

Vergaderjaar 2019–2020

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 168

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 april 2020

Bij deze sturen we u de derde voortgangsrapportage van de operatie Inzicht in Kwaliteit, die het kabinet is gestart met als doel om beter inzicht te krijgen in de resultaten van beleid en deze inzichten meer te benutten om de maatschappelijke waarde van beleid te vergroten¹.

Het evaluatiestelsel in Nederland staat internationaal goed aangeschreven. Toch is het definiëren en meten van resultaten bij overheidstaken in de praktijk vaak razend ingewikkeld. Bovendien is dit omgeven met hardnekkige dilemma's, met name de spanning tussen leren en verantwoorden en de vaak beperkte prikkels om binnen de politieke context van beleid maken echt kritisch onderzoek te doen. In de vorige voortgangsrapportage presenteerden we daarom drie veranderopgaven: *strategisch evalueren* om meer dan nu inzicht te krijgen gedurende de héle beleidscyclus, *continu verbeteren* om inzicht ten volle te benutten voor bijsturing of verbetering en *samen leren* om meer dan nu inzicht te krijgen en benutten in samenwerking². Deze veranderopgaven vormen de kern van de operatie Inzicht in Kwaliteit. We zijn daarbij niet op zoek naar «korte klappen» om daarna weer over te gaan tot de orde van de dag, maar naar een duurzame versterking van de manier van werken. Dit vraagt om een lange adem en een samenspel van verschillende actoren.

De operatie richt zich hiervoor op drie terreinen waarop we de voortgang hieronder en in de bijlagen nader toelichten:

1. **De departementale initiatieven** als proeftuin voor de veranderopgaven door het vergaren van concrete inzichten op een serie beleids-terreinen.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² In de aanloop naar het congres van de operatie Inzicht in Kwaliteit in november 2019 is de formulering van de veranderopgaven aangescherpt waardoor deze iets afwijkt van de vorige voortgangsrapportage.

2. **Ontwikkellijnen voor versterking van het evaluatiestelsel** voor het vormgeven van de ontwikkeling van het evaluatiestelsel die nodig is om de veranderopgaven te ondersteunen.
3. **Ondersteunen van gedragsverandering, kennisdeling en vaardighedenopbouw** voor het mogelijk maken van de werkwijze die nodig is voor het realiseren van de veranderopgaven.

1. De departementale initiatieven

Alle departementen werken aan inzicht in hoe en waarom beleid in de praktijk wel of niet werkt, onder andere door middel van departementale initiatieven. In totaal zijn er nog 15 actieve departementale initiatieven als onderdeel van de operatie Inzicht in Kwaliteit, vier initiatieven zijn inmiddels afgerond. De initiatieven leveren concrete inzichten op over de effecten op specifieke beleidsterreinen en/of lessen over het uitvoeren van goede evaluaties in de praktijk. Hieronder noemen we een aantal voorbeelden uit lopende initiatieven.

- Binnen het programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA) van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft SEO Economisch Onderzoek een studie uitgevoerd naar wat werkt om de achterstanden op de arbeidsmarkt van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond te verkleinen. Hieruit blijkt dat «arbeidsbemiddeling voor bijstandsgerechtigden» en «trajecten op basis van Individuele Re-integratie Overeenkomsten voor WW-gerechtigden» extra effectief zijn bij bepaalde groepen mensen met een niet-westerse migratieachtergrond.
- Uit één van de pilots van het initiatief Koers en Kansen van het Ministerie van Justitie & Veiligheid blijkt dat het opschrijven en vastleggen van het levensverhaal van een jongere gedetineerde, het gevoel van binding vergroot tussen de mentor en de jongere. Uiteindelijk leidt dat naar verwachting tot minder recidive.
- Binnen het initiatief Circulaire Economie bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is een belangrijke les dat naast het stellen van een doel dat helpt om te mobiliseren tot actie (reductie van primaire grondstoffen), ook aanvullende doelen gesteld moeten worden om de voortgang goed te kunnen monitoren. Bijvoorbeeld op output, waardebehoud, milieueffecten en leveringszekerheid.

Deze en de andere initiatieven vormen een bron van ideeën voor de versterking van het evaluatiestelsel. In bijlage 1 gaan we dieper in op de overkoepelende lessen uit de initiatieven tot nu toe en deze bevat ook per initiatief een korte weergave van de voortgang, de opgedane beleidsinzichten en vervolgstappen³.

2. Versterking van het evaluatiestelsel

In de vorige voortgangsrapportage zijn vijf ontwikkellijnen aangekondigd waar we op inzetten voor de versterking van het evaluatiestelsel (Kamerstuk 31 865, nr. 156). In deze rapportage beschrijven we concrete voornemens voor aanpassingen om invulling te geven aan de eerste twee ontwikkellijnen. Alleen deze aanpassingen zullen niet genoeg zijn om de veranderopgaven te realiseren, hiervoor is ook gedragsverandering nodig en goede institutionele inbedding. In hoofdstuk 3 gaan we hier dieper op in.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

2.1 Verbeteren strategische evaluatie agenda van departementen

Elke Minister is op basis van de Comptabiliteitswet verantwoordelijk voor het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. In het huidige evaluatiestelsel ligt de focus hiervoor op verantwoord worden achteraf, door middel van ex-post beleidsdoorlichtingen die eens in de 4–7 jaar per beleidsartikel moeten plaatsvinden aan de hand van een vaste set van 15 vragen die zijn vastgelegd in de Regeling Periodiek Evalueren (RPE). Uit de eerdere analyse van het evaluatiestelsel⁴ komt naar voren dat de beleidsdoorlichtingen in de praktijk niet altijd leiden tot het goed in beeld brengen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Hier zijn verschillende oorzaken voor, waarvan een belangrijke is dat beleidsdoorlichtingen vaak niet zijn gebaseerd op (voldoende) goede onderliggende evaluaties van beleidsmaatregelen. Ook sluiten de scope van de beleidsartikelen in de begroting en vaste timing niet altijd logisch aan op de inzichtbehoefte en de beleidscyclus. Daarnaast leiden beleidsdoorlichtingen vaak niet tot aanknopingspunten voor het verbeteren van beleid. Naast de constateringen over het formele stelsel, blijkt uit de eerdere analyse bovendien dat voor optimaal leren ook een veilige omgeving en steun van de ambtelijke en politieke leiding nodig zijn.

De onderliggende oorzaken voor het ontbreken van voldoende onderliggende inzichten in doeltreffendheid en doelmatigheid verschillen per departement en beleidsterrein. Oorzaken kunnen zijn het ontbreken van scherpe doelen en beschikbare data, maar ook de eerdergenoemde dilemma's met betrekking tot leren en verantwoord worden en de beperkte prikkels tot echt kritisch evalueren binnen een politieke context. Ook is er in wisselende mate aandacht voor het analyseren van de stand van het huidige inzicht in de werking van beleid, de behoefte aan inzicht en de aansluiting op besluitvormingsmomenten. Bovendien biedt de systematiek van beleidsdoorlichtingen beperkte flexibiliteit om invulling te geven aan de uitkomsten van dergelijke analyses door middel van strategische keuzes. Zoals in de vorige rapportage beschreven hanteren meerdere departementen al wel een vorm van een strategische evaluatie agenda. Om verdere stappen te zetten is in de vorige voortgangsrapportage aangekondigd dat er bij alle departementen nadere invulling zal worden gegeven aan een Strategische Evaluatie Agenda (SEA) en hierop bij de ontwerpbegroting 2021 een eerste kwaliteitsslag zal worden gemaakt. De afgelopen maanden is daarom een kader voor de departementale SEA ontwikkeld. Deze SEA zal niet direct alle hierboven beschreven knelpunten verhelpen, maar wel bijdragen aan stappen in de juiste richting. Dit geldt met name voor het ontbreken van (voldoende) goede onderliggende evaluaties en het creëren van flexibiliteit voor het maken van strategische keuzes. Het realiseren van meer strategisch evalueren in de praktijk vereist uiteraard meer dan alleen een instrument en ook (meer) aandacht voor benodigde gedragsverandering, capaciteit en expertise. De benodigdheden en invulling hiervan zijn maatwerk per departement. In het derde deel van deze rapportage gaan we hier dieper op in.

Internationaal zien we dat bijvoorbeeld Canada en de Verenigde Staten ook een vorm van een strategische evaluatie agenda hebben (zie ook bijlage 2)⁵. In deze landen is elk departement verantwoordelijk voor het

⁴ Uitgewerkt in bijlage 2 bij de eerste voortgangsrapportage (Kamerstuk 31 865, nr. 126) en het rtkonderzoek «Beleidsdoorlichtingen belicht» door Stichting Economisch Onderzoek (SEO) in bijlage 3 (Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl)

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

publiceren van een meerjarige evaluatieplanning waarin voor belangrijke thema's wordt aangegeven wat, waarom en hoe wordt geëvalueerd⁶.

Aanpak

Ons doel is om met de SEA te komen tot betere en meer bruikbare inzichten in de maatschappelijke toegevoegde waarde op belangrijke beleidsthema's, het meer benutten van dit inzicht en daarmee uiteindelijk hogere maatschappelijke toegevoegde waarde van beleid. Dit betekent naast aandacht voor verbeterde verantwoording, meer aandacht voor leren, ex-ante en ex-durante evaluaties en het opdoen van relevante inzichten voor het verbeteren van beleid. Dit moet ook in de verantwoording naar de Kamer leiden tot beter en meer bruikbaar inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Het maken van meer strategische keuzes, op basis van een goede analyse van het huidige inzicht en behoefte aan inzicht, over wat, wanneer en met welk type onderzoek wordt geëvalueerd, draagt bij aan deze doelen. Elk departement maakt deze strategische keuzes inzichtelijk in de departementale SEA.

Met de SEA laat elk departement zien hoe zo relevant mogelijk inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid (en eventueel ander inzicht in de maatschappelijk toegevoegde waarde) wordt verkregen voor de maatschappelijk en budgettair belangrijke beleidsthema's. Deze verschuiving geeft ruimte om te werken vanuit logisch samenhangende thema's. Daarnaast vraagt de SEA om op basis van de stand van het huidige inzicht en behoefte aan inzicht (bijvoorbeeld politieke of maatschappelijke prioriteiten) in de werking van het beleid te bepalen wat logische momenten zijn om verantwoording af te leggen en/of inzicht op te doen voor beleidsverbetering, in plaats van standaard eens in de 4–7 jaar. Hiermee wordt beoogd relevantere inzichten te verzamelen op de juiste momenten voor verantwoorden en leren. Ten slotte maakt de SEA het mogelijk om per beleidsthema te bepalen wat de beste aanpak is om het gewenste inzicht te verkrijgen, in plaats van standaard een synthese op basis van de 15 RPE vragen. Dat kan door middel van een beleidsdoorlichting, maar ook ander type ex-ante, ex-durante en ex-post (synthese-)onderzoek. Hiermee komt meer nadruk te liggen op wat wél gedaan kan worden om te leren en tot relevant inzicht in de werking van beleid te komen. Op deze manier draagt de SEA bij aan meer inzicht gedurende de hele beleidscyclus en het stimuleren van continu verbeteren.

De departementale SEA zal jaarlijks aan de Kamer worden toegestuurd en 3–4 jaar vooruitblikken, waarbij de agenda voor het eerstvolgende jaar wordt toegezegd en voor de jaren daarna een indicatie weergeeft. Dit houdt in dat niet alle beleidsthema's voor elk jaar in dezelfde mate van detail zijn uitgewerkt. Hiermee is er meer flexibiliteit dan in de huidige situatie, waardoor beter kan worden ingespeeld op veranderende prioriteiten en externe ontwikkelingen.

We hanteren een aantal criteria die gezamenlijk het kader vormen voor een goede SEA en een basis bieden voor het gesprek tussen de Kamer en departement:

- Alle belangrijke beleidsthema's zijn vertegenwoordigd op de SEA. Een thema is belangrijk wanneer het van groot belang is voor realisatie van de missie van het departement, het gaat om significante jaarlijks terugkerende financiële middelen en/of inspeelt op maatschappelijke trends waarvoor een sterke beleidsintensivering wordt verwacht.

⁶ Het uitgevoerde onderzoek geeft echter geen informatie over de effecten van de invoering hiervan. In de VS is de wetgeving hiervoor ook pas in 2019 ingevoerd.

Hierbij kunnen zich ook thema's voordoen die zich lenen voor een interdepartementale aanpak. Het geven van invulling hieraan zal maatwerk zijn.

