



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Evaluatie gebruik bijlage CW3.1 door Tweede Kamer: een onderzoek naar de onderbouwing van beleidsvoorstellen, uitgevoerd in opdracht van Ministerie van Financiën

Pattyn, V.E.; Noordink, M.; Modderman, P.; Cohn, R.; Groot, M. de; Braun, C.; Steen, M. van der

Citation

Pattyn, V. E., Noordink, M., Modderman, P., Cohn, R., Groot, M. de, Braun, C., & Steen, M. van der. (2021). *Evaluatie gebruik bijlage CW3.1 door Tweede Kamer: een onderzoek naar de onderbouwing van beleidsvoorstellen, uitgevoerd in opdracht van Ministerie van Financiën*. Den Haag: Ministerie van Financiën. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3213793>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3213793>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



Evaluatie gebruik bijlage CW3.1 door Tweede Kamer

Een onderzoek naar de onderbouwing van beleidsvoorstellen



Universiteit
Leiden
Governance and Global Affairs

KWINK
GROEP

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

Onderzoek uitgevoerd in opdracht van Ministerie van Financiën

Den Haag, 10 mei 2021

Onderzoeksteam:

Instituut Bestuurskunde Universiteit Leiden: dr. Valérie Pattyn (projectleider), Menno de Groot MSc, prof. dr. Caelesta Braun, en met medewerking van Mohamed Barbouch Msc

KWINK groep: ir. Maarten Noordink (co-projectleider), Pauline Modderman MSc, Rosanna Cohn MSc

NSOB: prof. dr. Martijn van der Steen, en met medewerking van dr. Wiljan Hendriks

Graag citeren als:

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.

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Inleiding.....	5
1.1. Aanleiding	5
1.2. Vraagstelling.....	5
1.3. Aanpak en onderzoeksmethoden	6
1.4. Timing van het onderzoek	6
1.5. Leeswijzer.....	6
2. De pilot 'vindbaarheid' CW3.1	8
2.1. Achtergrond pilot.....	8
2.2. Doel en beleidstheorie pilot.....	9
2.3. Opzet pilot.....	10
3. 'Gebruik' CW3.1 informatie door Kamerleden. Focus op instrumenteel en cultureel gebruik....	13
4. Kwantitatieve analyse van gebruik en vindbaarheid	15
4.1. Inleiding.....	15
4.2. Direct en indirect instrumenteel gebruik.....	15
4.2.1. Letterlijke verwijzingen naar CW3.1 bijlagen	15
4.2.2. Referenties naar CW3.1 sleutelbegrippen	16
4.2.3. Nadere analyse van de gestelde vragen	19
4.2.4. Nadere analyse van 'extreme' cases.....	20
4.3. Cultureel gebruik.....	24
4.3.1. Kwantitatieve indicaties van bredere aandacht voor onderbouwing van beleid	24
4.3.2. Onderwerpen van debat: topic model analyse.....	25
5. Ervaringen van Kamerleden.....	27
5.1. Inleiding.....	27
5.2. Bekendheid en gebruik toelichting CW3.1	27
5.3. Rol van CW3.1 informatie in de onderbouwing van beleid in de Tweede Kamer	28
5.4. Vergroten van het gebruik van CW3.1 informatie.....	31
6. Conclusies	33
Annex A: Bijlage Onderbouwing en Evaluatie van het voorstel (CW3.1)	37
Annex B: Overzicht van pilotcases	39
Annex C: Selectie en overzicht van controlecases.....	42
Annex D: Kwantitatieve inhoudsanalyse	44
Annex D1. Instrumenteel gebruik.....	45
D1.1. Direct instrumenteel gebruik: Uitkomsten plagiaatstoets	45
D1.2. Indirect instrumenteel gebruik: Kwantitatieve inhoudsanalyse	48

Annex D2. Cultureel gebruik	48
D2.1. Aandacht voor de onderbouwing van beleid: Aanpak screening op key terms.....	48
D2.2. Identificatie onderwerpen van debat: Aanpak 'Topic model analyse'	49
Referenties	51

Samenvatting

Artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 schrijft voor dat alle voorstellen die naar de Tweede Kamer gaan voorzien zijn van een toelichting op de doelstellingen, de in te zetten instrumenten, de financiële gevolgen en de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid. Eerder onderzoek liet echter zien dat de vereiste informatie niet altijd goed vindbaar is. Van juni 2020 tot december 2020 liep een **pilot met het doel om de vindbaarheid van CW3.1 informatie te vergroten**.

Het doel van het voorliggende onderzoek is antwoord te bieden op de **hoofdvraag**: *Welke rol speelt vindbaarheid d.m.v. een separate CW3.1 bijlage in het (mogelijke) gebruik van CW3.1 toelichtingen (ten aanzien van onderbouwing en evaluatie van beleidsvoorstellen) door Kamerleden?* Voor de beantwoording van deze vraag is gebruik gemaakt van een *mixed method design*, waarbij enerzijds een **automatische kwantitatieve inhoudsanalyse** is uitgevoerd van pilotcases en een selectie van controlecases, en anderzijds **semi-gestructureerde interviews** zijn afgenomen met Kamerleden en fractiemedewerkers.

We benoemen kort de belangrijkste conclusies van het onderzoek:

- De pilot heeft **niet geresulteerd in een zichtbare instrumentele toename in het gebruik van de CW3.1 toelichting door Tweede Kamerleden**. De CW3.1 toelichting behoort (nog) niet tot het standaardrepertoire van Kamerleden en maakt nog geen onderdeel uit van hun routine. Evenmin heeft de pilot in algemene zin bijgedragen aan meer aandacht in de Tweede Kamer voor de onderbouwing van beleid.
- Inhoudelijk komt het design van de CW3.1 pilot tegemoet aan de behoeften van Kamerleden. Echter, waar een aparte bijlage werd gezien als een manier om de vindbaarheid van CW3.1 informatie te vergroten, is de **bijlage in de praktijk niet altijd gevonden, of soms overgeslagen** vanuit efficiëntie-overwegingen.
- **Vindbaarheid is slechts één van de factoren die een rol spelen in het gebruik van de CW3.1 toelichtingen**. Ook de laag gepercipieerde kwaliteit van de aangeleverde informatie werd door Kamerleden aangehaald, evenals de gebruikte terminologie en de relatief korte looptijd van de pilot.
- Naast elementen die direct zijn te relateren aan de toelichting, is de **politieke context** een belangrijke factor van betekenis. De CW3.1 toelichting is bedoeld om meer rationaliteit te brengen in een politiek besluitvormingsproces, maar de politieke realiteit is soms weerbarstig. Bij onderwerpen die ‘hoog politiek’ zijn is er volgens de bevraagde Kamerleden niet altijd ruimte voor een inhoudelijk debat op basis van CW3.1 informatie.
- Ondanks het beperkte instrumentele gebruik van de CW3.1 informatie aangeleverd binnen de pilot ‘vindbaarheid’, **zien Kamerleden CW3.1 wel als waardevol vehikel naar meer evidence-informed policy making**. In ons onderzoek haalden we dan ook meerdere suggesties op ter fine-tuning van de manier waarop CW3.1 informatie aan Kamerleden wordt aangeleverd.

Tot slot zien wij kansen in de toepassing van automatische tekstanalyse, in combinatie met interviews met Kamerleden en fractiemedewerkers, om ook in de toekomst meer longitudinaal te gaan monitoren of er meer gebruik wordt gemaakt van CW3.1 informatie en Kamerleden vragen stellen over de onderbouwing van beleid.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 schrijft voor dat alle voorstellen die naar de Tweede Kamer gaan voorzien zijn van een toelichting op de doelstellingen, de in te zetten instrumenten, de financiële gevolgen en de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid. Uit onderzoek door de Tweede Kamer bleek echter dat de op grond van artikel 3.1 vereiste informatie niet altijd goed vindbaar of als zodanig herkenbaar is (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2019).

Onder coördinatie van het Ministerie van Financiën liep van juni 2020 tot december 2020¹ een **pilot, met het doel om de vindbaarheid van CW3.1 informatie te vergroten** (Ministerie van Financiën, 2020). Departementen werden verzocht om bij een selectie van nieuwe beleidsvoorstellen een bijlage op te nemen met CW3.1 informatie. Bij wetsvoorstellen kon de informatie worden opgenomen in de Memorie of Nota van toelichting, onder aparte duidelijk identificeerbare kopjes.

De **beleidstheorie van de pilot** is dat het vergroten van de vindbaarheid van CW3.1 informatie Kamerleden in staat stelt om meer gerichte inhoudelijke vragen aan de verantwoordelijke vakministers te stellen en een rijker gesprek te voeren in de betreffende Kamercommissies over de onderbouwing en evaluatie van voorstellen. Daarnaast kan worden verwacht dat het vergroten van de vindbaarheid van de CW3.1 informatie ook bijdraagt aan een betere (procedurele) naleving van CW3.1 in de beleidsvoorbereiding door departementen. Immers, als de vindbaarheid van de informatie verbetert wordt ook transparant op welke aspecten een toelichting wordt gegeven (en op welke niet) en met welke diepgang dat gebeurt.

1.2. Vraagstelling

Voorliggend onderzoek betreft de evaluatie van deze pilot. Meer specifiek richt deze zich op het eerste deel van de beleidstheorie, en legt aldus de **focus op de kant van de Tweede Kamer**. Het tweede deel van de beleidstheorie, dat wil zeggen het perspectief van de departementen, ligt buiten het vizier van dit onderzoek.²

Het doel van het onderzoek is antwoord te bieden op volgende **hoofdvraag**: *Welke rol speelt vindbaarheid d.m.v. een separate CW3.1 bijlage in het (mogelijke) gebruik van CW3.1 toelichtingen (ten aanzien van onderbouwing en evaluatie van beleidsvoorstellen) door Kamerleden?*

We splitsen deze hoofdvragen op in twee complementaire **deelvragen**:

1. Welke rol speelt de vindbaarheid van CW3.1 toelichtingen door middel van een separate bijlage in het feitelijke gebruik van deze toelichtingen door de Kamer?
2. Hoe wordt de vindbaarheid van de CW3.1 toelichting in een separate bijlage door Kamerleden ervaren en beoordeeld, in termen van zowel vorm als inhoud?

¹ Met een aantal departementen werd evenwel door het ministerie van Financiën overeengekomen dat men later kon starten, en/of ook later kon eindigen.

² Wat betreft het tweede deel van de beleidstheorie, is het relevant te vermelden dat de naleving van CW3.1 focusonderwerp vormt bij de verantwoording over het jaar 2020; in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2020 en in de financiële jaarverslagen van departementen wordt aandacht besteed aan de mate van naleving en de rol van de pilot-bijlage. Ook de Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar dit aspect en de naleving van CW3.1 in de pilot. Dit onderzoek en de voorliggende evaluatie liepen grotendeels simultaan, maar zijn volledig onafhankelijk van elkaar uitgevoerd.

1.3. Aanpak en onderzoeksmethoden

Teneinde tot een zo robuust mogelijk antwoord te komen op bovenstaande onderzoeksvragen, maakten we gebruik van een mixed method design, waarbij we een kwantitatieve en kwalitatieve aanpak combineerden.

Om een zo objectief mogelijk zicht te krijgen op het feitelijke gebruik van toelichten door de Kamer, deden we enerzijds beroep op een **automatische kwantitatieve inhoudsanalyse** (zogenaamde *Natural Language Processing*). We onderzochten in hoeverre Kamerleden letterlijk verwijzen naar onderdelen van de CW3.1 toelichting, in welke mate er materieel aandacht is voor die aspecten die centraal staan in de CW3.1 (zoals doeltreffendheid, doelmatigheid), en in welke mate Kamerleden bredere aandacht hebben voor de onderbouwing van beleid. Op die manier vatten we zowel de instrumentele als de meer culturele kant van ‘gebruik’. In hoofdstuk 3 lichten we deze verschillende dimensies van ‘gebruik’ nader toe.

In de analyse maakten we steeds een **vergelijking tussen de groep van pilotcases en een selectie van controlecases** (dat wil zeggen voorstellen/voornemens die eveneens onder de CW3.1 verplichting vallen, maar die naar de Tweede Kamer zijn gestuurd *zonder bijlage*). Zo kunnen we beter inschatten of en in welke mate de pilot ‘vindbaarheid’ inderdaad een verschil heeft gemaakt.

We organiseerden daarnaast een reeks van **semi-gestructureerde interviews** met Kamerleden (N=12) en fractiemedewerkers (N=2). Hierbij hebben we getracht een zo divers mogelijke groep van personen te spreken, verspreid over diverse Kamercommissies en werkzaam voor verschillende politieke partijen (zowel coalitie als oppositie). De semi-gestructureerde aard van de interviews liet ons toe om ‘in de diepte’ door te vragen, om in detail te kunnen begrijpen wat men écht vindt van de vorm en inhoud van de CW3.1 toelichting in een separate bijlage.

1.4. Timing van het onderzoek

Het onderzoek liep van **november 2020** tot en met **maart 2021**. In deze periode waren de coronamaatregelen van kracht. We hebben daarom alle dataverzameling, en met name de semi-gestructureerde interviews, volledig virtueel georganiseerd. We hebben zelf niet ervaren dat dit een belemmering vormde voor het verkrijgen van de benodigde informatie.

Wat eveneens belangrijk is te vermelden, is de mogelijkheid of corona zelf geen factor van betekenis is om al dan niet het gebruik van CW3.1 informatie te verklaren. We kregen tijdens het onderzoek geen indicaties dat dit het geval zou zijn, maar kunnen dit uiteraard niet helemaal uitsluiten.

De timing van het onderzoek maakte dat de **pilot nog deels liep tijdens de dataverzameling**, zeker omdat met bepaalde departementen was overeengekomen dat men nog later dan de oorspronkelijke einddatum van december 2020 aan de pilot kon participeren. Het quasi-simultane verloop van onderzoek en pilot had als voordeel dat Kamerleden zeer makkelijk konden oproepen wat de pilot al dan niet betekende voor hun dagdagelijkse functioneren (zonder problemen van ‘reconstructie van de feiten’, waar ex post evaluatieonderzoek soms mee heeft te kampen). Nadeel van de timing van de evaluatie is echter dat bepaalde dossiers nog niet waren afgerond op moment van dataverzameling.

1.5. Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk (**hoofdstuk 2**) beschrijven we de pilot ‘vindbaarheid’ CW3.1 meer in detail. We lichten toe wat de achtergrond van de pilot is, gaan nader in op de beleidstheorie en bespreken het opzet van de pilot en de cases die we bestudeerden in deze evaluatie.

Dit vormt de opstap naar het conceptuele hoofdstuk (**hoofdstuk 3**), waarbij we toelichten hoe we het complexe concept van ‘gebruik’ hebben benaderd. Zoals eerder aangestipt, focussen we met name

op instrumenteel gebruik van CW3.1 informatie, maar stellen we ook de vraag of de pilot 'vindbaarheid' ook meer aandacht voor de onderbouwing van beleid tot stand heeft gebracht (cultureel gebruik).

In **hoofdstuk 4** behandelen we de resultaten van de kwantitatieve tekstanalyse, en bespreken we in welke mate Kamerleden letterlijk verwijzen naar delen van de CW3.1 bijlage (*direct instrumenteel gebruik*), in welke mate er referenties zijn naar CW3.1 sleutelbegrippen (doeltreffendheid, doelmatigheid, et cetera) (*indirect instrumenteel gebruik*), en of we ook meer aandacht voor de onderbouwing van beleid vaststellen (*cultureel gebruik*). Als onderdeel van dit hoofdstuk vergelijken we ook een aantal zogenaamde extreme cases waarbij relatief veel, dan wel relatief weinig CW3.1 gerelateerde vragen werden gesteld, met de bedoeling beter te begrijpen welke factoren een verschil kunnen maken.

Hoofdstuk 5 betreft de ervaringen van de Kamerleden en fractiemedewerkers zelf. We gaan hierbij in op de bekendheid en het gepercipieerde gebruik van de CW3.1 toelichting. Vervolgens bespreken we de bevindingen met betrekking tot een meer fundamenteel vraagstuk dat de interviews blootleggen, namelijk de rol van informatie over de onderbouwing van beleid in de Tweede Kamer.

In **hoofdstuk 6** tot slot bundelen we onze belangrijkste conclusies, en rapporteren we over de suggesties van respondenten voor het verbeteren van de CW3.1 toelichting en hoe dat past binnen een bredere beweging.

2. De pilot ‘vindbaarheid’ CW3.1

2.1. Achtergrond pilot

Wat zien burgers terug van publieke uitgaven, kan meer resultaat worden gerealiseerd met minder middelen, of hetzelfde resultaat met minder middelen? In 2016 werd de **Operatie Inzicht in Kwaliteit** gelanceerd (hierna: de Operatie), specifiek met het doel om de maatschappelijke waarde van publiek geld te vergroten door meer inzicht in de effecten van beleid te genereren én ernaar te handelen. Zoals de Minister van Financiën (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2018) het verwoordde: *‘Als overheid willen we de maatschappelijke problemen zo effectief en efficiënt mogelijk aanpakken. Burgers hebben recht op goede oplossingen voor maatschappelijke problemen, maar de hoeveelheid belastinggeld is beperkt. Om de maatschappelijk toegevoegde waarde van belastinggeld zo groot mogelijk te maken, willen we weten wat werkt en niet werkt, waarom dat zo is en welke kosten ermee gemoeid zijn. Met het antwoord op deze vragen kunnen we bestaand beleid verbeteren en de effecten van nieuw beleid vergroten’*. Het algemene streven van de Operatie is om een *lerende overheid* te zijn, waarbij dit leren niet in het gedrang mag komen door vrees voor verantwoording (zie ook van der Knaap et al. 2020: 323). Ondanks de als internationaal relatief hoog beschouwde evaluatiematuriteit van Nederland (Jacob et al. 2015; Stockmann et al. 2020), werd onder meer door de 15^{de} studiegroep begrotingsruimte vastgesteld dat het evaluatiestelsel voor verbetering vatbaar is (Rijksoverheid, 2016), dat meer inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid nodig is, én dat ook meer kan worden gehandeld in lijn met deze evidence.

In het kader van de Operatie werd ook expliciet aandacht besteed aan de toepassing van **artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet**. Dit artikel vraagt als onderdeel van een goede beleidsvoorbereiding een toelichting op de nagestreefde doelen, doeltreffendheid, beleidsinstrumentarium en financiële gevolgen van alle voorstellen die naar de Kamer worden gestuurd (zie kader).

Artikel 3.1 CW 2016

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.

De verantwoordelijkheid voor de invulling en naleving van dit artikel, dat verplicht is sinds 1 januari 2018, ligt bij de vakministers. Zij moeten er zorg voor dragen dat de toelichting er is, dat alle relevante elementen voldoende zijn gedocumenteerd. Een gedegen en volledige duiding van de in artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet (in dit rapport afgekort tot *CW3.1*) vermelde elementen kan worden gezien als een essentiële vereiste om de verantwoording over beleidskeuzes beter mogelijk te maken, en laat ook toe tijdens (*ex durante*) en na de uitvoering van het beleid (*ex post*) de nodige lessen te trekken over het welslagen van beleid, en eventuele mogelijke verbeteringen.

Hieraan gelinkt kan worden verondersteld dat het beschikken over dergelijke informatie bijdraagt aan de kwaliteit van het debat, en de te nemen besluiten door de Tweede Kamer. En die besluiten hebben publieke meerwaarde. Zo kan via het pad van betere beleidsvoorbereiding, beter geïnformeerd debat en betere besluitvorming, publieke meerwaarde worden vergroot.

Kortom, het naleven én gebruiken van CW3.1 kan worden gezien als een element in het streven naar evidence-informed policy making (op bewijs geïnformeerde besluitvorming), en aldus cruciaal voor

goed bestuur (*good governance*). Of de CW3.1 verplichting wordt opgevolgd, wordt gemonitord door het ministerie van Financiën. De departementen zelf blijven hierbij verantwoordelijk voor de kwaliteit van de onderbouwing. Uiteraard is het verder aan Kamerleden te bepalen of en in welke mate ze gebruik kunnen en willen maken van de aangeleverde onderbouwing voor een bepaald voorstel.

Dat het aanleveren en gebruik van de CW3.1 aangeleverde informatie geen ‘evidentie’ is werd aangetoond in **eerder onderzoek dat werd uitgevoerd namens de rapporteurs van de Operatie** (de leden Sneller (D66) en Snels (GroenLinks)) (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2019). Doel van het onderzoek was in kaart te brengen in hoeverre beleidsvoorstellen voldoen aan artikel 3.1, hoe vindbaar de betreffende informatie is voor de Kamer en in hoeverre de Kamer hier aandacht voor heeft en naar vraagt. Op basis van een analyse van vijf beleidsvoorstellen van verschillende beleidsdomeinen, werd geconcludeerd dat er zowel aan de kant van departementen als aan de kant van de Kamer ruimte is voor verbetering, ondanks het feit dat een groot deel van aspecten van artikel 3.1 “op orde” bleken (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2019: 10).

Relevant in het kader van voorliggend rapport is vooral de vaststelling dat er relevante informatie over de aspecten van artikel 3.1 “*te weinig vindbaar*” bleek, en dat er “*meer gevraagd moet worden naar de onderbouwing van doeltreffendheid en doelmatigheid, evenals naar de wijze van monitoring en evaluatie*” (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2019: 10).

De aandacht voor artikel 3.1 is uiteraard cruciaal om het leren van goed beleid op gang te brengen. Ook de rapporteurs van de Operatie onderstreepten het belang van de aangeleverde informatie van artikel 3.1 als vehikel om de regering te controleren en bij te dragen aan de verbetering van de kwaliteit van beleid en de overheidsuitgaven (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2019: 10). Een belangrijke aanbeveling was dan ook dat deze vindbaarheid diende te worden bevorderd. In het rapport werden twee concrete verbeteringsuggesties geformuleerd in dit verband. Enerzijds werd het Kabinet aangemoedigd in beleidsvoorstellen duidelijk te maken waar wordt ingegaan op aspecten van artikel 3.1 die dienden als onderbouwing van een beleidsvoorstel. Anderzijds werd het belang onderstreept in de Memorie van Toelichting bij een wetsvoorstel alle aspecten van CW3.1 expliciet aan de orde te laten komen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2019: 11).

Parallel aan dit onderzoek van de rapporteurs voor de Operatie, werd ook door het Ministerie van Financiën in het kader van de zogenaamde ‘**monitors CW3.1**’ tot een vergelijkbare diagnose gekomen wat betreft de naleving van CW3.1. Waar in de eerste drie monitors telkens werd vastgesteld dat verbetering zichtbaar was “in de naleving van de meeste CW3.1 aspecten”, werd ook aan de kaak gesteld dat een evaluatieparagraaf vaak ontbrak, en dat de kwaliteit van de toelichtingen zeer variabel was (Ministerie van Financiën, 2020).

2.2. Doel en beleidstheorie pilot

In het licht van deze belangrijke vaststellingen, en in de geest van de Operatie die oproept tot een lerende overheid die openstaat voor ‘experiment’, werd onder coördinatie van het Ministerie van Financiën van juni 2020 tot december 2020³ een **pilot** gelanceerd, **specifiek met het doel om de vindbaarheid te vergroten van de 3.1 CW gevraagde informatie** (Ministerie van Financiën, 2020). Concreet is een selectie van nieuwe beleidsvoorstellen met significante financiële gevolgen door het betrokken ministerie voorzien van een bijlage getiteld ‘Onderbouwing en evaluatie van het voorstel - CW3.1’. Summier gesteld bevat een dergelijke bijlage een overzichtelijke presentatie van de aspecten

³ Met een aantal departementen werd evenwel door het Ministerie van Financiën overeengekomen dat men later kon starten, en/of ook later kon eindigen.

van de CW3.1, én een paragraaf waarin toegelicht wordt of en hoe het beleid zal worden verankerd.⁴ Bij voorstellen voor wet- of regelgeving staat deze informatie in de Memorie of nota van toelichting, onder aparte duidelijk identificeerbare kopjes. Onderstaand kader betreft de precieze specificaties van de pilot, zoals beschreven in de derde Voorgangsrapportage van de Operatie (Ministerie van Financiën, 2020).

“Tot het einde van 2020 wordt een pilot uitgevoerd waarbij de toelichting conform CW3.1 wordt opgenomen in een aparte bijlage bij Kamerbrieven. Als een voorstel in opeenvolgende brieven aan de Kamer wordt doorontwikkeld, wordt de bijlage gaandeweg aangevuld. De pilot is van toepassing op alle brieven waarin voorstellen worden toegelicht met (kans op) significante financiële gevolgen, waarbij het ook kan gaan om voorstellen waar al eerder een brief over naar de Kamer is gegaan. Bij departementen waar een groot aantal voorstellen wordt verwacht waarop de bijlage van toepassing zou zijn gedurende de pilot wordt in overleg met Financiën het aantal waarop een bijlage moet worden meegestuurd afgebakend tot de tien meest significante en relevante voorstellen. Het departement informeert de Kamer hier zelf over. Uitgangspunt is dat de bijlage zo compleet mogelijk wordt ingevuld gegeven de status van het voorstel, of anderszins wordt gegeven wanneer nadere uitwerking wordt verwacht. Bij voorstellen met financiële gevolgen voor de Rijksbegroting geldt dat de toelichting in principe compleet zou moeten zijn voor behandeling in de Kamer. Bij voorstellen voor wet- of regelgeving staat de CW3.1 informatie in de memorie of nota van toelichting, waarin de zes aspecten worden toegelicht onder aparte kopjes.”

De **beleidstheorie van de pilot** is dat dit de vindbaarheid van de vereiste toelichtingen bij voorstellen vergroot (Ministerie Financiën, 2020). Dit zou Kamerleden in staat kunnen/moeten stellen om meer gerichte inhoudelijke vragen aan de verantwoordelijke vakministers te stellen en een rijker gesprek te voeren in de betreffende Kamercommissies over de onderbouwing en evaluatie van voorstellen. Daarnaast kan worden verwacht dat het vergroten van de vindbaarheid van de CW3.1 informatie ook bijdraagt aan een betere (procedurele) naleving van CW3.1 in de beleidsvoorbereiding, omdat transparant wordt gemaakt op welke aspecten toelichting wordt gegeven of wanneer eventueel verdere toelichting volgt en waaruit de toelichting bestaat. Deze transparantie kan disciplinerend werken in de beleidsvoorbereiding. Zoals vermeld in hoofdstuk 1 valt het tweede deel van de beleidstheorie, dat wil zeggen het perspectief van de departementen, buiten de afbakening van dit onderzoek.

Annex A bij dit rapport bevat het model van de bijlage, zoals aangeleverd door het ministerie van Financiën.

2.3. Opzet pilot

Geselecteerde Kamerbrieven waarin nieuwe beleidsvoorstellen met significante financiële gevolgen worden gepresenteerd zijn, zoals eerder geschetst, gedurende de pilotperiode voorzien van een bijlage getiteld ‘Onderbouwing en evaluatie van het voorstel – CW3.1’. De pilot liep officieel van juni 2020 tot december 2020. Ten dele ten gevolge van de COVID-19-crisis werd door het Ministerie van Financiën met een aantal departementen overeengekomen dat men later kon starten, en/of ook later kon eindigen. Hierdoor werd de pilot de facto pas in maart 2021 afgerond. Vanuit het Ministerie van Financiën werden met alle beleidsdepartementen afspraken gemaakt over de concrete voorstellen die meededen aan de pilot. Op het moment van evaluatie waren 50 voorstellen met een CW3.1

⁴ Deze evaluatieparagraaf is conform de Motie van de leden Weyenberg en Dijkgraaf aangenomen, en staat inmiddels ook verankerd in het Integraal Afwegingskader voor Beleid en Regelgeving (IAK) (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2019). Daarnaast staat deze ook vermeld in de [‘Tijdelijke schrijfwijzer toelichting artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet’](#) die als handreiking voor ministeries fungeert.

toelichting beschikbaar. De verdeling van het aantal voorstellen per beleidsdepartement ziet er als volgt uit:

Tabel 1. Verdeling van voorstellen per beleidsdepartement.

Buitenlandse Zaken	1
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	5
Defensie	5
Economische Zaken en Klimaat	3
Financiën	9
Infrastructuur en Waterstaat	4
Justitie en Veiligheid	3
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	8
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	3
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	6
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	2
Financiën & EZK	1

Initieel, en zoals beschreven in de Derde Voortgangsrapportage Inzicht in Kwaliteit, was de insteek van de pilot dat bij voorstellen voor wet- of regelgeving de CW3.1 informatie in de memorie of nota van toelichting zou staan, onder aparte kopjes. In de praktijk is de CW3.1 toelichting echter bijna altijd opgenomen in een bijlage, óók bij voorstellen voor wet- of regelgeving. Bij slechts drie voorstellen (die deel uitmaakten van één pakket aan voorstellen) is de CW3.1 informatie opgenomen *in* de Memorie van Toelichting⁵. De toelichting is dus bijna altijd opgenomen in een bijlage, die op verschillende manieren is verstuurd aan de Kamer. De tabel hierna beschrijft beknopt de manieren waarop de bijlage is toegezonden en het aantal keer dat de bijlage op deze manier is gedeeld.

Tabel 2. Manier waarop de CW3.1 bijlage is toegestuurd aan de Tweede Kamer.

Als separate bijlage meegestuurd	met de Kamerbrief	29
	met een rapportage bij de Kamerbrief	3
	met de memorie van toelichting	3
	bij de beantwoording van Kamervragen	2
De bijlage is opgenomen als bijlage <i>in</i> de Kamerbrief		5
De bijlage is separaat, op een afzonderlijk moment toegestuurd		5

Voorliggende evaluatie heeft de populatie van 50 zogenaamde ‘pilotcases’ als startbasis genomen, ongeacht de wijze waarop de bijlage is gedeeld met de Kamer. Iedere ‘pilotcase’ correspondeert met een voorstel dat een bijlage Onderbouwing en Evaluatie volgens artikel 3.1 uit de CW bevat. In sommige gevallen zijn in één Kamerbrief echter meerdere voorstellen met bijbehorende CW3.1 bijlagen gedeeld. We hebben deze voorstellen en bijbehorende bijlagen dan als losse cases behandeld. Drie cases hebben we niet kunnen meenemen in de analyse.⁶

⁵ Dit betreft drie voorstellen die onderdeel uitmaken van het Pakket Belastingplan 2021.

⁶ Dit betreft drie voorstellen die onderdeel uitmaken van het Belastingplan 2021. Het pakket Belastingplan bevat acht wetsvoorstellen. Voor drie van deze acht wetsvoorstellen is een CW3.1 toelichting gegeven in de Memorie van Toelichting. In de besprekingen van deze voorstellen is het Pakket Belastingplan 2021 in één keer behandeld. Het was niet mogelijk om de vragen die over de drie voorstellen die binnen de pilot vielen te scheiden van de vragen over de andere voorstellen, omdat bijvoorbeeld vaak werd gesproken over ‘het belastingplan’. We hebben deze 3 cases daarom niet mee kunnen nemen in de

Per pilotcase hebben we de volgende documenten verzameld, voor zover deze beschikbaar waren:

1. Het Kamerstuk (bijvoorbeeld een wetsvoorstel of een voortgangsrapportage) waar een bijlage CW3.1 bij is toegevoegd
2. De Kamerbrief met toelichting op het voorstel
3. De Memorie van Toelichting
4. De bijlage CW3.1
5. Schriftelijk ingediende vragen
6. Verslagen van mondelinge overleggen in de vaste Kamercommissies
7. Verslagen van plenaire overleggen

Niet alle documenten waren voor alle pilotcases beschikbaar. Bijvoorbeeld omdat op het moment van bestuderen (nog) geen schriftelijke vragen waren ingediend of omdat de case (nog) niet was besproken in een Kamercommissie of tijdens een plenair debat (zie ook hoofdstuk 4 voor een meer gedetailleerde bespreking van de documenten die we onderzochten). We hebben, in overleg met de opdrachtgever, alle de documenten meegenomen die beschikbaar waren in week 6 van 2021. Documenten die na deze week beschikbaar kwamen zijn niet meegenomen in dit onderzoek.

Annex B bevat een overzicht van de 47 pilotcases die we hebben meegenomen, en een aantal karakteristieken van elke case.

inhoudsanalyse. Dit zijn overigens óók de enige drie cases waarbij de CW3.1 toelichting is opgenomen in de Memorie van Toelichting, in plaats van in de bijlage.

3. 'Gebruik' CW3.1 informatie door Kamerleden. Focus op instrumenteel en cultureel gebruik

De overkoepelende onderzoeksvraag van deze evaluatie ('Welke rol speelt vindbaarheid d.m.v. een separate CW3.1 bijlage in het (mogelijke) gebruik van CW3.1 toelichtingen door Kamerleden?') legt de focus op het 'gebruik' door Kamerleden. Alhoewel het gebruik van 'evidence' veelvuldig is onderzocht (zie ook Christie & Alkin, 2013), blijft het nog steeds complex om dit te vatten. Dit is in grote mate te wijten aan het meervoudige karakter van 'gebruik'. Geïnspireerd door het werk van Carol Weiss (1979) maken we onderscheid tussen instrumenteel gebruik, conceptueel gebruik en symbolisch gebruik.

Instrumenteel gebruik betreft het gebruik waarbij iemand actief verwijst naar de evidence die is ontvangen. Instrumenteel gebruik kan betekenen dat er geleerd is van de beschikbare informatie, maar dat is niet per definitie het geval. In sommige gevallen kan de CW3.1 bijlage nieuwe kennis brengen, en vindt er daardoor gebruik plaats. In andere gevallen kan de kennis al bekend zijn, maar kan de bijlage deze nogmaals ter herinnering brengen, of in een ander perspectief plaatsen.

Carol Weiss (1979) benadrukte verder het belang van **conceptueel gebruik** of zogenaamd 'enlightenment use'. Conceptueel gebruik vindt plaats als de informatie zorgt voor een verandering in denken, of voor nieuwe ideeën over bijvoorbeeld bepaalde concepten, de onderliggende aannames onder beleid, en de prioriteiten en doelen van het beleid. Conceptueel gebruik is minder makkelijk te identificeren dan instrumenteel gebruik. Het speelt zich immers af in de hoofden van de betrokkenen, en komt misschien pas na langere tijd expliciet tot uiting.

Ten derde wordt in de literatuur ook vaak '**symbolisch**' gebruik als vorm onderkend, wat plaatsvindt als de gebruiker de evidence aanwendt om een al bestaand standpunt kracht bij te zetten of te legitimeren. De gebruiker is hierbij niet intrinsiek geïnteresseerd in de geleverde informatie, behalve als legitimering van het eigen standpunt. Zo zou men bijvoorbeeld kunnen verwijzen naar de CW3.1 informatie om een bepaalde stellingname te rechtvaardigen, maar zou men zonder deze evidence hetzelfde standpunt innemen.

Het verschil tussen instrumenteel en symbolisch gebruik is evenwel niet altijd makkelijk te bepalen. Bij instrumenteel gebruik is het ook mogelijk dat de beïnvloeding bestaat uit het geven van meer zekerheid over een beslissing of de argumentatie om een gewenste verandering door te voeren. Het verschil tussen symbolisch en instrumenteel gebruik ligt dus in de intentie van de gebruiker: bij symbolisch gebruik is er geen oprechte interesse in de bevindingen, alleen in zoverre ze kunnen bijdragen aan legitimering, terwijl er bij instrumenteel gebruik wel oprechte interesse is (Widmer & Neuenschwander, 2004).

In de evaluatieliteratuur wordt daarnaast vaak onderscheid gemaakt tussen verschillende momenten van gebruik (zie ook Alkin & Taut, 2003; Kirkhart, 2000). Relevant in het kader van dit onderzoek is dat het gebruik kan plaatsvinden meteen na ontvangst van de CW3.1 informatie, of pas op de langere termijn, in latere debatten gelinkt aan het onderwerp.

Verder kunnen we ook een onderscheid maken tussen **direct en indirect gebruik**, waarbij direct gebruik vaak wordt gelijkgesteld met het aantoonbaar en letterlijk aanhalen van kennis, en indirect gebruik gaat over de manier waarop er over thema's wordt gesproken. De kennis komt niet één-op-één terug, maar wel is zichtbaar dat er op een andere wijze over het thema wordt gesproken.

Alhoewel er een veelheid van dimensies aan gebruik is te onderscheiden, zijn we in voorliggend onderzoek vooral geïnteresseerd in het type **instrumenteel gebruik** dat zowel direct als indirect van aard kan zijn.

Direct gebruik in de context van de pilot 'vindbaarheid' CW3.1 kan worden gemeten als het *letterlijk aanhalen van delen van de CW3.1 bijlage*. Wat betreft **indirect gebruik** bekijken we of er materieel aandacht is geweest voor die aspecten die centraal staan in de CW3.1 (zoals doeltreffendheid, doelmatigheid en instrumenten), zonder dat expliciet is verwezen naar de CW3.1 bijlage zelf of naar delen ervan.

Zoals eerder aangestipt, is het onderscheid tussen symbolisch gebruik en instrumenteel gebruik niet altijd makkelijk te maken. Een valide meting hiervan zou vereisen om de bedoeling van de gebruikers te kennen. We zijn ons bewust van eventuele symbolische vormen van gebruik, maar streven er in het onderzoek niet naar deze te vatten. Waar we het derhalve zullen hebben over instrumenteel gebruik, kan het de facto ook om symbolisch gebruik gaan.

Tot slot kunnen we nog een **culturele** vorm van gebruik identificeren. Mogelijks heeft de CW3.1 bijlage ook impact op de manier waarop het debat gevoerd wordt en er naar beleid en kennis wordt gekeken.

Belangrijk hierbij is om te onderstrepen dat de pilot 'vindbaarheid' slechts een van meerdere initiatieven is die in het kader van de Operatie is ondernomen. Ook andere initiatieven, zoals de introductie van de Strategische Evaluatie Agenda, of de Wetenschappelijke Toets CW3.1 kunnen impact hebben gehad op het bevorderen van een cultuur van onderbouwd beleid in de Tweede Kamer. Het netto-culturele effect van de pilot 'vindbaarheid' achterhalen is dan ook zo goed als methodologisch onmogelijk. Niettemin doen we inspanningen om toch zinvolle uitspraken te doen over de bijdrage van de pilot in dit verband.

Inzake de meer **culturele dimensie van gebruik**, bestuderen we enerzijds in welke mate Kamerleden aandacht hebben voor de onderbouwing van beleid meer in het algemeen (dus zonder noodzakelijk de termen doeltreffendheid, doelmatigheid, evaluatie, etc. in de mond te nemen). Anderzijds bekijken we welke overkoepelende topics worden aangesneden in de vergaderingen/vragen, en proberen we te achterhalen of deze anders zijn voor de pilotcases in vergelijking met de controlocases.

4. Kwantitatieve analyse van gebruik en vindbaarheid

4.1. Inleiding

Zoals gesteld is ‘gebruik’ een meervoudig concept. Om een zo objectief, genuanceerd en accuraat mogelijk beeld te krijgen van het gebruik van CW3.1 toelichtingen door Kamerleden, en de rol van de pilot ‘vindbaarheid’ in deze, hebben we pilot- en controle cases onderworpen aan een automatische tekstanalyse (zie Annex D voor meer details van onze aanpak). We hebben telkens (indien beschikbaar) alle volgende stukken waarin een case besproken is door Kamerleden aan een screening onderworpen:

1. Schriftelijk ingediende vragen
2. Verslagen van mondelinge overleggen in de vaste Kamercommissies
3. Verslagen van plenaire overleggen

We noteren dat, tevens door het relatief prille karakter van de pilot, niet alle pilotcases al zijn behandeld, en daarom nog niet aan bod zijn gekomen in een van bovenstaande vormen. Logischerwijs hebben we enkel de cases geanalyseerd waarbij wel één van bovenstaande Kamerstukken beschikbaar is gesteld. Uiteindelijk werden in voorliggende analyse **35 pilotcases en 25 controlecases gescreend**.

In dit hoofdstuk bespreken we ten eerste (4.2) de resultaten voor *direct en indirect instrumenteel gebruik* van de CW3.1 toelichtingen. We analyseren de data ook op bepaalde patronen, onder andere door te kijken naar de wijze waarop de CW3.1 gerelateerde vragen zijn gesteld, de politieke partij die de vragen stelt, en de precieze plek van de CW3.1 bijlage. Verder staan we stil bij een aantal zogenaamde extreme cases waar uitgesproken veel of weinig CW3.1 gerelateerde vragen werden gesteld, en trachten op die manier een aantal rode raden te ontwaren.

Vervolgens presenteren we in 4.3 onze bevindingen ten aanzien van de impact van de pilot ‘vindbaarheid’ op de bredere aandacht voor de onderbouwing van beleid in de Tweede Kamer (*cultureel gebruik*).

4.2. Direct en indirect instrumenteel gebruik

4.2.1. Letterlijke verwijzingen naar CW3.1 bijlagen

Letterlijke verwijzingen naar CW3.1 informatie aangeleverd door departementen vormen de meest zuivere vorm van direct instrumenteel gebruik (zie hoofdstuk 3). Om deze letterlijke verwijzingen te achterhalen, hebben we beroep gedaan op bekende plagiaatssoftware (zie ook Annex D), waarbij we (1) de tekst van aangeleverde CW3.1 informatie van de pilotcases vergeleken met (2) beschikbare verslagen van commissievergaderingen, plenaire debatten en schriftelijke vragen van Kamerleden. Vervolgens zijn we handmatig door de teksten die overeenkwamen heengelopen om te turven in hoeveel vragen van Kamerleden de tekst uit de bijlage CW3.1 aan bod kwam.

Men zou echter kunnen opmerken dat de tekst van sommige bijlagen voor een groot gedeelte identiek is aan deze in de Memorie van Toelichting (MvT) of de Kamerbrief die met het voorstel is meegestuurd. In dat geval is het uiteraard moeilijk in te schatten of een Kamerlid al dan niet (letterlijk) gebruik heeft gemaakt van de bijlage, of van de Kamerbrief of Memorie van Toelichting. Om hier toch enigszins rekening mee te houden, brachten we eveneens in kaart hoe ‘uniek’ de bijlage is. We pasten hiertoe eenzelfde plagiaatsstoets toe, waarbij we nu (1) de tekst van de bijlage vergeleken met (2) de tekst uit de Kamerbrief over het voorstel en (3) de Memorie van toelichting (indien van toepassing).

In **negen cases** zijn **achttien letterlijke verwijzingen** gemaakt naar de teksten uit de CW3.1 bijlage (Annex D1.1, tabel D2). We maken hierbij geen onderscheid in het ‘gewicht’ van een bepaalde

verwijzing, maar focussen ons louter op de absolute aantallen. Het betreft 26% van het totaal aantal geanalyseerde pilotcases. Hierbij is sprake van een dominantie van verwijzingen in schriftelijke vragen, eerder dan in verslagen van Kamercommissies of in de (schaars beschikbare) plenaire vragen.

Onze analyse wijst niet op een **eenduidige link tussen de mate van uniciteit van de pilotcases en de mate waarin er ook letterlijk werd gerefereerd naar delen van de CW3.1 bijlage**. Wel stellen we vast dat voor vier van de negen cases waarin een letterlijke verwijzing is gemaakt naar de teksten uit de bijlage, er vrij grote tot relatief grote overlap is tussen de aangeleverde CW3.1 informatie en wat al staat vermeld in Kamerbrief en/of MvT. Voor de overige vijf cases waarin een letterlijke verwijzing wordt gemaakt is dit veel minder het geval, en levert de CW3.1 informatie wel degelijk unieke informatie op.

4.2.2. Referenties naar CW3.1 sleutelbegrippen

Alhoewel de letterlijke referenties naar CW3.1 informatie in Kamerstukken causaal het sterkste bewijs leveren voor de mate van impact van de pilot 'vindbaarheid', is het 'impactbeeld' uiteraard onvolledig indien we ons enkel tot letterlijke referenties beperken.

Als één van de complementaire stappen hebben we daarom onderzocht met welke frequentie Kamerleden vragen stellen over de aspecten die centraal onderdeel uitmaken van de CW3.1 verplichting. De 'kopjes' (labels) van de bijlage (zoals doeltreffendheid, doelmatigheid en nagestreefde doelen), en voor de hand liggende synoniemen of in de praktijk veel gebruikte quasi-synoniemen ervan, kunnen als indicatief worden beschouwd voor deze centrale aspecten (zie Annex D1.2, tabel D4 voor het overzicht van zoektermen).

De zoektocht aan de hand van sleutelwoorden resulteerde in een longlist van 415 vragen van Kamerleden waar referentie werd gemaakt naar een van de geselecteerde CW3.1 termen. Deze vragen zijn vervolgens handmatig geanalyseerd ter identificatie van enkel deze die relevant zijn. Van de 415 vragen bleken 189 vragen relevant in het kader van de CW3.1, waarvan 100 vragen behoren tot de pilotcases en 89 vragen tot de controlecases.⁷ Teneinde een volledig beeld te krijgen, hebben we de shortlist van vragen aangevuld met bovenstaande vragen die letterlijke tekstfragmenten bevatten uit de CW3.1 bijlage (zoals beschreven in paragraaf 4.1, en die inderdaad betrekking hebben op kernaspecten van CW3.1).

In totaal bleven **201 relevante vragen** over die op een of andere manier refereren aan (een of meerdere van) de centrale aspecten van CW3.1 (hierna: CW3.1 vragen). Deze 201 CW3.1 vragen bleken verspreid over **20 (van de 35) pilotcases** en over **zeventien (van de 25) controlecases**. Op het eerste zicht blijkt er dus geen significant verschil te zijn tussen pilot- en controlecases, zeker gelet op het feit dat we minder controlecases dan pilotcases in de analyse hebben betrokken.

Om meer inzicht te krijgen in het type gestelde vragen, hebben we deze ingedeeld in een aantal categorieën. Hierbij lieten we ons grotendeels inspireren door het eerder vermelde onderzoeksrapport '*Onderbouwing van beleid: Het belang van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 om de regering te controleren*', dat werd uitgevoerd in opdracht van de leden Sneller en Snels. Tabel 3 vermeldt de categorisering van elk van de relevant geachte CW3.1 vragen, met daarbij een duidelijke precisering of deze de pilot- of controlegroep betreffen. Opnieuw kennen we geen

⁷ De rest van de vragen is irrelevant bevonden om één van de volgende redenen: de vraag valt niet binnen één van de categorieën in tabel 3 die verwijzen naar de bijlage (164 vragen), de vraag is identiek aan een andere vraag die reeds in de set zat (65 vragen), of de vraag is een herhaling van hetzelfde punt door dezelfde persoon (3 vragen).

kwantitatieve gewichten toe aan de vragen, en beschouwen we elke vraag als gelijkwaardig, ongeacht of deze nu het debat in een bepaalde richting heeft kunnen sturen of niet.

Tabel 3. Overzicht aantal relevante vragen gesteld door Tweede Kamerleden over specifieke onderdelen in het bijzonder

	Categorie	Subcategorie	Pilot	Plagiaatcheck (pilot)		Key words (pilot)		Key words (controle)		
			%	Vragen	Cases	Vragen	Cases	%	Vragen	Cases
1	Doeltreffendheid	1.1. Vragen/opmerkingen waarin aandacht is voor de doeltreffendheid van de maatregel/het voorstel	14%	1	1	17	6	27%	24	12
		1.2. Vragen/opmerking waarin aandacht is voor de mate waarin de instrumenten bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen	8%	2	2	6	6	4%	4	2
2	Doelmatigheid	2.1. Vragen/opmerkingen waarin aandacht is voor de doelmatigheid van de maatregel/het voorstel	12%	0	0	16	6	15%	13	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	5%	0	0	7	2	3%	3	1
3	Financiële gevolgen voor het Rijk	Vragen naar de financiële gevolgen van de maatregel/het voorstel	2%	0	0	2	2	1%	1	1
4	Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren	Vragen naar de financiële gevolgen van de maatregel/het voorstel voor maatschappelijke sectoren (en dus niet voor individuele personen)	0%	0	0	0	0	0%	0	0
5	Evaluatie	5.1. Verwijzingen naar eerder uitgevoerde evaluaties	5%	0	0	6	6	15%	13	5
		5.2. Vragen over inhoud, organisatie en termijn van	29%	2	2	33	12	28%	25	10

		evaluatie van onderhavig voorstel								
6	Art 3.1 CW 2016	Expliciete verwijzing naar het artikel	3%	0	0	4	2	3%	3	2
7	Niet eenduidig	Vragen gerelateerd aan de onderbouwing van beleid, maar die niet eenduidig konden worden toegewezen aan een van de specifieke CW3.1 categorieën	23%	7	2	17	8	3%	3	3
		Totaal		12		108⁸			89	

Noot: merk op dat we bij 5.2 de formulering die is gehanteerd in het onderzoeksrapport van de Tweede Kamer licht hebben aangepast (door toevoeging van de term 'organisatie' van de evaluatie). Verder hebben we zelf categorie 7 toegevoegd.

We bespreken een aantal opvallendheden die blijken uit tabel 3.

Ten eerste, valt de **dominantie van vragen over doeltreffendheid en doelmatigheid** op, in vergelijking met de overige categorieën die we analytisch onderscheiden. Dit geldt zowel voor de pilotcases als de controlecases. Daarbij geldt dat, over de pilotcases en controlecases heen, **doeltreffendheid meer aan bod** komt dan doelmatigheid.

Verder wordt **relatief minder de (kwantitatieve) vraag gesteld** naar de mate waarin instrumenten bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen en in hoeverre de verhouding tussen de ingezette middelen en prestaties optimaal is (categorieën 1.2 en 2.2), maar is er meer 'generieke' interesse voor de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van een voorstel (1.1 en 2.1).

Daarnaast valt een groot deel van de vragen in categorie 5 (evaluatie van het voorstel), waarbij voornamelijk aandacht is voor hoe het onderhavige voorstel geëvalueerd zal worden, of waarbij referentie wordt gemaakt naar eerder uitgevoerde evaluaties. Deze vaststelling geldt eveneens voor zowel de controlecases als de pilotcases.

Op een aantal punten zijn markante verschillen te zien tussen de pilotcases en de onderzochte controlecases. Zo valt op dat in bijna twee keer zoveel controlecases (twaalf tegenover zeven pilotcases) aandacht is geweest voor de doeltreffendheid van het voorstel. Dit is des te meer opvallend gezien het groter aantal pilotcases in ons onderzoek. **De pilot heeft met andere woorden zeker niet meer aandacht voor doeltreffendheid weten te triggeren.**

Een expliciete verwijzing naar artikel 3.1 uit de Comptabiliteitswet (categorie 6) is zeer weinig gemaakt: slechts vier keer in de pilotcases en drie keer in de controlecases. In beide groepen betreffen de vragen twee verschillende cases. Ook wat dit aspect betreft stellen we dus geen verschil vast tussen de pilot- en controlecases.

Tot slot is te zien dat weinig van de geanalyseerde vragen betrekking hadden op financiële gevolgen. In de analyse zijn we wel vragen tegengekomen over de financiële gevolgen voor individuen, maar niet over de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren (categorie 4) en slechts enkele over de financiële gevolgen voor het Rijk (categorie 3). We merken hierbij op dat deze twee categorieën lastiger zijn te vatten in sleutelbegrippen dan de andere categorieën. Er is voor gekozen om alleen expliciete referenties naar de sleutelbegrippen 'financiële gevolgen' en 'financiële consequenties' mee

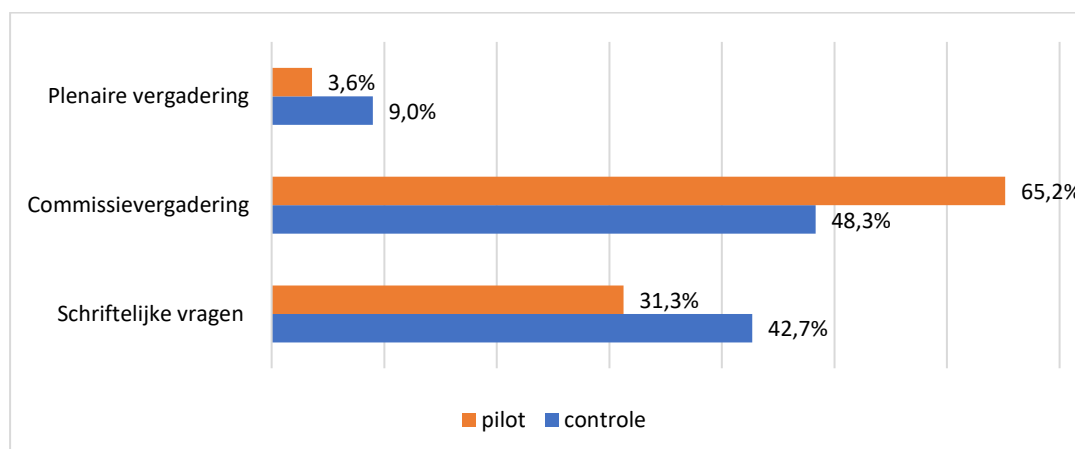
⁸ Dit totaal is hoger dan het totaal aantal vragen. Dit is omdat 6 vragen zowel in categorie 1.2 en 2.1 vallen en 1 vraag in categorie 1.1, 1.2 en 5.1.

te nemen in de analyse. De uitkomsten bij deze twee categorieën zijn daardoor mogelijk wel minder volledig dan bij de andere categorieën.

4.2.3. Nadere analyse van de gestelde vragen

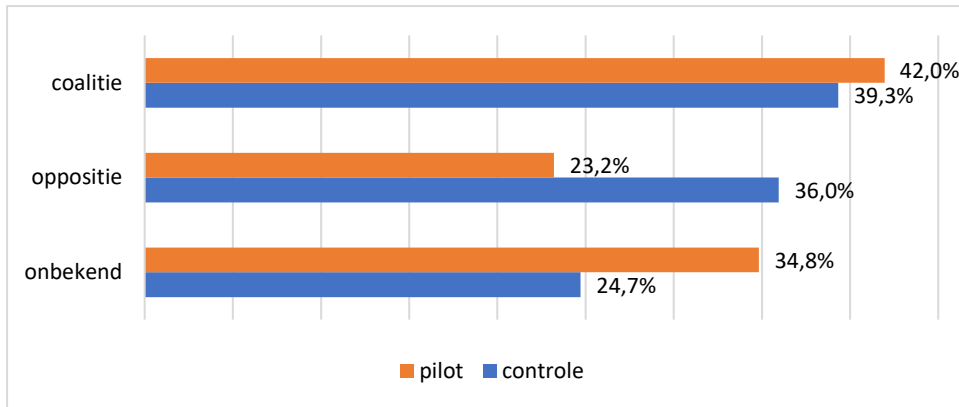
Kunnen we nu eventuele rode draden ontwaren indien we meer in detail een aantal descriptieve karakteristieken in rekening brengen gelinkt aan deze relevante CW3.1 vragen? We hebben hiervoor gekeken naar het *type besprekingen waarin CW3.1 vragen gesteld zijn, of de vragen door coalitieleden of oppositieleden gesteld zijn, en naar de precieze plek van de CW3.1 bijlage*.

Figuur 1 toont het **type bespreking waarin de 201 CW3.1 vragen aan bod zijn gekomen**. Opvallend is de dominantie aan vragen afkomstig uit commissievergaderingen voor wat betreft de pilotcases in vergelijking met de controlecases. CW3.1 relevante vragen worden verder relatief minder gesteld in het kader van schriftelijke vragen. Dit is opvallend, omdat een stuk meer cases schriftelijk behandeld zijn (91%) dan besproken in de commissie (54%). Commissievergaderingen lijken met uitstekend het forum waar besprekingen over CW3.1 aspecten worden gevoerd, of tenminste vragen worden gesteld hierover. Gezien het relatief technische karakter van sommige van de CW3.1 deelaspecten is dit ook niet verwonderlijk. Wat betreft de plenaire vergaderingen kunnen moeilijk conclusies worden getrokken, aangezien slechts vier pilotcases en vier controlecases in een plenair debat werden besproken (zie eveneens tabel D1 in Annex D).



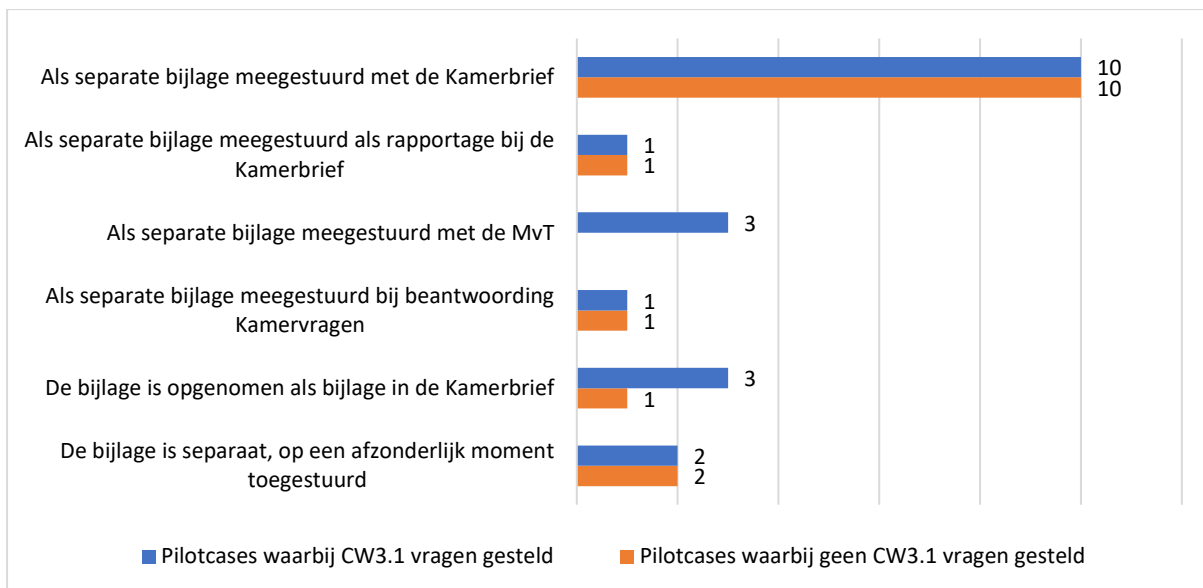
Figuur 1. Percentage CW3.1 vragen per type bespreking (t.o.v. totaal aantal CW3.1 vragen in desbetreffende groep).

Indien we ook het **type vraagsteller** in ogenschouw nemen (zie figuur 2), is het interessant vast te stellen dat vooral leden van coalitiepartijen zich beroepen op CW3.1 toelichtingen, eerder dan leden van de oppositie. Het verschil is opvallender voor de pilotcases dan voor de controlecases, waar de frequenties relatief gelijk lopen. We dienen echter voorzichtig te zijn met harde conclusies. Immers, voor een heel aantal vragen (n=61) valt moeilijk te traceren wie de vraag heeft gesteld. Voor vragen gesteld in schriftelijke vragenrondes, wordt immers niet altijd aangegeven wie of welke partij de vraagsteller is. De resultaten dienen daarom met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.



Figuur 2. Percentage CW3.1 vragen die gesteld zijn door leden van de coalitie en de oppositie (t.o.v. totaal aantal CW3.1 vragen in desbetreffende groep).

De pilot is gestoeld op de assumptie dat de vindbaarheid van de CW3.1 informatie het instrumentele gebruik hiervan kan bevorderen. Cruciaal is derhalve de **'plek' van de CW3.1 informatie** nader onder de loep te nemen. In figuur 3 presenteren we hoe de informatie is aangeboden aan Kamerleden. Interessant genoeg lijkt de 'plek' van de bijlage geen verschil te maken in het al dan niet stellen van CW3.1 vragen, al zijn de aantallen te beperkt om op dit punt definitieve uitspraken kunnen te doen.



Figuur 3. Plek van de CW3.1 toelichting bij voorstellen waarbij CW3.1 vragen zijn gesteld en bij voorstellen waarbij geen CW3.1 vragen zijn gesteld.

4.2.3.1. Nadere analyse van 'extreme' cases

Op basis van de objectieve tekstanalyse is duidelijk voor welke pilotcases daadwerkelijk vragen werden gesteld over de CW3.1 toelichting, en voor welke pilotcases dit niet of bijna niet het geval was. De vraag stelt zich nu wat we kunnen leren uit de nadere vergelijking **van 'extreme' cases waarin uitgesproken veel, of uitgesproken weinig vragen zijn gesteld over de CW3.1 toelichting? Geeft dit meer inzicht in mogelijke verklaringen voor het gebruik van de CW3.1 toelichting?**

We vergelijken enerzijds vier cases waarbij verhoudingsgewijs veel CW3.1 vragen zijn gesteld over verschillende onderdelen van de CW3.1 toelichting (bijvoorbeeld over zowel doeltreffendheid, doelmatigheid, als de voorgenomen wijze van evalueren) met anderzijds drie cases waarbij geen of slechts een enkele CW3.1 vraag is gesteld. De resultaten van de tekstanalyse waren met andere

woorden leidend voor de selectie, eerder dan de inhoud van de dossiers. Wat betreft de cases waarbij geen of slechts een enkele CW3.1 vraag werd gesteld, hebben we bewust gekozen voor cases die in meer algemene zin wel relatief uitgebreid zijn behandeld in de Kamer ('grote dossiers', in termen van het totale aantal woorden dat is gebruikt bij het stellen van mondelinge en schriftelijke vragen), en waarbij de quasi-afwezigheid van CW3.1 vragen dus des te meer opvallend is. Daarnaast betreft het cases waarbij de CW3.1 toelichting als separate bijlage is meegestuurd met het voorstel en de mate van uniciteit van de bijlage hoog is (dat wil zeggen: er is weinig letterlijke overlap in tekst tussen het voorstel en de bijlage).

We focussen op drie typen factoren die van invloed kunnen zijn op gebruik. Merk op dat we overwegend focussen op contextfactoren, en niet zozeer ingaan op de inhoud of kwaliteit van de aangeleverde CW3.1 informatie zelf. Tabel 4 geeft een samenvattend overzicht van de cases die we bestudeerden.

Karakteristieken van het onderwerp waarover CW3.1 informatie wordt aangeleverd

In de brede literatuur rond de onderbouwing van beleid wordt de **politieke gevoeligheid** van het beleid genoemd als relevante factor (zie Pattyn en Bouterse, 2020). Enerzijds kan een politiek gevoelig thema het belang van informatie over de onderbouwing van beleid vergroten, teneinde debatten beter te staven. Anderzijds werd bijvoorbeeld in Belgische context aangetoond dat evidence niet altijd 'welkom' is in een consensusdemocratie (zie Varone et al. 2005; Pattyn et al. 2019a), aangezien deze delicaat gesloten compromissen tussen meerdere partijen in het gedrang kan brengen. **Regeerakkoorden** vormen uiteraard een voorbeeld bij uitstek van dergelijke vaak delicate compromissen. En ook door de bevroegde Kamerleden werd dit aspect naar voren gebracht (zie hoofdstuk 5). Meer specifiek is benoemd dat het vrij uitgebreide Regeerakkoord vaak een rem vormt voor het stellen van veel vragen over de onderbouwing van beleid.

Kijken we naar de geselecteerde cases dan zien we dat drie van de vier cases met relatief veel CW3.1 vragen (indirect) genoemd staan in het Regeerakkoord, terwijl twee van de drie cases met weinig CW3.1 vragen juist niet stonden benoemd in het Regeerakkoord. Dit wijst in de richting dat het gegeven of een onderwerp staat benoemd in het Regeerakkoord op zichzelf geen verklarende factor is voor het gebruik van de CW3.1 toelichting. Relevanter is wellicht *hoe* het onderwerp staat vermeld in het Regeerakkoord. De geselecteerde cases die staan vermeld in het Regeerakkoord bieden hier enig inzicht in. Daarbij valt bijvoorbeeld op dat de onderwerpen betreffende de cases 13 (circulaire economie) en 19 (stikstofproblematiek) vrij algemeen en summier beschreven staan in het Regeerakkoord, terwijl het onderwerp van case 39 waarover slechts een enkele CW3.1 vraag is gesteld (luchtvaart) veel uitgebreider staat beschreven in het Regeerakkoord. Case 10 (Eindevaluatie sectorakkoorden po en vo) wijkt juist af, in de zin dat het Regeerakkoord weinig ruimte laat voor tussentijdse aanpassingen ("De afspraken uit de sectorakkoorden worden gehandhaafd") terwijl wel veel CW3.1 vragen zijn gesteld. Mogelijk vormt de aard van het voorstel (evaluatie) hiervoor een verklaring. Hier gaan we verderop op in.

Een andere mogelijk relevante karakteristiek is het **financieel gewicht** van een bepaald voorstel. Bij drie van de vier cases waarbij relatief veel CW3.1 vragen zijn gesteld, zijn geen of relatief weinig financiële middelen in het spel, terwijl twee van de drie cases met weinig CW3.1 vragen juist van grote financiële omvang zijn. Dit is in zekere zin opvallend, omdat men zou kunnen verwachten dat juist bij voorstellen waar veel geld mee is gemoeid de Kamer extra alert is op de effectieve en efficiënte besteding van dat geld.

Een specifieke verklaring zou in dit geval kunnen zijn dat de **urgentie van het vraagstuk** een rol speelde, omdat het in beide gevallen de aanpak van Covid-19 betrof. Zoals we in hoofdstuk 5 zullen

zien, hebben verschillende Kamerleden genoemd dat soms simpelweg de tijd noch de kennis er is om de onderbouwing van maatregelen uitgebreid in de Tweede Kamer te bespreken, waarbij de COVID-19-crisis is aangehaald als voorbeeld. Een meer algemene verklaring zou nog kunnen liggen in het eerder genoemde gegeven dat bij politiek gevoelige onderwerpen meer evidence slechts een van de vele aspecten is die een rol spelen in het debat.

Karakteristieken van de vraagsteller

Een tweede dimensie die vaak als belangrijk wordt beschouwd voor gebruik betreft karakteristieken van de vraagsteller, en dan met name of Kamerleden deel uitmaken van de **coalitie of oppositie** (zie ook Bundi, 2018; Speer et al. 2015 voor internationaal onderzoek ter zake). In de tekstanalyse bleken dat relatief veel vragen worden gesteld door leden van de coalitie. Interessant is te kijken waar extreme cases zich situeren in dit verband. Voor zover informatie beschikbaar is, zien we ook in deze cases dat het overwegend de coalitie is geweest die CW3.1 vragen heeft gesteld. Bij de twee cases waarover gegevens beschikbaar zijn lag het aantal vragen dat is gesteld door coalitiepartijen duidelijk hoger dan door oppositiepartijen. Hierbij past dus wel de kanttekening dat bij drie van de vier cases met relatief veel CW3.1 vragen informatie over de vragensteller niet of maar deels beschikbaar is.

Timing en manier van agendering van de CW3.1 bijlage in functie van de besluitvorming

Een derde dimensie betreft de manier waarop de bespreking van de CW3.1 informatie is geagendeerd, en dan vooral de timing van de aangeleverde informatie, in functie van de te nemen besluitvorming. In onderzoek over gebruik van beleidsevaluaties is timing vaak een beslissende factor voor gebruik (Leviton en Huges, 1981; Shulha en Cousins, 1997; Pattyn en Bouterse, 2020). Werd de CW3.1 op een moment geagendeerd in een fase die eerder informerend was in de richting van Kamerleden of pas in een latere fase die eerder besluitend was van aard? Of betrof het de daaropvolgende fasen van uitvoering of evaluatie? We hebben in kaart gebracht in welke **fase van de beleidscyclus** de ‘extreme’ cases zich bevonden. Daarin zien we dat de drie cases met geen of weinig CW 3.1 vragen zich bevonden in de besluitvormingsfase, terwijl de meeste cases waarbij relatief veel CW 3.1 vragen zijn gesteld zich bevonden in de fasen uitvoering en evaluatie. Dat bij voorstellen die zich in de evaluatiefase bevinden meer CW3.1 vragen worden gesteld valt goed te verklaren. Evaluatie is onder andere bedoeld om inzicht te verkrijgen in CW3.1 aspecten als doeltreffendheid en doelmatigheid. Het ligt voor de hand dat in Kamervragen hier dan ook de aandacht naar uit gaat. Het verschil in aandacht voor CW3.1 in de fasen van besluitvorming en uitvoering is minder vanzelfsprekend, maar kan mogelijk worden verklaard doordat besluitvorming over het algemeen meer politiek beladen kan zijn, terwijl in de uitvoering juist meer ruimte is voor een inhoudelijk debat omdat het politieke besluit over het treffen van een maatregel al in een eerder stadium is genomen.

Verder is er variatie tussen de pilotcases wat betreft **de wijze waarop de voorstellen zijn behandeld** (schriftelijke vragen, commissievergadering, plenair debat). De vraag stelt zich opnieuw hoe de ‘extreme’ cases werden behandeld, en of we op basis hiervan opvallendheden vaststellen? Tabel 4 laat zien dat geen van de geselecteerde cases plenair is behandeld. Verder vinden we in de vergelijking ook geen aanwijzing dat het stellen van schriftelijke vragen of een mondelinge behandeling in een commissievergadering een sterke rol heeft gespeeld voor de cases waarvoor net zeer veel of juist zeer weinig CW3.1 vragen werden gesteld, of het blijkt althans geen sterk discriminerende factor.

Tabel 4. Karakteristieken van 'extreme' cases met relatief veel (groen) en relatief weinig (oranje) CW3.1 vragen

Case	10	12	13	19	4	33	39
Naam voorstel	Eindevaluatie sectorakkoorden po en vo en bijgestelde aanwending prestatieboxmiddelen	Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2030	Actualisatie van het Uitvoeringsprogramma Circulaire economie 2020 - 2023	Kabinetsreactie op het eindadvies 'Niet alles kan overal' van het Adviescollege Stikstofproblematiek - Gerichte opkoop	Reactie kabinet op advies AIV over wereldwijde aanpak coronavirus (steunpakket voor kwetsbare landen)	Uitwerking maatregelen tweede specifieke pakket voor de culturele en creatieve sector	Definitieve Luchtvaartnota
Ministerie	OCW	LNV	IenW	LNV	BHOS	OCW	IenW
Plek bijlage	Separate bijlage bij kamerbrief	Separate bijlage bij kamerbrief	Separate bijlage bij kamerbrief	Separate bijlage bij kamerbrief	Separate bijlage bij kamerbrief	Separate bijlage bij kamerbrief	Separate bijlage bij kamerbrief
Uniciteit bijlage (% overlap)	14.7%	5.1%	0.5%	4.9%	9.8%	11.7%	3.0%
Aantal vragen	15	10	9	18	0	1	1
Relatief # vragen	3,7	2,0	5,3	2,8	0	0,04	0,22
Diversiteit in vragen [1]	Hoog	Hoog	Gemiddeld	Hoog	Geen	Geen	Geen
Omvang debat	4.037	4.953	1.692	6.445	9.931	20.787	4.550
Vragensteller	Vooral coalitie (13/2)	Onbekend	Onbekend	Vooral coalitie (9/4) ⁹	-	Oppositie (1)	Onbekend
Plenair debat [2]	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Kamercommissie [3]	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Ja	Nee
Schriftelijke vragen [4]	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja
Financiële omvang [5]	Geen	<100 mln.	<100 mln.	250-1000 mln.	100-250 mln.	250-1000 mln.	<100 mln.
Regeerakkoord [6]	Genoemd ¹⁰	Niet genoemd	Genoemd ¹¹	Indirect genoemd ¹²	Niet genoemd	Niet genoemd	Genoemd ¹³
Fase beleidscyclus [7]	Evaluatie	Uitvoering	Uitvoering	Besluitvorming	Besluitvorming	Besluitvorming	Besluitvorming

[1] Wat is de mate van diversiteit v.w.b. het type vragen dat is gesteld (zie categorisering tabel 3)? (hoog / gemiddeld / laag)

[2] Is het voorstel aan de orde gekomen in een plenair Tweede Kamerdebat? (ja / nee)

[3] Is het rapport aan de orde gekomen in een commissievergadering van de Tweede Kamer? (ja / nee)

[4] Zijn schriftelijk Kamervragen gesteld? (ja / nee)

[5] Wat is de financiële omvang van het voorstel (in euro)? (<100 miljoen / 100-250 miljoen / 250-1000 miljoen / >1000 miljoen)

[6] Is het onderwerp van het voorstel genoemd in het Regeerakkoord 2017? (genoemd / indirect genoemd / niet genoemd) NB. Bij 'indirect genoemd' is het onderwerp niet specifiek genoemd in het Regeerakkoord, maar het bredere thema waar het binnenvalt wel. De letterlijke citaten uit het Regeerakkoord zijn opgenomen in voetnoten.

[7] In welke fase van de beleidscyclus bevindt het onderwerp van het voorstel zich? (agendering / besluitvorming / uitvoering / evaluatie)

⁹ Van vijf vragen is de vragensteller niet bekend.

¹⁰ "De afspraken uit de sectorakkoorden worden gehandhaafd, met uitzondering van de landelijke norm om zittenblijven bij kleuters terug te dringen."

¹¹ "Als onderdeel van de klimaatopgave worden de afspraken uit het rijksbrede programma circulaire economie en de transitieagenda's uit het Grondstoffenakkoord uitgevoerd. Daarbij legt het kabinet een extra accent op ontwikkeling en verspreiding van kennis en best practices. Het kabinet inventariseert tevens welke knelpunten in regelgeving, toezicht en handhaving duurzame innovaties in de weg staan en mogelijk opgelost kunnen worden."

¹² "De programmatische aanpak stikstof (PAS) wordt voortgezet, maar wordt zo nodig aangepast naar aanleiding van de uitspraken van het Europees Hof."

¹³ "Het kabinet maakt een nieuwe Luchtvaartnota (2020-2040)."

4.3. Cultureel gebruik

4.3.1. Kwantitatieve indicaties van bredere aandacht voor onderbouwing van beleid

In bovenstaande analyse hebben we de CW3.1 verplichting in vrij strikte zin geïnterpreteerd, door vooral te focussen op de centrale kernbegrippen die expliciet in dit artikel staan beschreven. Vanzelfsprekend kan men nog andere termen in ogenschouw nemen die vaak geassocieerd worden met onderbouwing van beleid. In deze sectie laten we de strakkere link met de CW3.1 specificaties enigszins los, om te kijken of de pilot geen ruimere aandacht heeft gegenereerd voor de onderbouwing van beleid. Opnieuw hebben we hiertoe beroep gedaan op *Natural Language Processing*, waarbij we actief zochten naar woorden die vaak worden geassocieerd met aandacht voor de onderbouwing van beleid. Noteer dat we hiervoor andere woorden in de analyse hebben betrokken dan in 4.1.2. De precieze aanpak staat beschreven in Annex D2.1.

Tabel 5 geeft weer hoe vaak woorden die kenmerkend zijn voor de onderbouwing van beleid voorkomen in de vragen die door Kamerleden zijn gesteld (schriftelijk, in plenair overleg of in commissievergadering). We geven daarnaast aan in hoeveel cases de woorden werden gevonden, zowel in absolute aantallen als het percentage van het totaal aantal cases in de groep. De tabel toont alleen de woorden die ten minste één keer voorkomen in ofwel de pilotcases, ofwel de controlecases. Waar woorden dus initieel in onze longlist stonden, maar geen ‘hits’ opleverden, hebben we deze in functie van de duidelijkheid, niet opgenomen in onderstaand overzicht.

Ook deze analyse bevestigt in feite onze eerdere observatie dat er geen substantiële verschillen zijn te ontwaren tussen pilotcases en controlecases. Voor meerdere categorieën van woorden liggen de percentages tussen beide groepen cases in dezelfde lijn (bijvoorbeeld: voor de categorieën effect; impact; vergelijken). Grotere verschillen zijn echter te zien wanneer we het gebruik van woorden in de categorieën ‘analyse’ en ‘onderzoek’ bekijken. Deze woorden, die toch wel als zeer indicatief kunnen worden geacht voor de onderbouwing van beleid, komen proportioneel veel meer voor in de controlecases dan in de pilotcases. Enkel voor de categorie ‘indicator’ zien we frequenter gebruik in de pilotcases dan in de controlecases. Ondanks deze laatste vaststelling, **kunnen we ook voor de ruimere verkenning van gebruik van woorden gelinkt aan evidence-informed policy making concluderen dat de pilot geen majeur verschil heeft gemaakt.**

Tabel 5. Frequentie van woorden die kenmerkend zijn voor de onderbouwing van beleid in vragen door Kamerleden

Categorie	Unieke woorden	Pilot			Controle		
		Woorden n [1]	Cases n [2]	Cases % [3]	Woorden n [4]	Cases n [5]	Cases % [6]
Analyse	analyse, analyseren, analyses, risicoanalyse, risicoanalyses, sectoranalyse, vooranalyse	25	8	23%	26	10	42%
Benchmark	benchmark, benchmarken	3	2	6%	0	0	0%
Effect	arbeidsmarkteffecten, bijeffecten, co2-effecten, doorsijpeleffect, effect, effecten, bbp-effect, bbp-effecten, werkgelegenheidseffect, werkgelegenheidseffecten, gedragseffect, gezondheidseffect, gezondheidseffecten, kaseffect, klimaateffect, klimaateffecten, langetermijneffecten, milieueffectrapportage, netto-effect, niet-co2-effecten, seizoenseffecten,	142	22	63%	94	16	67%

	stapeleffect, uitstroomeffecten, verdelingseffecten						
Onderzoek	beleidsonderzoek, defensieonderzoek, duo-onderwijsonderzoek, evaluatieonderzoek, ex-anteonderzoek, fioid-onderzoek, fraudeonderzoek, onderzoek, onderzoeken, -onderzoeken, onderzoeks-, onderzoeksmethoden, onderzoeksrapport, onderzoek, uitstroomonderzoek, vervolgonderzoek	128	18	51%	112	17	71%
Doelbereik	doelbereik	1	1	3%	0	0	0%
Experiment	experiment, experimenteerruimte, experimentele, experimenten, experimenteren	24	4	11%	6	4	17%
Impact	impact, impactanalyse, impacts, impacttoets	29	14	40%	30	11	46%
Indicator	indicator, indicatoren	18	4	11%	1	1	4%
Kostenbatenanalyse	kostenbatenanalyse, kosten-batenanalyse, kosten-baten-analyse	6	3	9%	3	2	8%
Metten	meet, meten	7	4	11%	26	5	21%
Opvolgen	opvolgen, opvolging, opvolgt	4	3	9%	1	1	4%
Prognose	prognoses	4	2	6%	3	1	4%
Pilot	pilot, pilotprojecten, pilots	10	5	14%	6	5	21%
Uitproberen	uitproberen	2	2	6%	0	0	0%
Verbeteren	verbeterd, verbeterde, verbeteren, verbetering, -verbetering, verbeteringen, verbeterpunten, verbetert	36	14	40%	63	13	54%
Vergelijken	vergelijken, vergelijking, -vergelijking, vergelijkingen	17	9	26%	18	7	29%

[1] Aantal keer dat de unieke woorden genoemd zijn in de pilotcases.

[2] Aantal pilotcases waar het woord in gebruikt is.

[3] Percentage van de pilotcases (35 in totaal) waar het woord in gebruikt is.

[4] Aantal keer dat de unieke woorden genoemd zijn in de controlecases.

[5] Aantal controlecases waar het woord in gebruikt is.

[6] Percentage van de controlecases (25 in totaal) waarin het woord is gebruikt.

4.3.2. Onderwerpen van debat: topic model analyse

De gerichte zoektocht op termen die typisch gerelateerd zijn aan de onderbouwing op beleid geeft uiteraard niet aan of onderbouwing van beleid ook *centraal* staat in parlementaire discussies. Een aanvullende analyse die we daarom hebben uitgevoerd is een zogenaamde ‘topic model analyse’ van woorden die vaak *samen* in de verslagen voorkomen. Hier zijn wederom enkel de vragen, opmerkingen en betogen van Kamerleden meegenomen. De uitkomsten van de analyse, i.e. de topics, vertellen ons iets over de thema’s die aan bod zijn gekomen in de schriftelijke en mondelinge debatten in de Tweede Kamer. Als in de pilotcases meer aandacht is voor thema’s die zijn te relateren aan de onderbouwing van beleid, dan zou dit een aanwijzing kunnen zijn dat de bijlage effect heeft gehad op de onderwerpen die dominant aan bod komen in het debat.

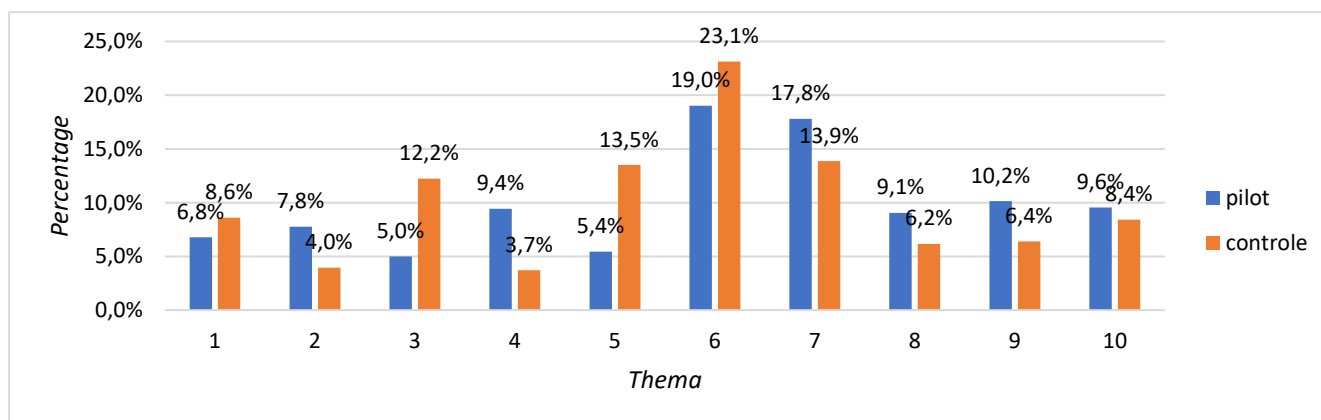
Een topic model analyse is uitgevoerd via een *unsupervised machine learning* algoritme, namelijk de *Latent Dirichlet Allocation* (LDA) (zie Annex D2.2 voor een toelichting op deze methode). Dit resulteerde in tien woordclusters, waaraan wij handmatig overkoepelende thema’s hebben gekoppeld. De tien thema’s van woordclusters zijn te zien in de tabel hieronder, waarbij de thema’s in willekeurige volgorde zijn opgenomen. De precieze woorden die behoren bij een bepaald thema staan vermeld in Annex D2.2.

Tabel 6. Thema's die voorkomen in de verslagen.

Thema 1	Defensie
Thema 2	Pensioenen
Thema 3	Landbouw
Thema 4	Toeslagen Belastingdienst
Thema 5	Stikstofdiscussie
Thema 6	Debat
Thema 7	Financiële steun
Thema 8	Financiën Rijksoverheid
Thema 9	Investerings
Thema 10	Politiek

Thema's 1 tot 5 betreffen inhoudelijke thema's die over een specifiek onderwerp gaan dat vaak terugkomt in de vragen en debatten. Verder identificeerden we maar liefst drie thema's (7, 8 en 9) die op een abstract niveau over geld en financiële middelen gaan. Dit suggereert dat dit een belangrijk onderwerp is voor Kamerleden en dat zij over het algemeen veel vragen stellen over financiële thema's. Naast deze meer inhoudelijke onderwerpen, achterhaalden we ook een groep van meer praktische woorden of aansprekkere termen die vaak voorkomen in debatvoering (groep 6) en die we voor de volledigheid vermelden. Thema 10 betreft dan weer een cluster van woorden die gaan over de politiek en de Tweede Kamer (bijvoorbeeld fractie, regering en minister).

Los van de vragen over budgetten en financiën, blijkt in feite geen enkel van de thema's duidelijk gelinkt aan de onderbouwing van beleid. Dit wijst er met andere woorden op dat dit niet een thema is dat centraal staat in de debatten, en plaatst ook de eerdere analyse van woorden die verwijzen naar de onderbouwing van beleid (paragraaf 4.2) in perspectief. We stellen **evenmin een verschil vast tussen de pilotcases en controlecases** (zie figuur 4).¹⁴



Figuur 3. Verdeling van thema's over de documenten van de pilotcases en controlecases (gebaseerd op de gemiddelde percentuele verdeling van elk document over de thema's). Ter illustratie: gemiddeld bestaan de verslagen van de pilotcases voor 6,8% uit thema 1, 7,8% uit thema 2, etc. Daarentegen bestaan de verslagen van de controlecases gemiddeld voor 8,6% uit thema 1, 4,0% uit thema 2, etc.

¹⁴ We stellen vast dat de financieel gerelateerde thema's (7, 8 en 9) iets meer aan bod zijn gekomen in de pilotcases dan in de controlecases. Verder kan worden opgemerkt dat de thema's 3 (maatregelen landbouw) en 5 (stikstofdiscussie) meer zijn behandeld in de verslagen van de controlecases i.v.m. de pilotcases. Feit is dat onze controlegroep een aantal grote landbouwdoosiers van 2019 betref, wat wellicht heeft bijgedragen aan deze discrepantie. Op vergelijkbare wijze is thema 4 (toeslagen Belastingdienst) meer besproken in de verslagen van de pilotcases. Ook dit is wellicht verklaarbaar door het relatief grotere aantal cases in de pilotgroep dat betrekking heeft op de Belastingdienst.

5. Ervaringen van Kamerleden

5.1. Inleiding

Tweede Kamerleden zijn de beoogde gebruikers van de aangeleverde CW3.1 toelichting. Vanzelfsprekend is hun visie dan ook cruciaal om meer inzicht te krijgen in de betekenis en eventuele meerwaarde van de pilot. Een tweede grote pijler in de dataverzamelingsstrategie bestond derhalve uit het voeren van gesprekken met Tweede Kamerleden. Daarnaast hebben we gesproken met enkele fractiemedewerkers, omdat in de praktijk deze medewerkers veelal de inhoudelijke voorbereiding treffen voor debatten en het stellen van Kamervragen. In totaal zijn veertien gesprekken gevoerd met Tweede Kamerleden (12) en fractiemedewerkers (2), en heeft één Kamerlid onze vragen schriftelijk beantwoord. De gesprekspartners zijn afkomstig van zes politieke partijen (VVD, CDA, D66, GroenLinks, Partij voor de Dieren en de SGP), waarbij de coalitie ruimer is vertegenwoordigd (10) dan de oppositie (5). Onder de gesprekspartners waren de rapporteurs van de Operatie Inzicht in Kwaliteit.

In dit hoofdstuk presenteren we de bevindingen uit deze gesprekken. Allereerst staan we stil bij de bekendheid en het gebruik van de CW3.1 toelichting. Vervolgens bespreken we de bevindingen met betrekking tot een meer fundamenteel vraagstuk dat deze interviews blootleggen, namelijk de rol van informatie over de onderbouwing van beleid in de Tweede Kamer. Tot slot rapporteren wij over de suggesties van respondenten voor het verbeteren van de CW3.1 toelichting en hoe dat past binnen een bredere beweging.

5.2. Bekendheid en gebruik toelichting CW3.1

Een meerderheid van de respondenten geeft aan bekend te zijn met de pilot met de CW3.1 toelichting. Hierbij moet echter wel worden aangemerkt dat de vaste Kamercommissie Financiën oververtegenwoordigd is in de respondentengroep. De leden van deze vaste Kamercommissie zijn over het algemeen bekend met CW3.1, doordat de rapporteurs voor de Operatie Inzicht in Kwaliteit in deze vaste Kamercommissie geregeld aandacht besteden aan CW3.1, zowel in algemene zin als wat betreft de pilot. Het is dan ook aannemelijk dat de bekendheid met de pilot onder alle Kamerleden lager ligt dan binnen de respondentengroep.

Dat iets bekend is wil nog niet zeggen dat betrokkenen het echt *kennen*. Er is een verschil tussen kennen in de zin van 'ervan af weten' en '(precies) weten wat iets is'. Dat blijkt ook uit de interviews. Lang niet alle respondenten hadden scherp waar de bijlage toe dient en welke onderdelen de bijlage bevat. Ook leefden sommigen van hen in de veronderstelling dat de toelichting alleen hoeft te worden in- of bijgevoegd bij wetsvoorstellen, terwijl de pilot ook van toepassing is op beleidsvoorstellen. Daarnaast werd in een aantal gesprekken de pilot verward met de wetenschappelijke toets CW3.1, die in september 2020 werd gelanceerd en dus de periode van de pilot 'vindbaarheid' doorkruiste.

Wanneer we kijken naar het gerapporteerde gebruik van de toelichtingen uit de pilotcases, dan kunnen we uit de antwoorden van respondenten opmaken dat deze zeer beperkt is. Veruit de meerderheid van de respondenten geeft aan nooit gebruik te hebben gemaakt van de bijlage in de voorbereiding op debatten of bij het stellen van schriftelijke vragen. Slechts een enkeling geeft aan de bijlage (een enkele keer) te hebben gebruikt. Eén respondent heeft ter voorbereiding op ons interview zelfs expliciet gezocht bij welke stukken hij deze bijlage 'ook alweer' was tegengekomen.

Verklaringen

Het beperkte gebruik van de CW3.1 toelichting onder Kamerleden en hun medewerkers is niet verwonderlijk. In de gesprekken zijn hiervoor verschillende verklaringen gegeven van diverse aard.

Ten eerste de looptijd van de pilot. De pilot loopt nog maar tamelijk kort en is later op gang gekomen dan beoogd. Verschillende gesprekspartners geven aan dat ze in de afgelopen periode betrokken zijn geweest bij de bespreking van slechts enkele wets- en/of beleidsvoorstellen waar een bijlage bij is gevoegd. Volgens verschillende respondenten is de periode ook te kort om bestaande routines te doorbreken. Immers, Kamerleden en hun medewerkers gaven meerdere keren aan een vaste routine te hebben ontwikkeld bij het lezen van de vele stukken die men ontvangt (waarbij men bijvoorbeeld eerst de samenvatting van de griffie leest en de Memorie van Toelichting). Men kan veronderstellen dat het doorbreken van deze routine enige tijd vergt.

Ten tweede, en toch wel essentieel gezien de rationale van de pilot, werd de plek van de toelichting zelf als euvel genoemd. De toelichting is in de meeste gevallen als separate bijlage bijgevoegd. Kamerleden krijgen echter vaak bijzonder veel informatie toegestuurd, komende van een veelheid van partijen waarbij ze – vaak met hulp van hun fractieondersteuning – dikwijls noodgedwongen keuzes maken welke informatie ze wel en niet kunnen bestuderen ter voorbereiding op een debat of bij het stellen van schriftelijke vragen. Een bijlage wordt volgens veel respondenten dan ook sneller overgeslagen, want als minder ‘essentieel’ gezien. Deze vaststelling is toch wel markant om te onderstrepen, aangezien een van de onderliggende assumpties van de pilot is dat een bijlage makkelijker vindbaar is, én dus ook meer zou worden gebruikt. Precies het feit dat de CW3.1 informatie wordt aangeboden in bijlage-vorm wordt echter als belemmering gezien voor gebruik. Feit is verder dat ook op de vindbaarheid opmerkingen zijn te maken. Immers, de toelichting werd niet steeds consequent op dezelfde wijze aangeboden. Zoals we ook in hoofdstuk 2 hebben gezien, werd deze vaak meegestuurd met het wets- of beleidsvoorstel, maar soms ook apart nagestuurd. Dergelijke inconsequente aanpak kan ook als belemmerend worden gezien voor een vlotte vindbaarheid.

Ten derde werd ook de gebruikte terminologie als weinig bevorderlijk voor gebruik genoemd. Deze terminologie spreekt niet bij iedereen tot de verbeelding. De bijlage heeft in veel gevallen de titel ‘*Onderbouwing_en_Evaluatie_van_het_voorstel_(CW_3.1)*’ meegekregen. Termen als ‘onderbouwing’, ‘evaluatie’ en – in het bijzonder – ‘CW3.1’ worden volgens meerdere geïnterviewde Kamerleden geassocieerd met een technische blik op beleid. Volgens respondenten hebben leden van de vaste Kamercommissie Financiën over het algemeen wél affiniteit met deze onderwerpen, maar dat geldt in mindere mate voor veel andere Kamerleden.

Ten vierde is er het cruciale element van de kwaliteit van de toelichting. Een klein aantal respondenten heeft in de voorbereiding op of tijdens het gesprek een of meerdere toelichtingen bekeken. Zij toonden zich kritisch over de kwaliteit van de toelichtingen. De verschillende onderdelen van de toelichting zijn veelal abstract geformuleerd en hebben, opnieuw volgens de respondenten, soms slechts vrij beperkte diepgang, waardoor deze naar hun mening niet altijd meerwaarde hebben voor het uitvoeren van het parlementaire werk.

Zoals we later in dit hoofdstuk uitgebreider zullen bespreken oordelen de gesprekspartners ondanks het beperkte gebruik van de toelichting CW3.1 over het geheel genomen positief over de poging om de vindbaarheid van CW3.1 informatie te vergroten.

5.3. Rol van CW3.1 informatie in de onderbouwing van beleid in de Tweede Kamer

Op basis van de gesprekken kunnen we stellen dat de CW3.1 toelichting (nog) niet behoort tot het standaardrepertoire van Kamerleden en daarmee nog geen onderdeel uitmaakt van hun routine. Naast dat de gesprekspartners concrete aanknopingspunten aanreiken om hierin verandering aan te brengen en om de pilot te verbeteren, raakt dit onderzoek aan de fundamentele kwestie van de waarde van kennis en informatie binnen politieke besluitvormingsprocessen. Meerdere respondenten

onderstreepten hoe de CW3.1 toelichting behoort tot een rationele en eerder lineaire logica op besluitvorming, terwijl veel besluitvormingsprocessen de facto een intrinsiek politieke logica volgen. Hierna staan we stil bij de toelichting als zodanig als een politiek instrument. We reflecteren eveneens over de impact van dergelijke observatie voor hoe departementen door Kamerleden worden verondersteld om te gaan met de CW3.1 toelichting.

Gebruik van CW3.1 in een politieke context

CW3.1 gaat uit van het idee dat het aanbieden van meer en betere kennis en informatie over de onderbouwing van beleid bijdraagt aan betere besluiten. De CW3.1 toelichting is bedoeld om meer rationaliteit te brengen in een politiek besluitvormingsproces. Dat lijkt voor de hand liggend en hoewel respondenten aangeven dat het idealiter ook zo zou moeten gaan, schetsen zij een werkelijkheid die weerbarstiger is. Politiek, althans volgens de respondenten, gaat niet altijd over meer en betere kennis en over kwaliteit van doelen en middelen, maar gaat óók over emotie, (coalitie)afspraken en waardengebonden discussies over de gekozen beleidsinstrumenten.

In de gesprekken werden meerdere gevallen genoemd waarbij de politieke logica de overhand heeft over een rationele logica. Allereerst is dat het geval wanneer een onderwerp ‘hoog politiek’ (i.e. salient) van aard is. Dergelijke onderwerpen hebben vaak een ideologisch karakter waardoor discussies eerder langs partijlijnen worden gevoerd dan op basis van *evidence*. Gesprekspartners schetsen dat het goed mogelijk is dat in dergelijke gevallen niet de meest effectieve maatregel wordt gekozen, simpelweg omdat een alternatief politiek wenselijker is. Informatie neemt in deze gevallen een meer bescheiden positie in ten opzichte van politieke belangen.

Daarmee samenhangend prevaleert een politieke logica over een rationele logica als het gaat om afspraken die politieke partijen en/of individuele politici onderling of met externe maatschappelijke partners hebben gemaakt. Het meest in het oog springend is hierbij het Regeerakkoord. Coalitieafspraken zorgen ervoor dat sommige voorstellen in meer of mindere mate al vastliggen – sommige gesprekspartners spreken zelfs over ‘dichtgetimmerd’. Hoewel een gedegen onderbouwing op basis van *evidence* bij deze voorstellen kan ontbreken, is er niet altijd ruimte en politieke wil om het voorstel op basis van inhoudelijke argumenten aan te passen. Immers, moeizaam bevochten compromissen of voorstellen die het resultaat zijn van lange onderhandelingen met maatschappelijke partners worden niet snel opgebroken. Zoals uit de analyse van de extreme cases bleek (4.1.4), lijkt vooral de manier waarop het onderwerp staat vermeld in het Regeerakkoord van belang, eerder dan het gegeven of een onderwerp staat benoemd aan zich. Ook in andere recent opgeleverde onderzoeksrapportages, zoals deze van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties, werden al eerder de negatieve effecten van dergelijk minutieus uitgewerkte Regeerakkoorden onderstreept.

Tot slot geldt de politieke dominantie ook voor gevallen waarin de urgentie van de problematiek hoog is en er een noodzaak is om snel tot actie over te gaan. Zeker in gevallen waar de urgentie hoog is als gevolg van een plotseling veranderende situatie is de *evidence* vaak beperkt, terwijl er al wel ingrijpende besluiten genomen moeten worden. Verschillende gesprekspartners refereren hierbij aan de COVID-19-crisis: soms moet er snel worden gehandeld en is er simpelweg tijd noch kennis om de onderbouwing van maatregelen uitgebreid in de Tweede Kamer te bespreken.

Deze observatie dat de CW3.1 toelichting past binnen een rationele logica, terwijl processen van besluitvorming veelal een politieke logica volgen, betekent voor het daadwerkelijke gebruik van de toelichting dat dit afhangt van in ieder geval het onderwerp, de (coalitie)afspraken en de urgentie. Tegelijkertijd kan de toelichting zelf ook in een politieke rationaliteit getrokken worden. De toelichting zelf wordt dan ingezet als politiek instrument.

De toelichting als politiek instrument

Gesprekspartners benadrukken dat Kamerleden meerdere rollen vervullen. Zij zijn controleur van het kabinet, wetgevende macht én volksvertegenwoordiger. Toch vervullen zij in de praktijk die rollen niet allemaal gelijktijdig en ook niet in gelijke mate. Afhankelijk van het profiel en de persoonlijkheid van een bepaald Kamerlid, of het onderwerp in kwestie kan meer of minder nadruk worden gelegd op bepaalde rollen. Volgens meerdere Kamerleden past de CW3.1 toelichting het meest bij de controlerende taak van Kamerleden, waarbij deze hen in principe een middel in handen geeft om de onderbouwing van wets- en beleidsvoorstellen te beoordelen. Logischerwijs zal doordat niet alle Kamerleden gelijktijdig en in gelijke mate de rol van controleur vervullen, de toelichting sowieso niet door iedereen in gelijke mate gebruikt worden.

En ook al wordt de CW3.1 toelichting gebruikt, dan wordt dit niet steeds vanuit rationeel-inhoudelijke motieven gedaan om tot betere besluitvorming te komen. Zoals door meerdere respondenten onderkend, is de toelichting zélf namelijk ook een inherent politiek instrument dat strategisch en selectief aangewend kan worden. Op basis van de gesprekken zien we zowel aan de kant van de bewindslieden als aan de kant van de Kamerleden mogelijkheden tot strategisch gebruik.

Wat betreft Kamerleden, zien we dat onze gesprekspartners de CW3.1 toelichting als belangrijk middel beschouwen om kritische vragen te stellen. Daarbij werd echter, ook door leden van de coalitie aangegeven, dat de toelichting vooral nuttig is voor leden van de oppositie. De CW3.1 toelichting geeft de oppositie in principe een extra middel in handen hebben dat naargelang politieke opportuniteiten kan worden aangewend. Feit is wel, zoals uit de kwantitatieve content analyse bleek, dat de CW3.1 toelichtingen vooral door coalitiepartijen worden aangewend, eerder dan door oppositiepartijen.

Tegelijkertijd merken onze respondenten op dat de CW3.1 toelichting ook voor de bewindslieden een strategisch middel is, of dat in ieder geval kan zijn. Wat in de toelichting belandt – en wat niet – en de wijze waarop het in de toelichting belandt, wordt door Kamerleden óók niet beschouwd als neutrale keuze. Het verstrekken van welbepaalde informatie kan volgens Kamerleden bijvoorbeeld afleiden van andere beschikbare informatie. Ook het strategisch abstracter formuleren van de toelichting, kan de controle wat betreft de concrete haalbaarheid doorkruisen. De gesprekspartners geven aan dat terwijl Kamerleden vaak juist geïnteresseerd zijn in de afwegingen die zijn gemaakt, en dat de CW3.1 toelichting eerder het resultaat van die afwegingen laat zien dan de afwegingen zelf. Zodoende zijn onze gesprekspartners zich bewust van hoe de CW3.1 toelichting deel uitmaakt van een groter politiek spel.

De kans dat de CW3.1 toelichting daadwerkelijk wordt gebruikt hangt dus niet alleen af van of een Kamerlid de controlerende rol vervult. Het hangt ook af van het (politieke) doel waarvoor het Kamerlid de toelichting wil gebruiken én het hangt af van hoe Kamerleden denken dat de toelichting zelf tot stand is gekomen. Door sommige gesprekspartners is genoemd dat dit laatste echter, in hun beleving, ook een schaduw vooruitwerpt en betekenis heeft voor hoe departementen omgaan met de toelichting.

De toelichting als ambtelijke spagaat

In de marge van de reikwijdte van ons onderzoek, geven enkele gesprekspartners aan dat het onvermijdelijke strategische karakter van de CW3.1 toelichting ook betekenis heeft voor hoe departementen ermee omgaan, of althans voor hoe Kamerleden veronderstellen op welke manier departementen hiermee omgaan. De hybride rationeel-politieke aard van de CW3.1 toelichtingen creëert als het ware een spagaat voor ambtenaren. Enerzijds proberen ze hun bewindslieden te beschermen en anderzijds worden zij geacht het voorstel zo goed mogelijk te onderbouwen.

Echter, zo merken Kamerleden op, hoe concreter doelen en de evaluatie van een bepaald voorstel wordt omschreven, des te meer opening in principe wordt geboden voor kritische vragen, en des te meer de positie van de betrokken bewindspersoon in zwaar weer kan worden gebracht. Dat levert volgens Kamerleden ook voor departementen een lastige dualiteit en leidt ertoe dat er sprake kan zijn van een soort van 'strategische transparantie' waarbij zorgvuldig wordt afgewogen wat wel en wat niet kan worden gedeeld, hoe scherp iets wordt geformuleerd, hoe fel iets wordt afgezwakt en dergelijke meer. Zoals aangegeven door Kamerleden, zijn zeker bij hoog-politieke dossiers afrekenbare doelen niet altijd gewenst.

Markant genoeg halen meerdere Kamerleden zelf deze veronderstellingen over de ambtelijke spagaat aan. We stellen vast dat deze assumpties ook hun verwachtingen over de kwaliteit en diepgang van de CW3.1 toelichting kunnen beïnvloeden. Anders gesteld: indien men in de veronderstelling is dat een bewindspersoon er belang bij heeft om de onderbouwing bewust vaag te houden, hebben bepaalde Kamerleden vooraf soms al lagere verwachtingen van de toelichting. Ook dit kan van invloed zijn op het gebruik van de CW3.1 toelichting.

5.4. Vergroten van het gebruik van CW3.1 informatie

Ondanks het vooralsnog beperkte gebruik van de toelichting CW3.1 en de meer fundamentele kanttekeningen over de rol van informatie in de onderbouwing van beleid in de Tweede Kamer, oordelen de gesprekspartners over het geheel genomen mild over de pilot. Naast dat zij aangeven dat het nog te vroeg is om duidelijke resultaten te verwachten, noemen zij ook in de gesprekken dat het initiatief een stap(je) is in de goede richting. Met andere woorden: het als politiek beschouwde karakter van de CW3.1 toelichting, en de strategische aanwending ervan doet geen afbreuk aan het potentieel dat de CW3.1 pilot wél heeft volgens vele Kamerleden.

Veel gesprekspartners zien de pilot namelijk als een onderdeel van een bredere inzet om meer aandacht te geven aan de onderbouwing van beleid in de Tweede Kamer. Daarbij is volgens verschillende Kamerleden ook sprake van een zeker **momentum**: actuele dossiers als COVID-19, de toeslagenaffaire en de problemen bij uitvoeringsorganisaties versterken de roep om goed onderbouwd beleid, waarbij vooraf is nagedacht over mogelijke (gewenste en ongewenste) effecten en (tussentijdse) evaluatiemomenten.

Dus hoewel het gebruik van de toelichting vooralsnog achterblijft, onderschrijven gesprekspartners het belang en de urgentie van CW3.1 informatie voor het debat in de Tweede Kamer. In de gesprekken zijn zowel voor het verbeteren van de pilot als de bredere beweging naar evidence-informed policy making concrete suggesties gedaan. Hierna lichten we deze toe.

Verbeteringen in de huidige CW3.1 toelichting

De huidige CW3.1 toelichting bevat volgens de gesprekspartners de juiste onderdelen (i.e. nagestreefde doelen, doeltreffendheid, et cetera). Het is niet zo dat inhoudelijk nog bepaalde aspecten worden gemist door Kamerleden om hun functie naar behoren te kunnen uitvoeren. Wat betreft de vindbaarheid van de CW3.1 toelichting moet verbetering vooral worden gezocht in de vorm, plek en presentatie van de toelichting. Door gesprekspartners zijn hiervoor de volgende suggesties gedaan:

- Pas de gekozen vorm, plek en wijze van presenteren van de CW3.1 informatie consistent toe ten behoeve van de vindbaarheid en herkenbaarheid voor Kamerleden.
- Geef de CW3.1 informatie daarbij een centrale en herkenbare plek. Enkele gesprekspartners spraken daarbij een voorkeur uit om de informatie vooraan in de hoofdtekst op te nemen en

niet in een aparte bijlage. In het geval van een wetsvoorstel noemen de meeste gesprekspartners de Memorie van Toelichting, al wordt deze suggestie niet door alle respondenten gedragen. Sommigen pleiten echter voor een herkenbaar afzonderlijk document, omdat de Memorie van Toelichting een 'verplichte riedel' zou zijn waarbij Kamerleden snel afhaken.

- Gebruik bewoordingen die meer tot de verbeelding spreken, zodat Kamerleden (en de facto ook hun medewerkers) die minder affiniteit hebben met CW3.1 en methodologisch-technische termen als 'doeltreffendheid' en 'doelmatigheid' ook worden geprikkeld dergelijke informatie te gebruiken
- Zorg dat de CW3.1 informatie goed vindbaar is via het informatiesysteem van de Tweede Kamer door deze goed te labelen.

Toelichting CW3.1 als stap in een bredere beweging richting evidence-informed policymaking

Gesprekspartners zien de pilot met de CW3.1 toelichting eveneens als nuttige stap in een bredere beweging binnen de Tweede Kamer richting evidence-informed policymaking. In dit licht zijn in de gesprekken verschillende suggesties gedaan en ideeën geopperd.

Zo is een aantal keer genoemd dat het op zichzelf al belangrijk is om aandacht te geven aan (het belang van) CW3.1 informatie. De rapporteurs voor de Operatie Inzicht in Kwaliteit hebben hier, volgens meerdere respondenten, een waardevolle rol gespeeld.

Daarnaast is ook genoemd dat het helpt als de Minister van Financiën zich opstelt als CW3.1 ambassadeur en het belang ervan blijft benadrukken, zowel richting collega-bewindspersonen als richting de Tweede Kamer. Dat dat ook geldt voor Kamerleden, blijkt wel uit de woorden van een van de gesprekspartners die stelt dat het onderdeel is van de collegialiteit van Kamerleden dat als één van hen verwijst naar de toelichting CW3.1, je daar als Kamerlid dan ook even kennis van neemt. In het licht hiervan werden tevens suggesties gedaan om de link tussen CW3.1 en aanpalende initiatieven op het gebied van *evidence-informed policy making* te versterken, zoals de Monitor Brede Welvaart.

Tot slot zijn verschillende suggesties gedaan om de aandacht voor de onderbouwing van beleid bij de behandeling in de Tweede Kamer procedureel beter te verankeren. Bijvoorbeeld door bij wets- en beleidsvoorstellen van een zeker omvang/financieel gewicht een ex-ante toets op de onderbouwing uit te voeren. Of door het debat in de Tweede Kamer altijd vooraf te laten gaan door een inhoudelijke presentatie van het wets- of beleidsvoorstel door de bewindspersoon/het departement, waarbij eventueel inhoudelijke experts aansluiten om nadere duiding te geven. Een laatste suggestie betreft het maken van onderscheid tussen een collectief opinievrij debat (over de feiten) en het daaropvolgende politieke debat. Om de politieke rationaliteit enigszins te beteugelen, zou eerst een debat op hoofdlijnen kunnen plaatsvinden, waarin over de onderbouwing wordt gesproken en collectief wordt bepaald op welke punten het voorstel extra onderbouwing behoeft, alvorens het politieke debat te voeren.

6. Conclusies

Het doel van het onderzoek is antwoord te bieden op de volgende hoofdvraag: *Welke rol speelt vindbaarheid d.m.v. een separate CW3.1 bijlage in het (mogelijke) gebruik van CW3.1 toelichtingen (ten aanzien van onderbouwing en evaluatie van beleidsvoorstellen) door Kamerleden?*

In dit hoofdstuk presenteren we onze conclusies op de hoofdvraag, die we samenvatten in een aantal centrale stellingen.

De pilot heeft niet geresulteerd in een zichtbare instrumentele toename in het gebruik van de CW3.1 toelichting door Tweede Kamerleden. De CW3.1 toelichting behoort (nog) niet tot het standaardrepertoire van Kamerleden en maakt nog geen onderdeel uit van hun routine. Evenmin heeft de pilot in algemene zin bijgedragen aan meer aandacht in de Tweede Kamer voor de onderbouwing van beleid.

Op basis van een uitgebreide kwantitatieve inhoudsanalyse van Kamerstukken kunnen we met redelijke zekerheid vaststellen dat in een aantal pilotcases door Kamerleden letterlijk gebruik is gemaakt van de CW3.1 toelichting, al is dit beperkt tot 26% van de onderzochte cases. In vragen en debatten is dan gerefereerd aan de tekst in de bijlage, die in een aantal gevallen ook uniek is ten opzichte van de tekst in het wets- of beleidsvoorstel waar de bijlage toebehoort. Echter, hoewel letterlijke referenties naar CW3.1 informatie in Kamerstukken de meest 'zuivere' vorm zijn van impact – in de zin van causaal bewijs – geeft een dergelijke analyse slechts een zeer partieel beeld van de mogelijke impact van de pilot, omdat ook andere vormen van doorwerking denkbaar zijn zoals parafrasering van CW3.1 informatie. Verder kunnen we op basis van enkel deze analyse niet concluderen of de pilot werkelijk een verschil heeft gemaakt.

Daarom is tevens nagegaan of Kamerleden substantieel meer aandacht hebben voor de thema's die centraal staan in CW3.1. (i.e. doeltreffendheid, doelmatigheid, etc.) sinds de introductie van de pilot. Het gebruik van CW3.1 sleutelbegrippen en synoniemen ervan is systematisch vergeleken tussen pilot- en controlecases. Deze uitkomsten van deze analyse wijzen niet in de richting van meer of ander gebruik van CW3.1 informatie sinds de introductie van de pilot, in vergelijking met de controlecases. Waar CW3.1 toelichtingen inderdaad worden aangewend zien we verder dat dit dominant, maar zeker niet exclusief, het geval is in commissievergaderingen, en door leden van coalitiepartijen. Inhoudelijk gaat er met name vooral aandacht uit naar doeltreffendheid, en in minder mate naar doelmatigheid.

Wat betreft de ruimere vraagstelling over evidence-informed policy making, leverde het zoeken in Kamerstukken op termen die hiermee frequent geassocieerd worden evenmin een verschil op tussen pilotcases en controle cases. Dat de onderbouwing van beleid niet centraal staat in debatten, kon eveneens worden afgeleid uit de analyse van onderwerpen die aan bod komen in Tweede Kamer verslagen.

Ook de uitkomsten van de gesprekken met Tweede Kamerleden liggen in lijn met deze diagnose van relatief beperkt instrumenteel gebruik van de informatie aangeleverd onder de CW3.1 pilot. De Kamerleden hebben naar eigen zeggen (nog) weinig gebruik gemaakt van toelichtingen, en deze maken (nog) geen deel uit van het standaardrepertoire en routine.

Inhoudelijk komt het design van de CW3.1 pilot tegemoet aan de behoeften van Kamerleden. Echter, waar een aparte bijlage werd gezien als een manier om de vindbaarheid van CW3.1 informatie te vergroten, is deze in de praktijk niet altijd gevonden, of soms overgeslagen vanuit efficiëntie-overwegingen.

Bij het bespreken van de inhoudelijke opzet van de CW3.1 bijlage stelden we geen hiaten vast. De gevraagde informatie in de bijlage over de onderbouwing van een wets- of beleidsvoorstel volstaat in principe volgens de bevroagde Kamerleden om hun controlerende rol uit te oefenen ten aanzien van de uitvoerende macht.

Meer kritisch waren de bevroagde Kamerleden over de keuze om de CW3.1 toelichting aan te bieden in een aparte bijlage, wat de facto het geval was bij de meeste bestudeerde cases. Kamerleden krijgen veel informatie toegestuurd, waarbij ze – vaak met hulp van hun fractieondersteuning – keuzes maken in welke informatie ze wel en niet bestuderen ter voorbereiding op een debat of bij het stellen van schriftelijke vragen. Een bijlage wordt volgens veel respondenten, zowel Kamerleden als een van de fractiemedewerkers, in de praktijk sneller overgeslagen, veelal uit efficiëntieoverwegingen. De vaststelling dat vele bevroagde Kamerleden de bijlage nog niet hadden opgemerkt, is ook vermeldenswaardig. Hierbij helpt het niet dat de toelichting niet consequent op dezelfde wijze is aangeboden: vaak is deze meegestuurd met het wets- of beleidsvoorstel, maar soms ook apart nagestuurd. Dat bevordert niet het snelle opsporen van dergelijke informatie, indien men de intentie zou hebben deze inderdaad te gebruiken, en het opbouwen van een routine.

Vindbaarheid is slechts één van de factoren die een rol spelen in het gebruik van de CW3.1 toelichtingen. Ook de laag gepercipieerde kwaliteit van aangeleverde toelichtingen is van belang, evenals de looptijd van de pilot en de gebruikte terminologie.

Kamerleden zijn weliswaar redelijk bekend met CW3.1 en de pilot, maar gesprekspartners bleken desgevraagd niet goed op de hoogte van de het doel en de invulling van de pilot in het bijzonder. Daarnaast was de looptijd van de pilot relatief kort; te kort om bestaande routines te doorbreken die Kamerleden en/of hun medewerkers zich in de loop der jaren hebben eigen gemaakt om de veelheid van aangeleverde informatie te doorgronden. Ook werd de gebruikte terminologie soms als een rem gezien op gebruik. De titel van de pilot geeft volgens een heel aantal Kamerleden een op het eerste zicht nogal een technische indruk die weinig ‘tot de verbeelding spreekt’, waardoor – opnieuw volgens onze gesprekspartners zelf – de kans bestaat dat Kamerleden met minder affiniteit met CW3.1 de bijlage terzijde schuiven. Verder laat de kwaliteit van de toelichtingen volgens Kamerleden vaak te wensen over. De inhoudelijke meerwaarde van de CW3.1 toelichtingen wordt als gevolg hiervan vaak als beperkt gezien, en dus ook niet nuttig om aan te wenden in debat.

Naast elementen die direct zijn te relateren aan de toelichting, is de politieke context een belangrijke factor van betekenis. De CW3.1 toelichting is bedoeld om meer rationaliteit te brengen in een politiek besluitvormingsproces, maar de politieke realiteit is soms weerbarstig. Bij onderwerpen die ‘hoog politiek’ zijn is er niet altijd ruimte voor een inhoudelijk debat op basis van CW3.1 informatie.

CW3.1 gaat uit van het idee dat het aanbieden van meer en betere kennis en informatie over de onderbouwing van beleid bijdraagt aan betere besluiten. In sommige situaties heeft de politieke logica echter de overhand, en is er volgens Kamerleden niet altijd ruimte voor een inhoudelijk debat of politieke wil om het voorstel op basis van inhoudelijke argumenten aan te passen. Dit is het geval wanneer een onderwerp ‘hoog politiek’ van aard is of afspraken al vastliggen (bijvoorbeeld in het Regeerakkoord). Dit geldt ook voor gevallen waarin de urgentie van de problematiek hoog is en de noodzaak wordt gevoeld om snel tot actie over te gaan, ook als evidence beperkt is of zelfs ontbreekt.

Dit betekent ook dat de toelichting als zodanig ingezet kan worden als politiek en strategisch instrument. Uit de gesprekken wordt duidelijk dat Kamerleden CW3.1 informatie niet altijd en uitsluitend met rationele motieven gebruiken met als doel om tot inhoudelijk beter besluitvorming te

komen. Kamerleden kunnen de informatie immers ook tactisch en soms selectief gebruiken naargelang het hen politiek uitkomt. Dit werd door meerdere Kamerleden zelf zo onderkend.

Dat de toelichting als politiek instrument kan worden gebruikt, heeft ook impact voor hoe Kamerleden veronderstellen hoe departementen omgaan met de toelichting. Ambtenaren komen volgens meerdere Kamerleden soms in een spagaat, doordat zij enerzijds hun bewindslieden proberen te beschermen en anderzijds worden geacht het voorstel zo goed mogelijk te onderbouwen. Echter, hoe concreter de onderbouwing, hoe meer opening wordt geboden voor kritische vragen. Dat levert potentieel een lastige dualiteit op, waardoor wat in CW3.1 toelichtingen belandt volgens sommige Kamerleden datgene is wat de toets van 'strategische transparantie' heeft doorstaan, nadat zorgvuldig is afgewogen wat wel en wat niet kan worden gedeeld, wat specifiek wordt geformuleerd en wat bewust vaag wordt gehouden, et cetera. Dergelijke logica is volgens deze Kamerleden zeker aanwezig bij hoog-politieke dossiers waarbij afrekenbare doelen niet altijd gewenst zijn.

Interessant genoeg lijken deze assumpties over een ambtelijke spagaat ook de verwachtingen van sommige Kamerleden ten aanzien van de kwaliteit en diepgang van de CW3.1 toelichting te beïnvloeden. Indien men in de overtuiging is dat een bewindspersoon er belang bij heeft om de onderbouwing bewust vaag te houden, hebben Kamerleden soms op voorhand al lagere verwachtingen van de toelichting. Ook dit kan weer een factor zijn die impact heeft op het gebruik van de CW3.1 toelichting.

Ondanks het beperkte instrumentele gebruik van de CW3.1 informatie aangeleverd binnen de pilot 'vindbaarheid', wordt CW3.1 als waardevol vehikel gezien naar meer evidence-informed policy making.

Ondanks de inherent politieke dynamiek waaraan CW3.1 toelichtingen zijn onderworpen, stellen we vast dat door quasi-alle bevraagde Kamerleden de pilot wordt gezien als een nuttige stap in een bredere beweging binnen de Tweede Kamer richting evidence-informed policymaking. Met andere woorden: het vastgestelde beperkte gebruik en de vaak politieke, eerder dan rationele, logica van besluitvorming wordt niet gezien als argument om niet verder het potentieel van een duidelijke vindbaarheid van CW3.1 toelichtingen te exploreren. In ons onderzoek haalden we dan ook meerdere suggesties op ter fine-tuning van de manier waarop CW3.1 informatie aan Kamerleden wordt aangeleverd. We sommen deze suggesties op, zonder een normatief oordeel te geven over de meerwaarde en haalbaarheid van elk van deze.

- Het consistent toepassen van de vorm, plek en wijze van presenteren van de CW3.1 informatie kan bijdragen aan de vindbaarheid en herkenbaarheid voor Kamerleden.
- Eenzelfde suggestie werd gedaan ten aanzien het opnemen van de CW3.1 informatie op een centrale en herkenbare plek in het wets- of beleidsvoorstel. Bij wetsvoorstellen werd in meerdere gevallen een voorkeur uitgesproken voor de opname hiervan in de Memorie van Toelichting, zoals oorspronkelijk beoogd in de pilot, maar finaal niet steeds zo werd geïmplementeerd.
- Tevens werd de suggestie geopperd bewoordingen te gebruiken waaruit meer urgentie blijkt en die meer tot de verbeelding spreken bij Tweede Kamerleden. Het gebruiken van methodologisch-technische termen zou volgens sommige Kamerleden verhullen dat CW3.1 informatie eigenlijk raakt aan de kern van het parlementaire werk, en de controletaak van de Kamer in het bijzonder.

- Het vergroten van de vindbaarheid van CW3.1 informatie in het informatiesysteem van de Tweede Kamer wordt verder als een belangrijke stimulus gezien om aangeleverde informatie inderdaad te bekijken.

Meerdere Kamerleden onderstreepten dat de aandacht voor (het belang van) CW3.1 informatie hoog dient te worden gehouden binnen zowel de Tweede Kamer als in departementen. Teneinde de rationele logica achter CW3.1 beter te vervlechten met de politieke rationaliteit die vaak kenmerkend is voor besluitvormingsprocessen, zijn een aantal suggesties gedaan¹⁵, zoals een inhoudelijke presentatie van het voorstel door de bewindspersoon/het departement bij de start van de behandeling in de Tweede Kamer, of het laten plaatsvinden van een collectief opinievrij debat (over de feiten) voorafgaand aan het politieke debat. Het is wellicht waardevol om deze mogelijkheden verder te onderzoeken, omdat ze kunnen bijdragen aan het vergroten van het gebruik van CW3.1 informatie en daarmee aan de kwaliteit van besluitvorming, ook bij politiek zeer gevoelige dossiers.

Slotbeschouwing over de onderzoeks aanpak

Voor deze evaluatie hebben we beroep gedaan op een mix van methoden, met als ambitie een zo robuust en genuanceerd mogelijk beeld te krijgen van de meerwaarde van de pilot 'vindbaarheid'. Deze methoden, en dan met name het werken met automatische tekstanalyse, kunnen mogelijk in de toekomst ook gebruikt worden om meer longitudinaal te gaan monitoren of er meer gebruik wordt gemaakt van CW3.1 informatie en Kamerleden vragen stellen over de onderbouwing van beleid. Door deze methode te blijven combineren met interviews kan meer objectieve data over het gebruik van CW3.1 toelichtingen door de Tweede Kamer worden getrianguleerd met ervaringen en percepties van Kamerleden en fractiemedewerkers.

We concentreerden ons in deze evaluatie enkel op het gebruik van CW3.1 toelichtingen door Kamerleden. In vervolgonderzoek wordt idealiter nader de connectie gelegd met hoe departementen CW3.1 implementeren, de gepercipieerde meerwaarde, en de uitdagingen die door hen worden ervaren bij het aanleveren van de informatie.

¹⁵ Ook een ex ante toets op de kwaliteit van onderbouwing werd in dit verband genoemd, al komt dit al deels aan bod in het IAK.

Annex A: Bijlage Onderbouwing en Evaluatie van het voorstel (CW3.1)

Deze annex bevat de originele bijlage, toegevoegd aan de Derde voortgangsrapportage Operatie Inzicht in Kwaliteit (Kamerstuk 31 865, nr. 168) en laat zien hoe CW3.1 informatie met betrekking tot de onderbouwing en evaluatie van het voorstel dient te worden aangeleverd voor de cases die deelnemen aan de pilot 'vindbaarheid'.

Bijlage 5. Bijlage Onderbouwing en Evaluatie van het voorstel (CW3.1)

[Titel en kenmerk bijbehorende kamerbrief]

Op basis van Artikel 3.1 in de Comptabiliteitswet wordt bij voorstellen een toelichting verwacht op nagestreefde doelstellingen, doeltreffendheid, doelmatigheid, ingezette beleidsinstrumenten en financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, maatschappelijke sectoren. Voorstellen die tot een substantiële beleidswijziging leiden dienen ook een evaluatieparagraaf te bevatten conform de motie Van Weyenberg en Dijkgraaf. Met deze bijlage wordt invulling gegeven aan de vereiste toelichtingen, die mogelijk verder worden aangevuld bij opvolgende Kamerbrieven. Deze bijlage is onderdeel van een pilot die in het kader van de operatie Inzicht in Kwaliteit wordt uitgevoerd om de vindbaarheid van de vereiste toelichtingen te vergroten.

Onderdeel	Toelichting
Nagestreefde doelen	
Ingezette beleidsinstrument(en)	
Financiële gevolgen voor het Rijk	
Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren – als van toepassing	
Nagestreefde doeltreffendheid	
Nagestreefde doelmatigheid	
Evaluatieparagraaf (of en hoe)	

Onderdeel	Hulpvragen
Nagestreefde doelen	Welke doelen worden nagestreefd met het voorstel in termen van beoogde prestaties en effecten?
Ingezette beleidsinstrument(en)	Welke beleidsinstrumenten worden ingezet om deze doelen te realiseren?
Financiële gevolgen voor het Rijk	Welke gevolgen heeft het voorstel voor de Rijksbegroting?
Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren – als van toepassing	Welke financiële gevolgen heeft het voorstel voor maatschappelijke sectoren?
Nagestreefde doeltreffendheid	Op welke wijze en in welke mate wordt verwacht dat het beleidsinstrumentarium gaat bijdragen aan de beoogde prestaties en effecten? (beknopte beleidstheorie)
Nagestreefde doelmatigheid	Waarom is het voorgestelde instrumentarium een efficiënte manier om de beoogde prestaties en effecten te bereiken?
Evaluatieparagraaf (of en hoe)	Wordt het voorstel gemonitord en geëvalueerd, en zo ja, hoe?

N.B. bij het volledig doorlopen van het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) komen alle CW3.1 vereisten terug.

Annex B: Overzicht van pilotcases

Tabel B1. Overzicht van pilotcases.

Case	Min	Naam voorstel	Soort voorstel	Datum voorstel	Plek v/d bijlage	Financiële zwaarte	Besproken in Kamer? ¹⁶
1	SZW	Tegemoetkomingen in de loonkosten van specifieke groepen (Wet tegemoetkomingen loondomein - WTL)	Wet	6-7-2020	Als bijlage in Kamerbrief	Geen financiële gevolgen	Ja
2	OCW	Intensivering aanpak tekorten in het onderwijs en de lerarenopleidingen	Wet	16-6-2020	Separate bijlage bij kamerbrief	(nog) niet bekend	Ja
3	BZK	Uitwerking maatregelen Urgenda gebouwde omgeving	Maatregelen/programma	12-6-2020	Separate bijlage bij kamerbrief	100-250 miljoen	Ja
4	BHOS	Kamerbrief met reactie kabinet op advies AIV over wereldwijde aanpak coronavirus	Maatregelen/programma	10-7-2020	Separate bijlage bij kamerbrief	100-250 miljoen	Ja
5	LNV	Voortgangsrapportage Innovatie op het boeren erf	Regeling	11-8-2020	Separate bijlage bij kamerbrief	<100 miljoen	Ja
6	FIN/EZK	Wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van het Nationaal Groeifonds (XIX) voor het jaar 2021	Wet	7-9-2020	Als bijlage in Kamerbrief	<100 miljoen	Ja
7	JenV	Vervolg aanpak corona-achterstanden strafrechtketen	Maatregelen/programma	18-9-2020	Separate bijlage bij kamerbrief	(nog) niet bekend	Ja
8	EZK	Subsidieregeling vrijwillige sluiting van een kolencentrale (20231805)	Regeling	18-9-2020	Separate bijlage bij kamerbrief	(nog) niet bekend	Ja
9	DEF	Revitaliseringsplannen voor de Bernhardkazerne in Amersfoort	Maatregelen/programma	2-10-2020	Separate bijlage bij kamerbrief	250-1000 miljoen	Nee
10	OCW	Eindevaluatie sectorakkoorden po en vo en bijgestelde aanwending prestatieboxmiddelen	Wet	12-10-2020	Separate bijlage bij kamerbrief	Geen financiële gevolgen	Ja
11	DEF	Vervanging tactisch luchttransport	Investering	12-10-2020	Separate bijlage bij kamerbrief	250-1000 miljoen	Ja
12	LNV	Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2030	Maatregelen/programma	28-9-2020	Separate bijlage bij kamerbrief	<100 miljoen	Ja
13	IenW	Actualisatie van het Uitvoeringsprogramma Circulaire economie 2020 - 2023	Maatregelen/programma	25-9-2020	Separate bijlage bij kamerbrief	<100 miljoen	Ja
14	DEF	Behoeftestelling Future Littoral All-Terrain Mobility Band Vagn (FLATM BV)	Investering	24-9-2020	Separate bijlage bij kamerbrief	100-250 miljoen	Nee
15	FIN	Samenstelling van de raad van bestuur en raad van commissarissen Invest-NL	Wet	15-10-2020	Separate bijlage bij kamerbrief	>1000 miljoen	Nee
16	BZK	Regeling Woningbouwimpuls 2020	Regeling	20-5-2020	Bijgevoegd bij beantwoording van schriftelijke vragen	>1000 miljoen	Ja
17	EZK	Kabinetsreactie op het advies van de Taskforce Infrastructuur Klimaatakkoord Industrie (TIKI)	Maatregelen/programma	16-10-2020	Als bijlage in Kamerbrief	(nog) niet bekend	Ja
18	FIN	Overzicht van maatregelen ten behoeve van de financiële weerbaarheid van Nederlandse huishoudens	Maatregelen/programma	27-10-2020	Separate bijlage bij kamerbrief	Geen financiële gevolgen	Nee
19	LNV	Kabinetsreactie op het eindadvies 'Niet alles kan overal' van het Adviescollege Stikstofproblematiek – Gerichte opkoop	Maatregelen/programma	13-10-2020	Separate bijlage bij kamerbrief	250-1000 miljoen	Ja

¹⁶ Hierbij is gekeken naar besprekingen t/m week 6 2021. Dit betreft drie soorten besprekingen: ingediende schriftelijke vragen, vergadering in de Kamercommissie, en/of plenaire vergadering.

20	LNV	Kabinetsreactie op het eindadvies 'Niet alles kan overal' van het Adviescollege Stikstofproblematiek – Pilot natuurbank	Overig	13-10-2020	Separate bijlage bij kamerbrief	<100 miljoen	Ja
21	JenV	Reclasseren: grenzen stellen, krachten benutten	Overig	5-11-2020	Separate bijlage bij kamerbrief	250-1000 miljoen	Nee
22	SZW	Keuzerecht bedrag ineens als onderdeel van het wetsvoorstel Bedrag ineens, vrijstelling RVUheffing en uitbreiden verlofsparen	Wet	3-9-2020	Separate bijlage bij memorie van toelichting	<100 miljoen	Ja
23	SZW	RVU-heffing als onderdeel van het wetsvoorstel bedrag ineens, vrijstelling RVU-heffing en uitbreiden verlofsparen	Wet	3-9-2020	Separate bijlage bij memorie van toelichting	<100 miljoen	Ja
24	SZW	Uitbreiden verlofsparen als onderdeel van het wetsvoorstel bedrag ineens, vrijstelling RVU-heffing en uitbreiden verlofsparen	Wet	3-9-2020	Separate bijlage bij memorie van toelichting	<100 miljoen	Ja
25	SZW	Gedifferentieerde AOf -premie en VCR: Wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen om te voorzien in differentiatie naar grootte van werkgever bij de premieheffing voor het Arbeidsongeschiktheidsfonds en om de systematiek van voortschrijdend cumulatief rekenen aan te passen	Wet	2-9-2020	Op afzonderlijk moment toegestuurd	250-1000 miljoen	Ja
26	SZW	Wetsvoorstel Wet betaald ouderschapsverlof	Wet	27-10-2020	Op afzonderlijk moment toegestuurd	250-1000 miljoen	Ja
27	LNV	Veenplan 1e fase	Maatregelen/ programma	13-7-2020	Separate bijlage bij kamerbrief	100-250 miljoen	Ja
28	EZK	Regeling subsidie vaste lasten van getroffen mkb-ondernemers (TVL)	Regeling	29-6-2020	Als bijlage in Kamerbrief	>1000 miljoen	Ja
29	IenW	Beschikbaarheidsvergoeding OV	Regeling	5-6-2020	Bijgevoegd bij beantwoording van schriftelijke vragen	>1000 miljoen	Ja
30	LNV	Nadeelcompensatieregeling bij het vervroegd verbod op de pelsdierhouderij	Regeling	19-11-2020	Separate bijlage bij kamerbrief	100-250 miljoen	Ja
31	LNV	Contouren van het Omschakelprogramma	Maatregelen/ programma	18-11-2020	Separate bijlage bij kamerbrief	100-250 miljoen	Nee
32	FIN	Nederlandse garanties IMF	Wet	12-6-2020	Op afzonderlijk moment toegestuurd	<100 miljoen	Ja
33	OCW	Uitwerking maatregelen tweede specifieke pakket voor de culturele en creatieve sector	Maatregelen/ programma	27-11-2020	Separate bijlage bij kamerbrief	250-1000 miljoen	Ja
34	JenV	Vervolg op de brief over de doorlichting van de strafrechtketen van 26 juni jl. (Kamerstuk 29279-604)	Maatregelen/ programma	24-11-2020	Separate bijlage bij kamerbrief	(nog) niet bekend	Ja
35	BZK	Overboeking Derde tranche trustfonds wederopbouw Sint Maarten	Maatregelen/ programma	8-12-2020	Separate bijlage bij kamerbrief	<100 miljoen	Ja
36	FIN	Vierde voortgangsrapportage verbetertraject Kinderopvangtoeslag	Maatregelen/ programma	11-12-2020	Bijlage bij rapportage	Geen financiële gevolgen	Ja
37	BZK	Warmtefonds	Regeling	11-12-2020	Separate bijlage bij kamerbrief	<100 miljoen	Nee
38	BZK	Specifieke Uitkering Ventilatie In Scholen (SUVIS)	Regeling	11-12-2020	Separate bijlage bij kamerbrief	<100 miljoen	Nee
39	IenW	Definitieve Luchtvaartnota	Overig	20-11-2020	Separate bijlage bij kamerbrief	<100 miljoen	Ja
40	VWS	Voortgang implementatie wetswijziging "Toegang tot de Wlz voor mensen met een psychische stoornis"	Wet	16-12-2020	Separate bijlage bij kamerbrief	(nog) niet bekend	Nee
41	VWS	Voortgang Maatschappelijke Diensttijd	Maatregelen/ programma	3-7-2020	Separate bijlage bij kamerbrief	(nog) niet bekend	Ja

42	FIN	Programma Managementinformatie/Risicomanagement en x1	Maatregelen/programma	25-11-2020	Bijlage bij rapportage	(nog) niet bekend	Ja
43	FIN	Stabiliteit en continuïteit uitvoeringscapaciteit centrale administratieve processen Belastingdienst.1	Overig	25-11-2020	Bijlage bij rapportage	250-1000 miljoen	Nee
44	DEF	B-brief vervanging M-fregatten	Investering	24-6-2020	Op afzonderlijk moment toegestuurd	>1000 miljoen	Ja
45	DEF	A-brief over de midlife update vier patrouilleschepen ocean going patrolvessels	Investering	18-12-2020	Als bijlage in Kamerbrief	100-250 miljoen	Nee
46	LNV	Programma natuur	Wet	24-4-2020	Op afzonderlijk moment toegestuurd	250-1000 miljoen	Nee
47	IenW/ JenV	Realisatie eenmalig en tijdelijk vuurwerkverbod	Maatregelen/programma	11-12-2020	Separate bijlage bij kamerbrief	<100 miljoen	Ja

Annex C: Selectie en overzicht van controlecases

Tabel C1 hieronder bevat een overzicht van de controlecases die we hebben meegenomen in de evaluatie. De selectie van de controlecases is als volgt tot stand gekomen:

- We hebben per departement de helft van het aantal pilotcases als controlecases genomen. Hierbij hebben we afgerond naar boven (dus als er 7 pilotcases waren, hebben we 4 controlecases geselecteerd).
- We hebben voor de selectie van controlecases gebruik gemaakt van overzichten van het Ministerie van Financiën: een overzicht (intern document) waarin alle voorstellen groter dan 20 miljoen zijn opgenomen, en de Derde Monitor van de Operatie Inzicht in Kwaliteit (2019).
- Voor zover mogelijk hebben we voorstellen van ná juni 2020 (de start van de pilot) genomen, teneinde zoveel mogelijk variatie op andere variabelen gelinkt aan timing aan te sluiten. Als er echter niet voldoende controlecases uit deze periode beschikbaar waren, hebben we oudere cases geselecteerd.

Tabel C1. Overzicht van controlecases.

Case	Min	Naam voorstel	Soort voorstel	Datum voorstel	Financiële zwaarte	Besproken in Kamer? ¹⁷
1	EZK	Verlenging horizonbepaling subsidiemodule Hernieuwbare Energie	Regeling	29-1-2021	100-250 miljoen	Nee
2	EZK	Financiering van het bedrijf Smart Photonics	Investering	29-6-2020	<100 miljoen	Ja
3	IenW	Kamerbrief concept-subsidieregeling elektrische personenauto's particulieren	Regeling	4-3-2020	250-1000 miljoen	Ja
4	SZW	Compensatie eigen bijdrage kinderopvang	Regeling	17-4-2020	100-250 miljoen	Ja
5	SZW	Wetsvoorstel invoering betaling ouderschapsverlof	Wet	27-10-2020	250-1000 miljoen	Ja
6	SZW	Maatwerkregeling duurzame inzetbaarheid.	Maatregelen/ programma	15-9-2020	250-1000 miljoen	Ja
7	DEF	A-brief vervanging hulpvoertuigen CZSK	Investering	7-5-2020	250-1000 miljoen	Ja
8	FIN	Steunmaatregelen KLM	Maatregelen/ programma	26-6-2020	>1000 miljoen	Ja
9	FIN	Opties invulling kapitaalbehoefte TenneT	Maatregelen/ programma	19-5-2020	>1000 miljoen	Ja
10	FIN	Noodpakket banen en economie	Maatregelen/ programma	17-3-2020	>1000 miljoen	Ja
11	LNV	Voortgang stikstofproblematiek: maatregelen landbouw en verdere impuls gebiedsgerichte aanpak	Maatregelen/ programma	8-2-2020	250-1000 miljoen	Ja
12	LNV	Voortgang stikstofproblematiek: structurele aanpak	Maatregelen/ programma	24-4-2020	250-1000 miljoen	Ja
13	BZK	Contouren Besluit Woningbouwimpuls 2020	Wet	11-2-2020	>1000 miljoen	Ja
14	BZK	Maatregelen Doorbouwen tijdens de coronacrisis	Maatregelen/ programma	20-5-2020	<100 miljoen	Ja
15	JenV	Voortgang Taskforce, onderzoek significant maatregelen en aanbevelingen en tijdpad dwangsomproblematiek IND	Overig	9-4-2020	(nog) niet bekend	Ja
16	JenV	Tegemoetkomingsregeling sociaal advocatuur naar aanleiding van de COVID-19-crisis	Regeling	4-3-2020	(nog) niet bekend	Ja
17	OCW	Uitwerking aanvullende ondersteuning € 300 miljoen culturele en creatieve sector	Maatregelen/ programma	27-5-2020	250-1000 miljoen	Ja

¹⁷ Dit betreft drie soorten besprekingen: ingediende schriftelijke vragen, vergadering in de Kamercommissie, en/of plenaire vergadering.

18	OCW	Compensatie studenten en ondersteuningsmaatregelen onderwijs COVID-19	Maatregelen/ programma	15-5-2020	250-1000 miljoen	Ja
19	VWS	Intensivering Stimuleringsregeling e-health thuis (SET)	Regeling	15-4-2020	<100 miljoen	Ja
20	DEF	Bestelling negen additionele F-35 jachtvliegtuigen	Investering	8-10-2019	>1000 miljoen	Ja
21	DEF	Verwerving combat support ship (CSS)	Investering	3-5-2018	250-1000 miljoen	Ja
22	LNV	NV Problematiek rondom stikstof en PFAS , 13-11-2019	Maatregelen/ programma	13-11-2019	250-1000 miljoen	Ja
23	LNV	Aanpak stikstofproblematiek, 4 oktober 2019	Regeling	4-10-2019	250-1000 miljoen	Ja
24	LNV	Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (IBP VP)	Maatregelen/ programma	20-12-2019	<100 miljoen	Ja
25	IenW	Voorgenomen investeringen Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW)	Investering	8-11-2019	100-250 miljoen	Ja
26	BHOS	BHOS: Kamerbrief 4 november 2019 Versterking Maatschappelijk Middenveld (in navolging van Kamerbrief 20 juni 2019), nader uitgewerkt in het Beleidskader Versterking Maatschappelijk Middenveld (gepubliceerd 3 december 2019)	Regeling	4-11-2019	>1000 miljoen	Ja

Annex D: Kwantitatieve inhoudsanalyse

Voor wat betreft de kwantitatieve inhoudsanalyse hanteerden we een gelaagde strategie met als bedoeling een zo allesomvattend en genuanceerd mogelijk beeld te krijgen van het effect van de pilot CW3.1 en de rol van vindbaarheid in het bijzonder.

Direct instrumenteel gebruik

Allereerst analyseren we in hoeverre Kamerleden **letterlijk verwijzingen maken naar CW3.1 informatie** die is aangeleverd als onderdeel van de pilot. Deze vorm kan worden beschouwd als de meest zuivere en directe vorm van instrumenteel gebruik, waarbij de causale link met de aangeleverde informatie het sterkst is. Deze 'letterlijke' instrumentele analyse hebben we uitgevoerd door gebruik te maken van een systematische vergelijking van enerzijds de vragen gesteld door Kamerleden over een voorstel met anderzijds de beschikbare CW3.1 informatie. We maakten hierbij gebruik van frequent gehanteerde software voor 'plagiaatstesten', CopyLeaks. Deze software leende zich eveneens zeer goed voor een betrouwbare toepassing in de context van deze evaluatie.

Indirect instrumenteel gebruik

Aangezien het letterlijk verwijzen naar aangeleverde CW3.1 informatie slechts een deel van de 'gebruiksrealiteit' weergeeft, zijn we tevens nagegaan **of Kamerleden significant meer aandacht hebben voor de thema's die centraal staan in CW3.1** (i.e. doeltreffendheid, doelmatigheid, et cetera.) sinds de introductie van de pilot. Concreet hebben we aan de hand van *Natural Language Processing* en het zoeken op sleutelwoorden de vragen van Kamerleden geanalyseerd op 'relevante hits'. Relevante hits zijn deze waarin inderdaad verwijzingen staan naar de labels die in de CW3.1 kopjes centraal staan of veelgebruikte synoniemen hiervan. Teneinde in te kunnen schatten in welke mate gebruik toe te schrijven is aan de introductie van de pilot, hebben we eenzelfde exercitie uitgevoerd voor de controlecases die we in onze studie betrekken, wat ons in staat stelt patronen systematisch te vergelijken. Een gedetailleerd overzicht van de controlecases en de manier waarop we deze geselecteerd hebben kan worden geconsulteerd in Annex C.

Cultureel gebruik

CW3.1 gaat in essentie over de onderbouwing van beleid, waarbij verondersteld kan worden dat de pilot bijdraagt aan een zekere **cultuur van evidence-informed policy making**. Complementair aan de woorden die centraal staan in dit artikel van de Comptabiliteitswet, voerden we daarom eveneens een screening uit op een bredere set van woorden die typisch geassocieerd zijn met het aanwenden van kennis voor beleid. Op deze manier verkregen we een nog ruimer zicht op het effect van de pilot, vanuit een meer meta-perspectief. We hebben hierbij opnieuw een beroep gedaan op *Natural Language Processing*, en vergeleken wat dit aspect betreft de pilotcases met de controlecases.

Tot slot, eveneens vanuit een meer cultureel perspectief op gebruik, is een **vergelijkende analyse uitgevoerd van thema's die Kamervragen kenmerken** met als doelstelling te kijken of er significante verschillen waar te nemen zijn tussen pilotcases en controlecases in dit verband. Methodisch-technisch maakten we hiervoor gebruik van *topic modeling*, een *unsupervised machine learning*-methode die documenten scant en zoekt naar woord- en zinspatronen.

Geanalyseerde documentatie

Ten behoeve van de analyses van de verschillende typen gebruik hebben we (indien beschikbaar) alle volgende stukken waarin een case besproken is door Kamerleden aan een screening onderworpen¹⁸:

¹⁸ De CW3.1 bijlage is dus *niet* één van de documenten die geanalyseerd wordt middels Natural Language Processing, omdat we de focus leggen op de vragen die Kamerleden stellen.

1. Schriftelijk ingediende vragen
2. Verslagen van mondelinge overleggen in de vaste Kamercommissies
3. Verslagen van plenaire overleggen

Door het relatief prille karakter van de pilot zijn alle cases al behandeld in de Tweede Kamer. Logischerwijs hebben we enkel de cases geanalyseerd waarbij wel één van bovenstaande Kamerstukken beschikbaar is gesteld. Onderstaande tabel geeft een beknopt overzicht van de pool van stukken waarover we ons hebben gebogen. Uitgaande van de populatie van 47 pilotcases, hebben we finaal 35 cases aan *Natural Language Processing* onderworpen. De overige twaalf zijn immers cases die, ten tijde van het onderzoek, (nog) niet zijn besproken en waarover ook (nog) geen schriftelijke vragen zijn gesteld. Voor de controlecases was dit het geval voor één casus.

Tabel D1. Overzicht van de documenten en het aantal cases die voorwerp uitmaakten van de *Natural Language Processing*

	Pilot		Controle		Totaal	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Totaal aantal geselecteerde cases	47	100%	26	100%	73	100%
Waarvan met schriftelijke vragen	32	68,1%	19	73,1%	51	69,9%
Waarvan met commissieverslag	19	40,4%	11	42,3%	30	41,1%
Waarvan met plenair verslag	4	8,5%	4	15,4%	8	11,0%
Aantal cases zonder bespreking	12	25,5%	1	3,8%	13	17,8%
Aantal cases meegenomen in analyse	35	74,5%	25	96,2%	60	82,2%
Aantal documenten	84		77		161	
Aantal woorden	275.963		238.032		513.995	

Noot: aantal woorden omvat de vragen/opmerkingen/betogen van Tweede Kamerleden over de cases. De vragen/opmerkingen/betogen van het Kabinet over de cases zijn *niet* meegenomen in de analyse.

Annex D1. Instrumenteel gebruik

D1.1. Direct instrumenteel gebruik: Uitkomsten plagiaatstoets

Tabel D2 hieronder geeft het resultaat weer van de meervoudige plagiaatstoets. We geven enerzijds weer hoe vaak informatie uit de bijlage CW3.1 letterlijk gebruikt is in de schriftelijke vragen van Kamerleden, in de mondelinge vragen van Kamerleden tijdens vergaderingen in de vaste commissies en tijdens plenaire vergaderingen. Daarnaast hebben we in de tabel aangegeven hoe groot het percentage is waarin de bijlage C.W. 3.1 overlapt met de tekst uit de Kamerbrief en met de tekst uit de Memorie van Toelichting (in het geval van een wetsvoorstel). Voor alle duidelijkheid hebben we de gevallen waarbij inderdaad letterlijk gebruik is gemaakt van informatie uit de bijlage in groen gearceerd.

Tabel D3 daaronder toont de 18 vragen die letterlijke teksten bevatten uit de CW3.1 bijlage.

Tabel D2. Overzicht van aantal letterlijke verwijzingen naar de CW3.1 bijlage per case en het percentage waarin de Kamerbrief en de Memorie van Toelichting overlappen met de CW3.1 bijlage per case.

Casus	Aantal verwijzingen in schriftelijke vragen	Aantal verwijzingen in verslag commissie	Aantal verwijzingen in verslag plenair	% CW3.1 in Kamerbrief	% CW3.1 in MvT
1	0	nvt	0	27.8%	5.6%
2	0	nvt	nvt	5.4%	3.6%
3	nvt	0	nvt	1.2%	nvt
4	nvt	0	nvt	9.8%	nvt
5	0	0	nvt	5.6%	9.9%
6	2	0	0	61.6%	42.5%
7	0	0	nvt	26.4%	nvt
8	nvt	0	0	52.9%	nvt
9	nvt	nvt	nvt	20.1%	nvt
10	3	nvt	nvt	14.7%	nvt
11	0	nvt	nvt	20.5%	nvt
12	2	0	nvt	5.1%	nvt
13	0	nvt	nvt	0.5%	nvt
14	nvt	0	nvt	35.9%	nvt
15	nvt	nvt	nvt	7.9%	14.3%
16	0	nvt	nvt	0.5%	nvt
17	nvt	0	nvt	10.1%	nvt
18	nvt	0	nvt	3.2%	nvt
19	0	0	nvt	4.9%	nvt
20	0	0	nvt	4.4%	nvt
21	nvt	nvt	nvt	1.5%	nvt
22	0	0	nvt	nvt	55.5%
23	3	0	nvt	nvt	54.9%
24	1	2	nvt	nvt	49.9%
25	0	nvt	nvt	1.6%	44.6%
26	0	nvt	nvt	3.1%	15.6%
27	0	0	nvt	18.2%	nvt
28	1	nvt	nvt	3.3%	2.9%
29	2	0	nvt	38.4%	10.7%
30	1	0	nvt	6.8%	nvt
31	nvt	nvt	nvt	15.2%	nvt
32	2	0	nvt	1.5%	nvt
33	0	0	nvt	11.7%	nvt
34	0	nvt	nvt	35.1%	nvt
35	nvt	nvt	nvt	11.5%	nvt
36	0	0	nvt	2.3%	nvt
37	nvt	nvt	nvt	2.5%	nvt
38	nvt	nvt	nvt	7%	nvt
39	0	nvt	nvt	3%	nvt
40	nvt	nvt	nvt	15.3%	nvt
41	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
42	nvt	nvt	nvt	1.7%	nvt
43	nvt	nvt	nvt	1.7%	nvt
44	nvt	nvt	0	15.5%	2.7%
45	0	nvt	0	24.3%	nvt
46	nvt	nvt	nvt	16.5%	
47	0	nvt	nvt	18,3%	nvt

Noot: Indien het betreffende type bespreking niet heeft plaatsgevonden of er geen Kamerbrief beschikbaar is, vermelden we 'nvt'.

Tabel D3. Overzicht van 18 vragen die letterlijke teksten bevatten uit de CW3.1 bijlage (resulterende uit de plagiatoftware).

Case	Vraag
6	In hoeverre is de verwachting dat met de middelen in artikel 2 Research & Development (R&D) en innovatie de doelstelling om 2,5% van het bbp te investeren in R&D en innovatie wordt behaald?
6	Hoe gaat het kabinet concreet invulling geven aan de eigen constatering dat hogere economische groei geen doel op zich is, maar een middel om maatschappelijke doelstellingen en welvaart in brede zin te bevorderen?
10	Aandacht nodig voor zittenblijvers, strategisch personeelsbeleid en begeleiding startende leerkrachten en schoolleiders. De leden van de VVD-fractie lezen dat er meer aandacht nodig is om de achterstanden, die zijn ontstaan door de coronacrisis, bij leerlingen weg te werken. Hiervoor zijn onder andere de zomerscholen ingericht. De leden vragen hoeveel leerlingen momenteel gebruik maken van de huidige regelingen om de achterstanden in te halen en hoeveel scholen dat voor deze leerlingen hebben aangevraagd? Zijn er daarnaast scholen die geen extra ondersteuning hebben aangevraagd? Zo ja, hoe monitort de minister de voortgang bij het wegwerken van de achterstanden bij leerlingen van deze scholen, zo vragen de voornoemde leden.
10	De leden van de VVD-fractie merken op dat bij het sluiten van de sectorakkoorden de afspraak is gemaakt dat wanneer er op sommige doelen uit de sectorakkoorden voldoende voortgang zou zijn behaald, (een deel van) de prestatieboxmiddelen aan de lumpsum konden worden toegevoegd. Om hoeveel middelen gaat dit precies en voor welke doeleinden? Daarnaast lezen de leden dat voor doelen waarop de afgelopen jaren minder voortgang is gerealiseerd, er andere instrumenten worden ingezet. Over welke doelen gaat dit precies? Daarnaast lezen de leden over de afspraken omtrent starters en strategisch personeelsbeleid. Op welke manier is het voor scholen momenteel mogelijk om excellente leraren beter te belonen? En deelt de minister de mening dat betere beloning voor excellente leraren een goede methode is om de carrièreperspectief van een leraar te verbeteren, zo vragen de leden.
10	2.1 Behaalde doelen. De leden constateren dat voor thema's waarop voldoende voortgang is geboekt, middelen worden toegevoegd aan de lumpsum. Het gaat hier onder andere over het thema toptalenten. Op welke manier wordt hier aandacht besteed aan topsporters of bijvoorbeeld leerlingen die een toptalent hebben voor dans of muziek? Daarnaast lezen de leden dat ook op het thema cultuureducatie de middelen worden toegevoegd aan de lumpsum, om zo scholen in staat te stellen om cultuur en erfgoed onderdeel te maken van het lesprogramma. Op welke manier koppelt de minister dit thema met maatschappelijk actuele thema's? Denk bijvoorbeeld aan het bezoeken van erfgoed om zo de thematiek rondom de Tweede Wereldoorlog en de holocaust beter bespreekbaar te maken in de klas? Ziet de minister ook dat dit mogelijkheden kan bieden aan schoolbesturen om bepaalde thema's beter onder de aandacht te brengen en is de minister bereid om bij de cultuureducatie ook de huidige maatschappelijke betekenis van bepaalde erfgoed en cultuur mee te nemen in het kader van de burgerschapsopdracht, zo vragen de eerder genoemde leden.
12	Wat is het huidige aantal overschrijdingen van de drinkwaternorm in oppervlaktewater bestemd voor drinkwaterbereiding en met welk percentage is dat afgenomen sinds 2013?
12	Is het kwantificeerbaar hoeveel residuen er momenteel op land- en tuinbouwproducten voor voedselconsumptie zitten? Hoeveel is dat?
23	De leden van de D66-fractie vragen of er een overzicht kan worden verstrekt van het aantal keren per jaar dat de RVU-heffing is geheven sinds de introductie van deze heffing. Tevens vragen deze leden wat de budgettaire opbrengst is van de RVU-heffing. De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoeveel werknemers zijn overvallen door de (versnelde) verhoging van de AOW-leeftijd. Daarbij vragen deze leden hoeveel werknemers niet in staat zijn gezond de AOW-leeftijd te bereiken.
23	De leden van de GroenLinks-fractie vragen op basis waarvan de regering verwacht jaarlijks circa 10 duizend mensen vervroegd uit te kunnen laten treden met dit wetsvoorstel.
23	De leden van de SP-fractie vragen naar de grondslag van de aanname dat werknemers die nu niet onder de doelgroep voor de RVU-vrijstelling vallen, voldoende tijd hebben om maatregelen te nemen met het oog op de verhoging van de AOW-leeftijd. Zij vragen ook op welke manier zij zich hierop kunnen voorbereiden.
24	De leden van de SP-fractie lezen dat de maatregelen rondom het vergroten van duurzame inzetbaarheid niet voldoende soelaas bieden voor de groep werknemers die overvallen zijn door de versnelde verhoging van de AOW-leeftijd en die niet in staat zijn gezond de AOW-leeftijd te bereiken. De leden van de SP-fractie vragen zich af welke concrete groep hiermee wordt bedoeld. Het gaat hier om de werknemers die vanaf 1 januari 2021 36 maanden voor hun AOW-leeftijd zitten en die niet in staat zijn om gezond werkend de AOW-leeftijd te halen. De overheidsmaatregelen rondom duurzame inzetbaarheid hebben voor deze groep dan nog onvoldoende effect. De leden van de SP-fractie vragen vanaf welke periode de maatregelen naar verwachting effectief zijn.
24	Hoewel het niet de keuze is, klinkt toch wat positiefs door in de geluiden van de heer Van der Linde over die RVU-boete. Hij zegt: goh, dat eerder stoppen moet kunnen, bij de zware beroepen. Ik loop alleen wel heel erg aan tegen het bedrag dat daarmee gemoeid is. Ik vraag me nog steeds af waarom we niet gewoon kijken naar een modaal inkomen. Waarom nemen we dat niet als maatstaf? Volgens mij vinden we toch met z'n allen dat die middengroepen --die politieagent, die verpleegkundige -- de mensen zijn die we het gunnen om eerder te stoppen met werken. Dus waarom dan die begrenzing?
24	Helemaal tot slot, het opsparen van verlof, want ook dat maakt onderdeel uit van deze wet. Ik snap dat je zoiets mogelijk zou willen maken, maar ik zie dat het ook verkocht wordt en gebruikt wordt als een manier om eerder te stoppen met werken. Dat vind ik niet juist, want het verlof is juist bedoeld -- zo is het ook ooit bedacht -- als een oplossing voor een probleem, namelijk lichamelijke slijtage en hersteltijd van inspanningen op wat voor manier dan ook. Verwijzen naar het opsparen van die hersteltijd om eerder te kunnen stoppen met werken, vind ik een soort hypotheek leggen op je gezonde toekomst. Ik vind het niet juist dat dat onderdeel is van een pakket dat is gepresenteerd om eerder stoppen met werken mogelijk te maken. Nogmaals, het is ooit als oplossing voor een probleem bedacht. Ik vind ook dat mensen de gelegenheid moeten hebben om hun lichaam te laten herstellen na zwaar werk. Er moet niet tegen hen gezegd worden: doe dat maar niet en spaar het maar op om onze -- met "onze" bedoel ik wat deze regering heeft geflikt -- onverantwoord snelle stijging van de AOW-leeftijd deels te compenseren. Dat vind ik onjuist.
26	De leden van de D66-fractie begrijpen de complexiteit om op voorhand aan te geven in welke mate de regeling bijdraagt aan de overlevingskans van de bedrijven. Wel benadrukken deze leden dat de effectiviteit van elke regeling kritisch moet worden

	onderzocht, waar mogelijk vooraf maar zeker achteraf. Deze leden vragen daarom de Staatssecretaris deze regeling te evalueren en hier de Kamer nog voor het einde van het jaar over te informeren.
29	Wanneer komt een vervoersbedrijf in aanmerking om een verhoging van maximaal 2% bovenop de kostendekkingsgraad van 93% te ontvangen? Wat wordt precies bedoeld met de voorwaarde: «als overtuigend kan worden aangetoond dat er bedrijfseconomisch geen andere mogelijkheid is dan de dienstverlening af te schalen om continuïteit te borgen»?
29	Waarom wordt er gekozen voor het aanbieden van een volwaardige dienstregeling?
30	Ook viel het de leden van de Partij voor de Dieren-fractie op dat er ter overbrugging van de periode voor het vinden van vervangende arbeid een vergoeding wordt uitgetrokken van maar liefst twee keer 66.500 euro per voltijdse arbeidsplaats. Dat is een zeer ruimhartig maandsalaris van 5.200 tot 5.500 euro per maand. Geldt dit voor alle gezinsleden die meewerken in het bedrijf? Heeft het aantal locaties of de grootte van het bedrijf nog invloed op dit bedrag?
32	Wat zijn de gevolgen van de meer dan halvering van de BBA-middelen?

D1.2. Indirect instrumenteel gebruik: Kwantitatieve inhoudsanalyse

Voor wat betreft de identificatie van indirect instrumenteel gebruik, screenen we alle beschikbare Kamerstukken op het gebruik van een van de volgende key terms (zie tabel D4). We hanteerden hiertoe Natural Language Processing.

Tabel D4. Key terms gebruikt als input voor de kwantitatieve inhoudsanalyse.

Kopjes uit de bijlage	Key words
Nagestreefde doelen	nagestreefde_doelen
Ingezette beleidsinstrumenten	*instrument*
Financiële gevolgen voor het Rijk & financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren	financiële_gevolgen financiële_consequenties
Doeltreffendheid	doeltref* *effecti*
Doelmatigheid	doelmatig* *efficiënt* *efficiency*
Evaluatieparagraaf (of en hoe)	*evalu* *monitor*

Noot: * verwijst naar elke mogelijke (combinatie van) letter(s) die op de key term kan volgen, of deze hieraan kan voorafgaan.

Annex D2. Cultureel gebruik

D2.1. Aandacht voor de onderbouwing van beleid: Aanpak screening op key terms

Onderbouwing van beleid is een containerbegrip, dat zowel voor een zeer enge als zeer ruime interpretatie vatbaar is. Alhoewel we geenszins pretenderen uitputtend te zijn, hebben we verschillende benaderingen gehanteerd om een goede impressie te krijgen van de mate van aandacht hiervoor.

1. Ten eerste hebben we ons laten leiden door internationaal onderzoek (Speer et al. 2015; Pattyn et al., 2019b) dat handelt over de 'aandacht' van politici (hetzij Members of Parliament (MPs) ; hetzij ministers) voor beleidsevaluatie, en waarbij eveneens werd gewerkt met sleutelwoorden om relevante passages in beleidsdocumenten of andere stukken te identificeren. We hebben dezelfde woorden als startbasis genomen in het voorliggende onderzoek.
2. Deze woordenlijst hebben we op meer inductieve wijze aangevuld door het lezen van de vragen die zijn gesteld in de context van een selectie van vier pilotcases¹⁹ van verschillende

¹⁹ Tegemoetkomingen in de loonkosten van specifieke groepen; Wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van het Nationaal Groeifonds (XIX) voor het jaar 2021; Vervanging capaciteit tactisch luchttransport; Regeling woningbouwimpuls 2020.

beleidsvelden. Het in detail lezen van deze vragen gaf ons een indicatie van de manieren waarop Kamerleden zoal naar de onderbouwing van beleid kunnen vragen, en liet ons toe andere relevante woorden te identificeren die we als sleutelwoorden konden hanteren (zoals bijvoorbeeld: 'meten'; 'impact', of woordcombinaties hiervan).

3. Dit resulteerde in volgende key terms die relevant waren te screenen in de gehele pool van beschikbare documenten:

"*effect*", "impact*", "*efficient*", "*efficiënt*", "*pilot*", "*benchmark*", "*experiment*", "*vergelijk*", "*verbeter*", "*onderzoek*", "*analyse*", "*opvolg*", "*verifi*", "*uitprob*", "*specifiek*", "*bereik*", "*prognose*", "meet", "meten", "meting".

Alle woordcombinaties die resulteerden uit toepassing van het algoritme hebben we vervolgens gescreend. Eventuele woordcombinaties (zoals bijvoorbeeld: 'bereikbaar'; 'opvolger'; 'vergelijkbaar') waarvan kan worden geacht dat deze geen onmiddellijke relatie hebben met de onderbouwing van beleid, hebben we niet meegenomen in onze analyse.

Deze woorden zijn vervolgens gegroepeerd in categorieën die grotendeels refereren naar hetzelfde type woorden.

D2.2. Identificatie onderwerpen van debat: Aanpak 'Topic model analyse'

Ten eerste is een topic model analyse uitgevoerd via een *unsupervised machine learning* algoritme, namelijk de *Latent Dirichlet Allocation* (LDA). Dit is een generatief, probabilistisch model dat zich baseert op de **distributiehypothese** (de aanname dat vergelijkbare thema's gebruik maken van vergelijkbare woorden). LDA baseert zich dus op de assumptie dat elk thema bestaat uit een mix van onderliggende woorden en dat elke tekst een mix van een aantal van deze thema's is.

Het algoritme bekijkt alle woorden per verslag en creëert een aantal clusters (K=10) van woorden die regelmatig samen terugkomen in de verslagen ('*co-occurrences*'). Deze woordclusters vormen abstracte 'topics' en elke tekst is daarbij een mix van een aantal topics. De parameters zijn als volgt bepaald:

- Het aantal topics dat gecreëerd is (K), is bepaald middels een optimalisatie van het aantal topics in combinatie met het handmatig vergelijken van verschillende aantallen tussen 8-12 thema's.
- De topics zijn op twee manieren berekend, waarna de optimale uitkomst is gekozen. Ten eerste is een normale LDA uitgevoerd, waarbij elk woord dezelfde weging heeft (en dus even belangrijk is). Ten tweede is een LDA uitgevoerd waarbij een '*tf-idf*' weegfactor is meegenomen (term frequency-inverse document frequency). Deze weegfactor geeft woorden die over het algemeen vaker voorkomen in alle verslagen een lagere waarde, aannemende dat deze woorden ons in deze context minder vertellen over de thema's van de verslagen.

Ten tweede hebben we handmatig de woordclusters bekeken en hier overkoepelende thema's aan gekoppeld. Deze handmatige categorisering is gebaseerd op zowel eigen inzicht en kennis van de cases, als door te kijken welke woorden statistisch vaker in de specifieke clusters voorkomen.

Ten derde is per document berekend wat de verdeling is over de 10 thema's. Met andere woorden: hoeveel procent van document X behoort tot thema Y? Om de pilotcases met de controle cases te vergelijken, is vervolgens gekeken naar de gemiddelde verdeling over de thema's van de verslagen van de pilotcases en de controle cases.

Tabel D5. Samenstelling van woorden in thema's.

Thema's									
1: defensie	2: pensioen-en	3: landbouw	4: toeslagen Belastingdienst	5: stikstof-discussie	6: debat	7: financiële steun	8: financiën Rijks-overheid	9: investeringen	10: politiek
staats-secretaris	mensen	minister	mensen	natuur	heer	staats-secretaris	minister	klm	leden
defensie	bedrag	moeten	staats-secretaris	kabinet	voorzitter	hoeveel	kabinet	projecten	fractie
nederlands e	jaar	boeren	belastingdienst	boeren	minister	2020	geld	kabinet	regering
nederland	werken	cda	ouders	stikstof	goed	euro	nederland	fonds	minister
mevrouw	ineens	nederland	kamer	gebieden	moeten	bedrijven	landen	investeringen	lezen
onderzee-boten	pensioen	water	krijgen	nederland	echt	maatregelen	bedrijven	miljard	sp
fregatten	eerder	organisaties	brief	natura	zeggen	wanneer	miljard	co2	cda
nieuwe	regeling	mevrouw	staat	2000	gewoon	nee	vvd	commissie	d66
krijgsmacht	betalen	geurts	informatie	maatregelen	dank	miljoen	crisis	ngf	groenlinks
karabulut	aow	bromet	omtztigt	groot	willen	wijze	miljoen	infra-structuur	vvd
belang	maken	thema's	weer	staat	eigenlijk	extra	begroting	brief	pvda
materieel	rvu	landbouw	graag	landbouw	even	aangeven	zien	begroting	studenten
kosten	gevolgen	doelen	komt	provincies	zegt	hoeverre	weer	groei	procent
bosman	stoppen	dieren	voortgangs rapportage	stikstof-uitstoot	vvd	middelen	hul	luchtvaart	daarnaast
belhaj	leeftijd	onze	compensatie	aanpak	mevrouw	ten	belangrijk	via	gekozen

Noot: woorden die hoger staan, speelden een grotere rol in het bepalen van het overkoepelende label van het topic.

Referenties

- Alkin, M.C., & Taut, S.M. (2003). Unbundling evaluation use. *Studies in Educational Evaluation*, 29, 1-12.
- Bundi, P. (2018). Parliamentarians' strategies for policy evaluations. *Evaluation and Program Planning*, 69, 130–138.
- Christie, C. A., & M.C. Alkin (2013). An Evaluation Theory Tree. In M.C. Alkin (Ed.). *Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences*, 2nd ed. Thousand Oaks, California: Sage.
- Jacob, S., Speer, S. and Furubo, J-E. (2015) The institutionalization of evaluation matters: Updating the international atlas of evaluation 10 years later, *Evaluation* 21(1): 6–31.
- Kirkhart, K.E. (2000). Reconceptualization evaluation use: An integrated theory of influence. *New Directions for Evaluation*, 88, 5-22
- Knaap, van der P., Pattyn, V. & Hanemaayer D. (2020). *Beleidsevaluatie in theorie en praktijk*. Den Haag: Boom.
- Leviton, LC., Hughes, EFX. (1981) Research on the utilization of evaluations: a review and synthesis. *Evaluation Review* 5(4):525–548.
- Ministerie van Financiën (2019). *Voortgangsrapportage Operatie Inzicht in Kwaliteit. Kamerbrief met kenmerk 2019-0000159759 van 30 september 2019*. Den Haag: Ministerie van Financiën
- Ministerie van Financiën (2020). *Voortgangsrapportage Operatie Inzicht in Kwaliteit. Kamerbrief met kenmerk 2020-0000049848 van 3 april 2020 Kamerstuk 31 865, nr. 168*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019). *Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid- Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken.
- Pattyn, V., Blum, S., Fobé, E., Pekar-Milicevic, M., Brans, M. (2019a). Academic policy advice in consensus-seeking countries: the cases of Belgium and Germany. *International Review of Administrative Sciences*. doi:[10.1177/0020852319878780](https://doi.org/10.1177/0020852319878780)
- Pattyn, V., De Peuter, B. & Brans, M. (2019b) Why do Ministers Ask for Policy Evaluation Studies? The Case of the Flemish Government. *Politische Vierteljahresschrift* 60, 701–717. <https://doi.org/10.1007/s11615-019-00211-8>
- Pattyn, V., Bouterse, M. (2020). Explaining use and non-use of policy evaluations in a mature evaluation setting. *Humanities & Social Sciences Communications* 7, 85. <https://doi.org/10.1057/s41599-020-00575-y>
- Rijksoverheid, 2016, Van salдостuring naar stabilisatie. *Rapport van de 15e Studiegroep Begrotingsruimte, 1 juli 2016*. <https://www.rijksbegroting.nl/system/files/9/15e-rapport-studiegroep-begrotingsruimte-van-saldosturing-naar-stabilisatie.pdf>
- Shulha, LM., Cousins, JB. (1997) Evaluation use: theory, research, and practice since 1986. *Evaluation Practice* 18(3):195–208
- Speer, S., Pattyn, V., & De Peuter B. (2015). The Growing Role of Evaluation in Parliaments: Holding Governments Accountable. *International Review of Administrative Sciences*, 81(1), 37-57.

Stockmann, R., Meyer, W., & Taube, L. (2020b). The Institutionalisation of Evaluation in Europe: A Synthesis. In R. Stockmann, W. Meyer, & L. Taube (Eds.), *The Institutionalisation of Evaluation in Europe* (pp. 483–522). Springer International Publishing.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2018). *Brief van de Minister van Financiën 23 april 2018, Verbetering verantwoording en begroting*. Kamerstuk II 2017/18, 31865, nr. 105.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2019). *Rapportage Onderbouwing van beleid. Het belang van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 om de regering te controleren*. Dienst Analyse en Onderzoek. Vaste Commissie voor Financiën.

Varone, F., Jacob, S., De Winter, L. (2005) Polity, politics and policy evaluation in Belgium. *Evaluation* 11(3): 253–273.

Weiss, C.H. (1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*, 39(5), 426-431.

Widmer, T., & Neuenschwander, P. (2004). Embedding Evaluation in the Swiss Federal Administration. *Evaluation*, 10(4), 388–409.



**Universiteit
Leiden**
Governance and Global Affairs

KWINK
GROEP

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**