

33 269 Effectiviteitsonderzoek bij de Rijksoverheid

Vragen van de Tweede Kamer commissie voor de Rijksuitgaven

- 1. Hoe zorgt het kabinet er in de toekomst voor dat bij alle met het beleid gemoeide rijksuitgaven regelmatig effectiviteitsonderzoek wordt uitgevoerd, en dus niet slechts voor iets minder dan de helft?**

Antwoord:

Het kabinet werkt aan de uitvoering van de meerjarige planning van beleidsdoorlichtingen. Het kabinet vindt het belangrijk dat beleid periodiek wordt onderzocht op effectiviteit en wil de komende jaren de opgaande lijn van toenemende aandacht voor evaluaties én een verdere verbetering van de kwaliteit ervan, doorzetten. Evalueren is een kwestie van doen. In september 2013 wordt in de ontwerp begrotingen door de departementen een programmering van evaluatieonderzoek (beleidsdoorlichtingen) gepresenteerd, waarin alle beleidsartikelen aan bod komen. Het kabinet houdt vinger aan de pols bij de uitvoering daarvan.

De onderzoeken van de Algemene Rekenkamer benadrukken het belang van een *weloverwogen* evaluatieprogrammering; het hoeft niet zo te zijn dat te allen tijde 100% van het beleid op effectiviteit is onderzocht. Dat onderschrijven wij; een geplande evaluatie moet goed in de beleidscyclus passen; en in de beleidsdoorlichtingen moet de evaluatieprogrammering worden toegelicht ("comply or explain").

2. De Algemene Rekenkamer plaatst kanttekeningen bij de verschillende verklaringen van ministeries waarom beleid niet zou zijn geëvalueerd op effectiviteit. Kan de minister een reactie geven op de verklaringen van ministeries? Acht de minister deze verklaringen valide?

Antwoord:

Er zijn goede redenen waarom departementen de effectiviteit van delen van hun beleid (nog) niet hebben geëvalueerd. Zo heeft een evaluatie kort na een herziening van beleid, slechts beperkte toegevoegde waarde.

Tegelijkertijd erkent het kabinet het risico dat een dergelijk argument te snel kan worden gegeven, waardoor een mogelijkheid voor better spending wordt misgelopen. Het kabinet onderschrijft het belang van een zorgvuldige afweging en communicatie daarover.

3. Hoe voorkomt het kabinet dat de verklaringen 1 ("Het is niet duidelijk hoe het beleid op effectiviteit kan worden geëvalueerd) en 4 ("Effectiviteitsonderzoek heeft onvoldoende toegevoegde waarde") door de ministers niet meer worden gegeven in de toekomst?

Antwoord:

Het kabinet werkt hard aan de verbetering van (het aantal) beleidsdoorlichtingen en beleidsevaluaties. De komende jaren zal in de beleidsdoorlichtingen inhoudelijk toelichting worden gegeven op de evaluatieprogrammering (cf. regelgeving in de RPE 2013). Zie verder vraag 2.

4. Een van de verklaringen van ministers om geen effectiviteitsonderzoek uit te voeren, is dat het niet duidelijk is hoe het beleid op effectiviteit kan worden geëvalueerd. Wat gaat het kabinet hier aan doen?

Antwoord:

Met effectiviteitsonderzoek wordt onderzocht of er een causaal verband is tussen het beleidsinstrument en een maatschappelijke uitkomst. Deze onderzoeken zijn van groot belang voor het beleidsproces. In de praktijk kan dit soms gecompliceerd of kostbaar zijn. In dergelijke situaties kan gebruik worden gemaakt van andere methoden om een causaal verband aannemelijk te maken. Te denken valt aan: onderzoeken naar vergelijkbaar beleid in het buitenland, verdiepende case studies, systematische bevraging van onafhankelijke deskundigen of een beoordeling van de uitvoering van beleid. Het is van belang dat ministeries goed nagaan of ze alternatieve methoden kunnen toepassen in effectiviteitsonderzoek van hun beleid. Zoals aangegeven bij vraag 1, is het vanaf 2013 verplicht dat de departementen in hun beleidsdoorlichtingen de evaluatieprogrammering toelichten.

Bij het beleidsontwerp moet al worden nagedacht over de mogelijkheden om te evalueren. Dit betreft bijvoorbeeld het opstellen van een evalueerbare doelstelling, waarbij goed kan worden vastgesteld of deze ook wordt behaald. Het verzamelen van data, het in kaart brengen van de (start)situatie zonder beleid, de manier en termijn waarop effecten zichtbaar kunnen worden (bijvoorbeeld met experimenten), zijn eveneens relevante onderdelen van de beleidsvoorbereiding.

5. Een van de verklaringen van ministers om geen effectiviteitsonderzoek uit te voeren, is dat het nog te vroeg is om de effectiviteit vast te stellen. Na hoeveel jaar acht het kabinet een effectiviteitsonderzoek mogelijk? Gaat het kabinet hieromtrent een norm vaststellen? Zo niet, welke alternatieve acties onderneemt het kabinet? Welke alternatieve acties onderneemt de minister van Financiën als coördinerend bewindspersoon?

Antwoord:

In de, per 1 januari 2013, ingegane Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE), artikel 3 is voorgeschreven dat Ministers al hun beleid periodiek evalueren via een beleidsdoorlichting (*bijvoorbeeld eens per vier jaar en ten minste eens in de zeven jaar*). De beleidsdoorlichting is een synthese, die stoelt op evaluatie onderzoeken in opdracht van het departement, en op externe bronnen zoals bijvoorbeeld OECD onderzoek. De bepaling dat alles periodiek aan de orde komt ("eens per vier jaar en ten minste eens in de zeven jaar") is opgenomen in de RPE. Afhankelijk van het beleidsterrein kan een evaluatie vaker plaatsvinden.

6. Wat leveren de effectiviteitsonderzoeken de laatste paar jaar op aan informatie?

Antwoord:

De onderzoeken geven inzicht in de mate waarin het beleid doelmatig en doeltreffend is. Naar aanleiding van het onderzoek kan beleid eventueel worden bijgesteld. Voorbeelden van door effectiviteitsonderzoek opgeleverde informatie zijn:

1. *Nederlandse bijdrage aan drinkwater en sanitaire voorzieningen*: Het gebruik van verbeterde waterbronnen is aanzienlijk toegenomen door aanpassingen van het beleid op basis van de bevindingen van de beleidsdoorlichting, bijvoorbeeld door transport van drinkwater van de bron naar de consument in gesloten containers (experiment in Benin). Resultaat: beduidend minder besmetting met E-coli en als gevolg hiervan minder diarree en andere water-gerelateerde ziektes.
2. *Wet Bevordering Speur en Ontwikkelingswerk (WBSO)*: In de laatste evaluatie, uitgevoerd door EIM in 2011-2012 en betrekking hebbend op de periode 2006-2010, is gevonden dat een euro WBSO gemiddeld 1,55 tot 1,99 euro extra loonuitgaven voor speur- en ontwikkelingswerk (S&O) bij bedrijven heeft opgeleverd, met als meest waarschijnlijke waarde 1,77. Daarnaast is gevonden dat de effectiviteit beperkter is bij hogere kortingspercentages (dat wil zeggen: bij een hogere fiscale tegemoetkoming per euro S&O-loon) en dat de verlenging van de eerste schijf als onderdeel van de crisismaatregelen een significant positief effect heeft gehad op de S&O-loonuitgaven van bedrijven. Deze resultaten van de laatste WBSO-evaluatie hebben handvatten gegeven voor aanpassingen die in de WBSO-regeling zijn aangebracht voor het jaar 2013, namelijk:
 - De eerste schijf is verlengd van € 110.000 naar € 200.000.
 - Het kortingspercentage in de eerste schijf is verlaagd van 42% naar 38% (voor starters van 60% naar 50%), terwijl het kortingspercentage in de tweede schijf is gehandhaafd op 14%.
3. *Inzet KMar voor mensenhandel en mensensmokkel*: Deze beleidsdoorlichting heeft aangetoond dat de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inzet van de KMar op het terrein van mensenhandel en mensensmokkel kunnen worden verhoogd. Mogelijkheden hiervoor zijn de verruiming van de taken van KMar, zodat de KMar zelfstandig mensenhandelonderzoeken bij grensverkeer af kan handelen. Hiermee blijft de opsporing van samenhangende mensenhandel- en mensensmokkelzaken in één hand en worden de opsporing en vervolging effectiever. De mogelijkheden hiertoe worden momenteel met het ministerie van Veiligheid en Justitie in kaart gebracht. Tot slot wordt bekeken hoe informatie effectiever kan worden uitgewisseld met ketenpartners en wordt gezocht naar innovatieve toepassingen in opsporingsmethodieken en informatievergaring.
4. *WIA*: De uitkomsten lieten zien dat de Wet WIA en het eerder ingezette beleid - waaronder de Wet Pemba, de Wet verbetering Poortwachter (WVP), de Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte (Wet VLZ) - positieve effecten hebben gehad op de instroom in de WAO/WIA. In de periode 1999-2009 is de instroomkans met 71% afgenomen.

Wel zag het kabinet een vijftal aandachtspunten. Zo heeft het ingezette beleid nog onvoldoende effect gehad op de positie van werknemers met een tijdelijk dienstverband, uitzendkrachten en zieke werklozen (vangnetters). Ook zijn verbeterpunten gesignaleerd rond de hybride financiering van de WGA en de uitvoering door het UWV, en is nader onderzoek gevraagd rond de groep volledig en niet duurzaam arbeidsongeschikten en de omvang van de WIA-instroom. Deze punten hebben geleid tot verder onderzoek, tot aanpassingen in de uitvoeringspraktijk en tot beleidsaanpassingen, waaronder de modernisering van de Ziektewet.

7. In de Comptabiliteitswet 2001 is opgenomen dat periodiek effectiviteitsonderzoek moet worden gedaan. Waarom is hier geen specifiek aantal jaren of een tijdsspanne van een aantal jaren opgenomen, bijvoorbeeld tenminste één keer per zeven jaar? Gaat het kabinet dit in de herziening van de Comptabiliteitswet wel opnemen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord:

In de Comptabiliteitswet staan de hoofdlijnen van het Nederlandse comptabele stelsel zoals de bevoegdheden van de Kamers, de taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer en de verantwoordelijkheid van elke minister voor de begroting en het financieel beheer van een departement. Voor de meer gedetailleerde voorschriften wordt gekozen voor lagere regelgeving.

Voorschriften voor de periodieke evaluaties zijn geregeld in de RPE, die is opgehangen aan de CW. In de RPE is geregeld dat periodiek (eens in de vier jaar en ten minste eens in de zeven jaar) een beleidsdoorlichting moet plaatsvinden, waarin de overige uitgevoerde evaluaties worden benut. Op deze manier is in de regelgeving gewaarborgd dat het beleid periodiek wordt geëvalueerd.

8. In hoeverre zijn de planning en de uitkomsten van de effectiviteitsonderzoeken opgenomen in de begrotingen en/of jaarverslagen van de ministeries? Kan het kabinet dit in de toekomst doen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord:

Met de invoering van Verantwoord Begroten (Begroting 2013) is de planning van evaluatieonderzoeken op een aantal plekken in de begroting opgenomen.

- I. In de beleidsagenda van elke departementale begroting is een tabel 'Meerjarenplanning Beleidsdoorlichtingen' opgenomen. In deze tabel presenteren departementen een zevenjarige dekkende programmering van beleidsdoorlichtingen van alle beleidsartikelen (t-2 tot en met t+4).
- II. De "evaluatie- en onderzoeksbijlage" van elke begroting bevat een totaaloverzicht van onderzoeken naar doeltreffendheid en doelmatigheid en van overig onderzoek (met de vindplaats van reeds afgerond onderzoek).
- III. Bijlage subsidies: hierin wordt de meest recente evaluatie aangegeven (met vindplaats) inclusief het jaar waarin de volgende evaluatie is gepland.
- IV. In de MN wordt een overzicht gegeven van beleidsdoorlichtingen die zijn gepland voor het komende jaar.

In het jaarverslag van elk departement worden deze overzichten herhaald, waarin wordt gerapporteerd of de onderzoeken zoals gepland ook zijn uitgevoerd. Deze zijn te vinden in de bijlage: 'Afgerond evaluatie- en overig onderzoek'. De vindplaats van de onderzoeken wordt ook aangegeven.

In de bijlage van het Financieel Jaarverslag Rijk wordt aangegeven of de geplande beleidsdoorlichtingen zijn afgerond en wordt de vindplaats aangegeven.

Voor zover de evaluaties hebben geresulteerd in wijzigingen van (onderdelen) van beleid wordt dit in een beleidsartikel in de begroting gemeld bij het kopje 'beleidswijzigingen' in de begroting en het kopje 'beleidsconclusies' in het jaarverslag.

9. Hoe kan de kwaliteit van de effectiviteitsonderzoeken worden verbeterd, gelet op de opmerking van de Algemene Rekenkamer dat vele ervan niet voldoen aan de basiskwaliteitseisen?

Antwoord:

In de nieuwe Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek zijn algemene criteria opgenomen om de kwaliteit te verbeteren. Een aantal criteria is van toepassing op onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid in het algemeen, en een aantal specifiek voor de beleidsdoorlichtingen. Evaluaties naar doeltreffendheid en doelmatigheid dienen te voldoen aan deze kwaliteitscriteria. Bij de uitvoering van onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid wordt minimaal één onafhankelijke deskundige betrokken, om te bewerkstelligen dat het onderzoek voldoet aan de kwaliteitseisen.

In artikel 2 voor onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid zijn de volgende kwaliteitseisen gesteld:

- Het onderzoek maakt duidelijk welk beleid wordt onderzocht en wat de doelstellingen van het beleid zijn;
- Het onderzoek beoogt de vraag te beantwoorden, in hoeverre het beleid doeltreffend en/of doelmatig is;
- De conclusies van het onderzoek worden onderbouwd door onderliggende bevindingen
- De in het onderzoek gebruikte onderzoeksmethode is valide en betrouwbaar, het rapport geeft inzicht in de gebruikte evaluatiemethode en de (on-)mogelijkheden om de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van het betreffende beleid vast te stellen.

En verder:

Aan een beleidsdoorlichting, een syntheseonderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid, worden additionele criteria voorgeschreven, zoals specifieke onderzoeksvragen die beantwoord moeten worden. Deze gaan over de afbakening van het beleidsterrein en bijbehorende uitgaven; motivering van het gevoerde beleid, overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid; en de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.

10. Minder dan de helft van het beleid is in de periode 2006-2011 op effectiviteit geëvalueerd. Hoe kunnen effectiviteitsonderzoeken door beleidsdepartementen beter worden afgedwongen? Kan gewerkt worden met een uitbreiding van de 'sunset clause' waarbij de financiële middelen vervallen indien geen effectiviteitsonderzoek is uitgevoerd?

Antwoord:

Het kabinet is geen voorstander van de invoering van een 'sunset clause', waarbij financiële middelen vervallen voor een beleidsterrein, indien er geen effectiviteitsonderzoek is uitgevoerd. Dit is een te zwaar middel; burgers die gebruik maken van voorzieningen kunnen die niet in algemene zin verliezen, omdat er nog geen informatie is over de effectiviteit.

Het kabinet vindt dat evalueren een kwestie is van doen. Het kabinet zet de stijgende lijn van meer en betere evaluaties verder door, zoals bijvoorbeeld blijkt uit beleidsdoorlichtingen die recent aan de Tweede Kamer zijn verstuurd.

11. Kunnen de ministers van Veiligheid en Justitie (VenJ), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Infrastructuur en Milieu (I&M), Financiën en Volksgezondheid en Sport (VWS) die in een aantal gevallen geen verklaring geven voor het niet uitvoeren van effectiviteitsonderzoek dit alsnog doen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord:

De AR constateert dat in voorgaande jaren een deel van het beleid niet is onderzocht op effectiviteit, zonder dat daar een heldere verklaring voor kon worden gegeven. Het kabinet vindt het van belang dat in iedere departementale programmering van beleidsdoorlichtingen alle beleidsartikelen van de departementale begroting aan bod komen (zie begrotingen 2014), en dat de bevindingen in de beleidsdoorlichtingen, waar dat kan, berusten op onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van instrumenten. Dit betekent dat ook de onderdelen waarvan de AR constateerde dat nog geen evaluatie is uitgevoerd (en waarvoor geen verklaring is aangetroffen) dan alsnog aan bod zullen komen. Voor een aantal van deze onderdelen geldt dat onderzoek inmiddels heeft plaatsgevonden.

12. Waarom wordt er geen effectiviteitsonderzoek gedaan naar het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), huurtoeslag, zorgtoeslag en kinderbijslag?

Antwoord:

EFRO

De effectiviteit van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) wordt uitvoerig gemonitord en geëvalueerd door de Europese Commissie. De Nederlandse programma's rapporteren onder andere in de landsdelige jaarverslagen aan de Europese Commissie over de inhoudelijke en financiële voortgang in het kader van de Operationele Programma's. Deze jaarverslagen over 2012 worden dit najaar ter informatie ook aan de Tweede Kamer aangeboden. Over de periode 2000-2006 heeft de Europese Commissie reeds evaluatie- en effectonderzoek verricht. Hierbij wordt verwezen naar onderstaande rapporten:

- Rapport EX-post evaluation of cohesion policy programmes 2000-2006 (Objective 1 & 2), hoofdstuk 4, The effect of cohesion policy on economic growth and regional development;
- Rapport Ex-post evaluation of INTERREG III 2000-2006

Na afsluiting zal ook de huidige periode (2007-2013) door de Europese Commissie worden geëvalueerd conform de vereisten uit de Algemene Verordening voor Structuurfondsen.

Huurtoeslag

Voor wat betreft de huurtoeslag zijn twee verklaringen gegeven aan de Algemene Rekenkamer. Deze zijn:

Een jaarlijks terugkerend onderdeel in de Rijksbegroting is de beschrijving van de ontwikkeling van de netto huurquote. Dit cijfer geeft zicht op de effecten van huurtoeslag op de betaalbaarheid van het huren voor huishoudens met lage inkomens. Daarnaast wordt jaarlijks een jaarverslag aan de Kamer gestuurd over de uitwerking van de huurtoeslag, waarin ingegaan wordt op het aantal huurtoeslagontvangers en de kenmerken van deze huishoudens. Het laat zien welk effect het beleid heeft voor de betaalbaarheid van het wonen voor de doelgroep van huishoudens met een laag inkomen.

Het instrument huurtoeslag is een integraal onderdeel van het stelsel van inkomensondersteuning in Nederland. Een studie naar de effectiviteit van huursubsidie kan niet los gezien worden van de effectiviteit van het stelsel van inkomensondersteuning.

Zorgtoeslag

Het effectiviteitsonderzoek van de Zorgtoeslag wordt meegenomen in de evaluatie Zvw en WMG die eind 2013 start en in 2014 wordt afgerond.

Kinderbijslag

De begrotingsindeling van SZW is herzien met ingang van 2013. Door deze nieuwe indeling zijn diverse in elkaars verlengde liggende regelingen in artikel 10 Tegemoetkoming ouders bij elkaar gebracht. Hiervan maakt de kinderbijslag (AKW) onderdeel uit. De beleidsdoorlichting van dit artikel is in de begroting 2013 toegezegd en inmiddels afgerond. Daarmee komt ook de effectiviteit van de AKW alsnog in beeld. Deze beleidsdoorlichting zal spoedig aan de Tweede Kamer worden gestuurd.

13. Wanneer kan er een volledig dekkende evaluatieprogrammering voor effectiviteitsonderzoeken zijn?

Antwoord:

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) schrijft een dekkende programmering van beleidsdoorlichtingen voor. In de ontwerp begroting 2014 zullen alle departementen een programmering van beleidsdoorlichtingen presenteren, waarin alle beleidsartikelen aan bod komen. Afwijkingen van deze programmering zullen door de betreffende minister aan de Tweede Kamer worden gemeld. Een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid en een onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering is een onderdeel van deze beleidsdoorlichtingen.

In de departementale begrotingen wordt de programmering van de beleidsdoorlichtingen opgenomen voor een tijdsspanne van 7 jaar (t-2 tot en met t+4) en wordt inzicht gegeven in geplande en afgeronde evaluaties van beleidsinstrumenten.

14. Waarom wordt het afzien van de wettelijke evaluatieplicht pas gemeld bij een beleidsdoorlichting, op een moment dat de Tweede Kamer er niks meer mee kan?

Antwoord:

De rijksbegrotingsvoorschriften (en de RPE) laten ruimte om een deel van een beleidartikel door te lichten en een ander deel op een later tijdstip. Dat moet dan wel in de begrotingen (de tabel 'Meerjarenplanning Beleidsdoorlichtingen') worden aangegeven. Verder is zichtbaar welke overige evaluaties worden geprogrammeerd. De onderbouwing van de evaluatieprogrammering wordt toegelicht in de beleidsdoorlichting; de planning zelf is jaarlijks bekend.

15. Het kabinet is van mening dat de bestaande begrotings- en verantwoordingscyclus toereikend is om het parlement te informeren over naleving van de bestaande evaluatieplicht. De Algemene Rekenkamer maakt nadrukkelijk een kanttekening bij deze reactie. Kan op de kanttekening van de Algemene Rekenkamer nader worden ingegaan?

Antwoord:

De Tweede Kamer wordt op meerdere manieren geïnformeerd. In beleidsbrieven wordt in toenemende mate aangegeven welke informatie en evaluaties ter grondslag liggen aan inhoudelijke beleidskeuzes; in beleidsreacties op beleidsdoorlichtingen of andere evaluaties lichten vakministers toe wat met de resultaten wordt gedaan. Ook in de begrotingen kan dit worden toegelicht. Het kabinet deelt de mening van de AR dat inzicht in effectiviteit van beleid gewenst is om goede beleidskeuzes te maken.

16. Hoe kan Nederland meer doen met 'open data' in het kader van effectiviteitsonderzoek?

Antwoord:

Actuele en betrouwbare informatie is nodig voor het maken van beleid, de monitoring ervan en de verantwoording daarover. De overheid zal de komende tijd steeds meer informatie digitaal gaan ontsluiten in de vorm van open data. Zo heeft BZK namens de Nederlandse regering het Open Government Partnership ondertekend. De regering heeft zich hiermee gecommitteerd aan het opstellen van een actieplan om meer openheid in de publieke sector te realiseren en hierover in gesprek te gaan met de samenleving. De dataset *overzicht uitgaven, verplichtingen en ontvangsten per artikel van de departementale begroting* is inmiddels beschikbaar. Voor veel gegevens die nog niet openbaar zijn, is het kabinet in 2012 gestart met het programma Open Data. Hierbij worden onder andere overheidsorganisaties aangespoord via het Open Dataportaal informatie beschikbaar te stellen volgens het principe 'open, tenzij'.

Op basis van opendata die door de overheden beschikbaar wordt gesteld, kunnen journalisten, marktpartijen, maar ook de Tweede Kamer leden zelfstandig analyses uitvoeren naar effectieve besteding van overheidsgeld. Open data biedt de mogelijkheid om veel actuele beleidsinformatie te ontsluiten aan een grote groep uiteenlopende gebruikers. Gegevens kunnen echter ook onzekerheden bevatten. Gebruikers zullen altijd vanuit diverse perspectieven kijken naar de beschikbare gegevens. Analyses die met gebruik van open data door externe partijen gemaakt zijn, kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan maatschappelijke discussie over effectiviteit van beleid.