- Voor elk belangrijk beleidsthema wordt in beknopte vorm inzichtelijk gemaakt wat de stand van het huidige inzicht en de behoefte aan inzicht is en wat verwachte belangrijke besluitvormingsmomenten zijn.
- Voor elk thema worden zo relevant mogelijke inzichten verzameld met betrekking tot de werking van het beleid binnen (geprioriteerde onderdelen van) het beleidsthema (ex-ante, ex-durante en ex-post).
- Op basis hiervan wordt periodiek (indicatie 4–7 jaar) verantwoording afgelegd over de doeltreffendheid en doelmatigheid van (de samenhang van instrumenten binnen) een beleidsthema. Dit kan op basis van syntheseonderzoek of een andere hiervoor geschikte onderzoeksmethodiek.
- De keuzes voor evaluaties op de agenda sluiten aan bij de behoefte aan inzicht van het departement, de Kamer en andere relevante stakeholders.

In de bijlage bij de begroting van 2021 wordt een eerste verbeter slag gemaakt richting het hierboven beschreven kader voor de SEA. Dit zal nog niet leiden tot de «perfecte agenda», maar wel tot een eerste inzicht in de beleidsthema's en nadere uitwerking van enkele thema's. De verbeter slag is maatwerk en zal er dan ook per departement verschillend uitzien, zeker in het licht van de tijd en aandacht die de bestrijding van de gevolgen van het coronavirus van veel departementen vraagt.

Daarnaast zal in de beleidsagenda de tabel meerjarenplanning beleidsdoorlichtingen worden vervangen door een overzicht van de belangrijke beleidsthema's en geprioriteerde (ex-ante, ex-durante, ex-post) evaluaties, inclusief al gestarte en voor 2021 geplande beleidsdoorlichtingen (eventueel in aangepaste vorm). Ook eerder toegezegde evaluaties en verplichte (wets)evaluaties worden uitgevoerd zoals toegezegd, mogelijk in aangepaste vorm om beter bij de leervraag van departementen en behoefte van Kamer aan te sluiten. In dit geval wordt de Kamer hier door het betreffende departement over geïnformeerd.

Op basis van de inzichten bij het realiseren van de verbeter slag de komende periode en de hierboven beschreven aanpak zullen we een aantal randvoorwaarden verder uitwerken en op basis hiervan bezien welke aanpassingen in RPE en Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) nodig zijn. We kiezen er bewust voor om dit niet te doen voordat we, in de geest van de veranderopgaven, ervaring in de praktijk hebben opgedaan.

Voor het uitvoeren van individuele evaluaties blijft het uitgangspunt dat een logische methodiek wordt gehanteerd om zoveel mogelijk inzicht te geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid, en op basis hiervan mogelijkheden voor verbetering te schetsen. Ook kwaliteitseisen ten aanzien van de onderbouwing van conclusies en een goede borging van de onafhankelijkheid bij de uitvoering van evaluaties blijven daarbij van kracht.

Vervolgstappen – update voortgang bij volgende voortgangsrapportage:

- Realiseren van verbeter slag richting de SEA bij begrotingen voor 2021.
- Op basis van de lessen bij de SEA verbeter slag uitwerken welke aanpassingen in RPE en RBV nodig zijn voor de SEA.

2.2 Verbeteren onderbouwing en evalueerbaarheid bij beleidsvoorbereiding

In de vorige voortgangsrapportage schetsten we dat meer inzicht in de toegevoegde waarde van beleid begint aan de voorkant van de beleidscyclus.

Door vooraf duidelijke doelen te stellen en toe te lichten welke kosten en effecten worden verwacht kan de Kamer een goed geïnformeerd debat voeren over beleidskeuzes.

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) is de centrale tool met alle eisen en hulpmiddelen voor een goede beleidsvoorbereiding. Uit eerdere analyses blijkt dat de 7 hoofdvragen van het IAK als nuttig worden ervaren, maar dat de omvang van het instrument en de beperkte aansluiting op de beleidsvorming in de praktijk leiden tot niet optimaal gebruik. In samenwerking met andere departementen wordt het komende half jaar gewerkt aan een plan om het IAK te vereenvoudigen, gebruiksvriendelijker te maken en het gebruik ervan te bevorderen. Daarbij betrekken we ook het advies van de OESO (bijlage 3) die (in opdracht van het Ministerie van EZK) een analyse heeft gemaakt van de Nederlandse situatie van Impact Assessment, waar het IAK de Nederlandse invulling van is⁷. Een inhoudelijke reactie op het OESO rapport volgt daarom eveneens dit najaar.

Als onderdeel van een goede beleidsvoorbereiding wordt op basis van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 (CW 3.1) een toelichting verwacht op nagestreefde doelstellingen, doeltreffendheid, doelmatigheid, beleidsinstrumentarium en financiële gevolgen bij voorstellen die naar de Kamer worden gestuurd. Bij voorstellen die tot een substantiële beleidswijziging leiden is ook een evaluatieparagraaf vereist. Vakministers zijn verantwoordelijk voor deze toelichting en naleving van CW 3.1. Deze heeft als doel om verantwoording af te leggen over de onderbouwing en evaluatie van beleidsvoorstellen. Het beantwoorden van de hoofdvragen van het IAK draagt bij aan het geven van een goede invulling aan de vereisten van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet.

Op basis van de tweede monitor CW 3.1, kwamen we in de vorige voortgangsrapportage tot de conclusie dat verbetering zichtbaar was in de naleving op de meeste CW 3.1 aspecten, maar ook dat een evaluatieparagraaf in iets minder dan de helft van de voorstellen nog ontbrak. Bovendien wisselde de kwaliteit van de toelichtingen. Onze derde monitor CW 3.1 (bijlage 4)⁸ laat zien dat de procedurele naleving van de evaluatieparagraaf licht is verbeterd en geeft verder een soortgelijk beeld als de vorige monitor. In eigen onderzoek kwamen de rapporteurs voor de operatie Inzicht in Kwaliteit, Kamerleden Snels en Sneller, eerder tot vergelijkbare conclusies (Bijlage bij Kamerstuk 31 865, nr. 152). De rapporteurs besteden ook aandacht aan de rol van de Kamer in het toetsen van de naleving. Ze concluderen dat vanuit de Kamer meer gevraagd zou kunnen worden naar de onderbouwing van doeltreffendheid en doelmatigheid, evenals naar de wijze van evaluatie. Een belangrijke aanbeveling van de rapporteurs was om de vindbaarheid van toelichtingen te vergroten zodat de dialoog hierover met de Kamer kan worden verbeterd. Mede op basis hiervan starten we met een pilot om de vindbaarheid te vergroten.⁹

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁹ Dit voorstel is tevens de reactie op het verzoek inzake aanleveren van bestedingsplannen zoals ingediend door de vaste commissie voor Financiën.

Tot het einde van 2020 wordt een pilot uitgevoerd waarbij de toelichting conform CW 3.1 wordt opgenomen in een aparte bijlage bij Kamerbrieven (zie bijlage 5 voor het model)¹⁰. 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 CW 3.1 informatie in de memorie of nota van toelichting, waarin de zes aspecten worden toegelicht onder aparte kopjes (gelijk aan bijlage 5).

Op deze manier wordt beoogd de vindbaarheid van de vereiste toelichtingen bij voorstellen met (kans op) significante financiële gevolgen te vergroten. De beleidstheorie die we door middel van de pilot willen testen is dat het vergroten van de vindbaarheid mogelijk een noodzakelijke (maar geen voldoende) voorwaarde voor Kamerleden is voor meer gerichte inhoudelijke vragen aan de verantwoordelijke vakministers en voor meer gesprek binnen de betreffende Kamercommissies over de onderbouwing en evaluatie van voorstellen. Daarnaast draagt het vergroten van de vindbaarheid mogelijk ook bij aan betere naleving van CW 3.1, omdat meer dan nu transparant wordt gemaakt op welke aspecten toelichting wordt gegeven of wanneer eventueel verdere toelichting volgt en waaruit de toelichting bestaat. Om te onderzoeken in welke mate deze doelen worden gerealiseerd en de beleidstheorie te testen zal een externe partij worden gevraagd om de pilot te evalueren. Op basis van de resultaten zal worden besproken of en in welke vorm de bijlage na de pilot wordt voortgezet.

Als startdatum van de pilot hanteren we in principe 1 juni, zodat departementen voldoende tijd hebben om de benodigde werkprocessen in te richten. Wel willen we hierbij oog houden voor de grote inspanningen die de bestrijding van de gevolgen van het coronavirus van meerdere departementen vergt. Bij een aantal departementen kan de start van de pilot daarom, met goede reden, pas na 1 juni vorm krijgen. Dit vraagt maatwerk en zal per departement worden bezien.

Vervolgstappen - *update voortgang bij volgende voortgangsrapportage:*

- Uitvoeren pilot tot eind 2020 met bijlage bij voorstellen ter verbetering van de vindbaarheid van CW 3.1 toelichting.
- Evalueren van de pilot en op basis daarvan besluiten over continuering en de eventuele vorm hiervan.

¹⁰ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

2.3 Periodiek beleidsalternatieven in kaart brengen voor grote vraagstukken

Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's) en de brede Heroverwegingen zijn de belangrijkste instrumenten om buiten de huidige politieke kaders beleidsalternatieven en besparingsopties voor grote vraagstukken in kaart te brengen. Uit eerdere analyse blijkt dat IBO's bruikbare inzichten en beleidsopties opleveren. Het recent gepubliceerde IBO Toeslagen (deel I) is een goed voorbeeld van het belang en de impact van dit type evaluatieonderzoek. Daarnaast wordt ambtelijk gewerkt aan de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen (BMH). De lessen daarvan en ideeën over toekomstige structurele inbedding van BMH's en IBO's in het evaluatiestelsel de komende periode verder uitwerken.

Vervolgstappen – afgerond voor volgende voortgangsrapportage:

- Uitwerken structurele inbedding BMH's en IBO's in het evaluatiestelsel.

2.4 Gestructureerd werken aan verbetering werkwijze binnen bestaande kaders

In de vorige voortgangsrapportage zijn pilots aangekondigd met een nieuwe vorm van evalueren geïnspireerd op de *Public Value Reviews* in het VK: de Publieke Waarde Scan (PWS). De eerste pilot zou plaatsvinden op het beleidsterrein Circulaire Economie, in plaats van de geplande beleidsdoorlichting. De vaste Kamercommissie lenW heeft echter aangegeven de PWS als een goede aanvulling te zien, maar niet als volwaardig alternatief voor de geplande beleidsdoorlichting. In overleg wordt gekeken naar een oplossing om de pilot doorgang te laten vinden en tegelijkertijd aan de informatiebehoefte van de Kamercommissie lenW te voldoen. Ondertussen wordt een tweede pilot opgestart bij JenV met als onderwerp de Verklaring Omtrent Gerag (VOG).

Vervolgstappen – update voortgang bij volgende voortgangsrapportage:

- Uitvoeren eerste pilots met de Publieke Waarde Scan.

3. Ondersteuning departementen met kennisdeling, vaardighedenopbouw en gedragsverandering

Het kabinet is zich ervan bewust dat alleen het maken van aanpassingen in het formele evaluatiestelsel niet voldoende is om de veranderopgaven van de operatie Inzicht in Kwaliteit te realiseren. Naast het versterken van evaluatie-instrumenten en voorschriften, vereist dit ook borging van de kwaliteit, voldoende capaciteit en vaardigheden en begrip en overtuiging bij beleidsdirecties. Het afgelopen half jaar hebben we op verschillende manieren aandacht besteed aan de bredere verandering die nodig is om de veranderopgaven te realiseren.

Een aantal voorbeelden:

- Op 4 november 2019 organiseerden we een congres voor circa 200 deelnemers van alle departementen, kennisinstellingen, Algemene Rekenkamer en de ondersteuning van de Tweede Kamer met als doel het vergroten van begrip en overtuiging van de veranderopgaven en aanzetten tot actie hierop. Dit heeft bijgedragen aan de uitwisseling van kennis, dilemma's en goede voorbeelden voor meer inzicht in de kwaliteit van beleid en beter benutten van dit inzicht. Daarnaast is door 4 Secretarissen-Generaal ook het belang van voorbeeldgedrag vanuit de top benoemd.

- We werken aan een toolbox die beleidsmedewerkers ondersteuning biedt bij het (laten) uitvoeren van beleidsevaluaties. De toolbox helpt om weloverwogen keuzes te maken over welke evaluatiemethode het meeste inzicht kan opleveren, gegeven het evaluatievraagstuk, het beleid, de beschikbare informatie en de (imperfecte) onderzoeksomgeving.
- We werken aan een opleiding monitoren, evalueren en leren die voor alle rijksambtenaren de mogelijkheid biedt om hun expertise over evalueren van beleid te vergroten. Het programma bestaat uit verschillende verdiepende modules en kent ook een korte overzichtstraining waarin medewerkers de beginselen van beleidsevaluatie leren. Onderdelen van het programma kunnen ook in andere opleidingstrajecten worden geïntegreerd.

Daarnaast vindt op ambtelijk- en bewindspersonenniveau overleg plaats over de structurele borging van de aandacht voor de kwaliteit en relevantie van evaluaties. Hierin worden de stappen besproken die departementen zetten om toe te werken naar een duurzame leer- en verbetercultuur. Hierbij is het helder dat er niet één oplossing bestaat die overal van toepassing is gezien de verschillende contexten van de departementen. Dit vereist dus maatwerk per departement.

Ondanks dat Nederland zelf een voorbeeld is voor andere landen, kunnen internationale voorbeelden ook inspiratie bieden voor verdere verbetering. Uit het in onze opdracht door CSES uitgevoerde onderzoek (bijlage 3) naar internationale evaluatiesystemen en praktijken¹¹, blijkt dat in andere landen ook wordt gewerkt aan beter werkende evaluatiesystemen. In het onderzoek is specifiek gekeken naar wetten en regels ten aanzien van evalueren, de organisatie van de evaluatiefunctie en ondersteuning van kennis en vaardigheden ten aanzien van evaluatie in andere landen (VS, Canada, VK, Denemarken, Finland en Sweden) en organisaties (Wereldbank en de VN). Deze landen kennen net als Nederland een ontwikkelde evaluatiepraktijk, maar hebben dat op verschillende wijzen geregeld.

Een aantal inzichten lichten we er graag uit, in bijlage 3 staat meer detail.

- De evaluatiefunctie wordt internationaal volgens verschillende modellen georganiseerd, van heel gecentraliseerd (Canada, Finland) tot zeer gedecentraliseerd (Denemarken), maar ook hybride modellen (VK).
- Het onderzoek concludeert dat een bepaalde mate van centralisatie behulpzaam is om te verzekeren dat een consistente, strategische, tijdige aanpak voor evalueren wordt gehanteerd en er over beleids terreinen heen wordt geleerd. Een meer decentraal model in een netwerk kan daarentegen waarborgen dat methoden en procedures beter kunnen worden aangepast aan beleidspecifieke omstandigheden en stakeholders.
- Het belang van duidelijke rollen, evaluatiecapaciteit en -expertise wordt benadrukt, samen met het belang van opbouwen van vaardigheden, netwerken en expertise door individuele medewerkers. Bijvoorbeeld Canada en de VS hanteren duidelijke nationale voorschriften met betrekking tot de inrichting van de evaluatiefunctie.

Samen met de operatie Inzicht in Kwaliteit zullen departementen beziën of er internationale voorbeelden zijn om van te leren voor de inrichting van de (departementale) evaluatiefuncties in de Nederlandse context.

¹¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Aanpak komende periode

De huidige praktijk leert ons dat zorgen voor voldoende capaciteit en expertise binnen departementen, borging van de onafhankelijkheid en voldoende aandacht voor evaluaties op het juiste niveau in de organisatie aandachtspunten blijven, ondanks de stappen die binnen veel departementen momenteel al worden gezet. De verdere borging van de evaluatiefunctie lijkt een belangrijke randvoorwaarde voor realisatie van de veranderopgaven en daarbij horende gedragsverandering. De vormgeving van deze veranderingen is primair de verantwoordelijkheid van departementen zelf, er is geen vast recept dat overal kan worden toegepast. Wel zijn er onderlinge lessen die kunnen worden gedeeld. Alle departementen gaan de komende periode verder met dit onderwerp aan de slag, waarbij de operatie Inzicht in Kwaliteit ondersteunt en aanjaagt waar mogelijk.

Vervolgstappen – *afgerond voor volgende voortgangsrapportage:*

- Opleveren van de toolbox.
- Starten met eerste cyclus van de opleiding monitoren, evalueren & leren.

Vervolgstappen – *update voortgang bij volgende voortgangsrapportage:*

- Onderzoeken mogelijkheden tot versterking van de (departementale) evaluatiefunctie.

Tot slot

Ik ga graag in gesprek over deze voortgangsrapportage met de Kamer. Alleen samen kunnen we meer inzicht krijgen in de maatschappelijke toegevoegde waarde van beleid en deze inzichten beter benutten. In het najaar van 2020 kunt u een volgende voortgangsrapportage voor de operatie Inzicht in Kwaliteit verwachten waarin we terugkomen op de in deze rapportage genoemde vervolgstappen.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra