



Evaluatie Beleidskeuzes uitgelegd (CW 3.1)

Toepassing door departementen en gebruik door de Tweede Kamer

Datum Juli 2023
Status Eindrapport

Colofon

Titel	Evaluatie Beleidskeuzes uitgelegd: toepassing door departementen en gebruik door de Tweede Kamer
Auteur(s)	L.A. Triesscheijn, F.W. de Jager
Bijlagen	Deelrapport KWINK groep
Inlichtingen	Inspectie der Rijksfinanciën – Bureau Strategische Analyse

Met dank aan Carolien Klein-Haarhuis.

Inhoudsopgave

0	Managementsamenvatting	7
1	Inleiding: Beleidskeuzes uitgelegd, achtergrond en beleidstheorie	9
1.1	Introductie	9
1.2	De werkwijze Beleidskeuzes uitgelegd	10
1.2.1	Pilot met CW 3.1-bijlage	10
1.2.2	Beleidskeuzes uitgelegd	10
1.3	Deze evaluatie: doelen, vragen en aanpak	13
2	Departementale toepassing van Beleidskeuzes uitgelegd	15
2.1	Naleving	15
2.2	Toegevoegde waarde, invulling van het kader en toezicht	16
2.2.1	Toegevoegde waarde van de werkwijze	16
2.2.2	Invulling van het kader	17
2.2.3	Naleving en toezicht	18
2.2.4	Externe factoren	19
3	Benutting van Beleidskeuzes uitgelegd in de Tweede Kamer	20
3.1	Kwantitatieve analyse: benutting van de werkwijze	20
3.1.1	Aanpak	20
3.1.2	Direct gebruik van het kader Beleidskeuzes uitgelegd	20
3.1.3	Gebruik van de sleutelbegrippen van Beleidskeuzes uitgelegd	22
3.2	In gesprek met de Kamer: bekendheid, meerwaarde en benutting van de werkwijze	23
3.2.1	Bekendheid met de werkwijze	23
3.2.2	Meerwaarde van de werkwijze	24
3.2.3	Benutting van de werkwijze	24
3.2.4	Blik op de toekomst: Beleidskeuzes uitgelegd en de Kamer	25
4	Conclusies	27
5	Referenties	30
6	Bijlagen	31
	Bijlage 1. Samenstelling Begeleidingscommissie	31
	Bijlage 2. Samenstelling respondentengroepen (geanonimiseerd)	31
	Bijlage 3. Itemlijsten (interviews, focusgroepen) per respondentengroep	32
	Bijlage 4. Verdieping gebruiksanalyse Kamerleden (onderzoeksvraag II)	38
	Bijlage 5. Plan van Aanpak: uitwerking	38

0 Managementsamenvatting

Voor de uitoefening van de controlerende taak en het budgetrecht van de Tweede Kamer is een transparante onderbouwing van nieuw beleid essentieel. Op voorstel van de Tweede Kamer is daarom dan ook wettelijk verankerd dat beleidsvoorstellen van de regering een toelichting bevatten op:

a. de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid die worden nagestreefd;

b. de beleidsinstrumenten die worden ingezet;

c. de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren.

Deze vereisten zijn wettelijk vastgelegd in de Comptabiliteitswet 2016, artikel 3.1 (CW3.1). In 2019 constateerden de rapporteurs van de operatie Inzicht in Kwaliteit Sneller en Snels namens de Tweede Kamer dat de aanwezigheid, kwaliteit en vindbaarheid van de door CW3.1 gevraagde toelichtingen nog onvoldoende was. Om dit te verbeteren heeft de minister van Financiën eind 2021 de werkwijze 'Beleidskeuzes uitgelegd' in het leven geroepen. Met deze werkwijze worden de vereisten in CW3.1 uitgewerkt en is voorgeschreven dat ieder voorstel met financiële gevolgen van €20 miljoen of meer¹ een toelichting bevat volgens een vast kader. Deze wordt opgenomen in de hoofdtekst van de kamerbrief waarin het beleidsvoorstel wordt gedaan. Ter invulling van de motie Van Wyenberg-Dijkgraaf bevat het kader daarnaast een evaluatieparagraaf.²

In deze evaluatie is de naleving van de werkwijze 'Beleidskeuzes uitgelegd' en het gebruik van de toelichtingen (uit het kader) in de Tweede Kamer onderzocht. Daarnaast is in de evaluatie als uitwerking van de motie van Raan-Sneller de mogelijkheid tot integratie van het Brede Welvaartsbegrip meegenomen.³

De evaluatie is uitgevoerd door ambtenaren van het ministerie van Financiën, waarbij de kwaliteit en onafhankelijkheid zijn geborgd door een onafhankelijke begeleidingscommissie. Voor de evaluatie is gesproken met ambtenaren van verschillende departementen, maar ook met 12 Tweede Kamerleden en 7 fractieondersteuners. Daarnaast is door KWINK groep een kwantitatieve tekstanalyse uitgevoerd naar het gebruik van het kader in de Tweede Kamer.

Uit de monitor die gelijktijdig met de introductie van de werkwijze is opgezet blijkt dat er een stijgende lijn is in de naleving, maar dat er nog substantiële ruimte voor verbetering is. De naleving is nu ca. 50-70%. Dit betekent dat de Tweede Kamer in veel van de gevallen niet de door de werkwijze gevraagde toelichtingen ontvangt. Ook wordt het kader nog vaak in een bijlage geplaatst, wat de vindbaarheid verkleint. Om de naleving te verbeteren kan het helpen als Financiën en de vakdepartementen het toezicht op de werkwijze verscherpen en voor ieder departement het toepassingsgebied van de werkwijze samen verhelderen.

Ambtenaren van verschillende ministeries geven daarnaast aan dat bepaalde elementen van de gevraagde toelichting regelmatig complex zijn om in te vullen. Een reden hiervoor is dat een heldere doelstelling en een uitwerking van doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie geregeld geen expliciet onderdeel uitmaken van het beleidsvoorbereidingsproces of de opdracht vanuit de politiek. De

¹ In enig jaar, oftewel voor elk voorstel waarvoor in tenminste één boekjaar €20 miljoen is begroot.

² Kamerstukken 34 725, nr. 8

³ Kamerstukken 36 100, nr. 12

werkwijze vraagt in deze gevallen in de praktijk om een *post-hoc* rationalisatie van reeds gemaakte keuzes. Om het invullen van het kader te vergemakkelijken en de inhoudelijke kwaliteit te verbeteren zullen elementen als doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie eerder in het beleidsproces benadrukt moeten worden. De recente lancering van het Beleidskompas, waarin deze elementen geïntegreerd zijn, zou daarbij een kans kunnen zijn. De eigenaren van het Beleidskompas en de toezichthouders op de werkwijze Beleidskeuzes uitgelegd zouden samen kunnen werken om de beleidsvoorbereiding te versterken en de CW3.1-elementen daarin te borgen. Daarnaast is het voor een degelijke beleidsvoorbereiding een voorwaarde dat na jaren van haastige besluitvorming en een irregulier begrotingsproces hier weer meer rust in komt en genoeg tijd kan worden uitgetrokken voor een goede afweging en een transparante onderbouwing van beleidskeuzes.

Zowel de Tweede Kamerleden als de ambtenaren die geïnterviewd zijn zien Brede Welvaart als een waardevol begrip, maar geven aan dat het complex kan zijn om hier altijd verantwoording over te geven. Het begrip is op het ene terrein makkelijker toepasbaar dan op andere beleidsterreinen, en bovendien rijksbreed nog niet volledig geoperationaliseerd. Het huidige kader Beleidskeuzes uitgelegd biedt al ruimte voor de toepassing van Brede Welvaartsbegrip bij het onderbouwen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsvoorstellen. Departementen kunnen gestimuleerd worden om die ruimte meer te gebruiken, bijvoorbeeld door Brede Welvaart expliciet op te nemen in de handreiking voor de werkwijze.

Uit de tekstanalyse en de gesprekken met geïnterviewde Tweede Kamerleden komt het beeld dat sommige van de geleverde toelichtingen in de Tweede Kamer benut worden, maar dat doeltreffendheid en doelmatigheid niet de dominante thema's zijn in het debat in de Tweede Kamer. Tweede Kamerleden gaven wel aan doeltreffendheid en doelmatigheid belangrijk te vinden en de werkwijze te verwelkomen, maar ook dat er in de praktijk door politieke actualiteit en ideologische overwegingen weinig aandacht voor overblijft. De mate waarin politieke ambities en effectiviteit van concrete beleidsinstrumenten in het politieke debat aan elkaar verbonden worden zou wellicht groter kunnen zijn dan deze nu is.

Door invulling te geven aan CW3.1 vervult Beleidskeuzes uitgelegd een belangrijke rol in het transparant maken van beleidskwaliteit. De werkwijze kan nog verder versterkt worden door de naleving te verbeteren. Een grotere en bredere opgave ligt in het versterken van de beleidsvoorbereiding door betere inclusie van de elementen uit CW3.1 en het thema evaluatie. Door zowel de beleidsvoorbereiding als de naleving van Beleidskeuzes uitgelegd te versterken kunnen de wettelijke vereisten uit CW3.1 nog beter worden ingevuld.

1 Inleiding: Beleidskeuzes uitgelegd, achtergrond en beleidstheorie

1.1 Introductie

Met de invoering van de Comptabiliteitswet 2016 is middels het nieuwe artikel 3.1 in de wet verankerd dat alle beleidsvoorstellen van de regering voorzien moeten zijn van een toelichting op de doelstellingen, de in te zetten instrumenten, de financiële gevolgen en de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid. Het opnemen van artikel 3.1 was een reactie op de observatie van zowel de Tweede Kamer als de Algemene Rekenkamer dat informatie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid onvoldoende aanwezig was. Deze observatie hing ook samen met bredere onvrede over het functioneren van het rijksbrede evaluatiestelsel en het ontbreken van de gewenste informatie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.⁴ Wanneer er bij de aankondiging van nieuw beleid niet wordt ingegaan op doelmatigheid en doeltreffendheid, kunnen deze aspecten door de Kamer niet goed gecontroleerd worden, en door de regering zelf ook niet geëvalueerd worden.

Artikel 3.1 van de CW 2016 luidt als volgt:

Voorstellen, voornemens en toezeggingen bevatten een toelichting waarin wordt ingegaan op:

- a. de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid die worden nagestreefd;*
- b. de beleidsinstrumenten die worden ingezet;*
- c. de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren.*

Aan de drie vereiste toelichtingselementen (a, b en c) gecodificeerd in CW3.1 is later middels de [motie](#) Van Wyenberg-Dijkgraaf⁵ (en inmiddels vastgelegd in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022) een vierde element toegevoegd, namelijk een evaluatieparagraaf.

In 2019 constateerden de rapporteurs Sneller en Snels namens de Kamer dat er voor wat betreft de aanwezigheid en kwaliteit van de elementen uit CW3.1 nog 'veel ruimte voor verbetering' was.⁶ Daarnaast hadden de elementen nog te weinig prominentie in Kamerbrieven, stukken waarin het politieke perspectief vaak de boventoon voert. In de (vaak lange) brieven waren de elementen onvoldoende *vindbaar*, ook als ze er wel waren. Een derde constatering was dat er vanuit de Kamer ook meer vragen konden worden gesteld over de onderbouwing van doeltreffendheid en doelmatigheid, en over de voorgenomen monitoring en evaluatie.

⁴ 'Onderbouwing van beleid. Het belang van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 om de regering te controleren', [Tweede Kamer der Staten-Generaal \(2019\)](#)

⁵ [Kamerstukken 34 725, nr. 8 \(2017\)](#)

⁶ 'Onderbouwing van beleid', p. 10

1.2 De werkwijze Beleidskeuzes uitgelegd

1.2.1 *Pilot met CW 3.1-bijlage*

Een rijksbrede pilot kwam in 2020 tegemoet aan de roep vanuit de Kamer om betere vindbaarheid van de elementen uit CW 3.1 en de evaluatieparagraaf. De pilot-werkwijze vroeg om een separate CW 3.1-bijlage bij voorstellen met financiële gevolgen van € 20 mln. of meer in enig jaar. In het geval van wetgeving moesten de elementen op vergelijkbare wijze opgenomen worden in herkenbare koppen in de Memorie van Toelichting (MvT).⁷ Naast het verbeteren van de vindbaarheid moest het nieuwe, vaste format ook leiden tot een verhoogde procedurele naleving. Het doel van deze pilot-werkwijze was om het dialoog tussen Kamer en kabinet over de onderbouwing en evaluatie van beleidsvoorstellen beter te faciliteren.⁸

Het gebruik van de CW 3.1-bijlagen door de Kamer is in 2021 geëvalueerd door de Universiteit Leiden, NSOB en KWINK groep. Zij concludeerden dat de pilot nog niet had geleid tot een zichtbare toename in het gebruik van de door CW 3.1 gevraagde toelichting. De beknopte en gestructureerde toelichting kwam tegemoet aan de behoeften van Kamerleden, maar de 'weerbarstige' politieke realiteit bood niet altijd de ruimte voor rationalisering van de besluitvorming. Daarnaast was ook het gekozen format – een bijlage – niet optimaal: door de grote parlementaire stukkenstroom moeten Kamerleden vaak kiezen wat ze lezen, en worden bijlagen sneller overgeslagen.⁹ In hetzelfde jaar onderzocht de Algemene Rekenkamer op basis van acht criteria de inhoudelijke kwaliteit van 26 pilot-bijlagen. Op basis van de onderzochte casussen oordeelde de Rekenkamer dat de kwaliteit van de onderbouwing 'te vaak onvoldoende' was.¹⁰

1.2.2 *Beleidskeuzes uitgelegd*

In reactie op de bevindingen uit de evaluatie van deze pilot is op 1 november 2021 rijksbreed de werkwijze 'Beleidskeuzes uitgelegd (CW3.1)' geïntroduceerd. De nieuwe werkwijze is een aanscherping op de werkwijze uit de pilot. Om de vindbaarheid van de CW 3.1 elementen te vergoten is het format gewijzigd van een bijlage naar een kader in de hoofdtekst van de brief (zie tabel 1.1). Nieuwe wetgeving behoudt hiervoor de herkenbare koppen in de MvT, maar hiervoor is nu ook de Schrijfwijzer memorie van toelichting aangepast.¹¹ Net als bij de pilot geldt de werkwijze Beleidskeuzes uitgelegd voor nieuwe beleidsvoorstellen met financiële gevolgen van € 20 mln. of meer in enig jaar. De werkwijze dient twee hoofddoelen:

- I. Het stimuleren van de onderbouwing en het voornemen tot evaluatie van beleidsvoorstellen die aan de Kamer worden toegezonden;
- II. Het beter faciliteren van de controlerende taak en budgetrecht van de Kamer.¹²

⁷ Zie ook Financieel Jaarverslag van het Rijk over 2020: [Kamerstukken 35 830, nr. 1](#).

⁸ 'Derde voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit', Ministerie van Financiën (2020). [Kamerstukken 31865, nr. 168](#).

⁹ 'Evaluatie gebruik bijlage CW3.1 door de Tweede Kamer', Pattyn et al. (2021), p. 4

¹⁰ 'Inzicht in kwaliteit: operatie geslaagd?' Algemene Rekenkamer (2021), p. 4

¹¹ 'Schrijfwijzer memorie van toelichting', Kenniscentrum voor Beleid en Regelgeving (2021).

¹² 'Kamerbrief over uitleg beleidskeuzes en werkwijze onderbouwing voorstellen vanaf november 2021', Minister van Financiën (2021). [Kamerstukken 31 865, nr. 198](#)

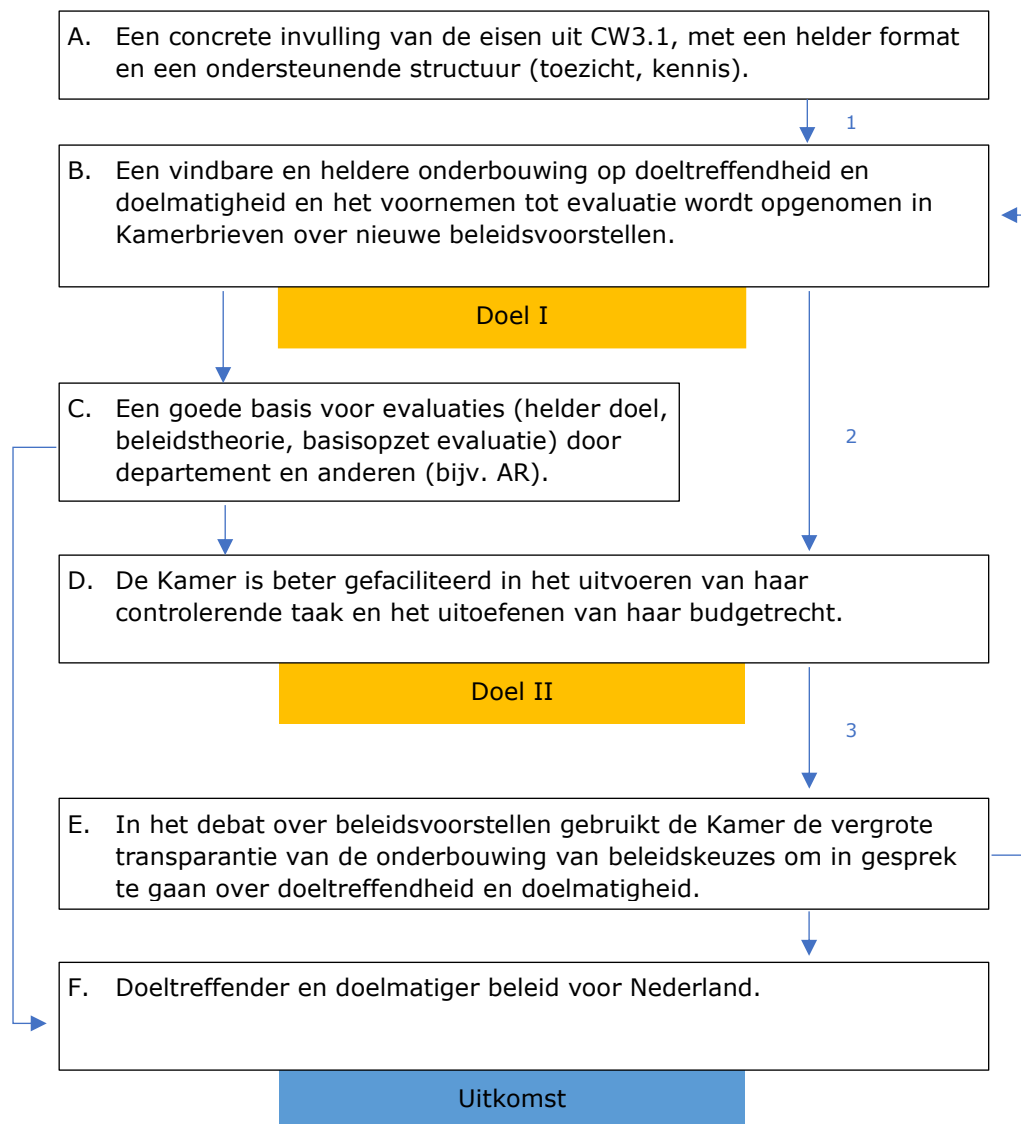
Tabel 1.1 Voorbeeldkader werkwijze Beleidskeuzes uitgelegd (kst-31293-609)

<i>Onderbouwing doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie (CW 3.1)</i>
<p>Doel(en) Voor optimale leerprestaties is het belangrijk dat scholen zo verantwoordelijk mogelijk fysiek onderwijs kunnen blijven organiseren. Voorwaardelijk hieraan is goede luchtkwaliteit, om het risico op COVID-19 besmettingen te verkleinen. Daarnaast dient onderwijspersoneel les te geven onder goede arbeidsomstandigheden. Goede luchtkwaliteit is hier voorwaardelijk voor.</p>
<p>Beleidsinstrument(en) Om ervoor te zorgen dat leerlingen en onderwijspersoneel niet worden blootgesteld aan ongezonde lucht, is het nodig dat de luchtkwaliteit in de klaslokalen permanent kan worden gemeten. Het CO₂-gehalte in de klaslokalen is een goede indicator van de luchtkwaliteit. Daarom worden schoolbesturen middels kostendekkende ophoging van de lumpsum gestimuleerd om CO₂-meters aan te schaffen voor in elk klaslokaal.</p>
<p>Financiële gevolgen voor het Rijk De totale kosten voor de aanschaf van CO₂-meters bedragen € 17,3 miljoen en worden volledig door het Rijk gedragen. Ook schoolbesturen die reeds CO₂-meters hebben aangeschaft, worden gecompenseerd.</p>
<p>Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren Er zijn geen kosten voor de schoollocaties en hun schoolbesturen voor de aanschaf van CO₂-meters. Er zijn ook geen kosten voor gemeenten. De kosten voor de aanschaf van CO₂-meters worden vergoed via de lumpsum aan schoolbesturen. Omdat de uitbetaling plaatsvindt op de reguliere momenten, wordt schoolbesturen gevraagd de CO₂-meters voor te financieren en ze direct aan te schaffen (mits nog niet aangeschaft). Vanwege de verantwoordelijkheid van schoolbesturen voor een gezonde werkomgeving inclusief binnenklimaat, worden de abonnementskosten voor een monitoringssysteem voor de CO₂-meters niet vergoed vanuit het Rijk.</p>
<p>Nagestreefde doeltreffendheid 100% van de schoolbesturen wordt in staat gesteld continue CO₂-meters aan te schaffen voor ieder klaslokaal. Op deze manier kan de luchtkwaliteit in ieder klaslokaal worden gemeten en kan de ventilatieproblematiek (ook met het oog op de inzet van de aanjaagteams) scherper in beeld te worden gebracht. In aanvulling op het onderzoek van Ruimte-OK. Op deze manier wordt helder waar interventie nodig is. Dit is de meest effectieve interventie om het aanjaagteam op de juiste plekken de ventilatie te laten verbeteren.</p>
<p>Nagestreefde doelmatigheid Vanuit goed werkgeverschap is het schoolbestuur verantwoordelijk voor een gezonde en veilige werkomgeving. Daar hoort een goed binnenklimaat, waaronder goede ventilatie bij. Daarnaast kan bij het komen tot optimale ventilatie, blijken dat het aanpassen van het gebouw kosten met zich meebrengt, dan vallen deze kosten primair onder de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur. Ingrepen die het karakter hebben van een renovatie vallen primair onder de verantwoordelijkheid van gemeenten, waarbij schoolbesturen eventueel kunnen meebetalen. Zo bezien is de aanschaf en financiering van CO₂-meters geen primaire taak van het Rijk. Echter heeft het Rijk ook een verantwoordelijkheid in het verantwoord fysiek openhouden van de scholen zodat leerlingen optimaal kunnen leren. Gezien de hoge urgentie en grote maatschappelijke impact van het fysiek sluiten van scholen door Corona, stelt het Rijk daarom eenmalig middelen ter beschikking voor het aanschaffen van CO₂-meters. Schoolbesturen hebben vanuit hun verantwoordelijkheid voor goed werkgeverschap in sommige gevallen al CO₂-meters aangeschaft. Om ongelijke behandeling te voorkomen wordt daarom ook voor deze schoolbesturen de reeds gedane aanschaf vergoed. Dit is niet optimaal doelmatig, maar wordt wel verantwoord geacht in uitzonderlijke tijden van de COVID-19 pandemie.</p>
<p>Evaluatieparagraaf Er zal worden onderzocht (middels aparte evaluatie) of de scholen daadwerkelijk een CO₂-meter hebben opgehangen en of dit de gewenste inzichten oplevert.</p>

De beleidstheorie van Beleidskeuzes uitgelegd is weergegeven in figuur 1. In theorie is de werkwijze zelfversterkend. Een grotere vindbaarheid en helderheid van de onderbouwingen van beleidskeuzes leiden tot het gebruik in het debat in de Kamer, wat ook departementen weer motiveert om aan deze onderbouwingen meer aandacht te besteden. De vergrote aandacht van zowel uitvoerende als de wetgevende en controlerende macht voor de elementen van CW 3.1, moet uiteindelijk leiden tot doeltreffender en doelmatiger beleid.

Naast het gesloten model in figuur 1 kunnen ook externe factoren een rol spelen. Zo hebben de coronacrisis en andere crises (bijv. klimaat, stikstof, wonen, energie) invloed op de snelheid waarmee financiële besluitvorming plaats vindt en zo op de (on)mogelijkheid van het naleven van de werkwijze Beleidskeuzes uitgelegd. Ten slotte zijn er ook neveneffecten. De werkwijze verhoogt bijvoorbeeld de administratieve lasten voor departementen, zowel in de naleving als in het toetsen ervan door de directies FEZ en het ministerie van Financiën.

Figuur 1. Beleidstheorie van de werkwijze 'Beleidskeuzes uitgelegd'.



1.3 Deze evaluatie: doelen, vragen en aanpak

Bij de introductie van de werkwijze 'Beleidskeuzes uitgelegd' is een evaluatie aan de Tweede Kamer toegezegd die één jaar na invoering zal starten. Met deze evaluatie wordt voldaan aan deze toezegging. Daarin is tevens toegezegd dat de toepassing tussentijds (in het eerste jaar) zou worden gemonitord. Deze monitoring is uitgevoerd, en vormt één van de databronnen voor deze evaluatie. In de monitoring is alleen de naleving gecontroleerd, niet de kwaliteit van de invulling.

Het onderwerp van deze evaluatie betreft geen afgerond programma, maar een doorlopende werkwijze (*ex durante*). De evaluatie heeft als doel om te leren over de toepassing van de werkwijze en deze waar nodig bij te sturen en richt zich op twee hoofdonderwerpen:

- (I) De toepassing en naleving door departementen, en
- (II) Het gebruik van de gevraagde toelichting door Tweede Kamerleden.

Met de focus op deze twee hoofdonderwerpen richt de evaluatie zich dus met name op de pijlen 1, 2 en 3 in de beleidstheorie uit de vorige paragraaf. De twee onderwerpen vertalen zich in twee hoofvragen (I & II), hieronder uitgeschreven:

Onderzoeksvragen ex durante evaluatie Beleidskeuzes uitgelegd

I. In hoeverre leidt Beleidskeuzes uitgelegd tot onderbouwing en evaluatie van voorstellen door ministeries aan de Kamer?

- a. In welk deel van de TK-brieven (kaders) en MvT's (koppen) waarin de werkwijze 'Beleidskeuzes uitgelegd' ingepast zou moeten worden, is dit daadwerkelijk gebeurd? Wat is de ontwikkeling ten opzichte van de periode vóór 1 november 2021 (vanaf eind 2018)?
- b. In hoeverre worden de zes elementen van Beleidskeuzes uitgelegd ingevuld? Hoe wordt vanuit de departementen over de kwaliteit hiervan geoordeeld?
- c. In welke mate wordt de werkwijze Beleidskeuzes uitgelegd door departementen als bruikbaar ervaren?
- d. Waarom wordt het kader Beleidskeuzes uitgelegd en/of de koppen in MvT's wel/niet ingepast?

II. In welke mate faciliteert de werkwijze Beleidskeuzes uitgelegd in de huidige werkwijze de uitoefening van de controlerende taak en het budgetrecht van de Kamer?

- a. Hoe gemakkelijk wordt het kader 'Beleidskeuzes uitgelegd' door Kamerleden gevonden in de voorstellen? Zo niet, waarom niet?
- b. In welke mate wordt het kader 'Beleidskeuzes uitgelegd' door de beoogde gebruikers, Kamerleden, als bruikbaar ervaren? Is de kwaliteit van de invulling voldoende?
- c. In welke mate wordt (informatie uit) het kader 'Beleidskeuzes uitgelegd' door Kamerleden gebruikt? Wat is de verandering ten opzichte van vóór november 2021?

III. Wat zijn de mogelijkheden en onmogelijkheden (voor- en nadelen) van integratie van het Brede Welvaartsbegrip in de werkwijze Beleidskeuzes uitgelegd – of in de instructies bij de werkwijze?

Medio 2022 deed de Minister van Financiën de toezegging aan de Tweede Kamer, in reactie op de motie-Van Raan & Sneller (2022),¹³ om (on-)mogelijkheden voor de opname van Brede Welvaart in Beleidskeuzes uitgelegd ook in de onderhavige evaluatie te verkennen. Deze verkenning vormt een derde onderwerp van de evaluatie en het onderwerp van hoofdvraag III in het schema hierboven.

De evaluatie heeft een gemengd kwantitatief-kwalitatief karakter. De onderzoeksvragen worden beantwoord met de onderstaande dataverzamelingmethoden.

Kwantitatief (vragen I a/b en II c):

- A. Monitorgegevens over de naleving gedurende het eerste jaar van Beleidskeuzes uitgelegd.
- B. Gekwantificeerde tekstanalyse van de mate van direct gebruik van het kader Beleidskeuzes uitgelegd en gebruik van de sleutelbegrippen uit Beleidskeuzes uitgelegd in de Tweede Kamer, bijvoorbeeld in schriftelijke vragen en commissie- en plenaire debatten.

Kwalitatief (vragen I c/d en II a/b/c en III):

- A. Interviews en focusgroepen met 'uitvoerders' (beleidsmedewerkers van vakdepartementen) en toezichthouders (medewerkers van de directies FEZ en Kennis, en medewerkers van het Ministerie van Financiën). In totaal is er gesproken met 18 medewerkers.
- B. Interviews met 'eindgebruikers'. Voor deze evaluatie is gesproken met 12 Kamerleden en 7 fractieondersteuners.¹⁴

Om de leeropbrengsten te maximaliseren is door het Ministerie van Financiën besloten deze evaluatie voor het grootste deel zelf uit te voeren. De kwantitatieve analyse van het gebruik van de kaders door de Kamer is extern aanbesteed bij KWINK groep. Om de onafhankelijkheid van het onderzoek te waarborgen is een begeleidingscommissie ingesteld. De begeleidingscommissie, bestaande uit vier experts van buiten het ministerie, kijkt mee op het onderzoek en stelt het eindrapport vast. De samenstelling van de begeleidingscommissie is te vinden in bijlage 1. Zie bijlage 6 voor verdere details van de onderzoeksaanpak, zoals de uitwerking van de beleidstheorie in de topiclijsten voor de interviews en de aanpak van de tussentijdse monitoring.

¹³ (...) "verzoekt de regering om bij de evaluatie van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet in het najaar van 2022 mee te nemen of een bepaling kan worden toegevoegd dat alle voorstellen worden vergezeld van een toelichting over hun bijdrage aan de brede welvaart (...)" 'Motie van de leden Van Raan en Sneller over bij alle beleidsvoorstellen toelichten hoe ze bijdragen aan de brede welvaart' (2022). [Kamerstukken 36100, nr. 12](#)

¹⁴ Alle Kamerleden hebben een uitnodiging gekregen om mee te doen aan dit onderzoek. De samenstelling van de uiteindelijke groep participanten is dus onderhevig geweest aan het effect van zelfselectie. Relatief veel participanten hadden een bijzondere affiniteit met financiën (commissie Financiën of Rijksuitgaven, rapporteurschap over financiële onderwerpen). Op één na behoorden alle participanten tot coalitiepartijen. Meer informatie is te vinden in bijlage 2.

2 Departementale toepassing van Beleidskeuzes uitgelegd

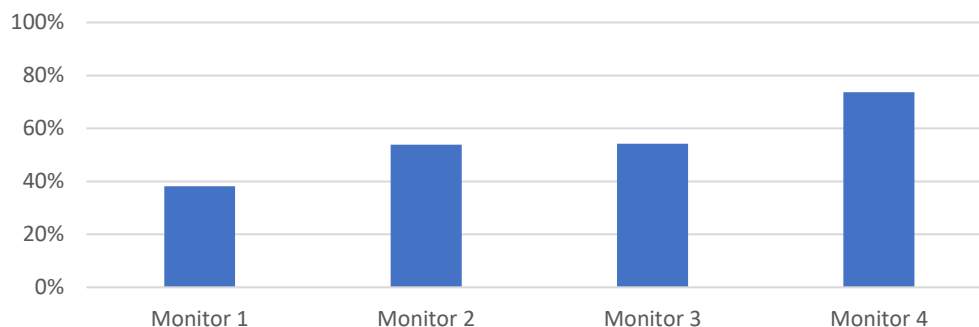
2.1 Naleving

De naleving van de werkwijze Beleidskeuzes uitgelegd laat een stijgende lijn zien sinds de invoering in november 2021. In figuur 2.1 is te zien welk percentage van de brieven of MvT's – die binnen de scope van de werkwijze vielen – het kader Beleidskeuzes uitgelegd bevatten, gepresenteerd per monitorsronde van 3/4 maanden. Vooral in de laatst onderzochte periode, september t/m december 2022, was de naleving een stuk hoger dan voorheen (74%). Daarbij moet nog wel een slag om de arm gehouden worden. Het gaat immers om één monitor, en hoewel bij veruit de meeste brieven een kader was bijgevoegd was deze niet altijd te vinden op de plaats zoals die in de werkwijze bedoeld is. Ook in de meest recente periode was het plaatsen van het kader in een separate bijlage – in feite dus de werkwijze van de eerdere pilot – de meest gekozen vorm. Soms zijn hier praktische redenen voor en gaat dit in samenspraak tussen Financiën en het vakdepartement. Desalniettemin zit hier nog veel ruimte voor verbetering. Daarnaast zijn er verschillen in de mate van naleving tussen departementen: bij sommige departementen ontbrak het kader gedurende deze periode niet of nauwelijks, andere departementen kunnen nog een been bijtrekken (zie figuur 2.2). De naleving ligt nu hoger dan tijdens de pilot met de CW 3.1 bijlage. Tijdens die pilot was de naleving ongeveer 40%.

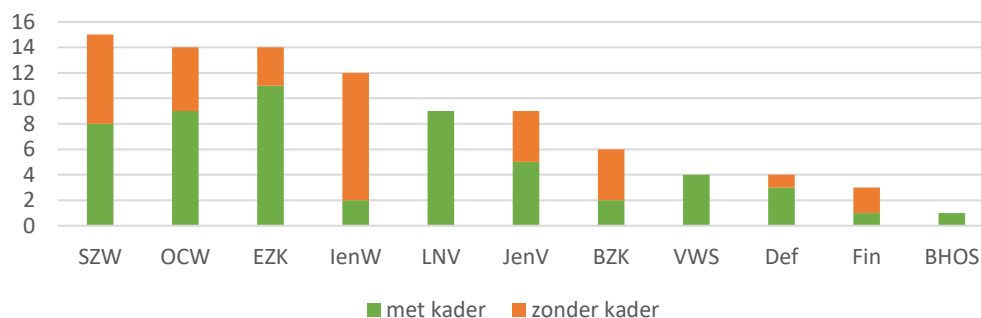
Toelichting: methode van de monitor

Om de naleving van de werkwijze Beleidskeuzes uitgelegd te monitoren heeft het Ministerie van Financiën samen met de vakdepartementen iedere 3-4 maanden een monitorproces in gang gezet. Hierbij werd middels een algoritme een grote populatie aan mogelijke relevante brieven verzameld en gecontroleerd op de aanwezigheid van het kader. Deze basispopulatie is vervolgens steeds met input van de financiële toezichthouders van Financiën en de directies FEZ van de verantwoordelijke vakdepartementen geredigeerd en aangevuld. Het verdient vermeld te worden dat er voor de naleving uit praktische overwegingen geteld is per brief, niet per voorstel. Zo kan het zijn dat er in sommige gevallen een grote hoeveelheid voorstellen gebundeld zijn in één brief. Dit was bijvoorbeeld het geval bij het Belastingplan 2023 (Financiën) waarbij 21 kaders Beleidskeuzes uitgelegd zijn gevoegd. Het oordeel over de naleving is uiteindelijk aan Financiën waarbij er discussie kan zijn over grensgevallen. Zie ook 2.2.3 hiervoor.

Figuur 2.1 Naleving van de werkwijze Beleidskeuzes uitgelegd (van november 2021 t/m december 2022), percentage van de voorstellen binnen de scope, per monitor.



Figuur 2.2 Naleving van de werkwijze Beleidskeuzes uitgelegd (van november 2021 t/m december 2022), absolute aantallen, per departement.



2.2 Toegevoegde waarde, invulling van het kader en toezicht

Aan beleidsmedewerkers en de toezichthouders vanuit de financiële functie (hierna tezamen: 'departementale respondenten') is gevraagd om in te gaan op de toegevoegde waarde van de werkwijze, het gemak van de invulling van het kader en over de kwaliteit van de naleving en het toezicht daarop. Daarnaast kwamen uit de gesprekken ook nog een aantal externe factoren naar voren.

Hoofdpijnen

- Departementale respondenten onderschrijven de toegevoegde waarde van de werkwijze, maar er is ook weerstand.
- Met name doelmatigheid en evaluatie kunnen een uitdaging zijn om in te vullen. Vaak ontbreekt in de politieke opdracht de rationale die nodig is om de beleidskeuze goed te onderbouwen.
- Er kan meer duidelijkheid gecreëerd worden over in welke brief en in welke fase van het beleidsproces het kader verstuurd moet worden.
- Een aantal factoren – lage routinematigheid, crisisbesluitvorming en een focus van beleidsmakers op politieke actualiteit – bemoeilijken zowel naleving als kwaliteit van invulling.

2.2.1 *Toegevoegde waarde van de werkwijze*

Departementale respondenten onderschrijven de basisgedachte achter Beleidskeuzes uitgelegd. Doeltreffendheid en doelmatigheid worden beschouwd als belangrijke thema's, en Beleidskeuzes uitgelegd biedt daarover transparantie. Ook is de beknoptheid van het format van toegevoegde waarde: het biedt de lezer een samenvatting op belangrijke elementen. Daarnaast vinden de koppen en hulpvragen uit het kader aanvullend nut bij het door vakdepartementen beargumenteren van bestedingsplannen richting Financiën.

Tegelijkertijd bestaat er bij de respondenten ook weerstand. De eerste reden hiervoor is dat beleidsmakers geregeld de noodzaak van het invullen van het kader niet zien. Beleidsmedewerkers ervaren weinig aandacht van de Kamer voor de in het kader geleverde informatie, en geven aan dat dit demotiverend werkt: het kader hierdoor gezien als slechts een 'moetje'. Als de Kamer meer aandacht zou hebben voor de geleverde toelichting zou dit helpen met het motiveren van beleidsmakers om deze te leveren. Op het gebruik door de Kamer wordt dieper ingegaan in hoofdstuk 3.

Een tweede reden voor weerstand is dat de werkwijze in de praktijk vaak moeilijk te verenigen is met de rest van het besluitvormingsproces. In de praktijk wordt vaak eerst op politiek niveau het geld gereserveerd en de hoofdlijnen bepaald, daarna een beleidsvoorstel uitgewerkt, en wordt als laatste Beleidskeuzes uitgelegd – soms pas vlak voordat de brief verzonden moet worden – onder de aandacht gebracht. Een beleidsmedewerker moet dan dikwijls een beleidskeuze verantwoorden met technische argumenten die in de daadwerkelijke besluitvorming niet of nauwelijks aan de orde zijn geweest. 'Fictie schrijven', noemt een respondent dat.

Een laatste reden voor weerstand is dat de werkwijze een gestandaardiseerd format oplegt aan de auteur van de brief, wat niet altijd gewaardeerd wordt. Zo vinden sommige beleidsmakers het 'lelijk' om een kader in de hoofdtekst in te moeten passen en schrijven ze de brief liever zoals zij het zelf het beste vinden.

2.2.2 *Invulling van het kader*

Gevraagd naar of het kader (of de koppen in de MvT) in het algemeen goed in te vullen zijn antwoorden veel respondenten bevestigend. Wanneer men echter ingaat op de specifieke elementen van Beleidskeuzes uitgelegd blijken daar toch wel substantiële uitdagingen tussen te zitten.

Met name doelmatigheid, maar ook doeltreffendheid, zijn lastig in te vullen. Dit kan komen doordat bij aanvang het doel van het beleid te vaag gesteld is, bijvoorbeeld omdat het niet gekwantificeerd is. Het is dan moeilijk te beargumenteren dat met de voorgestelde oplossing het doel bereikt wordt – en tegen de laagste kosten – omdat het niet vastgesteld is wat eigenlijk geldt als het bereiken van het doel. Naast andere factoren zoals dat het kader pas laat de beleidsvoorbereiding voorbij komt, kan risicomijdend gedrag hier een rol spelen. Het kan een politiek risico zijn om doelen expliciet te maken en te kwantificeren: 'noem geen getallen, want dan snijd je jezelf in de vingers'. Daarnaast richten doelen zich soms op *output* (bijv. meer zonnepanelen) in plaats van *outcome* (bijv. minder CO₂-uitstoot).

Ook de evaluatieparagraaf vormt vaak een uitdaging. Respondenten merken op dat evaluatie nog niet 'in het DNA zit' van beleidsmedewerkers. Daardoor stelt men bijvoorbeeld abusievelijk een voortgangsrapportage gelijk met een evaluatie. De moeilijkheden die beleidsmakers ervaren met het invullen van de evaluatieparagraaf vormt regelmatig ook een mismatch met de hoge verwachtingen van toezichthouders. Die vragen bijvoorbeeld om het toezeggen van een geïsoleerde effectmeting om doeltreffendheid te bewijzen, wat vaak zeer uitdagend of simpelweg onmogelijk is.

Met de departementale respondenten is ook besproken wat de toegevoegde waarde kan zijn van de integratie van het Brede Welvaartsbegrip in de invulling van het kader. De reacties hierop waren gemengd. Aan de ene kant vindt men Brede Welvaart een belangrijk begrip in het beleidsvoorbereidingsproces, en kan het de toelichting op gestelde doelen en doeltreffendheid verrijken. Sommige departementen geven ook al aan op meerdere fronten met Brede Welvaart te werken. Aan de andere kant is het begrip voor het ene beleidsterrein makkelijker toe te passen dan voor het andere. Daarnaast geldt in het algemeen dat het vrij nieuwe begrip op veel plekken binnen de overheid nog geen concrete invulling heeft gekregen. Dit geeft het risico dat de inclusie van brede welvaart de onderbouwing van de beleidskeuze eerder vager dan duidelijker maakt.

Tot slot bleek uit de gesprekken dat daar waar er goed voorwerk wordt gedaan het invullen van het kader gemakkelijker is. Eén van de geconstateerde problemen met de werkwijze is dat deze beleidsmakers vrij fundamentele vragen stelt over hun voorstel, maar pas aan het eind van de beleidsvoorbereiding. Er is

dan weinig tijd om zonder voorbereidend werk in te gaan op fundamentele vragen over doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie. Het is daarom belangrijk dat de onderbouwing op deze thema's vroeg in de beleidsvoorbereiding wordt geëxpliciteerd. Zo wordt het kader wat het bedoeld is te zijn: een makkelijke invuloefening aan het eind van een goed doorlopen beleidsvoorbereiding. Goede integratie van de CW3.1 elementen in het Beleidskompas¹⁵ – dat rijksbreed zal worden ingezet in de beleidsvoorbereiding – is hiervoor een kans.

2.2.3 *Naleving en toezicht*

Uit de gegevens van de monitor Beleidskeuzes uitgelegd (zie paragraaf 2.1) blijkt dat de naleving van de werkwijze verschilt. Respondenten noemen een aantal factoren die het lastig maken te bepalen wanneer de werkwijze wel, en wanneer niet toegepast hoeft te worden.

Ten eerste is er discussie over de grens van €20 miljoen, zowel vanuit de IRF als de vakdepartementen. Zo was het voor een respondent niet duidelijk of deze grens ging over kasmiddelen of over verplichtingen. Daarnaast wordt de grens ook arbitrair gevonden. Een voorstel net boven de 20 miljoen wordt wel onderwerp van discussie tussen bijvoorbeeld de IRF en het vakdepartement, en een voorstel net daaronder niet. Eenzelfde arbitrair verschil geldt voor een groep voorstellen die gepresenteerd worden als één pakket en een groep gerelateerde voorstellen die elk los gepresenteerd worden. Daarnaast kunnen ook voorstellen met een relatief kleine begrotingsimpact wel grote financieel-maatschappelijke gevolgen hebben.¹⁶ Duidelijkheid over het toepassingsbereik is belangrijk: het voorkomt dat het kader in het laatste stadium nog onverwacht wordt vereist, waardoor er minder tijd is voor een kwalitatief goede invulling. Bij JenV voorkomt men discussies en verwarring door bij ieder beleidsvoorstel – ongeacht de budgettaire omvang – te vragen om een ingevuld kader en deze in ieder geval in de beslisnota te plaatsen.

Naast de vraag *welke voorstellen* vragen om een kader, is het vaak ook lastig te bepalen *in welke fase* het kader ingevuld en meegestuurd moet worden. Departementen communiceren vaak, zeker bij grotere programma's, tijdens meerdere fasen van uitwerking over hun beleidsvoorstellen aan de Kamer. Daarbij ontstaat er ook een spanning tussen vroeg en volledig informeren. Het doet beleidsmedewerkers 'pijn' om vroeg (volgens de afgesproken werkwijze) een kader naar de Kamer te sturen waarin sommige elementen nog niet volledig zijn uitgewerkt. Tegelijkertijd zien de departementale respondenten dit ook als nuttig, ook voor de beleidsmedewerker zelf: door vroeg het kader in te vullen krijgt deze zicht op nog uit te werken vaagheden en gaten in het eigen voorstel. Op verzoek van de departementale respondenten hebben we in deze evaluatie de vraag expliciet voorgelegd aan Kamerleden of zij liever vroeg een onvolledig kader, of liever in een later stadium een goed uitgewerkt kader ontvangen (zie hoofdstuk 3).

De toezichthouders vervullen een belangrijke rol in het verhelderen van de toepassingsscope: of en zo ja, wanneer. Tegelijkertijd wordt er ook opgemerkt dat er vanuit de twee lagen van toezicht – de directies FEZ en het Ministerie van Financiën – soms ook tegenstrijdige adviezen worden gegeven over de toepassing van de werkwijze en de invulling van het kader. De toezichthouders zijn niet altijd consistent in wanneer het kader moet worden bijgevoegd: ook voor hen is het toepassingsbereik nog niet altijd duidelijk. Ook zijn er maar in enkele gevallen expliciete afspraken gemaakt tussen Financiën en het vakdepartement om het

¹⁵ 'Het kompas voor kwaliteit in de beleidsvoorbereiding: IAK wordt Beleidskompas' (2022) [Kamerstukken 36200-VI, nr. 10](#)

¹⁶ Het is hierbij belangrijk om in herinnering te roepen dat de werkwijze Beleidskeuzes uitgelegd weliswaar voor wat betreft de scope een ondergrens trekt van € 20 miljoen, maar dat artikel 3.1 van de CW van toepassing is op alle 'voorstellen, voornemens en toezeggingen' van de regering.

toepassingsbereik binnen de departementale context te verduidelijken. Inconsistentie in het toezicht leidt tot frustratie, omdat beleidsmakers het kader vaak zien als een vereiste die door de toezichthouders zelf wordt opgelegd.

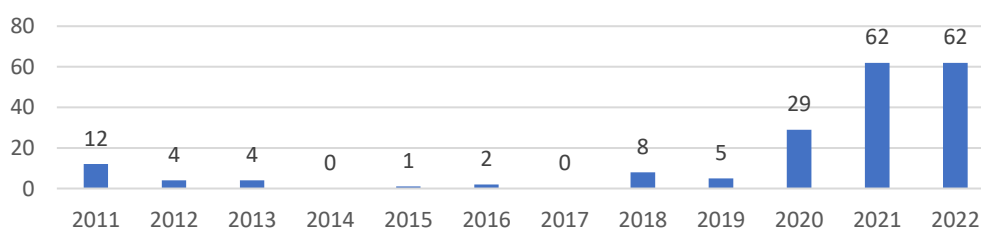
Buiten de directies FEZ en Financiën helpen ook andere instituties om de naleving van de werkwijze te bevorderen. Voorbeelden daarvan zijn de Monitorcommissie (EZK/ LNV) en de Beleidskaart (Defensie). Bijkomend voordeel van deze instituties is dat zij het kader vroeg in het proces onder de aandacht brengen, wat niet alleen de naleving maar ook de invulling van het kader bevordert. Tot slot wijst bij enkele departementen de applicatie waarmee lege Kamerbrieven gegenereerd worden de beleidsmedewerker al automatisch op de werkwijze Beleidskeuzes uitgelegd.

2.2.4 Externe factoren

Daarnaast zijn er een aantal externe factoren die de aandacht voor en uitvoering van de goede en transparante onderbouwing van beleidskeuzes (positief of negatief) beïnvloeden. We noemen er hier een paar die naar voren kwamen uit de gesprekken met respondenten.

Ten eerste is er de politieke actualiteit. De periode waarop deze evaluatie betrekking heeft kenmerkt zich door grote economische en maatschappelijke volatiliteit en crisispolitiek. De crisispolitiek is in 2020 ontstaan rond de COVID-19 pandemie en heeft zich sindsdien voortgezet op andere beleidsterreinen. Financiële besluitvorming vond de laatste jaren vaker plaats buiten de daarvoor bestemde vaste momenten, en vaker onder grote spoed. Figuur 2.3 laat de ontwikkeling zien in het aantal keren dat de begroting buiten de vaste besluitvormingsmomenten gewijzigd is (incidentele suppletoire begrotingen). Waar dit in voorgaande jaren een hoge uitzondering was, is de Rijksbegroting sinds 2020 tientallen keren per jaar *ad hoc* gewijzigd. Besluiten onder spoed laten minder tijd voor het maken van goed onderbouwd beleid en heldere communicatie naar de Kamer.

Figuur 2.3. Aantal incidentele suppletoire begrotingen per jaargang, sinds 2011.



Echter, ook buiten crisistijd kan politieke actualiteit in de weg zitten van deugdelijke beleidsvoorbereiding. Beleidsmedewerkers die te maken hebben met politiek gevoelige dossiers zijn veel tijd kwijt met het beantwoorden van de stroom aan vragen en moties vanuit de Kamer, en hebben daardoor minder tijd en aandacht voor goede beleidsvoorbereiding.

Daarnaast is er de beperkte bekendheid van de werkwijze Beleidskeuzes uitgelegd bij beleidsmedewerkers. Per jaar worden slechts enkele tientallen beleidsvoorstellen met substantiële financiële gevolgen naar de Kamer gestuurd, en er zijn in Den Haag vele tientallen beleidsdirecties. Daardoor slijt kennis over de werkwijze moeilijk in. De werkwijze is geen routine voor de gemiddelde beleidsdirectie, en zeker niet voor de individuele medewerker. Een beleidsmedewerker die een kamerbrief gaat schrijven die binnen de scope van de werkwijze valt moet daar eigenlijk altijd van buiten op gewezen worden en moet geholpen worden om het kader in te vullen. Dit vraagt veel inzet en scherpte van de toezichthouders.

3 Benutting van Beleidskeuzes uitgelegd in de Tweede Kamer

Het tweede doel van de werkwijze Beleidskeuzes uitgelegd is het beter faciliteren van de controlerende taak en budgetrecht van de Kamer. Daarom is in het kader van deze evaluatie onderzocht of en hoe Kamerleden en hun (ambtelijke) ondersteuning het kader Beleidskeuzes uitgelegd vinden, nuttig achten en daadwerkelijk gebruiken. Paragraaf 3.1 gaat in op de uitkomsten van de kwantitatieve documentstudie door KWINK groep naar het gebruik van het kader. Paragraaf 3.2 presenteert de bevindingen uit gesprekken met 12 Kamerleden en 7 fractieondersteuners.

3.1 Kwantitatieve analyse: benutting van de werkwijze

Hoofdlijnen

- Van 20 onderzochte casussen is er in 6 casussen (33%) gebruik gemaakt van het kader Beleidskeuzes uitgelegd. In totaal werd 19 keer direct verwezen naar het kader 12 keer door Kamerleden en 7 keer door bewindspersonen.
- Van de verschillende thema's van Beleidskeuzes uitgelegd gaat het binnen het politieke debat vaker over doeltreffendheid en evaluatie, minder vaak over doelmatigheid en financiële gevolgen voor het Rijk.

3.1.1 *Aanpak*

In opdracht van het Ministerie van Financiën heeft onderzoeks- en adviesbureau KWINK groep een kwantitatieve studie gedaan naar het gebruik van de geleverde informatie in het kader Beleidskeuzes uitgelegd door de Kamer. Dit is gedaan op basis van de documentarchieven van Officiële Bekendmakingen¹⁷ en het Open Data Portaal van de Tweede Kamer.¹⁸ Middels het Open Data Portaal zijn de brieven uit de eerste, tweede en derde monitor Beleidskeuzes uitgelegd gekoppeld aan relevante lijsten van Kamervragen en de verslagen van debatten. KWINK groep heeft op de resulterende dataset een aantal automatische tekstanalyses uitgevoerd. Het eindresultaat van deze analyse – het rapport van KWINK groep – is te vinden in bijlage 4. De bevindingen uit het rapport zijn in dit hoofdstuk samengevat door de onderzoekers van Financiën en zijn voor vaststelling van het rapport door KWINK groep gevalideerd als een accurate weergave van hun bevindingen.

Bij deze aanpak moet ook benadrukt worden dat de toelichting in het kader Beleidskeuzes uitgelegd uiteraard ook gebruikt kan worden op een manier die niet in Kamerstukken te herleiden is. Een Kamerlid kan de toelichting bijvoorbeeld tot zich nemen, en besluiten dat er geen aanleiding is om hierover met de bewindspersoon in debat te gaan. Reflecties van Kamerleden zelf op het gebruik van het kader zijn te vinden in paragraaf 3.2.

3.1.2 *Direct gebruik van het kader Beleidskeuzes uitgelegd*

Van de 69 brieven uit de monitor Beleidskeuzes uitgelegd (t/m augustus 2022) hadden er 29 daadwerkelijk het volgens de werkwijze gevraagde kader (zie ook 2.1,

¹⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/>

¹⁸ <https://opendata.tweedekamer.nl/>

'Naleving').¹⁹ Op de peildatum van 2 december 2022 waren er hiervan 20 besproken in de Tweede Kamer. Via een plagiaattoets en een screening op termen als 'CW3.1' en 'wetenschapstoets' is gezocht naar directe verwijzingen naar deze 20 kaders in schriftelijke Kamervragen en verslagen van commissievergaderingen, plenaire vergaderingen en wetgevingsoverleggen. Alle automatisch gevonden verwijzingen zijn door de onderzoekers nog eens handmatig doorlopen en getoetst. Van de 20 op deze manier onderzochte casussen zijn er naar 6 casussen (33%) een totaal van 19 keer direct verwezen. Het zijn niet alleen Kamerleden die het kader gebruiken: van 19 verwijzingen gaat het in 7 gevallen om gebruik door bewindspersonen. In 13 gevallen gaat het om overlap tussen de tekst uit het kader en het verslag van een debat of schriftelijk overleg, 6 keer om een expliciete verwijzing naar een wetenschapstoets (zie bijlage 4 voor de volledige lijst).

Van de 19 verwijzingen komen er 10 uit één casus, namelijk de Defensienota (kst-36124-1). Veel van deze zijn expliciete verwijzingen naar de wetenschapstoets die op basis van het kader is uitgevoerd.²⁰ Bij twee casussen overlapt het gedeelte waarnaar verwezen wordt met de inhoud van de brief. Het zou in deze gevallen dus in potentie gebruik kunnen betreffen van de brief in het algemeen, niet specifiek van het kader.

Het beeld dat uit deze analyse naar voren komt is vergelijkbaar met het beeld uit de evaluatie van de pilot met de CW3.1 bijlage. Toen zijn in totaal 18 verwijzingen gemaakt, verdeeld over 9 casussen. Dit betrof 26% van de casussen die in de Tweede Kamer besproken zijn (34 in totaal).

Voorbeeld: CO2-meters op scholen

Uit het kader Beleidskeuzes uitgelegd (kst-31293-609):

Vanwege de verantwoordelijkheid van schoolbesturen voor een gezonde werkomgeving inclusief binnenklimaat, worden de abonnementskosten voor een monitoringssysteem voor de CO2-meters niet vergoed vanuit het Rijk.

Uit het verslag van Kamervragen:

De leden lezen dat de abonnementskosten voor een monitoringssysteem voor de CO2-meters niet vergoed worden vanuit het Rijk vanwege de verantwoordelijkheid van schoolbesturen voor een gezonde werkomgeving inclusief binnenklimaat. Wat als schoolbesturen deze abonnementskosten niet betalen, is een CO2-meter dan nog bruikbaar? Ook vragen zij waarom het kabinet ervoor kiest om wel de meter te vergoeden maar niet de abonnementskosten.

Bron: Deelonderzoek evaluatie Beleidskeuzes uitgelegd, externe bijlage 'Overzicht van relevante verwijzingen'. KWINK groep.

¹⁹ Brieven van VWS met betrekking tot COVID-19 zijn conform destijds geldende afspraken buiten beschouwing gelaten.

²⁰ Zie hier de betreffende wetenschapstoets: [Wetenschapstoets conform artikel 3.1 Comptabiliteitswet 2016: Defensienota 2022 \(2022D33956\)](#). De uitkomsten van deze toets zijn voorafgaand aan het commissiedebat ook in het nieuws geweest, wat kan hebben bijgedragen aan de verkregen aandacht: ['Wetenschappers zeer kritisch over de Defensienota', Volkskrant \(2022\)](#).

3.1.3 Gebruik van de sleutelbegrippen van Beleidskeuzes uitgelegd

Naast directe verwijzingen hebben de onderzoekers ook nog gekeken naar de mate waarin Kamerleden en kabinetsleden in vragen en opmerkingen refereren aan aspecten die centraal staan in artikel 3.1 en het kader Beleidskeuzes uitgelegd. De 'kopjes' van het kader (zoals doeltreffendheid, doelmatigheid en nagestreefde doelen) en voor de hand liggende synoniemen, kunnen als indicatief worden beschouwd voor deze centrale aspecten (zie bijlage x). Via een geautomatiseerde *key word* analyse zijn alle vergaderdocumenten gescreend op het gebruik van deze 'sleutelbegrippen'. De uitkomsten van deze screening zijn handmatig geanalyseerd en gecodeerd op relevantie (heeft de vraag/opmerking betrekking op de onderbouwing van onderhevig voorstel?) en op categorie. In de screening zijn alle casussen meegenomen waaraan een vergaderdocument is gekoppeld (44 van de 69), zowel de brieven met kader (20) als de brieven zonder kader (24).

Van de 100 gevonden relevante verwijzingen hebben de meeste betrekking op evaluatie (48) en doeltreffendheid (34), zie ook tabel 3.1 hieronder. Verwijzingen naar doelmatigheid zijn veel minder voorkomend (12). Nagenoeg geen van de verwijzingen naar de sleutelbegrippen heeft betrekking op de financiële gevolgen voor het Rijk en voor maatschappelijke sectoren (categorieën 3 en 4). In de analyse bleek dat verwijzingen naar de desbetreffende begrippen ('financiële gevolgen' en 'financiële consequenties') wel enkele keren voorkwamen, maar met name betrekking hadden op de financiële gevolgen voor burgers of de maatschappij in brede zin. Daarbij moet erop gelet worden dat de sleutelbegrippen van deze twee categorieën specifiek zijn dan bij de andere categorieën. Met de keuze voor enkel deze twee expliciete referenties naar sleutelbegrippen, worden mogelijk andere relevante verwijzingen in deze categorie niet opgevangen in de analyse.

Tabel 3.1. Verwijzingen naar de BU-sleutelbegrippen, per categorie.

Verwijzingen naar BU-sleutelbegrippen		Alle casussen		
		%	Vragen/ opm.	Cases
1. Doeltreffendheid	1.1. Vragen/opmerkingen waarin aandacht is voor de doeltreffendheid van de maatregel/het voorstel	24%	24	12
	1.2. Vragen/opmerking waarin aandacht is voor de mate waarin de instrumenten bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen	10%	10	8
2. Doelmatigheid	2.1. Vragen/opmerkingen waarin aandacht is voor de doelmatigheid van de maatregel/het voorstel	8%	8	5
	2.2. Vragen/opmerkingen over in hoeverre met de gekozen instrumenten een optimale verhouding gerealiseerd wordt tussen de in te zetten (financiële) middelen en de te realiseren prestaties	4%	4	4
3. Financiële gevolgen voor het Rijk	Vragen/opmerkingen naar de financiële gevolgen van de maatregel/het voorstel	1%	1	1
4. Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren	Vragen/opmerkingen naar de financiële gevolgen van de maatregel/het voorstel voor maatschappelijke	0%	0	0

	sectoren (en dus niet voor individuele personen)			
5. Evaluatie	5.1. Verwijzingen naar eerder uitgevoerde evaluaties/monitoring	18%	18	10
	5.2. Vragen/opmerkingen over inhoud, organisatie en termijn van evaluatie/monitoring van onderhavig voorstel	29%	30	16
6. BU-kader, CW3.1 of gerelateerd	Expliciete verwijzing naar het BU-kader, artikel CW3.1 of daaraan gerelateerde zaken	0%	0	0
7. Niet eenduidig	Vragen/opmerkingen gerelateerd aan de onderbouwing van beleid, maar die niet eenduidig konden worden toegewezen aan een van de specifieke categorieën	7%	7	6
Totaal		100%	100	24

De gevonden verwijzingen zijn gelijk verdeeld over de groep van casussen met een kader en de groep van casussen zonder kader (50/50). Gelet op de kleinere omvang van de eerste groep betekent dit dus dat er bij casussen met een kader relatief vaker is verwezen naar een van de sleutelbegrippen. De twee groepen zijn echter niet direct met elkaar te vergelijken. Het onderzoek betreft geen gecontroleerd experiment, en versturende variabelen kunnen van invloed zijn. Een krappere tijdsbestek zou bijvoorbeeld zowel bij de beleidsvoorbereiding en communicatie als bij de bespreking in de Kamer kunnen leiden tot minder aandacht voor de expliciete onderbouwing van de beleidskwaliteit.

3.2 In gesprek met de Kamer: bekendheid, meerwaarde en benutting van de werkwijze

Hoofdpijnen:

- De werkwijze Beleidskeuzes uitgelegd past bij de behoefte van de Kamer naar bondige, kwalitatief hoogwaardige informatie.
- Kamerleden zien bewindspersonen hun gemaakte beleidskeuzes graag beter toelichten, en worden graag in dit proces betrokken.
- Met de werkwijze specifiek hebben Kamerleden er nog weinig concrete ervaringen.
- Aan de ene kant is dit te verklaren door het feit dat de werkwijze vrij nieuw is en dat de frequentie van brieven met een kader laag is – zeker wanneer uitgesplitst naar portefeuille.
- Tegelijkertijd is het ook zo dat zeker de drukkere Kamerleden strategisch lezen: scannen naar politieke speerpunten is in de praktijk makkelijker en belangrijker dan tegenlezen op de kwaliteit van het beleid.

3.2.1 Bekendheid met de werkwijze

Wanneer we Kamerleden vragen naar hun bekendheid met de werkwijze Beleidskeuzes uitgelegd is hun antwoord vaak tweeledig. De meeste Kamerleden zijn 'in abstracto' bekend met de werkwijze. Men refereert enkele keren aan de brief van

de Minister van Financiën van november 2021,²¹ eerder genoemd in de introductie. Daarnaast gaven Kamerleden van D66, die in de gesprekken oververtegenwoordigd waren, aan dat één van de voormalige rapporteurs van de operatie Inzicht in Kwaliteit in elk geval binnen hun eigen fractie hier aandacht voor heeft gevraagd. Concrete cases (brieven met kader die men heeft gezien of gebruikt) worden echter weinig aangehaald, deze zijn op één hand te tellen. Ondersteuners lijken de kaders vaker op te merken dan Kamerleden zelf, aangezien zij vaak breder kunnen lezen binnen de grote stroom aan documenten die leden toegestuurd krijgen.

3.2.2 *Meerwaarde van de werkwijze*

Ondanks de (nog) beperkte ervaringen met de nieuwe werkwijze Beleidskeuzes uitgelegd wordt de meerwaarde ervan door Kamerleden breed onderschreven – in ieder geval in theorie. Kamerleden en hun ondersteuners uiten zich in de interviews vaak kritisch op de huidige staat van communicatie naar de Kamer. Er is vaak te veel kwantiteit, te weinig kwaliteit. Dit geldt zowel op het niveau van de individuele brief als op het niveau van de stroom aan brieven. Veel Kamerbrieven zijn lang van stof, maar missen vaak een heldere onderbouwing van de gemaakte beleidskeuzes. Daarnaast wordt er een veelheid aan stukken verzonden, maar missen verschillende Kamerleden heldere overzichten: welk beleid is al lopend en welk beleid nieuw, en welke potjes en programma's bestaan er nu over verschillende departementen heen op dit thema? Beleidskeuzes uitgelegd speelt in ieder geval in op het niveau van de individuele brief in op de gearticuleerde behoefte: het draagt bij aan transparantie over de (financiële) kernpunten van het voorgelegde beleid in de soms lange brieven, mits consistent toegepast. Het kader “geeft in essentie antwoord op de belangrijke vraag waar het geld naartoe gaat”.

In de enkele concrete ervaringen die door leden en ondersteuners gedeeld zijn kwam die vergrootte vindbaarheid van de onderbouwing van beleidskeuzes positief naar voren:

“De onderbouwing raakt soms verstopt in de tekst van de brief, maar je weet dan: in het kader moet het staan. Dus als het daar ook niet helder staat, dan is er een probleem” – een ondersteuner.

3.2.3 *Benutting van de werkwijze*

Hoewel Kamerleden de werkwijze dus breed verwelkomen, hebben ze er in de praktijk nog beperkte ervaringen mee gehad. Hoewel de rijksbrede pilot al in 2020 startte, moet benadrukt worden dat deze werkwijze nieuw is (sinds november 2021) en dat de frequentie van brieven met een kader beperkt is tot enkele tientallen per jaar rijksbreed (zie ook hoofdstuk 2.1, 'Naleving'). Vaak zijn dat er binnen de portefeuille(s) van een individueel kamerlid slechts enkele, soms zelfs geen één, binnen de omvangrijke stroom van kabinet naar Kamer. Respondenten noemden echter ook een aantal factoren waardoor Kamerleden de kaders met onderbouwing minder snel vinden en/of benutten.

Ten eerste is er de vindbaarheid van de kaders en de zoekgewoonten van Kamerleden en ondersteuners. De werkwijze wordt nu nog niet consistent toegepast, zo merken ook enkele respondenten op. Zo staat het kader soms in de hoofdtekst (conform de nieuwe werkwijze), soms in een separate bijlage (conform de werkwijze van de pilot 'bijlage CW3.1' van voorheen). Daarnaast hebben Kamerleden en ondersteuners ook hun eigen handigheden in het vinden van de belangrijkste informatie, waar Beleidskeuzes uitgelegd nog geen deel van uitmaakt.

²¹ [Kamerstukken 31 865, nr. 198](#)

Een ondersteuner vertelde bijvoorbeeld dat zij vaak in beslisnota's kijkt om zo snel te zien wat de kernpunten van de brief zijn. Het kader Beleidskeuzes uitgelegd kan ook dienen als kernachtige samenvatting, maar hiermee was zij nog niet bekend en met de beslisnota wel. Zo gold het ook voor sommige andere respondenten die nog minder bekend waren met de werkwijze: ze zoeken er nog niet naar, maar zagen het interview wel als prikkel om dit in toekomstige stukken wel te doen. Het vinden en benutten van het kader is dus ook een kwestie van veranderingen in lees- en zoekgewoonten.

Echter, Kamerleden zijn in de verdeling van hun schaarse lees- en spreektijd ook niet primair gericht op doeltreffendheid en doelmatigheid. Meerdere Kamerleden en ondersteuners geven bijvoorbeeld aan dat men brieven vooral scant op de aanwezigheid van de eigen politieke speerpunten. Alle toegestuurde stukken integraal en aandachtig kunnen lezen is toch vaak een privilege voor leden van grotere fracties, die meer behapbare portefeuilles hebben. Ook in het debat heeft beleidskwaliteit volgens respondenten niet de prioriteit: ideologie en belangen vormen de eerste overweging, doelmatigheid en doeltreffendheid de tweede. Bovendien leidt de actualiteit het debat vaak weg van de zaken die eigenlijk op de agenda staan.

"Voor het proces van begroten en verantwoord worden heerst in de Kamer toch een mate van desinteresse. Het zijn de politieke actualiteiten die de aandacht opeisen." – een Kamerlid

3.2.4 *Blik op de toekomst: Beleidskeuzes uitgelegd en de Kamer*

De Kamerleden die wij gesproken hebben bieden ook een aantal aanbevelingen en wensen voor de toekomst van de werkwijze.

Ten eerste is er het geheel aan informatievoorziening. Het kader Beleidskeuzes uitgelegd is daarin een nieuw component. Maar Kamerleden geven aan ook behoefte te hebben beter wegwijs gemaakt te worden in de stroom van informatie die hun kant op komt. Men wil meer inzicht in de relatie tussen verschillende programma's en de brieven daarover. Een suggestie is bijvoorbeeld om bij een nieuw beleidstraject meteen een stappenplan in de eerste brief op te nemen: dit zijn de stappen in het traject, en op deze momenten gaan we u als Kamer meenemen en stellen we de volgende informatie beschikbaar. Een andere, simpele suggestie: verwijst minder naar andere brieven, maar vat de tekst waar je naar verwijst bondig samen. Deze wensen over het stelsel aan Kamerbrieven vallen grotendeels buiten de scope van de werkwijze Beleidskeuzes uitgelegd, maar aangezien deze meermaals terugkwamen in de gesprekken nemen we ze wel hier op.

Over de werkwijze zelf wordt door een aantal respondenten aangeraden deze consistent toe te blijven passen: 'niet te veel aanpassen, gewoon doen'. Een andere suggestie is om de frequentie te verhogen door in plaats van een ondergrens van 20 miljoen het principe *comply or explain* aan te houden. Ook verregaander ideeën werden geopperd: het Ministerie van Financiën zou een verregaander rol moeten krijgen in het toezien op de onderbouwing van beleid. De volgorde van het proces moet worden omgekeerd, zoals dat nu gebeurt binnen het intern-ambtelijke proces rondom gelden uit de Aanvullende Post: eerst de onderbouwing van beleid op orde, daarna de middelen vrijgeven. Over zichzelf zeggen meerdere respondenten door het gesprek meer geïnteresseerd te zijn geraakt in Beleidskeuzes uitgelegd, en hier meer naar uit te zullen gaan kijken. Een tip over het beter onder de aandacht brengen van de werkwijze is om de periode rondom Verantwoordingsdag te gebruiken: in deze periode is er bij de Kamer extra aandacht voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid.

Verder reflecteren Kamerleden ook nog op de vraag gesteld door één van de respondenten vanuit de departementen: kan men wat betreft het kader Beleidskeuzes uitgelegd de Kamer beter zo vroeg mogelijk informeren, of pas wanneer het beleid verder uitgekristalliseerd is? Leden geven breed aan de voorkeur te hebben om al vroeg in het proces een onderbouwing mee te sturen. Ze willen graag meegenomen worden in de keuzes die een bewindspersoon maakt, en daarover dus ook al op tijd in constructief debat gaan. Dit vraagt, zo benadrukken de Kamerleden, wel dat de Kamer er 'netjes mee om gaat'. Het moet niet zo zijn dat de extra geboden transparantie – en daarmee extra kwetsbaarheid – vooral opportunistisch gebruikt wordt. Een geïnterviewd kamerlid maakt bijvoorbeeld een vergelijking met de beslisnota, die sinds kort bij Kamerbrieven openbaar gemaakt wordt:

"Wat mij bijvoorbeeld enorm gestoord heeft is de politieke commotie rondom de beslisnota van Financiën over steun aan het MKB. Voor de volledigheid en transparantie worden meerdere zienswijzen publiek gemaakt, maar vervolgens als politieke schietschijven gebruikt" - een Kamerlid

Tot slot hebben we Kamerleden ook nog gevraagd naar de mogelijke rol van Brede Welvaart in de werkwijze. De reacties daarop zijn gemengd. Aan de ene kant vind men het belangrijk om breed vooruit te denken over de effecten van voorgenomen beleid. Tegelijkertijd zien Kamerleden ook moeilijkheden. De toepassing van Brede Welvaart kan voor departementen complex zijn, en de toepassing is bij sommige beleidsterreinen makkelijker voor te stellen dan bij andere. Het toepassen van Brede Welvaart binnen de werkwijze moet voor departementen wel te doen zijn en meer duidelijkheid bieden, het moet niet vooral meer papierwerk opleveren. Daarnaast moet het genoemd worden dat leden van middenpartijen over gerepresenteerd waren in dit onderzoek. Meerdere van hen gaven zelf aan dat hoewel zij het zelf zeer positief staan tegenover het idee van Brede Welvaart, het institutionaliseren ervan wel de politieke ruimte vernauwt. Partijen die zich meer aan de randen van het politieke spectrum begeven zullen hier naar verwachting beduidend minder enthousiast over zijn.

4 Conclusies

Beleidskeuzes uitgelegd is anderhalf jaar geleden ingezet om concrete invulling te geven aan de wettelijke vereisten gesteld door de Kamer in Comptabiliteitswet artikel 3.1. De werkwijze biedt een format voor een transparante verantwoording van gemaakte beleidskeuzes, en komt tegemoet aan de behoefte van de Kamer naar beknopte en heldere informatievoorziening. Onder de werkwijze worden er steeds meer brieven verstuurd die deze verantwoording bevatten, én die tegemoet komen aan de motie van Weyenberg-Dijkgraaf middels een evaluatieparagraaf. Tegelijkertijd opereert de werkwijze in een complex speelveld. De werkwijze probeert aspecten te benadrukken – doeltreffendheid, doelmatigheid, evaluatie – die zowel in de ambtelijke voorbereiding als in de politieke afhandeling van beleidsvoorstellen regelmatig niet in het midden van de aandacht staan. Het bieden van heldere onderbouwingen van beleidskeuzes en het daarmee effectief faciliteren van de Tweede Kamer wordt door die context geregeld bemoeilijkt. Vanuit de bevindingen van de evaluatie worden hieronder de belangrijkste knelpunten uiteengezet – soms binnen de werkwijze zelf, soms vanuit de context daarbuiten. Daarnaast wordt de integratie van het Brede Welvaartsbegrip besproken. In de gele kaders worden eerste aanzetten gedaan voor mogelijke oplossings- en verbeteringsrichtingen. Deze zijn niet uitputtend maar geven wellicht inspiratie en richting voor verdere verbetering van de werkwijze.

De Kamer ontvangt nog onvoldoende de door de werkwijze gevraagde toelichtingen. In het eerste jaar van de werkwijze werd maar bij ongeveer de helft van de brieven binnen de scope een kader toegevoegd. De naleving van de werkwijze vertoont tekenen van verbetering, maar deze verbetering moet doorgezet en geborgd worden. *Om dit te bewerkstelligen kunnen Financiën en de vakdepartementen het toezicht verscherpen en beter met elkaar afstemmen.*

Daarnaast wordt het kader nog vaak in een bijlage geplaatst. Daarmee wordt eigenlijk de werkwijze gehanteerd uit de pilot 'CW3.1 bijlage' van 2020/21. Eén van de conclusies van de evaluatie van deze pilot was dat het format van de bijlage de vindbaarheid van de geleverde informatie niet ten goede komt. Daarom is bij de nieuwe werkwijze gekozen voor een kader in de hoofdtekst van de brief. *Om de vindbaarheid te vergroten moet de werkwijze niet alleen vaker maar ook vollediger worden nageleefd, met een kader in de hoofdtekst.*

Verscherpen en afstemmen toezicht

Toezichthouders van Financiën en de vakdepartementen zitten soms niet op één lijn over welke brieven een kader behoeven. Daarnaast kan het lastig zijn om te bepalen in welke fase van een beleidstraject het kader moet worden opgenomen. Rijksbreed zou de scope van de werkwijze eenduidiger gemaakt kunnen worden door de opgebouwde ervaring met grensgevallen te gebruiken. Deze verhelderde scope kan vervolgens door Financiën en de individuele vakdepartementen vertaald worden naar de context van ieder departement middels goed vastgelegde en geborgde onderlinge afspraken.

Verder geven ambtenaren van verschillende ministeries aan dat bepaalde elementen van de gevraagde toelichting regelmatig complex zijn om in te vullen. Een reden hiervoor is dat een heldere doelstelling en een uitwerking van doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie geregeld geen expliciet onderdeel uitmaken van het

beleidsvoorbereidingsproces of de opdracht vanuit de politiek. Dat een toelichting op deze thema's wordt verwacht komt nu vaak pas onder de aandacht vlak voor het communiceren van het beleidsvoorstel naar de Kamer. Onder hoge tijdsdruk vraagt de werkwijze dan van de beleidsmaker geen simpele invulling, zoals de bedoeling is, maar een post-hoc rationalisatie van de reeds gemaakte beleidskeuze. *Om het invullen van het kader te vergemakkelijken en de inhoudelijke kwaliteit te verbeteren zullen elementen als doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie eerder in het beleidsproces benadrukt moeten worden. De recente lancering van het Beleidskompas, waarin deze elementen geïntegreerd zijn, zou daarbij een kans kunnen zijn.*

Beleidskompas en versterking beleidsvoorbereiding

Het Beleidskompas moet beleidsmakers gaan helpen met het maken van beter beleid. Op de werkwijze Beleidskeuzes uitgelegd wordt reeds gewezen in het Beleidskompas. Op dit moment wordt het Beleidskompas per departement geïntegreerd in de werkpraktijk. Het is van belang dat ook in die werkpraktijk het Beleidskompas en de werkwijze Beleidskeuzes uitgelegd aan elkaar verbonden zijn.

Voor een goede beleidsvoorbereiding is ook een cultuuromslag nodig: meer ruimte en aandacht creëren voor het goed en gestructureerd opstellen van effectief beleid. De (financiële) toezichthouders zouden met de eigenaren van het Beleidskompas kunnen onderzoeken hoe deze cultuuromslag te bevorderen.

Daar waar er departementaal al goede eigen structuren en instrumenten zijn voor de beleidsvoorbereiding gaat de invulling van de werkwijze Beleidskeuzes makkelijker. Departementen kunnen voor de versterking van de beleidsvoorbereiding (en specifiek de integratie van de CW3.1 elementen daarin) dus ook leren van elkaar.

Haastige en irreguliere besluitvorming zorgt voor druk op het voorbereiden en verantwoorden en controleren van beleid. In de afgelopen jaren zijn vaak onder spoed financiële beslissingen gemaakt buiten de vaste besluitvormingsmomenten. Dit geeft ambtenaren minder tijd om beleid goed voor te bereiden en beleidskeuzes goed te verantwoorden, en Kamerleden minder tijd om het voorgestelde beleid te doorgronden en te controleren. De aanwezigheid van crisispolitiek valt niet binnen de invloedssfeer van de werkwijze, maar heeft er wel impact op. *Voor het maken van goed onderbouwde, transparante beleidskeuzes is het een voorwaarde dat na jaren van haastige besluitvorming en een irregulier begrotingsproces hier weer meer rust in komt en tijd voor wordt uitgetrokken.*

Terugkeer naar een regulier begrotingsproces

Op dit moment loopt er ook een bredere evaluatie naar de Comptabiliteitswet 2016 (CW), waarna in oktober een hoofdlijnenbrief de start inluidt voor een wetstraject rond de CW. De Minister van Financiën zou in de hoofdlijnenbrief concrete stappen kunnen voorstellen om waar mogelijk rust terug te brengen in het begrotingsproces, óók met het oog op voldoende tijd voor een goede onderbouwing van beleid conform Beleidskeuzes uitgelegd.

Zowel de Tweede Kamerleden als de ambtenaren die geïnterviewd zijn zien Brede Welvaart als een waardevol begrip, maar geven aan dat het complex kan zijn om hier altijd verantwoording over te geven. Het begrip is op het ene terrein makkelijker toepasbaar dan op andere beleidsterreinen, en bovendien rijksbreed nog

niet volledig geoperationaliseerd. Het huidige kader Beleidskeuzes uitgelegd biedt al ruimte voor de toepassing van Brede Welvaartsbegrip bij het onderbouwen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsvoorstellen. *Departementen kunnen gestimuleerd worden om die ruimte meer te gebruiken, bijvoorbeeld door hierover meer guidance te geven.*

Brede welvaart in Beleidskeuzes uitgelegd

Ter ondersteuning van de werkwijze is er de Handreiking Beleidskeuzes uitgelegd.²² Het Brede Welvaartsbegrip is hierin nog niet expliciet verwerkt. Om inspiratie te bieden voor de integratie van Brede Welvaart in het invullen van het kader Beleidskeuzes uitgelegd zou de handreiking verrijkt kunnen worden met praktische vuistregels en concrete voorbeelden ter toepassing van het Brede Welvaartsbegrip in het kader.

Uit de tekstanalyse en de gesprekken met geïnterviewde Tweede Kamerleden komt het beeld dat sommige van de geleverde toelichtingen in de Tweede Kamer benut worden, maar dat doeltreffendheid en doelmatigheid niet de dominante thema's zijn in het debat in de Tweede Kamer. Tweede Kamerleden gaven wel aan doeltreffendheid en doelmatigheid belangrijk te vinden, maar dat er in de praktijk door politieke actualiteit en ideologische overwegingen weinig aandacht voor overblijft. Desalniettemin verwelkomen zij de werkwijze. Ze hebben er nog weinig ervaring mee, maar de werkwijze sluit aan bij hun behoefte aan een transparante maar beknopte informatievoorziening.

Aandacht voor doeltreffendheid en doelmatigheid vanuit de Kamer

De Kamer heeft gevraagd om de toevoeging van artikel 3.1 in de Comptabiliteitswet, en later ook om een concretere invulling daarvan. De Kamer zou in het dagelijkse werk nog meer gebruik kunnen maken van de begrippen doeltreffendheid en doelmatigheid ten behoeve van het realiseren van politieke ambities.

Door invulling te geven aan CW3.1 vervult Beleidskeuzes uitgelegd een belangrijke rol in het transparant maken van beleidskwaliteit. De werkwijze kan nog verder versterkt worden door de naleving te verbeteren. Een grotere en bredere opgave ligt in het versterken van de beleidsvoorbereiding door betere inclusie van de elementen uit CW3.1 en het thema evaluatie. Door zowel de beleidsvoorbereiding als de naleving van Beleidskeuzes uitgelegd te versterken kunnen de wettelijke vereisten uit CW3.1 nog beter worden ingevuld.

²² 'Handreiking en voorbeelden Beleidskeuzes uitgelegd' ([Rijksfinancien.nl](https://rijksfinancien.nl)), Ministerie van Financiën (2021).

5 Referenties

Algemene Rekenkamer (2021). *Inzicht in kwaliteit, operatie geslaagd?*. Den Haag: Algemene Rekenkamer. [Inzicht in kwaliteit | Rapport | Algemene Rekenkamer](#).

[Kamerstukken II \(2017b\) 2016/17, 34725, nr. 8. Motie Van Weyenberg en Dijkgraaf.](#)

[Kamerstukken II \(2021\). 31865 nr. 198. Kamerbrief over uitleg beleidskeuzes en werkwijze onderbouwing voorstellen vanaf november 2021.](#)

[Kamerstukken II \(2021\). 35830, nr. 1. Financieel Jaarverslag van het Rijk over 2020.](#)

[Kamerstukken II \(2022\). 36100, nr. 12. 'Motie van de leden Van Raan en Sneller over bij alle beleidsvoorstellen toelichten hoe ze bijdragen aan de brede welvaart'](#)

[Kamerstukken II \(2022\). 36200-VI, nr. 10\). Het kompas voor kwaliteit in de beleidsvoorbereiding: IAK wordt Beleidskompas.](#)

Ministerie van Financiën (2020). [Derde voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

Ministerie van Financiën (2022). Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) 2022. [Staatscourant 2022, 19587 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#).

Pattyn V., Noordink M., Modderman P., Cohn R., De Groot M., Braun C., & Van der Steen M. (2021). Evaluatie gebruik bijlage CW3.1 door Tweede Kamer. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van Ministerie van Financiën. Den Haag. Online via: [Bijlage 1. Eindrapport Evaluatie gebruik bijlage CW3.1 door Tweede Kamer | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

Tweede Kamer, Dienst Analyse en Onderzoek (2019). *Onderbouwing van beleid Het belang van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 om de regering te controleren*. Onderzoek door de rapporteurs Sneller en Snels. Den Haag: Tweede Kamer. Online via: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019D35098&did=2019D35098>

6 Bijlagen

1. Samenstelling Begeleidingscommissie
2. Overzicht respondenten
3. Itemlijsten per groep respondenten
4. Verdieping gebruiksanalyse Kamerleden (door KWINK groep)
5. Uitwerking Plan van Aanpak

Bijlage 1. Samenstelling Begeleidingscommissie

- Dr. P. (Peter) van der Knaap, Directeur, directie Internationaal onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), Ministerie van Buitenlandse Zaken (voorzitter)
- Prof. dr. M. (Martijn) van der Steen, adjunct-directeur, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB)
- Drs. C. (Kees) van der Burg, Directeur-Generaal Mobiliteit, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- Mw. drs. P (Pauline) Wortelboer, Kennislijnmanager, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM), Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Bijlage 2. Samenstelling respondentengroepen (geanonimiseerd)

- Wijze van selectie v.w.b. de departementen: leden van het Interdepartementaal beleidsevaluatieplatform (vnl. FEZ maar ook kennisdirecties) van alle departementen zijn alle benaderd met de vraag wie zelf wil meedoen aan de start-interviews, en wie aan (latere) focusgroep. Dezelfde IBP'ers zijn gevraagd om met namen te komen voor andere respondenten voor m.n. de beoogde focusgroepen.

Onderzoeksvraag I: Departementaal perspectief

Startinterviews	Departement	Onderdeel	Data
(in total 7 respondenten)			December 2022 (online)
	JenV (2)	FEZ	28-11
	DEF (2)	FEZ en DG Beleid (m&e)	30-11
	BZ/BHOS (1)	FEZ	07-12
	FIN (1)	AFP/Analyse	01-12
	EZK (1)	FEZ	13-12
Focusgroepen	Departement	Onderdeel	Data
(2x, in totaal 13 respondenten)			<ul style="list-style-type: none"> • 17 januari (online) en • 18 januari 2023 (hybride, overwegend live)
	SZW (1)	FEZ	18-1, 15:30
	IenW (1)	FEZ	18-1, 15:30
	DEF (2)	FEZ (1) en Beleid (1)	17-1, 09:30 & 18-1, 15:30
	OCW (2)	FEZ en Kennis	17-1, 09:30
	JenV (3)	FEZ en Beleid (2)	17-1, 09:30 & 18-1, 15:30
	BZK (1)	FEZ	18-1, 15:30

	EZK (1)	FEZ, Coördinerend	18-1, 15:30
	LNV (1)	FEZ / Beleid	17-1, 09:30
	VWS (1)	FEZ	18-1, 15:30

Onderzoeksvraag I: IRF-perspectief

Focusgroepen (1x, in totaal 4 respondenten)	Sectie	Datum
		15-11-'22, 15:30 (live)
	IenW (1)	15-11, 15:30
	DEF/BZ (1)	15-11, 15:30
	OCW (1)	15-11, 15:30
	VWS (1)	15-11, 15:30

- Wijze van selectie v.w.b. de leden Tweede Kamer: in eerste instantie is een representatieve groep van 50 Kamerleden (1/3) benaderd d.m.v. persoonlijke aanschrijving. Deze 50 Kamerleden hebben na enkele weken een reminder ontvangen, wat tot aanvullende respons van nog enkelen heeft geleid. Om de respons nog verder te vergroten zijn vervolgens ook de 100 resterende Kamerleden collectief aangeschreven. Hieruit zijn nog enkele extra interviews voortgekomen. Het aantal geïnterviewde Kamerleden komt hiermee op n=12.

Onderzoeksvraag II: Perspectief Tweede Kamer

#	S	Fractie
1	V	CDA
2	M	VVD
3	V	VVD
4	V	D66
5	V	D66
6	V	D66
7	M	D66
8	M	SGP
9	V	D66
10	M	D66
11	M	CDA
12	M	VVD

Bijlage 3. Itemlijsten (interviews, focusgroepen) per respondentengroep**Onderzoeksvraag I**

- Startinterviews
- Focusgroepen departementen
- Focusgroep IRF (Toezichthouders)

A. Startinterviews*Introductie*

- *Voorstellen*
- *Doel interview*
 - *Doelen werkwijze BU*
- *Aanpak, duur, rollen interviewers*

- *Wijze van terugkoppeling: niet-woordelijk verslag ter controle en aanvulling; concepttekst voor puur feitelijke toets*

Inleidende vragen

- Functie & achtergrond respondent
- Diens ervaringen met het onderwerp

Bruikbaarheid /toepasbaarheid werkwijze BU

Wat is uw oordeel over de bruikbaarheid van de werkwijze Beleidskeuze uitgelegd (kaders in brieven en koppen in M/NvTs)?

- Dit betreft zowel inhoud (vereiste kader/koppen) als proces, bijv. toepasbaarheid en haalbaarheid in de tijd. Denk bijv. aan: de inhoud en vormgeving van het kader en de toepasbaarheid op concrete voorstellen; waar het kader te vinden is (bijv. DocSys); en de mogelijkheid om het kader tijdig ingevuld te krijgen voordat de brief of MvT naar de TK gaat
- Leg uit?
- Wat moet volgens u beter?

Feitelijke toepassing en naleving

Wat is uw oordeel over de feitelijke toepassing cq. naleving van de werkwijze Beleidskeuze uitgelegd in de praktijk?

- Hoe adequaat i.h.a.?
- Leg uit?
- Wat moet volgens u beter?

In welke situaties lukt invoegen en invullen van kader/koppen goed? Voorbeeld(en)? [evt. reiken wij deze cases vanuit de monitor aan respondent aan]

- Wat maakte dat het goed ging?
- Welke contextfactoren speelden mee? Denk bijv. niet alleen departementaal maar ook groter, zoals een crisissituatie die speelt, of andere factoren.

In welke situaties lukt invoegen en invullen minder goed? Voorbeeld(en) van meegemaakte situaties? [evt. reikt BSA deze cases vanuit de monitor aan respondent aan]

- Wat maakte dat het minder goed ging?
- Timing: Bent u in de praktijk bijv. knelpunten tegengekomen in het bijtijds opnemen van het kader, en/of van het opnemen van herkenbare koppen in MvT's? (evt. voorbeeld van ISBs geven)
- Welke contextfactoren speelden hierbij mee? [denk bijv. niet alleen departementaal maar ook groter, zoals een crisissituatie die speelt of andere zaken]

Oplossings- en verbeterpunten toepassing en naleving

Wat zou u in de werkwijze BU aanpassen om de doelen beter te bereiken? [open]

Leg uit?

Wat zou u in de informatievoorziening (bijv. handreiking op RF.nl) over de werkwijze BU aanpassen om de doelen beter te bereiken? [open]

Leg uit?

Handhaving en toezicht op verschillende niveaus

Hoe oordeelt u over de handhaving van/ het toezicht op de naleving van Beleidskeuzes uitgelegd?

- Departementaal: FEZ
- Rijksbreed: IRF en IRF-BSA (incl. voorportalen / onderraden)
- Andere actoren (bijv. ARK, maar ook de TK)
- Hoe adequaat?
- Wat moet volgens u beter?
- Concrete oplossingssuggesties?

Interdepartementale facilitering

Hoe oordeelt u over (interdepartementale) facilitering van de werkwijze Beleidskeuzes uitgelegd? (vanuit IRF & BSA). Denk bijv. aan kennis- en ervarings-deling en uitwisseling.

- Hoe adequaat?
- Wat moet volgens u beter?
- Evt. concrete oplossingsuggesties?

Brede Welvaart

Voor Brede Welvaart, en voor BW-indicatoren (o.a. in de begroting) is steeds meer aandacht, ook in relatie tot Beleidskeuzes uitgelegd. Zo is al enkele keren naar Beleidskeuzes uitgelegd verwezen om BW een duidelijker plek te geven in de voorbereiding van voorstellen.

Items voor focusgroep

Als wij verder in het onderzoek in een focusgroep meerdere betrokkenen tegelijk spreken, welke vraag of stelling zou u daar neerleggen?

B. Itemlijst focusgroepen departementen

Ratio/ervaren nut werkwijze

In hoeverre staat men op jouw departement (m.n. beleidskolom) achter de gedachte van deze werkwijze (voor zover jouw blikveld reikt)?

1. Men is duidelijk tegen
2. Men is niet enthousiast
3. Men onderschrijft de gedachte
4. De werkwijze krijgt veel bijval
 - > Leg uit – hoe komt dit, in jouw beleving?
 - > Hoe zou het (evt.) fundamenteel anders kunnen?

Stelling bruikbaarheid

Ik vind het duidelijk in welke brieven of stukken over een (financieel-significant) voorstel een kader (/koppen) hoort, en in welke niet

1. Geheel oneens
2. Oneens
3. Eens
4. Geheel eens

Leg uit: Waarom? Hoe gaan jullie in de huidige praktijk met eventuele knelpunten om?

Feitelijke bruikbaarheid en toepasbaarheid

- In welke (typen) situaties lukt (a) invoegen en (b) inhoudelijk invullen van kader/koppen redelijk tot goed?
- Leg uit:
 - Wat maakte dat het goed/minder goed ging?
 - Welke contextfactoren speelden mee? [departementaal maar ook daarbuiten]
- In welke (typen) situaties lukt (a) invoegen en (b) inhoudelijk invullen minder goed, tot slecht?
- Leg uit: Wat maakte dat het goed/minder goed ging? Welke contextfactoren speelden mee? (departementaal maar ook daarbuiten)

Inhoudelijk

Is het kader/ zijn de koppen inhoudelijk goed in te vullen?

- > 5-punts Likert:
 1. Totaal niet
 2. Onvoldoende
 3. Matig
 4. Redelijk goed
 5. Heel goed
- > Leg uit! Welke items doen het 'goed', welke minder?
- > Hoe komt dat? & Hoe gaan jullie in de praktijk hiermee om? / Wat kan beter, en hoe?

Handhaving en toezicht op verschillende niveaus

- > Wat vindt u goed gaan?

- > Wat vindt u minder goed gaan?
 - Intern, departementaal
 - IRF
 - Tweede Kamer
 - Anderen, bijv. Algemene Rekenkamer, RvS, ...
 - Leg uit: welke verklaringen heeft u hiervoor?

Wat ziet u als oplossing(srichting)en voor genoemde knelpunten in het toezicht en de naleving?

- Vanuit het eigen department
- Vanuit IRF (incl. -BSA)
- Vanuit de Tweede Kamer
- Vanuit andere hoek, nl. ...

Brede Welvaart

Brede Welvaart* moet een duidelijke plek krijgen in het kader/de koppen van Beleidskeuzes uitgelegd

- > 5-punts Likert:
 1. Geheel oneens
 2. Oneens
 3. Niet eens, niet oneens
 4. Eens
 5. Geheel eens
- > Leg uit!

Mogelijke oplossingen voor evt. problemen /verbeterpunten

- o Wat zou u in de werkwijze zelf aanpassen om de doelen beter te bereiken?
- o Wat zou u in de informatievoorziening /communicatie over de werkwijze (bijv. de [handreiking](#) op RF.nl) aanpassen om de doelen beter te bereiken?

Tot slot

- > Ruimte voor eventuele nadere inbreng vanuit de groep.
- > Items om in vervolginterviews aan departementen en Kamer uit te vragen.

C. Itemlijst Focusgroep IRF

Naleving door departementen & toezicht hierop

- > Wat vindt u goed gaan?
 - Bij IRF zelf?
 - Bij departement?
 - Verklaringen hiervoor?
- > Wat vindt u minder goed gaan?
 - Bij IRF zelf?
 - Bij departement?
 - Verklaringen hiervoor?

Scope: toepassingsbereik van de werkwijze BU

- > Is duidelijk, welke voorstellen een kader/koppen moeten krijgen en welke (nog) niet?
- > Zo nee, waar zit het probleem?
- > Is dit helder voor het departement?
- > Is helder wanneer, in welk stadium van een voorstel, een kader/koppen wordt verwacht?
- > Zo nee, waar zit het probleem?
- > Hoe gaan jullie hier in de huidige praktijk mee om?

Inhoud kaders/koppen

- > Welke onderwerpen komen (vaak) aan bod in (voor)gesprekken IRF-Dept?
- > Eenmaal ingevuld, welke items van 'het kader' (of de koppen) raken doorgaans goed gevuld?
- > Welke items blijken lastig?
- > Wat kan een verklaring zijn (voor goed of lastig)?

- > Hoe gaan jullie hier in de huidige praktijk mee om?
- > Bijv. wanneer/hoe stimuleren jullie de invulling door departement?

Oplossing(s)richting(en) voor genoemde knelpunten in het toezicht en de naleving?

- Vanuit de IRF
- Vanuit de vakdepartement(en)
- Vanuit anderen, nl. ..

Stellingen

Ik vind het helder in welke brieven of stukken het departement een kader (/koppen) moet invoegen, en in welke niet

- > 5-punts Likert:
 1. Geheel eens
 2. Eens
 3. Niet eens, niet oneens
 4. Oneens
 5. Geheel oneens
- > [uitleggen/bespreken waarom]

Ik vind het duidelijk wanneer/in welke fase het departement een kader (/koppen) moet invoegen in een brief of MvT

- > 5-punts Likert:
 1. Geheel eens
 2. Eens
 3. Niet eens, niet oneens
 4. Oneens
 5. Geheel oneens
- > [uitleggen/bespreken waarom]

Brede Welvaart moet een duidelijke plek krijgen in het kader/de koppen van Beleidskeuzes uitgelegd

- > 5-punts Likert:
 1. Geheel eens
 2. Eens
 3. Niet eens, niet oneens
 4. Oneens
 5. Geheel oneens
- > [uitleggen/bespreken waarom]

Als ik ontdek dat een kader ontbreekt in een TK-brief dan onderneem ik direct actie

- > 5-punts Likert:
 1. Geheel eens
 2. Eens
 3. Niet eens, niet oneens
 4. Oneens
 5. Geheel oneens
- > [uitleggen/bespreken waarom]

Tot slot

- > Ruimte voor eventuele nadere inbreng vanuit de groep.
- > Items om in vervolginterviews aan departementen en Kamer uit te vragen.

Onderzoeksvraag II

Itemlijst Tweede Kamerleden

Introductie

- *Verwijzen naar uitnodigingsmail. In 3.1 CW stelt de wet dat al het beleid een toelichting moet bevatten die ingaat op doelen, doeltreffendheid en doelmatigheid die het beleid nastreeft, welke instrumenten daarvoor worden ingezet, en wat het kost. Beleidskeuzes Uitgelegd operationaliseert dat, zodat de informatie op een herkenbare manier terug te vinden is.*
- *Er vindt bovendien aanvullend systematisch documenten-onderzoek plaats naar benutting BU vanuit TK.*
- *Doelen van de werkwijze Beleidskeuzes uitgelegd en 3.1 zijn:*

- *Stimuleren van de onderbouwing en evaluatie van voorstellen van departementen aan de Kamer;*
- *Beter faciliteren van de controlerende taak en budgetrecht van de Kamer*
- *Procesmatig:*
 - *Geen naar uw persoon terug te herleiden quotes (vgl. eerdere evaluatie)*
 - *We sturen het verslag langs voor akkoord of aanpassingen*
 - *We nemen ten behoeve van het verslag het gesprek op en verwijderen de opname na goedkeuring*
- *Nog vragen? Zaken die respondent sowieso aan de orde wil brengen?*

Beleidskeuzes Uitgelegd

Kamerlid kreeg voorafgaand de volgende gespreksonderwerpen (6 bullits) alvast toegezonden.

- *Bekendheid met Beleidskeuzes uitgelegd ter toepassing van 3.1 CW*
- *Benutting van de werkwijze, bijv. ten behoeve van vragen aan departementen*
- *Achtergrond en redenen van (niet-) benutting*
- *Oplossingsrichtingen voor eventuele knelpunten; mogelijke verbeterpunten*
- *Rol Tweede Kamer (toekomst)*
- *Brede Welvaart in relatie tot 3.1 CW en de werkwijze Beleidskeuzes uitgelegd*

In hoeverre bent u bekend met de werkwijze BU?

- Zo niet: wat zijn mogelijke oorzaken?
- Acht u het nodig, heeft u er behoefte aan?
- Waar let u i.h.a. op bij het lezen van Kamerbrieven (CW en non-CW)
- Heeft u vanuit eventuele onbekendheid verbeterings-/ of oplossingsuggesties?

Op welke manier bent u bekend geraakt met de werkwijze?

- Hebt u deze bijvoorbeeld zelf actief benut? Of heeft u ervan gehoord?

Indien zelf/actief: hoe en hoe vaak benut?

- Hoeveel gevallen?
- Per (herinnerd) geval van benutting:
 - Op welke manier?
 - Heeft uw inzet hierop zin gehad? Zo ja, wat heeft dit volgens u voor verdere uitwerking gehad?

Waarom heeft u BU (deels) **niet** benut? (bijvoorbeeld:)

- Andere attitude/ mening
- Inhoudelijke kwaliteit is niet toereikend
- Geen gelegenheid voor inzet (nog) gehad
- Context (bijv. druk, andere prio's)
- Anders nl.

Hoe beoordeelt u de inhoudelijke kwaliteit van de toelichting door departement(en) in voornoemde situaties?

- Welk rapportcijfer (1-10) zou u hieraan willen toekennen?

(+ uitleg)

- Hoe (op welke manieren, of welke punten) kunnen departementen dit evt. beter doen?
- Als u mocht kiezen tussen een algemene toelichting op een voorstel al vroeg in het beleids-ontwikkeltraject enerzijds, of een meer specifieke, uitgewerkte toelichting later in het traject, waar zou uw voorkeur dan naar uitgaan?

Is het voor u duidelijk wanneer – in welke situaties/brieven – departement(en) de werkwijze BU moeten toepassen?

(zo nee:)

Welke oplossing(s) heeft u eventueel voor dit probleem?

Hoe/op welke manier zou u het kaderformat zelf (en MvT-koppen) *eventueel* anders/verbeterd willen zien?

Wat kan de TK zelf (nog) meer doen volgens u?

Brede Welvaart: hoort dat er volgens u bij of niet?

- Stelling: Brede Welvaart* moet een duidelijke plek krijgen in het kader/de koppen van Beleidskeuzes uitgelegd
 1. Geheel eens
 2. Eens
 3. Niet eens, niet oneens
 4. Oneens
 5. Geheel oneens

**Welzijn, materiële welvaart, gezondheid, arbeid en vrije tijd, wonen, samenleving, veiligheid, en milieu.*

- Leg uit waarom u voor deze optie koos.

***Comptabiliteitswet 2016: Itemlijst ten behoeve van de parallelle, CW-brede evaluatie (uitvoerder: FIN-DGRB/BZ-BBH)*

De volgende hoofdtopics zijn voor zover het Kamerleden betreft met vertegenwoordiging in de Commissie Rijksuitgaven (CRU) ook uitgevraagd. Dit ten behoeve van een CW2016-brede evaluatie die parallel loopt aan de onderhavige. In dit (eventuele) deel van het interview werd ingezoomd op artikel 3.1 in het bijzonder.

1. Doelstelling CW inz. de onderbouwing van doelstelling, doeltreffendheid en doelmatigheid (i.r.t. de kosten) van beleid
2. Sterktes en zwaktes van de CW; mogelijke verbeterpunten
3. Informatiebehoefte: in hoeverre levert 3.1 de informatie op die u nodig heeft?

Bijlage 4. Verdieping gebruiksanalyse Kamerleden (onderzoeksvraag II)

Het deelrapport van KWINK groep is bijgevoegd als separate bijlage.

Bijlage 5. Plan van Aanpak: uitwerking

Voor de nadere uitwerking van de aanpak en de analyses zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin is de beleidstheorie van de werkwijze als leidraad gebruikt. Zo zijn de (beschrijvende en verklarende) itemlijsten ten behoeve van interviews en focusgroepen erop toegesneden en wordt daarin ook ingegaan op voornoemde verwachte externe factoren en neveneffecten. Zie voor de itemlijsten bijlage 3.

De kwantitatieve gegevens over de rijksbrede departementale toepassing en naleving (vraag I) zijn gedurende het hele toepassingsjaar steeds per kwartaal terugwerkend verzameld. Hierbij is een gefaseerde benadering toegepast: (1) de scope van de werkwijze BU (de voorstellen die een kader of koppen behoren te krijgen) is in kaart gebracht met een speciaal voor dit doel ontwikkelde Python-zoektool (zoekalgoritme op basis van kernwoorden); (2) de resulterende financieel-significante voorstellen zijn respectievelijk door (a) IRF vervolgens (b) de departementale FEZ-directies gecontroleerd op hun volledigheid en juistheid. Na eventuele aanpassingen als gevolg hiervan zijn de monitors door het Ministerie van Financiën vastgesteld.

Voor de kwantitatieve analyse (vraag II) van het gebruik van BU door Kamerleden wordt onderscheid gemaakt tussen direct en indirect gebruik:

- Direct gebruik kan worden gemeten als het letterlijk aanhalen van (delen van) BU, dus van kader in brief of koppen in de MvT;

- Indirect gebruik geeft weer of er materieel aandacht is geweest voor die aspecten die centraal staan in de werkwijze BU zoals doeltreffendheid, doelmatigheid en beleidsinstrumentarium – zonder dat expliciet is verwezen naar (delen van) het kader/ koppen zelf.

De analyse van het (directe en indirecte) instrumentele gebruik vindt plaats op basis van citaties en overige teksten in uiteenlopende navolgende kamerstukken – van de voornoemde werkwijze Beleidskeuzes uitgelegd (dus van de BU-kaders in kamerbrieven en -koppen in MvT's). In de eerdere genoemde evaluatie (Pattyn et al., 2021) is deze analyse v.w.b. het directe instrumenteel gebruik verricht met behulp van plagiaat-detectiesoftware. Het indirecte gebruik is in kaart gebracht aan de hand van *Natural Language Processing*. Voor onderhavige evaluatie worden beide dataverzamelings- en analysemethoden opnieuw toegepast. Dit is tegelijk het (enige) onderdeel van de evaluatie dat extern is uitgevoerd.