



Reflecties en lessen Inzicht in Kwaliteit

2018 - 2021

namens de
Minister van Financiën

a

namens de Rapporteurs
voor Inzicht in Kwaliteit
in de Tweede Kamer

b

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Deel A	
Reflecties en lessen namens de Minister van Financiën	5
1. Samenvatting	6
2. Context, doelstellingen & aanpak	7
2.1 Wat is de uitdaging?	7
2.2 Waarom een operatie Inzicht in Kwaliteit?	8
2.3 Hoe is de operatie Inzicht in Kwaliteit vormgegeven?	8
3. Resultaten	9
3.1 Departementale initiatieven	9
3.2 Versterking van het evaluatiestelsel	10
3.3 Ondersteunen van gedragsverandering en vaardighedenopbouw	12
4. Dilemma's en lessen	13
4.1 Ruimte om te experimenteren, leren en verbeteren	14
4.2 Doelen en verwachte werking van beleid expliciet maken	15
4.3 Onderzoek naar de werking van beleid prioriteren	15
4.4 Balans tussen maatwerk en uniformiteit	16
5. Tot slot	17
Deel B	
Reflecties en lessen namens de Rapporteurs voor Inzicht in Kwaliteit in de Tweede Kamer	19
1. Samenvatting	20
2. Context en aanpak	23
3. Resultaten en effecten	24
3.1 Evalueren	24
3.2 Begroten en verantwoorden	26
3.3 Terugkerende evenementen	28
4. Uitdagingen en lessen voor de toekomst	30
4.1 Nieuwe Kamerleden snel wegwijs maken	30
4.2 Aandacht blijven borgen met instrumenten en evenementen	31
4.3 Haagse wetmatigheden maken leren moeilijk	31
4.4 Gedetailleerd regeerakkoord staat lerende overheid in de weg	31
4.5 Bondgenoten: Algemene Rekenkamer en minister van Financiën	32
Nawoord	33

Voorwoord

Een politicoloog heeft ooit eens het verschil uitgelegd tussen de keuzes die op de markt gemaakt worden en de keuzes die de politiek maakt. Op de markt kies je helemaal zelf wat je voor een euro wilt hebben. Dat is een individuele keuze. Als je een verkeerde impulsaankoop hebt gedaan, hoef je daarover als privépersoon alleen aan jezelf verantwoording af te leggen. In de politiek is iedere keuze een gemeenschappelijke keuze. Hoe we belastinggeld besteden, daar moeten we het gezamenlijk over eens worden. Niemand zal ooit precies zijn zin krijgen. En over elke besteding moet publiekelijk verantwoording aan het hele parlement worden afgelegd.

‘Politieke keuzes worden niet alleen gebaseerd op onveranderlijke voorkeuren, maar ook op kennis, op wetenschap, op wat we leren uit de praktijk.’

Zo zit er een inherente teleurstelling in collectieve besluitvorming. Eigenlijk vinden we de belastingen al snel te hoog en hoe dat geld besteed wordt, daar hebben we allemaal onze uiteenlopende individuele opvattingen over. Voor het maken van die keuzes hebben we de parlementaire democratie. Politiek doet ertoe, is belangrijk, want politici moeten – of in ieder geval een meerderheid van het parlement

moet – het eens worden over de besteding van belastinggeld. En in de rol als volksvertegenwoordigers proberen politici zo goed mogelijk de voorkeuren van kiezers te vertolken. Dat wil zeggen dat we de teleurstelling van collectieve besluitvorming zo klein mogelijk proberen te houden. Compromissen horen er nu eenmaal bij in de politiek.

Politieke keuzes worden echter niet alleen gebaseerd op onveranderlijke voorkeuren, maar ook op kennis, op wetenschap, op wat we leren uit de praktijk. We kunnen als politici verschillende voorkeuren hebben, maar we willen wel allemaal weten wat er in de praktijk gebeurt als we ergens belastinggeld aan besteden. Bereiken we de doelen die we ons gezamenlijk gesteld hebben? Of desnoods de doelen die anderen hebben gesteld. Kunnen we beter omgaan met belastinggeld? Kan het zorgvuldiger? Als je als individu een miskoop doet op de markt, dan leer je daar ook van. Dat heeft gevolgen voor de volgende aankoop die je doet. Maar hoe leert de overheid? Weten we wat we maatschappelijk bereiken met 300 miljard euro aan jaarlijkse overheidsuitgaven?

Bij dergelijke vragen staat niet primair de politieke voorkeur voorop, maar de wil en de noodzaak om te willen leren van overheidsbeleid uit het verleden. In feite draait de operatie Inzicht in Kwaliteit om deze vragen. Wat willen we bereiken? Hoe gaan we dat doen? En hoe gaan we daarvan leren? Als rapporteurs hebben wij de afgelopen vier jaar veel tijd besteed aan allerlei initiatieven die samenhangen met Inzicht in Kwaliteit. We hebben daarin samengewerkt met andere Kamerleden die een vergelijkbare motivatie hadden om burgers zoveel mogelijk waarde te geven voor hun belastinggeld. En we hebben samengewerkt met de Algemene Rekenkamer en de minister van Financiën. Bij de bepaling en de controle van het

‘De gemeenschappelijke opdracht en missie die alle betrokkenen voelen is de maatschappelijke toegevoegde waarde van beleid vergroten.’

overheidsbeleid is de scheiding van machten en rollen belangrijk. Tegelijkertijd is er een gezamenlijk belang om de kwaliteit van overheidsbeleid te verbeteren. Het leereffect van die samenwerking alleen al gaf ons de inspiratie en motivatie om dit werk, dat taai en complex is en dat niet in de brandpunt van de belangstelling staat, met veel overtuiging te doen. Dat zijn we de belastingbetalers en die kiezers verplicht.

Nu ongeveer de helft van de Tweede Kamerleden weer wisselt, hebben we onze ervaringen opgeschreven zodat we gezamenlijk verder kunnen bouwen op onze geslaagde én minder geslaagde pogingen van de afgelopen jaren om de controlerende taak van de Kamer te versterken. In deze bondige bundel brengen we het perspectief van de minister van Financiën en van Kamerleden samen. Uiteraard doen we dat allemaal vanuit onze eigen verantwoordelijkheden, maar wat ons betreft is dit ook een onderstreping van de gemeenschappelijke opdracht en missie die alle betrokkenen voelen om de maatschappelijke toegevoegde waarde van beleid te vergroten. We hopen daarom dat dit document met belangstelling gelezen wordt.

Joost Sneller

Bart Snels

Rapporteurs voor Inzicht in Kwaliteit in de Tweede Kamer



Deel A

**Reflecties en lessen
namens de Minister
van Financiën**

1. Samenvatting

We hebben in Nederland een sterke traditie in het evalueren van beleid. Dit neemt niet weg dat het beter kan en moet. De huidige manier van werken levert namelijk niet altijd relevante inzichten op het juiste moment op. Met de operatie Inzicht in Kwaliteit hebben we ons daarom tot doel gesteld om beter inzicht te krijgen in de maatschappelijke toegevoegde waarde van beleid en dit inzicht meer te benutten. We zetten daarom in op een werkwijze waarin we meer strategisch evalueren, continu verbeteren en samen leren.

De afgelopen drie jaar zijn nieuwe werkwijzen geïntroduceerd om beleid te evalueren. Alle ministeries hebben bovendien zelf gewerkt aan initiatieven om inzicht te verbeteren op specifieke beleids-terreinen. Daarnaast hebben we gewerkt aan een cultuur waarin leren en verbeteren meer centraal staan. De activiteiten van de Operatie zijn inmiddels afgerond. Het is echter nog te vroeg om de volledige resultaten te kunnen zien. Verandering van gedrag en werkwijze is een proces van lange adem. In de vervolgfase zijn de ministeries, de Kamer en de controleurs aan zet om met behulp van de lessen met de nieuwe werkwijzen verder te gaan.

We hebben gedurende de Operatie verschillende onderling verbonden dilemma's ervaren die we waarschijnlijk nooit helemaal kunnen oplossen. De opgedane lessen kunnen wel helpen om daar in de toekomst beter mee om te gaan. We hebben bijvoorbeeld ervaren dat er in de praktijk belemmeringen gevoeld kunnen worden om te leren, experimenteren en continu te verbeteren. Evaluaties zijn vaak gericht op de resultaten, wat meestal ook inzicht oplevert om het beleid te verbeteren. Wanneer het beleid echter niet helemaal zo blijkt te werken als verwacht, leiden evaluaties ook tot discussie over de in het verleden gemaakte keuzes en wie hiervoor verantwoordelijk is. We moeten daarbij de mogelijkheid van voortschrijdend inzicht erkennen en accepteren, om continu te kunnen verbeteren. Beleidsdoelen en de verwachte werking van beleid worden bovendien niet altijd expliciet gemaakt. Dit is ook niet gemakkelijk, want doelen zijn vaak complex en beleid richt zich meestal op meerdere waarden. Toch is het nodig om de verwachte werking van beleid met stakeholders zo expliciet mogelijk te maken om beleid te kunnen evalueren en bijsturen waar nodig.

We hebben gezien dat onderzoek naar de werking van beleid in de hectische praktijk ook niet altijd prioriteit krijgt. Andere werkzaamheden kunnen op de korte termijn urgenter zijn dan evaluaties, zoals Kamervragen die snel beantwoord moeten worden. Om voldoende prioriteit te geven is het belangrijk voldoende evaluatie-expertise te hebben en beleidsevaluatie te borgen in processen en structuren op departementen. Hierbij is ruimte voor maatwerk belangrijk, terwijl er tegelijkertijd ook behoefte is aan uniformiteit. Elk ministerie en beleidsterrein is uniek, maar we moeten ook van elkaar leren. Voorschriften voor de kwaliteit van inzicht in de werking van beleid zijn hiervoor behulpzaam, met voldoende maatwerk per ministerie om hier invulling aan te geven.

Om de in gang gezette verandering te borgen is blijvende aandacht van alle ministeries noodzakelijk, inclusief de ambtelijke en politieke leiding. De Tweede Kamer en andere controleurs hebben bovendien een belangrijke rol om deze verandering te stimuleren. Het uiteindelijke succes van de Operatie zal dan ook mede afhangen van hoe alle betrokken partijen de in gang gezette verandering in de nabije toekomst blijven stimuleren.

2. Context, doelstellingen & aanpak

Als onderdeel van het regeerakkoord ‘Vertrouwen in de toekomst’ is het kabinet de operatie Inzicht in Kwaliteit (hierna: de Operatie) gestart. De minister van Financiën was verantwoordelijk voor deze rijksbrede operatie. Het doel was om beter inzicht te krijgen in de resultaten van beleid én deze inzichten meer te benutten om zo de maatschappelijk toegevoegde waarde van beleid te vergroten. De afgelopen drie jaar is deze verandering in gang gezet. In dit hoofdstuk beschrijven we de context, doelstellingen en aanpak.

2.1 Wat is de uitdaging?

Hoe goed weten we of ons beleid werkt? Als we niet weten of het beleid werkt, zoeken we dat dan uit? En als het beleid niet goed werkt, passen we het dan ook aan? In de essentie zijn dit de drie centrale vragen die we onszelf hebben gesteld met de Operatie. Het goede nieuws is dat Nederland internationaal goed staat aangeschreven doordat wij hier een sterke traditie hebben van onderzoek naar de effectiviteit van beleid. En omdat we hierbij oog hebben voor de onafhankelijkheid van onderzoek, bijvoorbeeld met sterke planbureaus. In de praktijk blijkt echter dat op diverse beleidsterreinen nog beperkt inzicht is in de maatschappelijke toegevoegde waarde en kosteneffectiviteit van het beleid. Ook worden opgedane inzichten niet altijd ingezet om beleid te verbeteren. Bij maatschappelijke toegevoegde waarde doelen we op de beoogde impact die beleid levert aan de maatschappij. Voorbeelden hiervan zijn de kwaliteit van onderwijs, nationale veiligheid en een inclusieve arbeidsmarkt. Het is vaak razend ingewikkeld om de werking van het beleid goed in kaart te brengen. Maatschappelijke toegevoegde waarde laat zich nu eenmaal niet altijd in eenduidige getallen en resultaten vangen. Het is niet altijd volledig mogelijk om een directe relatie te leggen tussen het ingezette beleid en de maatschappelijke toegevoegde waarde. Met de Operatie hebben we dan ook vooral ingezet op wat er wél mogelijk is en wat we gezamenlijk kunnen verbeteren.

Hoe is het stelsel voor inzicht in de effecten en kosten van beleid georganiseerd?

Met het **rijksbrede evaluatiestelsel** doelen we op het stelsel van wetten, actoren en instrumenten om inzicht te verkrijgen in de kwaliteit van beleidskeuzes, de uitvoering van deze keuzes en de daarmee behaalde resultaten. In Nederland zijn ministers verantwoordelijk voor het verkrijgen van inzicht in de werking van het beleid. Dit is ook wettelijk vastgelegd in de Comptabiliteitswet 2016. We kijken hierbij naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Bij **doeltreffendheid** gaat het om of het beleid de beoogde doelen bereikt. **Doelmatigheid** gaat over de vraag of de doelen ook tegen zo laag mogelijke kosten worden gerealiseerd.

Doel van het **evaluatiestelsel** is om met evaluatieonderzoek bruikbare inzichten te genereren over de (verwachte) resultaten en kosten van beleid en mogelijke verbeteringen. Dit doen we om verantwoording af te kunnen leggen én om beleid en uitvoering continu te kunnen verbeteren. Onder **evaluatieonderzoek** verstaan we betrouwbaar en valide onderzoek dat gericht is op oordeelsvorming over overheidsinterventies.

Voor de wettelijke elementen is de minister van Financiën verantwoordelijk. Elke (vak)minister dient het eigen beleid periodiek te onderzoeken én nieuwe beleidsvoorstellen aan de Kamer te onderbouwen. Ministeries zorgen dus voor de uitwerking, monitoring, bijsturing en evaluatie van de beleidsterreinen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. De directies Financieel-Economische Zaken controleren en coördineren de doelmatigheid binnen hun ministerie. Daarnaast doet de Algemene Rekenkamer onderzoek naar de kwaliteit van verantwoording en naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van beleid. Uiteindelijk is het aan het parlement als controleur van de regering om te bepalen of de kwaliteit van (beleids-)voorstellen en beleids-evaluaties voldoende is.

2.2 Waarom een operatie Inzicht in Kwaliteit?

Iedereen heeft er belang bij om maatschappelijke problemen zo effectief mogelijk aan te pakken. De beschikbare hoeveelheid belastinggeld is daarentegen beperkt. Dit betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden. En om onderbouwde keuzes te maken is inzicht in de werking van beleid noodzakelijk.

Om goed onderbouwde keuzes te maken voeren we onder andere evaluaties uit. Er zijn veel verschillende vormen van evaluaties. Zo zijn er evaluaties die beleidsopties in kaart brengen of met elkaar vergelijken. Een voorbeeld van dit laatste is de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA). Ook zijn er evaluaties die zich erop richten om lopend beleid te verbeteren, zoals een monitor of procesevaluatie. Ten slotte zijn er evaluaties die terugkijken over een bepaalde periode en conclusies trekken over de werking van beleid. Een voorbeeld hiervan is de beleidsdoorlichting.

Ondanks dat er al veel goed gaat in Nederland, bestond er aan de start van de Operatie een brede wens om het nog beter te doen. In 2016 gaf de Algemene Rekenkamer aan dat er ruimte is voor verbetering¹ en ook de Tweede Kamer deed hiertoe een oproep². De Studiegroep Begrotingsruimte³ constateerde in 2016 eveneens dat het beter kon.

Enkele jaren daarvoor had de Rijksoverheid een beknoptere begroting geïntroduceerd. Voor inzicht in de werking van beleid kwam de nadruk te liggen op beleidsdoorlichtingen. Dit zijn synthese-onderzoeken waarmee minimaal eens in de zeven jaar het beleid van elk begrotingsartikel wordt onderzocht. Een (onbedoeld) gevolg hiervan was dat de nadruk kwam te liggen op verantwoord worden achteraf op een moment dat losstaat van de beleidscyclus.

De Studiegroep Begrotingsruimte⁴ constateerde dat we te weinig systematisch inzicht kregen in de kwaliteit van beleid. Daarom adviseerde de studiegroep om een 'operatie Inzicht in Kwaliteit' te starten. De bedoeling was om:

- Meer flexibiliteit en maatwerk in de keuze voor het juiste instrument te bieden
- Beter interdepartementaal gebruik te maken van kennis en expertise
- Te kijken naar een meerjarenplanning van evaluaties
- Relevante evaluatievragen in het begin van beleidstrajecten vast te stellen.

1 Algemene Rekenkamer (2016) Inzicht in publiek geld

2 Kamerstuk 34 725, nr. 15. Motie van het lid Azarkan over een operatie «inzicht in kwaliteit»

3 In de aanloop naar elke verkiezing brengt deze ambtelijke werkgroep een advies uit aan het volgende kabinet over het begrotingsbeleid, waar inzicht in beleid een onderdeel van vormt.

4 Van saldosturing naar stabilisatie. Vijftiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte

Ten slotte werd geadviseerd om hierbij te kijken naar nieuwe manieren om te evalueren en onafhankelijke deskundigen een grotere rol te geven.

2.3 Hoe is de operatie Inzicht in Kwaliteit vormgegeven?

De Operatie is opgezet als een rijksbreed programma onder leiding van de minister van Financiën. Door de Operatie als programma in te richten, is het mogelijk om een tijdelijke impuls te geven aan de veranderopgaven.

In de voortgangsrapportages is het doel van de Operatie uitgewerkt in drie veranderopgaven: *strategisch evalueren* om meer dan nu inzicht te krijgen gedurende de hele beleidscyclus, *continu verbeteren* om inzicht ten volle te benutten voor bijsturing of verbetering, en *samen leren* om meer dan nu inzicht te krijgen en te benutten in samenwerking.

In de eerste fase van de Operatie is gekozen om de nadruk te leggen op *departementale initiatieven*. Idee was om met concrete projecten in de praktijk aan de slag te gaan. Samen met ministeries zette de Operatie initiatieven op om inzicht in de werking van beleid te vergroten. Dit bracht allerlei lessen voort die ministeries kunnen inzetten als zij beleid vormgeven en gaf nieuwe inzichten voor het evaluatiestelsel.

In aanvulling op de concrete initiatieven groeide al snel de overtuiging dat ook bredere veranderingen in het evaluatiestelsel nodig waren om inzicht structureel te vergroten. Daarom zijn veranderingen ter *versterking van het evaluatiestelsel* opgezet. Het ging onder andere om het beter plannen van evaluaties, verbeteren van de onderbouwing in de beleidsvoorbereiding en meer focus op publieke waarde. In hoofdstuk 3 worden deze veranderingen nader toegelicht.

Het verbeteren van instrumenten in het stelsel was op zichzelf niet genoeg. Deze instrumenten moeten ook op een juiste manier worden gebruikt. Om vaardigheden te versterken en gedragsverandering te stimuleren, is een derde spoor voor het *ondersteunen van gedragsverandering, kennisdeling en vaardigheden-opbouw* ingericht. Het realiseren van de veranderopgaven vereist iets van beleidsmakers. Ten eerste moeten beleidsmakers helder zijn over de verwachte doelen, de verwachte werking van beleid en de wijze waarop je dit kan evalueren. Ten tweede dienen zij de uitvoering te monitoren en beleid bij te sturen waar nodig. Ten derde, dienen zij proactief in kaart te brengen wat we nog niet weten, dit te onderzoeken en beleidsalternatieven te ontwikkelen.

In samenhang vormden deze drie sporen een logisch geheel. Enerzijds werkte de Operatie aan concrete impact op specifieke beleidsterreinen, anderzijds aan het structureel verbeteren van het stelsel, vaardigheden en gedrag. De minister van Financiën heeft natuurlijk niet direct invloed op het werk van ambtenaren op andere ministeries. De departementale initiatieven zijn dan ook opgezet vanuit de verantwoordelijkheid van elk individueel ministerie. Bij het versterken van het evaluatiestelsel en aanjagen van gedragsverandering lag het initiatief meer bij Financiën, in nauwe samenwerking met de andere ministeries. Daarnaast zijn belangrijke stakeholders als de Algemene Rekenkamer betrokken bij de uitwerking. Op deze manier beoogden we verschillende perspectieven zo goed mogelijk een plek te geven.

Er zijn een aantal andere trajecten binnen de Rijksoverheid die verwant zijn aan de Operatie. Voorbeelden zijn pilots met betrekking tot het baten-lastenstelsel, werken naar een digitale begroting en onderzoek naar de mogelijkheden tot het integreren van de Monitor Brede Welvaart in de begrotingssystematiek. Deze trajecten richten zich meer op de systematiek van begroten en op transparantie. De trajecten hebben elk eigen doelstellingen, tijdslijnen en structuren. Voor de Operatie is dan ook gekozen focus aan te brengen. De rest van Deel A van dit stuk richt zich dan ook specifiek op reflecties en lessen binnen de scope van de Operatie. In hoofdstuk 3 gaan we wel in op de Monitor Brede Welvaart specifiek in relatie tot de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA).

3. Resultaten

Na bijna drie jaar zijn de activiteiten binnen de drie sporen van de Operatie afgerond. De eerste resultaten zijn zichtbaar. In de voortgangsrapportages aan de Kamer hebben we deze in meer detail toegelicht. Voor een oordeel over de structurele effecten is het echter nog te vroeg. Een verandering in de rijksbrede manier van werken is nu eenmaal een proces van de lange adem. Ook op specifieke beleidsterreinen zal een groot deel van de impact de komende jaren nog verder zichtbaar worden. Het opzetten van een monitor leidt bijvoorbeeld niet direct tot beter beleid, maar maakt het wel mogelijk om na verloop van tijd inzicht te krijgen in de voortgang.

De aandacht voor inzicht in kwaliteit bij ministeries is toegenomen. Met dank aan de Operatie zijn de departementen eerder gaan nadenken over de verwachte werking van beleid en over logische manieren om te evalueren. Bijvoorbeeld door bij de introductie van nieuw beleid de beleidstheorie⁵ expliciet te beschrijven en meteen ook helder te maken hoe geëvalueerd gaat worden. Bijeenkomsten met bewindslieden, ambtelijke top en beleidsmedewerkers droegen bij aan de gewenste verandering. Hieronder beschrijven we de concrete resultaten per spoor in meer detail.

“We voeren nu met energie en enthousiasme binnen de hele Rijksoverheid het gesprek over het taaie maar belangrijke onderwerp van evaluatie”

– evaluatiemedewerker

3.1 Departementale initiatieven

Met de concrete projecten binnen ministeries wilden we het inzicht in de resultaten van beleid vergroten en de maatschappelijke toegevoegde waarde van beleid verhogen⁶. Sinds oktober 2018 zijn negentien initiatieven opgestart. De meeste zijn afgerond, enkele lopen nog door onder leiding van de verantwoordelijke departementen⁷.

De initiatieven verschillen sterk in opzet en scope, maar zijn grofweg in een drietal categorieën in te delen:

1. beleidsexperimenten;
 2. opzetten van een monitoring of evaluatiestructuur;
 3. innovatie in de uitvoering van evaluaties of data-analyses.
- De resultaten en impact verschillen per categorie.

5 De beleidstheorie is een beschrijving van het beleid en de beoogde doelen, met een motivering waarom wordt verwacht dat het beleid de gewenste impact zal realiseren.

6 Kamerbrief 31865, Nr. 118

7 Vierde voortgangsrapportage Inzicht in Kwaliteit, bijlage 1, kamerstuk 31865, Nr. 184

Beleidsexperimenten leiden direct tot meer inzicht in de werking van beleid. Zo is het ministere van Justitie en Veiligheid als onderdeel van de Operatie gestart met het initiatief 'Koers en Kansen'. Dit initiatief bestaat uit een serie beleidsexperimenten om beter inzicht te krijgen in wat werkt in de recidivebestrijding. Uit één van de experimenten bleek dat het opschrijven van het levensverhaal van een jongere gedetineerde een positief effect heeft op de binding tussen de mentor en de jongere. Naar verwachting leidt dat op termijn tot minder recidive.

Met een monitoringsstructuur is het mogelijk op termijn meer inzicht te krijgen. Een voorbeeld hiervan is de monitor van het klimaatbeleid. Voor deze monitor zijn op basis van het klimaat-akkoord indicatoren ontwikkeld om per sector de voortgang te volgen. Dit levert de komende jaren informatie op waarmee het beleid, indien nodig, kan worden bijgestuurd. Daarnaast is door de betrokken departementen een eerste aanzet voor een meerjarige ministerie-overstijgende evaluatieagenda gemaakt. Deze draagt bij aan de integrale evaluatie van het klimaatbeleid in 2024.

Uiteraard zit er enige tijd tussen de introductie van het beleid, het opzetten van de monitor en het moment dat dit tot inzicht leidt. Hetzelfde geldt voor het ontwikkelen en inzetten van nieuwe evaluatiemethoden. Tegelijkertijd brengen de initiatieven al bredere lessen die rijksbreed kunnen worden ingezet. Bijvoorbeeld via documenten voor kennisdeling waarin we uitwerken welke stappen nodig zijn om een goede monitor op te zetten en de valkuilen hierbij. Zo betrekken we bij de opzet van een monitor de belangrijke stakeholders, zoals uitvoeringsorganisaties en eindgebruikers, vaak nog onvoldoende. Hierdoor ontstaan achteraf soms verschillende opvattingen over de resultaten en implicaties.

De initiatieven dienen daarnaast als inspiratie en concrete voorbeelden voor toekomstige projecten. We delen de opgedane lessen zoveel mogelijk. Hiervoor hebben we bijvoorbeeld handleidingen opgesteld over het opzetten van experimenten, het uitvoeren van data-analyse en het opzetten van een monitor⁸. Daarbij benadrukken we dat voldoende tijd en aandacht noodzakelijk zijn om initiatieven tot een succes te maken.

3.2 Versterking van het evaluatiestelsel

Het doel van dit tweede spoor was om de relevantie van evaluaties te verhogen, meer gebruik te maken van hieruit voortvloeiende inzichten en stappen te zetten richting een overheid die durft te leren. Concreter wilde de Operatie binnen drie jaar structurele verbeteringen in het evaluatiestelsel realiseren. De in gang gezette verbeteringen zijn inmiddels afgerond. Aan deze verbeteringen is gewerkt in vier sub-stromen.

3.2.1 Verbeteren strategische evaluatie agenda van ministeries

Om tot meer inzicht uit evaluaties te komen zijn nieuwe werkwijzen nodig. De huidige werkwijzen hebben namelijk een sterke focus op verantwoording achteraf, eens in de zeven jaar. Het verkrijgen van meer inzicht begint met beter in kaart brengen welke inzichten er al zijn en welke er nog missen. Daardoor kan meer relevante informatie worden verzameld om beleid te verbeteren en erover te verantwoorden.

Een instrument dat hiervoor als vliegwiel moet dienen is de Strategische Evaluatie Agenda (SEA), die inmiddels rijksbreed is geïntroduceerd. De SEA biedt een overzicht van de belangrijke beleidsthema's van een ministerie, een korte toelichting per thema waar de behoefte aan inzicht ligt en een daarbij passende agendering van evaluatieonderzoek. Dit stimuleert om strategische keuzes te maken over wat, wanneer en op welke manier wordt geëvalueerd. Een eerste verbeteringsrichting de SEA heeft plaatsgevonden bij de begroting voor 2021. Dit was maatwerk per departement en de resultaten hiervan zijn dan ook verschillend. De meeste departementen zijn gestart met het beschrijven van de inzichtbehoefte per thema en de gemaakte keuzes in de agendering. De start is daarmee hoopvol. Toch is er nog tijd en werk nodig om met de SEA's van verschillende ministeries goed inzicht te krijgen in hoe de gemaakte keuzes in de evaluatie-agendering voortkomt uit de inzichtbehoefte en of alle belangrijke beleidsthema's op de SEA zijn vertegenwoordigd. De ruimte voor maatwerk en ruimte om te experimenteren zijn hierbij belangrijk. Tegelijkertijd was er ook behoefte aan concretisering van het kader voor de SEA. Dit kader is daarom nader uitgewerkt en bij de vierde voortgangsrapportage naar de Kamer verzonden. Aan de hand van dit kader wordt de relevante regelgeving bijgewerkt⁹.

8 Deze worden gepubliceerd op rijksfinancien.nl

9 Met name de RPE (Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek) en RBV (Rijksbegrotingsvoorschriften)

“Inzicht in Kwaliteit heeft ervoor gezorgd dat er bij de Rijksoverheid meer aandacht is voor (het belang van) kennis en inzicht bij de beleidsformulering en -uitvoering.”

– evaluatiecoördinator

3.2.2 Verbeteren onderbouwing en evalueerbaarheid bij beleidsvoorbereiding

Om beleid continu te verbeteren is het essentieel om beleidsvoorstellen zo goed mogelijk te onderbouwen. Zonder heldere doelstellingen en verwachtingen over de werking van beleid is het lastig om na verloop van tijd te zeggen of het ook effectief is geweest. Een helder plan voor monitoring en evaluatie is daarbij nodig. Hiervoor dient, voor zover mogelijk, ook al voor de introductie van het beleid inzicht te worden verzameld en opgebouwd. De Operatie heeft gewerkt aan het versterken van de aandacht voor de onderbouwing en evaluatie van beleidsvoorstellen. Voor een kwalitatief goede onderbouwing is een goede voorbereiding van beleid en wetgeving nodig. Hiervoor zijn er verschillende hulpmiddelen zoals een experiment, een pilot of een literatuuronderzoek. Een ander mogelijk hulpmiddel is de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). De leidraad hiervoor is naar aanleiding van de motie Sneller geanalyseerd vanuit het perspectief van brede welvaart¹⁰. In het kader staan de uitkomsten nader toegelicht.

Om de onderbouwing van beleidsvoorstellen beter vindbaar te maken voor de Tweede Kamer hebben we een pilot met een aparte bijlage voor de onderbouwing van doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsvoorstellen gehouden. Deze bijlage bevat de wettelijk vereiste toelichting bij beleidsvoorstellen¹¹. Een selectie van voorstellen is tussen juli 2020 en februari 2021 voorzien van deze bijlage. Uit onze monitoring blijkt dat de aandacht voor de onderbouwing van voorstellen gedurende deze pilot is verhoogd. Tegelijkertijd lijkt de werkwijze bij departementen nog niet wezenlijk veranderd. De eerste indicatie is dat ook voor Kamerleden geldt dat de informatie nog niet beter wordt gebruikt in bijvoorbeeld debatten of Kamervragen. De lopende externe evaluatie met nadruk op het gebruik door de Tweede Kamer moet hierin meer inzicht geven. Ook de Algemene Rekenkamer vraagt in haar recente onderzoek naar de Operatie aandacht voor de kwaliteit en het gebruik van de toelichtingen. Het goed en vindbaar onderbouwen van beleidsvoorstellen en het gebruiken van deze onderbouwing door de Tweede Kamer blijft daarmee een leerproces voor alle betrokken actoren.

Casus: Evaluatie leidraad maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA)

In 2020 hebben we een evaluatie uitgevoerd van de maatschappelijke kosten-batenanalyse vanuit het concept van brede welvaart. Hiervoor hebben we met experts gesproken en uitgevoerde MKBA's onderzocht. Hieruit komen een aantal suggesties voor verbetering zoals:

- De monitor brede welvaart kan gebruikt worden als checklist voor de te onderzoeken effecten in de MKBA. Door de verschillende aard kunnen indicatoren echter niet 1-op-1 worden overgenomen.
- Lange termijneffecten kunnen duidelijker in beeld worden gebracht. In de huidige systematiek krijgen effecten verder in de toekomst een lagere weging. Het zichtbaarder maken hiervan kan zorgen voor een betere afweging.
- Bij de keuze van het geografische gebied waarop effecten worden afgewogen kan meer rekening worden gehouden met waar de effecten neerslaan. Nu komt het voor dat belangrijke effecten niet worden meegenomen omdat deze buiten het onderzoeksgebied vallen.
- In de presentatie van de resultaten van een MKBA kan meer aandacht komen voor elementen die in het onderzoek niet of moeilijk te kwantificeren waren. Vaak gaat het hierbij om effecten op de natuurlijke leefomgeving of sociale effecten. Nu wordt vooral de nadruk gelegd op het saldo van de baten en kosten in euro's.
- Verdelingseffecten kunnen beter in kaart worden gebracht. Dit is momenteel niet verplicht en deze ontbreken in de praktijk dan ook vaak.

In haar reactie op de aanbevelingen heeft het kabinet aanbevolen om de MKBA-leidraad van een update te voorzien en daarbij de aandachtspunten mee te nemen.

¹⁰ Kamerstuk, 355570-IX, Nr. 33

¹¹ Dit is vastgelegd in artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016

3.2.3 Periodiek beleidsalternatieven in kaart brengen voor grote vraagstukken

Wanneer beleid niet (voldoende) tot de gewenste uitkomsten leidt, is het nodig om alternatieven te ontwikkelen. Op het moment van besluitvorming is hier niet altijd de tijd en ruimte voor. De Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's) en de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen (BMH's) zijn instrumenten om voor besluitvorming al beleidsopties in kaart te brengen. Als onderdeel van de Operatie zijn de afgelopen IBO- en BMH-rondes geanalyseerd. Daarbij hebben we vastgesteld dat dit nuttige instrumenten zijn om onafhankelijk van de politiek beleidsopties te blijven ontwikkelen. Daardoor kan een breder geheel aan beleidsopties in kaart worden gebracht, op basis waarvan een huidig of toekomstig kabinet keuzes kan maken. De basisregels voor IBO's zijn herbevestigd en als bijlage bij de vierde voortgangsrapportage gepubliceerd.

3.2.4 Gestructureerd werken aan verbetering werkwijze binnen bestaande kaders

In het evaluatiestelsel lag de focus op het aantonen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid ten behoeve van verantwoording. Er was minder aandacht voor de randvoorwaarden om hiertoe te komen. Voorbeelden van randvoorwaarden zijn heldere doelstellingen, goede inrichting van de governance en inzicht in de effecten op stakeholders en eindgebruikers. Daarom is gestart met een nieuwe vorm van evalueren, geïnspireerd op de Public Value Reviews in het Verenigd Koninkrijk: de Publieke Waardescan (PWS). Met de PWS stellen we vast welke verbeteringen mogelijk zijn binnen het bestaande beleid en budget. Als pilot is de PWS toegepast op de beleidsterreinen Circulaire Economie en de Verklaring Omtrent Gedrag (VOG). Dit leverde nuttige aanbevelingen op om het beleid aan te scherpen op deze thema's. De PWS is daarom opgenomen in de toolbox beleidsevaluatie (zie 3.3.2).

Casus: Aanbevelingen Publieke Waarde Scan Circulaire Economie

Op 27 november 2020 is de Publieke Waarde Scan op het beleidsterrein Circulaire Economie gepubliceerd. Op basis van de uitgevoerde analyses is het team gekomen tot een zestal aanbevelingen:

1. Werk toe naar een meer integrale visie op de verschillende maatschappelijke opgaven en transities met duidelijke raakvlakken, waaronder in ieder geval de klimaat- en energietransitie, kringlooplandbouw en de bouwopgave en de stikstofopgave.
2. Breng meer helderheid aan in wie waarvoor verantwoordelijk is, als onderdeel van het lopende traject voor concretisering en structurering van de 2030 en 2050 doelen.
3. Ontwikkel een 'roadmap' waarin de integrale visie op Circulaire Economie verder is uitgewerkt in fases met bijbehorende rollen voor de overheid, bedrijven, consumenten en overige stakeholders en koppel deze fases aan de geconcretiseerde doelstellingen.
4. Scherp de governance van het programma dusdanig aan dat ook effectief gestuurd kan worden op de integrale visie, doelstellingen en roadmap.
5. Ontwikkel een integrale communicatiestrategie gericht op het vergroten van kennis en draagvlak bij consumenten en producenten, met heldere handelingsperspectieven en gebruikmakend van gedragsinzichten.
6. Bepaal als onderdeel van het rijksbrede inkoopbeleid een aantal focusgebieden voor circulaire inkoop met als basis de geprioriteerde ketens (transitieagenda's).

3.3 Ondersteunen van gedragsverandering en vaardighedenopbouw

De ambitie voor het derde spoor was om ministeries te helpen bij de bredere verandering die nodig is voor meer inzicht in kwaliteit. Dit begint bij begrip en overtuiging onder beleidsmedewerkers dat meer inzicht in kwaliteit gewenst is. Ook voorbeeldgedrag van leidinggevend is belangrijk om de verandering te stimuleren. Daarnaast is het essentieel dat medewerkers kennis en vaardigheden opbouwen.

De Operatie werd aangestuurd vanuit het ministerie van Financiën, maar de ministeries zijn zelf verantwoordelijk voor deze cultuurverandering. Om bij de verandering te ondersteunen is de Operatie met de ministeries in gesprek gegaan. Daarnaast hebben we ingezet op drie initiatieven: het organiseren van congressen en workshops, het opstellen van een toolbox beleidsevaluatie en het ontwikkelen van een opleidingsprogramma.

3.3.1 Congres en workshops

Op 4 november 2019 organiseerden we een congres voor circa tweehonderd deelnemers. Hieraan namen medewerkers van ministeries, kennisinstellingen, de Algemene Rekenkamer en de ondersteuning van de Tweede Kamer deel. De doelstelling ‘samen leren’ werd zo in de praktijk gebracht. Met dit congres hebben we breed aandacht gevraagd voor inzicht in kwaliteit, maar ook nagedacht over hoe hier vorm aan te geven. Voor en na het congres heeft de Operatie bovendien diverse workshops met leidinggevenden op ministeries georganiseerd. Door corona werd dit bemoeilijkt, maar is dit later weer opgepakt.

3.3.2 Toolbox en opleidingsprogramma

De toolbox beleidsevaluatie¹² helpt beleidsmedewerkers en evaluatoren om weloverwogen keuzes te maken over welke evaluatiemethode het meeste inzicht kan opleveren. Dit hangt af van het vraagstuk, het beleid, de beschikbare informatie en de onderzoeksomgeving. De eerste twee weken heeft de toolbox al meer dan 1000 bezoekers getrokken en daarna zo’n 200 per week.

Het opleidingsprogramma ‘Monitoren, Evalueren en Leren’ biedt beleidsmedewerkers de mogelijkheid om hun vaardigheden op alle onderdelen van het evaluatiestelsel te vergroten. Dit gaat van het analyseren van beleidsopties tot het uitvoeren van evaluatieonderzoek achteraf. Het programma bestaat uit diverse 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. Tot eind april 2021 hebben meer dan 200 medewerkers van de Rijksoverheid deelgenomen aan een of meerdere modules van het opleidingsprogramma.

3.3.3 Maatwerkondersteuning versterken evaluatiefunctie

Ten slotte heeft de Operatie maatwerk geboden om de ministeries te ondersteunen bij het versterken van de evaluatiefunctie¹³. Elk ministerie kent zijn eigen sterktes en uitdagingen. Diverse ministeries hebben stappen gezet om de evaluatievaardigheden

en de organisatie van hun evaluatiefunctie te versterken. Bijvoorbeeld door beleidsevaluatiecommissies op te zetten of de samenwerking tussen beleids- en kennisdirecties te verbeteren. Ook heeft de Operatie ministeries ondersteund bij het ontwikkelen van een SEA. Ministeries hebben op verschillende momenten en op diverse niveaus waardering uitgesproken voor de ondersteuning door de Operatie.

“De operatie Inzicht in Kwaliteit heeft het fundament gelegd voor beter, want passender, evalueren. Beleidsmedewerkers beschikken nu over meer handvatten om evalueren tot structureel onderdeel van de beleidscyclus te maken.”

– evaluatiemedewerker

4. Dilemma’s en lessen

Tijdens de uitvoering van de plannen heeft de Operatie verschillende uitdagingen ervaren in het werken naar hogere maatschappelijke toegevoegde waarde van beleid. Deze uitdagingen zijn logisch gezien de schaal, complexiteit en dynamiek waarbinnen beleid gemaakt en onderzocht wordt. Het zijn over het algemeen dilemma’s die nooit helemaal zijn op te lossen. De Operatie biedt echter wel aanknopingspunten en lessen om in de toekomst beter met deze dilemma’s om te gaan. De lessen zijn dan ook waardevol voor ministeries, de Kamer en andere controleurs als de Algemene Rekenkamer en het Ministerie van Financiën om de veranderingen van de Operatie verder te brengen. Hieronder beschrijven we de belangrijkste dilemma’s en bijbehorende lessen.

¹² Te gebruiken via: www.toolboxbeleidsevaluaties.nl

¹³ De evaluatiefunctie is het geheel aan capaciteit, processen, structuren, en hulpmiddelen dat is ingericht voor de planning en uitvoering van evaluaties.

4.1 Ruimte om te experimenteren, leren en verbeteren

4.1.1 Uitdagingen en dilemma's

Als we onderzoeken of beleid werkt moeten eigenlijk alle antwoorden mogelijk zijn. Weinig mensen zijn het oneens met de stelling dat we beleid moeten hebben dat zo werkzaam en efficiënt mogelijk is. Maar als we er in de praktijk achterkomen dat beleid niet zo werkt als bedoeld en het dus verbeterd moet worden, accepteren politici en beleidsverantwoordelijken dat niet altijd even makkelijk. De angst om afgerekend te worden, kan dan belemmerend werken.

Het is logisch dat verantwoording plaatsvindt over zowel zaken die goed als niet goed gaan. Om beleid beter te maken moet het echter niet alleen gaan over of dingen zijn gelukt en wie daar verantwoordelijk voor is, maar ook over waarom dingen wel of niet lukken en wat ervoor nodig is om ze wél te laten lukken. We slagen er nu te weinig in om deze meer genuanceerde discussie op een goede manier te voeren.

4.1.2 Lessen

De eerste les hierbij is dat het helpt om niet alleen achteraf te onderzoeken hoe werkzaam beleid was, maar ook van tevoren scherp te bepalen wat het beleid beoogt en te monitoren of je op de goede weg zit. Dit maakt het mogelijk om tijdig bij te sturen, in plaats van alleen achteraf te kijken naar wat er mogelijk mis is gegaan. Het zou normaler moeten worden om tussentijds te onderzoeken of beleid werkt en dit bij te stellen.

Binnen ministeries vereist dit aandacht vanuit de top voor evaluaties van beleid en uitvoering, ruimte om dilemma's bespreekbaar te maken en capaciteit om opvolging te geven aan nieuwe inzichten. Ook een constructieve houding van controleurs helpt hierbij. Hierbij is het effectiever om niet alleen te kijken of geplande evaluaties hebben plaatsgevonden volgens de regels, maar vooral of deze evaluaties ook behulpzame inzichten opleveren.

Wanneer onzeker is of beleid wel of niet werkt, kan het nuttig zijn om te experimenteren. Het initiatief Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt ('VIA') van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is hiervan een goed voorbeeld (zie kader).

Casus: Initiatief Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA)

Personen met een niet-westerse migratieachtergrond ervaren structurele achterstanden op de arbeidsmarkt. Het programma VIA is opgezet om deze achterstanden te doorbreken en de arbeidsmarktpositie van deze groep te verbeteren. In acht pilots wordt uitgezocht wat werkt om dit te realiseren. In een tussenevaluatie zijn de eerste conclusies van het programma uitgewerkt¹⁴. In één van de lopende pilots wordt in zes gemeenten onderzocht wat de effecten zijn van intensieve begeleiding van langdurig werkzoekenden met een migratieachtergrond op hun participatie op de arbeidsmarkt. De intensieve begeleiding houdt in dat er frequenter contact is tussen een vaste begeleider en werkzoekende en hierbij breder wordt gekeken dan alleen naar werk en inkomen. Het experiment levert relevante inzichten op om beleid op dit gebied verder vorm te geven.

Experimenteren helpt om nieuwe werkwijzen kleinschalig uit te proberen, waar mogelijk te continueren en indien nodig tijdig bij te sturen. Belangrijke succesfactor daarbij is dat de experimenten worden opgezet op basis van praktijkervaring en mét een helder idee vooraf over hoe opschaling plaats zou kunnen vinden. Nieuwe dingen proberen is niet makkelijk. Daarom is ook toewijding, doorzettingsvermogen en ruimte om te falen nodig.

Dit alles werkt alleen wanneer voortschrijdend inzicht ook als acceptabel wordt gezien in de bredere politieke context. De coronacrisis heeft laten zien dat veel beleid wordt gestoeld op de inzichten op dat moment en dat regelmatig evalueren of we op de goede weg zitten, helpt om beleid te verbeteren. Kortom, om de maatschappelijke toegevoegde waarde van beleid te vergroten is ruimte nodig om te onderzoeken of en hoe beleid werkt. En hiervan te leren om te verbeteren. Hierbij moet inzicht dus niet alleen gezien worden als een manier om verantwoording af te leggen en conclusies te trekken, maar ook als waardevolle informatie om beleid te verbeteren. Het helpt bijvoorbeeld als de Tweede Kamer monitors niet alleen gebruikt om vragen te stellen over de resultaten, maar ook over hoe beleid verbeterd kan worden. Of om vragen te stellen over de strategische evaluatieagenda.

¹⁴ De beleidsonderzoekers (2020) Evaluatie programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt, Tweede rapport: voorlopige lessen over de uitvoering en opbrengsten van het programma

“Het belangrijkste dat de Operatie heeft opgeleverd is de ruimte die we hebben gekregen om te experimenteren. Hierdoor hebben we echt kunnen leren en nieuwe inzichten op kunnen doen waarmee we beter beleid kunnen maken en echte maatschappelijke impact kunnen maken.”

– Projectleider departementaal initiatief

4.2 Doelen en verwachte werking van beleid expliciet maken

4.2.1 Dilemma's

Het is belangrijk om te starten met een heldere beschrijving van hoe beleid naar verwachting maatschappelijke toegevoegde waarde gaat leveren. Hiermee kun je beleid namelijk monitoren, bijsturen waar nodig en verantwoording afleggen. Het gaat hierbij om het in kaart brengen van de doelen, verwachte effecten en werking van beleid. Op basis hiervan kan onderzocht worden of, hoe en waaróm het beleid wel of niet werkt. De uitkomsten hiervan geven handvatten om te kunnen bijsturen of om alternatieve beleidsopties te verkennen.

Het is echter vaak ingewikkeld om heldere doelen te stellen. Soms is dit inherent aan het beleidsterrein. Er zijn vaak meerdere waarden die met hetzelfde beleid nagestreefd worden, bijvoorbeeld kansengelijkheid en betere schoolprestaties van leerlingen. Of een gelijke behandeling enerzijds en ruimte voor individueel maatwerk anderzijds. Deze waarden en doelen kunnen op gespannen voet staan met elkaar. Ook is vaak vooraf onbekend hoeveel en welke effecten beleid precies gaat hebben. Soms wordt het stellen van heldere doelen ook als onwenselijk gezien. Doelen van beleid blijven dan impliciet. Er zijn wel onderliggende politieke en maatschappelijke doelen, maar deze komen niet duidelijk terug in beleidsdocumenten. In zo'n geval is het moeilijk om beleidsopties en uitgaven goed tegen elkaar af te wegen en om het beleid goed te kunnen evalueren.

Ook het specificeren van de verwachte werking van beleid gebeurt vaak niet automatisch. De dynamiek van besluitvorming zorgt er regelmatig voor dat het globale doel, instrumentarium en uitgaven worden vastgesteld zonder dat de verwachte werking van het middel goed is uitgewerkt. Dit belemmert niet alleen een gedegen afweging van beleidsopties en bijbehorende uitgaven, maar ook een goede evaluatie van beleid daarna.

4.2.2 Lessen

Het is belangrijk om zo vroeg mogelijk in het proces van beleidsvorming scherp te definiëren hoe het beleid naar verwachting gaat leiden tot de beoogde impact, welke mogelijke neveneffecten er kunnen zijn en welke andere factoren een rol spelen. Hoe helder en scherp doelen gesteld kunnen worden hangt af van de context van het beleid. Ook wanneer beleidskeuzes de uitkomst zijn van compromissen is het van belang om een heldere beschrijving te hebben van hoe beleid naar verwachting maatschappelijke toegevoegde waarde gaat leveren. Dit wordt ook wel een 'beleidstheorie' genoemd en gaat vaak over de gedragsverandering die wordt beoogd met beleid. Onderzoek naar de wijze waarop beleid in de praktijk werkt is nodig om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid van beleid en waar nodig bij te kunnen sturen. Een proces van continue verbetering begint dan ook met een heldere beschrijving van de doelen en werking van beleid.

De ervaring met het verbeteren van de onderbouwing in de beleidsvoorbereiding leert dat hierbij voldoende ruimte en vakmanschap nodig is om politieke, impliciete of meervoudige doelen zo goed als mogelijk uit te werken. Dit vergt samenwerking tussen de politieke leiding, ambtelijke top en beleidsmedewerkers. Tevens is het effectiever als er in de Kamer aandacht en ruimte is voor een constructief gesprek over de verwachte werking, effecten en neveneffecten van beleid. Dit vergt een proces van samen leren. Een goede dialoog in de Kamer zal naar verwachting leiden tot betere kwaliteit van de onderbouwing van beleid. Tegelijkertijd moet de onderbouwing goed genoeg zijn om deze dialoog in eerste instantie op gang te brengen.

4.3 Onderzoek naar de werking van beleid prioriteren

4.3.1 Dilemma's

Een andere uitdaging is dat onderzoek naar de werking van beleid niet altijd prioriteit heeft. Ook wanneer de doelstellingen helder zijn en de inzichten wenselijk. Op veel beleidsgebieden is er sprake van schaarse tijd en capaciteit. Monitoring en evaluatie zijn vaak minder urgent dan actuele beleidskwesties, zoals Kamervragen die op korte termijn beantwoord moeten worden.

Naast tijd is er om goed onderzoek uit te voeren ook specifieke expertise nodig. Vaak huurt het Rijk externe onderzoekers in. Dit kan zorgen voor extra objectiviteit en de benodigde expertise. Aan de andere kant kan het ook de verbinding tussen het onderzoek en beleid verminderen. In dat geval vinden inzichten minder snel hun weg naar beleidsverbetering. De uitdaging is om zowel intern voldoende capaciteit vrij te maken als de juiste expertise te betrekken.

4.3.2 Lessen

Onderzoek krijgt automatisch meer prioriteit als het op dat moment relevant is voor beleidmakers en besluitvormers. Onderzoek is relevant als de juiste vragen worden gesteld en de timing van de antwoorden aansluit op de beleidscyclus. Het is daarom belangrijk om beleidsmedewerkers goed betrokken te houden in de opzet en uitvoering van (extern aanbestede) onderzoeken, zodat de onderzoeksvraag en uitkomsten aansluiten op de inzichtbehoefte. Sluit bijvoorbeeld een monitor aan op een nieuwe fase of herijking van beleid en koppel een eindevaluatie aan een vervolgetraject voor nieuw beleid. Zo heeft OCW bij de beleidsdoorlichting Hoger Onderwijs met succes geëxperimenteerd met het koppelen van de doorlichting aan de Strategische Agenda Hoger Onderwijs. Hiervoor is de timing van het evaluatieonderzoek afgestemd op de publicatie van de Strategische Agenda voor het Hoger Onderwijs. Een belangrijk inzicht van dit experiment was dat het onderzoek meer relevante resultaten oplevert door op het juiste moment de juiste vragen te stellen. Als vervolg hierop wordt nu structureel meer nagedacht over de planning van onderzoek ter voorbereiding op de vierjaarlijkse Strategische Agenda Hoger Onderwijs.

Het is behulpzaam om een evaluatieplanning niet vrijblijvend op te stellen, maar hier ook verantwoording over af te leggen. Dit helpt te voorkomen dat onderzoeken in het gedrang komen omdat actuele kwesties voorgaan. De Tweede Kamer kan hier vanuit haar controlerende taak een belangrijke rol in spelen. Het is hierbij effectief om ook flexibel te zijn en constructief kritisch mee te denken als veranderende omstandigheden toch een andere timing of aanpak vragen. Binnen het evaluatiestelsel hebben we deze elementen gevat in de Strategische Evaluatie Agenda (SEA), toegelicht in paragraaf 3.2.1.

Ook is het belangrijk dat beleidmakers de juiste tools hebben om onderzoek effectief en efficiënt uit te voeren. Dit vraagt om mensen die specifiek werken aan evaluatievraagstukken en een goede set aan instrumenten die passen bij de verschillende fasen in de beleidscyclus. Daarnaast is het nodig dat beleidsmedewerkers de benodigde vaardigheden en expertise ontwikkelen. De toolbox en opleidingen die door de Operatie zijn ontwikkeld kunnen hierin ondersteunen.

“Het belangrijkste is dat de onderwerpen doelmatigheid en doeltreffendheid nu meer op de kaart staan. Steeds vaker merk je dat vooraf wordt nagedacht wat voorstellen concreet moeten opleveren. De start die gemaakt is met de Strategische Evaluatie Agenda was daarvoor ook heel belangrijk.”

– Evaluatiecoördinator

4.4 Balans tussen maatwerk en uniformiteit

4.4.1 Dilemma's

Het vinden van een balans tussen de voorschriften die er zijn ten aanzien van evaluatie en het belang om juist ruimte te geven is een uitdaging. Aan de ene kant zijn voorschriften over de inhoud, vorm en frequentie van evaluaties nodig om een minimale kwaliteit te waarborgen en toezicht hierop mogelijk te maken. Voor controleurs is het bovendien fijn als voorschriften helder zijn zodat zij makkelijk kunnen controleren of eraan wordt voldaan. Aan de andere kant kunnen scherpe voorschriften ook ongewenste effecten hebben. De beleidsdoorlichting bestond bijvoorbeeld onder meer uit 15 vragen waarop antwoord moest worden gegeven. Het strak hanteren van deze 15 vragen resulteerde regelmatig in het antwoord dat op deze vraag geen goed antwoord kon worden gegeven¹⁵. Dit leidt niet tot relevante inzichten. Ook kan het dat een beleidsterrein zich minder goed leent voor het voorgeschreven type onderzoek. Daardoor bestaat het risico dat bij te nauwe voorschriften de inzichten niet bruikbaar zijn om beleid te verbeteren. Hiermee gaat de focus en motivatie om inzicht te vergroten mogelijk verloren.

¹⁵ Onderzoek van SEO laat zien dat in maar een derde van de beleidsdoorlichtingen een inhoudelijke uitspraak wordt gedaan over de doelmatigheid van het beleid, 'Beleidsdoorlichtingen belicht' door Stichting Economisch Onderzoek (SEO), bijlage 3 bij de eerste voortgangsrapportage van de Operatie, Kamerstuk 31865, nr 126.

4.4.2 Lessen

Voor een goede balans is het nodig om kaders te stellen die een kwalitatief goede inhoud vereisen, maar niet te nauw voorschrijven welke vorm of timing passend is. Een goede uitvoering hiervan vereist iets van alle betrokkenen. Beleidsmakers moeten met een open blik proberen zo goed mogelijk invulling te geven aan de inhoudelijke uitwerking. Evaluatoren moeten kunnen meedenken over wat methodologisch mogelijk is gezien de beperkingen in bijvoorbeeld beschikbare data of logische timing van het onderzoek. Controleurs moeten kritisch meedenken vanuit de inhoud. Wat is er wel en niet mogelijk op dit onderwerp? Vanuit de politiek vereist dit begrip voor de noodzaak van maatwerk per beleidsterrein.

De inhoudelijke vereisten zijn als onderdeel van de Operatie verankerd in verschillende regelingen. Hierbij bieden we flexibiliteit om onderzoek in een ruimere tijdsperiode te plannen en een vorm te kiezen die werkt voor specifieke beleidsthema's. Daarnaast is het zaak om een palet aan instrumenten beschikbaar te stellen, waarmee op verschillende wijzen inzicht kan worden gegeven. De toolbox beleidsevaluaties biedt handvatten en inspiratie voor mogelijke onderzoeksmethoden en evaluatie-instrumenten en zal doorlopend worden geüpdatet met nieuwe inzichten. Zo is het mogelijk om met de Publieke Waarde Scan te onderzoeken wat er nodig is om de publieke waarde te vergroten. Uit de publieke waarde scan naar Circulaire Economie bleek bijvoorbeeld dat er meer synergie gezocht kan worden met andere transities¹⁶. Ook in de toekomst is het wenselijk om nieuwe instrumenten te blijven uitproberen en ontwikkelen.

“Ambtenaren die werken aan de onderbouwing en evaluatie van beleid geven het stelsel zin – daarom is een goede wisselwerking tussen stelsel en uitvoering belangrijk”

– Evaluatiecoördinator

5. Tot slot

De uitdaging voor de Operatie was om verandering te initiëren die uiteindelijk meer inzicht oplevert voor beleidsmakers én de Kamer. Zoals geschetst hebben alle ministeries hiervoor concrete initiatieven uitgevoerd, hebben we gewerkt aan stelselverbetering en gedragsverandering gestimuleerd. In de afgelopen drie jaar hebben we gedaan wat mogelijk is binnen de kaders van de Operatie, geleid door de minister van Financiën. De activiteiten van deze Operatie kunnen we dan ook als afgerond beschouwen.

Dit wil niet zeggen dat de bredere beoogde verandering van de Operatie daarmee afgerond is. Om deze veranderingen door te zetten zal ook in de komende jaren aandacht nodig blijven van beleidsmakers, politiek en controleurs. Een cultuur van strategisch evalueren, continu verbeteren en samen leren kan alleen gezamenlijk tot stand komen.

Beleidsmakers kunnen bijdragen door voor hun beleidsterreinen nieuw beleid goed te onderbouwen, te bepalen welk inzicht op welk moment nodig is en hier passende analyses en onderzoek voor uit te voeren. Daar waar inzicht in de werking van beleid of alternatieve beleidsopties onvoldoende beschikbaar is, kunnen beleidsmakers een rol spelen door hier aandacht voor te vragen, te experimenteren en onderzoek op te zetten.

De **politiek** kan gedegen onderzoek stimuleren en dit zien als een kans om beter beleid te maken. Dit is effectiever om beter inzicht in de werking van beleid te krijgen dan wanneer inzichten uit onderzoek en evaluatie enkel gebruikt worden om bewindspersonen ter verantwoording te roepen. Daarnaast kunnen politici beleidsmakers stimuleren om de juiste vragen te stellen en nieuw beleid zo goed mogelijk feitelijk te onderbouwen.

Ook **controleurs** spelen hierin een rol. Zij moeten natuurlijk controleren of de regels worden nageleefd en of daarmee beoogde effecten van beter inzicht en benutting worden gerealiseerd. Tegelijkertijd vraagt strategisch evalueren en continu verbeteren om een meer inhoudelijke invulling van toezicht en controle. Het is effectiever om hierbij de vraag centraal te stellen of het maximale is gedaan om tot relevante inzichten te komen en deze inzichten te benutten. Het is goed om daarbij ook oog te hebben voor de context en omstandigheden waarin het beleid wordt uitgevoerd.

¹⁶ Zie ook paragraaf 3.2.4

Ten slotte moet het vergroten van inzicht in de werking een integraal onderdeel zijn van het maken en aanscherpen van beleid. Te vaak werd en wordt evalueren gezien als een proces dat losstaat van beleid. Door met alle betrokkenen samen te leren, strategisch te evalueren en continu te blijven verbeteren, kunnen we ook in de toekomst het inzicht in kwaliteit vergroten. Daarmee werken we samen aan een hogere maatschappelijke toegevoegde waarde van het beleid.

We moeten begrip hebben voor het feit dat het in een ingewikkelde politieke en beleidswereld niet eenvoudig is altijd heel heldere uitspraken te doen over de vraag of beleid wel of niet succesvol is. Het ligt altijd genuanceerd. Tegelijkertijd moeten we daar ook weer niet te veel begrip voor hebben, en mag het niet in de weg staan om altijd te streven naar maximaal mogelijke inzicht.”

– Evaluatiemedewerker



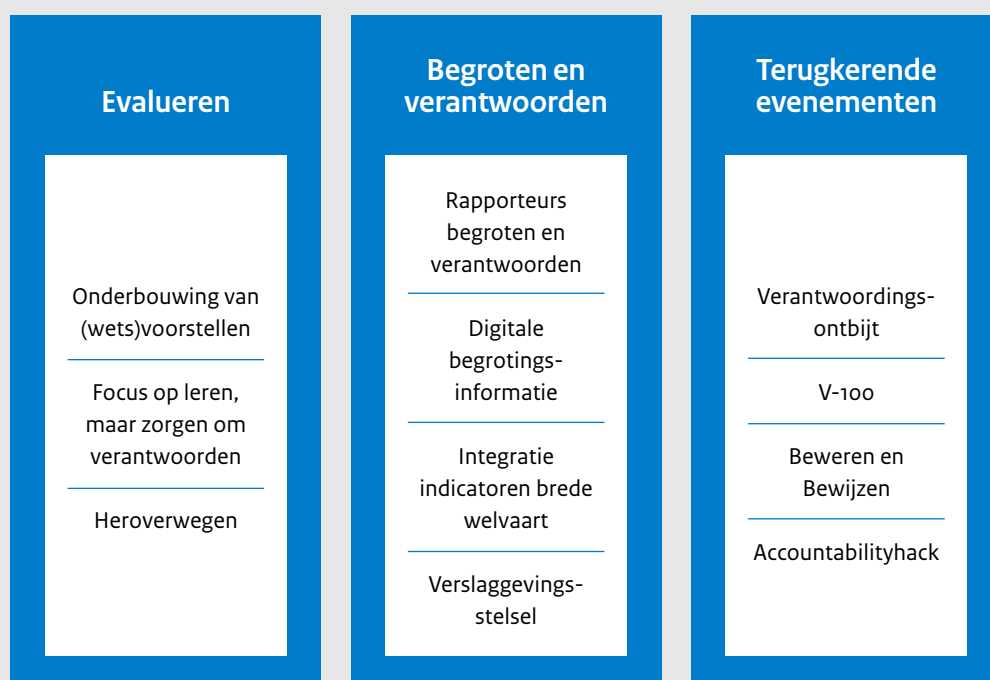
Deel B

Reflecties en lessen namens de Rapporteurs voor Inzicht in Kwaliteit in de Tweede Kamer

1. Samenvatting

De verantwoordelijkheid voor een Kamerbrede belangstelling voor, en kennisontwikkeling van, begroten en verantwoorden lag de afgelopen jaren bij de commissie Financiën. Deze taak ligt nu bij de nieuwe commissie voor de Rijksuitgaven. De commissie Financiën hanteerde hiervoor een werkprogramma met verschillende onderwerpen op het gebied van rijksuitgaven. Op het onderwerp Inzicht in Kwaliteit, inclusief artikel 3.1 CW zijn wij als rapporteurs aangesteld door de commissie Financiën. Gezien de reikwijdte en ambitie van de Operatie vormde het ook een logische kapstok voor veel andere thema's, waarbij wij (als rapporteurs voor de Operatie) geleidelijk steeds meer de samenhang zijn gaan zien tussen de verschillende onderwerpen op het gebied van begroten en verantwoorden. Om die samenhang te borgen is in 2019 een commissie-overstijgende 'Werkgroep Begroten en Verantwoorden' in het leven geroepen. Deze integrale werkgroep van de Tweede Kamer en verschillende voorbereidingsgroepen onder de commissie Financiën hebben zich de afgelopen periode beziggehouden met verschillende onderwerpen. We gaan hierna kort in op deze onderwerpen en tot welke resultaten zij hebben geleid. Vervolgens schetsen wij uitdagingen en lessen voor de toekomst. Bij het schrijven hebben wij primair voor ogen gehad dat deze informatie en observaties nuttig zouden moeten kunnen zijn voor nieuwe Kamerleden en fractiemedewerkers, maar hopen wij dat ook andere betrokkenen en geïnteresseerden hier hun voordeel mee kunnen doen.

Aandachtsgebieden van de integrale werkgroep Begroten en Verantwoorden van de Tweede Kamer en verschillende voorbereidingsgroepen onder de commissie Financiën



Om de maatschappelijke impact van beleid te vergroten is het cruciaal te weten welke effecten beleid heeft gehad. Om te bepalen hoe die zich verhouden tot de beoogde gevolgen is het nodig deze helder te definiëren voordat beleid in werking treedt. Daarom hebben wij ons de afgelopen jaren ingezet voor meer aandacht voor de onderbouwing van (wets)voorstellen. Wij hebben hiervoor onder andere onderzoek gedaan naar de toepassing en benutting van artikel 3.1 uit de Comptabiliteitswet (CW). De daaruit voortgekomen pilot bijlage 3.1 CW van het kabinet om de vindbaarheid van de onderbouwing te vergroten beschouwen we als een stap in de goede richting. Ook heeft de Kamer in samenwerking met de Vereniging van Universiteiten (VSNU) een wetenschapstoets geïntroduceerd om de onderbouwing te toetsen aan wetenschappelijke inzichten. De door het kabinet geïntroduceerde Strategische Evaluatie Agenda (SEA) moet, naast de verantwoordingsfunctie, zorgen voor meer aandacht voor leren van evaluaties tijdens het beleidsproces. De SEA biedt daarvoor goede aanknopingspunten, maar we hebben zorgen over de minimumeisen die gesteld worden aan de verantwoording over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Aandachtspunt bij de SEA is ook hoe de interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) en brede heroverwegingen hierin worden ingebed en breder in het evaluatiestelsel, en met welke periodiciteit belangrijke thema's worden onderzocht.

Op het gebied van begroten en verantwoorden is het aantal rapporteurs in de verschillende Kamercommissies deze zittingsperiode aanzienlijk toegenomen. Hopelijk zet dat door met het dit jaar aangenomen amendement dat erin voorziet dat in het jaarplan van de vaste Kamercommissies wordt vastgelegd op welke wijze zij hun rapporteurs benoemen en op welke wijze zij controle uitoefenen op de jaarverslagen. De vernieuwde website [Rijksfinancien.nl](https://rijksfinancien.nl) is bij die controle een welkome aanvulling. Overige initiatieven richting een digitale begroting zijn momenteel minder duidelijk. Naar onze overtuiging kan het werk dat de afgelopen jaren rondom het begrip 'brede welvaart' is verricht, zeer behulpzaam zijn bij het verkrijgen van inzicht in de (maatschappelijke) impact van beleid. In 2021 zal door de planbureaus een begin worden gemaakt met de ontwikkeling van brede welvaartsindicatoren. We kijken daar met belangstelling naar uit. Om de (maatschappelijke) impact van beleid adequaat te meten, kan het verslaggevingsstelsel ook een belangrijke faciliterende rol vervullen. In dit kader lopen momenteel twee pilotprojecten met baten-lasten-informatie. We roepen de nieuwe Kamer op dit traject met aandacht te volgen.

Uitdagingen en lessen voor de toekomst



Het werk van een Kamerlid is divers en vaak hectisch. Door deze dynamiek verdwijnt de ‘verantwoordings’-dimensie van het Kamerwerk gemakkelijk naar de achtergrond. Daarom is het nuttig dat er met enige regelmaat evenementen zijn die verantwoording en reflectie juist expliciet op de voorgrond plaatsen. Zo kennen we in Nederland sinds 2000 ‘Verantwoordingsdag’. Verder organiseert de Kamer sinds 2016 op die dag ook het ‘Verantwoordingsontbijt’, kennen we sinds 2017 de zogenoemde ‘V-100’ om meer ervaringen uit de praktijk te horen en en heeft in 2019 een ‘Accountability Hack’ plaatsgevonden om met open overheidsdata resultaten en effecten van overheidsmaatregelen op innovatieve wijze in kaart te brengen.

Wij zien de volgende uitdagingen en lessen. Voor een goede vervulling van de rol van controleur en (mede)wetgever moet een Kamerlid goed begrijpen hoe beleid en wet- en regelgeving tot stand komt, hoe de begrotingscyclus werkt, hoe het evaluatiestelsel in elkaar zit en welke (wettelijke) procedures, eisen en waarborgen bestaan. Nieuwe Kamerleden moeten hier snel wegwijs in worden. Daarnaast moet, net als de afgelopen jaren, geïnvesteerd blijven worden in verschillende evenementen en instrumenten om de aandacht hierop gevestigd te houden. Toch moeten we ook realiseren dat het taai is om de politieke wetten te omzeilen en de focus meer op leren te krijgen, in plaats van op afrekenen. Een regeerakkoord met gedetailleerde afspraken over in te zetten beleidsinstrumenten kan hierbij een lerende overheid in de weg zitten. Wij zien ten slotte de minister van Financiën en de Algemene Rekenkamer als bondgenoten in het realiseren van meer inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Dat die samenwerking belangrijk is en ook bijzonder, blijkt ook uit deze bijdrage in dit document. Wij willen hiermee laten zien dat voor een onderwerp als dit politieke kleur niet relevant is. Het gewenste inzicht is voor iedere partij van belang. Daarna komt pas het debat.

2. Context en aanpak

Democratische controle en het parlementair budgetrecht zijn onder meer gebaseerd op het principe dat burgers belasting betalen en dat zij, via de door hen gekozen volksvertegenwoordiging, het recht hebben vooraf te bepalen waar het geld aan uitgegeven wordt en achteraf te controleren of dat ook daadwerkelijk gebeurt is.

De volksvertegenwoordiging (het parlement) moet, met andere woorden, inzicht hebben in de mate waarin belastinggeld goed besteed is. Om dit inzicht te bieden, dient de regering zich periodiek aan het parlement te verantwoorden. Verantwoorden betekent zowel dat de regering rekenschap aflegt over haar handelen in het verleden als dat zij inzicht verschaft in de lessen die zij daaruit heeft getrokken en de conclusies die ze daar voor de toekomst aan verbindt. Op basis daarvan kan ook de Kamer besluiten om bij te sturen waar zij dit nodig acht. De Tweede Kamer is vaak afhankelijk van de regering voor het verkrijgen van goede informatie over de besteding van publiek geld en de resultaten die daarmee geboekt zijn. Tegelijkertijd heeft de Tweede Kamer ook de bevoegdheden en verantwoordelijkheid zelf informatie te vergaren om informatie die zij van de regering krijgt te toetsen, bijvoorbeeld uit de uitvoeringspraktijk en de wetenschap.

In 2016 kwam de Tweede Kamer naar aanleiding van het rapport 'Kennis is Macht'¹⁷ tot de conclusie dat zij haar kennis- en informatiepositie moest versterken en in brede zin de regie moest nemen op haar informatiebehoefte. Een conclusie die aansluit op een parlementaire zelfreflectie¹⁸ uit 2009. In 2017 is daarom een nieuwe werkwijze ingevoerd, onder meer door de staf rondom elke commissie uit te breiden met een kenniscoördinator en informatiespecialist.

Een ander middel om de kennis- en informatiepositie van de commissies te versterken is de invoering van de kennisagenda per commissie. Daarin legt een commissie een aantal specifieke thema's vast waarop zij zich inhoudelijk wil verdiepen en bepaalt zij hoe zij dat gaat doen. De doelstelling van deze agenda is om te komen tot een stevige gemeenschappelijke kennisbasis van de leden van de commissie. Alle vaste commissies hebben hiervoor een eigen onderzoeksbudget, waarmee zij gericht extern onderzoek kunnen uitzetten of [advies](#) kunnen inwinnen. Zo heeft de commissie Financiën bijvoorbeeld in 2020 advies ingewonnen over de staatsbalans, de commissie Justitie en Veiligheid heeft

een [quicksan](#) laten uitvoeren naar de digitalisering van de strafrechtketen en de commissie Binnenlandse Zaken heeft [onderzoek](#) laten doen naar Bedreigingen en intimidaties tegen publieke ambtsdragers.

De verantwoordelijkheid voor een Kamerbrede belangstelling voor en kennisontwikkeling van begroten en verantwoorden lag de afgelopen jaren bij de commissie Financiën. Deze taak ligt nu bij de nieuwe commissie voor de Rijksuitgaven. De commissie Financiën hanteerde hiervoor een werkprogramma met verschillende onderwerpen op het gebied van rijksuitgaven. Op de onderwerpen Inzicht in Kwaliteit, inclusief artikel 3.1 CW zijn wij als rapporteurs aangesteld door de commissie Financiën. Het rapporteurschap bestaat idealiter uit één lid van de coalitie en één lid van de oppositie. Hiermee borgen wij politieke neutraliteit, maar benadrukken wij ook dat het onderwerp voor iedere politieke partij van belang is.

Onze inzet is om continue aandacht te vestigen op het belang van de onderwerpen door onder meer terugkerende evenementen te organiseren, instrumenten te ontwikkelen en aandacht te genereren in verschillende media. Daarbij zoeken wij zoveel mogelijk de collega's in andere commissies op om samen op te trekken, zodat de belangstelling en kennis ook echt verbreed wordt.

De operatie Inzicht in Kwaliteit viel weliswaar onder regie van de minister van Financiën, het was expliciet een rijksbrede operatie. Gezien de reikwijdte en ambitie van de operatie ("het vergroten van de maatschappelijke impact van beleid") vormde het ook een logische kapstok voor veel andere thema's waarbij wij geleidelijk steeds meer de samenhang zijn gaan zien tussen de verschillende onderwerpen op het gebied van begroten en verantwoorden. Om die samenhang te borgen is in 2019 een commissie-overstijgende 'Werkgroep Begroten en Verantwoorden' in het leven geroepen. Deze integrale werkgroep van de Tweede Kamer en verschillende voorbereidingsgroepen onder de commissie Financiën hebben zich de afgelopen periode beziggehouden met de volgende onderwerpen en doen hiertoe regelmatig concrete voorstellen aan de commissie Financiën.

In het volgende hoofdstuk gaan we kort in op deze onderwerpen en tot welke resultaten en effecten zij hebben geleid. Bij het schrijven hebben wij primair voor ogen gehad dat deze informatie en observaties nuttig zouden moeten kunnen zijn voor nieuwe Kamerleden en fractiemedewerkers, maar hopen dat ook andere betrokkenen en geïnteresseerden hier hun voordeel mee kunnen doen. Bezien zal moeten worden welke van deze activiteiten in de komende periode onder auspiciën van de (opnieuw op te richten) commissie Rijksuitgaven worden gebracht; en op welke wijze aansluiting wordt gevonden bij het werk van andere Kamercommissies die deze thema's raken. Inzicht krijgen in de besteding van belastinggeld is niet alleen een taak voor de commissie Financiën of de commissie Rijksuitgaven, maar voor alle Kamercommissies.

¹⁷ Kennis is macht, rapport Klankbordgroep Versterking Kennis- en Onderzoeksfunctie Tweede Kamer (KVKO), november 2016.

¹⁸ https://www.parlement.com/g291000/d/publieksversie_pz.pdf

3. Resultaten en effecten



3.1 Evalueren

Meer aandacht voor onderbouwing van (wets)voorstellen

Om de maatschappelijke impact van beleid te vergroten is het uiteraard cruciaal om te weten welke effecten beleid heeft gehad. Om te bepalen hoe die zich verhouden tot de beoogde gevolgen is het nodig deze helder te definiëren voordat beleid in werking treedt.

Toepassing artikel 3.1 CW

In lijn met de wens om de werking van het evaluatiestelsel te verbeteren is ook de Comptabiliteitswet enkele jaren geleden aangepast. In de Comptabiliteitswet 2016 (hierna: CW 2016) is mede onder druk van de Tweede Kamer artikel 3.1 opgenomen, dat stelt dat alle beleidsvoorstellen die naar de Kamer gaan voorzien moeten zijn van een solide onderbouwing, in de vorm van een toelichting op de doelstellingen, in te zetten instrumenten, financiële gevolgen en de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid.

De Tweede Kamer hecht veel waarde aan artikel 3.1 CW. Het is een verplichtend artikel voor bewindslieden. Zij moeten voor

elk voorstel aangeven wat het doel is van een voorstel en de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid beargumenteren. Voor de Kamer is het een belangrijk hulpmiddel om de regering te controleren. Wat belooft een bewindspersoon nu eigenlijk, en hoe wordt beargumenteerd dat deze belofte met zo min mogelijk belastinggeld wordt gerealiseerd? Hoe beter dit vooraf in plannen wordt opgeschreven, hoe gemakkelijker de Kamer het kabinet daarop kan controleren en hoe effectiever departementen achteraf beleid kunnen evalueren. Maar passen departementen artikel 3.1 CW al naar behoren toe? En vragen Kamerleden bij behandeling van voorstellen naar de doelen, de doeltreffendheid en doelmatigheid van voorstellen? Het is van belang dat Kamerleden alert zijn op het opvolgen van de voorschriften uit 3.1 CW; dit kan ook als extra stok achter de deur functioneren voor naleving van deze wettelijke plicht.

In september 2019 hebben wij als rapporteurs ons [verslag](#) van een onderzoek naar de toepassing van artikel 3.1 CW aangeboden aan de Kamervoorzitter tijdens een speciaal daarvoor georganiseerde bijeenkomst in de Oude Zaal van de Tweede Kamer. Het verslag is ook meteen openbaar gemaakt. De bevinding was toen dat er nog veel ruimte voor verbetering is, zowel aan de kant van departementen, als aan de kant van de Kamer. Zo is relevante

informatie over de aspecten van artikel 3.1 CW nog te weinig vindbaar, zijn de doelstellingen nog te weinig concreet en afrekenbaar geformuleerd, kan de mate waarin instrumenten bijdragen aan het realiseren van de doelstelling veel meer worden toegelicht en moeten zowel de onderbouwing van de doelmatigheid als de evaluatieparagraaf (waarin nu ook de [‘invoeringstoets’](#) een plek zou moeten krijgen) meer aandacht krijgen.

Aan de kant van de Kamer zou er meer gevraagd moeten worden naar de onderbouwing van doeltreffendheid en doelmatigheid, evenals naar de wijze van monitoring en evaluatie. Doordat er nog te weinig aandacht is voor artikel 3.1 CW komt het leerproces gericht op goed beleid nog onvoldoende op gang, terwijl dat juist hard nodig is. Op het moment dat er in beleidsvoorstellen meer aandacht komt voor aspecten van artikel 3.1 CW, en de Kamer hier ook meer naar gaat vragen, komt het gewenste leerproces op gang. Op deze wijze kan de Kamer de regering beter controleren en bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van beleid en de overheidsuitgaven. We hebben daarom alle Kamerleden als geheugensteun een zogenoemde ‘CWeditcard’ verstrekt met daarop de letterlijke tekst van artikel 3.1 CW. Deze kaart staat symbool voor het belastinggeld dat pas na goedkeuring door de Tweede Kamer besteed kan worden. Het kabinet geeft het geld uit, maar de Kamer heeft de pincode van de creditcard.

Pilot bijlage 3.1 CW

In de derde voortgangsrapportage Inzicht in Kwaliteit van april 2020 heeft de minister van Financiën een pilot aangekondigd waarbij tot december 2020 een selectie van nieuwe voorstellen die naar de Kamer worden gestuurd, vergezeld zullen worden door een bijlage waar de informatie, die volgens artikel 3.1 CW zou worden verwacht, herkenbaar is samengebracht. Deze pilot wordt zowel extern (op verzoek van de minister van Financiën) als door de Algemene Rekenkamer geëvalueerd. De Kamer beschouwt dit als een stap in de goede richting. Deze bijlage helpt de Kamer om op overzichtelijke wijze inzicht te krijgen in de beschikbare onderbouwing van een nieuw voorstel. Tegelijkertijd zijn er nog veel verbeterpunten. Zo is niet altijd precies duidelijk op welke beleidsvoornemens of -stukken de bijlage betrekking heeft en worden ze niet altijd tegelijkertijd daarmee naar de Kamer gestuurd. Ook worden de bijlages nog niet consistent gehanteerd. Er zijn duidelijke verschillen in de keuze voor welke voorstellen wel of geen bijlage wordt meegestuurd en de kwaliteit en mate van detail van de bijlagen.

Wetenschapstoets

In samenwerking met de VSNU heeft de Kamer, parallel aan bovengenoemd initiatief van de minister om met een bijlage 3.1 CW te komen, geëxperimenteerd met een [wetenschapstoets](#) bij een nieuw (wets)voorstel. Met een dergelijke toets leveren deskundigen op een gestructureerde manier vanuit hun betreffende expertise commentaar op een voorstel, hierbij ook gebruikmakend van de bijlage 3.1 CW. De commissie Financiën heeft alle vaste Kamercommissies [verzocht](#) tot aan december 2020 minstens op één nieuw voorstel een dergelijke wetenschapstoets te vragen. Tot nu toe zijn er drie afgrond, te weten die over de

opkoop van veehouderijen (LNV), Ouderschapsverlof (SZW) en het Verbeterplan kinderopvangtoeslag (Fin). Bij EZK lopen er nog twee: Nationaal Groeifonds en Verantwoording klimaatbeleid. Nog niet alle commissies hebben er een laten uitvoeren. Mogelijk komt dit doordat in deze periode weinig nieuwe voorstellen naar de Kamer zijn gestuurd en dat voor de voorstellen die wel naar de Kamer kwamen, gold dat ze op zeer korte termijn behandeld (moesten) worden en er geen tijd was voor de toets. De commissies die de toets wel hebben laten doen (zie bijvoorbeeld de [wetenschapstoets](#) bij het beleidsvoorstel Gerichte opkoop van veehouderijlocaties met hoge stikstofdepositie nabij stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden) zijn enthousiast over het nieuwe instrument. De directe input van wetenschappers op een bepaald initiatief vormt een duidelijke meerwaarde voor de kennispositie van de Kamer. Wij zetten ons er dan ook voor in om te zorgen dat dit nieuwe instrument gemeengoed wordt in de nieuwe parlementaire periode.

Meer focus op leren van evaluaties, maar zorgen om verantwoording

De Kamer kreeg tot dusver inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid middels evaluaties en beleidsdoorlichtingen, waarbij begrotingsartikelen worden doorgelicht. Daartoe is het kabinet ook verplicht. Eerder is kritiek op deze systematiek geuit. Zo leiden beleidsdoorlichtingen vaak niet tot het gewenste inzicht en worden ze als een ‘verplicht nummer’ beschouwd. Om aan de kritiek tegemoet te komen is de Strategische Evaluatieagenda (SEA) geïntroduceerd, waarbij een andere manier van evalueren wordt geïntroduceerd. Desondanks is de verplichting tot het periodiek doorlichten van alle begrotingsartikelen conform de regels van de [Regeling periodiek evaluatieonderzoek](#) (RPE), via beleidsdoorlichtingen, nog steeds van kracht. Wel wordt de RPE aangepast aan de introductie van de SEA.

Het doel van de SEA is te komen tot betere en meer bruikbare inzichten in de maatschappelijk toegevoegde waarde op belangrijke beleidsthema's. De SEA zou volgens de minister van Financiën, naast de verantwoordingsfunctie, meer aandacht moeten schenken aan leren, evaluaties tijdens het beleidsproces en het tijdig opdoen van relevante inzichten voor het verbeteren van beleid. De ontwerpbegrotingen voor 2021 bevatten de eerste stappen richting de door de minister van Financiën aangekondigde SEA. De SEA biedt in beginsel goede aanknopingspunten voor het versterken van het inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. In een aantal gevallen is er duidelijk meer aandacht voor systematisch leren.

De uitwerking van de SEA's door de departementen laten nog veel onderlinge verschillen zien. Dit is deels begrijpelijk, aangezien ieder departement een ander startpunt kent en de SEA's nog in verschillende stadia van ontwikkeling verkeren. Tegelijk creëren deze verschillen onduidelijkheid over de richting die de SEA en daarmee het evaluatiestelsel opgaat en de minimumeisen die

aan een SEA worden gesteld. Onze eerder geuite zorg¹⁹ over de dekkende evaluatieprogrammering voor alle departementale beleidsterreinen, zoals momenteel uitgangspunt is bij beleidsdoorlichtingen, blijft daardoor vooralsnog bestaan. Ook vragen we ons af of er uiteindelijk genoeg relevant onderzoek beschikbaar is voor het periodiek syntheseonderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid dat eens in 4 tot 7 jaar moet plaatsvinden. Dit syntheseonderzoek wordt feitelijk de opvolger van wat nu de beleidsdoorlichting heet. Het zou met het oog op het strategische karakter van de SEA wenselijk zijn dat de Kamer meer betrokken wordt bij afwegingen van themakeuze en timing. Tot slot zijn er in de SEA's nog maar weinig voorbeelden van beleidsthema's die departement-overstijgend worden geëvalueerd.

Wij hebben in juni 2020 de voormalige rapporteurs van de verantwoordingsstukken verzocht bij de begrotingsbehandeling aandacht te schenken aan de SEA. De meerderheid van de commissies heeft in de communicatie met de betreffende minister (schriftelijke vragen of commissiebrief) aandacht gevraagd voor de SEA. Wij roepen de Kamercommissies op structureel aandacht te besteden aan de SEA en hierover actief in gesprek te blijven met de verantwoordelijk bewindspersoon. Net als bij artikel 3.1 CW moet de houding van kabinet en Kamer gericht zijn op het willen leren van evaluaties: zorgen dat je weet wat wel en niet werkt en indien nodig bijsturen. Dat betekent dat Kamer en kabinet scherp moeten zijn op welke informatie op welk moment nodig is om daarover vervolgens een zinvol debat te kunnen voeren. De wisselwerking tussen kabinet en Kamer is dan cruciaal.

De belangstelling van Kamerleden voor deze SEA's zorgt immers voor extra aandacht voor deze materie aan de zijde van het kabinet. Een interessante ontwikkeling is ook de aankondiging van een 'invoeringstoets' als reactie van het kabinet op het parlementair onderzoek 'Ongekend onrecht'. Wij hebben de motie Van der Staaij c.s. ([Kamerstuk 35510, nr. 28](#)) mede ondertekend die het Presidium oproept te onderzoeken hoe de Kamer het beste kan omgaan met de komst van die invoeringstoets.

Aandacht voor inbedding IBO's en brede heroverwegingen

Artikel 3.1 CW verplicht de regering ook de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid toe te lichten. Om deze op overtuigende wijze te beargumenteren, is het noodzakelijk ook alternatieve beleidsinstrumenten/opties te onderzoeken en te laten zien hoe de daarvan te verwachten 'kosten en baten' zich verhouden tot het vigerende dan wel daadwerkelijk voorgestelde beleid.

Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's) en de Brede Heroverwegingen zijn de belangrijkste instrumenten om buiten de huidige politieke kaders beleidsalternatieven en besparing/investeringsopties voor grote vraagstukken in kaart te brengen. IBO's vinden plaats in opdracht van het kabinet en worden uitgevoerd door interdepartementale werkgroepen onder onafhankelijk voorzitterschap. De Kamer ontvangt de taakopdrachten in de Miljoenennota en de eindrapporten, voorzien van kabinetsreactie.

Als reactie op de economische crisis, heeft de overheid in 2009 in de Brede Heroverwegingen onderzocht op welke voorzieningen zij kan bezuinigen. De mogelijkheden staan in de brede heroverwegingen. De rapporten van de werkgroepen brede heroverwegingen 2010 bieden op 18 beleidsterreinen voorstellen waarmee de overheid geld kan besparen. In 2020 is dit herhaald in reactie op de motie-Sneller, c.s. ([Kamerstuk 35095, nr. 10](#)) op 16 beleidsterreinen. In deze Brede Maatschappelijke Heroverwegingen is in kaart gebracht welke mogelijkheden er zijn voor investeringen, besparen en het stopzetten van beleid en welke effecten dat heeft.

De focus van het kabinet in de operatie Inzicht in Kwaliteit lijkt vooral te liggen op de SEA. Aandachtspunt hierbij is hoe de IBO's en brede heroverwegingen worden ingebed in de SEA en het evaluatiestelsel en met welke periodiciteit belangrijke thema's worden onderzocht.

3.2 Begroten en verantwoorden

Rapporteurs begroten en verantwoorden

Begin 2013 was de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) van mening dat haar controle op de begroting en verantwoording van de minister beter kon. Er is destijds besloten om twee rapporteurs aan te stellen, bestaande uit één lid van de coalitie en één lid van de oppositie. Zij verrichtten voorafgaand aan de jaarlijkse behandeling van de begroting (september-oktober) en verantwoording (mei-juni) een diepgaande vooranalyse van de begroting en verantwoording. Hun bevindingen en aanbevelingen rapporteerden zij aan de commissie op basis waarvan de commissie gezamenlijk de input bepaalde voor het overleg met de bewindspersonen. Deze werkwijze met rapporteurs bij begroting en verantwoording, inclusief een handreiking voor de controle, is inmiddels Kamerbreed omarmd en toegepast.

¹⁹ Zie het wetgevingsoverleg over Begroten en Verantwoorden van 29 juni 2020.

Op basis van de door de eerste rapporteurs opgestelde handreiking is de zogenoemde ‘Controlekaart begroting en verantwoording’ gemaakt voor alle leden. Daarop staan zes hoofdvragen die een Kamerlid kan stellen bij het controleren van de begroting en de verantwoording, te weten:

1. Wat is het beeld van het beleidsterrein op hoofdlijnen?
2. Welke doelen zijn gepland/behaald?
3. Welke prestaties zijn gepland/geleverd?
4. Wat gaat het kosten/heeft het gekost?
5. Wat is het oordeel over de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid?
6. Welke conclusies en aanbevelingen heb ik (als rapporteur aan de commissie)?

Het aantal rapporteurs Begroten en Verantwoorden is deze zittingsperiode aanzienlijk toegenomen. Kamercommissies kunnen bij de behandeling van de begroting en het jaarverslag één of meer rapporteurs aanwijzen. In deze zittingsperiode gebeurde dat in iets minder dan de helft van de gevallen. In vrijwel alle gevallen waarbij gewerkt wordt met een rapporteur wijzen commissies meerdere rapporteurs aan en dan vooral voor het departementale jaarverslag. Opvallend hierbij is dat sommige fracties zelden tot nooit een rapporteur leveren, terwijl andere fracties dat vaak wel doen. Hopelijk verandert dit in de toekomst, zodat iedere fractie haar betrokkenheid toont. In alle commissies heeft het werk van de rapporteurs overigens geleid tot toezeggingen van de regering. Deze toezeggingen zijn vaak gericht op de verbetering van de informatiewaarde van begroting en jaarverslag.

In februari 2021 is een amendement ([Kamerstuk 35322, nr.9](#)) op het Reglement van Orde aangenomen dat erin voorziet dat in het jaarplan van de vaste Kamercommissies moet worden vastgelegd op welke wijze zij controle uitoefenen op de jaarverslagen en op welke wijze zij rapporteurs benoemen in het kader van de financiële controle van de regering.

Beter toegankelijke informatie door digitale begroting

Voor het meten en vergroten van de maatschappelijke impact van beleid is toegankelijke, hanteerbare en vergelijkbare informatie zeer behulpzaam. Het kabinet heeft rond Prinsjesdag 2020 een vernieuwde website [Rijksfinancien.nl](#) gelanceerd. De website is in een [technische briefing](#) aan Kamerleden gepresenteerd. [Rijksfinancien.nl](#) wordt gebruikt als informatieplatform waar zoveel mogelijk begrotingsinformatie en beleidsinformatie samen wordt gebracht. De website bevat als vanouds de stukken rond de begrotingscyclus, maar ook informatie uit open data, evaluaties, en beleidsinformatie.

De vernieuwde website ondersteunt het werk van Kamerleden en is daarmee een welkome aanvulling op de verantwoordingsstukken die nu naar de Kamer worden gestuurd. De website is echter nog niet compleet en het gebruiksgemak kan worden verbeterd. Dat geldt in het bijzonder voor de mogelijkheid om op verschillende abstractieniveaus zelf analyses uit te voeren en om de data makkelijk te downloaden. Daarnaast is de website nog relatief onbekend. Daar moet dus nog aan gewerkt worden. Overige initiatieven voor een verdere voortgang richting een digitale begroting zijn momenteel minder duidelijk. Wij sporen het volgende kabinet aan om voortgang op dit dossier te boeken, zodat actuele en accurate begrotings- en beleidsinformatie zo breed mogelijk beschikbaar is.

Beweging naar integratie indicatoren brede welvaart in begrotingscyclus

Het concept ‘maatschappelijke impact’ uit de doelstelling van de operatie Inzicht in Kwaliteit behoeft uiteraard nadere operationalisering om hanteerbaar te zijn in de beleidscyclus. Naar onze overtuiging kan het werk dat de afgelopen jaren rondom het begrip ‘brede welvaart’ is verricht, hierbij zeer behulpzaam zijn. In april 2016 presenteerde de Tijdelijke Commissie Breed Welvaartsbegrip van de Tweede Kamer haar eindrapport [‘Welvaart in Kaart’](#)²⁰. De commissie had onderzocht of er, naast een beoordeling op basis van het Bruto Binnenlands Product (BBP), breder naar welvaart zou moeten worden gekeken.

In haar eindrapport concludeerde de commissie dat er behoefte was aan een instrument om de grote hoeveelheid informatie over *brede welvaart* te presenteren. Daarbij moest niet alleen het BBP in ogenschouw worden genomen maar ook aspecten als onderwijs, gezondheid, milieu, de informele economie, ongelijkheid en innovatie. Een dergelijk instrument moest bovendien, naast inzicht bieden in de verschillende aspecten van brede welvaart ‘hier en nu’, oog hebben voor de gevolgen voor volgende generaties (welvaart ‘later’) en andere landen (welvaart ‘elders’). Deze conclusie leidde in 2017 tot de opdracht van de regering aan het CBS om de Monitor Brede Welvaart te ontwikkelen.

Op Verantwoordingsdag 2018 is de Monitor Brede Welvaart voor de eerste keer gepresenteerd.²¹ Geleidelijk aan is het idee ontstaan dat de Monitor Brede Welvaart niet alleen als verantwoordingsinstrument (door toetsing van effecten van beleid achteraf) zou moeten worden gebruikt, maar ook als sturingsinstrument tijdens het gehele begrotings- en beleidsproces. De Kamer heeft daarom de afgelopen periode verschillende activiteiten ondernomen om de mogelijkheid te onderzoeken de Monitor Brede Welvaart van het CBS te integreren in de beleids- en begrotingscyclus.

²⁰ Kamerstukken II, 2015/2016, 34298, nr. 3.

²¹ [Bijlage](#) bij Kamerstukken II, 2017/2018, 34298, nr. 23.

Op 8 februari 2021 heeft de Kamer een brief ontvangen van de planbureaus met een plan van aanpak om het Brede Welvaartsdenken te verankeren in de begrotingsystematiek²². Hiermee reageren ze op een verzoek daartoe van de Kamer van februari 2020. De planbureaus streven ernaar om indicatoren te identificeren die beïnvloedbaar zijn door beleid en die hen in staat stellen om beleidsmaatregelen vanuit de notie van brede welvaart te analyseren. Ze stellen voor indicatoren te ontwikkelen in de domeinen economie, sociaal-cultureel en leefomgeving; de mandaten van de respectievelijke planbureaus.

De planbureaus streven naar een dashboard met brede welvaartsindicatoren dat jaarlijks wordt gepubliceerd voorafgaand aan de Voorjaarsnota om daarmee de voorjaarsbesluitvorming te faciliteren. Het doel is ook dat de kernset van indicatoren in de toekomst een rol kan spelen bij het doorrekenen van nieuw beleid. De planbureaus voorzien een groeimodel. In 2021 zal een begin worden gemaakt met de ontwikkeling van de indicatoren, zodat een eerste rapportage verwacht kan worden voorafgaand aan de Voorjaarsnota 2022. We kijken daar met belangstelling naar uit.

Betere financiële informatie door ander verslaggevingsstelsel

Om de (maatschappelijke) impact van beleid adequaat te meten, kan het verslaggevingsstelsel een belangrijke faciliterende rol vervullen. Het verslaggevingsstelsel is immers bepalend voor de informatie die de Kamer kan gebruiken om haar budgetrecht uit te oefenen. Een baten-lastenstelsel biedt mogelijkheden om deze informatie te verbeteren. De commissie Financiën heeft zich daarom ten doel gesteld ontwikkelingen op dit gebied nauwgezet te volgen en de gevolgen voor de informatievoorziening aan de Kamer te onderzoeken. In dit kader lopen momenteel twee pilotprojecten met baten-lasteninformatie, te weten bij het ministerie van Defensie en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Het advies van de 16e Studiegroep Begrotingsruimte over de introductie van een rijksbreed baten-lastenstelsel was terughoudend. Tenzij zich een duidelijke politieke wens voor een wijziging van het verslaggevingsstelsel aandient bij de formatie van de nieuwe regering, is het waarschijnlijk dat zich hier incrementele en geen abrupte wijzigingen zullen voordoen. We roepen de nieuwe Kamer op dit traject met aandacht te volgen.

3.3 Terugkerende evenementen

Het werk van een Kamerlid is divers en vaak hectisch. Er wordt van allerlei kanten een claim gelegd op tijd en aandacht. Je wordt geacht volksvertegenwoordiger, controleur van de regering én medewetgever te zijn. Terwijl journalisten, kiezers en partijleden regelmatig bellen of mailen, klopt het algemeen belang zelden zelf op de deur. Door deze dynamiek verdwijnt de verantwoordingsdimensie van het Kamerwerk gemakkelijk naar de achtergrond. Daarom is het nuttig dat er met enige regelmatig evenementen zijn die verantwoording en reflectie juist expliciet op de voorgrond plaatsen. Zo kennen we in Nederland sinds 2000 Verantwoordingsdag. Het is de dag waarop het kabinet de verantwoordingsstukken aan de Tweede Kamer aanbiedt. Met de jaarverslagen leggen de ministers verantwoording af over het gevoerde beleid in het voorgaande kalenderjaar. Het is de taak van de Tweede Kamer om dit beleid te controleren en ministers al dan niet décharge te verlenen. Op dezelfde dag publiceert de Algemene Rekenkamer haar verslag van de controles op die jaarverslagen. Verantwoordingsdag is jaarlijks op de derde woensdag in mei en vormt daarmee de tegenhanger van Prinsjesdag; de dag waarop het kabinet haar plannen en rijksbegrotingen presenteert voor het komende jaar. Voor de Tweede Kamer is Verantwoordingsdag net zo belangrijk als Prinsjesdag. Immers, dan staat centraal wat de resultaten van het gevoerde beleid zijn en hoe het eventueel beter kan. De afgelopen jaren is de aandacht voor Verantwoordingsdag Kamerbreed toegenomen, vooral aangespoord door de vaste Kamercommissie Financiën die op en rondom die dag verschillende activiteiten organiseert om het belang van die dag te benadrukken. Hieronder lichten we enkele van deze activiteiten toe.

Verantwoordingsontbijt

De Kamer organiseert sinds 2016 jaarlijks het Verantwoordingsontbijt. Dit is een ontbijt op Verantwoordingsdag voor Kamerleden en het college van de Algemene Rekenkamer. De achtergrond was dat de plenaire aanbieding van de verantwoordingsstukken toen werd vervroegd naar de aanvang van de vergadering (10.15 uur). Tijdens het ontbijt is er een externe spreker over een onderwerp dat sterk verbonden is met verantwoording. Het doel is om Kamerleden te attenderen op de aanbieding van de verantwoordingsstukken en te wijzen op belangrijke aandachtspunten rondom begroten en verantwoorden. Het ontbijt is doorgaans goed bezocht door Kamerleden. Helaas kon het ontbijt in 2020 en 2021 door corona niet doorgaan.

²² Zie ook de betreffende [webpagina](http://www.cpb.nl) op www.cpb.nl.

V-100

Om haar werk goed te kunnen doen, vindt de Tweede Kamer het belangrijk om meer ervaringen uit de praktijk te horen. Ook wil ze meer publieke bekendheid genereren voor Verantwoordingsdag. Daarom is in 2017 het idee ontstaan om in het kader van Verantwoordingsdag een panel van 100 burgers te vormen, de zogenaamde 'V-100'. De deelnemers in dit panel kunnen vragen stellen over de jaarverslagen op het specifieke terrein waarmee zij in de praktijk ervaring hebben. De vragen worden aan het einde van de dag aangeboden aan de (onder)voorzitter van de Tweede Kamer en een lid van het College van de Algemene Rekenkamer. Tweede Kamerleden kunnen deze vragen daarna gebruiken in de debatten over de verschillende jaarverslagen, wat vervolgens ook daadwerkelijk gebeurde.

In 2017 en 2018 deden 100 mensen mee uit alle lagen van de bevolking. In 2019 is voor het eerst gekozen voor het uitnodigen van 100 burgers uit een specifieke doelgroep, in 2019 waren dat 100 mbo-studenten. Op 25 mei 2020 zou de V-100 wederom worden georganiseerd, dit keer met jonge wetenschappers. Helaas ging dit evenement vanwege het coronavirus niet door. Ook in 2021 zal dit het geval zijn. Dat is natuurlijk te betreuren, maar de hoop is dat dit evenement vanaf 2022 gewoon weer jaarlijks plaatsvindt.

Kennisevenement Beweren en Bewijzen

De V-100 zou in 2020 onderdeel uitmaken van het kennis-evenement 'Beweren en Bewijzen', dat voortvloeit uit de motie-Tielen c.s. ([Kamerstuk 29338, nr. 190](#)). Het evenement bestaat uit een week rondom Verantwoordingsdag waarin op verschillende momenten en manieren Kamerleden in contact komen met wetenschappers, met als doel de verbinding en wisselwerking tussen wetenschap en politiek te vergroten en wetenschappelijke kennis beter te benutten in het Kamerwerk. Het stimuleren van 'evidence based'-beleid en het kritisch toetsen van de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan wetsvoorstellen zijn hier voorbeelden van. Dit evenement is een voorbeeld van de synergie die kan ontstaan tussen afzonderlijke initiatieven in de Kamer. Binnen de commissie OCW was behoefte aan een betere benutting van de wetenschap en binnen Financiën aan meer aandacht voor de wetenschappelijke kennis over de effectiviteit van beleid. Helaas kon deze activiteit vanwege corona in 2020 niet plaatsvinden. Hopelijk kan deze in 2021 wel plaatsvinden.

Accountability hack

Behalve de begrotingsinformatie die hierboven al werd genoemd, is nog veel meer informatie en open data beschikbaar die ondersteunend kan zijn aan de controlerende taak van de Kamer. De uitdaging is echter vaak nog dat deze data moet worden bewerkt en geordend om als zodanig bruikbaar te zijn. De Accountability Hack daagt developers, data-analisten en designers uit om met overheidsdata resultaten en effecten van overheidsmaatregelen op innovatieve wijze in kaart te brengen. De inzichten die daarmee mogelijk ontstaan, kunnen vervolgens door Kamerleden worden benut. Na de eerste twee succesvolle edities in 2016 en 2017 organiseerde de Tweede Kamer in samenwerking met de Open State Foundation in 2019 de derde editie van de Accountability Hack. Deelnemers werden uitgenodigd om door gebruik van open data oplossingen te zoeken voor twee beleidsvraagstukken van de Kamer. Deze vragen zijn vertaald in twee challenges, namelijk: lumpsumbekostiging van het onderwijs en geneesmiddelenprijzen. Datawetenschappers, programmeurs en ambtenaren zijn bijeen gekomen om zich te buigen over deze challenges. Een vakjury heeft het beste idee van elke challenge beloond met € 20.000 ontwikkelbudget. We kijken ernaar uit dat ook de nieuwe Kamer concrete initiatieven ontplooit om het gebruik van open data te bevorderen.

4. Uitdagingen en lessen voor de toekomst

In dit hoofdstuk schetsen wij de uitdagingen en lessen die wij zien voor de toekomst.



4.1 Nieuwe Kamerleden snel wegwijs maken

De Tweede Kamer telt steeds meer Kamerleden die relatief kort in de Kamer zitten. Na de verkiezingen betreden weer veel nieuwe Kamerleden het politieke toneel. Zij zullen zich moeten bekwamen in de drie verschillende rollen van de Tweede Kamer, namelijk die van volksvertegenwoordiger, (mede)wetgever en die van controleur. De rol van volksvertegenwoordiger houdt in dat de Kamer uitdraagt wat de wensen zijn van de samenleving. De rol van (mede)wetgever betekent dat de Kamer nieuwe wetten kan goed- of afkeuren, maar ook zelf nieuwe wetten kan maken. De controlerende rol houdt in dat de Kamer controleert of het kabinet haar werk goed doet. Als dat niet het geval is, kan de Kamer ingrijpen.

In het *budgetrecht* komen twee rollen van de Tweede Kamer (controleur en medewetgever) samen. Een begroting heeft namelijk de vorm van een wet. Net als voor elke wet geldt ook voor een begrotingswet dat de Tweede Kamer wijzigingen kan aanbrengen in het wetsvoorstel van de regering (het recht van

amendement). Nadat de begroting is aangenomen, houdt de Kamer toezicht op de uitvoering ervan. Dat is een typisch voorbeeld van controle.

Voor een goede vervulling van de rol van controleur en (mede) wetgever moet een Kamerlid dus goed begrijpen hoe beleid en wet- en regelgeving tot stand komt, hoe de begrotingscyclus werkt, hoe het evaluatiestelsel in elkaar zit en welke (wettelijke) procedures, eisen en waarborgen bestaan. Het vergt tijd en ervaring om dit allemaal te doorgronden en goed te kunnen toepassen op de departementale begroting van de betreffende Kamercommissie. De hoge omloopsnelheid en de kortere zittingsduur van Kamerleden hebben dus hun weerslag op de kennis van begroten en verantwoorden en het vermogen de juiste vragen te kunnen stellen. Onervaren Kamerleden zijn daardoor minder goed opgewassen tegen een ervaren minister en zijn ministerie. Dit document, maar ook de introductiedossiers voor de nieuwe leden en een inwerkprogramma dat specifiek is gericht op begroten en verantwoorden en trainingen over het evaluatiestelsel zal het leerproces hopelijk versnellen. Daarnaast beschikken de commissies allemaal over een ambtelijke staf waarin deze expertise aanwezig is.

4.2 Aandacht blijven borgen met instrumenten en evenementen

De afgelopen jaren is in de Kamer geïnvesteerd in verschillende terugkerende evenementen en nieuwe instrumenten. Dit heeft zijn vruchten afgeworpen. Het onderwerp komt daarmee bij Kamerleden op het netvlies. Dit is voor een nieuwe Kamer ook weer nodig. Het is daarom belangrijk om deze evenementen te continueren en waar nodig te verbeteren. Dat geldt ook voor de nieuwe instrumenten, zoals de aandacht voor artikel 3.1 CW en de wetenschapstoets op nieuwe (wets)voorstellen. Daarbovenop moet het rapporteurschap voor begrotingen en jaarverslagen steviger verankerd worden in de Kamercommissies. Tijdens de zittingsperiode per vaste Kamercommissie zou ook een overzicht bijgehouden kunnen worden van de behandelde onderwerpen en afgehandelde of nog openstaande aandachtspunten en toezeggingen. Een dergelijk overzicht kan de thematische continuïteit van de rapporteurschappen verbeteren. Niet alleen tussen verschillende begrotingsjaren maar ook tussen zittingsperiodes.

Met een nieuwe Kamer is de hoop dat er leden opstaan die dit onderwerp in hun eigen commissies omarmen en het belang ervan goed weten over te brengen op hun collega's. Leden die echt geïnteresseerd zijn in wat er met publiek geld is gebeurd en of doelen worden bereikt. Niemand is er actief tegen, maar wie zet zich er echt voor in? Je hebt gedreven Kamerleden nodig die deze belangrijke onderwerpen bij de kop pakken en uitdragen naar hun collega's in de wetenschap dat deze werkzaamheden voor de buitenwereld nagenoeg onzichtbaar blijven. De verbreding van de discussie over rijksuitgaven in commissies zou kunnen worden bereikt door per commissie aanspreekpunten/ambassadeurs voor rijksuitgavenonderwerpen aan te wijzen, bijvoorbeeld twee leden per commissie die gezamenlijk een soort 'auditcommittee' vormen.

4.3 Haagse wetmatigheden maken leren moeilijk

'We pakken de problemen aan, we gaan er meer geld aan uitgeven.' Dit is een gebruikelijk politiek statement van bewindslieden. Als politici een onderwerp belangrijk vinden, zeggen ze al snel dat er meer geld voor nodig is. De vraag hoe effectief dat is, wordt veel minder vaak gesteld. Noch vooraf, op het moment dat extra geld ter beschikking wordt gesteld, noch achteraf, als het tijd is om de effectiviteit van beleid onder de loep te nemen, bijvoorbeeld op verantwoordingsdag.

We zien dat bewindspersonen daadkrachtig willen overkomen. Ook zien we Kamerleden die voor eigen politiek gewin de bewindspersonen daarop scherp trachten af te rekenen. Deze 'politieke wetten' kunnen een goede dialoog over (nieuw) beleid in de weg staan. De maatschappelijke problemen waarvoor de overheid aan de lat staat, zijn nagenoeg allemaal complex en pasklare oplossingen zijn er meestal niet. Besluitvorming over de aanpak van deze problemen vergt dus een zo stevig mogelijke feitelijke onderbouwing van het probleem, beleidsdoelstellingen, in te zetten instrumenten en verwachte resultaten. Kabinet en Kamer moeten vervolgens op basis van die informatie debatteren en besluiten. Hierbij moeten zij ook accepteren dat er op onderdelen onzekerheden zijn over de werking en uitkomsten. Monitoring en evaluatie van de uitwerking van het beleid is dan cruciaal. Tussentijds moeten kabinet en Kamer daarover spreken, leren van fouten en eventueel beleid en/of uitvoering bijstellen.

Het is taai om de politieke wetten te omzeilen en de focus meer op leren te krijgen, in plaats van op afrekenen. Er gaan nog te weinig goed onderbouwde voorstellen naar de Kamer. Voorstellen zijn vaak nog onvoldoende concreet, wat soms ook echt ingewikkeld is, en als Kamer vragen we daar nog onvoldoende op door. Ministers moeten ook eerlijk zijn over de feiten en die delen met de Kamer. Dan laat je zien dat je wilt leren. Vervolgens moet de Kamer niet meteen bij de interruptiemicrofoon staan om de minister verontwaardigd toe te spreken. We moeten samen durven leren en durven beleid bij te stellen. Dit betekent veelal dat je uithoudingsvermogen moet hebben en verder moet kijken dan de zittingsperiode van de Kamer. Dan ben je als politicus bezig om belastinggeld zo doeltreffend en doelmatig mogelijk te besteden.

4.4 Gedetailleerd regeerakkoord staat lerende overheid in de weg

Een regeerakkoord met gedetailleerde afspraken over in te zetten beleidsinstrumenten kan in de praktijk een keurslijf zijn waarin zowel de Kamer als de bewindspersonen gevangen zitten. Dit kan een lerende overheid in de weg zitten. Een regeerakkoord is immers een 'momentopname', opgesteld naar aanleiding van de op dat moment geldende omstandigheden. Regeerakkoorden moeten daarom enerzijds afspraken bevatten over principiële onderwerpen, prioriteiten en doelen. Anderzijds moeten ze zo veel mogelijk ruimte laten voor de uitwerking van het beleid, zoals de in te zetten beleidsinstrumenten, en voortschrijdend inzicht. Zo kan ook pas goed invulling worden gegeven aan artikel 3.1 CW en kan daarover een open debat op inhoudelijke gronden plaatsvinden. Dat geldt ook voor eventueel nieuwe inzichten voortkomend uit de SEA.

4.5 Bondgenoten: Algemene Rekenkamer en minister van Financiën

De Operatie Comptabel Bestel halverwege de jaren '80 was gericht op het vergroten van de beheersbaarheid en rechtmatigheid van de overheidsuitgaven. Dat was hard nodig gezien de forse achterstand in de goedkeuring van de departementale jaarrekeningen. In deze operatie trokken de Tweede Kamer, Algemene Rekenkamer en de minister van Financiën met succes samen op, ieder vanuit de eigen rol, onder meer resulterend in een aanzienlijke verbetering van de beheersbaarheid van de begroting en versnelling en verbetering van de verantwoording. Ook de begrotingspresentatie werd gewijzigd, wat leidde tot meer inzichtelijke en vergelijkbare departementale begrotingen. De verworvenheden van de Operatie Comptabel Bestel maakten het mogelijk meer aandacht te schenken aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het overheidsbeleid. Ook in de operatie Inzicht in Kwaliteit trekken wij op met de Algemene Rekenkamer en de minister van Financiën. Wij zijn elkaars bondgenoot in het realiseren van meer inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Dat die samenwerking belangrijk is en ook bijzonder, blijkt ook uit deze bijdrage in dit document. Wij willen hiermee laten zien dat voor een onderwerp als dit politieke kleur niet relevant is. Het gewenste inzicht is voor iedere partij van belang. Daarna komt pas het debat.

Nawoord

De Engelse dichter Lord Byron schreef: *the best prophet of the future is the past*. Door stil te staan bij het verleden, leren we hoe het in de toekomst beter moet. Toch is dat nog niet voldoende de praktijk van alledag in politiek en bestuurlijk Den Haag. Want beleid maken dat kunnen we. Maar hebben we ook voldoende inzicht in de resultaten? Benutten we die inzichten vervolgens voldoende? En dan niet alleen achteraf terugkijkend, maar ook gedurende de uitvoering, zodat we gelijk kunnen bijsturen waar nodig?

‘Met de operatie Inzicht in Kwaliteit wilden we samen leren, continu verbeteren en strategisch evalueren. Het ging daarbij niet alleen om die lessen uit het verleden: we wilden beleid bij de start beter onderbouwen.’

Het zijn zeer relevante vragen, die nog te vaak verloren gaan. Het is daarom belangrijk dat we ons deze vragen meer structureel gaan stellen. In dit stuk heeft u kunnen lezen hoe zowel de Kamercommissie Financiën als het ministerie van Financiën in nauwe samenwerking met de andere ministeries daar de afgelopen jaren hard aan hebben gewerkt. Ik vind het bijzonder dat we dat – elk vanuit onze eigen rol – samen hebben kunnen doen.

Met de operatie Inzicht in Kwaliteit wilden we samen leren, continu verbeteren en strategisch evalueren. Het ging daarbij niet alleen om die lessen uit het verleden: we wilden beleid bij de start beter onderbouwen en we wilden al tijdens het beleidsproces evalueren én het beleid zo nodig aanpassen. Dat waren onze doelen en we hebben mooie resultaten behaald. Zo zijn er op de departementen meerdere initiatieven en experimenten gestart, waarbij evaluatie en monitoring een belangrijke rol speelden. Een goed voorbeeld is de monitor van het klimaatbeleid, waarmee we de voortgang bij de uitvoering van het klimaatakkoord voor de verschillende sectoren kunnen volgen en aan de bel kunnen trekken als we niet op koers liggen.

Maar er gebeurde veel meer. Met de Strategische Evaluatie Agenda hebben we het evaluatiestelsel versterkt. En met een congres, workshops en een toolbox leerden we beleidsmedewerkers het belang van inzicht in kwaliteit en hielpen we hen vaardigheden op te bouwen. Zo wilden we ook bijdragen aan een mentaliteitsverandering die nodig is voor deze manier van werken.

Tegelijkertijd heeft u ook kunnen lezen dat er op al die terreinen waar de afgelopen jaren aan verbetering is gewerkt, nog lessen en uitdagingen liggen. Ook de rapporteurs benoemen in hun deel wat beter kan in de toekomst, bijvoorbeeld op het terrein van die Strategische Evaluatie Agenda waar nog grote verschillen in gebruik te zien zijn tussen de verschillende departementen.

‘Zo zorgen we gezamenlijk dat belastinggeld zo goed mogelijk besteed wordt – aan beleid dat daadwerkelijk een positief verschil maakt in de levens van de Nederlanders.’

Met dit stuk sluiten we de Operatie zodoende af, maar moet de boodschap van de Operatie blijven weerklinken. Ik roep daarom bestuurders, de Kamer en beleidsmedewerkers op om de geleerde lessen verder te brengen, om gebruik te maken van de ontwikkelde tools en systemen, om kortom evaluatie centraal te zetten in het beleidsproces.

Zo zorgen we gezamenlijk dat belastinggeld zo goed mogelijk besteed wordt – aan beleid dat daadwerkelijk een positief verschil maakt in de levens van de Nederlanders. Graag dank ik alle betrokkenen bij de operatie Inzicht in Kwaliteit voor hun inzet en in het bijzonder de rapporteurs van de Kamercommissie Financiën die ons gedurende het proces voortdurend scherp hebben gehouden en met grote energie bredere aandacht voor dit belangrijke onderwerp hebben gevraagd.

Wopke Hoekstra
minister van Financiën

Dit stuk is een uitgave van:

Rijksoverheid

Postbus 00000 | 2500 AA Den Haag

T 0800 646 39 51 (ma t/m vrij 9.00 – 21.00 uur)

April 2021

