

Startevaluatie

Pilot Lerend evalueren VWS

Meerjarenprogramma 2018-2022

April 2019

Inhoud

1	Inleiding—4
1.1	Pilot Lerend evalueren—4
1.2	Probleemanalyse beleidsdoorlichtingen—4
1.3	Doel startevaluatie—5
2	Aanpak onderzoek—6
2.1	Uitvoering en borging onafhankelijkheid—6
2.2	Onderzoeksaanpak—6
3	Bevindingen—8
3.1	Beleidstheorie—8
3.2	Lerende organisatie—10
3.3	Inzicht in kwaliteit: doeltreffendheid en doelmatigheid—11
3.4	Leren—16
3.5	Factoren die van invloed zijn op de kwaliteit en het leren van de evaluatie—17
3.6	Conclusie en vooruitblik—20

Bijlagen

1 Inleiding

1.1 Pilot Lerend evalueren

Om als overheid effectief te zijn, is inzicht in de kwaliteit¹ van het beleid cruciaal^{2,3}. Dit inzicht wordt onder meer verkregen door te evalueren. Goed evaluatieonderzoek vereist expertise en maatwerk en is vaak complex, met name als het dient zowel ter verantwoording van het gevoerde beleid als om lessen uit leren. In 2017 is VWS gestart met een vijfjarige pilot Lerend evalueren. Deze pilot vloeit voort uit de ambitie van VWS om de kwaliteit van de eigen beleidsevaluaties te verhogen en er meer van te leren. In 2018 is rijksbreed de Operatie Inzicht in Kwaliteit gestart. De operatie heeft tot doel om de maatschappelijke toegevoegde waarde van publiek geld te vergroten door meer inzicht in de impact van beleid te krijgen en daar naar te handelen.⁴

Het hier voorliggende document betreft de startevaluatie van de pilot Lerend evalueren. Het doel van deze startevaluatie is om VWS, de Tweede Kamer en stakeholders (zoals zorgpartijen, decentrale overheden, het ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer) inzicht te geven in de huidige stand van zaken van de beleidsdoorlichtingen. De startevaluatie is in 2018 uitgevoerd en bij wijze van nulmeting is teruggekeken naar de beleidsdoorlichtingen in de periode 2014-2017 (referentiekader). In 2020 en 2022 worden een ex durante en ex post evaluatie van de pilot uitgevoerd.

1.2 Probleemanalyse beleidsdoorlichtingen

De Algemene Rekenkamer, de Studiegroep Begrotingsruimte en de Tweede Kamer hebben eerder geconcludeerd dat de kwaliteit van beleidsdoorlichtingen kan worden verbeterd.

Analyse Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer⁵ constateerde in 2014 dat de beleidsdoorlichtingen over het algemeen veel informatie bieden over de uitgaven en de beleidsmaatregelen, maar weinig inzicht bieden in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. De doeltreffendheid komt wel altijd aan de orde, maar leidt niet altijd tot voldoende gefundeerde conclusies. De doelmatigheid van het beleid wordt in de meeste beleidsdoorlichtingen niet of beperkt behandeld.

Analyse Studiegroep Begrotingsruimte

Volgens de Studiegroep Begrotingsruimte (SGB) ligt de oorzaak van het beperkte

¹ Het gaat met name om het effect van het beleid voor de maatschappij.

² Kamerstukken II 2015/16, 34 300, nr. 74, Van salдостuring naar stabilisatie, Vijftiende Rapport Studiegroep Begrotingsruimte.

³ Kamerstukken II 2016/17, 31 865, nr. 99, Brief aan Tweede Kamer van VWS over de Pilot beleidsevaluaties VWS.

⁴ Kort na de start van de pilot is de Rijksbrede Operatie Inzicht in kwaliteit gestart. Dit maakt dat het bij de ex post evaluatie van de pilot lastig zal zijn om een directe relatie vast te stellen tussen de bereikte resultaten en de pilot.

⁵ Kamerstukken 2014/15, nr. 2 (bijlage), p. 31; Kamerstukken II 2015/16, 31 865, nr. 71 (Bijlage), pagina 11.

inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid meestal in het feit dat er onvoldoende onderliggend evaluatiemateriaal beschikbaar is (of dat de beschikbare evaluaties van onvoldoende kwaliteit zijn) om tot een goede beleidsdoorlichting te kunnen komen. Ook constateerde de SGB dat doorlichtingen beperkt inzicht geven in de bijdrage van beleid aan het behalen van de doelen en dat de oorzaken hiervan fundamenteeler zijn dan een gebrek aan kennis. Er zit spanning tussen de twee doelstellingen van de doorlichtingen: enerzijds zelf leren, anderzijds verantwoorden. Als je wilt leren, is het belangrijk om zo kritisch mogelijk te zijn. Wie wil verantwoorden, wil laten zien wat er is bereikt. Doordat de beleidsdoorlichting wordt gebruikt als verantwoordingsinstrument richting het parlement, is er geen stimulans voor departementen om prioriteit te geven aan een kritische blik op het eigen beleid, zeker niet als dat ten koste gaat van de capaciteit die beschikbaar is voor beleidsuitvoering.

Analyse Tweede Kamer

In een brief van de Tweede Kamer uit 2016 aan de minister van Financiën⁶ worden deze bevindingen van de SGB over beleidsdoorlichtingen gedeeld. De kwaliteit van doorlichtingen is nog vaak ondermaats. Terugkerende problemen zijn onder meer: onvolledigheid van de doorlichting, vaag geformuleerde beleidsdoelstellingen, methodologische problemen om een uitspraak te kunnen doen over doelmatigheid/doeltreffendheid van het beleid, onvoldoende onderliggend onderzoeksmateriaal. 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.

1.3 Doel startevaluatie

Het doel van deze startevaluatie is inzicht te krijgen in de kwaliteit van de beleidsdoorlichtingen van VWS van de afgelopen jaren en wat er wordt geleerd van evalueren om zodoende in 2022 te kunnen bepalen of het inzicht in de kwaliteit en het leren van evalueren is verbeterd door het uitvoeren van de pilot.

Het inzicht omvat drie onderdelen:

- Kwaliteit: mate van inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid in de beleidsdoorlichtingen in de periode 2014-2017.
- Het leren van de beleidsdoorlichting. Leren wordt hier gedefinieerd als de mate waarin VWS dit inzicht daadwerkelijk gebruikt om het beleid te beïnvloeden.⁷
- De factoren die van invloed zijn op de kwaliteit en het leren van de beleidsdoorlichtingen en in hoeverre deze factoren een rol hebben gespeeld bij de beleidsdoorlichtingen.

⁶ Brief van de Tweede Kamer aan de minister van Financiën, Beleidsdoorlichtingen, 27 oktober 2016.

⁷ In navolging van o.m. Leeuw en van Gils hanteren we hiervoor het onderscheid tussen individueel leren en organisatieleren – zie hoofdstuk 3.

2 Aanpak onderzoek

Het onderzoek voor deze startevaluatie is gebaseerd op literatuuronderzoek, interviews en analyse van de beleidsdoorlichtingen.

2.1 Uitvoering en borging onafhankelijkheid

VWS en Financiën hebben de evaluatie gezamenlijk uitgevoerd onder leiding van de voorzitter, de directeur Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), de inhoudelijk onafhankelijke evaluatiedienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het onderzoek is begeleid door een commissie van twee onafhankelijke wetenschappers op het gebied van evalueren, directeurs van VWS, een medewerker van Financiën en twee medewerkers van de Algemene Rekenkamer als toehoorders (zie bijlage 3).

2.2 Onderzoeksaanpak

Beleidstheorie

Het onderzoek is gestart met het reconstrueren van de beleidstheorie van de pilot Lerend evalueren. Deze beleidstheorie is gebaseerd op de contouren van de pilot zoals opgenomen in de brief aan de Tweede Kamer over de start van de pilot Lerend evalueren.

Literatuur

Op basis van literatuuronderzoek is getoetst of de beleidstheorie van de pilot plausibel is. Ook zijn eerdere analyses van beleidsdoorlichtingen van de Algemene Rekenkamer, Tweede Kamer, SBG en het SEO-onderzoek 'Beleidsdoorlichtingen belicht'⁸ onderzocht. Tot slot is onderzocht wat van belang is voor een lerende organisatie om zo de interviewvragen te kunnen formuleren voor dit onderdeel van het onderzoek.

Interviews

Met de stakeholders van de pilot (ambtenaren van VWS, Financiën, Algemene Rekenkamer en de Dienst Analyse en Onderzoek van de Tweede Kamer) is gesproken over hun verwachtingen van de pilot.

De beleidsmedewerkers die verantwoordelijk waren voor de beleidsdoorlichtingen zijn geïnterviewd over de aanpak van hun beleidsdoorlichting en wat er met de resultaten is gedaan. Tot slot is er met hen een groepsinterview gehouden over hun ervaringen met evalueren en hoe het beter zou kunnen.

Analyse van de beleidsdoorlichtingen

Voor het onderzoek zijn acht beleidsdoorlichtingen doorgelicht die zijn uitgevoerd in de periode 2014-2018. Zie bijlage 1 voor een overzicht. Voor alle beleidsdoorlichtingen zijn de naar de Tweede Kamer verzonden stukken over de doorlichting gebruikt: de taakopdracht, het eindrapport inclusief oordeel onafhankelijk deskundige, de kabinetsreactie en de eventuele Kamervragen met de

⁸ Kamerstukken II 2019/19, nr. 126, bijlage 3.

antwoorden.

Het onderzoek was zowel kwalitatief als kwantitatief van aard. Per beleidsdoorlichting is in een tabel het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid, het leeraspect, de aanwezigheid van de assumpties en het aantal aanbevelingen ingevuld, en is aangegeven of de aanbevelingen zijn overgenomen. Zie bijlage 2 voor een nadere uitwerking van de aanpak.

De uitvoering van het onderzoek is zodanig dat er een vergelijking mogelijk is met evaluaties die worden uitgevoerd tijdens de pilot. In 2020 (T1) en 2022 (T2) wordt dezelfde methode toegepast. De scores van deze evaluaties in de pilot worden vergeleken met de scores van de startevaluatie (T0). Dankzij deze vergelijking kan worden beoordeeld of de evaluatiepraktijk is verbeterd. De Tweede Kamer zal hierin nadrukkelijk worden betrokken aan de hand van een enquête of interviews met Kamerleden.

Om te bepalen in hoeverre de resultaten het gevolg zijn van de pilot Lerend evalueren en te bepalen of, en zo ja op welke wijze er wordt geleerd, zal in overleg met de begeleidingscommissie van de pilotevaluatie een passende onderzoeksmethode worden toegepast. Indien geen (hard) causaal verband kan worden vastgesteld, dan zullen zoveel mogelijk plausibele relaties in beeld worden gebracht. Deze vergelijkingsmethode is gekozen omdat binnen de looptijd van de pilot niet hetzelfde begrotingsartikel opnieuw wordt geëvalueerd.

Score en controle

Het secretariaat (de voorzitter en de drie leden) hebben eerst elk afzonderlijk de tabel met scores van de beleidsdoorlichtingen ingevuld en deze vervolgens onderling vergeleken. Waar er verschillen in de scores waren, is nagegaan wat de oorzaak was. De uitkomsten zijn daarnaast vergeleken met die van het onderzoek 'Beleidsdoorlichtingen belicht', uitgevoerd door SEO in opdracht van het ministerie van Financiën. De resultaten zijn daarmee in lijn.

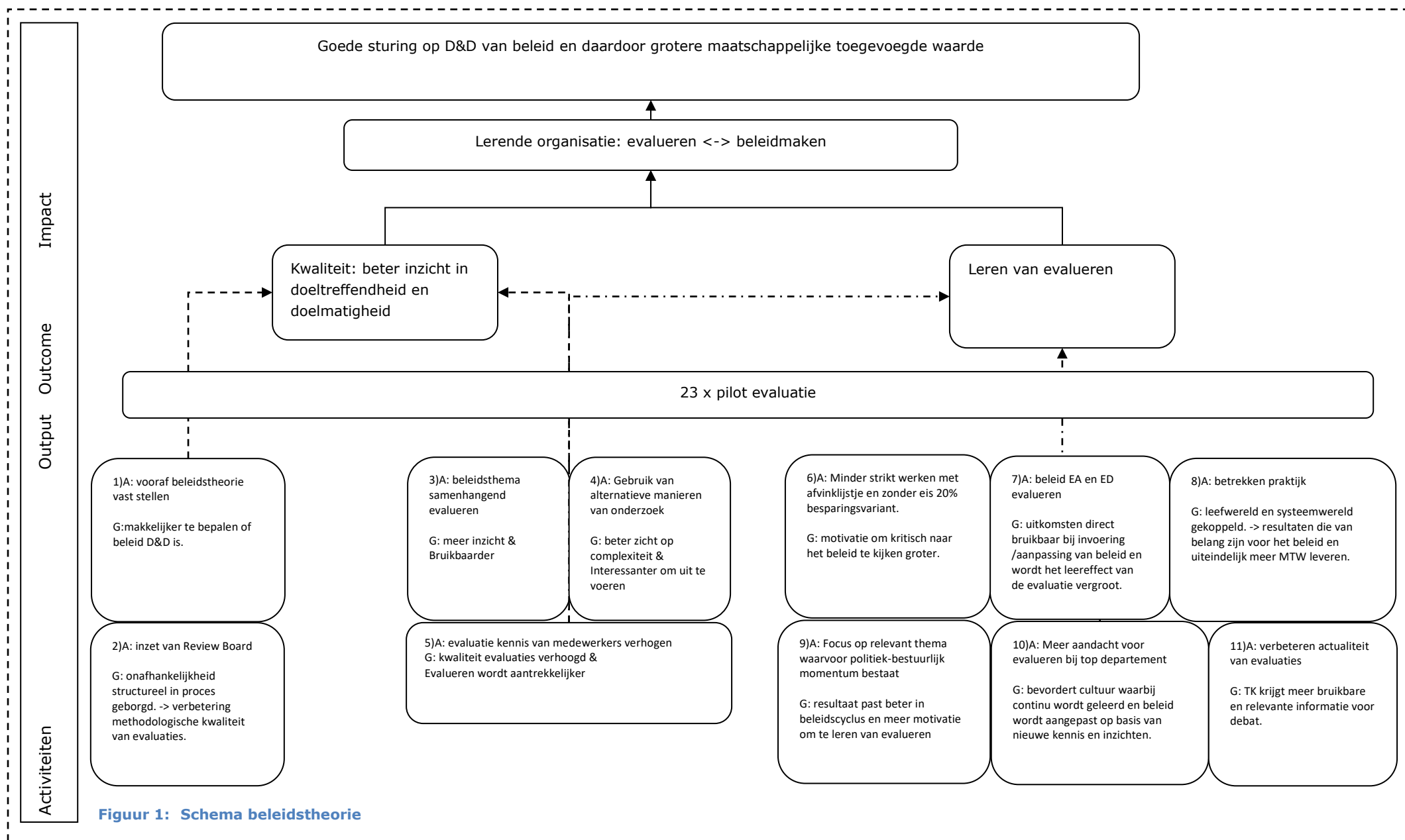
3 Bevindingen

Deze paragraaf start met het reconstrueren van de beleidstheorie. Vervolgens wordt het begrip lerende organisatie nader omschreven. Daarna volgen de bevindingen van de startevaluatie van de pilot over de kwaliteit, het leren en de factoren die hierop van invloed zijn. Tot slot volgen de conclusie en een vooruitblik.

3.1 Beleidstheorie

In de brief aan de Tweede Kamer over de start van de pilot Lerend evalueren zijn de contouren van de pilot opgenomen met de aangrijpingspunten voor verbetering van de kwaliteit en het leren van evalueren. Deze aangrijpingspunten zijn gebaseerd op een door VWS uitgevoerde interne analyse van de systematiek van beleidsdoorlichtingen tot 2018. De beleidstheorie is hierop gebaseerd.

Een belangrijk aangrijpingspunt is dat evalueren daadwerkelijk onderdeel moet gaan uitmaken van de beleidscyclus en de feedbackloops van VWS, zodat alle betrokkenen actief reflecteren op en leren van de conclusies en aanbevelingen van de evaluaties. Daarbij staat de (complexe) inhoud van de beleidsvraagstukken centraal en wordt deze niet afgebakend door begrotingsartikelen (zoals bij beleidsdoorlichtingen waarvan de reikwijdte wordt begrensd door het betreffende begrotingsartikel). Weliswaar wordt er nog steeds zoveel mogelijk conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) geëvalueerd, maar hier kan ook gemotiveerd van worden afgeweken (zie bijlage 4 voor de verbindingstabel RPE met pilot VWS). Het meerjarenprogramma van de pilot Lerend evalueren bevat naast ex post evaluaties - als vernieuwend element voor VWS - ook ex ante en ex durante onderzoeken. Een ander belangrijk kenmerk van de pilot is dat de praktijk/stakeholders (zoals de burgers en de uitvoerende instanties) nadrukkelijk wordt betrokken in de evaluaties en dat zo mogelijk en zo nodig vernieuwende onderzoeksmethodieken worden toegepast die beter aansluiten op complexe beleidsvraagstukken. Tevens wordt de onafhankelijkheid van de evaluaties op verschillende manieren geborgd. In de aanpak wordt ten slotte ook gewerkt met een praktijkgericht en interactief ondersteuningsprogramma voor de betrokken beleidsmedewerkers. Op basis van deze bovenstaande aangrijpingspunten zijn assumpties geformuleerd die tezamen de beleidstheorie van de pilot vormen (zie bijlage 5 voor de uitwerking).



Figuur 1: Schema beleidstheorie

Op basis van de beleidstheorie zijn de assumpties bepaald over de factoren en omstandigheden die invloed hebben op de resultaten op de kwaliteit en het leren van de evaluaties. Deze assumpties kunnen elkaar ook onderling beïnvloeden:

- Beleidstheorie vooraf vastgesteld
- Onafhankelijkheid onderzoek geborgd
- Samenhangend beleidsonderwerp
- Passende onderzoeksmethode
- Kennis van evalueren
- Experimenteren in plaats van afvinklijstje
- Beleid ook ex ante en ex durante evalueren
- Betrekken van de praktijk
- Timing: past in de beleidscyclus
- Evalueren heeft aandacht departementsleiding
- Thema actueel voor Tweede Kamer

3.2 Lerende organisatie

VWS is de pilot Lerend evalueren gestart om werkende weg het inzicht in de kwaliteit van beleid en het effect hiervan op de samenleving te verbeteren. Het gaat daarbij om verantwoorden én leren.

In de pilot wordt een lerende organisatie gedefinieerd als een organisatie die haar medewerkers in staat stelt het beleid voortdurend aan te passen aan een veranderende omgeving door scholing, ontwikkeling, reflectie, evalueren en initiatief te stimuleren. Dit gebeurt in interactie met uitvoerders van het beleid, doelgroepen van het beleid en overige stakeholders.

In de literatuur over leren binnen en door organisaties wordt vaak het onderscheid gehanteerd tussen het leren op individueel niveau en op organisatieniveau. Het leren begint in eerste instantie bij het individu dat nieuwe feiten, inzichten en verklaringen tot zich moet nemen en verwerken, en vervolgens zijn/haar gedrag moet aanpassen om zo nieuwe en betere resultaten te bereiken. Dit individueel leren is echter slechts een - zij het cruciale - randvoorwaarde voor het leren op organisatieniveau. Individuele leerervaringen leiden tot individuele handelingen die, wanneer er sprake is van een accumulatie, tot handelingen en praktijken op organisatieniveau leiden, die vervolgens weer feedback naar individuen en hun netwerken opleveren.⁹

In de navolgende analyse van de beleidsdoorlichtingen voor deze startevaluatie (zie par. 3.4) is om praktische redenen – d.w.z. overwegingen van tijd en capaciteit – alleen gekeken naar het leren op het individuele niveau.

In de ex durante en ex post evaluatie van de pilot Lerend evalueren zal een poging worden gedaan om het onderscheid te operationaliseren tussen leren op drie niveaus:

- Individueel: Beleidsmedewerkers verwerven steeds nieuwe kennis, vaardigheden en inzichten voor beleid.

⁹ F. Leeuw en P. van Gils, Leren van evalueren. Onderzoek naar het gebruik van evaluatieonderzoek bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, 2014, pagina 64.

- Directie: Leren van en met elkaar binnen de directie, onder andere door het delen van kennis en inzicht, reflectie, dialoog, goede feedback geven en ontvangen.
- Departement: Er is een adaptieve beleidsontwikkeling (kort cyclisch): evalueren - beleid mede op basis van inzichten uit het evaluatieproces of –product aanpassen en opnieuw vaststellen - beleid uitvoeren - evalueren. Dit is een continu proces¹⁰, dat via departementale routines en afspraken – gericht op het inventariseren, delen, vasthouden en gebruiken van evaluatiekennis - institutioneel wordt verankerd binnen de gehele organisatie.

Het belang van een voor leren vruchtbare organisatiecultuur kan in dit verband niet genoeg worden onderstreept. Bouwen aan een lerende organisatie betekent onder meer het ontwikkelen van een veilige, open *high trust* organisatie die overtuigend uitnodigt tot (evaluatie)kennisontwikkeling, -deling en –toepassing.¹¹

3.3 Inzicht in kwaliteit: doeltreffendheid en doelmatigheid

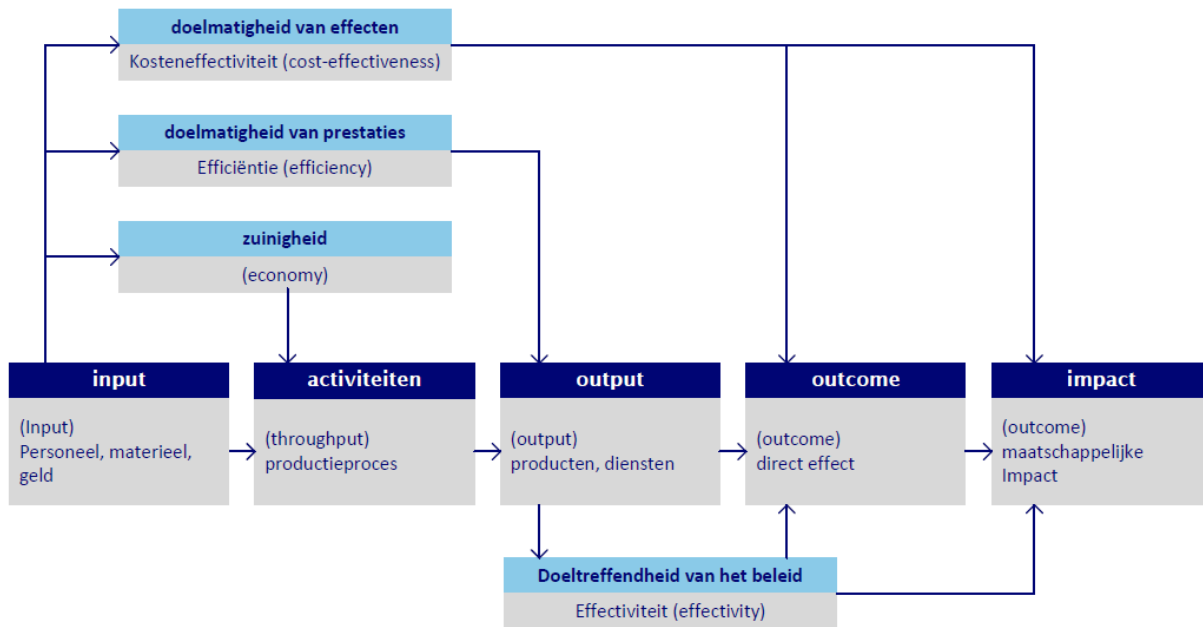
Inleiding

Bij alle beleidsdoorlichtingen is de RPE als kader gebruikt. Beleidsdoorlichtingen betreffen synthese-onderzoeken die samenbrengen wat bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Daarbij worden de volgende definities gebruikt:

- Doeltreffendheid van het beleid: de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd.
- Doelmatigheid van het beleid: de relatie tussen de effecten en de kosten van het beleid.

¹⁰ P. van Hoesel en M. Herold, 'Een positieve relatie tussen beleid en kennis', Beleidsonderzoek Online, juli 2018.

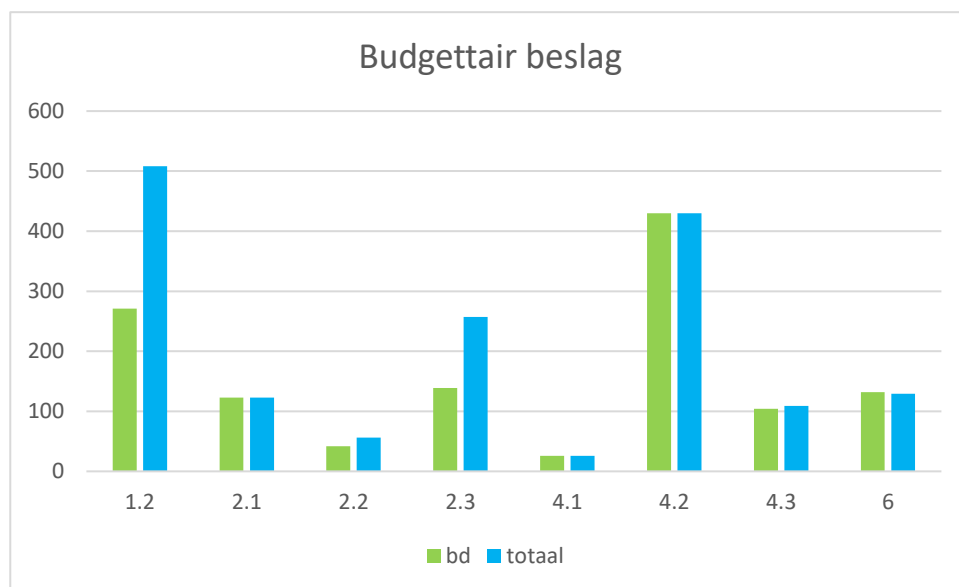
¹¹ J. McNeish en I. Mann, Knowledge sharing and trust in organizations, The IUP Journal of Knowledge Management, vol. 8. No.1, 2010; M. Weggeman, Kennismanagement: de praktijk, Schiedam 2013.



Figuur 2: Samenhang definities doeltreffendheid en doelmatigheid

Budgettaire beslag

De acht beleidsdoorlichtingen betreffen alleen de begroting van VWS. Deze begroting is ca. € 16,5 miljard. Het grootste deel van de zorguitgaven vallen onder het Uitgavenplafond Zorg; dit betreft de uitgaven van Zvw, Wlz, Wmo en Jeugdwet (ca. € 75 miljard).



Figuur 3: Budgettaire beslag 2017 in miljoenen euro's per beleidsdoorlichting t.o.v. totale middelen op artikel

NB Bij artikel 2.2 zijn in de figuur de middelen Rijksbijdrage Zorgverzekeringsfonds voor financiering van verzekerden 18- en dempen premie ten gevolge van HLZ niet meegenomen. Deze bedragen € 3,86 miljard en worden elders geëvalueerd.

Inzicht in kwaliteit

De artikelen op de begroting van VWS bevatten heel veel verschillende instrumenten die in de beleidsdoorlichtingen zoveel mogelijk bij elkaar zijn gezet. In de acht beleidsdoorlichtingen zijn in totaal 30 clusters van instrumenten onderzocht op doeltreffendheid en doelmatigheid.

	Ja	Deels	Geen inzicht
Doeltreffendheid	12	10	8
Doelmatigheid	2	4	24

Tabel 1: Inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid

Toelichting beoordeling

'Ja' betekent dat er inzicht is in doeltreffend of doelmatig. Alle evaluaties die inzicht geven in doeltreffend en/of doelmatig concluderen dat het beleid doeltreffend en/of doelmatig is. Er is geen conclusie dat het beleid niet doeltreffend of ondoelmatig is. 'Deels' betekent dat in het cluster een deel van de instrumenten doeltreffend of doelmatig is en een deel niet. 'Geen inzicht' wil zeggen dat in de beleidsdoorlichting wordt gesteld dat er geen inzicht is in doeltreffendheid of doelmatigheid.

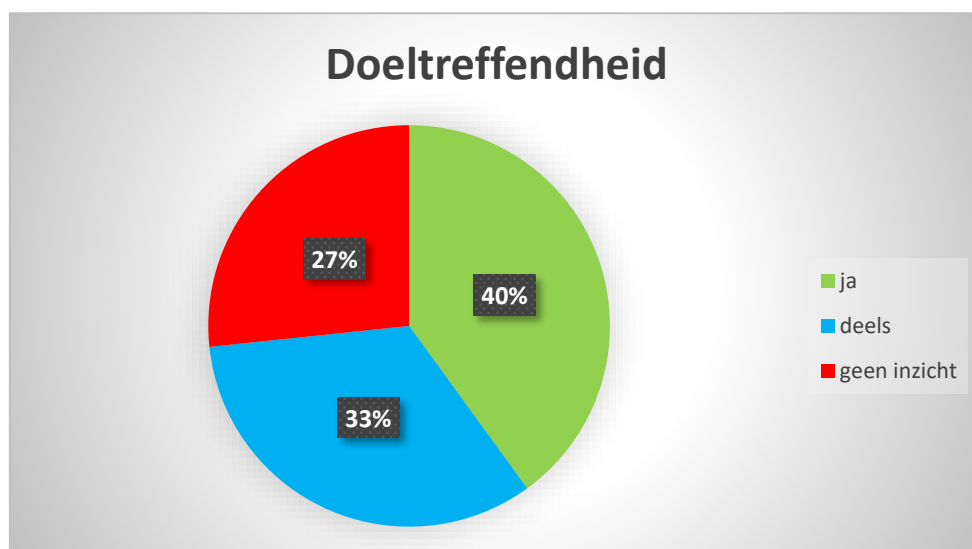
Doeltreffendheid

Het bepalen van de doeltreffendheid van beleid is lastig, zie ook paragraaf 1.2.

Voor beleid waar het doel vooraf goed is geformuleerd en de inzet van het instrumentarium is onderbouwd, is achteraf makkelijker te bepalen of het doel is bereikt. Bij 12 clusters bleek dit vast te stellen. Bij 10 clusters kon dit deels worden vastgesteld, omdat het doel wel werd bereikt maar niet eenduidig kon worden vastgesteld of dit komt door de inzet van het onderzochte instrumentarium. Dit heeft onder andere te maken met de rol van de minister van VWS. Deze is verantwoordelijk voor een deugdelijk zorgstelsel, maar niet voor de uitvoering van de zorg en kan de partijen in het veld dus slechts in beperkte mate direct aansturen. Deze positie van de minister van VWS maakt dat het behalen van beleidsdoelen sterk afhankelijk is van de betrokkenheid en commitment van spelers in het veld. De instrumenten op de begroting zijn voor een belangrijk deel subsidies waarmee de minister van VWS deze veldpartijen wil aanzetten om de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de zorg te verbeteren. Deze afhankelijkheid maakt de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid van de minister lastiger dan in het geval van een beleidsterrein waar de overheid direct verantwoordelijk is voor de uitvoering.

In de beleidsdoorlichtingen worden de volgende oorzaken genoemd waarom geen uitspraak kan worden gedaan over de impact van het ingezette VWS-beleid.

- Het beleid is nog jong en nog niet geëvalueerd.
- De nagestreefde beleidsdoelen zijn moeilijk meetbaar, waardoor niet vastgesteld kan worden in hoeverre beleid doeltreffend is geweest.
- Er is onvoldoende of niet-uniform evaluatiemateriaal om een uitspraak te kunnen doen.



Figuur 4: Inzicht in doeltreffendheid

In het onderzoek is de onderbouwing van de uitspraken over doeltreffendheid niet onderzocht. Om hiervan toch een indruk te geven zijn de resultaten van het eerdergenoemde SEO-onderzoek gebruikt. SEO heeft onderzoek gedaan naar de

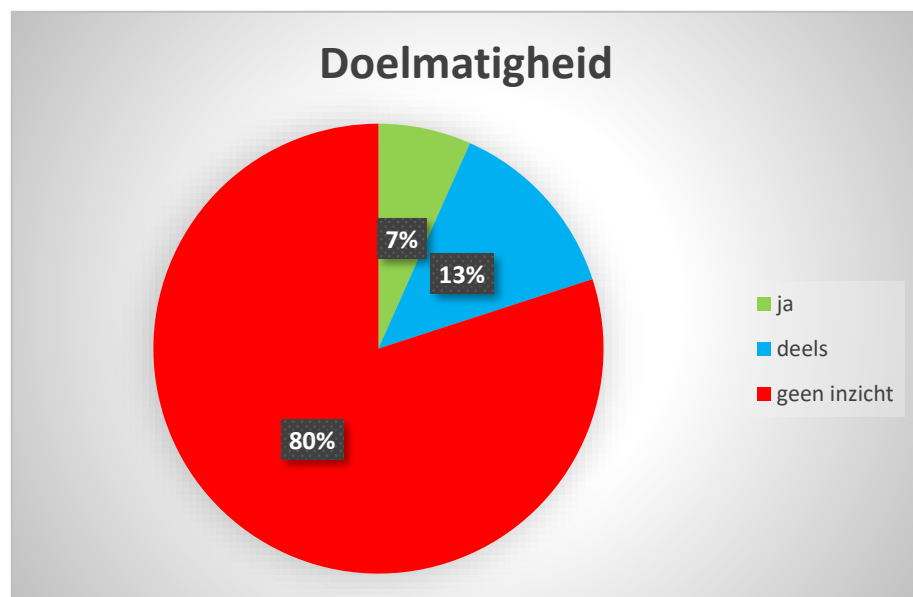
onderliggende evaluaties die in de beleidsdoorlichting zijn gebruikt voor de onderbouwing van uitspaken over doeltreffendheid. Voor een toelichting op het SEO-onderzoek zie bijlage 2.

SEO heeft zeven beleidsdoorlichtingen van VWS betrokken in de steekproef. Voor vier beleidsdoorlichtingen zijn de onderliggende evaluaties 'beperkt beschikbaar'. Dit blijken vaak procesbeschrijvingen te zijn in plaats van onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid of er worden onderzoekstechnieken gebruikt die geen causale verbanden aantonen. De onderbouwing is 'potentieel effectief' (niveau 2 van 5). Het oordeel van SEO over de kwaliteit van de onderbouwing, rekening houdend met de mogelijkheden, is 'matig' (niveau 2 van 5).

Voor drie beleidsdoorlichtingen worden de onderliggende evaluaties beoordeeld als 'deels beschikbaar' en is de onderbouwing 'waarschijnlijk effectief' omdat de indicatoren laten zien dat ze in de richting van beleidsdoelen gaan, hoewel er geen causaal verband is aangetoond (niveau 3 van 5). Het oordeel van SEO over de kwaliteit van de onderbouwing, rekening houdend met de mogelijkheden, is voor twee beleidsdoorlichtingen 'redelijk' (niveau 3 van 5) en voor één 'vrij goed' (niveau 4 van 5).

Doelmatigheid

Op het vlak van de doelmatigheid zijn zeer weinig conclusies te trekken. Slechts voor twee clusters is de doelmatigheid vastgesteld en voor vier clusters is er slechts gedeeltelijk inzicht omdat niet voor alle onder het cluster vallende regelingen de doelmatigheid is vast te stellen.



Figuur 5: Inzicht in doelmatigheid

3.4

Leren

Dit onderdeel is gebaseerd op interviews met betrokken beleidsmedewerkers en MT-leden van de betrokken directies.

De belangrijke leerpunten uit beleidsdoorlichtingen zijn volgens de betrokkenen:

- Leg de beleidstheorie vooraf vast. Deze zit vaak wel in het hoofd van de medewerker maar voor een evaluatie is het beter om deze op papier te hebben.
- Betrek de praktijk (cliënten en uitvoerders) meer bij het beleid. Dit kan leiden tot nieuw of aangepast beleid. Leg deze wijzigingen ook schriftelijk vast, mede met het oog op personeelsswisselingen.
- Ga al tijdens beleidsproces evalueren om indien nodig bij te sturen.
- Hanteer zo veel mogelijk uniforme standaarden (conform RPE) om naar het beleid te kijken.
- Probeer te leren van elkaar.
- Het tegelijkertijd (leren van) evalueren en in beeld brengen van besparingsopties zorgt voor veel ruis en helpt het leervermogen niet.

Op basis van de beleidsdoorlichtingen is geen nieuw beleid gestart. Wel is soms op basis van de aanbevelingen het bestaande beleid aangepast. Geen enkel beleid is op basis van een doorlichting gestopt; dit is ook niet aanbevolen in doorlichtingen.

In alle doorlichtingen zijn aanbevelingen gedaan hoe (het inzicht in) de doeltreffendheid en doelmatigheid kan worden verbeterd. In het totaal zijn er 117 aanbevelingen gedaan. Het betreft bijvoorbeeld de aanbeveling om een naam van een artikel te wijzigen, onderzoek naar de mate waarin de doelgroepen een geïnformeerde keuze (kunnen) maken voor deelname aan een bevolkingsonderzoek, of om periodieke evaluaties op te nemen in de reguliere subsidiecyclus.

In de kabinetsreacties en de aanvullende Kamervragen neemt het kabinet 64 aanbevelingen over. Voor twee beleidsdoorlichtingen wordt de kabinetsreactie op de aanbevelingen overgelaten aan een nieuw kabinet; dit betreft in totaal 47 aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn betrokken bij de gesloten akkoorden voor Sport en Arbeidsmarkt. Voor vier aanbevelingen heeft het kabinet besloten deze niet over te nemen, in de kabinetsreactie wordt daarvoor een onderbouwing gegeven. Of alle overgenomen aanbevelingen ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd is moeilijk te achterhalen vanwege het grote aantal aanbevelingen, betrokken medewerkers die zijn vertrokken of de aanpassingen zijn wel doorgevoerd maar zijn nergens schriftelijk vastgelegd.

Betrokken beleidsmedewerkers hebben de uitvoering of begeleiding van een beleidsdoorlichting als leerzaam ervaren. Wel merken ze op dat ze deze werkzaamheden naast hun bestaande taken moesten uitvoeren waardoor er onvoldoende tijd beschikbaar was voor de beleidsdoorlichting. De houding is: hoe kunnen we de beleidsdoorlichting zo uitvoeren dan we er zo min mogelijk last van krijgen en misschien nog iets van leren. Ook wordt de scope zo beperkt mogelijk gehouden.

3.5

Factoren die van invloed zijn op de kwaliteit en het leren van de evaluatie

Op basis van de stukken en de interviews is beoordeeld in welke mate de assumpties uit de beleidstheorie van de pilot van toepassing zijn bij de eerder uitgevoerde beleidsdoorlichtingen. Leeswijzer:

- + Assumptie is van toepassing en heeft de kwaliteit (k) en /of het leereffect (l) positief beïnvloed
- Assumptie is van toepassing en heeft de kwaliteit (k) en /of het leereffect (l) negatief beïnvloed
- 0 Assumptie waarover geen informatie beschikbaar is.

Voor het leren is in deze startevaluatie de nadruk gelegd op het leren op het individueel niveau van de betrokken medewerkers. Bij het ex durante en ex post onderzoek zal het leren op alle drie de niveaus (medewerker, directie en de VWS-organisatie) worden onderzocht.

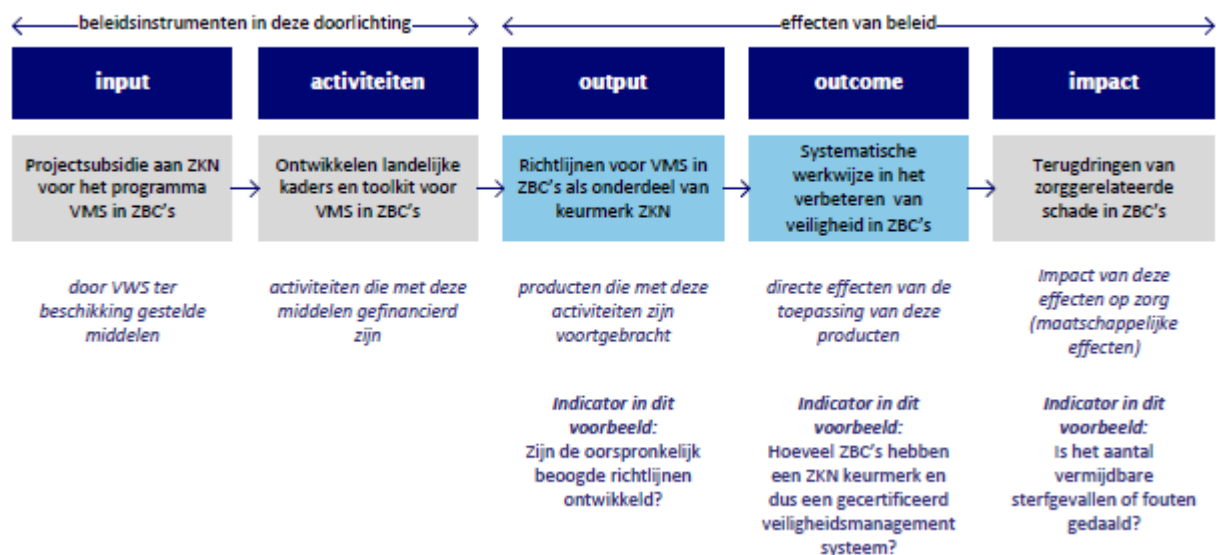
Voor een nadere uitwerking per assumptie zie bijlage 2 aanpak analyse beleidsdoorlichtingen.

	effect	+	-	0	tot
Beleidstheorie vooraf vastgesteld	k	3	5	0	8
Onafhankelijkheid onderzoek is geborgd	k	7	1	0	8
Samenhangend beleidsonderwerp	k/l	3	5	0	8
Passende onderzoeksmethode	k/l	5	3	0	8
Kennis van evalueren	k/l	6	2	0	8
Experimenteren i.p.v. afvinklijstje	l	8	0	0	8
Beleid ook ex ante en ex durante evalueren	l	0	8	0	8
Betrekken van de praktijk	l	2	6	0	8
Timing; past in de beleidscyclus	l	3	4	1	8
Evalueren heeft aandacht top departement	l	0	6	2	8
Thema actueel voor Tweede Kamer	l	6	0	2	8

Tabel 2: Assumpties

Beleidstheorie vooraf vastgesteld

Deze assumptie is met name relevant voor de kwaliteit van de evaluatie. Uit de meeste beleidsdoorlichtingen blijkt dat de beleidstheorie niet vooraf duidelijk is vastgesteld. De onderzoekers hebben in drie gevallen de beleidstheorie wel gereconstrueerd door gebruik te maken van doelenbomen voor de schematische weergave van de beleidstheorie. Onderstaande figuur geeft een voorbeeld van een doelenboom uit de beleidsdoorlichting van artikel 2.1 voor de projectsubsidie voor een veiligheidsmanagementsysteem (VMS) in Zelfstandige behandelcentra (ZBC's).



Figuur 6: Voorbeeld doelenboom

Onafhankelijkheid onderzoek is geborgd

Deze assumptie is met name relevant voor de kwaliteit van de evaluatie. Vijf van de beleidsdoorlichtingen zijn uitgevoerd door een extern onderzoeksbureau, en drie beleidsdoorlichtingen door beleidsmedewerkers van VWS zelf. Bij alle beleidsdoorlichtingen was een begeleidingscommissie aanwezig, meestal voorgezeten door een onafhankelijke deskundige (6x) en met deelnemers van het ministerie van Financiën en medewerkers van VWS van de beleidsdirectie en FEZ. Bij alle beleidsdoorlichtingen heeft de onafhankelijk voorzitter/deskundige in een apart document een oordeel gegeven over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting, conform de richtlijnen van de RPE. Dit oordeel is overwegend positief, met een enkele keer een nuancering van de conclusies of aanvullende conclusies. De methode van onderzoek is altijd als goed beoordeeld. Wel is ook verwezen naar het feit dat er onvoldoende informatie beschikbaar was, dat dit zorgvuldig doorgaans wordt gemeld en dat de vragen naar vermogen zijn beantwoord.

De oordelen van de onafhankelijk deskundigen zijn op één na van goede kwaliteit. Bij één beleidsdoorlichting zijn er twijfels over de onafhankelijkheid van één van de deskundigen. Bij twee beleidsdoorlichtingen wordt door de onafhankelijk deskundigen de kritische vraag gesteld waarom niet is onderzocht of het ingezette beleidsinstrument wel het juiste instrument was. En er is een bredere beschouwing opgenomen over het beperkte inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid van de overheidsuitgaven.

Samenhangend beleidsonderwerp

Deze assumptie is relevant voor de kwaliteit en het leren. De artikelen op de begroting van VWS bevatten heel veel verschillende posten. Er kan sprake zijn van geringe samenhang binnen een artikel. Daarom zijn de beleidsdoorlichtingen uitgevoerd op het niveau van een sub artikel van de

begroting. Een uitzondering is de beleidsdoorlichting 'Sport en bewegen' (artikel 6); dit artikel omvat alle middelen die VWS beschikbaar stelt voor sport en bewegen. Ook per sub artikel is er niet altijd een samenhangend beleidsinstrumentarium.

Passende onderzoeksmethode

Deze assumptie heeft betrekking op de kwaliteit en het leren van de evaluatie.

Een passende onderzoeksmethode is een methode die aansluit op de onderzoeksvraag en de aard en complexiteit van het onderwerp.

Een beleidsdoorlichting is een synthese-onderzoek: het onderzoek is gebaseerd op bestaande evaluaties, Kamerstukken en andere relevante documenten. De meeste beleidsdoorlichtingen zijn uitgevoerd volgens de klassieke methode. Dat wil zeggen dat de evaluator onderzoekt of de praktijk zich heeft ontwikkeld volgens de verwachtingen die vooraf aan het beleid ten grondslag lagen: zijn de verwachte effecten opgetreden en waren deze er zonder het beleid niet (geheel of gedeeltelijk) geweest?

De RPE wordt bij alle beleidsdoorlichtingen als uitgangspunt genomen en de vragen van de RPE worden gebruikt als kader. Bij de beleidsdoorlichting 'Opleidingen, beroepenstructuur en arbeidsmarkt' (artikel 4.2) is na de start overgestapt op een verklarende evaluatie omdat onvoldoende evaluatiemateriaal beschikbaar was om de oorspronkelijke opzet uit te voeren. Een verklarende evaluatie is een reconstructie van beleidstheorie met de kernvraag: hoe wordt beleidsinterventie geacht te werken?

Bij drie beleidsdoorlichtingen is geen onderbouwing gegeven van de keuze van de onderzoeksmethode. De gebruikte onderzoeksmethode was wel passend.

Kennis van evalueren

Deze assumptie heeft betrekking op de kwaliteit van de evaluatie en het leren.

De onderzoeksbureaus die de beleidsdoorlichtingen hebben uitgevoerd zijn mede gekozen op grond van hun ervaring met evalueren; zij hebben dus deze kennis. De beleidsmedewerkers die deze evaluaties begeleidde, hadden in de meeste gevallen voldoende kennis van evalueren om actief betrokken te kunnen zijn. Van de drie door VWS zelf uitgevoerde evaluaties was bij twee de kennis en ervaring met evalueren van de betrokken beleidsmedewerker beperkt.

Experimenteren in plaats van afvinklijstje

Deze assumptie heeft met name betrekking op het leren van de evaluatie.

Voor alle beleidsdoorlichtingen was de RPE van toepassing. Uit de interviews met de betrokken beleidsmedewerkers komt een wisselend beeld naar voren over het gebruik van de RPE. Een deel vond de vragen behulpzaam bij het onderzoek; anderen vinden het format te star. Over de vraag van de 20%-besparingsoptie is geen van de betrokken beleidsmedewerkers enthousiast. Deze vraag heeft voor veel weerstand gezorgd van beleidsdirecties tegen beleidsdoorlichtingen en was een belemmering om te leren. Uit de beleidsdoorlichtingen kwam vervolgens maar zeer beperkt naar voren welk specifiek beleid met minder middelen toe kan. Het gevolg was dat vaak de optie van de kaasschaaf (generieke besparing) naar voren werd geschoven.

Beleid ook ex ante en ex durante evalueren

Deze assumptie is relevant voor het leren van de evaluatie. Alle beleidsdoorlichtingen waren ex post evaluaties.

Betrekken van de praktijk

Deze assumptie heeft betrekking op het leren van de evaluatie. In alle beleidsdoorlichtingen zijn in ieder geval de stakeholders betrokken via interviews of een klankbordgroep. Bij twee van de beleidsdoorlichtingen zijn de patiënten en of cliënten betrokken.

Timing: past in de beleidscyclus

Deze assumptie is met name relevant voor het leren van de evaluatie. In de begroting is een meerjarenplanning opgenomen van de beleidsdoorlichtingen. Dit was een planning waarbij alle artikelen in ieder geval eens in de zeven jaar werden geëvalueerd. Hierbij werd niet expliciet gekeken naar een passend moment in de beleidscyclus. Bij drie beleidsdoorlichtingen was het rapport beschikbaar op het moment dat er nieuw beleid werd gemaakt en is het rapport (deels) gebruikt als input hiervoor.

Evalueren heeft aandacht top departement

Deze assumptie heeft betrekking op het leren van de evaluatie. Is er binnen het departement een leercultuur. Dit is ingevuld op basis van de interviews. De top van het departement was weinig betrokken. De beleidsdoorlichtingen zijn wel in het managementteam van de directies besproken.

Thema actueel voor Tweede Kamer

Deze assumptie heeft betrekking op het leren van de evaluatie. Bij alle beleidsdoorlichtingen heeft de Tweede Kamer veel vragen gesteld, zowel bij de onderzoeksopzet als bij het eindrapport. Dit is als positief gescoord bij de assumpties. Er is slechts één specifiek debat (AO) geweest, nl. over de beleidsdoorlichting 'Positie van de cliënt' (artikel 4.1). Wel is een aantal keer de beleidsdoorlichting als één van de onderwerpen bij een debat opgenomen.

3.6 Conclusie en vooruitblik

Inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid in de beleidsdoorlichtingen in de periode 2014-2017.

Uit de analyse blijkt dat voor driekwart van de doorlichtingen is vastgesteld dat het beleid geheel of gedeeltelijk doeltreffendheid is. Doelmatigheid is in minder dan een kwart van de doorlichtingen geheel of deels vastgesteld. De belangrijkste oorzaak van het beperkte inzicht is dat het doel van het beleid niet vooraf helder in een beleidstheorie is geformuleerd.

Het leren van de beleidsdoorlichting.

Uit interviews blijkt dat de beleidsdirecties beleidsdoorlichtingen vaak zien als corvee om beleid te verantwoorden en niet als een kans om van te leren.

Daarnaast is het met het oog op het beoordelen van het leervermogen van de beleidsdirectie vaak niet goed zichtbaar of en hoe de resultaten van de beleidsdoorlichtingen zijn gebruikt.

Factoren die van invloed zijn op de kwaliteit en het leren van de beleidsdoorlichtingen.

Op basis van de beleidstheorie van de pilot zijn 11 assumpties bepaald die invloed hebben op het leren en de kwaliteit van de evaluaties. De onafhankelijkheid, kennis van evalueren en een passende onderzoeksmethode waren meestal goed geborgd. Factoren die minder aanwezig waren zijn: de aanwezigheid van een beleidstheorie, een samenhangend beleidsonderwerp en de aandacht van de top van het departement.

Het leren van deze startevaluatie

Deze startevaluatie is als onderdeel van de Pilot Lerend evalueren ook een leertraject. Het uitvoeren van dit onderzoek heeft in dat kader een aantal leerpunten opgeleverd:

- Het vooraf expliciet maken van de beleidstheorie is van belang om goed te kunnen evalueren. Ook voor de pilot Lerend evalueren geldt dat de beleidstheorie niet vooraf expliciet was uitgewerkt. Tijdens dit onderzoek bleek dat in de brief naar de Tweede Kamer over de start van de pilot de uitgangspunten goed waren verwoord.
- Het ontwikkelen van een passende evaluatiemethodiek vergt veel aandacht en tijd. Deze investering in de voorkant van het onderzoek, betaalt zich echter ruimschoots terug in transparante uitkomsten.
- Het betrekken van externe deskundigen bij het begeleiden van het onderzoek verbetert de methodiek en borgt de onafhankelijkheid.
- Een lerende organisatie vraagt aanpassingen in het werk van de individuele beleidsmedewerker, de directies en het departement. Duidelijk is geworden dat de pilot ook een cultuurverandering vraagt binnen het departement om zo een lerende organisatie te bevorderen. Factoren die hierbij een rol spelen zijn: het management ondersteunt het om kritisch te kunnen reflecteren op het gevoerde beleid en de lessen van evaluaties worden daadwerkelijk gebruikt om het beleid aan te passen.

In de verdere uitvoering van de pilot zal nadrukkelijk aandacht aan worden besteed aan dit element van cultuurverandering.

Vooruitblik

De pilot Lerend evalueren heeft als doel de kwaliteit van de beleidsevaluaties te verhogen en er meer van te leren. De pilot zet in op het verbeteren van de factoren die de kwaliteit beïnvloeden om dit doel te bereiken. Deze startevaluatie geeft de stand van zaken weer tot de start van de pilot in 2018. In 2020-2021 volgt een ex durante evaluatie van de pilot. Hierbij wordt onderzocht in hoeverre het inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid is verbeterd en of er een cultuurverandering plaatsvindt waarbij de resultaten van de evaluaties worden gebruikt om het beleid te verbeteren en te leren. Daarvoor wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de onderzoeksmethode van de startevaluatie. In 2022 volgt een ex post evaluatie.

Bijlage 1

Beleidsdoorlichtingen in de periode 2014-2017.

Art.	Titel	Jaar
1.2	Volksgezondheid: ziektepreventie	2015
2.1	Curatieve zorg: kwaliteit en veiligheid	2016
2.2	Curatieve zorg: toegankelijkheid en betaalbaarheid van zorg	2018
2.3	Curatieve zorg: bevordering van de werking van het stelsel	2015
4.1	Zorgbreed beleid: versterking van de positie van de cliënt	2015
4.2	Zorgbreed beleid: opleidingen, beroepenstructuur en arbeidsmarkt	2017
4.5	Zorgbreed beleid: zorg, welzijn en jeugdzorg op Caribisch Nederland	2016
6	Sport en bewegen	2018

Bijlage 2

Aanpak analyse beleidsdoorlichtingen

Doel pilot Lerend evalueren

VWS is de pilot Lerend evalueren gestart om werkende weg het inzicht in de kwaliteit van beleid en het effect hiervan op de samenleving te verbeteren. Het gaat daarbij om verantwoord en leren.

Inzicht in kwaliteit:

- Mate van inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

Leren:

- Individueel: Beleidsmedewerkers verwerven steeds nieuwe kennis, vaardigheden en inzichten voor beleid.
- Directie: Leren van en met elkaar binnen de directie, onder andere door het delen van kennis en inzicht, reflectie, dialoog, goede feedback geven en ontvangen.
- Departement: Er is een adaptieve beleidsontwikkeling (kort cyclisch): evalueren - beleid mede op basis van inzichten uit het evaluatieproces of - product aanpassen en opnieuw vaststellen - beleid uitvoeren - evalueren. Dit is een continu proces, dat via departementale routines en afspraken - gericht op het inventariseren, delen, vasthouden en gebruiken van evaluatiekennis - institutioneel wordt verankerd binnen de gehele organisatie.

Operationalisering Inzicht in kwaliteit (verantwoording)

Inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid: in alle beleidsdoorlichtingen worden de vragen van de RPE over doeltreffendheid en doelmatigheid beantwoord. Alle beleidsdoorlichtingen zijn door een onafhankelijk deskundige beoordeeld op de kwaliteit van de evaluatie. Op basis van de resultaten van de beleidsdoorlichting en de beoordeling van de deskundige heeft het secretariaat zich een oordeel gevormd over de mate van inzicht van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

Onderzoek SEO naar oordeel onderbouwing doeltreffendheid

In deze startevaluatie is de onderbouwing van de uitspraken over doeltreffendheid niet onderzocht. Om hiervan toch een indruk te geven zijn de resultaten van het eerdergenoemde SEO-onderzoek gebruikt. SEO heeft onderzoek gedaan naar de onderliggende evaluaties die in de beleidsdoorlichting zijn gebruikt voor de onderbouwing van uitspraken over doeltreffendheid. SEO heeft zeven beleidsdoorlichtingen van VWS betrokken in de steekproef. Hieronder een toelichting op het onderzoek.

SEO heeft onderzoek gedaan naar de beschikbaarheid van de onderliggende evaluaties.

De kwaliteit van de onderbouwing 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.

Ook heeft SEO bepaald wat het hoogst mogelijk bereikbare niveau van de onderbouwing kan zijn. Dit is beoordeeld op basis van een 'effectladder' die vijf niveaus van onderbouwing onderscheidt. Het hoogste niveau ("bewezen effectief") is vaak niet haalbaar omdat het (te) lastig is om de invloed van beleid te isoleren van externe factoren.

Operationalisering Leren van evalueren

Individueel

Om te bepalen wat de beleidsmedewerker heeft geleerd van de evaluatie en de resultaten, zijn de volgende vragen gesteld:

Proces

- Krijg je voldoende tijd om te evalueren?
- Heeft de medewerker ervaring met of kennis van evalueren?

Product

- Wat heeft de medewerker geleerd van het evalueren?
- Zijn de resultaten van de evaluatie gebruikt om het beleid te verbeteren?

Directie

Om te bepalen hoe de resultaten van de evaluatie door de beleidsdirectie zijn gebruikt, zijn de volgende vragen gesteld:

Proces

- Is er een verbeterparagraaf opgenomen in de evaluatie?
- Hoe is de praktijk betrokken bij de evaluatie?
- Is er aandacht van het management van de directie voor de evaluatie?
- Zijn de resultaten gepresenteerd? Bij medewerker – team – organisatie?

Product

- Is beleid op basis van de conclusies (deels) gestopt of doorgezet, zijn er strategische wijziging van beleid met consequenties op operationeel niveau of wijziging van financiering?
- Zijn de aanbevelingen opgevolgd, is er een verantwoording van de keuze?

Departement

Om te bepalen of binnen het departement een proces ontstaat van kort cyclisch evalueren zijn de volgende vragen gesteld:

Proces

- Wordt gestimuleerd om meer verdiepende vragen te stellen? Is de focus niet alleen op wat makkelijk meetbaar is, worden ook beperkt of niet-meetbare doelen onderzocht die voor beleidsmakers en doelgroepen van belang zijn?
- Is er aandacht vanuit de top van het departement voor de resultaten van de evaluatie en de opvolging van de verbeteradviezen?

Product

- Worden de inzichten uit evaluaties gebruikt om bij te dragen aan een bredere systematische opbouw van kennis over interventiemechanismen ten behoeve van voortgaande beleidsverbetering?

Voor alle beleidsdoorlichtingen zijn de naar de Tweede Kamer verzonden stukken over de doorlichting gebruikt: de taakopdracht, eindrapport inclusief oordeel

onafhankelijk deskundige, kabinetsreactie en Kamervragen met de antwoorden.

Het is zowel een kwalitatief als kwantitatief onderzoek. Per beleidsdoorlichting is in een tabel ingevuld het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid, het leeraspect, de aanwezigheid van de assumpties, het aantal aanbevelingen en wat er met de aanbevelingen is gebeurd.

Kwalitatief

Per beleidsdoorlichting is de mate van inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid opgenomen. De artikelen op de begroting bevatten heel veel verschillende instrumenten die zoveel mogelijk bij elkaar zijn gezet. In de acht beleidsdoorlichtingen zijn in het totaal 30 clusters van instrumenten onderzocht. Per cluster heeft het secretariaat de doeltreffendheid en doelmatigheid bepaalt op basis van de rapporten en het oordeel van de onafhankelijk deskundige. (Kolom Kwaliteit)

Ook zijn gesprekken gevoerd met de betrokken beleidsmedewerkers. Het doel van deze gesprekken was om zicht te krijgen in hun ervaringen met de uitvoering van een beleidsdoorlichting, wat succesfactoren waren en waar mogelijk of en hoe de resultaten van de evaluaties zijn gebruikt en welke overwegingen daarbij gehanteerd zijn. Daarnaast zijn ook directeuren geïnterviewd. Het resultaat is een overzicht van het leereffect van de evaluatie en het gebruik van de resultaten. (Kolom Leren)

Kwantitatief

Op basis van de stukken en de interviews is beoordeeld in welke mate de assumpties uit de beleidstheorie van de pilot van toepassing zijn bij de uitgevoerde beleidsdoorlichtingen. Dit is gebeurd op niveau van de beleidsdoorlichting omdat binnen een beleidsdoorlichting per cluster geen verschillen waren. Deze beoordeling is verwerkt in een score om vergelijking mogelijk te maken.

Beleidstheorie vooraf vastgesteld

- + als dit in de stukken staat, of gereconstrueerde beleidstheorie is opgenomen
- als er niets in staat, ook al is het waarschijnlijk elders wel beschikbaar

Onafhankelijkheid onderzoek is geborgd

- + bij extern onderzoeksbureau (uitvoering) en/of onafhankelijk voorzitter (begeleiding) en een oordeel van de onafhankelijk deskundige
- uitgevoerd door VWS en weinig externen betrokken

Samenhangend beleidsonderwerp

- + als de totale evaluatie op (sub) artikelniveau een samenhangend geheel is
- als er geen samenhang is tussen de verschillende instrumenten

Passende onderzoeksmethode

- + is nagedacht over de onderzoeksmethode, is de keuze onderbouwd?

(Of de methode ook passend was is nog niet gewogen, alle onderzoeken hebben de RPE gebruikt. In de ex durante en ex post evaluaties zal hier expliciet aandacht worden besteed.)

- klassieke methode **zonder** uitleg waarom deze keuze is gemaakt

Kennis van evalueren

- + als de trekker van de evaluatie ervaring heeft met evalueren
- nooit eerder een evaluatie gedaan

Experimenteren i.p.v. afvinklijstje

- + RPE is als afvinklijstje gebruikt
- onderzoeksvragen gebaseerd op de voor het beleid relevante onderwerpen

Beleid ook ex ante en ex durante evalueren

- + het betreft een EA of ED onderzoek
- het betreft alleen een EP

Betrekken van de praktijk

- + betrekken stakeholders en de patiënt/cliënt, (bij ED en EP ook of ze zich serieus betrokken voelen)
- degene voor wie beleid is bedoeld, is niet betrokken.

Timing: past in de beleidscyclus

- + evaluatie komt op moment (bewust of onbewust zo gepland) dat nieuw beleid wordt gemaakt of beleid wordt aangepast
- evaluatie komt op een moment dat er vanuit het departement of de politiek geen specifieke aandacht is voor dit beleid

Evalueren heeft aandacht top departement

- + op basis van interviews bepalen of er aandacht was
- geen aandacht

Thema actueel voor Tweede Kamer

- + TK heeft veel vragen, er is een debat. Onderwerp staat in politieke belangstelling
- weinig aandacht van TK, weinig inhoudelijke vragen en rapport wordt niet opgenomen bij debat over het betreffende onderwerp

0 betekent dat geen informatie beschikbaar was om te kunnen scoren.

Bijlage 3

Begeleidingscommissie

NAAM	ORGANISATIE
Wendy Asbeek Brusse (voorzitter)	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Valérie Pattyn	Universiteit Leiden
Peter van Hoesel	Erasmus universiteit
Léon Wever	Ministerie van VWS
Hans Leenders	Ministerie van VWS
Nynke de Witte	Ministerie van Financiën
Rogier Zelle (toehoorder)	Algemene Rekenkamer
Erik Israel (toehoorder)	Algemene Rekenkamer
Margriet Germing (secretariaat)	Ministerie van VWS
Sander Koopman (secretariaat)	Ministerie van Financiën
Frank Robben (secretariaat)	Ministerie van VWS

Bijlage 4

Verbindingstabel RPE met Pilot VWS

Onderzoeksvragen conform RPE	Omgang RPE binnen pilot VWS
1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?	In het meerjarenprogramma VWS 2018-2022 zijn de thema's voor de beleidsdoorlichtingen genoemd.
2. Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?	Bij het onderzoek staat het beleidsvraagstuk centraal, niet een begrotingsartikel en niet de methodiek.
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?	Programmering kan worden aangepast aan regeerakkoord of actualiteit.
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?	Beschrijving verantwoordelijkheid Rijk is basiselement onderzoek.
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?	De samenhang van de instrumenten wordt tevens gezien i.r.t. totale zorguitgaven
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?	Bij de evaluaties worden alle uitgaven die met het beleid gepaard gaan inzichtelijk gemaakt. Aanvullend op de huidige situatie vallen daar ook de BKZ uitgaven onder.
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?	Er wordt een toelichting van de uitgaven (raming en ontwikkeling) in de analyse standaard opgenomen.
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?	Meerjarenplanning zodat evaluaties (ex ante, ex durante en ex post) geïntegreerd zijn in het beleidsproces.
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.	Met de pilot wordt juist gestreefd om te experimenteren met manieren om complexe maatschappelijke opgaven (de 'wicked problems' van Grint) te kunnen evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?	De toepasbaarheid van deze vernieuwende manieren van beleidsevaluatie worden expliciet in de tussen- en eindevaluatie beschouwd.
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?	Dit is en blijft een kernelement voor het uitvoeren van beleidsevaluaties.

12.	Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?	In beeld brengen van doeltreffendheid beleid met focus op de uitvoeringspraktijk.
13.	Hoe doelmatig is het beleid geweest?	Naast doelmatigheid ook aandacht voor transitiekosten, gedragseffecten.
14.	Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?	Een verbeterparagraaf voor toekomstig beleid maakt standaard onderdeel uit van de 'eindstukken'.
15.	In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?	In uitwerking van de beleidsvarianten zal worden geëxperimenteerd (bijvoorbeeld: hoe met hetzelfde budget meer maatschappelijke impact gerealiseerd kan worden).

Bijlage 5

Beleidstheorie

Beleidstheorie van het te evalueren beleid

Door de beleidstheorie vooraf transparant te formuleren en door gebruik te maken van concrete indicatoren/streefwaarden kunnen de verwachte effecten en de doelmatigheid van het beleid beter worden ingeschat. Ook wordt vooraf (beter) nagedacht over hoe het beleid later geëvalueerd kan worden en welke informatie hiervoor nodig is.

Assumptie 1: Door vooraf de beleidstheorie vast te stellen, is het (achteraf) makkelijker te bepalen of het beleid doeltreffend en doelmatig is.

Borgen onafhankelijkheid van evaluaties

De onafhankelijkheid van evaluaties is van groot belang en wordt op verschillende manieren geborgd. Er komt een Review Board met onafhankelijk deskundigen met kennis op het gebied van onderzoek en evalueren. De Review Board zal alle taakopdrachten en (eind)rapporten toetsen. Evalueren is een vak en met de kennis van de deskundigen wordt gezorgd voor een betere kwaliteit van de evaluaties. Ook worden bij alle afzonderlijke evaluaties onafhankelijken betrokken, bijvoorbeeld als voorzitter, lid van de betreffende werkgroep en/of als lid van een klankbordgroep.

Assumptie 2: Door onder andere de inzet van een Review Board met onafhankelijke deskundigen wordt de onafhankelijkheid structureel in het proces geborgd. Dit leidt tot verbetering van de methodologische kwaliteit van de evaluaties.

Complexe beleidsvraagstukken

De thema's zijn complexe beleidsvraagstukken op het brede terrein van VWS. De inhoud staat centraal en wordt niet begrensd door de begrotingsindeling van VWS. Anders dan bij de huidige beleidsdoorlichtingen worden naast de betreffende uitgaven op de VWS-begroting ook - waar dat aan de orde is - de betreffende uitgaven die vallen onder het Uitgaven Plafond Zorg betrokken in de evaluatieonderzoeken.

Assumptie 3: Een samenhangend beleidsonderwerp -ongeacht financieringsbron en begrotingsartikel- zorgt voor meer integraal evaluatieonderzoek. Dat kan de bruikbaarheid van de resultaten van de evaluatie vergroten.

Vernieuwende onderzoeksmethoden

Er wordt ingezet op andere vernieuwende manieren van onderzoek. Daarbij is keuze uit een breder palet aan methoden. Door een andere manier van onderzoeken kunnen bredere aanvullende inzichten komen op het beleid. Afwijken van de gebaande paden kan inspirerend zijn voor de medewerkers. Denk hierbij aan [World Café](#), online groepsdiscussie, [community of practice](#) of [Behavioural Insights Netwerk](#).

Assumptie 4: Door het gebruik van alternatieve manieren van onderzoek worden mogelijk andere aspecten belicht dan bij traditionele methoden en kan daardoor beter zicht worden geboden op de onderlinge samenhangen van het te evalueren beleid.

Kennis

In de aanpak van de pilot is tevens voorzien in het werken met een uitdagend, praktijkgericht en interactief ondersteuningsprogramma voor de betrokken beleidsmedewerkers en onderzoekers. Het uitvoeren van een goede evaluatie is een vak, terwijl een beleidsmedewerker misschien één beleidsdoorlichting uitvoert in zijn of haar carrière.

Assumptie 5: Door de kennis over evalueren van medewerkers te verhogen wordt de kwaliteit van de evaluaties verhoogd en kan meer inzicht worden gegeven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid.

RPE

Bij de evaluaties wordt zoveel mogelijk in de geest van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) gewerkt, maar er kan gemotiveerd van worden afgeweken. Tot nu toe werden de evaluatievragen vooral gebruikt als afvinklijstje. Deze vragen blijven van belang; in de verbindingstabel (zie bijlage 1) is per vraag aangegeven hoe hiermee wordt omgegaan in de pilot.

Assumptie 6: Door ruimte te creëren om te experimenteren en minder te werken met een afvinklijstje komt er meer motivatie om kritisch naar het beleid te kijken.

Evalueren als kort cyclisch proces

Het meerjarenprogramma bevat niet alleen ex post evaluaties, maar als vernieuwend element ook ex ante (EA) en ex durante (ED) onderzoeken. Dit bevordert dat de evaluaties beter aansluiten bij het beleidsproces en als relevanter worden ervaren. Het beleid kan beter worden gevolgd en waar nodig tussentijds worden bij gestuurd.

Assumptie 7: Door beleid vooraf (EA) en gedurende de uitvoering (ED) te evalueren kunnen de uitkomsten direct worden gebruikt bij de invoering van nieuw beleid of voor aanpassing van lopend beleid en wordt het leereffect van de evaluatie vergroot.

Praktijk

De praktijk wordt nadrukkelijk betrokken bij de opzet en uitvoering van de evaluaties; bijvoorbeeld de ervaringen van uitvoerende instanties en de burgers. Daarvoor wordt gedacht aan deelname in de begeleidingscommissie of methodieken als een burgerpanel, [whole system in the room](#). Hierdoor kan het beleid beter aansluiten bij de praktijk.

Assumptie 8: Door het betrekken van de praktijk worden de leefwereld en de systeemwereld aan elkaar gekoppeld. Dit kan leiden tot resultaten die van belang

zijn voor beleidsverbetering en uiteindelijk meer maatschappelijk toegevoegde waarde leveren.

Planning

Begin 2017 is met alle beleidsdirecties gesproken over de pilot Lerend evalueren. Op basis van deze input is een lijst met mogelijke evaluaties voor de komende vijf jaar opgesteld.

De planning is nu voor vijf jaar vastgesteld op basis van thema's die nu relevant worden gevonden door de beleidsdirecties en BR. De nu voorliggende meerjarenprogrammering VWS biedt nog ruimte, passend binnen het doel van de pilot, om andere of alternatieve beleidsthema's (vanwege politiek of door maatschappelijke ontwikkelingen) op te nemen.

Assumptie 9: Door een relevant thema waarvoor politiek-bestuurlijk momentum bestaat te onderzoeken, past de evaluatie beter in de beleidscyclus, is er meer motivatie om te evalueren en passen de resultaten qua tijdigheid en relevantie beter in het besluitvormingsproces.

Verankering van de pilot binnen de organisatie

De BR heeft aandacht voor de pilot en bespreekt de taakopdrachten en rapportages voordat ze worden verzonden naar de Tweede Kamer. De BR zal ook de opvolging van de verbeteradviezen monitoren. Het eigenaarschap van een evaluatie ligt bij de beleidsdirectie. Deze bepaalt het thema en de leervraag. FEZ ondersteunt hierbij maar neemt de verantwoordelijkheid niet over. Belangrijk is dat de evaluaties onderdeel uitmaken van de beleidscyclus van VWS en zodoende alle betrokkenen (beleidsmedewerkers, team en organisatie) actief leren van de resultaten van de evaluaties.

Assumptie 10: Meer aandacht voor evalueren bij met name de top van het departement bevordert een cultuur waarin continu wordt geleerd en het beleid wordt aangepast op basis van nieuwe kennis en inzichten.

Tweede Kamer

De evaluaties kunnen betere informatie geven (goed onderbouwde beleidsconclusies) voor het debat tussen Kamer en de bewindspersonen van VWS. VWS heeft in een technische briefing aan de Vaste commissie Volksgezondheid, Welzijn en Sport de opzet en programmering van de pilot toegelicht. De leden van de Tweede Kamer vonden de presentatie en pilot enthousiasmerend. VWS heeft aangeboden de Tweede Kamer periodiek op de hoogte te houden van de pilot, naast de reguliere informatievoorziening (zoals taakopdrachten en evaluaties).

Assumptie 11: Door het verbeteren van de actualiteit van de evaluaties krijgt de Tweede Kamer meer bruikbare en relevante informatie voor het debat.