



# Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Commissie Financiën

Aan de minister van Financiën

Plaats en datum: Den Haag, 27 oktober 2016  
Betreft: Beleidsdoorlichtingen  
Ons kenmerk: .....

De vaste commissie voor Financiën monitort jaarlijks de kwaliteit van de door de Kamer ontvangen beleidsdoorlichtingen. Dit als terugkerend aandachtspunt uit het werkprogramma Rijksuitgavenonderwerpen. Recentelijk heeft de commissie Financiën het belang van een goede uitvoering van beleidsdoorlichtingen en behandeling daarvan in de Kamer nog eens onderstreept.<sup>1</sup>

Met deze brief legt de commissie u de belangrijkste bevindingen voor van haar terugblik op de in 2015 en tot medio 2016 verschenen beleidsdoorlichtingen. Daarnaast verneemt de commissie graag de stand van zaken rond het in kaart brengen van mogelijke verbeteropties binnen het evaluatiestelsel, zoals recent gesuggereerd door de Studiegroep Begrotingsruimte. Dit ook omdat de Tweede Kamer ervoor gekozen heeft om 'focus op beleidstoetsing' aan te merken als focusonderwerp voor de verantwoording over 2016 (in mei 2017). De Tweede Kamer hecht veel waarde aan gedegen evaluatie van beleid en een sluitend evaluatiestelsel.

In april 2015 stuurde de commissie u een brief over beleidsdoorlichtingen.<sup>2</sup> Deze brief was vooral gericht op verbetering van de 'plannen van aanpak', waarin de voorziene opzet van beleidsdoorlichtingen vooraf aan de Tweede Kamer worden voorgelegd (conform de motie Harbers c.s.). De commissie heeft de sindsdien verschenen plannen van aanpak tegen het licht gehouden en daarnaast de kwaliteit en behandelwijze van de verschenen beleidsdoorlichtingen geanalyseerd. Op hoofdlijnen komt de commissie tot de volgende bevindingen.

### **Bevindingen plannen van aanpak**

- De betrokkenheid van Kamer bij de plannen van aanpak is groot; vrijwel altijd worden ze actief behandeld in de betreffende commissies en regelmatig worden er vragen over gesteld of aanvullende verzoeken gedaan aan bewindslieden.
- In veel gevallen blijkt op voorhand al dat de doorlichting niet over het volledige beleid zal of kan gaan (fragmentarische aanpak), waardoor zicht op doelbereiking en doeltreffendheid wordt belemmerd.
- Het is voor de Kamer vaak lastig om goed zicht te krijgen of het benodigde onderzoeksmateriaal voor een 'syntheseonderzoek' aanwezig is. Hierover zijn geregeld twijfels geuit door de vakcommissies.

<sup>1</sup> Kamerstuk II, 2015/16, 31 597, nr. 11

<sup>2</sup> Brief van de voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven van 24 april 2015 (2015D15543).

- In plannen van aanpak kan duidelijker aangegeven worden hoe de onafhankelijkheid van de uitvoering van de doorlichting wordt gewaarborgd en hoe de methodologie achteraf onafhankelijk zal worden getoetst.
- De grondslag voor de te onderzoeken besparingsvarianten is vaak niet helder.

### **Bevindingen beleidsdoorlichtingen**

- De tijdigheid van beleidsdoorlichtingen is verbeterd. De planning en verschijning van beleidsdoorlichtingen is goed te volgen (via o.m. de begrotingen en een website)
- De kwaliteit van doorlichtingen is nog altijd vaak ondermaats. Terugkerende problemen zijn onder meer: onvolledigheid van de doorlichting, vaag geformuleerde doelstellingen, methodologische problemen om een uitspraak te kunnen doen over doelmatigheid/doeltreffendheid van het beleid, onvoldoende onderliggend onderzoeksmateriaal.
- Waarborgen voor de onafhankelijkheid van de uitvoering geven een wisselend beeld, evenals de externe toets op de kwaliteit.
- Kabinetsreacties op beleidsdoorlichtingen zijn niet altijd objectiveerbaar. Ook wordt niet altijd op alle aanbevelingen ingegaan.
- De behandeling in de Kamer van beleidsdoorlichtingen is weliswaar iets systematischer aangepakt (er worden bijvoorbeeld vaker feitelijke vragen gesteld), maar de behandeling in commissies daarna is veelal nog (te) beperkt.

De commissie verzoekt u te reageren op deze bevindingen en het bijzonder in te gaan op de mogelijkheden die u ziet om verdere verbeteringen aan te brengen in de opzet, uitvoering en bruikbaarheid van het instrument beleidsdoorlichtingen. De commissie tekent daarbij aan dat het eens per zeven jaar doorlichten van beleid een erg ruime periode is en verzoekt u ook in te gaan op de mogelijkheden om de frequentie van doorlichtingen aan te scherpen. In de bijlage bij deze brief treft u denkrichtingen aan van de commissie Financiën voor mogelijke verbeteringen van de huidige praktijk rond beleidsdoorlichtingen.

### **Verbetering evaluatiestelsel**

In het algemeen overleg met de toenmalige commissie voor de Rijksuitgaven van 14 oktober 2015 over Verantwoord Begroten<sup>3</sup> heeft u aangegeven dat het hele stelsel zou worden doorgelicht en zegde u toe de Kamer daarvan op de hoogte te houden. Voorstellen voor deze stelsel doorlichting zijn vervolgens neergelegd bij de Studiegroep Begrotingsruimte die hierover het volgende schreef: *"De Studiegroep adviseert daarom de operatie Inzicht in Kwaliteit te starten. Vier richtingen die hierbij kunnen worden uitgewerkt zijn: een grotere rol voor onafhankelijke partijen, betere kennisdeling tussen departementen, meer flexibiliteit en maatwerk in de inzet en toepassing van instrumenten en de ontwikkeling van nieuwe benaderingen binnen bestaande instrumenten."*<sup>4</sup>

De commissie onderschrijft het belang dat ook de Studiegroep hecht aan 'Inzicht in Kwaliteit' en verzoekt u -ook in het licht van het door de Kamer gekozen focusonderwerp- uiterlijk in maart 2017 de Kamer te informeren over concrete denkrichtingen en fundamentele verbeteringsopties van het evaluatiestelsel, waaronder de richtingen die de Studiegroep schetst. In deze uitgebreide verkenning kunnen voor- en nadelen van mogelijke aanpassingen in het evaluatiestelsel worden geschetst.

De commissie verzoekt u daarbij zowel aandacht te besteden aan verbeteringen aan de voorkant als aan de achterkant van het proces. Aan de 'voorkant' ligt het voor de hand – zoals eerder door de commissie Financiën bepleit – zwaardere eisen te stellen aan de plannen van aanpak: ten aanzien van de volledigheid van doorlichtingen, de compleetheid van de onderzoeksbasis, de eisen aan de onafhankelijke uitvoering en -toetsing en de motivatie van de timing van de doorlichting.

<sup>3</sup> Kamerstuk II, 2015/16, 31 865 nr. 75

<sup>4</sup> Van salдостuring naar stabilisatie. 15e rapport Studiegroep begrotingsruimte. Juli 2016. P. 10.

Gegeven de nieuwe bepalingen over doelmatigheid en doeltreffendheid in het wetsvoorstel Comptabiliteitswet 2016, ligt het voor de hand dat al bij de beleidsvorming sterker wordt gestuurd op de voorwaarden voor beleid dat goed te evalueren is. Dat kan door het stellen van eisen aan de doelstellingen, het transparant formuleren van de beleidstheorie, en door gebruik te maken van concrete indicatoren/streefwaarden waarmee beoogde effecten en de doelmatigheid van het beleid worden ingeschat. Daarnaast ligt een steviger sturing voor de hand op de volledigheid van de evaluatieprogrammering op basis waarvan beleidsdoorlichtingen (syntheseonderzoek) kunnen worden uitgevoerd en op het daadwerkelijk doorlichten van gehele beleidsdomeinen, in plaats van de huidige fragmentarische aanpak.

Aan de 'achterkant' – vanaf het moment dat evaluaties en doorlichtingen eenmaal zijn uitgevoerd – kan gedacht worden aan mogelijkheden om de resultaten van en opvolging van aanbevelingen in beleidsdoorlichtingen te verbeteren. Specifiek daarbij is de koppeling met de begrotingscyclus punt van aandacht (dat wil zeggen dat de uitkomsten worden gebruikt ter verbetering van de beleidsvorming in de toekomst en een weerslag vinden in de begroting), alsmede de implementatie van lessen over de volledigheid van de evaluatieprogrammering en de mate waarin beleidsdoelstellingen überhaupt te evalueren zijn.

In de bijlage bij deze brief treft u enkele denkrichtingen aan voor mogelijke fundamentele verbeteringen van de huidige evaluatiepraktijk vanuit de commissie Financiën. Hopelijk inspireren deze om in gezamenlijkheid te komen tot de nodige verbeteringen van het stelsel.

Hoogachtend,

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,  
P.J. Duisenberg

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,  
R.F. Berck

## **Bijlage – Aanbevelingen vaste commissie Financiën**

Op basis van de terugblik op de in 2015 en tot medio 2016 aan de Tweede Kamer aangeboden plannen van aanpak en beleidsdoorlichtingen, geeft de commissie Financiën onderstaande verbeteropties ter overweging mee aan de minister van Financiën. De aanbevelingen zijn onderverdeeld in suggesties ter verbetering van de kwaliteit van de doorlichtingen (en daar aan voorafgaande plannen van aanpak) en een tweetal denkrichtingen die betrekking hebben op het evaluatiestelsel.

### **KWALITEIT BELEIDSDOORLICHTINGEN**

#### **A. Kwaliteitscriteria vastleggen voor plannen van aanpak**

In lijn met de brief van april 2015<sup>5</sup> van de commissie aan de minister van Financiën beveelt de commissie aan alsnog werk te maken van het specifiek vast leggen van een aantal kwaliteitscriteria voor de plannen van aanpak.

##### *Timing plannen van aanpak*

In de praktijk komen de meeste plannen van aanpak geconcentreerd en soms zelfs gebundeld naar de Tweede Kamer aan het eind van het jaar (rond de begroting). Zo ontstaat er enerzijds een risico dat ze minder aandacht krijgen dan ze verdienen, anderzijds heeft dit ook gevolgen voor de uitvoering van de doorlichtingen zelf. Ervan uitgaande dat de doorlichtingen worden gestart na behandeling van het plan van aanpak in de betreffende Kamercommissie en daarmee dus overwegend aan het begin van het volgend jaar, zal de oplevering van de doorlichtingen zich ook gaan concentreren aan het eind van het jaar. Dit heeft risico's voor een zorgvuldige behandeling in de Kamer. Dit terwijl er geen noodzaak is om een strakke jaarcyclus te hanteren voor plannen van aanpak of doorlichting, mits hier maar helder over wordt gecommuniceerd.

##### *De volledigheid van doorlichtingen*

Beleidsdoorlichtingen zijn vaker incompleet dan compleet. Soms omdat maar een deel wordt doorgelicht, soms omdat evaluatiemateriaal ontbreekt, dan weer omdat recent een IBO is uitgevoerd. Sommige departementen lichten standaard slechts een deel van het beleid door. Zo ontstaat zelden een integraal beeld over de beleidseffectiviteit (te relateren aan de oorspronkelijke beleidsdoelstellingen) en overstijgen veel doorlichtingen een gewone evaluatie niet. In plaats van syntheseonderzoek worden het relatief beperkte instrumentevaluaties. Beleidsdoorlichtingen hebben pas echt meerwaarde als ze het totaal aan beleidsinterventies in beeld brengen op een beleidsthema.

##### *De 'compleetheid' van de onderliggende onderzoeksbasis*

Als die niet compleet is zal moeten worden gemotiveerd hoe dit in de doorlichting wel zal gebeuren of hoe met witte vlekken zal worden omgegaan. Anders krijgt de Kamer vooraf geen zekerheid over de vraag of er voldoende basis licht om in de beleidsdoorlichting uitspraken te doen over doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en hoe met eventuele lacunes wordt omgegaan.

##### *De onafhankelijkheid van de uitvoering van beleidsdoorlichtingen*

In veel plannen van aanpak is niet duidelijk wie de doorlichting uitvoert en in hoeverre dit onafhankelijk gebeurt. Wanneer een doorlichting niet door een onafhankelijke partij wordt uitgevoerd, moeten er waarborgen zijn dat de methodologie en kwaliteit geborgd zijn en onafhankelijk worden getoetst. Idealiter worden doorlichtingen onafhankelijk uitgevoerd en onafhankelijk methodologisch getoetst. Er zou een "ja, tenzij principe" gehanteerd kunnen worden waar het de uitvoering door onafhankelijke derden betreft en het onafhankelijke toetsing van de kwaliteit betreft.

---

<sup>5</sup> Brief van de voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven van 24 april 2015 (2015D15543).

## **B. De motivatie van de timing van beleidsdoorlichtingen**

Beleidsdoorlichtingen komen het beste tot hun recht als er momentum is voor beleidswijziging. Te vaak wordt duidelijk – soms al in het plan van aanpak, soms bij oplevering van de doorlichting – dat de conclusies of niet meer betrokken kunnen worden bij een grote beleidswijziging; of dat de periode om te bezien of het beleid daadwerkelijk effectief en doelmatig was te kort blijkt (te vroeg om conclusies te trekken). Motivatie van de timing en de wijze waarop met de conclusies zal worden omgegaan in het plan van aanpak, kan bijdragen aan een betere kwaliteit en opvolging van de conclusies en aanbevelingen.

