



Uitwerking Strategische Evaluatie Agenda

Bijlage 2 bij vierde voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit

1 Context

Elke minister is op basis van de Comptabiliteitswet 2016 verantwoordelijk voor het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Met de invoering van de beleidsbegroting en later Verantwoord Begroten (VB) kwam de focus hiervoor te liggen op verantwoorden achteraf, door middel van ex-post beleidsdoorlichtingen. Beleidsdoorlichtingen moeten eens in de 4-7 jaar per beleidsartikel plaatsvinden aan de hand van een vaste set van 15 vragen die zijn vastgelegd in de Regeling Periodiek Evalueren (RPE). Met de invoering van Verantwoord Begroten kreeg de beleidsdoorlichting een nog stevigere rol. Uit een eerdere analyse van het evaluatiestelsel¹, uitgevoerd in het kader van de operatie Inzicht in Kwaliteit, komt naar voren dat beleidsdoorlichtingen in de praktijk niet altijd leiden tot een goed beeld van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Verdiepend onderzoek van SEO laat zien dat in tweederde van de beleidsdoorlichtingen uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid en in eenderde (ook) over doelmatigheid. De conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid zijn wel van wisselende kwaliteit. Volgens SEO zou – ook wanneer rekening wordt gehouden met complexiteit van onderzoek naar veel beleidsterreinen - meer inzicht mogelijk moeten zijn.

Er zijn verschillende oorzaken te benoemen voor het feit dat het in de praktijk niet altijd lukt om inzicht te krijgen in doeltreffendheid en doelmatigheid. Een belangrijke reden is dat beleidsdoorlichtingen niet altijd zijn gebaseerd op (voldoende) goede onderliggende evaluaties van beleidsmaatregelen. Ook sluiten de scope van de beleidsartikelen in de begroting en vaste timing niet altijd logisch aan op de inzichtbehoefte en de beleidscyclus. Daarnaast ligt de focus vaak sterk op verantwoording en minder op het opdoen van inzicht om het beleid te verbeteren. Hierdoor leiden beleidsdoorlichtingen vaak niet tot aanknopingspunten voor het verbeteren van beleid. Ten slotte zijn doelstellingen van het beleid niet altijd scherp geformuleerd aan de voorkant, waardoor het achteraf beperkt mogelijk is om de doeltreffendheid van het beleid te bepalen.

Naar aanleiding van het bovenstaande is gestart met de ontwikkeling van een departementale Strategische Evaluatie Agenda (SEA). In hoofdstuk twee wordt de SEA en de hiermee beoogde verandering nader omschreven. In de derde voortgangsrapportage van de operatie Inzicht in Kwaliteit² zijn de initiële criteria voor de SEA weergegeven op basis waarvan departementen bij de begroting voor 2021 een eerste verbeterslag richting de SEA hebben gemaakt. De lessen uit deze verbeterslag zijn in hoofdstuk 3 weergegeven. Op basis van deze lessen en de eerder opgestelde criteria is een kader voor de SEA uitgewerkt in hoofdstuk 4. Ten slotte gaat hoofdstuk 5 in op de vervolgstappen voor het proces richting de volgende SEA en de borging van het SEA kader.

¹ Uitgewerkt in bijlage 2 bij de eerste voortgangsrapportage (kamerstukken II 2018/19 31865 nr 126) en het onderzoek 'Beleidsdoorlichtingen belicht' door Stichting Economisch Onderzoek (SEO) in bijlage 3

² Derde voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit, Kamerstuk 31 865, nr. 168, 3 april 2020

2 Beoogde verandering met de SEA

De SEA zal een overzicht bieden van de belangrijke beleidsthema's van een departement, toelichting op de inzichtbehoefte per thema en een daarbij passende agendering van evaluatieonderzoek. Met de SEA zullen niet direct alle eerder geconstateerde knelpunten met de huidige systematiek worden verholpen. Wel zal de SEA bijdragen aan het beter in kaart brengen van benodigde evaluaties om goed inzicht te krijgen, en het beter aansluiten van de timing bij de beleidscyclus. Hiermee worden stappen gezet die bijdragen aan de veranderopgaven van de operatie Inzicht in Kwaliteit.

Het doel van de SEA is om betere en meer bruikbare inzichten te krijgen in de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid, het meer benutten van deze inzichten en daarmee uiteindelijk een hogere maatschappelijke toegevoegde waarde van beleid. Dit betekent meer aandacht voor ex-ante en ex-durante evaluaties en het opdoen van relevante inzichten voor het verbeteren van beleid. Dit moet ook in de verantwoording naar de Kamer leiden tot beter en meer bruikbaar inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. De SEA draagt bij aan deze doelen door meer nadruk te leggen op het in kaart brengen van de huidige inzichtbehoefte en een daarbij passende agendering van evaluatieonderzoek op het niveau van logische beleidsthema's.

De basis voor de agendering wordt gevormd door een analyse van de stand van het huidige inzicht, de inzichtbehoefte van beleidsmakers en de Tweede Kamer, belangrijke besluitvormingsmomenten (bijvoorbeeld formatie, begrotingsproces, beleid- en/of wetswijziging) en politieke of maatschappelijke ontwikkelingen (bijvoorbeeld lerarentekort, klimaatverandering). Als onderdeel van de SEA wordt een toelichting op de inzichtbehoefte minimaal eens in de 4-7 jaar uitgewerkt. Uiteraard zal deze gedurende de looptijd van de SEA aan de actuele situatie moeten worden aangepast. Deze toelichting beschrijft welke inzichten nodig zijn en wanneer ze beschikbaar moeten komen voor beleidsverbetering en verantwoording. Met deze basis wordt beoogd relevante inzichten te vergaren op het beste moment om optimaal te kunnen leren en verantwoorden.

Op basis van de inzichtbehoefte wordt een voor het beleidsthema passende evaluatie-agendering opgesteld. Deze agendering maakt per thema inzichtelijk hoe zo relevant mogelijk inzicht wordt verzameld in de (voorwaarden voor) doeltreffend en doelmatig beleid en hoe hierover wordt gerapporteerd. De beleidsdoorlichting gaat hiermee op in het kader voor de SEA als een verplichting tot het rapporteren van de conclusies over het opgedane inzicht, eens in de 4-7 jaar per thema. Uitgangspunt hierbij is dat alle belangrijke beleidsthema's op de SEA zijn vertegenwoordigd. Hiermee verschuift de focus van een standaard aanpak per begrotingsartikel naar een logisch bij het betreffende beleidsthema passende evaluatieagendering. Met deze verschuiving komt meer nadruk te liggen op wat wél gedaan kan worden om te leren en tot relevant inzicht in beleid te komen voor beleidsmakers en verantwoording. Op deze manier draagt de SEA bij aan meer inzicht gedurende de héle beleidscyclus en het stimuleren van continue verbetering. Met meer en verbeterd inzicht kan bovendien beter invulling worden gegeven aan de verantwoording over het gevoerde beleid.

3 Lessen uit de praktijk op basis van de ingezette verandering

Departementen hebben, in de geest van de veranderopgaven van de operatie Inzicht in Kwaliteit, eerst praktijkervaring opgedaan door middel van een verbeteringslag richting de SEA. De criteria zoals omschreven in de derde voortgangsrapportage van de operatie Inzicht in kwaliteit³ vormden hiervoor de basis. Aan de hand van deze criteria is door de meeste departementen gestart met het vervangen van de tabel beleidsdoorlichtingen in de begroting door een overzicht met de belangrijke beleidsthema's en geprioriteerde evaluaties. Het nieuwe overzicht bevat ex-ante, ex-durante, ex-post evaluaties, inclusief al gestarte en voor 2021 geplande beleidsdoorlichtingen (eventueel in aangepaste vorm). Daarnaast is gestart met de vervanging van de bijlage 'evaluaties en overig onderzoek' door een uitgewerkte SEA en een overzicht van eventueel overig evaluatieonderzoek. De invulling hiervan was vormvrij.

De verbeteringslag richting de SEA was maatwerk per departement en deze zag er per departement dan ook verschillend uit. Ondanks dat de verbeteringslag dit jaar in relatief korte tijd tot stand moest komen en gehinderd werd door Covid-19 hebben departementen stappen gezet richting een SEA. We staan echter nog aan het begin van een proces dat een verandering betekent in de manier van werken. Om volledig de vruchten te kunnen plukken van de SEA is daarom nog langere tijd aandacht nodig voor goede implementatie van de ingezette verandering. De lessen in dit hoofdstuk over de inhoud en het proces van de SEA zijn opgesteld op basis van gesprekken met alle departementen en een analyse van de gepubliceerde SEA's.

Praktijkervaring verbeteringslag richting de SEA

Alle direct betrokkenen geven aan dat de verandering naar de SEA is ingezet en zich in een eerste fase bevindt. Het in lijn brengen van de inrichting van de evaluatiefunctie, manier van werken en gedrag om de SEA duurzaam in te bedden kost tijd. Hiervoor is ook ruimte nodig om te experimenteren en leren.

De criteria voor de SEA bieden ruimte om bij het beleidsthema en fase van de beleidscyclus passende keuzes te maken. Deze ruimte wordt gewaardeerd en benut om het juiste type onderzoek op het juiste moment te agenderen. Ook biedt de SEA ruimte om beleidsthema's in plaats van begrotingsartikelen als basis voor de agendering te gebruiken en om vanuit inhoudelijke logica en verwachte trends de agendering vorm te geven. Hierbij is het belangrijk om wel inzichtelijk te houden welke (onderdelen van) begrotingsartikelen onder het thema vallen.

De SEA biedt bovendien meer gelegenheid om met relevante partijen zoals beleidsdirecties en kennisdirecties gezamenlijk invulling te geven aan de evaluatieagendering per thema. Het vormgeven van een dergelijk proces kost tijd en capaciteit. Een heldere inrichting van een (tijdig) proces is dan ook essentieel voor de volgende verbeteringslag om hiermee inzichten en evaluaties af te stemmen op het meeste relevante moment in de beleidscyclus.

Het selecteren van thema's op het juiste abstractieniveau die (inter-)departementaal dekkend zijn blijkt wel complex. Ook blijkt het voor sommige departementen moeilijk om het juiste abstractieniveau van dekkende thema's te kiezen. Daarnaast leeft nog de vraag hoe om te gaan met interdepartementale thema's.

³ Derde voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit, Kamerstuk 31 865, nr. 168, 3 april 2020

De opgestelde criteria lijken ruimte voor maatwerk te geven, wat belangrijk is om aan te kunnen sluiten op de specifieke situatie van een (onderdeel van een) departement en de aard van de beleidsthema's. Tegelijkertijd bestaat de behoefte aan houvast, mogelijk door concretisering en formalisering van de criteria. Hierbij moet ook rekening worden gehouden met bestaande (beleids-)cycli om een goed inhoudelijk gesprek over de SEA met beleidsdirecties en de Tweede Kamer te faciliteren.

De huidige opzet voor de SEA stimuleert om vanuit de directies Financieel-Economische Zaken op departementen, die stelselverantwoordelijk zijn voor planning & control op beleidsevaluaties, samen met beleids- en kennisdirecties na te denken over de juiste manier van het evalueren van beleidsthema's. Er bestaat echter nog een discrepantie tussen dit kader en de huidige voorschriften in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Hierop baseren zowel het Ministerie van Financiën, de Algemene rekenkamer als de Tweede Kamer hun toezicht voornamelijk.

Resultaten bij begroting 2021 van verbeterslag richting de SEA

Voor het beoordelen van de inhoudelijke verbeterslag naar de SEA is een analyse gemaakt van de gepubliceerde SEA's in relatie tot de in de derde voortgangsrapportage genoemde criteria. Hieruit blijkt dat de meeste departementen stappen hebben gezet richting de SEA, waarvan de eerste resultaten zichtbaar zijn bij de begroting voor 2021. Zo staan verschillende departementen stil bij de inzichtbehoefte per thema, is er nagedacht over een goede structuur om de SEA op toegankelijke wijze te presenteren en wordt meer inzicht gegeven in gemaakte keuzes.

Enkele departementen hebben gekozen voor andere beleidsthema's dan de begrotingsartikelen als uitgangspunt, maar de meeste hebben voorsnog begrotingsartikelen als thema gehandhaafd. In de doorontwikkeling van de SEA zullen waarschijnlijk meer departementen richting een thematische aanpak gaan met verwijzing naar de relevante (delen van) begrotingsartikelen. Andere departementen zullen de begrotingsartikelindeling handhaven omdat deze al een logische basis voor evaluatie geeft. Hierbij kan gezien worden of maatschappelijke trends en verwachte toekomstige intensiveringen eventueel aanleiding geven tot additionele of artikeloverstijgende thema's. Het ministerie van Buitenlandse Zaken besteedt bijvoorbeeld expliciet aandacht aan thema's met groot strategisch belang:

"Hiernaast [thema's waar significante jaarlijks terugkerende financiële middelen mee zijn gemoeid] gaat het ook om thema's die in de toekomst aan strategisch belang winnen, zoals effectieve en coherente internationale beïnvloeding in tijden van geopolitieke en economische machtsverschuivingen, toenemende instabiliteit in de ring rondom Europa, Brexit en COVID-19."

Nog niet alle departementen beschreven in de eerste SEA een toelichting op de stand van inzicht, besluitvormingsmomenten en de daaruit voortvloeiende inzichtbehoefte op de relevante (sub)thema's. Een voorbeeld van een departement dat in de eerste SEA al wel de stand van kennis en inzichtbehoefte heeft beschreven is LNV. Bij elke geplande evaluatie heeft LNV de volgende vragen beantwoord:

"Waarom wordt deze evaluatie uitgevoerd?" en "Hoe draagt deze evaluatie naar verwachting bij aan meer kennis over bovenstaande beknopte beleidstheorie?"

In het algemeen is het op dit moment op basis van de meeste gepubliceerde SEA's nog lastig in te schatten in hoeverre de evaluatieagendering daadwerkelijk voortkomt uit de inzichtbehoefte, die samenhangt met belangrijke besluitvormingsmomenten en maatschappelijke ontwikkelingen. Aangezien dit jaar is gestart met het toewerken naar een departementale SEA, zal een deel van de programmering al zijn vastgesteld in voorgaande jaren. In deze jaren werd nog niet het SEA kader gehanteerd. Het verder uitwerken van de inzichtbehoefte en daarop aanpassen van de agendering is logischerwijs onderdeel van de doorontwikkeling de komende periode. In de SEA van het ministerie van Financiën staat een voorbeeld van geplande evaluaties die voortkomen uit de inzichtbehoefte:

"De Commissie belastingheffing multinationals concludeert dat wanneer de effectieve druk wordt gedefinieerd als de verschuldigde belasting ten opzichte van de fiscale Earnings Before Taks (EBT), uit aangiftegegevens blijkt dat winstgevendende multinationals over langere tijd gemiddeld genomen geen structureel lagere effectieve druk hebben dan niet-multinationals. Bij deze uitkomsten gelden belangrijke beperkingen. Ten eerste bieden Nederlandse aangiftegegevens geen inzicht in hoeveel belasting Nederlandse bedrijven wereldwijd betalen, noch in de wijze waarop deze winst en de betaalde belasting verdeeld zijn over verschillende landen. De tweede beperking is dat het op basis van de beschikbare cijfers niet mogelijk is om de effectieve druk in verhouding tot de commerciële winst te berekenen.

Er zal in het verlengde van deze constatering onderzoek gedaan worden naar:

- a) Oorzaken van (fiscaal) structureel verlieslatende bedrijven, de betaalde belasting in NL en het buitenland in relatie tot o.a. geïnvesteerd kapitaal/ activiteiten (2020 – 2021)*
- b) Het beperken van de aftrekbaarheid van aandeelhouders/-hoofdkantoorkosten (2020 – 2021)*
- c) Het belang van royalty's voor de belastingdruk van multinationals met activiteiten in Nederland (2021).*
- d) Verschillen tussen fiscale en commerciële winstbepaling van multinationals (2022)."*

Eerste observaties reactie Tweede Kamer

Ook voor de Tweede Kamer zal de transitie naar een SEA waarschijnlijk enige gewenning vragen. Er zijn eerste signalen dat de SEA wordt opgepakt en er vragen over worden gesteld. Na de eerste begrotingsbehandeling zijn er (tot begin november 2020) 24 vragen gesteld over de SEA, verdeeld over vier departementen. Het grootste aantal vragen (9) gaat over inhoudelijke afwegingen die zijn gemaakt bij het opstellen van de SEA, in de themaselectie en agendering op basis van inzichtbehoefte. Dit biedt een eerste indicatie voor een mogelijk verbeterde inhoudelijke discussie met de Kamer over de evaluatieagendering.

Daarnaast gaan een aantal vragen (7) over de consequenties van de focus op leren bij de SEA voor verantwoording richting de Kamer: hoe deze wordt betrokken bij de eerdergenoemde inhoudelijke afwegingen en hoe dekkendheid van de agenda en de link met de begroting gewaarborgd wordt.

Tot slot gaan een aantal vragen over hoe om te gaan met interdepartementale thema's en hoe de meerwaarde van de SEA daadwerkelijk bereikt en onderzocht kan worden. De hoofdstukken 4 en 5 gaan onder andere op deze punten verder in.

4 SEA kader

Naar aanleiding van de lessen uit de eerste verbeter slag en de vraag om verdere concretisering en formalisering van het kader, zijn de eerder opgestelde criteria⁴ verder uitgewerkt in een ontwerp voor het SEA kader. Dit kader vormt de basis voor de doorontwikkeling van de SEA de komende jaren. Daarnaast vormt dit kader het uitgangspunt om te bezien welke aanpassingen aan de Regeling Periodiek Evalueren (RPE) en Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) nodig zijn om de doorontwikkeling te faciliteren en borgen voor de toekomst.

I. Indeling van de SEA

De SEA gaat uit van een indeling op basis van beleidsthema's die inhoudelijk samenhangen en daarmee een logische basis vormen om inzicht over de werking van beleid te verzamelen. Een vereiste hierbij is dat alle belangrijke beleidsthema's op de SEA zijn vertegenwoordigd. Een thema is belangrijk wanneer het van groot belang is voor realisatie van de missie van het departement, het gaat om significante jaarlijks terugkerende financiële middelen en/of inspeelt op maatschappelijke trends waarvoor een sterke beleidsintensivering wordt verwacht. Dit kan betekenen dat thema's (deels) samenvallen met begrotingsartikelen, maar ook dat een andere indeling wordt gekozen waarmee alle belangrijke beleidsthema's zijn vertegenwoordigd. Per thema wordt de aansluiting op de Rijksbegroting inzichtelijk gemaakt in termen van de relevante (sub-)artikelen. De beleidsthema's op de SEA bij elkaar zijn dekkend voor alle significante jaarlijks terugkerende financiële middelen, zoals dat ook voor de beleidsdoorlichtingen-systematiek gold. Binnen thema's is er ruimte om onderbouwde keuzes te maken wat betreft de focus in de agendering voor de komende jaren.

II. Vaststellen inzichtbehoefte per thema

Voor de hoofdlijnen van de belangrijke beleidsthema's⁵ wordt een beknopte toelichting gegeven op de inzichtbehoefte op basis van het huidige inzicht, behoefte van beleidsmakers en de Tweede Kamer, belangrijke besluitvormingsmomenten, periodieke evaluatieverplichtingen zoals bij subsidieregelingen en wetgeving, en indien relevant maatschappelijke ontwikkelingen. Hiermee kan strategischer worden gestuurd naar inzichten op het juiste moment, waardoor de maatschappelijke waarde van beleid vergroot kan worden. Minimaal eens in de 4-7 jaar wordt de inzichtbehoefte per thema opnieuw vastgesteld, jaarlijks worden updates gemaakt indien nodig.

III. Agendering van passend evaluatieonderzoek

Er wordt een agendering van passend ex-ante, ex-durante en ex-post evaluatieonderzoek opgenomen om inzicht te genereren in de (voorwaarden) voor doeltreffendheid⁶ en doelmatigheid⁷ van beleid en manieren om de (kans op) doeltreffend en doelmatig beleid te vergroten. Voorwaarden voor doeltreffendheid en doelmatigheid omvatten bijvoorbeeld inzicht in de omstandigheden waarin het

⁴ Derde voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit, Kamerstuk 31 865, nr. 1 68, 3 april 2020

⁵ Dit zijn de belangrijke beleidsthema's op een hoog abstractieniveau, vergelijkbaar zijn met dat van de huidige begrotingsartikelen

⁶ Bij inzicht in doeltreffendheid gaat het om de vraag in welke mate en/of op welke wijze de beoogde resultaten gerealiseerd (kunnen) worden dankzij de ingezette beleidsmaatregelen.

⁷ Bij inzicht in doelmatigheid draait het om de mate waarin prestaties en/of effecten tegen laagst mogelijke kosten en neveneffecten (kunnen) worden gerealiseerd.

beleid goed werkt, een logische beleidstheorie, inrichting van de uitvoering van het beleid en de cyclus voor monitoren en bijsturen.

Met een passende agendering wordt bedoeld dat geagendeerd evaluatieonderzoek zo nauw mogelijk aansluit op de inzichtbehoefte, de fase in de beleidscyclus en op het beleidsthema. De bedoeling is dat met dit onderzoek inzichten kunnen worden opgedaan die leren en verbeteren ondersteunen en helpen om verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid. Binnen thema's is er ruimte om onderbouwde keuzes te maken wat betreft de focus in de agendering voor de komende periode. Deze onderzoeken bouwen op naar een periodieke rapportage per beleidsthema eens in de 4-7 jaar, op een moment dat past bij de inzichtbehoefte.

IV. Periodieke rapportage per beleidsthema

Uitgangspunt blijft dat er periodiek wordt gerapporteerd over de inzichten binnen alle belangrijke beleidsthema's. Eens in de 4-7 jaar wordt hiervoor per beleidsthema gerapporteerd over het opgedane inzicht in (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid, inclusief welke mogelijkheden er zijn om de kans op doeltreffend en doelmatig beleid te maximaliseren. Hiervoor worden vereisten voorgeschreven op inhoud en kwaliteit. Deze vereisten komen in plaats van de huidige vereisten voor de beleidsdoorlichting. Voor de vorm zal hiermee een grotere mate van flexibiliteit gelden dan bij de beleidsdoorlichting. Onder deze vereisten vallen in ieder geval:

- Overzicht van het uitgevoerde (evaluatie-)onderzoek;
- Meerjarig overzicht van de (1) uitgaven op de Rijksbegroting en (2) bredere maatschappelijke kosten (indien mogelijk);
- Synthese van de inzichten in (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid en (indien van toepassing) beoordeling van samenhang tussen beleidsinstrumenten;
- Concrete aanbevelingen voor het verbeteren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid;
- Toelichting op lacunes in het huidige inzicht voor het formuleren van de inzichtbehoefte voor de volgende periode van 4-7 jaar;
- Hoe de onafhankelijkheid en objectiviteit van het onderzoek is geborgd.

De vorm van rapporteren is afhankelijk van het beleidsthema, de fase in de beleidscyclus en de reeds verzamelde inzichten. Dit kan daarom synthese-onderzoek zijn op basis van onderliggende evaluaties maar ook een andere passende vorm. In de SEA wordt de beoogde vorm van rapportage vastgesteld en toegelicht.

V. Uitwerking en publicatie

De SEA bestaat uit twee onderdelen: de hoofdlijnen en de volledige uitwerking van de departementale evaluatieagenda. De hoofdlijnen worden als onderdeel van de beleidsagenda bij de begroting gepresenteerd. Hierin worden per thema de belangrijkste onderzoeken weergegeven en de link met de relevante begrotingsartikelen. De hoofdlijnen omvatten minimaal hoe invulling wordt gegeven aan de vereisten om periodiek te rapporteren over de conclusies op themaniveau en andere geprioriteerde onderzoeken binnen dit thema.

De volledige uitwerking van de departementale SEA wordt per thema in ieder geval aan de start van een nieuwe 4-7 jaar periode in de bijlage bij de begroting opgenomen. Hierbij worden een beschrijving van het thema, een toelichting op de inzichtbehoefte (op basis van de huidige stand van inzicht, belangrijke besluitvormingsmomenten en maatschappelijke ontwikkelingen) en de daaruit voortvloeiende onderzoeksprogrammering opgenomen. Daarnaast wordt het ex-ante, ex-durante en ex-post onderzoek dat bijdraagt aan inzicht op het betreffende beleidsthema weergegeven.

Bij elke begroting wordt in de SEA bijlage minimaal een overzicht van de evaluatieagenda (gepland onderzoek) per beleidsthema bijgevoegd. Departementen kunnen er ook voor kiezen voor elk beleidsthema jaarlijks de volledige uitwerking van de SEA (inclusief toelichting op de inzichtbehoefte en agendering) mee te sturen. Alle onderzoeken (behalve de periodieke rapportage) worden voor het eerstvolgende jaar toegezegd en geven voor de jaren daarna een indicatie. Hierdoor kan worden ingespeeld op veranderende prioriteiten en externe ontwikkelingen. Eventuele wijzigingen in de evaluatieagendering en inzichtbehoefte van dat thema worden gedurende de looptijd van de SEA middels een jaarlijkse toelichting in de begroting verwerkt. Een onderbouwing van de aanpassingen en verwijzing naar de SEA waarin de inzichtbehoefte is uitgewerkt volstaat.

In lijn met de vereisten om voor elk thema minimaal eens in de 4-7 jaar te rapporteren over conclusies met betrekking tot het inzicht in (de voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid, wordt eens in die periode een brief aan de Kamer verzonden waarin de onderzoeksopzet voor deze periodieke rapportage nader wordt toegelicht. Deze brief wordt ten minste één jaar voor het rapporteren over conclusies met betrekking tot de opgedane inzichten verzonden en vervangt de huidige invulling van de motie Harbers⁸. In deze brief wordt inzichtelijk gemaakt hoe, zoveel als mogelijk, inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid wordt verkregen en gerapporteerd aan de Kamer. Departementen kunnen er hierbij dus voor kiezen om 1 jaar voorafgaand aan publicatie van de rapportage de Kamer te informeren over de onderzoeksopzet. Ook kan ervoor worden gekozen om juist aan het begin van de themaperiode, in meer detail dan bij de begroting, te informeren over de gehele onderzoeksopzet van het thema waarbij in ieder geval in meer detail wordt ingegaan op de opzet voor het rapporteren over het opgedane inzicht in (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid.

Voor de hoofdlijnen, zoals aan het begin van deze paragraaf benoemd, geldt dat er een beknopte tabel met de belangrijkste onderzoeken in de begroting wordt opgenomen. Hiervoor is een model in de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) toegevoegd. Dit zorgt voor vergelijkbaarheid tussen departementen op hoofdlijnen. Ook voor de bijlage met de volledige SEA-uitwerking is een beknopt model met toelichting in de RBV opgenomen. Voor de brief met de onderzoeksopzet wordt geen model voorgeschreven. Ook wordt het kader zoals beschreven in hoofdstuk 3 omgezet in criteria in de RPE. Op deze manier wordt beoogd met de uitgewerkte agenda een balans te vinden tussen maatwerk en uniformiteit.

Tot slot wordt de opzet voor jaarverslag wat betreft beleidsevaluatie in lijn gebracht met de thema's op de SEA, waarbij de link wordt gelegd met begrotingsartikelen. Ook wordt er gerapporteerd over de realisatie van de evaluatieonderzoeken zoals meegenomen in de SEA. Hiervoor zal een vaste tabel worden opgenomen in de RBV voor het jaarverslag vanaf 2021.

⁸ Kamerstuk 34000 nr 34, september 2014

5 Vervolgstappen

Proces

Bij het opstellen van de SEA voor de volgende begroting zullen departementen vanuit de operatie Inzicht in Kwaliteit ondersteund worden. Dit betreft zowel het vaststellen van de thema's op het juiste abstractieniveau en de inzichtbehoefte per thema, als het doorlopen van een tijdig en effectief proces met de juiste stakeholders. Ook zal een handleiding ontwikkeld worden voor het opstellen van de evaluatieagendering passend bij verschillende type thema's.

Inrichting evaluatiefunctie en gedragsverandering

Om de SEA goed in te bedden zijn niet alleen processen en een handleiding, maar ook veranderingen in organisatie, manier van werken en gedrag nodig. De komende tijd zal vanuit de operatie Inzicht in Kwaliteit ondersteuning worden gegeven bij het verbeteren van de inrichting van de evaluatiefunctie en het wegnemen van belemmeringen voor de beoogde gedragsverandering.

Interdepartementale thema's

Op korte termijn blijft er sprake van maatwerk voor departementoverstijgende thema's, waar nodig met ondersteuning vanuit de operatie Inzicht in Kwaliteit. Op basis van de ervaringen zal vanuit Financiën worden bezien of het op langere termijn van toegevoegde waarde is om een handreiking te ontwikkelen voor het gestructureerd aanpakken van interdepartementale thema's. Een dergelijke leidraad zou dan kunnen ingaan op geschikte modellen en processen om op tijd, met de juiste stakeholders, strategische beslissingen te nemen over wanneer welk inzicht nodig is en hoe de verantwoordelijkheden hiervoor verdeeld worden.

Aanpassingen regelgeving

Om de gewenste verandering te realiseren zal worden gestart met het verankeren van de aanpassingen in de RPE. De aanpassingen aan de RBV zijn al afgerond, met ingang voor de begroting 2022. Het streven is de nieuwe RPE in de eerste helft van 2021 af te ronden. Binnen dit proces zullen relevante stakeholders als departementen, de IRF, de Algemene Rekenkamer en Auditdienst Rijk worden betrokken om de aanpassing van de regelgeving dusdanig vorm te geven dat de doelstellingen zoals in dit document beschreven centraal blijven staan. De aangepaste vereisten zullen vervolgens onder de aandacht worden gebracht bij alle betrokkenen. De begrotingsjaren 2022 en 2023 zullen nog als overgangperiode naar de nieuwe RPE en SEA gelden. Voor reeds geplande beleidsdoorlichtingen zal voor de komende twee begrotingsjaren (2022, 2023) flexibiliteit gelden om indien gewenst al lopende beleidsdoorlichtingen nog onder de huidige RPE te realiseren.

Continue verbetering

De voortgang van de SEA en effectiviteit in relatie tot de gestelde doelen zal wederom worden gemonitord na de publicatie van de verbeterde SEA's in de ontwerpbegroting 2022. Deze monitoring heeft een ex-durante karakter, aangezien de SEA eerst moeten worden uitgevoerd om tot een volledige beoordeling te komen. Als onderdeel van de monitoring zal met stakeholders, zoals beleidsdirecties en de Kamer, worden gesproken over de resultaten en verbeterpunten. Op langere termijn zal door monitoring moeten blijken of de SEA op beleidsthema's daadwerkelijk betere inzichten oplevert en of deze worden ingezet voor beleidsaanpassingen. Hierbij zullen de doelstellingen zoals vermeld in het SEA kader leidend zijn.