en Klimaat	Hoofd	2014	4 Een doelmatige energievoorziening en beperking van de klimaatverandering
XIV Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Hoofd	2013	11 Concurrerende, duurzame, veilige agro-, visserij- en voedselketens
XIV Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Hoofd	2015	12 Natuur en biodiversiteit
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Hoofd	2014	3. Arbeidsongeschiktheid
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Hoofd	2016	5. Werkloosheid
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Hoofd	2013	8. Oudedagsvoorziening
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Sub	2016	1. Kwaliteit en veiligheid
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Sub	2017	2. Toegankelijkheid en betaalbaarheid van de zorg
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Sub	2015	3. Ondersteuning van het stelsel
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Sub	2015	1. Positie cliënt
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Sub	2016	2. Opleidingen, beroepenstructuur en arbeidsmarkt
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Sub	2016	5. Zorg, welzijn en jeugdzorg op Caribisch Nederland
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Hoofd	2017	Artikel 6 Sport en bewegen
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Hoofd	2011	Artikel 6 Sport en bewegen
XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	Sub	2013	3.1 Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten en hiv/aids
XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	Sub	2016	3.3 Maatschappelijk middenveld (Southern civil society development)
XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	Sub	2013	3.4 Onderwijs (basic education)
XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	Sub	2015	4.1 Humanitaire hulp
XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	Sub	2013	4.3 Veiligheid en Rechtstaatontwikkeling (fragiele staten)



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl