

Vergaderjaar 2019–2020

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 156

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 september 2019

In mijn brief van 6 juli 2018¹ schetste ik u de contouren van de in het regeerakkoord aangekondigde operatie «Inzicht in Kwaliteit» (hierna: de operatie). Op 4 februari 2019 stuurde ik u de eerste voortgangsrapportage van de operatie². Langs deze weg stuur ik u de tweede voortgangsrapportage.³

Woord vooraf: een goed startpunt en hardnekkige dilemma's

Burgers hebben recht op een doeltreffende en doelmatige besteding van schaarse publieke middelen. Zo eenvoudig als het is om het hierover eens te worden, zo ingewikkeld is het om dit in de praktijk te realiseren. Het kabinet is de operatie Inzicht in Kwaliteit gestart met als doel om meer inzicht te krijgen in de resultaten van beleid en deze inzichten meer te benutten om de maatschappelijke toegevoegde waarde van beleid te vergroten. Zoals beschreven in de eerste voortgangsrapportage doet de operatie dit op twee manieren: door op een serie beleidsterreinen bij te dragen aan het vergroten van bruikbaar inzicht (de departementale initiatieven) en door het Rijksbrede «evaluatiestelsel» te versterken en zo ook structureel meer inzicht te verkrijgen en benutten.

Ons startpunt daarbij is goed. Er wordt in Nederland veel geëvalueerd, verbeterd en verantwoord. We hebben een sterke set Rijksbrede regels, processen en onafhankelijke instituties. Veel partijen binnen en buiten de rijksoverheid nemen zelf initiatief om meer, beter en anders te evalueren. Internationaal wordt Nederland vaak gezien als voorbeeld van een land dat het stelsel op hoofdlijnen goed voor elkaar heeft. Ondanks dat zijn we niet tevreden. Het verkrijgen en benutten van inzicht in de kwaliteit van beleid is omgeven met hardnekkige dilemma's. Zo is het definiëren en meten van resultaten bij overheidstaken vaak razend

¹ Kamerstuk 31 865, nr. 118.

² Kamerstuk 31 865, nr. 126.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

ingewikkeld. Vervolgens uitspraken doen over doeltreffendheid en doelmatigheid is nog ingewikkelder doordat de omstandigheden voor goed onderzoek vaak beperkt aanwezig zijn. Hoe beoordeel je «doeltreffendheid» wanneer de overheid een van de vele betrokken partijen is, verschillende partijen verschillende doelen voor ogen hebben, deze doelen regelmatig wijzigen en verschillende publieke belangen soms met elkaar botsen? In hoeverre zijn scherpe conclusies mogelijk wanneer de specifieke onderzoeksaanpak en lange adem die daar voor nodig kan zijn niet altijd past in de beleidscyclus?

De prikkels om als beleidsmaker kritisch onderzoek te doen naar de kwaliteit van beleid kunnen ook beperkt zijn. We willen inzicht benutten voor zowel «verantwoording» als «verbetering», maar de vrees voor het eerste maakt dat inzichten die nodig zijn voor het tweede minder aandacht krijgen. De complexiteit van definiëren en meten maakt dat «beperkt inzicht» een relatief geaccepteerd antwoord is. Dit geldt niet voor «voortschrijdend inzicht». De conclusie dat er ruimte voor verbetering is brengt in het publieke debat soms eerder risico's dan kansen met zich mee. Waarom zou je beleid dan kritisch evalueren? Dit dilemma wordt vergroot doordat in het publieke debat «hogere uitgaven» vaak gelijk worden gesteld aan «groter belang en hogere kwaliteit».

Deze dilemma's zijn niet nieuw – en ook niet uniek voor Nederland. Geen enkel land heeft ze volledig «opgelost» – en ook de operatie Inzicht in Kwaliteit zal ze niet oplossen. Ook na de operatie zal er niet alleen «evidence-based beleid» zijn en kunnen we niet voor elke euro exact aangeven wat een burger er voor terug heeft gekregen en waarom dit de beste besteding was.

Maar dat is geen reden om niet ambitieus te zijn. We kunnen dan misschien geen «perfect inzicht» krijgen, we kunnen ons wel maximaal inspannen om zoveel mogelijk inzicht te verkrijgen, in ieder geval meer dan nu. En we willen daarbij niet op zoek zijn naar «korte klappen» om daarna weer over te gaan tot de orde van de dag, maar naar een duurzame versterking van onze manier van werken. Het verkrijgen en benutten van zo veel mogelijk inzicht is dan, meer dan nu, een vanzelfsprekendheid.

Ambitie: drie veranderopgaven, die inzet vragen van alle betrokkenen

Bij de start heb ik bewust gekozen om de vraag wanneer de operatie succesvol is werkende weg te specificeren. De operatie is een leerproces – en de vraag wanneer we succesvol zijn in het verkrijgen en benutten van inzicht is zelf ook onderwerp van discussie. Dit geldt nog steeds, maar de lessen uit de operatie wijzen tot nu toe consequent op drie «veranderopgaven»: veranderingen in de manier waarop we als rijksoverheid werken aan het vergroten en benutten van inzicht die noodzakelijk zijn om echt een stap vooruit te zetten.

1. **Inzicht krijgen gedurende de hele beleidscyclus en daarbij focussen op wat wél kan.** Meer dan nu moeten we monitoren en evalueren niet zien als «activiteit achteraf», maar als een continu proces om in de hele beleidscyclus inzicht te vergroten. Dit betekent aan de voorkant investeren in een goede probleemanalyse, alle beschikbare kennis activeren en vooruitkijken naar toekomstige besluitvorming door alvast alternatieven in kaart te brengen. Het betekent herkennen wanneer bepaalde kennis nog mist, meer gebruik maken van beleidsexperimenten en prioriteren welke kennisbehoefte het meest urgent is. Het betekent ook aandacht voor heldere doelstellingen en bijbehorende indicatoren.
2. **Inzicht benutten voor verbetering, met voortschrijdend inzicht als vanzelfsprekendheid.** Meer dan nu kunnen we

beschikbare inzichten benutten voor verbetering. Onze maatschappelijke opgaven zijn van dien aard dat beleid nooit in één keer «perfect» is. Actief werken aan het vergroten van inzicht in de effecten, verbetermogelijkheden en eventuele alternatieven – en waar nodig bijsturen – is daarbij essentieel. Meer dan nu zou dit ook op deze manier gewaardeerd moeten worden. Voortschrijdend inzicht – en waar nodig ook het stopzetten of terugdraaien van niet-werkend beleid – is dan geen teken van «falen», maar een logisch onderdeel van een proces van continue verbetering.

- 3. Inzicht krijgen en benutten in samenwerking, met open vizier, over grenzen heen.** Hoge maatschappelijke toegevoegde waarde leveren is vooral bij complexe vraagstukken vaak een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Meer dan nu moeten we daarbij ook «buiten onze eigen silo» kijken en openstaan voor verschillende perspectieven en inzichten (vanuit verschillende beleidsterreinen, de uitvoering, de burgers en bedrijven waarvoor beleid bedoeld is, de wetenschap etc.).

Voor alle drie geldt dat er nu al goede voorbeelden zijn, maar dat ze nog maar beperkt onderdeel zijn van de «normale manier van werken». Wil de operatie succesvol zijn dan moeten we Rijksbreed op alle terreinen verbetering realiseren. In de rest van deze brief geef ik hier nadere invulling aan.

Ik benadruk graag één overeenkomst tussen alle genoemde veranderopgaven: het kabinet kan ze niet alleen realiseren. De manier waarop de rijksoverheid momenteel werkt aan leren, verbeteren en verantwoorden is een optelsom van veel verschillende factoren. Het veranderen van de manier van werken vraagt ook om een lange adem en een samenspel van verschillende actoren. Uw Kamer, de Algemene Rekenkamer en de Raad van State kunnen elk vanuit hun eigen rol het meer verkrijgen en benutten van inzicht stimuleren – en goed gedrag vanuit departementen belonen. Planbureaus, kennisinstellingen en andere onafhankelijke partijen kunnen bijdragen aan het identificeren en wegnemen van witte vlekken in de kennisbasis en beleidsmakers scherp houden. Mijn departement moet kritisch kijken naar de opzet en werking van het «evaluatiestelsel» en de eigen toezichtsrol. Departementen kunnen zelf kunnen binnen hun eigen invloedssfeer het verkrijgen en benutten van inzicht stimuleren. Hiervoor bestaat geen blauwdruk, maar is wel op meerdere vlakken inzet nodig: in hoeverre begrijpen alle medewerkers het belang van goed evalueren? Laten leidinggevendenden consequent en voor de organisatie zichtbaar het goede voorbeeldgedrag zien? Zijn departementale processen en routines maximaal ondersteunend aan het verkrijgen en benutten van inzicht? En worden de kennis en vaardigheden die hiervoor nodig zijn voldoende geborgd? Ik ben hierover met alle betrokken partijen in gesprek.

In dit licht wil ik ook bijzondere waardering uitspreken voor uw leden Snels en Sneller – vanuit uw Kamer rapporteurs voor Inzicht in Kwaliteit. Niet alleen houden zij mij en mijn collega's scherp bij de uitvoering van de operatie, zij hebben ook het initiatief genomen om zelf onderzoek te doen naar het gebruik van «CW3.1»⁴, waaronder de rol die uw Kamer daarin

⁴ Artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet (CW3.1) is sinds januari 2018 in werking en vraagt om betere verantwoording en evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen. Om precies te zijn vraagt het artikel om een toelichting op: de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid die worden nagestreefd; de beleidsinstrumenten die worden ingezet; de financiële gevolgen voor het Rijk en waar mogelijk, voor maatschappelijke sectoren. In aanvulling op deze verplichting geldt, naar aanleiding van de motie Van Weyenberg/Dijkgraaf, voor substantiële wets- of beleidswijzigingen ook het vereiste van het opnemen van een evaluatieparagraaf, waarin moet worden aangegeven of en hoe het voorstel zal worden geëvalueerd.

speelt. De aandacht die zij voor dit onderwerp vragen is een belangrijke voorwaarde voor succes.

Ik zie meer goede voorbeelden – binnen en buiten de operatie – die illustreren waar we naar toewerken. Zonder enige suggestie van uitputtendheid wil ik er een paar benoemen. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft in 2017 een onderzoek laten uitvoeren naar mogelijkheden om het aantal boetes te verminderen dat wordt uitgedeeld voor het niet tijdig stopzetten van een studentenreisproduct.⁵ Dit heeft direct geleid tot verschillende maatregelen die op korte termijn hebben gezorgd voor een forse afname in het aantal boetes: in de eerste vijf maanden van dit jaar nog maar 4,1 miljoen euro in plaats van 13,2 miljoen euro in de zelfde periode vorig jaar.⁶

Een ander voorbeeld is het recente Interdepartementaal Beleidsonderzoek Luchtkwaliteit. In dit IBO zijn aanbevelingen gedaan voor de verbetering van de luchtkwaliteit en de uitkomsten zijn direct meegenomen in Hoofdlijnenbrief Schone Lucht Akkoord. Als gevolg hiervan is ook daadwerkelijk beleid afgeschaft, namelijk de subsidie op palletkachels. Beide voorbeelden illustreren de kracht van onderzoek op het juiste moment en waarvan de uitkomsten direct doorwerken in beleid.

Een heel andere aanpak vormt de «lerende evaluatie» van het natuurpact. Dit is een nieuw onderzoeksproces van het Planbureau voor de Leefomgeving waarbij de evaluatie tijdens het beleidsproces plaatsvindt zodat er veel ruimte is om te leren en tussentijds bij te sturen. Uit recent onderzoek van de Vrije Universiteit blijkt dat dit niet alleen tot beter toepasbare inzichten heeft geleid, maar ook tot effectievere samenwerking.⁷

Hoofdpunten voortgang

De voortgang van de operatie heeft zich gericht op drie terreinen die ik hieronder en in de bijlagen bij deze brief nader toelicht.

1. **Departementale initiatieven.** In de eerste voortgangsrapportage informeerde ik u over de 18 initiatieven die door de verschillende departementen worden opgepakt in het kader van Inzicht in Kwaliteit. Inmiddels zijn alle initiatieven van start. **Bijlage 1** geeft per initiatief een overzicht van de voortgang, stand van zaken en vervolgstappen⁸. Mijn collega-bewindslieden zijn ook graag bereid om waar nodig nadere toelichting te geven op hun departementale initiatieven. Daarnaast geeft bijlage 1 een overzicht van de eerste overkoepelende lessen die de initiatieven tot nu toe opgeleverd hebben over het effectief verkrijgen en benutten van inzicht. Deze lessen vormen de basis voor kennisdeling en versterking van het stelsel.
2. **Monitor CW3.1.** Met de eerste voortgangsrapportage deelde ik ook mijn eerste monitor van de toepassing van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet. Ik concludeerde toen dat er nog ruimte voor verbetering zit in de toepassing van CW3.1. In mijn brief van 3 juni j.l.⁹ heb ik uw Kamer reeds geïnformeerd over mijn aanpak om de toepassing te verbeteren middels ondersteuning en kennisdeling en door extra toezicht op voorstellen voor nieuw of gewijzigd beleid met significante financiële gevolgen. Als **bijlage 2** stuur ik u mijn tweede

⁵ Hypercube Business Innovation (2017) Rapport mogelijkheden stopzetten studentenreisproduct.

⁶ Minister van OCW (2019) Stand van zaken maatregelenpakket verminderen ov-boetes. (Kamerstuk 23 645, nr. 708)

⁷ Vrije Universiteit (2019) A review of the Natuurpact evaluation (2014–2017).

⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁹ Kamerstuk 31 865, nr. 145.

monitor waarbij is gekeken naar alle voorstellen met significante financiële gevolgen die in de periode december 2018 tot en met juni 2019 aan uw Kamer zijn gestuurd¹⁰. Ik zie daarin verbetering als het gaat om de feitelijke naleving van de verplichting op de meeste aspecten, maar constateer ook dat een evaluatieparagraaf soms nog ontbreekt en er ruimte is voor verbetering van de kwaliteit van de toelichtingen. Het recente onderzoek van uw leden Snels en Sneller¹¹ komt tot een vergelijkbare conclusie. Ik zal de Kamer separaat een reactie sturen op hun aanbevelingen, maar kan hier alvast benoemen dat ik deze als een belangrijke steun in de rug zie en ze gedeeltelijk ook al in de praktijk breng.

3. **Ontwikkellijnen voor evaluatiestelsel.** In de eerste voortgangsrapportage deelde ik een aanzet tot een richtpunt voor het evaluatiestelsel. De afgelopen maanden hebben vele betrokkenen meegedacht over dit richtpunt. Dit vormt de basis voor de eerder beschreven veranderopgaven. Ik heb daarbij specifiek ook gewerkt aan de ontwikkeling die in het evaluatiestelsel nodig is om deze veranderopgaven te ondersteunen. Ik zie vijf «ontwikkellijnen» voor het evaluatiestelsel die binnen de operatie zullen worden opgepakt:
- I. Verbeteren strategische evaluatie- en onderzoeksplanning van departementen;
 - II. Verbeteren onderbouwing en evalueerbaarheid bij beleidsvoorbereiding;
 - III. Periodiek beleidsalternatieven in kaart brengen voor grote vraagstukken;
 - IV. Gestructureerd werken aan verbetering werkwijze binnen bestaande kaders;
 - V. Meer aandacht voor ondersteuning voor en kennisdeling tussen departementen.

Deze ontwikkellijnen schetsen een richting die de operatie Inzicht in Kwaliteit het komende jaar – in samenwerking met betrokkenen binnen en buiten de rijksoverheid – wil uitwerken en uitproberen. Mijn verwachting is dat dit een belangrijke bijdrage kan leveren aan het vergroten en benutten van inzicht. Waar nuttig en nodig kan dit op termijn leiden tot aanpassing of aanscherping van regels en verplichtingen, zoals de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek.

Vervolgstappen

De operatie werkt ook in het vervolg verder aan departementale initiatieven en versterking van het evaluatiestelsel. In de volgende voortgangsrapportage (medio februari 2020) verwacht ik – naast een overzicht van de stand van zaken van alle initiatieven – vanuit een aantal initiatieven ook reeds eerste beleidsinhoudelijke inzichten.

Bij het versterken van het evaluatiestelsel werk ik aan vervolgstappen op de vijf genoemde ontwikkellijnen:

- I. Verbeteren strategische evaluatie en onderzoeksplanning van departementen
 - Om de relevantie en het gebruik van evaluaties te vergroten hanteren meerdere departementen een vorm van strategische evaluatieplanning (bijv. BZ en EZK), een kennisagenda waarin ook aandacht is voor evaluatievragen (SZW) of experimenteren hiermee (bijv. VWS, OCW en JenV). In alle gevallen is de intentie om proactief een weloverwogen keuze te maken welke beleidsvraagstukken, wanneer, en op welke manier geëvalueerd worden.

¹⁰ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

¹¹ Brief van de vaste commissie Financiën, Kamerstuk 31 685, nr. 152

- Samen met de betreffende departementen gaan we vanuit de Operatie in pilots nadere invulling geven aan de vraag hoe een goede strategische evaluatie- en onderzoeksplanning eruit moet zien en op welke manier toezicht hierop vanuit Financiën het beste georganiseerd kan worden. Potentieel kan dit op termijn een rol krijgen als alternatief voor het huidige instrument beleidsdoorlichting.
 - De doelstelling is om in de evaluatie- en onderzoeksbijlage bij de ontwerpbegroting van 2021 een eerste kwaliteitsslag te hebben gemaakt waarbij alle departementen een integraal overzicht bieden van hun strategische evaluatie- en onderzoeksplanning.
- II. Verbeteren onderbouwing en evalueerbaarheid in de beleidsvoorbereiding
- Meer inzicht in de toegevoegde waarde van beleid begint aan de voorkant van de beleidscyclus. Vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid houd ik toezicht op de onderbouwing (CW.3.1) en evaluatieparagraaf (motie van de leden Van Weyenberg en Dijkgraaf (Kamerstuk 34 725, nr. 8)) van nieuwe beleidsvoorstellen.
 - Een goede toepassing van CW3.1 is een leerproces waar ik ook de komende tijd op blijf inzetten. Dit betekent naast het aanreiken van goede voorbeelden, voortzetten van de monitoring ook het blijven investeren in kennisdeling.
 - De komende maanden verken ik daarnaast mogelijkheden voor verbetering van het (gebruik van het) Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (het IAK, zie ook www.naarhetai.nl). Ik werk daarin samen met andere departementen die daarin een rol spelen (m.n. JenV en EZK) en betrek daarbij ook het advies van de OESO die in opdracht van EZK onderzoek doet naar de vraag in hoeverre het Nederlandse systeem van Impact Assessment verbeterd kan worden.
 - Mijn doelstelling daarbij is om het huidige ex-ante instrumentarium te verbeteren en gebruik te bevorderen. Komend jaar verwacht ik hier een aanpak voor te kunnen presenteren.
- III. Periodiek beleidsalternatieven in kaart brengen voor grote vraagstukken
- De belangrijkste vervolgstap op dit gebied vormen de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen (BMH) die het kabinet is gestart naar aanleiding van de motie Sneller. Ik heb uw Kamer daarover in mijn brief van 11 juli j.l.¹² reeds geïnformeerd en verwacht dat dit een belangrijke bijdrage zal leveren aan inzicht in de kwaliteit van beleidsalternatieven voor de toekomst.
 - Parallel kijkt de operatie ook naar de vraag hoe dit type onderzoek, waaronder ook de IBO's vallen, beter structureel geborgd kan worden. Om hierbij optimaal gebruik te kunnen maken van lessen uit de BMH, die medio februari 2020 afgerond worden, komt de volgende voortgangsrapportage hiervoor te vroeg. Ik verwacht het antwoord op deze vraag in de voortgangsrapportage van september 2020 op te nemen.
- IV. Gestructureerd werken aan verbetering werkwijze binnen bestaande kaders
- Het IBO- en BMH-instrument richten zich primair op de vraag: «doen we de goede dingen?» Bij het vergroten van maatschappelijke toegevoegde waarde is een minstens even relevante vraag: «doen we de dingen goed? Om hier op een gestructureerde manier inzicht in te krijgen voert het Verenigd Koninkrijk sinds een jaar *Public Value Reviews* uit. Dit is een ander type doorlichting waarbij de *werkwijze* binnen een beleidsterrein wordt doorgelicht

¹² Kamerstuk 32 359, nr. 3.

op een groot aantal factoren die bevorderlijk zijn voor hoge toegevoegde waarde.¹³

- Komend jaar start ik pilots om te onderzoeken of en hoe deze alternatieve vorm om beleidsterreinen door te lichten ook in Nederland kan bijdragen aan verbetering binnen én tussen beleidsterreinen. De eerste pilot start nog in 2019 en zal zich richten op het beleidsterrein Circulaire Economie. Mijn collega, de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, zal u hier op korte termijn aanvullende informatie over sturen.

V. Ondersteunen departementen bij kennisdeling, vaardighedenopbouw en gedragsverandering

Komende maanden continueer en start ik meerdere activiteiten om departementen te ondersteunen bij het vergroten en beter benutten van inzicht, waaronder:

- Een congres op 4 november 2019. Dit congres zal in het teken staan van inspiratie en kennisdeling voor betrokkenen vanuit alle departementen.
- Inzicht in internationale best practices op het terrein van evalueren en evaluatievermogen. De basis hiervan wordt gevormd door een analyse hiervan die de Europese Commissie op mijn verzoek laat uitvoeren en waarvan ik de resultaten dit najaar verwacht.
- Een handreiking met goede voorbeelden, methoden en technieken voor het verkrijgen van inzicht in complexe vraagstukken in een imperfecte onderzoeksomgeving op verschillende momenten in de beleidscyclus. Deze handreiking biedt ook de basis voor de doorontwikkeling van trainingen en opleidingen op het gebied van evaluatie.
- Inzicht in goede voorbeelden en benodigdheden binnen departementen om een cultuur van leren en evalueren te bevorderen als handreiking voor departementen om hier zelf aan te werken.

Ik ga graag in gesprek over deze voortgangsrapportage en vervolgstappen met uw Kamer – en in het bijzonder met uw leden Sneller en Snels als rapporteurs. Alleen samen kunnen we meer inzicht krijgen in de maatschappelijke toegevoegde waarde van beleid en deze inzichten beter benutten – zowel op concrete beleidsterreinen als structureel in het evaluatiestelsel.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

¹³ Zie voor een beschrijving van de aanpak en ervaringen in het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld: www.gov.uk/government/publications/public-value-framework-and-supplementary-guidance