

31 865 Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 184 Brief van de minister van Financiën

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 maart 2021

Als onderdeel van het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' (Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) is het kabinet de operatie 'Inzicht in Kwaliteit' gestart. Het doel van deze operatie is om beter inzicht te krijgen in de resultaten van beleid en deze inzichten meer te benutten om de maatschappelijke toegevoegde waarde van beleid te vergroten. In de voortgangsrapportages is dit doel uitgewerkt in drie veranderopgaven: *strategisch evalueren* om meer dan nu inzicht te krijgen gedurende de héle beleidscyclus, *continu verbeteren* om inzicht ten volle te benutten voor bijsturing of verbetering, en *samen leren* om meer dan nu inzicht te krijgen en benutten in samenwerking.

Reflecties op verloop van de operatie Inzicht in Kwaliteit

Door de inspanningen van alle departementen is met de operatie Inzicht in Kwaliteit een stimulans gegeven aan de veranderopgaven. Ook aandacht vanuit de politiek en een centrale programma organisatie voor het aanjagen van verandering hebben hieraan bijgedragen. Gezamenlijk heeft dit geleid tot diverse resultaten. De 19 departementale initiatieven dragen bij aan nieuwe inzichten in de effectiviteit van beleid en het stimuleren van gedragsverandering in lijn met de veranderopgaven. Door middel van strategische evaluatieagenda's wordt beter nagedacht over een logische agendering van evaluatieonderzoek. Daarnaast werken departementen aan betere beleidsvoorbereiding en onderbouwing van beleidsplannen. Om departementen te ondersteunen zijn een toolbox beleidsevaluatie en opleidingen ontwikkeld. Ten slotte zijn acties in gang gezet om de evaluatiefunctie bij departementen te versterken.

Met deze resultaten zijn stappen in de goede richting gezet, maar een duurzame verandering in de manier van werken kost tijd en is geen eenvoudige opgave. Een dergelijke verandering vereist begrip, voorbeeldgedrag, expertise en structuren die de verandering ondersteunen. De in gang gezette verandering is ook niet voor iedereen direct zichtbaar, omdat deze plaatsvindt in de machinekamer van de Rijksoverheid. Bovendien hebben de coronacrisis en bijbehorende maatregelen veel tijd en capaciteit gevraagd van departementen, waardoor het afgelopen jaar minder aandacht kon worden besteed aan de veranderopgaven. Deze brief met bijlagen vormt de finale voortgangsrapportage van deze kabinetsperiode. Het blijft echter ook in de volgende kabinetsperiode van belang om de ingezette verandering te stimuleren en te ondersteunen. In de vervolgfase is verdere implementatie hiervan nodig, met focus op de nieuwe manier van werken. De voortgang moet

goed in de gaten worden gehouden, zodat kan worden bijgestuurd waar nodig. Dit vereist aandacht van alle betrokken partijen, inclusief uw Kamer.

Deze voortgangsrapportage bevat drie hoofdstukken: [1] de departementale initiatieven, [2] versterking van het evaluatiestelsel en [3] ondersteuning van departementen bij kennisdeling, vaardighedenopbouw en gedragsverandering. In deze hoofdstukken staan we steeds stil bij: (i) wat er tot nu toe is afgerond, (ii) wat in deze kabinetsperiode nog wordt afgerond en (iii) suggesties voor een volgend kabinet. Daarnaast is een aantal bijlagen bij deze brief gevoegd over (1) de departementale initiatieven, (2) de Strategische Evaluatie Agenda (SEA), (3) herziening van het Integraal Afwegingskade (IAK), en (4) spelregels interdepartementaal beleidsonderzoek (ibo).

1. De departementale initiatieven

Alle departementen werken aan de veranderopgaven van de operatie Inzicht in Kwaliteit, onder andere door departementale initiatieven. In totaal zijn acht initiatieven afgerond en zijn er nog elf actief. De initiatieven dragen bij aan de veranderopgaven door beleidsinhoudelijke resultaten, lessen voor het stelsel en voor het opschalen van best practices (bijlage 1)¹. Hieronder twee voorbeelden van inhoudelijke resultaten:

- Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft tools ontwikkeld in het kader van het initiatief *Early Warning Early Action* die worden ingezet als startpunt van conflictanalyses. De tools tonen op een laagdrempelige manier relevante informatie om snel tot een goed beeld te komen van de situatie ter plaatse. Dit levert daarmee belangrijke tijdswinst op.
- In het kader van de *pilot Lerend Evalueren* (VWS) is de wanbetalersregeling in de Zorgverzekeringswet onderzocht. Hieruit blijkt dat de opslag bij de wanbetalersregeling een dreigende werking heeft bij een deel van de populatie, maar problemen bij een ander deel verergert. Dit zijn veelal langdurige wanbetalers met een structureel kwetsbare financiële situatie, een complexe schuldenproblematiek en multi-problematiek. Aanpassingen in de opslag voor wanbetalers zullen dan ook worden vormgegeven binnen de bredere schuldenproblematiek.

De initiatieven leveren ook lessen op voor het bredere stelsel, bijvoorbeeld:

- De *beleidsdoorlichting Hoger Onderwijs* (OCW) leidde tot concrete aanbevelingen voor de strategische beleidsagenda, zoals het vaststellen van eenduidige en meetbare doelstellingen bij het formuleren van beleid. Door deze beleidsdoorlichting op het juiste moment te plannen en de juiste vragen te stellen werden nieuwe inzichten opgedaan voor toekomstig beleid. De lessen uit deze beleidsdoorlichting zijn verwerkt in de ontwikkeling van de Strategische evaluatie agenda (SEA), zoals beschreven in hoofdstuk 2.
- Een van de lessen uit het initiatief *'Koers en Kansen'* (JenV) is dat er na experimenten goed ex-ante onderzoek nodig is om structurele besluiten te nemen. Om die reden worden verschillende Maatschappelijke Kosten en Baten Analyses (MKBA) uitgevoerd binnen dit initiatief. Waar voorheen de MKBA vooral werd ingezet voor infrastructurele projecten, is het met de

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

nieuwe MKBA-werkwijzers steeds beter mogelijk de MKBA ook voor andere beleidsterreinen in te zetten².

- Binnen het initiatief evaluatiestructuur (nationaal) klimaatbeleid heeft EZK als coördinerend departement in samenwerking met BZK, LNV, IenW en RVO een eerste versie van de monitor klimaatbeleid ontwikkeld en aan de Kamer verstuurd³. Daarnaast is op basis van de departementale evaluaties met betrekking tot klimaatbeleid door de betrokken departementen een eerste aanzet voor een meerjarige interdepartementale evaluatieagenda gemaakt. Deze draagt bij aan de integrale doorlichting van het klimaatbeleid in 2024.

In het kader van de operatie worden geleerde lessen opgeschaald en resultaten geborgd, bijvoorbeeld:

- Als onderdeel van de afronding van het programma *Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt* (VIA) van SZW vinden seminars en leerkringen plaats. Ook worden communities of practice met relevante stakeholders opgestart. Voor de opschaling van de pilots 'studiekeuze vmbo' en 'overgang mbo – arbeidsmarkt' wordt door SZW, OCW en de MBO-raad een kennispunt opgericht. Verder wordt bezien of de binnen VIA opgedane lessen betrokken kunnen worden bij de uitwerking van de crisisdienstverlening 'van werk(loosheid) naar werk'.
- Binnen het initiatief *Doorlichting Fiscale Evaluaties* (FIN) is op basis van de opgedane inzichten een handleiding opgesteld voor het uitvoeren van fiscale evaluaties. Andere departementen kunnen hier gebruik van maken. Deze inzichten zijn inmiddels ook gepresenteerd bij het ministerie van EZK.

1. De departementale initiatieven

Af te ronden voor zomer 2021

- Aanpak voor borging en/of opschaling van geleerde lessen voor elk van de initiatieven.

Suggestie voor een volgend kabinet

- Maak ruimte voor proeftuinen en experimenten om de effectiviteit van nieuw beleid te testen en om te blijven leren op het gebied van evalueren.

2. Versterking van het evaluatiestelsel

In de eerste voortgangrapportage is een beeld geschetst van het evaluatiestelsel⁴. Het Nederlandse evaluatiestelsel staat internationaal goed aangeschreven en er worden veel evaluaties uitgevoerd. Toch is het definiëren en meten of vaststellen van resultaten bij overheidstaken vaak razend ingewikkeld. Zo zijn effecten door andere invloeden vaak moeilijk te relateren aan beleid. Daarnaast wordt in de praktijk soms een spanning tussen leren en verantwoorden ervaren. De operatie heeft zich binnen het evaluatiestelsel vooral gericht op de departementale

² Naast de algemene MKBA-leidraad bestaan er verschillende departementale MKBA werkwijzers. Deze zijn op rijksbegroting.nl te vinden.

³ Kamerstuk 32 813, nr. 609

⁴ Voortgangrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit, bijlage 2 – Analyse evaluatiestelsel onderdeel van eerste, Kamerstuk 31 865, nr. 126

strategische evaluatieagenda's (SEA), betere onderbouwing van beleidsvoorstellen en verbetering binnen bestaande kaders.

a. Verbeteren strategische evaluatie agenda van departementen

De SEA biedt een overzicht van de belangrijke beleidsthema's van een departement, korte toelichting van de inzichtbehoefte per thema en een daarbij passende agendering van evaluatieonderzoek. Met de SEA wordt beoogd tot betere en meer bruikbare inzichten in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid te komen, en deze inzichten meer te benutten gedurende de gehele beleidscyclus. De SEA is niet alleen een document maar vooral ook een manier van werken die bijdraagt aan het realiseren van de veranderopgaven. Met de SEA komt meer nadruk op het aan de voorkant bepalen van de inzichtbehoefte van beleidsmakers en de Tweede Kamer dan in de huidige situatie. Ook beschrijft de SEA hoe wordt gerapporteerd over het inzicht in (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van de belangrijke beleidsthema's. Wat betreft de vorm zal er met de SEA meer flexibiliteit komen dan met de huidige beleidsdoorlichting. Bijlage 2 bevat een nadere toelichting op de SEA kaders⁵.

Afgerond. Ondanks de complexiteit van het opstellen van een SEA in tijden van de coronacrisis, is de eerste verbeterslag naar de SEA afgerond. De meeste departementen hebben voor de begroting van 2021 een SEA opgesteld. Deze eerste SEA verschilt per departement, onder andere door uiteenlopende startpunten en behoeften, experimenteerruimte, capaciteitsbeperkingen en de coronasituatie. De lessen van de verbeterslag naar de SEA zijn in kaart gebracht. Een duidelijk en tijdig proces tussen de directies FEZ en de beleidsdirecties is essentieel gebleken om te komen tot een goede SEA. Dit vraagt een significante tijdsinvestering, betrokkenheid en ruimte om te leren. Daarnaast bestaat er behoefte bij betrokkenen om het SEA-kader verder te concretiseren en formaliseren, met ruimte voor maatwerk per departement en beleidsthema. Het uitgewerkte kader (bijlage 2) vormt de basis voor de doorontwikkeling van de manier van werken en aanpassingen in de regelgeving.

Vooruitblik komende 6 maanden. Bij de SEA voor 2022 ligt de nadruk op het verbinden van de strategische agendering met de inzichtbehoefte en verwachte besluitvormingsmomenten. De operatie zal departementen ondersteunen in het opstellen van de SEA. Daarnaast worden kaders voor de SEA opgenomen in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) en de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV). Dit biedt handvatten en consistentie, en is van belang vanwege de wettelijke eisen om periodiek de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te onderzoeken. De begrotingsjaren 2022 en 2023 zullen hierbij gelden als overgangperiode.

Suggesties volgend kabinet. Juist in de komende jaren blijft aandacht nodig om de implementatie van de SEA in de manier van werken te integreren en strategische keuzes te maken op basis van de inzichtbehoefte. Aandacht en

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

(interdepartementaal) overleg over de uitvoering en naleving van de SEA-kaders is nodig, met ruimte om te blijven leren.

b. Verbeteren onderbouwing en evalueerbaarheid bij beleidsvoorbereiding

Meer inzicht in de toegevoegde waarde van beleid begint aan de voorkant bij de vorming en aanpassing van beleid. Door vooraf duidelijke doelen te stellen en verwachte kosten en effecten te onderbouwen, kunnen geïnformeerde beleidskeuzes worden gemaakt en kan de Kamer daarover een goed geïnformeerd debat voeren.

Afgerond. Door de toepassing van CW 3.1 is er de afgelopen jaren aandacht besteed aan de onderbouwing van beleidsvoorstellen. Om de vereiste CW 3.1 toelichtingen beter vindbaar te maken voor de Kamer is in de derde voortgangsrapportage een pilot met een aparte CW 3.1 bijlage aangekondigd. Met alle vakdepartementen zijn afspraken gemaakt over de invulling van deze pilot. Tussen 1 juni en eind 2020 zijn er reeds 51⁶ voorstellen voorzien van een bijlage aan uw Kamer verstuurd. De pilot met de bijlage 'Onderbouwing en Evaluatie (CW 3.1)' liep initieel tot het einde van 2020. Om departementen en Kamercommissies voldoende ervaring op te laten doen met de pilot-bijlagen is de looptijd van de pilot verlengd tot de start van het verkiezingsreces op 12 februari 2021. Inmiddels is ook gestart met de externe evaluatie van de pilot. Het kabinet waardeert dat de afgelopen periode ook binnen uw Kamer initiatieven zijn genomen om aandacht te vragen voor de onderbouwing van beleid.

Vakministers zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de in CW 3.1 vereiste toelichting van beleids- en wetsvoorstellen. Hierbij kan in de voorbereiding gebruik worden gemaakt van het 'integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving' (IAK). Dit is de centrale tool met alle eisen en hulpmiddelen voor een goede voorbereiding van beleid en wetgeving. Een belangrijk hulpmiddel voor ex-ante evaluatie dat is opgenomen in het IAK is de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). De leidraad hiervoor is naar aanleiding van de motie van het lid Sneller c.s. (Kamerstuk 35 300, nr. 54) recentelijk geanalyseerd vanuit het perspectief van brede welvaart⁷.

Het IAK vormt dan ook een belangrijk onderdeel van het stelsel om te zorgen voor een goede beleidsvoorbereiding. Het IAK bestaat sinds 2011 en is in de loop van de jaren complexer geworden en wordt nog niet altijd voldoende gebruikt. Daarom is het van belang het IAK te versimpelen en het gebruik te bevorderen. Vanuit het kabinet is dan ook nagedacht over de herziening van het IAK, waarover de OESO ook advies heeft uitgebracht⁸. Het plan voor herziening van het IAK bestaat uit vier actielijnen; het IAK vereenvoudigen, gebruiksvriendelijker maken, de bekendheid vergroten en het stimuleren van een betere toepassing ervan. Hiermee is dus aandacht voor zowel aanpassingen aan het instrument als de manier van werken.

⁶ Verdeling over departementen als volgt; BZ: 0, BHOS: 1 BZK: 5, DEF: 5, EZK: 3, FIN: 10, IenW: 4, JenV: 3, LNV: 8, OCW: 3, SZW: 7, VWS: 2

⁷ Kamerstuk 35 570 IX, nr. 33

⁸ OECD Reviews of Regulatory Platforms, Netherlands Ex Ante Regulatory Impact Assessment, 2020

In bijlage 3 is het plan voor herziening van het IAK verder uitgewerkt, waarbij de aanbevelingen van de OESO zijn meegenomen⁹.

Vooruitblik komende 6 maanden. In het Financieel Jaarverslag Rijk (FJR) zal worden gerapporteerd over de procedurele naleving van CW 3.1 in 2020 (inclusief de pilot). Departementen staan verder in hun eigen jaarverslagen stil bij de toepassing en naleving van CW 3.1 in 2020. Zij gaan daarbij expliciet in op de naleving voor en na de pilot en bij corona-gerelateerde maatregelen. De Coronacrisis heeft de naleving van CW 3.1 bemoeilijkt, omdat in korte tijd met veel onzekerheid en imperfecte informatie crisismaatregelen genomen moesten worden. De Algemene Rekenkamer doet ook onderzoek naar de naleving van CW 3.1 in de pilot (publicatie verwacht in april 2021). Daarnaast wordt middels een externe evaluatie door de Universiteit Leiden onderzocht wat de rol van de pilot-bijlage is bij het (mogelijke) gebruik van CW 3.1 toelichtingen door Kamerleden. Het streven is om de verschillende inzichten over de pilot beschikbaar te hebben voor het Verantwoordingsdebat 2021, zodat deze input kunnen zijn voor het debat over het vervolg en eventuele nadere regelgeving.

De herziening van het IAK is een ontwikkeltraject dat vanuit een interdepartementaal team verder zal worden vormgegeven.

Suggesties volgend kabinet. Om de onderbouwing en evalueerbaarheid van beleidskeuzes verder te verbeteren blijft aandacht nodig voor de naleving van

CW 3.1. en het gebruik van ex-ante evaluaties. Het is aan een volgend kabinet om de verbetering van het IAK nader vorm te geven op basis van het plan van aanpak en de inzet van ex-ante evaluaties daarbij verder te stimuleren.

c. *Periodiek beleidsalternatieven in kaart brengen voor grote vraagstukken*
Afgerond. Uit de eerder uitgevoerde analyse van de toegevoegde waarde van interdepartementale beleidsonderzoeken (ibo's) en brede maatschappelijke heroverwegingen (bmh's) komt naar voren dat beide instrumenten nuttig zijn om onafhankelijk van de politiek beleidsopties te genereren¹⁰. Het is daarom vooral zaak om deze onderzoeken periodiek te blijven doen. De afgelopen jaren zijn doorlopend ibo's uitgevoerd. Ibo's hebben toegevoegde waarde omdat ze op neutrale wijze uitvoerbare beleidsopties in beeld brengen, door middel van interdepartementaal onderzoek volgens de ibo-spelregels (bijlage 4)¹¹. In 2020 zijn daarnaast bmh's uitgevoerd in aanloop naar de verkiezingen. Deze bmh's hebben op een reeks beleidsterreinen beleidsopties gegenereerd, die kunnen worden gebruikt in verkiezingsprogramma's en de formatie. Heroverwegingen zijn met name zinvol, wanneer ze flexibel kunnen worden ingezet op basis van de actuele behoefte. Zo kunnen ze worden ingezet als de financieel-economische context

⁹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

¹⁰ Voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit, bijlage 2 – Analyse evaluatiestelsel onderdeel van eerste, Kamerstuk 31 865, nr. 126

¹¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

vraagt om ombuigingsopties (zoals in 2010), maar kunnen ze daarnaast ook intensiveringsopties opleveren (zoals in 2020).

Suggesties volgend kabinet. Heroverwegingen blijven doen, en regulier ibo's uitvoeren op basis van de daarbij geldende ibo-spelregels.

d. Gestructureerd werken aan verbetering werkwijze binnen bestaande kaders
In de tweede voortgangsrapportage zijn pilots aangekondigd met een nieuwe vorm van evalueren, geïnspireerd op de *Public Value Reviews* in het Verenigd Koninkrijk: de Publieke Waardescan (PWS)¹². De PWS richt zich op het verbeterpotentieel binnen bestaande beleidsmatige en budgettaire kaders. De PWS is dan ook meer dan een evaluatie-instrument en beoogt de werkwijze van continu verbeteren te stimuleren binnen een specifiek beleidsveld. In de analyse staat de manier van werken centraal. Hierbij valt te denken aan in hoeverre er een logische beleidstheorie is, relevante stakeholders zijn aangehaakt en een goede monitoring- en evaluatiecyclus is ingericht. De PWS richt zich dus op de vraag of de overheid er alles aan doet om de kans op doeltreffend en doelmatig beleid zo groot mogelijk te maken. Hiermee vervangt de PWS dan ook niet generiek de verplichting tot het periodiek rapporteren over het inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid¹³. De PWS is een instrument dat op basis van de inzichtbehoefte kan worden ingezet op een SEA.

Afgerond. In 2020 zijn de eerste twee PWS-pilots (Circulaire Economie door IenW en Verklaring Omtrent Gedrag door JenV) afgerond. Met een tussentijdse zelfevaluatie zijn lessen getrokken uit de toepassing van de PWS. De conclusie hiervan is dat de PWS een nuttig instrument is om te leren, en beleid en uitvoering aan te scherpen. Door de focus op werkwijze biedt de PWS een relevante aanvulling op het bestaande evaluatie-instrumentarium. De werkwijze van de PWS werd in het algemeen als efficiënt ervaren, maar kan op punten verder aangescherpt worden. In beide pilots is een goede samenwerking en inhoudelijke discussie tussen het beleidsdepartement en Financiën tot stand gebracht, die bijdraagt aan het realiseren van de veranderopgaven.

Vooruitblik komende 6 maanden. Het streven is om nog twee pilots uit te voeren om de PWS-methodiek door te ontwikkelen en aan te scherpen. We ontwikkelen een leidraad voor de PWS, zodat de PWS onderdeel kan uitmaken van de Toolbox en kan worden ingezet als onderdeel van de SEA's.

¹² De vier lenzen van de PWS aanpak zijn: (1) waardecreatie; (2) uitvoeringscapaciteit, (3) draagvlak en legitimiteit en (4) toekomstbestendigheid.

¹³ Bij wijze van pilot is voor het beleidsterrein Circulaire Economie de PWS uitgevoerd in plaats van een reguliere doorlichting aangezien dit gegeven de recente start van het Rijksbrede programma CE naar verwachting meer relevante inzichten zou opleveren. Zie Kamerstuk 32 861, nr. 54

Suggesties volgend kabinet. De PWS op meer onderwerpen toepassen. Bepalen op welke thema's, passend bij de inzichtbehoefte, de PWS kan worden ingezet op de departementale SEA's.

2. Versterking van het evaluatiestelsel

Af te ronden voor zomer 2021

- Ondersteunen in het proces van opstellen van de verbeterde SEA en verankeren van de aanpassingen in de RPE en de RBV.
- Evalueren van de pilot CW 3.1 en voorstel voor vervolg en eventuele nadere regelgeving daarvoor.
- Doorontwikkelen PWS-methodiek aan de hand van twee pilots en opstellen van een leidraad.

Suggesties voor een volgend kabinet

- Aandacht en (interdepartementaal) overleg over de implementatie van de SEA en naleving van relevante kaders.
- Aandacht behouden voor de naleving van CW 3.1.
- Verbetering van het IAK nader vormgeven op basis van het plan van aanpak en de inzet van ex-ante evaluaties daarbij verder te stimuleren.
- Heroverwegingen blijven doen, en regulier ibo's uitvoeren op basis van de daarbij geldende ibo-spelregels
- Bepalen op welke onderwerpen de PWS, passend bij de inzichtbehoefte, kan worden ingezet op de departementale SEA's.

3. Ondersteuning departementen met kennisdeling, vaardighedenopbouw en gedragsverandering

Naast het versterken van het evaluatiestelsel, vereist het realiseren van de veranderopgaven van de operatie Inzicht in Kwaliteit voldoende capaciteit en vaardigheden. Ook is begrip en overtuiging bij beleidsdirecties essentieel. Het afgelopen half jaar hebben we op verschillende manieren aandacht besteed aan deze bredere verandering die nodig is om de veranderopgaven te realiseren.

a. Toolbox beleidsevaluatie en opleidingsprogramma

Afgerond. De eerste versie van de toolbox beleidsevaluatie is afgerond en is in januari 2021 gelanceerd¹⁴. De toolbox beleidsevaluatie is tot stand gekomen in samenwerking met evaluatie-experts van de planbureaus, ministeries, de Algemene Rekenkamer en wetenschappers. De toolbox biedt een handreiking bij het uitvoeren van een (beleids)evaluatie. Het helpt de evaluator en beleidsmaker bij het stellen van de juiste vragen en het vinden van bijpassende methoden voor onderzoek en dataverzameling. De toolbox wordt door Financiën, in samenwerking met relevante stakeholders, de komende jaren doorontwikkeld en aangevuld met nieuwe voorbeeldevaluaties en onderzoeksmethoden. Daarnaast biedt het opleidingsprogramma 'monitoren, evalueren en leren' rijksambtenaren de mogelijkheid hun expertise over evalueren te vergroten. Het programma bestaat

¹⁴ Beschikbaar via www.toolboxbeleidsevaluaties.nl

uit verschillende modules en is zowel digitaal als fysiek toegankelijk. Inmiddels hebben meer dan 100 rijksambtenaren aan de eerste digitale edities van diverse modules deelgenomen, waaronder 'monitoren en evalueren in vogelvlucht' en 'de strategische evaluatie agenda'. Verder is ook een introductietraining gemaakt die ambtenaren op een toegankelijke manier kennis laat maken met beleidsevaluaties.

Vooruitblik komende 6 maanden. De opleidingen en trainingen worden opgeschaald en op maat aangepast voor diverse groepen medewerkers.

b. Evaluatiefunctie en gedragsverandering

Net als het ontwikkelen van vaardigheden en stimuleren van begrip en overtuiging is een goed functionerende evaluatiefunctie binnen departementen essentieel voor gedragsverandering. De beoogde gedragsverandering is gevat in de veranderopgaven van Inzicht in Kwaliteit¹⁵. De evaluatiefunctie is het geheel aan capaciteit, processen, structuren, en hulpmiddelen dat is ingericht voor de planning en uitvoering van evaluaties. Departementen geven op verschillende manieren vorm aan de aansturing en uitvoering van evaluaties. De directies Financieel-Economische Zaken (FEZ) spelen hierin een belangrijke rol.

Afgerond. De afgelopen periode zijn mogelijkheden tot versterking van de departementale evaluatiefunctie(s) verder bekeken. Vanwege de verschillen in de organisatiestructuur en beleidsinhoud van departementen liggen uniforme richtlijnen voor de inrichting van de evaluatiefunctie niet voor de hand. Wel identificeren we op basis van gesprekken met departementen en het eerder uitgevoerde internationale onderzoek¹⁶ vier belangrijke bouwstenen voor een goed functionerende evaluatiefunctie. Deze bouwstenen worden hieronder kort toegelicht met daarbij enkele voorbeelden.

Allereerst is van het van belang begrip en overtuiging voor de gedragsverandering te versterken. Een helder verhaal over de waarde van evalueren voor zowel verantwoording als leren, waarbij voortschrijdend inzicht als vanzelfsprekendheid wordt gezien is hiervoor het startpunt. Bij VWS en BZK draagt de bestuursraad bijvoorbeeld een helder verhaal uit over het belang van evalueren, leren van inzichten, en publieke waarde.

Naast een helder verhaal is het tonen van voorbeeldgedrag en stimuleren van motivatie belangrijk. Dit vraagt om consistente aandacht voor evalueren vanuit de top en binnen teams. Zo is er bij VWS en SZW periodiek aandacht in de bestuursraad voor het leren van evaluaties en het bespreken van dilemma's.

Een derde bouwsteen is het ontwikkelen van kennis en vaardigheden. BZK heeft bijvoorbeeld opleidingen waarbij evaluatievaardigheden zijn geïntegreerd in een breder programma, zoals de opleiding Public Value. Bij Defensie wordt dit

¹⁵ Tweede voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit, Kamerstuk 31 865, nr. 156

¹⁶ Derde voortgangsrapportage, bijlage 2 - CSES onderzoek naar evaluatiesystemen en praktijken in het buitenland, Kamerstuk 31 865, nr. 168

momenteel ontwikkeld met de DG Academy (Def). Andere departementen hanteren *communities of practice/interest*, waarin leerervaringen worden uitgewisseld (BZ, OCW, IenW).

Ten slotte is het inrichten van ondersteunende systemen en processen van belang. Een sterke verbinding tussen beleids-, kennis- en FEZ-directies is essentieel bij het opstellen van SEA's, het leren van inzichten, en het afleggen van verantwoording. Hiervoor zijn duidelijke rollen en processen vereist. Voorbeelden zijn een beleidsevaluatiecommissie (EZK/LNV, Fin, IenW) of een Review Board (VWS), die zowel evaluatieonderzoeken aanscherpt en beoordeelt als helpt bij kennisdeling en het uitdragen van het belang van goede evaluaties. In plaats van een structuur kan ook worden gekozen om een helder proces in te richten waarbij periodiek het gesprek met beleidsdirecties wordt aangegaan vanuit een centraal team.

Vooruitblik komende 6 maanden. Diverse departementen zijn bezig met het versterken van de evaluatiefunctie. Dit vraagt een intensievere samenwerking tussen FEZ, beleids- en kennisdirecties en een cultuur waarin leren als vanzelfsprekendheid wordt gezien. Voor veel departementen vereist het beter benutten van inzichten en het strategisch agenderen van evaluaties ook andere rollen, capaciteit en vaardigheden. Omdat maatwerk hierbij belangrijk is gaan we vanuit de operatie met departementen in gesprek over de huidige status van de evaluatiefunctie en mogelijke vervolgstappen. Ten slotte zetten we in op het breder communiceren van de lessen van de operatie Inzicht in Kwaliteit binnen de Rijksoverheid en naar relevante stakeholders.

Suggesties volgend kabinet. Consistente aandacht vanuit de top is belangrijk om de ingezette gedragsverandering binnen departementen te bestendigen. Daarnaast is het (interdepartementaal) delen van kennis en expertise belangrijk. Het huidige

3. Ondersteuning departementen met kennisdeling, vaardighedenopbouw en gedragsverandering

Af te ronden voor zomer 2021

- Opleidingen en trainingen opschalen en op maat maken.
- Ondersteuning bij versterking departementale evaluatiefunctie.
- Communicatie van lessen uit de operatie naar breder publiek.

Suggesties voor een volgend kabinet

- Aandacht vanuit de top voor een sterke evaluatiefunctie.
- Versterken en verbreden van het opgebouwde interdepartementale netwerk.

netwerk van betrokkenen en deskundigen (beleid en financieel) kan hiervoor worden versterkt.

Tot slot

De ingezette veranderingen moeten bij elkaar komen binnen departementen in beleidsdirecties om de gewenste gedragsverandering te realiseren. Een voorbeeld hiervan is de in het regeerakkoord opgenomen Maatschappelijke Diensttijd (MDT). Hiervoor zijn middelen stapsgewijs vrijgegeven, op basis van de verdere concretisering van het beleidsvoorstel na eerste ervaringen in proeftuinen. VWS monitort de voortgang aan de hand van meetbare indicatoren en rapporteert hierover aan de Kamer. Het thema MDT is daarnaast opgenomen op de SEA van VWS, om bij te kunnen sturen en verantwoording af te leggen over bereikte resultaten. Hiermee worden inzichten benut om de kwaliteit van beleid te verbeteren en de maatschappelijke waarde te vergroten.

Om meer inzicht te krijgen in doeltreffend en doelmatig beleid en deze inzichten beter te benutten is samen leren essentieel. Daarom werk ik de lessen en ervaringen uit de operatie Inzicht in Kwaliteit nog nader uit, samen met nadere suggesties voor een volgend kabinet. De Rapporteurs Inzicht in Kwaliteit in de Tweede Kamer hebben aangegeven dit ook vanuit hun perspectief te doen. De combinatie hiervan kan dan in samenhang gezien worden en biedt een solide basis om de ingezette veranderingen in de toekomst te bestendigen.

De minister van Financiën,
W.B. Hoekstra