

Vergaderjaar 2017–2018

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 118

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2018

Zoals aangekondigd in het regeerakkoord Vertrouwen in de toekomst (Kamerstuk 34 700, nr. 34) start het kabinet dit jaar met de Operatie «Inzicht in Kwaliteit» (hierna: de operatie). Het doel van de operatie is om de maatschappelijke impact van beleid te vergroten. Dat begint met meer inzicht krijgen in wat werkt en wat niet, maar moet ook leiden tot een andere manier van werken. Samen met andere departementen en uitvoeringsorganisaties, maar ook met kennisinstellingen en wetenschappers, gaan we in kleine maar concrete stappen tot beter beleid proberen te komen: beleid dat begrijpelijk is, uitvoerbaar is en werkt voor burgers en bedrijven.

In mijn brief van 23 april jl.¹ en het Algemeen Overleg Rijksbrede ontwikkelingen in begroten en verantwoorden van 25 april jl. (Kamerstuk 31 865, nr. 113) heb ik toegezegd dat ik uw Kamer voor de zomer nader informeer over de contouren van de Operatie Inzicht in Kwaliteit. Met deze brief kom ik deze toezegging na.

Aanleiding voor de operatie

Als overheid willen we maatschappelijke problemen zo effectief en efficiënt mogelijk aanpakken. Burgers hebben recht op goede oplossingen voor maatschappelijke problemen, maar de hoeveelheid belastinggeld is beperkt. Om de maatschappelijke toegevoegde waarde van belastinggeld zo groot mogelijk te maken, willen we weten wat wel en niet werkt, waarom dat zo is en welke kosten hiermee gemoeid zijn. Met het antwoord op deze vragen kunnen we bestaand beleid verbeteren en de effecten van nieuw beleid vergroten. We willen een lerende overheid zijn. Een overheid die nieuwsgierig is en het experiment niet schuwt.

We starten niet op «nul». Er is een uitgebreid scala aan evaluatie-instrumenten, zoals maatschappelijke kosten- en batenanalyses (MKBA's),

¹ Kamerstuk 31 865, nr. 110

beleidsevaluaties en beleidsdoorlichtingen en interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's). Daarnaast wordt al onderzoek verricht door de Algemene Rekenkamer, de planbureaus en de wetenschap. Ook is er steeds meer aandacht voor doeltreffendheid en doelmatigheid in de beleidsvoorbereiding. Zo schrijft artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 voor dat we bij alle voorstellen en voornemens die naar het parlement worden gestuurd toelichten hoe ze bijdragen aan de gestelde doelen en welke doelmatigheid wordt nagestreefd. Ook lopen er verschillende initiatieven om meer inzicht te krijgen in de resultaten die we bereiken met de inzet van publieke middelen. Wat gebeurt er precies met het geld dat we uitgeven; bijvoorbeeld via de digitale begroting, Europa om de hoek, open data over de financiële gegevens van schoolbesturen. Tot slot zijn er veel monitors van prestaties en effecten, zoals de monitor brede welvaart, departementale monitors en de monitor «waar staat je gemeente» van de VNG.

Er gebeurt dus al veel, maar het kabinet denkt dat het nog beter kan. Het lukt nu nog niet altijd de koppeling tussen beleid en uitkomsten te leggen: in welke mate heeft het beleid nu bijgedragen aan deze uitkomsten? Ook kunnen we nog meer leren van bestaande initiatieven, experimenten en de toegenomen mogelijkheden op het gebied van (open) data en evaluaties. Daarnaast verandert de wereld continu en daardoor ook de rol van de overheid. De uitdaging is om op deze steeds complexere beleidscontext met een passend instrumentarium in te spelen.

Uw Kamer deelt deze wens, zoals verwoord in de motie van het lid Azarkan.²

Ook de Algemene Rekenkamer geeft aan dat er ruimte voor verbetering is.³ Tot slot heeft de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) ook geconstateerd dat hier winst te behalen valt.⁴ Daarom start dit kabinet met de Operatie Inzicht in Kwaliteit.

Doel en reikwijdte van de operatie

Het doel van de operatie is om de maatschappelijke toegevoegde waarde van publiek geld te vergroten door meer inzicht in de impact van beleid te krijgen en daar naar te handelen. Het gaat om direct resultaat (toepassen van nieuwe inzichten) en om structurele verandering in de manier van werken (lerende overheid). Dit betekent doorgaan met of opschalen van het beleid dat werkt en het aanpassen van beleid dat nog niet goed werkt. Het betekent ook dat we stoppen met de maatregelen die niet werken of die te veel ongewenste neveneffecten hebben.

De operatie heeft dus een brede scope. Het gaat om inzicht krijgen en het daadwerkelijk verbeteren van uitkomsten. Het betreft bestaand en nieuw beleid en de uitvoering daarvan. Daarbij kijken we niet alleen naar rijksuitgaven, maar betrekken waar relevant ook uitgaven van decentrale overheden en premiegelden zonder afbreuk te doen aan de huidige verantwoordelijkheidsverdeling.

We kunnen en willen echter niet alles tegelijk oppakken. We volgen een pragmatische aanpak, waarbij we op basis van haalbaarheid en impact onderwerpen oppakken. Dit kunnen departementale of interdepartementale onderwerpen zijn.

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

³ Zie bijvoorbeeld Algemene Rekenkamer (2016) *Inzicht in publiek geld*, Kamerstuk 31 865, nr. 86

⁴ *Van saldosturing naar stabilisatie*. Vijftiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte

Twee sporen

De operatie heeft twee sporen. Het eerste spoor gaat over het vergroten van de maatschappelijk toegevoegde waarde van overheidsbeleid. Via concrete activiteiten vergroten we het inzicht in de impact van beleid en werken we aan zichtbare verbeteringen.

Het tweede spoor gaat over de overheid als lerende organisatie. We beogen een structurele verandering te realiseren in de manier waarop wij als overheid omgaan met het verkrijgen van en handelen naar het inzicht in de maatschappelijke toegevoegde waarde van beleid. Dit is een traject van de lange adem en gaat uiteindelijk om het realiseren van een cultuurverandering, die ervoor zorgt dat leren en verbeteren een vanzelfsprekend onderdeel worden van het beleidsproces. De operatie is een eerste stap in een zoekproces waarin we identificeren wat wel en niet werkt.

Wanneer is de operatie een succes?

Het eerste spoor is succesvol als we enerzijds meer inzicht hebben gekregen in de resultaten van beleid en anderzijds hebben bijgedragen aan het vergroten van de maatschappelijke toegevoegde waarde van beleid. Kwantificeren van de maatschappelijke impact van beleid is vaak lastig. Het begint met het stellen van de juiste vragen. Wat gaat dit opleveren? Wat gaat de burger hiervan merken? Kan het geld beter worden besteed? Op deze vragen moeten we steeds een zo concreet mogelijk antwoord zoeken. Het kabinet formuleert hiervoor geen algemene ambitie, omdat we vinden dat we per voorstel ambitieuze, maar haalbare doelen moeten formuleren.

Het is lastiger om te bepalen wanneer het tweede spoor succesvol is. Succes kan hier zichtbaar worden door bijvoorbeeld een toename van het gebruik van evaluaties en aanbevelingen of door een toename van *evidence-based* beleid. Ook relevantie is een aspect van succes; er moet op de juiste momenten geëvalueerd worden, zodat resultaten ook bruikbaar zijn in het beleidsproces. De hele operatie is uiteindelijk vooral een succes als we aantoonbare stappen richting een lerende overheid hebben gezet; wanneer we zien dat nieuw of gewijzigd beleid expliciet wordt gebaseerd op ervaringen en lessen uit eerder beleid, praktijk en/of (wetenschappelijk) onderzoek.

Aanpak van de operatie

Voor de aanpak van de operatie hanteert het kabinet een aantal uitgangspunten.

Inzicht in Kwaliteit is een rijksbrede operatie, wat betekent dat de inzet van alle departementen nodig is om de operatie te laten slagen. Ieder departement zal in goed overleg met Financiën aan de operatie bijdragen, op een wijze die past bij het betreffende beleidsterrein. Als startpunt kiezen we de komende tijd binnen ieder departement één of twee concrete initiatieven die de maatschappelijke toegevoegde waarde kunnen vergroten. Dit kunnen allerlei soorten initiatieven zijn, van kleine onderzoeken, tot grote beleidsexperimenten, die op korte of middellange termijn kunnen starten. Ook kunnen we aansluiten op al gestarte initiatieven. Zowel voor de onderwerpen, als de evaluatievragen en de te hanteren instrumenten, gaan we uit van maatwerk.

De operatie draait niet zozeer om meer evalueren, maar om anders evalueren, zodat we vaker antwoord krijgen op de vragen die er echt toe

doen. Het is een uitnodiging om te experimenteren: in onderzoeksvragen en in werkwijze.

We moeten dubbel werk zien te vermijden. Wanneer inzicht op een bepaald beleidsterrein via een nieuwe wijze wordt verkregen, kan dit een alternatieve invulling zijn voor de verplichtingen op grond van het evaluatiestelsel, zoals een beleidsdoorlichting. Dit kan in overleg met het Ministerie van Financiën en waar nodig de Algemene Rekenkamer dus tot (gedeeltelijke) vrijstelling van reguliere en wettelijke evaluatieverplichtingen leiden.

Een voorbeeld *avant la lettre* is de pilot «lerend evalueren» van het Ministerie van VWS.⁵ De pilot kent een alternatieve evaluatieprogrammering met andere evaluatievragen dan in het verleden gebruikelijk was. En de geplande evaluaties bevatten – voor VWS – nieuwe methoden van evalueren.

Andere ministeries zijn met vergelijkbare initiatieven bezig. Het Ministerie van Financiën zal met alle departementen in gesprek gaan om kansrijke onderwerpen en aanvullende initiatieven te identificeren, goede voorbeelden en instrumenten te delen en kennisdeling te faciliteren. Het Ministerie van Financiën zal daarnaast kritisch kijken naar het evaluatiestelsel en de rol die Financiën als stelselverantwoordelijke zelf speelt. Een eventuele aanpassing van het evaluatiestelsel op basis van opgedane inzichten ziet het kabinet dan ook als het sluitstuk van deze operatie.

Governance

De governance van deze operatie moet aansluiten op het voorstel voor maatwerk. Daarom wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds concrete activiteiten van departementen en anderzijds de borging van de samenhang van de operatie en departementoverstijgende thema's.

Departementen zijn in de eerste plaats zelf aan zet om specifieke activiteiten vorm te geven. Met het oog op de samenhang binnen de operatie worden werkafspraken gemaakt met Financiën over onderwerp, scope, verwachte resultaten, eventuele ruimte ten opzichte van het reguliere evaluatiestelsel en de samenwerking met Financiën. Daarbij kan de rol van Financiën van activiteit tot activiteit verschillen. In sommige situaties zal Financiën alleen toezien op de voortgang, in andere gevallen zal Financiën op basis van expertise actief in de uitvoering participeren.

Om zicht te houden op de voortgang van de operatie en ten behoeve van een aantal departementoverstijgende thema's richt ik een programmaorganisatie in. De motie Azarkan vraagt, in navolging van de Studiegroep Begrotingsruimte, om het uitwerken van de volgende vier thema's:

- (1) een grote rol voor onafhankelijke partijen,
- (2) betere kennisdeling tussen departementen,
- (3) meer flexibiliteit en maatwerk in de inzet en toepassing van instrumenten en
- (4) de ontwikkeling van nieuwe benaderingen binnen bestaande instrumenten.

De programmaorganisatie zal deze vier thema's, in overleg met andere departementen, uitwerken. Financiën overlegt met de andere departementen welke departementoverstijgende thema's, naast deze vier waardevol, zijn om op te pakken.

⁵ Kamerstuk 31 865, nr. 99

De operatie is niet vrijblijvend. Dit kabinet wil echt voortgang maken op dit onderwerp. Dit betekent dat we als kabinet de voortgang willen bewaken en daar waar voortgang uitblijft het goede gesprek voeren, om te kijken hoe we de operatie verder kunnen brengen. Deze taak is ook bij de programmaorganisatie belegd. De programmadirecteur stemt af met de relevante betrokkenen van de verschillende ministeries. Voor besluitvorming wordt gebruikt gemaakt van bestaande overlegstructuren: het interdepartementale overleg van directeuren Financieel-Economische Zaken (IOFEZ) en het overleg van Secretarissen Generaal (SGO). Door aan te sluiten bij bestaande overleggen beperken we de bureaucratie.

Het kabinet vindt het belangrijk om onafhankelijke kennis en een kritische blik op de operatie van buiten de rijksoverheid te organiseren. Een blik van buiten kan ook helpen om te inspireren en aan te sporen. Daarom zullen de ministeries regelmatig externe onafhankelijke experts, van kennisinstellingen, de Planbureaus en universiteiten, betrekken om over de inhoud, voortgang en resultaten van de operatie te praten.

Ik hecht ook grote waarde aan de betrokkenheid van de Algemene Rekenkamer. Ik wil daarom graag periodiek met de Rekenkamer spreken over dit onderwerp.

Planning

De operatie is een traject van de lange adem. Ook is dit een traject dat niet van begin tot eind helemaal kan worden uitgestippeld. Voor 2018 voorzien we de volgende mijlpalen:

– start programma	Augustus 2018
– programmaplan opgesteld	Derde kwartaal 2018
– eerste afspraken voor concrete initiatieven van ministeries.	Derde kwartaal 2018
– met ieder departement ten minste één concreet initiatief opgestart.	Eind 2018

Uw Kamer wordt halfjaarlijks geïnformeerd over de voortgang van de operatie.

Samenwerking met uw Kamer

Uw Kamer speelt een belangrijke rol in het toepassen van kennis over de maatschappelijke toegevoegde waarde van beleid. Onder andere op basis van informatie van het kabinet neemt u besluiten over nieuw beleid. Ik wil met uw Kamer het gesprek aangaan hoe we de impact van beleid verder kunnen vergroten.

Zo ben ik graag bereid om uw Kamer regelmatig aan de hand van technische briefings nader van informatie te voorzien. Nederlandse burgers en bedrijven verdienen zoveel mogelijk waar voor hun belastinggeld. Graag trek ik samen met uw Kamer op om dit te realiseren.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra