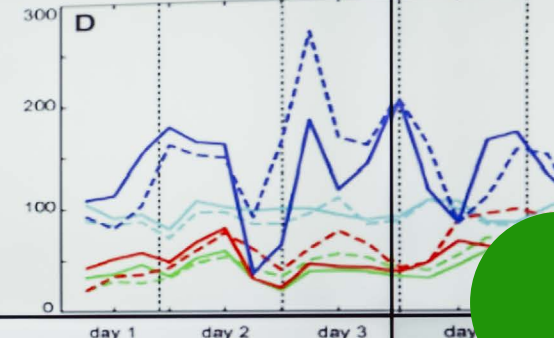
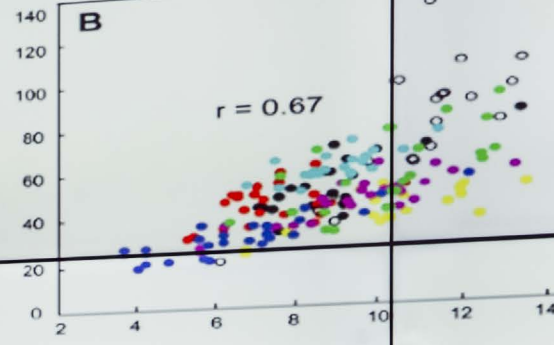
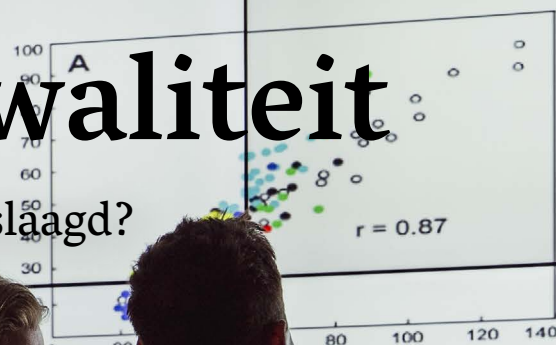


# Inzicht in kwaliteit

Operatie geslaagd?



2021



Algemene  
Rekenkamer

# Inhoud

1. **Samenvatting | 3**
  2. **Het belang van de Operatie Inzicht in Kwaliteit | 5**
    - 2.1 De Operatie Inzicht in Kwaliteit | 5
    - 2.2 Inzicht in beleid is van groot belang | 6
    - 2.3 Ons onderzoek | 8
  3. **Departementen werken aan leren en verbeteren | 9**
  4. **Kwaliteit van de onderbouwing van beleid onvoldoende | 11**
  5. **Weinig aandacht voor ter discussie stellen van bestaand beleid | 14**
  6. **Conclusies en aanbevelingen | 17**
  7. **Reactie en nawoord | 19**
    - 7.1 Reactie minister van Financiën | 19
    - 7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 20
- Bijlagen | 22**
- Bijlage 1. Methodologische bijlage | 22
  - Bijlage 2. Literatuur | 29
  - Bijlage 3. Eindnoten | 30



# 1.

# Samenvatting

In het regeerakkoord dat aan de basis lag van het kabinet-Rutte III is afgesproken om te werken aan het verbeteren van het inzicht in de doelmatigheid, doeltreffendheid en de 'maatschappelijke toegevoegde waarde' van beleid (Ministerie van Financiën, 2018). Daartoe is in 2017 door de minister van Financiën de Operatie Inzicht in Kwaliteit (verder: Inzicht in Kwaliteit) gestart. Onder de noemer van Inzicht in Kwaliteit zijn diverse initiatieven in gang gezet die aan de realisatie van dit doel moeten bijdragen.

De Algemene Rekenkamer heeft twee onderdelen van Inzicht in Kwaliteit onderzocht:

- Versterking van het evaluatiestelsel. Ons onderzoek richt zich op de naleving van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 (hierna art. 3.1 CW). Art. 3.1 CW schrijft voor dat bewindslieden/personen hun beleidsvoorstellen moeten voorzien van een toelichting bij de doelen van hun beleid, de instrumenten die ze daartoe inzetten en het financieel belang dat ermee is gemoeid<sup>1</sup>;
- De zogenoemde departementale initiatieven waarbinnen ministeries experimenteren met manieren om meer inzicht te krijgen in de werking van beleid en hiervan te leren.

Op basis van ons onderzoek komen wij tot de volgende 3 conclusies:

1. Er is gewerkt aan manieren om het zicht op de werking van beleid te versterken en daarvan te leren. Dat heeft in een aantal gevallen tot aantoonbaar resultaat geleid;
2. Uit de onderzochte casussen blijkt dat de vindbaarheid van de onderbouwing van beleid vooraf (art. 3.1 CW) is verbeterd, maar de kwaliteit van de onderbouwing blijft te vaak onvoldoende;
3. De vraag of beleid in de huidige vorm voortgezet moet worden dan wel moet worden herzien, wordt vrijwel nooit gesteld en beantwoord.

Deze conclusies leiden ons tot de algemene constatering dat de doelstellingen van Inzicht in Kwaliteit anno 2021 nog niet zijn bereikt. Het is belangrijk dat ook in de komende jaren tijd, energie en aandacht geïnvesteerd worden om tot een substantieel beter inzicht in de effecten van beleid te komen, en om van dat inzicht te leren. We bevelen de minister van Financiën daarom aan om de voorwaarden te scheppen waaronder dat ook kan en gebeurt. Inzicht in doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid moet vanzelfsprekend worden.

Dit is de belangrijkste boodschap die we aan het parlement en kabinet willen meegeven. Het verhogen van het inzicht in de werking en effecten van beleid, het versterken van leren en evalueren binnen departementen en het verbeteren van publieke verantwoording behoeven vasthoudende aandacht op alle niveaus van de rijksoverheid. Het belang is niet alleen gelegen in het voldoen aan wettelijke normen en verplichtingen. Inzicht in de werking van beleid maakt goede publieke verantwoording mogelijk, draagt daarmee bij aan het maatschappelijk draagvlak voor dat beleid en vergroot het vermogen tot aanpassing aan veranderende maatschappelijke omstandigheden.

In dit rapport lichten wij onze 3 conclusies en bevindingen toe. Dit doen we in hoofdstuk 3, 4 en 5. Daarvoor staan we in hoofdstuk 2 kort stil bij het grote belang dat ook wij hechten aan het versterken van inzicht in beleid, en daarmee aan de doelen die het kabinet met Inzicht in Kwaliteit heeft nagestreefd. In hoofdstuk 6 staan onze aanbevelingen. We sluiten in hoofdstuk 7 af met de reactie van de minister van Financiën en ons nawoord.

# 2. Het belang van de Operatie Inzicht in Kwaliteit

## 2.1 De Operatie Inzicht in Kwaliteit

In het regeerakkoord dat aan de basis lag van het kabinet-Rutte III is afgesproken om het inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid te vergroten. Onder de noemer Inzicht in Kwaliteit zijn er sinds medio 2018 diverse initiatieven in gang gezet om te komen tot een betere onderbouwing van beleid vooraf, monitoring, bijsturing, tussentijdse evaluatie gedurende de uitvoering van beleid en een goede evaluatie achteraf. Het uiteindelijke doel met de operatie is om de maatschappelijke toegevoegde waarde van publiek geld te vergroten door meer inzicht in de impact van beleid te krijgen en daar naar te handelen (Ministerie van Financiën, 2018).

De minister van Financiën is de coördinerende minister.

De operatie kent 3 terreinen (Ministerie van Financiën, 2019):

1. de departementale initiatieven;
2. ontwikkellijnen voor versterking van het evaluatiestelsel;
3. ondersteunen van gedragsverandering, kennisdeling en vaardighedenopbouw.

We gaan hier kort op in. Het eerste terrein bestaat uit de departementale initiatieven. Dit betreffen *proeftuinen* waarbij concrete inzichten worden opgedaan over de (maatschappelijke) effecten van beleid en waar lessen worden getrokken over manieren waarop beleid geëvalueerd kan worden. Elk departement heeft tenminste 1 initiatief.<sup>2</sup>

Het 2<sup>e</sup> terrein betreft het versterken van het evaluatiestelsel. Daarbij werkt de minister van Financiën met 5 pijlers:

1. het verbeteren van de strategische evaluatie- en onderzoeksplanning van departementen;
2. het verbeteren van de onderbouwing en evalueerbaarheid bij beleidsvoorbereiding;
3. periodiek beleidsalternatieven in kaart brengen voor grote vraagstukken;
4. gestructureerd werken aan verbetering werkwijze binnen bestaande kaders;
5. meer aandacht voor ondersteuning voor en kennisdeling tussen departementen.

De meeste van deze vijf ontwikkellijnen zijn sinds de start van de operatie nog volop in beweging. Voor onderdelen 2 en 3 zijn al wel concrete resultaten aan te wijzen. Voor de verbetering van de onderbouwing van nieuw beleid is art. 3.1 CW een belangrijk instrument. In dit artikel staat dat voorstellen, voornemens en toezeggingen een toelichting moeten bevatten waarin de minister ingaat op de doelstellingen, doeltreffendheid en doelmatigheid die worden nagestreefd. Daarnaast moet de minister toelichten welke beleidsinstrumenten worden ingezet en welke financiële gevolgen er zijn. De toepassing van dit artikel wordt ondersteund en gemonitord door de minister van Financiën.

Voor het 3<sup>e</sup> terrein, het ondersteunen van gedragsverandering, kennisdeling en vaardighedenopbouw, worden op het moment van uitvoering van ons onderzoek diverse initiatieven uitgewerkt en afgerond, zoals een toolbox die beleidsmedewerkers ondersteuning geeft bij het (laten) uitvoeren van een beleidsevaluatie.

## 2.2 Inzicht in beleid is van groot belang

Elke euro kan maar 1 keer worden uitgegeven. Het is daarom belangrijk dat dit zinnig, zuinig en zorgvuldig gebeurt, zeker als het om publiek geld gaat. Bij publiek geld hoort ook publieke verantwoording. Dat is essentieel voor de werking van een parlementaire democratie. Tijdige, transparante en betrouwbare verantwoording van het kabinet richting volksvertegenwoordiging draagt ook bij aan maatschappelijk draagvlak voor beleid. De Comptabiliteitswet schrijft voor dat al het rijksbeleid periodiek wordt geëvalueerd op doelmatigheid en doeltreffendheid, met vragen als: Wat waren de doelen en zijn deze bereikt? Tegen welke kosten? En had het wellicht goedkoper of doeltreffender/beter gekund?<sup>3</sup>

In de praktijk blijken deze ogenschijnlijk eenvoudige vragen vaak moeilijk te beantwoorden. Zicht krijgen op de maatschappelijke werking en effecten van beleid is ingewikkeld. Ondanks eerdere initiatieven, zoals Van Beleidsbegroting tot

Beleidsverantwoording (VBTB, 2002) en Verantwoord Begroten (VB, 2013) blijkt het probleem van kwalitatief onvoldoende inzicht in de werking en uitkomsten van beleid hardnekkig.<sup>4</sup> Dat is ook het beeld dat naar voren komt uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer, zoals bijvoorbeeld in onze rapporten over inzicht in publiek geld (Algemene Rekenkamer, 2016 en 2019). Dat is niet alleen zorgelijk vanuit het perspectief van publieke verantwoording (en het voldoen aan het parlementaire budgetrecht). Het staat ook verhoging van de kwaliteit en de effectiviteit van beleid in de weg.

*Gebrekkig zicht op doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid:  
drie voorbeelden uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer*

- Bij het beleid om elektrisch rijden te stimuleren hebben betrokken bewindspersonen gekozen voor een relatief duur instrument (een belastingmaatregel). Andere instrumenten die op meer doelmatige wijze hadden kunnen bijdragen zijn niet overwogen (Algemene Rekenkamer, 2014 en 2020).
- Van veel fiscale regelingen is onbekend welk financieel belang ermee is gemoeid, en wat de verwachte en gerealiseerde bijdrage is aan het realiseren van een beleidsdoel. Zicht krijgen op doelmatigheid en doeltreffendheid van dit beleid wordt daardoor bemoeilijkt (Algemene Rekenkamer, 2017).
- Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties zijn opgelegd omdat verwacht werd dat deze organisaties steeds doelmatiger konden werken. Of de aanname ook klopte is nooit onderzocht. Daardoor ontstaat het risico dat bezuinigingen uiteindelijk ten koste gaan van de doeltreffendheid van taakuitoefening door deze organisaties. Dit kan leiden tot een achteruitgang van de dienstverlening of zelf de continuïteit ervan in gevaar brengen (Algemene Rekenkamer, 2013).

## 2.3 Ons onderzoek

Het belang van de doelen die met Inzicht In Kwaliteit worden nagestreefd kan moeilijk overschat worden. De vraag die we willen beantwoorden is in hoeverre en in welke mate de operatie daadwerkelijk aan de realisatie van die doelen bijdraagt. In ons onderzoek hebben we ons gericht op twee onderdelen:

- 19 departementale initiatieven waarin ministeries experimenteren met manieren om te komen tot beter zicht op de werking en uitkomsten van beleid. De keuze van het (beleids-)onderwerp en de manier waarop de initiatieven werden ingericht werd aan de departementen overgelaten. In het kader van dit onderzoek hebben we 9 initiatieven onderzocht.
- Versterking van het evaluatiestelsel. Voor dit onderzoek hebben we specifiek gekeken naar de onderbouwing van beleid. Het belangrijkste instrument hiervoor is een goede toepassing van art. 3.1 CW.

### Art. 3.1 van de Comptabiliteitswet

Art. 3.1 CW schrijft voor dat in voorstellen, voornemens en toezeggingen die naar het parlement worden gestuurd een toelichting wordt opgenomen met de volgende elementen:

1. de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid die worden nagestreefd;
2. de beleidsinstrumenten die worden ingezet;
3. de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren.

In de zomer van 2020 is de minister van Financiën gestart met een proef; bewindslieden/personen moeten de informatie uit art. 3.1 CW opnemen in een aparte bijlage bij Kamerstukken.

Inzicht in Kwaliteit kent een derde belangrijk onderdeel, dat is gericht op gedragsverandering, kennisdeling en vaardigheden (Ministerie van Financiën, 2020). Omdat de activiteiten die hiervoor werden ondernomen tijdens ons onderzoek nog volop in beweging waren, hebben we hier geen onderzoek naar gedaan.



# 3.

## Departementen werken aan leren en verbeteren

Onze eerste conclusie is dat departementen hebben gewerkt aan manieren om het zicht op de werking van beleid te versterken en daarvan te leren. Dat heeft in een aantal gevallen tot aantoonbaar resultaat geleid. Met name binnen departementale initiatieven hebben departementen zich ingespannen om, vaak op basis van nieuwe manieren van werken, meer inzicht te krijgen in de opbrengst of toegevoegde waarde van beleid. Om de kans op leren te vergroten, is bij diverse initiatieven expliciet inbreng gezocht van betrokkenen bij het beleid, zoals uitvoeringsorganisaties en beleidsmedewerkers.

### Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV)

Binnen het initiatief dat loopt bij het Ministerie van JenV wordt gebruik gemaakt van een groep wetenschappers ('koersbewakers') om de kwaliteit van de leervragen en evaluaties te vergroten. Ook het WODC is bij een aantal thema's betrokken en laat overkoepelende onderzoeken uitvoeren om inzichten per thema goed te borgen.

Uit ons onderzoek blijkt dat initiatieven soms bijdragen aan aanpassingen van beleid. Die aanpassingen kunnen bijdragen aan vergroting van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid.

### Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV)

In 2019 is de 'Beleidsevaluatie Garantstelling Landbouw' uitgevoerd. De regeling was op dat moment overgegaan in de Borgstelling MKB-Landbouwkredieten (BL). De evaluatie heeft een aantal lessen opgeleverd die zich met name richten op de doelmatigheid van het instrument. Deze lessen zijn gebruikt om de BL op onderdelen aan te passen. In hoeverre die aanpassing in de praktijk ook tot doelmatigheidswinst heeft geleid, is op dit moment nog niet bekend.

Ook zien we dat sommige departementen werken aan aanpassingen in de eigen organisatie. Voorbeelden hiervan zijn het inrichten van een directie belast met beleidskwaliteit en -evaluaties, het instellen van klankbordgroepen of review boards en medewerkers opleiden in het uitvoeren van evaluaties. Dit zorgt ervoor dat er meer ruimte komt voor evalueren van beleid en het formuleren van lessen hieruit. Daarbij tekenen we wel aan dat die aandacht voor leren vaak een tijdelijk karakter heeft. Leren van beleid lijkt nog niet ingebed te zijn in het beleidsproces.

### Voorbeelden van aanpassingen in de organisatie

Bij een aantal initiatieven wordt derden om advies gevraagd, zoals de Koersbewakers bij het initiatief *Koers en kansen* van het Ministerie van JenV en de Review Board van de pilot *Lerend evalueren* van het Ministerie van VWS. In ons onderzoek hebben we echter vaak niet kunnen vaststellen wat er met die adviezen gebeurt.

Bij het Ministerie van EZK is dit beter zichtbaar en navolgbaar. Dat heeft ermee te maken dat bij dat departement de zogenoemde Beleidskwaliteit- en evaluatiecommissie (BEC), een belangrijke rol heeft binnen het departementale initiatief. Dit voorbeeld laat het belang van een stevige organisatorische inbedding zien. Voorzieningen zijn er en worden ook ingezet.

## 4.

# Kwaliteit van de onderbouwing van beleid onvoldoende

Onze tweede conclusie is dat de kwaliteit van de onderbouwing van beleid, zoals art. 3.1 CW dat voorschrijft, in de onderzochte casussen te vaak onvoldoende is.

In de zomer van 2020 is de minister van Financiën gestart met een proef; bewindslieden/personen moeten de informatie zoals voorschreven in art. 3.1 CW opnemen in een aparte bijlage bij beleidsvoorstellen. Hierdoor is de informatie beter vindbaar. Deze informatie is van belang om vooraf inschattingen te kunnen maken over de verwachte doelmatigheid en doeltreffendheid van het voorstel. Daarnaast is de informatie vooraf van belang om tot goede (parlementaire) besluitvorming te kunnen komen. Achteraf is de informatie van belang om (parlementaire en publieke) verantwoording te kunnen afleggen. Welk doel heeft het beleid? Voor welk probleem is dit een oplossing? Welke instrumenten passen daar het beste bij en wat zijn de budgettaire en maatschappelijke gevolgen van het beleid? Waarom wordt verondersteld dat het voorgestelde beleid gaat werken? Deze informatie is ook onmisbaar als basis voor leren.

In ons rapport *Inzicht in publiek geld* (deel 2) uit 2019 concludeerden we al dat de eerste resultaten van de toepassing van art. 3.1 CW niet bemoedigend waren (Algemene Rekenkamer, 2019). Uit de eerste rijksbrede monitoring begin 2019 door de minister van Financiën bleek dat er van de 33 beleidsvoorstellen slechts 6 een toelichting gaven op de verwachte mate van doeltreffendheid en 11 op de verwachte doelmatigheid. In september 2019 is tevens het rapport gepubliceerd

van de Tweede Kamer-rapporteurs Sneller en Snels over de toepassing van art. 3.1 CW (Tweede Kamer, 2019b). Uit dit onderzoek bleek dat er veel ruimte is voor verbetering van vindbaarheid en kwaliteit van toelichtingen.

Wij hebben onderzocht of de aparte bijlagen bij de beleidsvoorstellen voldoen aan art. 3.1 CW en of de bijlagen inzicht geven in de verwachte doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. Wij hebben alle bijlagen bij beleidswijzigingen die van 12 juni 2020 tot 18 november 2020 beschikbaar waren onderzocht.<sup>5</sup>

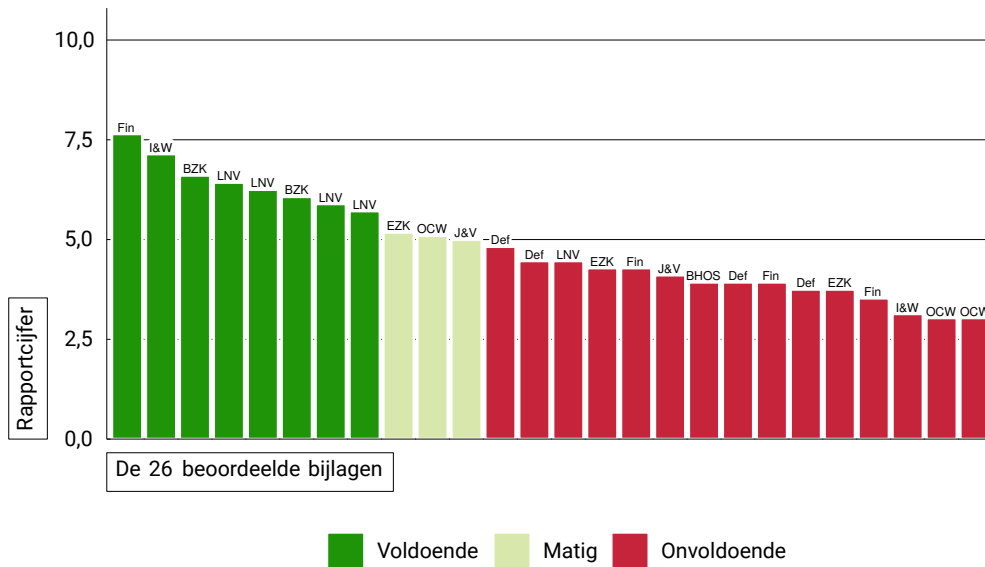
De bijlagen hebben we aan de hand van 8 criteria beoordeeld:

- Is er een doelstelling en is deze specifiek, meetbaar en tijdsgebonden?
- Wordt toegelicht welke instrumenten worden ingezet om de doelstelling te realiseren?
- Wordt toegelicht welke maatschappelijke gevolgen er zijn?
- Wordt toegelicht welke financiële gevolgen er zijn voor het rijk?
- En, indien van toepassing, welke financiële gevolgen er zijn voor derden?
- Wordt toegelicht hoe de in te zetten instrumenten bijdragen aan het realiseren van de doelstelling (doeltreffendheid)?
- En in welke mate?
- Wordt toegelicht in hoeverre met de gekozen instrumenten een optimale verhouding gerealiseerd wordt tussen de in te zetten (financiële) middelen en de te realiseren prestaties en/of effecten (doelmatigheid)?

Bij de beoordeling gaat het ons er niet alleen om of er procedureel is voldaan aan art. 3.1 CW, maar ook om de vraag of de informatie daadwerkelijk inzicht geeft. Het kabinet heeft niet vastgelegd waaraan een toelichting inhoudelijk moet voldoen. Wij hebben daarom zelf een normenkader op moeten stellen, deze is te vinden in bijlage 1. Figuur 1 laat per bijlage de gemiddelde score zien op een schaal van 1 (*informatie ontbreekt volledig of levert geen enkel inzicht*) tot 10 (*is goed aanwezig, levert veel inzicht*). We concluderen dat 10 van de 26 bijlagen (38%) gemiddeld een 6 of hoger scoren. De algemene kwaliteit van de bijlage is daarmee onvoldoende.

**Figuur 1: Gemiddelde score per beoordeelde bijlage.**

De kwaliteit van de onderbouwing van beleid is te vaak onvoldoende



Het doen van uitspraken over de verwachte doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid dat uitgevoerd wordt in een weerbarstige maatschappelijke werkelijkheid is per definitie ingewikkeld. Maar dat mag de ambitie niet wegnemen. Juist omdat het moeilijk is, is het van belang dat daar vooraf, tijdens en bij de evaluatie van publiek beleid goed over wordt nagedacht. Het verkleint de kans dat publiek geld wordt verspild, dat beleid leidt tot maatschappelijk ongewenste uitkomsten en het maakt – niet in de laatste plaats – goede publieke verantwoording mogelijk.

5.

# Weinig aandacht voor ter discussie stellen van bestaand beleid

Onze derde conclusie is dat de vraag of beleid in de huidige vorm voortgezet moet worden, dan wel fundamenteel moeten worden herzien, vrijwel nooit wordt gesteld en beantwoord.

Inzichten over werking en uitkomsten van beleid kunnen op verschillende manieren worden opgevolgd. Een bewindspersoon kan beleid aanpassen, beëindigen en/of verruilen voor een andere manier van publieke interventie. De departementale organisatie moet erop ingericht zijn om de minister de inzichten te verschaffen waarop de bewindspersoon het handelen kan baseren. In de organisatiekundige literatuur worden deze verschillende handelingsopties wel vergeleken met verschillende manieren van leren. Deze benadering van organisatorisch leren hebben we in dit onderzoek als analytische bril om tot een beoordeling te komen van de manier waarop binnen verschillende initiatieven gebruik wordt gemaakt van inzichten in de werking van beleid.

## Organisatorisch leren

In de benadering van organisatorisch leren (organizational learning) worden drie leervormen onderscheiden:

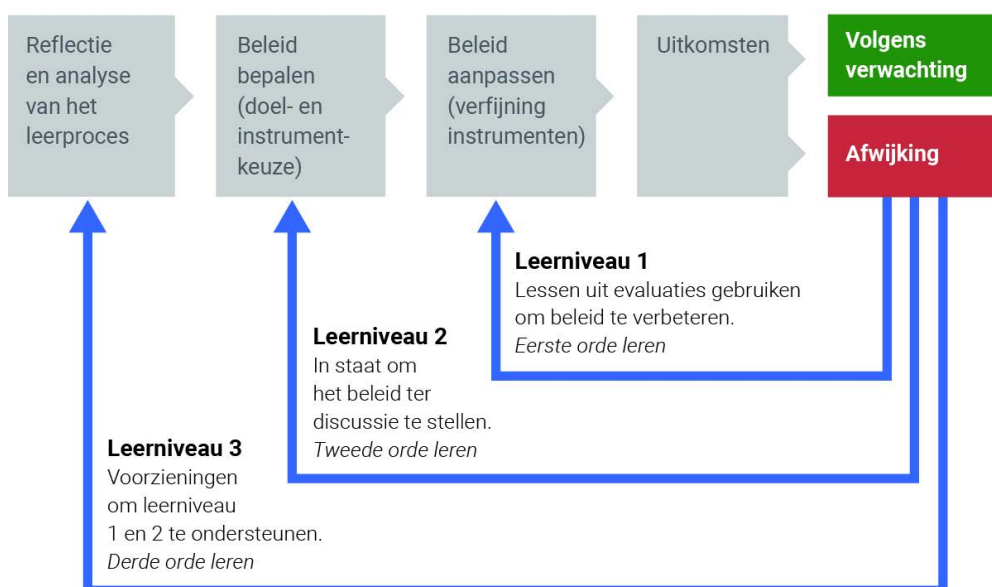
Eerste orde leren: doen we de dingen goed? Hierbij wordt gekeken of er aanpassingen mogelijk zijn binnen het bestaande beleidskader om de toegevoegde waarde te vergroten;

Tweede orde leren: doen we de goede dingen? Dit gaat over de fundamentele vraag of het bestaande beleid moet worden voortgezet en daarmee wordt dus het beleidskader zelf ter discussie gesteld;

Derde orde leren: zijn we in staat de bovenstaande vragen te stellen en te beantwoorden? Hier gaat het om de vraag of een departement de (organisatorische) voorzieningen heeft voor het stellen van deze vragen. Is er een directie die is belast met beleidsevaluaties? Zijn er voorzieningen voor onafhankelijkheid en toezicht op kwaliteit van evaluaties? Worden evaluaties regelmatig geagendeerd in de Bestuursraad? Onderstaande figuur brengt deze drie vormen in beeld.

**Figuur 2:** Drie vormen van leren: enkele loop, dubbele loop en context.

### De drie verschillende leerniveaus



De figuur laat zien dat de vormen van leren niet los van elkaar moeten worden gezien maar een samenhang hebben. Sturen op resultaat van beleid kan alleen goed wanneer je je periodiek afvraagt of die resultaten nog wel tot wenselijke maatschappelijke uitkomsten leiden. Andersom zijn organisatorische voorzieningen die leren en evalueren moeten versterken alleen zinvol als de verantwoordelijken voor beleid daar ook gebruik van maken. In ons onderzoek hebben dit theoretisch model voor organisatorisch leren als normenkader gebruikt. Onze norm is dat er over de initiatieven heen aandacht moet worden besteed aan elke vorm van 'leren'.

We constateren dat binnen de onderzochte initiatieven vrijwel nooit de afweging wordt gemaakt of beleid zelf nog wel wenselijk is. In een aantal initiatieven zien we vormen van eerste orde leren, zoals het in hoofdstuk 3 aangehaalde voorbeeld van het Ministerie van LNV laat zien. Binnen een aantal departementen wordt ook nadrukkelijk geïnvesteerd in organisatorische voorzieningen die (leren van) evalueren beter mogelijk moeten maken. Maar uit ons onderzoek blijkt vrijwel nergens dat leren ook leidt tot het stellen van vragen over de wenselijkheid van beleid zelf.

#### **Initiatief doorlichting fiscale evaluaties (Ministerie van Financiën)**

Het Ministerie van Financiën neemt in de aanbestedingsbrief bij de evaluatiedoorlichting de aanbeveling over om bij fiscale regelingen in de toekomst zoveel mogelijk te werken met een zogenoemde horizonbepaling (Tweede Kamer, 2020). Dit betekent dat voor elke fiscale regeling na een bepaalde periode (bijvoorbeeld 5 jaar) wordt gekeken of het zinvol is om er mee door te gaan of dat een ander instrument (bijvoorbeeld een subsidie) meer op zijn plaats is. Deze horizonbepaling is tot nu toe niet gebruikt in individuele regelingen die aan het parlement zijn voorgelegd. Met deze horizonbepaling probeert het Ministerie van Financiën tweede orde leren te bevorderen.

Bij de pilot *Lerend evalueren* van het Ministerie van VWS wordt beleidsmedewerkers zelf een centrale rol gegeven bij het opstellen en uitvoeren van de evaluatieagenda. Dat moet eraan bijdragen dat de kloof tussen evaluatie en beleid wordt gedicht. Maar ook in dit voorbeeld zien we nog niet dat dat ook leidt tot het daadwerkelijk ter discussie stellen van beleid zelf.



# 6.

## Conclusies en aanbevelingen

Ons onderzoek leidt samengevat tot de volgende conclusies:

1. Er is gewerkt aan manieren om het zicht op de werking van beleid te versterken en daarvan te leren. Dat heeft in een aantal gevallen tot aantoonbaar resultaat geleid;
2. Uit de onderzochte casussen blijkt dat de vindbaarheid van de onderbouwing van beleid vooraf (art. 3.1 CW) is verbeterd, maar de kwaliteit van de onderbouwing blijft te vaak onvoldoende;
3. De vraag of beleid in de huidige vorm voortgezet moet worden dan wel moet worden herzien, wordt vrijwel nooit gesteld en beantwoord.

Deze conclusies leiden ons tot de algemene constatering dat de doelstellingen van Inzicht in Kwaliteit anno 2021 nog niet zijn bereikt. Het is belangrijk dat ook in de komende jaren tijd, energie en aandacht geïnvesteerd worden om tot een substantieel beter inzicht in de effecten van beleid te komen, en om van dat inzicht te leren. We bevelen de minister van Financiën daarom aan om de voorwaarden te scheppen waaronder dat ook kan en gebeurt. Inzicht in doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid moet vanzelfsprekend worden.

Dit is de belangrijkste boodschap die we aan het parlement en kabinet willen meegeven. Het verhogen van het inzicht in de werking en effecten van beleid, het versterken van leren en evalueren binnen departementen en het verbeteren van publieke verantwoording behoeven vasthoudende aandacht op alle niveaus van de rijksoverheid. Het belang is niet alleen gelegen in het voldoen aan wettelijke normen en verplichtingen. Inzicht in de werking van beleid maakt goede publieke

verantwoording mogelijk, draagt daarmee bij aan het maatschappelijk draagvlak voor dat beleid en vergroot het vermogen tot aanpassing aan veranderende maatschappelijke omstandigheden.

Op basis hiervan formuleren wij de volgende aanbevelingen:

*Aan de minister van Financiën:*

1. Borg de doelen uit de operatie en zorg voor een organisatorische inbedding. Gebruik daartoe uw rijksbrede toezichhoudende bevoegdheden. Inzicht in doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid moet vanzelfsprekend worden.
2. Zorg dat zeker wordt gesteld dat in alle evaluaties en beleidsdoorlichtingen expliciet de vraag of fundamentele herziening van beleid nodig is, dan wel of beleid beter beëindigd kan worden.

*Aan het parlement:*

3. Benut art. 3.1 CW bijlagen, evaluaties en beleidsdoorlichtingen om de onderbouwing en verantwoording van beleid te bespreken en te controleren. Stel het beleid waar nodig bij in uw rol van medewetgever.

# 7.

## Reactie en nawoord

De minister van Financiën heeft op 19 maart 2021 gereageerd op ons concept-rapport. Hieronder geven we zijn reactie weer. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.<sup>6</sup>

### 7.1 Reactie minister van Financiën

De minister van Financiën schrijft:

“Allereerst wil ik u bedanken voor de aandacht die u schenkt aan de Operatie. Uw rapport verschijnt in een periode waarin we de activiteiten van de Operatie aan het afronden zijn. Zoals u terecht opmerkt betekent dit niet dat de ingezette veranderingen in gedrag en werkwijzen daarmee afgerond zijn en het doel van de Operatie overal volledig is gerealiseerd. In uw rapport gaat u in op twee specifieke activiteiten binnen de Operatie met elk eigen doelstellingen. Voor een compleet beeld van alle activiteiten die zijn uitgevoerd en suggesties voor een volgend kabinet om de ingezette veranderingen te stimuleren en ondersteunen verwijs ik graag naar de laatste Voortgangsrapportage Inzicht in Kwaliteit (Vierde Voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit, Kamerstuk 31865, nr. 184).

Als eerst gaat u in op de initiatieven. U constateert dat departementen hebben gewerkt aan manieren om inzicht in de werking van beleid te versterken en daarvan te leren. U merkt daarbij wel op dat er nog te weinig de afweging wordt gemaakt of het beleid zelf nog wel wenselijk is. De meeste initiatieven waren gericht op het beter evalueren van beleid en/of het vergroten van de doeltreffendheid van beleid. U beveelt aan om bij evaluaties expliciet de vraag te stellen of een fundamentele

herziening van het beleid nodig is. Dit is inderdaad een belangrijke vraag die voor elke beleidsterrein periodiek gesteld zou moeten worden door de politiek. Periodieke evaluaties waarin voor een beleidsthema wordt teruggekeken over een langere periode zijn daar belangrijke input voor. Om politieke besluitvorming over de herziening van beleid te voeden agenderen we daarnaast jaarlijks onderwerpen voor Interdepartementale Beleidsonderzoeken en voeren we periodiek ook Heroverwegingen uit, waarbij ambtelijk beleidsalternatieven in kaart worden gebracht op belangrijke thema's voor de politiek.

Ook gaat u in op de naleving van artikel 3.1 van de CW, waarin vereisten staan voor de onderbouwing van voorstellen. U constateert dat in de onderzochte pilotbijlagen de vereiste toelichtingen vindbaar zijn, maar dat de kwaliteit van de toelichting nog verbetering behoeft. De kwaliteit van de toelichtingen is inderdaad een aandachtspunt. Het is afhankelijk van het voorstel wat een goede toelichting is en het vellen van een oordeel hiervoor is uiteindelijk aan de Kamer. Uw aanbeveling richting het parlement sluit daar goed bij aan.

U beveelt aan dat doelen van de Operatie goed geborgd moeten worden en dat inzicht in doelmatigheid en doeltreffendheid vanzelfsprekend moet worden. Dit belang onderschrijf ik van harte. De komende tijd staat dan ook in het teken van een goede implementatie van de in gang gezette veranderingen door de vakdepartementen en het borgen daarvan in regels, processen en werkwijzen.

Het blijft – ook na afloop van de Operatie – van onverminderd groot belang om op bovengenoemde thema's van gedachten te blijven wisselen en vanuit onze eigen rollen de maatschappelijke toegevoegde waarde van beleid te blijven vergroten.

## 7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Uit de reactie van de minister van Financiën maken wij op dat de minister zich kan vinden in onze bevindingen. De minister erkent dat de doelen van de operatie nog niet (volledig) gerealiseerd zijn. De minister gaat niet expliciet in op onze aanbevelingen.

Over de departementale initiatieven bevelen wij aan om steeds de vraag te stellen of een fundamentele herziening van het beleid nodig is. De minister merkt op dat dit een belangrijke vraag is. De minister verwijst hiervoor naar bestaande periodieke evaluaties en beleidsonderzoeken. Hoewel wij het belang van deze instrumenten onderschrijven, dekken deze instrumenten niet al het beleid af en worden deze instrumenten gestuurd vanuit het Ministerie van Financiën. Wij achten het van

groot belang dat bewindslieden initiatieven nemen die zorg dragen voor leren op alle drie de niveaus. Wij denken dat het noodzakelijk is om te borgen dat binnen de ministeries zelf de vraag wordt gesteld of beleid fundamenteel moet worden herzien. Borging kan plaatsvinden door verdere regelgeving en/of sturing door het Ministerie van Financiën. Dit sluit ook goed aan bij de rol van de minister van Financiën. De minister van Financiën stelt rijksbrede kaders, maar vakministers zijn zelf verantwoordelijk voor goede evaluatie van beleid en daaruit de juiste lessen trekken.

De operatie is in gang gezet, maar is anno 2021 nog niet geslaagd. We gaan er vanuit dat in de komende periode de minister van Financiën de rijksbrede kaders stelt en de vakministers hun verantwoordelijkheid nemen voor evalueren, leren en verbeteren.

# Bijlagen

## Bijlage 1. Methodologische bijlage

Ons onderzoek verdelen we in 2 deelonderzoeken: een deelonderzoek naar 9 departementale initiatieven en een deelonderzoek naar de beleidsonderbouwing conform art. 3.1, Comptabiliteitswet 2016 (hierna art. 3.1 CW). Hier beschrijven we op hoofdlijnen hoe we beide deelonderzoeken hebben uitgevoerd.

### **Departementale initiatieven**

#### **Casusselectie**

In tabel 1 staat een overzicht van de 19 departementale initiatieven. We hebben deze op verschillende manieren ingedeeld. Grotendeels is deze indeling gebaseerd op de indeling die het Ministerie van Financiën heeft gemaakt (Ministerie van Financiën, 2019a).

**Tabel 1** De departementale initiatieven

		Type	Focus	Duur	Indeling
BZ	Indicatorontw. uitv. Handelsagenda	ED	DT	< 1jr	A
<b>BZ</b>	<b>'Early Warning Early Action'</b>	<b>ED</b>	<b>DT</b>	<b>&lt; 1jr</b>	<b>C</b>
BZK	Aardgasvrije wijken	ED	DT	3 jr	A
<b>DEF</b>	<b>Intensivering cyber, Defensie deel</b>	<b>ED+EP</b>	<b>DT+DM</b>	<b>n.t.b.</b>	<b>A</b>
EZK	Monitor digitaliseringsstrategie NL	ED	DT	1-3jr	A
<b>EZK</b>	<b>Evaluatiestr (nat) klimaatbeleid</b>	<b>ED</b>	<b>DT</b>	<b>5 jr</b>	<b>A</b>
FIN	Bd Financiering staatsschuld	EP	DT+DM	1-30jr	B
<b>FIN</b>	<b>Doorlichting fiscale evaluaties</b>	<b>EP</b>	<b>DT+DM</b>	<b>1-3jr</b>	<b>B</b>
FIN	Klantcontact Belastingdienst	EA+ED	DT+DM	1-3jr	D
IenW	Waterveiligheid	EA+EP	DT+DM	2jr	B
IenW	Circulaire economie	EA+ED	DT	2jr	A
<b>JenV</b>	<b>'Koers en Kansen'</b>	<b>EA</b>	<b>DT</b>	<b>1-4jr</b>	<b>D</b>
JenV	Effectiviteit politieoptreden	ED	DT+DM	>3jr	A
JenV	Cyber monitor	ED	DT	n.t.b.	A
<b>LNV</b>	<b>Garantstelling Landbouw</b>	<b>EP</b>	<b>DM</b>	<b>&lt;1jr</b>	<b>C</b>
<b>OCW</b>	<b>Bd hoger onderwijs 'nieuwe stijl'</b>	<b>EP+EA</b>	<b>DT+DM</b>	<b>2jr</b>	<b>B</b>
<b>SZW</b>	<b>Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt ('VIA')</b>	<b>EA</b>	<b>DT</b>	<b>1-2jr</b>	<b>D</b>
SZW	Persoonlijke dienstverlening UWV	EA+ED+EP	DT	3jr	D
<b>VWS</b>	<b>Pilot 'Lerend evalueren'</b>	<b>EA+ED+EP</b>	<b>DT+DM</b>	<b>1-3jr</b>	<b>A</b>

*Toelichting: EA = ex ante, ED = ex durante, EP = ex post; DT = doeltreffendheid, DM = doelmatigheid; A = verbeterde monitoring / inrichting structuur; B = beleidsdoorlichting+; C = data-analyse, D = experiment (Tweede Kamer, 2019a).<sup>7</sup>*

We hebben een selectie van 9 initiatieven gemaakt, waarbij we uitgingen van de voorwaarde dat we initiatieven van 9 verschillende departementen wilden bekijken. Vervolgens hebben we bij keuze geprobeerd zo veel mogelijk variatie te bereiken in indeling, duur, type en focus. Op die manier genereren we een zo goed mogelijk beeld van de verschillende soorten initiatieven. Het is dan ook te verwachten dat onze inzichten grotendeels ook op zullen gaan voor de niet onderzochte initiatieven. De initiatieven die we in het onderzoek hebben mee genomen zijn vetgedrukt.

## **Analysekader**

Doel van de Operatie Inzicht in Kwaliteit (Inzicht in Kwaliteit) is om de 'maatschappelijke impact van beleid te vergroten. Dat begint met meer inzicht krijgen in wat werkt en wat niet, maar moet ook leiden tot een andere manier van werken. (...) Het gaat om direct resultaat (toepassen van nieuwe inzichten) en om structurele verandering in de manier van werken (lerende overheid)' (Tweede Kamer, 2020).

In Inzicht in Kwaliteit ligt leren dus besloten. We hebben er daarom voor gekozen om de notie van 'leren' als analytische bril te gebruiken bij het beoordelen van departementale initiatieven.<sup>8</sup>

Leren ontstaat door loops van negatieve feedback en corrigerende actie. Op basis van een vergelijking van de feedback met een norm wordt zo nodig corrigerende actie ondernomen. De werking van een thermostaat is een eenvoudige illustratie van die vorm van leren: een thermostaat kan worden ingesteld op 20C. Het gedrag van het systeem en eventuele corrigerende actie wordt bepaald door een vergelijking tussen omgevingskenmerken (actuele temperatuur in de huiskamer) en de norm die het systeem hanteert (gewenste temperatuur in de huiskamer). Als de temperatuur in de huiskamer lager is dan de norm zorgt de thermostaat ervoor dat de verwarming aan gaat.

Vertaald naar een eenvoudig beleidssysteem gaat het bijvoorbeeld om het instrument van fiscale vrijstellingen bij het doel om elektrisch rijden te bevorderen. Tussentijdse aanpassingen in bijvoorbeeld het percentage belastingvrijstelling bij de aanschaf van een elektrische auto is te zien als een vergelijkbare vorm van leren. In de literatuur over leren wordt dit ook wel eerste-orde-leren genoemd.

Maar het gaat ook om de vraag of het bevorderen van elektrisch rijden via een belastingvrijstelling wel zo verstandig is om een reden die buiten het systeem is gelegen: toepassing van het fiscale instrument leidt bijvoorbeeld tot versmalling van de belastinggrondslag. De vraag kan opkomen of het stimuleren van relatief dure elektrische auto's ten behoeve van een beperkte doelgroep wel zo duurzaam is. Die manier van leren leidt niet tot een verandering binnen het systeem (zoals het aanpassen van percentages) maar van het systeem zélf en de normen die met dat systeem worden nagestreefd. Het gaat hier in de benadering van organisatorisch leren dan over tweede-orde-leren. De dubbele loop bestaat erin dat ook de passendheid van een norm ter discussie wordt gesteld.



Tenslotte is er de vraag in hoeverre departementen in staat zijn zichzelf bovengenoemde vragen te stellen (via beleidsevaluaties) en daarnaar te handelen (bijvoorbeeld via beleidsaanpassingen) en wat ervoor nodig is om departementen daartoe beter te equiperen (door het versterken van de evaluatiefunctie). Het gaat hier in de benadering van organisatorisch leren dus om 'leren leren'. Dit is derde-orde-leren.

### **Leren en Inzicht in Kwaliteit**

Wanneer deze vormen van leren worden gelegd naast de boven beschreven oogmerken, zou kunnen worden gesteld dat het uiteindelijke doel is om het leren van eerste en tweede orde te versterken (leren van evalueren: eerste en tweede orde), door het vermogen van departementen om goed te evalueren en daarvan te leren (leren evalueren: derde orde).

De verschillende leerniveaus kunnen niet los van elkaar worden gezien dus: voorzieningen om de 'evaluatiefunctie' binnen een departement te versterken hebben weinig zin als er niet ook of niet goed wordt geëvalueerd. De gedachte is dat de uitkomsten van evaluaties ook daadwerkelijk worden benut groter wordt als er een organisatorische infrastructuur bestaat om daaraan te werken. Een belangrijke implicatie hiervan is dat er geen hiërarchie bestaat tussen de verschillende vormen van leren. Een lerende organisatie is een organisatie die op de drie niveaus leert, dus:

- Lessen uit evaluaties gebruikt om beleid te verbeteren;
- In staat is om beleid ter discussie te stellen;
- De voorzieningen heeft en deze onderhoudt om het bovenstaande te doen.

We hebben op basis van deze theorie de geselecteerde initiatieven geanalyseerd op de vraag of en in hoeverre daarbinnen op deze drie niveaus acties zichtbaar zijn. Daarnaast hebben we getracht zicht te krijgen op de mate waarin binnen de initiatieven aandacht is besteed aan de methodisch/technische kwaliteit. Op die basis kan worden gesteld dat 'goed' evalueren (deugdelijke methodologische onderbouwing) een cruciale basisvoorwaarde is om uiteindelijk te komen tot leren. We hebben echter geen systematisch onderzoek gedaan naar de methodische/technische kwaliteit.

Het indelen van de initiatieven op de drie niveaus is door de 3 onderzoekers gescoord op basis van de beschikbare informatie. Dit leidde tot de volgende indeling:

**Tabel 2** *Indeling van de negen onderzochte initiatieven*

	1 <sup>e</sup> orde leren	2 <sup>e</sup> orde leren	3 <sup>e</sup> orde leren
BZ	X	-	O
DEF	X	-	O
EZK	X	-	O
FIN	O	O	X
JenV	X	-	X
LNV	X	-	O
OCW	-/O	-	X
SZW	X	-/O	X
VWS	X	-	X

*Toelichting: X = staat centraal; O = heeft aandacht; - = buiten scope / blinde vlek*

## **Beleidsontwikkeling art. 3.1 CW**

### **Afbakening**

In ons onderzoek naar de beleidsontwikkeling in de bijlagen art. 3.1 CW hebben we 26 bijlagen onderzocht. Dit waren alle beschikbare bijlagen tot 18 november 2020 bij beleidswijzigingen. We richten ons alleen op bijlagen bij beleidswijzigingen en niet op de bijlage bij wetsvoorstellen. Er loopt namelijk een onderzoek van De Vereniging van Universiteiten (VSNU) naar de toepassing van art. 3.1 CW bij 3 wetsvoorstellen. Om dubbel werk te voorkomen nemen wij de wetsvoorstellen niet mee in ons onderzoek.

### **Ons normenkader**

We hebben op basis van art. 3.1 CW en het onderzoek van de DAO (Dienst Analyse en Onderzoek) een beoordelingskader voor de bijlagen ontwikkeld. Het onderzoek van de DAO betreft een rapport dat in september 2019 is gepubliceerd door de Tweede Kamer-rapporteurs Sneller en Snels over de toepassing van art. 3.1 CW (Tweede Kamer, 2019b). Uit dit onderzoek bleek dat er veel ruimte is voor verbetering van vindbaarheid en kwaliteit van toelichtingen. Het beoordelingskader staat in onderstaande tabel.

**Tabel 3** *Beoordelingskader Algemene Rekenkamer voor de onderbouwing van beleid*

Vraag	Te behalen punten
Is er een doelstelling?	Nee = 0 punt Ja = 1 punt
Is de doelstelling specifiek?	1-5 punten
Is de doelstelling meetbaar?	1-5 punten
Is de doelstelling tijdsgebonden?	1-5 punten
Wordt toegelicht welke instrumenten worden ingezet om de doelstelling te realiseren?	1-5 punten
Wordt toegelicht welke maatschappelijke gevolgen er zijn?	1-5 punten
Wordt toegelicht welke financiële gevolgen er zijn voor het Rijk?	1-5 punten
Wordt, indien van toepassing, toegelicht welke financiële gevolgen er zijn voor derden? Zo ja, voor wie?	1-5 punten
Wordt toegelicht <b>hoe</b> de in te zetten instrumenten bijdragen aan het realiseren van de doelstelling? (doeltreffendheid)	1-5 punten
Wordt toegelicht in <b>welke mate</b> de in te zetten instrumenten bijdragen aan het realiseren van de doelstelling? (doeltreffendheid)	1-5 punten
Wordt toegelicht in hoeverre met de gekozen instrumenten een optimale verhouding gerealiseerd wordt tussen de in te zetten (financiële) middelen en de te realiseren prestaties en/of effecten? (doelmatigheid)	1-5 punten

Voor de scores tussen de 1 en 5 punten houden we de volgende omschrijvingen aan:

**Tabel 4** *Puntenverdeling per onderdeel van het beoordelingskader*

Punten	Omschrijving
1	Ontbreekt volledig of levert geen enkel inzicht
2	Nauwelijks aanwezig, of zonder dat het echt wat meerwaarde levert
3	Enigszins aanwezig, levert enig inzicht (maar aanzienlijke verbetering is mogelijk)
4	Behoorlijk aanwezig, levert behoorlijk inzicht (maar kan nog iets verbetering)
5	Is goed aanwezig, levert veel inzicht

Elke bijlage is door 2 onderzoekers onafhankelijk van elkaar beoordeeld. We beoordelen alleen de bijlage en niet de bijbehorende Kamerbieven. In onderstaande tabel staan de totaalscores van de bijlagen.

**Tabel 5** *Overzicht van de beoordeelde bijlagen en gemiddelde score*

Begrotingshfd.	Naam Kamerbrief	Datum	Score
OCW	Intensivering aanpak tekorten in het onderwijs en de lerarenopleidingen.	16-06-2020	6
BZK	Uitwerking maatregelen Urgenda gebouwde omgeving.	12-06-2020	7
BHOS	Kamerbrief met reactie kabinet op advies AIV over wereldwijde aanpak coronavirus.	10-07-2020	4
LNV	Voortgangsrapportage Innovatie op het boerenerf.	11-08-2020	5
Fin	Nationaal groeifonds.	07-09-2020	4
J&V	Vervolg aanpak corona-achterstanden strafrechtketen.	18-09-2020	5
EZK	Subsidieregeling vrijwillige sluiting van een kolen-centrale.	18-09-2020	6
DEF	Revitaliseringsplannen voor de Bernhardkazerne in Amersfoort.	02-10-2020	5
OCW	Eindevaluatie sectorakkoorden po en vo en bijgestelde aanwending prestatieboxmiddelen.	12-10-2020	3
DEF	Vervanging tactisch luchttransport.	12-10-2020	4
LNV	Toekomstvisie gewasbescherming 2030, naar weerbare planten en teeltsystemen en Pakket van maatregelen emissiereductie gewasbescherming open teelten.	29-09-2020	7
I&W	Aanbieding Uitvoeringsprogramma Circulaire economie 2020 – 2023.	25-09-2020	8
DEF	Behoeftestelling Future Littoral All-Terrain Mobility Band Vagn (FLATM BV).	24-09-2020	4
Fin	Samenstelling van de raad van bestuur en raad van commissarissen Invest-NL.	15-10-2020	4
BZK	Regeling Woningbouwimpuls 2020.	05-10-2020	7
EZK	Kabinetsreactie op het advies van de Taskforce Infrastructuur Klimaatakkoord Industrie (TIKI).	16-10-2020	4
Fin	Overzicht van maatregelen ten behoeve van de financiële weerbaarheid van Nederlandse huishoudens.	27-10-2020	8
LNV	Kabinetsreactie op het eindadvies 'Niet alles kan overal' van het Adviescollege Stikstofproblematiek - gerichte opkoop.	13-10-2020	6

Begrotingshfd.	Naam Kamerbrief	Datum	Score
LNV	Kabinetsreactie op het eindadvies 'Niet alles kan overal' van het Adviescollege Stikstofproblematiek - pilot natuurbank.	13-10-2020	6
J&V	Reclasseren: grenzen stellen, krachten benutten.	05-11-2020	5
DEF	B-brief project 'Vervanging M-fregatten'.	24-06-2020	5
Fin	Nederlandse garanties IMF.	12-06-2020	5
LNV	Veenplan 1e fase.	13-07-2020	7
EZK	Noodpakket banen en economie.	29-06-2020	5
I&W	OV beschikbaarheidsvergoeding.	30-06-2020	3
OCW	Uitwerking maatregelen tweede specifieke pakket voor de culturele en creatieve sector.	16-11-2020	3

## Bijlage 2. Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2020), *Autobelastingen als beleidsinstrument – Effecten van elektrische auto's en bestelauto's voor belastingopbrengsten, luchtkwaliteit en klimaat*. Den Haag, Sdu.
- Algemene Rekenkamer (2013), *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties*. Den Haag, Sdu.
- Algemene Rekenkamer (2016), *Inzicht in Publiek Geld – Uitnodiging tot bezinning op de publieke verantwoording*. Den Haag, Sdu.
- Algemene Rekenkamer (2019), *Inzicht in publiek geld (deel 2) – Naar een toekomstbestendige beleidsbegroting*. Den Haag, Sdu.
- Algemene Rekenkamer (2014), *Resultaten Verantwoordingsonderzoek 2013 bij het Ministerie van Financiën*. Den Haag, Sdu.
- Algemene Rekenkamer (2017), *Zicht op belastingverlichtende regelingen*. Den Haag, Sdu.
- Argyris, C., D.A. Schön (1978), *Organizational learning: a theory of action perspective*, Reading, Mass.
- Ministerie van Financiën (2018), *1<sup>e</sup> voortgangsrapportage Operatie Inzicht in Kwaliteit – Kamerbrief Verbetering verantwoording en begroting*, Kamerstuk 31 865, nr. 118.
- Ministerie van Financiën (2019), *2<sup>e</sup> voortgangsrapportage Operatie Inzicht in Kwaliteit – Kamerbrief Verbetering verantwoording en begroting*, Kamerstuk 31 865, nr. 156.
- Ministerie van Financiën (2020), *3<sup>e</sup> voortgangsrapportage Operatie Inzicht in Kwaliteit – Kamerbrief Verbetering verantwoording en begroting*, Kamerstuk 31 865, nr. 168.
- Senge, P.M. (1990), *The fifth discipline: the art and practice of the learning organization*, New York.
- Tweede Kamer (2019a), *Brief van de Minister van Financiën*. Vergaderjaar 2018 – 2019, 31 865 nr. 126.
- Tweede Kamer (2020), *Brief van de staatssecretaris van Financiën*. Vergaderjaar 2019 – 2020, 35 300, nr. 79. Den Haag, Sdu.
- Tweede Kamer (2019b), *Dienst Analyse en Onderzoek, Onderbouwing van beleid – het belang van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 om de regering te controleren*, september 2019.
- De Vries, Gert Jan (2000), *Beleidsdynamica als sociale constructie*, Eburon.

## Bijlage 3. Eindnoten

1. De CW 2016 is op 1 januari 2018 ingegaan en is te vinden op [www.wetten.overheid.nl](http://www.wetten.overheid.nl).
2. Met uitzondering van het ministerie van Algemene Zaken.
3. Artikel 4.1 CW, lid 1. De nadere invulling van deze bepaling is uitgewerkt in lagere regelgeving (de Regeling periodiek evaluatieonderzoek).
4. VBTB: Van Beleidsbegroting naar Beleidsverantwoording. Zie: <https://www.rijksbegroting.nl/archief-minfin/2002/default121c.html>.  
VB: Verantwoord Begroten. Zie: <https://www.rijksbegroting.nl/algemeen/overzichten,Verantwoord-begroten.html>.
5. Dat waren er in totaal 26. Wij hebben alleen de bijlagen bij beleidsvoorstellen onderzocht. Er loopt namelijk al een onderzoek van de Vereniging van Universiteiten (VSNU) naar de toepassing van art. 3.1CW bij 3 wetsvoorstellen.
6. Het conceptrapport is voor publicatie nog taalkundig gecorrigeerd. Hierdoor kunnen redactionele afwijkingen voorkomen tussen de conceptversie die de minister is voorgelegd voor een bestuurlijke reactie en de definitieve versie van dit rapport.
7. Kolom indeling is door de AR zelf vastgesteld.
8. Voor een verdere plaatsbepaling van de notie van 'leren' en uitleg over de drie onderscheiden leerniveaus: Argyris & Schön (1978), Senge (1990), De Vries (2000).

**Algemene Rekenkamer**

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

[voorlichting@rekenkamer.nl](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl)

[www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

De tekst in dit document is  
vastgesteld op 12 april 2021.

Dit document is op 21 april 2021  
aangeboden aan de Tweede Kamer.

Coverfoto: Istockphoto

**Den Haag, april 2021**