



seo economisch onderzoek

Beleidsdoorlichtingen belicht

Afdekking, inzichten, kwaliteit en gebruik

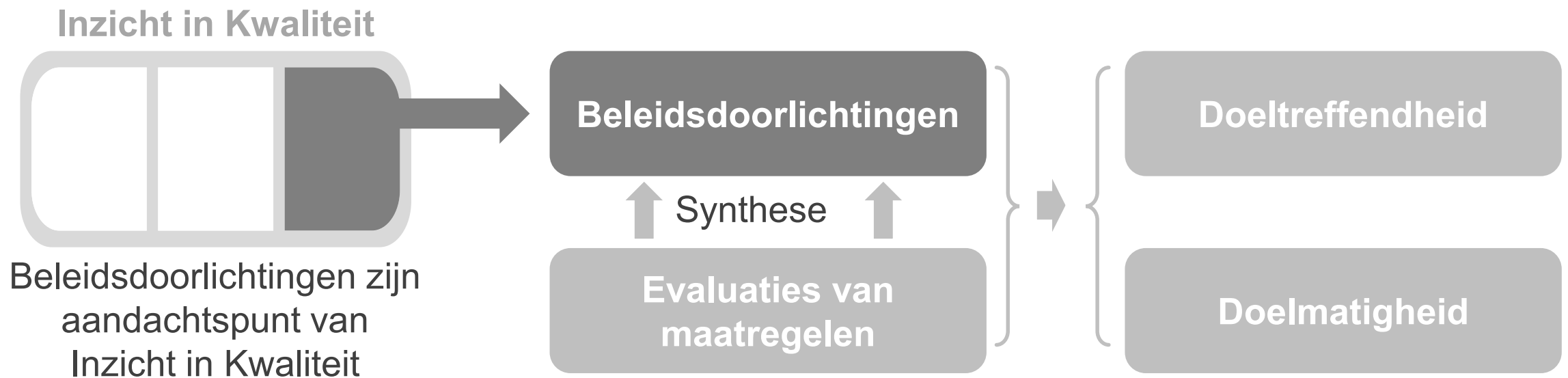
VIDE
Den Haag
26 maart 2019

Carl Koopmans
Bert Hof

SEO Economisch Onderzoek
Amsterdam
www.seo.nl

Operatie inzicht in kwaliteit

- Programma bij het ministerie van Financiën
- Doel: meer kennis over de impact van beleid
- Programmadirecteur: Julien Spliet
- Probleemanalyse beleidsdoorlichtingen uitgevoerd door SEO



Inhoud presentatie

Probleemanalyse beleidsdoorlichtingen:

- Literatuurstudie
 - O.a. eerder onderzoek Algemene Rekenkamer (ARK)
- Analyse van beleidsdoorlichtingen
 - Steekproef 49 van 107 beleidsdoorlichtingen (2013 t/m 2018)
 - Per beleidsdoorlichting ca. 40 kenmerken vastgesteld (korte teksten)
 - Deze kenmerken deels vertaald naar scores op een 5-punts schaal
 - Kenmerken en scores per doorlichting in een spreadsheet ('raster') geplaatst
 - Geteld hoe vaak de scores voorkomen
- Interviews
 - Ministeries, ARK, CPB, IOB

Literatuur over beleidsdoorlichtingen

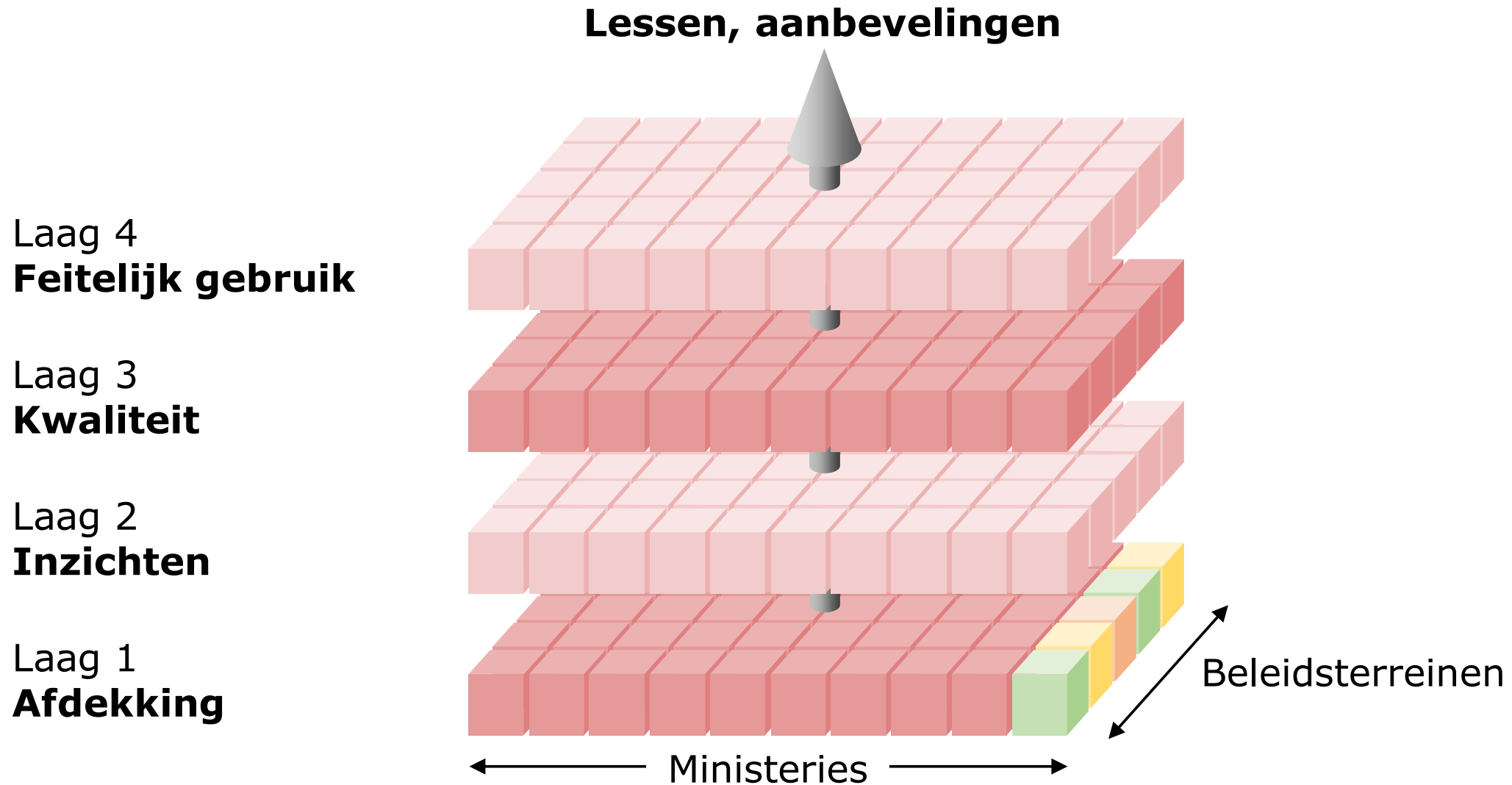
- Kamercie voor de Rijksuitgaven (2011): Meestal geen informatie over effectiviteit
- ARK (2012): De helft van de doorlichtingen onderzoekt de effectiviteit. Geen reactie op aanbeveling dekkende evaluatieprogrammering.
- ARK (2015): Weinig zicht op doelmatigheid/doeltreffendheid (o.b.v. analyse van vijf doorlichtingen)
- Vaste Kamercie Financiën (2016): kwaliteit is ondermaats: onvolledig, vage doelstellingen, methodologische problemen, onvoldoende onderzoeksmateriaal
- Studiegroep Begrotingsruimte (2016): onvoldoende inzicht in kwaliteit van uitgaven. Spanning tussen leren en verantwoorden
- WODC (2016): meeste departementen geen proactieve evaluatieprogrammering
- SEO onderzoek zorgt voor verbreding (meer aspecten) en verdieping (nadere analyse o.b.v grote steekproef)

Literatuur over de onafhankelijke deskundige

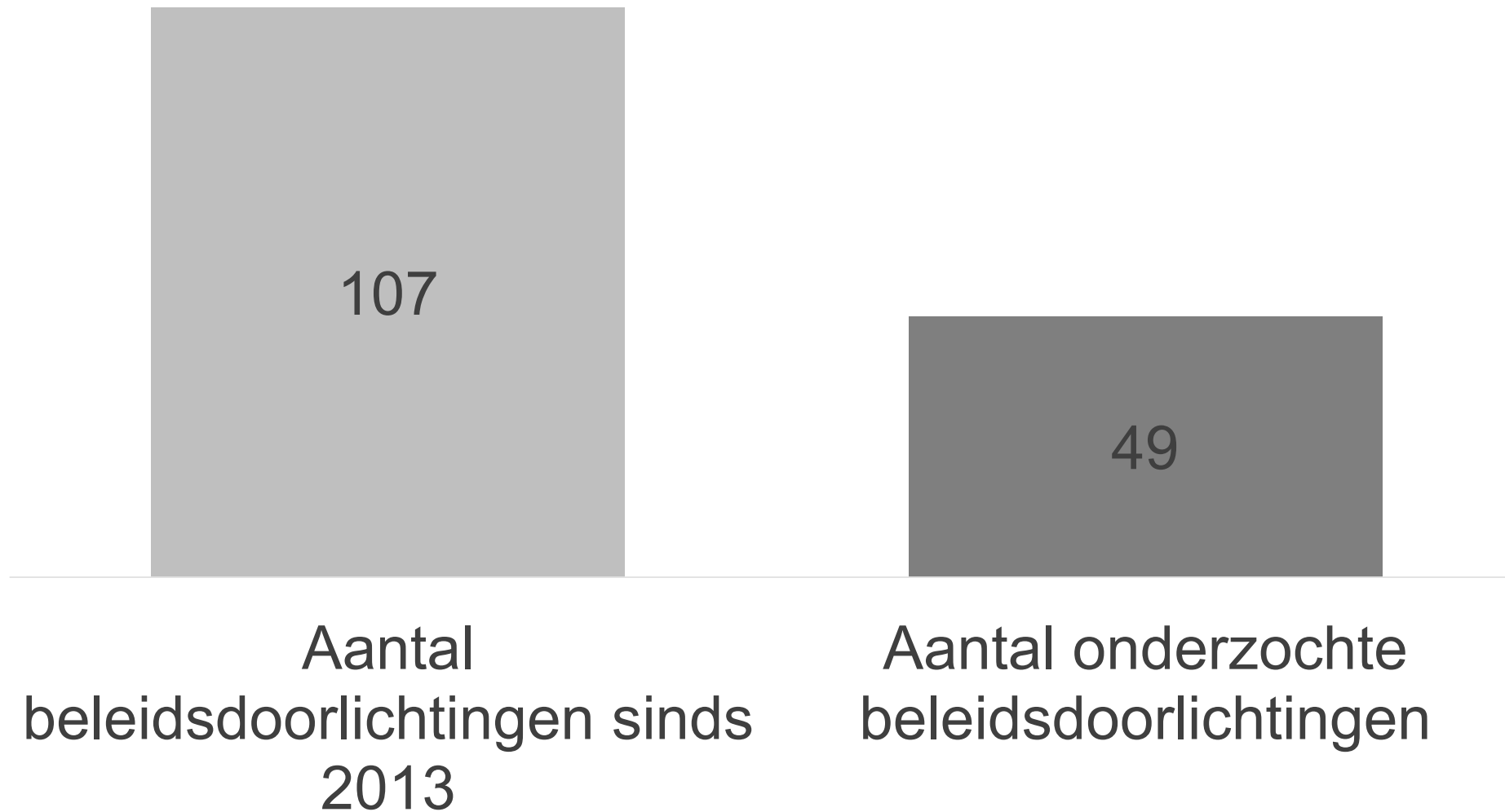
Houppermans (2018):

- De verantwoording over de rol, inbreng en betrokkenheid van de onafhankelijk deskundige is niet altijd aanwezig of niet duidelijk.
 - Onafhankelijk deskundige is niet altijd vroegtijdig betrokken
 - Niet altijd concrete afspraken met de opdrachtgever
- 11 van 47 beleidsdoorlichtingen (2015 t/m 2017) zijn door een onafhankelijk deskundige beoordeeld op alle vier de RPE ... kwaliteitscriteria
 - In 23 van de 47 beleidsdoorlichtingen is dat gebeurd op slechts een deel van die criteria.
- 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.

Analyse van beleidsdoorlichtingen: vier lagen



Steekproef beleidsdoorlichtingen 2013 t/m 2018

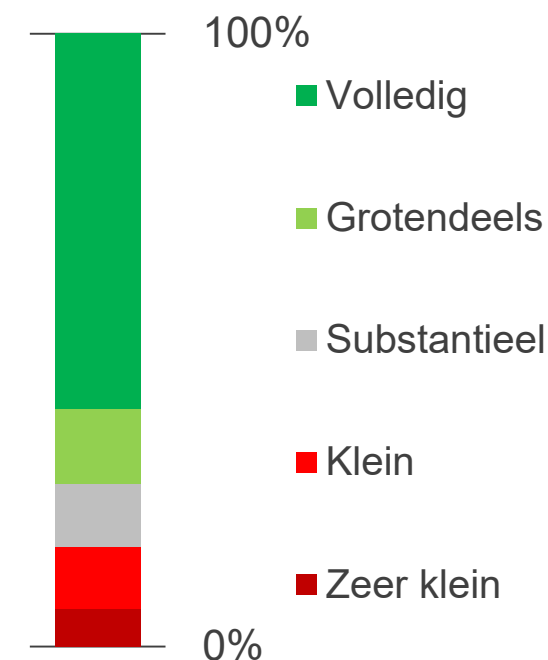


Laag 1: Afdekking uitgaven

Alle begrotingsartikelen onderzocht? (o.b.v. alle doorlichtingen 2011 t/m 2018)

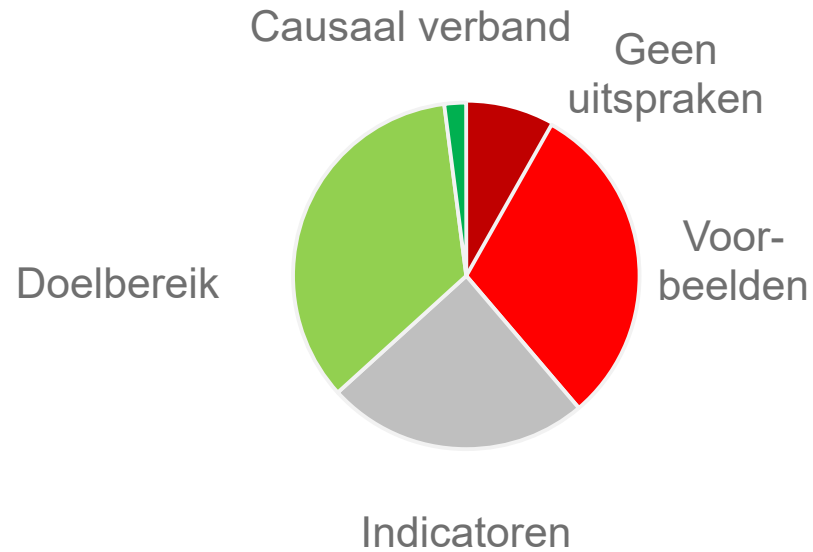
Totaal aantal artikelen begroting 2019	99
Artikelen met minstens een eigen beleidsdoorlichting 2011-2018	61
Artikelen zonder eigen beleidsdoorlichting 2011-2018	38
... Waarvan artikelen die aan bod komen in een andere beleidsdoorlichting	4
... Waarvan hoofdartikelen met subartikelen die wél zijn doorgelicht	14
... Waarvan artikelen die noch direct noch indirect zijn doorgelicht	20

Uitgaven per begrotingsartikel afgedekt?

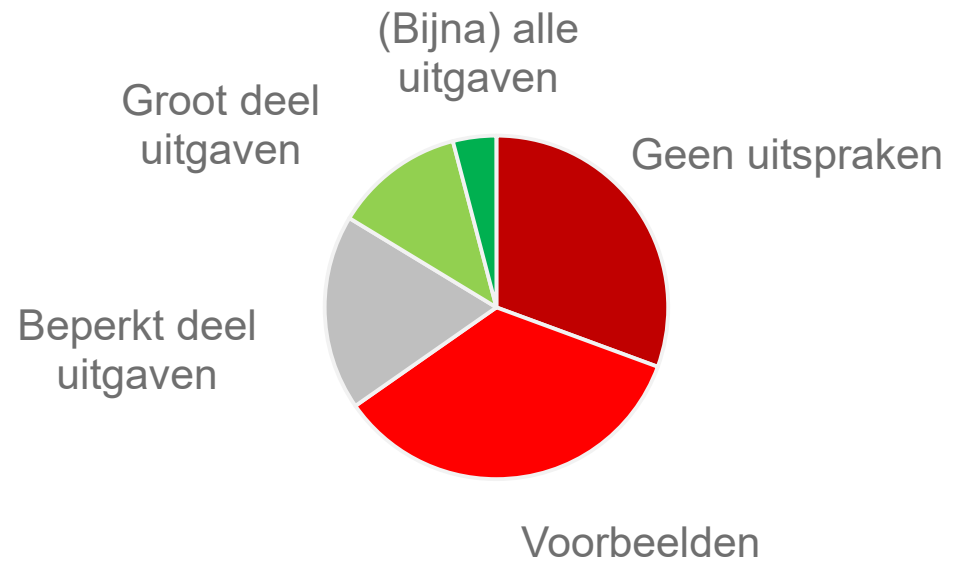


Laag 2: Inzichten

Conclusies over doeltreffendheid

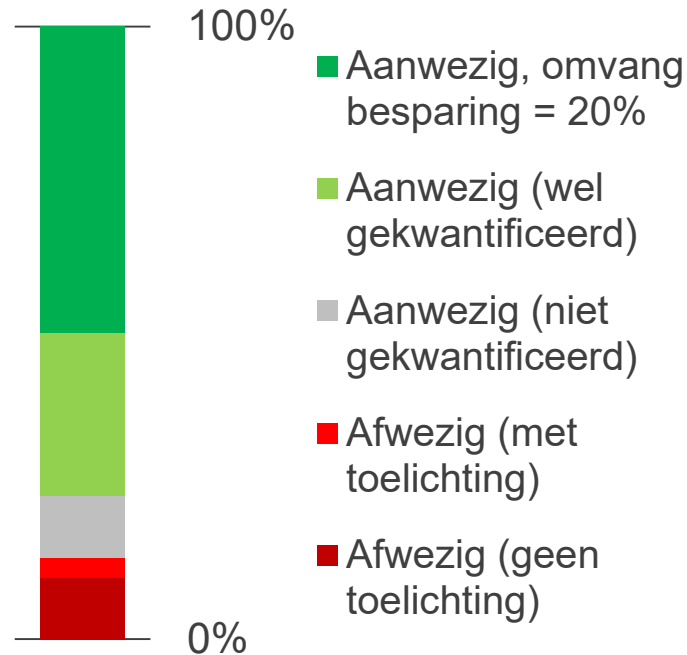


Conclusies over doelmatigheid



Besparingsoptie vaak niet (volledig) ingevuld

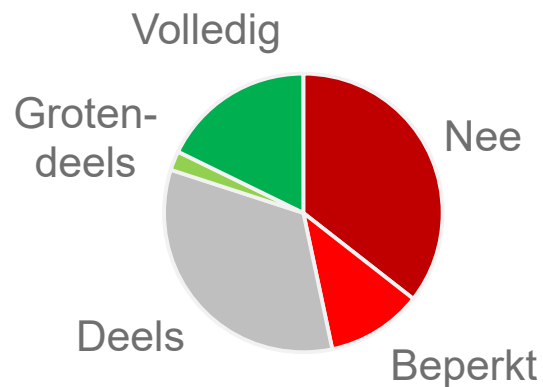
Besparingsoptie 20%



- Veel doorlichtingen argumenteren dat 20% besparen niet mogelijk zou zijn

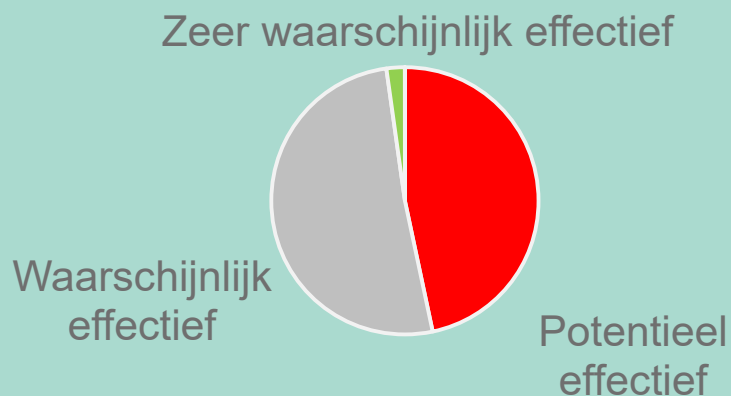
Laag 3: Kwaliteit van de inzichten

Onderliggende evaluaties beschikbaar?



Doeltreffendheid

Niveau onderbouwing effectiviteit



SEO oordeel kwaliteit onderbouwing, rekening houdend met de mogelijkheden



Basis voor kwaliteitsbeoordeling: effectladder

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

Aanpak beoordeling kwaliteit

- Per beleidsdoorlichting:
 - A. Ingeschat welk niveau op de effectladder is bereikt
 - B. Ingeschat welk niveau bereikt had kunnen worden, gegeven het beleidsterrein
 - C. Beoordeeld hoe groot het verschil tussen A. en B. is



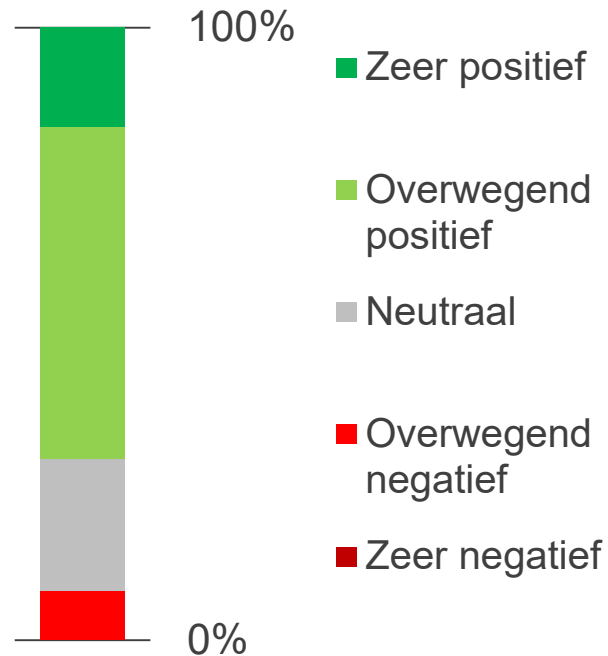
Voorbeeld

- **Doorlichting Artikel 14 Wegen en Verkeersveiligheid**
- “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.”



Onafhankelijke deskundigen zijn vrij positief

Oordeel onafhankelijk deskundige



- Onafhankelijk deskundige beoordeelt meestal of de doorlichting goed is uitgevoerd *gegeven het beschikbare onderzoek*
- SEO legt de lat hoger: welk onderzoek had beschikbaar kunnen zijn als maatregelen consequent zouden worden geëvalueerd?
- Sommige deskundigen lijken van deze strengere norm uit te gaan
- → ? Heldere norm meegeven aan de deskundige?

Laag 4: Gebruik van de inzichten

Acties / maatregelen van de minister n.a.v. de doorlichting	Geen acties	Weinig acties	Enkele acties	Veel acties	Zeer veel acties
	12%	59%	24%	4%	0%
Reactie Tweede Kamer op de doorlichting	Niet gereageerd	Enkele vragen gesteld	Veel vragen gesteld	Overweegt actie	Actie ondernomen
	41%	12%	39%	8%	0%

Andere resultaten (m.n. uit interviews)



**Ministeries worstelen met
beleidsdoorlichtingen**

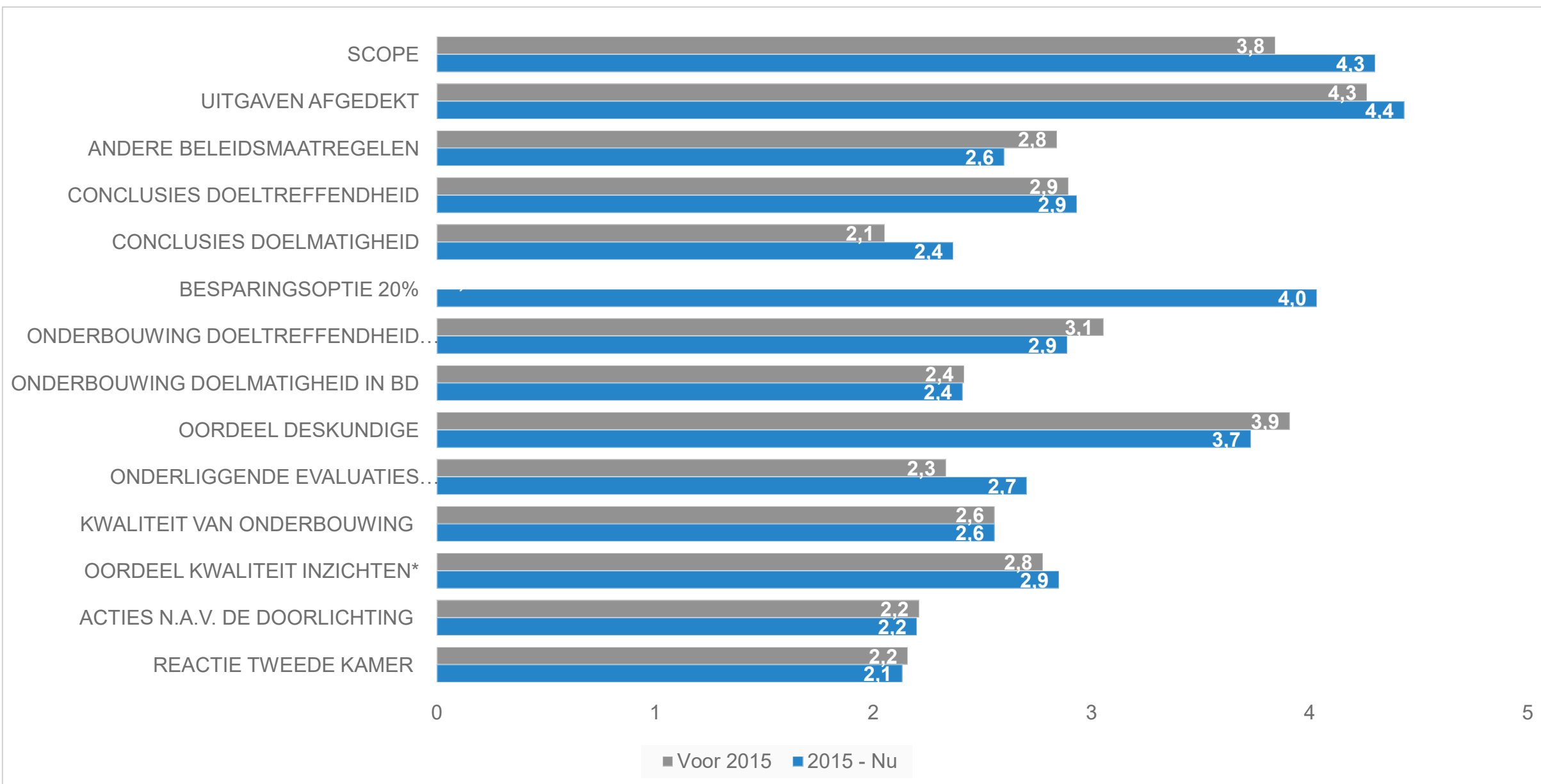


**Spanning tussen de doelen leren
en verantwoorden**



**De RPE-vragen roepen weerstand
op**

Verbetering in de tijd?



Conclusies

- Synthese van inzichten is meestal niet mogelijk door beperkte beschikbaarheid van (goede) evaluaties van maatregelen
- Betere onderbouwing doeltreffendheid is mogelijk
- Doelmatigheid is onderbelicht
- Doorlichtingen worden niet (zichtbaar) intensief gebruikt
- Verschuivende begrotingsartikelen bemoedigen doorlichtingen
- Onafhankelijke deskundige kan breder kijken

Een 'ongemakkelijke waarheid' over €295 mrd aan rijksuitgaven

- Het Financieele Dagblad:
 - "... obstructie en desinteresses dragen er allicht toe bij dat de beleidsevaluaties inhoudelijk rammelen. Het SEO-rapport is ook daarover tamelijk vernietigend."
 - "Over doelmatigheid van het beleid kan volgens twee derde van de beleidsdoorlichtingen geen zinnig woord worden gezegd. Ze zijn ook 'meestal niet gebaseerd op goede onderliggende evaluaties', 'plichtmatig' en 'geïmproviseerd'."

Ulko Jonker
Den Haag

Vijf noeste parlementaire kwamen donderdag opdagen in de Tweede Kamer om minister Wopke Hoekstra van Financiën aan de tand te voelen over de vraag of hij het geld van de burger wel verstandig uitgeeft. 'U had ook in een televisieprogramma kunnen gaan zitten', zei Hoekstra bij wijze van compliment. 'Dat levert meer kudos op in campagne tijd.'

Het gaat dit jaar om een bedrag van €295 mrd, een slordige €16.500 per huishouden. Maar de ambtelijke ondersteuning van de minister was bijna twee keer zo groot als de afvaardiging van de volksvertegenwoordiging. Doelmatigheid en doeltreffendheid van overheidsuitgaven is 'ontzettend belangrijk'. Maar het debat roer vindt 'in het absolute duister' plaats, constateert Hoekstra.

Het is volgens hem een 'ongemakkelijke waarheid' dat er geld wordt uitgegeven waarvan de toegevoegde waarde onbekend is. 'En we vinden het razend ingewikkeld om erin mee te stoppen omdat de condition humaine nu eenmaal is dat het gemakkelijker is om erin mee door te gaan.'

Hoekstra noemde het voorbeeld van een 'Noordwest-Europese stad' waar vijf regelingen bestonden om werklozen sneller aan een baan te helpen. Bij drie van de vijf duurde het juist langer dan ervoor, bij één was de doellooptijd gelijk en alleen bij de laatste was het beleid effectief: de werkloze kreeg sneller een baan. 'Het fascinerende is dat die gemeente daarna het beleid niet heeft veranderd.'

Maar hoe vaak wordt in Den Haag het beleid bijgesteld en op basis waarvan?



Minister van Financiën Wopke Hoekstra

FOTO: MINISTERIE VAN FINANCIËN

Maar hoe vaak wordt in Den Haag het beleid bijgesteld en op basis waarvan? De vraag of beleid goed genoeg is, wordt vaak afgemeten aan de hoeveelheid geld die ervoor beschikbaar is. Klachten over langdurige zorg worden afgekocht met miljarden. Zodra geldstromen worden afgeknepen of omgebogen wordt er binnen en buiten de Kamer moord en brand geschreeuwd.

Alleen al met 'fiscale regelingen' voor freelancers, huiseigenaren, expats, Tesla-rijders en honderden andere groepen is dit jaar €57 mrd gemeind. Dat is exclusief de €46 mrd aan 'heffingskortingen' en ruim €5 mrd

aan directe subsidies.

De vraag hoe doelmatig en doeltreffend die regelingen en de rest van het rijksbeleid in de praktijk zijn, wordt regelmatig getoetst. 'Er is geen land dat zoveel beleid evalueert', stelde Groen-Links'er Bart Snels donderdag vast.

Of dat ook de juiste inzichten oplevert, is voor Joost Sneller van D66 zeer de vraag. 'We maken evaluatieopdrachten op voorhand kapot door schande te roepen op basis van een knantenkop in plaats van de evaluatie tot zijn recht te laten komen', vindt hij.

Onafhankelijk onderzoek van SEO Economisch Onderzoek in opdracht

van Hoekstra bevestigt dat. De politiek is volgens ambtenaren die bij de evaluaties betrokken zijn 'minder gevoelig voor feitelijke uitkomsten en veel meer voor beelden en incidenten'. De prikkel om gevoerd beleid te evalueren is 'gering', want ook de departementale leiding laat zich weinig gelegen liggen aan de beleidsevaluaties. Die leven alleen maar gevaar op voorafrekeningen, zowel met de Kamer als met het ministerie van Financiën. De ambtenaren zijn dan ook niet erg gemotiveerd om het beleid onder het vergrootglas te leggen. 'Het idee bestaat dat er maar weinig mensen op de conclusies zitten te wachten.' Ook de Kamer, voor wie ze eigenlijk gemaakt worden, laat bijna de helft van de evaluaties links liggen.

Die obstructie en desinteresses dragen er allicht toe bij dat de beleidsevaluaties inhoudelijk rammelen. Het SEO-rapport is ook daarover tamelijk vernietigend. Over doelmatigheid van het beleid kan volgens twee derde van de beleidsdoorlichtingen geen zinnig woord worden gezegd. Ze zijn ook 'meestal niet gebaseerd op goede onderliggende evaluaties', 'plichtmatig' en 'geïmproviseerd'.

De minister van Financiën, 'systeemverantwoordelijk' voor de evaluaties, realiseert zich dat hij en zijn ambtenaren in dit proces tot nu toe zelf vaak de boeman zijn. 'Als het einde van het liedje is: het geld is voor Hoekstra, zal de animo niet toemen.'

Hoekstra heeft de operatie 'Inzicht in kwaliteit' in gang gezet om de burger meer waarvoor zijn geld te geven. Hij en zijn ambtenaren zullen daarvoor bij de andere departementen nu eens niet het rode potlood hanteren, maar de helpende hand toesteken, belooft hij. Maar of dat helpt?

De nieuwe Comptabiliteitswet schrijft al een jaar voor dat beleid aantoonbaar doelmatig en doeltreffend moet zijn. Maar van de 33 wetsvoorstellen die afgelopen jaar door dit kabinet naar de Kamer werden gestuurd, zwijgt twee derde er nog steeds over. 'Tijd voor een dondespeech in de minister-raad', adviseerde Snels.

Vragen?