## **C. Toetsing 'lerend vermogen' kabinetsreacties**

Kabinetsreacties zijn vaak selectief en incompleet. Om te voorkomen dat er met de resultaten uit beleidsdoorlichtingen onvoldoende gebeurt, zou de minister van Financiën zwaardere eisen kunnen stellen aan de kabinetsreactie. Minimaal zou moeten vastliggen dat kabinetsreacties ingegaan op *alle* beleidsconclusies en eventuele aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting.

Daarnaast kunnen departementen zelf beter bewaken dat zij 'integer' omgaan met conclusie uit beleidsdoorlichtingen. Het volledig opnemen van beleidsconclusies en de opvolging daarvan in de jaarcyclus is een eerste stap. De minister van Financiën kan hier ook beter op toezien.

## **D. Standaardaanbeveling: onderzoeksbasis op orde brengen**

In elke beleidsdoorlichting zou een conclusie getrokken moeten worden over de onderzoeksbasis die aanwezig was ten behoeve van de uitvoering van de doorlichting, de tekortkomingen van die basis; en moeten aanbevelingen worden gedaan hoe deze basis voor een volgende gelegenheid wel op orde worden gebracht. Zo wordt het leereffect gemaximaliseerd en tegelijkertijd een basis gelegd voor een betere doorlichting in de toekomst.

# **VERBETERING EVALUATIESTELSEL**

## **A. Intensievere beleidsdoorlichtingen**

Het is inmiddels geregeld dat de Tweede Kamer vooraf invloed uit kan oefenen op de opzet en vraagstelling van beleidsdoorlichtingen; de plannen van aanpak van beleidsdoorlichtingen lopen mee met de begrotingscyclus en worden uiterlijk op Prinsjesdag door de beleidsverantwoordelijke bewindspersonen met een aparte brief aan de Tweede Kamer aangeboden. Bij de behandeling van een plan van aanpak in een procedurevergadering kan een Kamercommissie dus ook besluiten met de desbetreffende bewindspersoon in overleg te treden om tot een intensievere doorlichting te komen dan wordt voorgesteld, afhankelijk van de importantie van het beleidsterrein. Het is goed als Kamercommissies dat meer bewust afwegen.

De gedachte om beleidsdoorlichtingen eens in de vier jaar uit te voeren (in plaats van eens in de zeven jaar) verdient ook nadere bestudering.

Er zou tegelijkertijd - in den brede - meer werk gemaakt moeten worden van de effect- en doelmatigheidsinformatie in de (jaarlijkse) begrotingscyclus op deze onderwerpen, zodat de Kamer wel beter zicht krijgt op effecten en doelmatigheid op alle beleidsonderwerpen. Bemoedigend is in dit licht dat sommige Kamercommissies – in navolging van de commissie OCW - afspraken hebben gemaakt met de vakministers over indicatoren en concrete streefwaarden in begroting en jaarverslag. Het gaat hier om de commissies VWS, SZW, I&M en BuHa-OS. Op basis van een centrale set aan indicatoren gaan zij jaarlijks bekijken waar het goed gaat en waar minder goed. Dat vormt vervolgens basis voor politiek debat (bij begroting en jaarverslag), waarbij vervolgens weer relevante stukken, zoals evaluaties en beleidsdoorlichtingen kunnen worden betrokken.

## **B. Beleidsdoelstellingen meer SMART**

Gegeven de huidige situatie – doorlichtingen eens per 5-7 jaar en volledige programmering – zal er iets moeten gebeuren aan de kwaliteit van de beleidsdoelstelling en de transparantie over de aannames onder het beleid voorafgaand aan de evaluatieperiode. De afgelopen jaren zijn begrotingsdoelstellingen aanmerkelijk minder concreet geworden dan ze voorheen waren, toen hoge eisen werden gesteld aan de concreetheid, meetbaarheid, etc. Aan het feit dat begrotingsdoelstellingen de basis vormen voor een beleidsdoorlichting is echter niet getornd. Zonder heldere doelstellingen vooraf – en transparante aannames over hoe het beleid effect zal hebben (beleidstheorie) – is evalueren echter bij voorbaat zeer moeilijk.

Het gebeurt nu te vaak dat in een beleidsdoorlichting – aan het eind van een beleidscyclus - een (meer of minder geslaagde) poging moet worden gedaan om de oorspronkelijke doelstellingen, hypothesen en verwachtingen onder het beleid te reconstrueren. Dit terwijl de basis hiervoor eigenlijk al aan het begin van de beleid(scyclus) zou moeten worden gelegd: concrete doelstellingen en een raamwerk voor een evaluatieprogrammering op basis waarvan aan het einde van de cyclus kan worden beoordeeld of het beleid succesvol (doelmatig en doeltreffend) was. Hier zijn verbeteringen mogelijk, onder meer door aanscherping en concretisering van de in de begroting opgenomen beleidsdoelstellingen.