



HOOFDRAPPORT

Eerste ervaringen met de Strategische Evaluatie Agenda

Nulmeting, good practices en
leerpunten

Eerste ervaringen met de Strategische Evaluatie Agenda

Nulmeting, good practices en leerpunten

Bram Berkhout
Anne van Heerwaarden
Sebastiaan Olslagers
Wubbo Wierenga

2 maart 2022

Inhoudsopgave

Belangrijkste bevindingen en leerpunten 4

1. Eerste ervaringen met de Strategische Evaluatie Agenda 6

1.1 Aanleiding 7

1.2 Over het onderzoek 7

1.3 Leeswijzer 8

2. Over de SEA als instrument 9

3. Belangrijkste bevindingen, good practices en leerpunten 12

3.1 Hoofdbevindingen rond de nulmeting, het proces en toegevoegde waarde SEA 13

3.2 Leerpunten 18

Belangrijkste bevindingen en leerpunten

Het onderzoek

Berenschot heeft in de periode oktober tot en met december 2021 onderzoek gedaan naar de eerste (inter)departementale ervaringen met de Strategische Evaluatie Agenda. Het hoofddoel van ons onderzoek was het identificeren van ‘good practices’ en leerpunten die betrokken partijen kunnen benutten om in de komende jaren het proces en de SEA zelf verder te verbeteren.

Belangrijkste bevindingen

De belangrijkste bevindingen uit het onderzoek zijn:

Eerste ervaringen met de SEA

Bevindingen nulmeting SEA

- Kwalitatieve verbetering gerealiseerd in begrotingsjaar 2022 ten opzichte van 2021
- De themaselectie is door een deel van de departementen op navolgbare wijze gekoppeld aan de beleidsprioriteiten en begrotingsartikelen. Bij een deel ligt hier nog ruimte voor verbetering
- Elk departement is gestart met het formuleren van inzichtbehoefte, een belangrijk ontwikkelpunt om de departementale SEA's de komende jaren te verbeteren. Dat is en vergt een meerjarig proces
- De SEA's bevatten een overzicht van de geplande evaluaties. De strategische programmering daarvan kan sterker worden verankerd

Bevindingen (inter)departementaal SEA proces

- Departementen zien ruimte voor maatwerk (soms per beleidsterrein) als voorwaarde om het SEA-proces goed in te richten
- Ondanks verschillen in de organisatie van het SEA-proces kennen veel departementen dezelfde vraagstukken
 - Capaciteit
 - Managementcommitment
 - Betrekken van beleidsdepartementen
 - Betrekken van (externe) partners
- Partijen beseffen het belang van interdepartementaal overleg en zien kansen om de huidige overlegstructuur te verbeteren

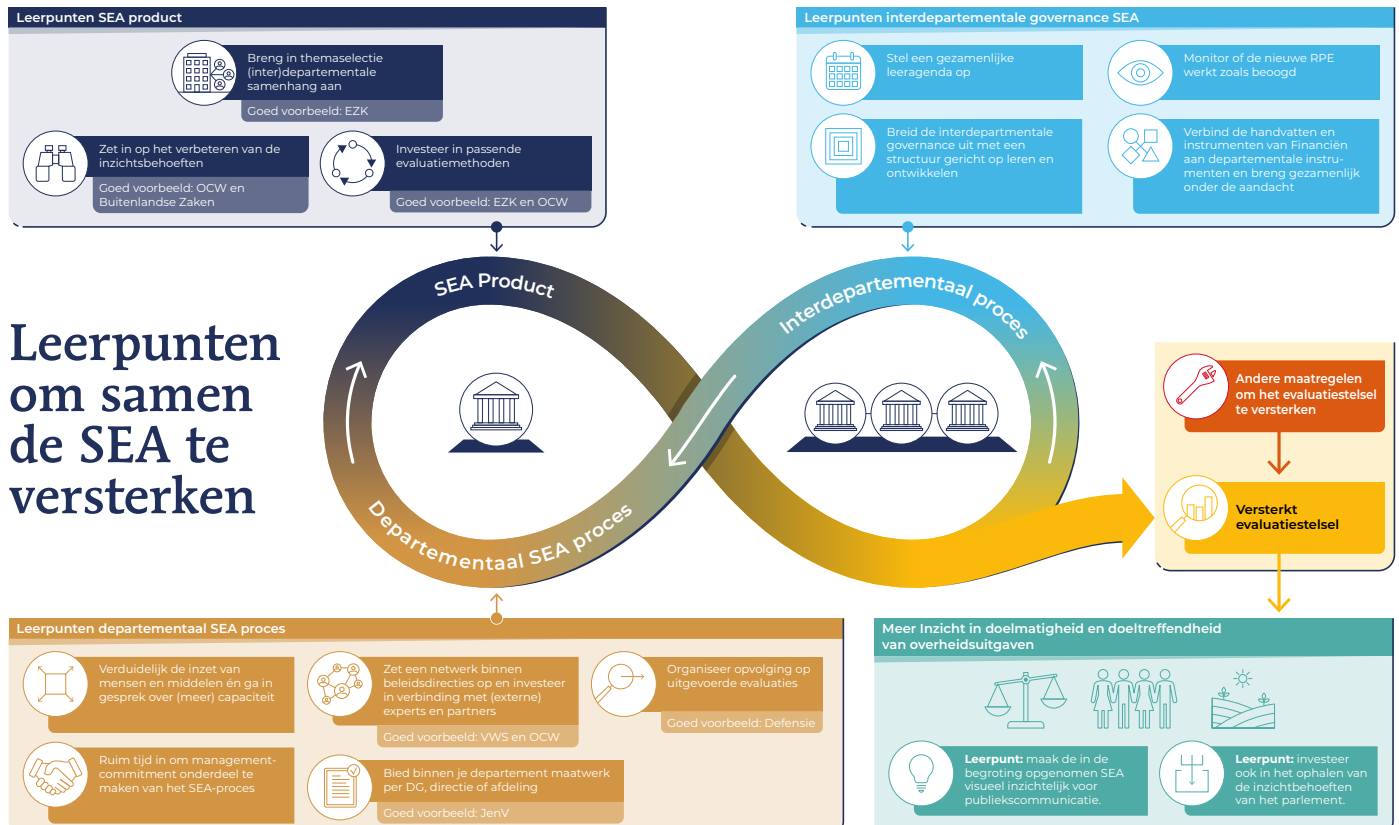
Bevindingen toegevoegde waarde SEA

- Het belang van de beoogde toegevoegde waarde van de SEA is onomstreden
- De SEA versterkt de departementale processen die samen de evaluatiefunctie vormen. Het is nog te vroeg om te constateren dat dit ook leidt tot de beoogde outcome
- Het realiseren van de beoogde outcome van de SEA vraagt per departement en per beleidsterrein een andere doorvertaling
- De SEA speelt (nog) geen grote rol in de dynamiek tussen regering en parlement

Bovenstaande bevindingen lichten we in dit hoofdrapport toe. In de aparte onderzoeksbijlage bij dit rapport zijn verder al onze onderzoeksbevindingen opgenomen.

Belangrijkste Leerpunten

In onderstaande infographic geven we de belangrijkste leerpunten voor de bij de SEA betrokken partijen weer. De andere leerpunten uit het onderzoek zijn terug te vinden in dit hoofdrapport en/of in de aparte onderzoeksbijlage.





HOOFDSTUK 1

Eerste ervaringen met de Strategische Evaluatie Agenda

1.1 Aanleiding

De Strategische Evaluatie Agenda (SEA) is een rijksbreed instrument dat beoogt betere en meer bruikbare inzichten te verkrijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Het instrument is erop gericht departementen in staat stellen deze inzichten ook al meer gedurende de beleidscyclus te benutten. Concreet biedt een SEA een overzicht van de belangrijke beleidsthema's van een ministerie, een korte toelichting per thema waar de behoefte aan inzicht ligt en een bijpassende agendering van evaluatieonderzoek. Dit zou een stimulans kunnen zijn om strategische keuzes te maken over wat, wanneer en op welke manier geëvalueerd wordt¹. Voor de SEA bij de departementale begrotingen voor 2021 was de ambitie een eerste verbetering in de meerjarige monitoring- en evaluatieprogrammeringen. Bij de begroting voor 2022 hebben alle departementen voor het eerst een zo volledig mogelijke SEA aangeleverd. De begrotingsjaren 2021 en 2022 zijn voor alle departementen proefjaren voor de SEA.

In opdracht van het Ministerie van Financiën heeft Berenschot de eerste departementale SEA's geanalyseerd, alsook de (inter)departementale totstandkomingsprocessen geëvalueerd.

1.2 Over het onderzoek

Doel

Het hoofddoel van ons onderzoek was het identificeren van 'good practices' en leerpunten die betrokken partijen (inter)departementaal kunnen benutten om het proces en de SEA zelf verder te verbeteren. Daarom is in overleg met de departementen ook besloten de evaluatie al in het najaar van 2021 uit te voeren, ook al waren de begrotingsjaren 2021 en 2022 voor de departementen proefjaren om met een SEA te leren werken.

Hoofdvraag

In lijn met het genoemde onderzoeksdoel is in overleg met de opdrachtgever de volgende hoofdvraag voor het onderzoek vastgesteld²:

“Hoe zouden de SEA's zelf en/of het proces van totstandkoming verbeterd kunnen worden?”

Onderzoeksaanpak

Voor de evaluatie hebben we allereerst een nulmeting uitgevoerd naar de SEA's in de begrotingen 2021 en 2022. Daarnaast hebben we op basis van hoofdzakelijk (groeps) interviews en documentenstudie good practices en leerpunten opgehaald met betrekking tot het (inter)departementale SEA-proces en de SEA zelf.

In de eerste fase van het veldwerk voor dit onderzoek waren alle elf departementen betrokken. Na deze fase hebben we op het niveau van vijf departementen een dieptestudie uitgevoerd naar het doorlopen SEA-proces. Hiermee wilden we extra leerinformatie ophalen over het departementale SEA-proces. Aan het eind van het onderzoeksproces zijn in een tweetal focusgroepen met de departementale SEA-coördinatoren de leerpunten en 'good practices' aangescherpt en verdiept. In de bijlage hebben we de onderzoeksaanpak meer in detail uitgewerkt.

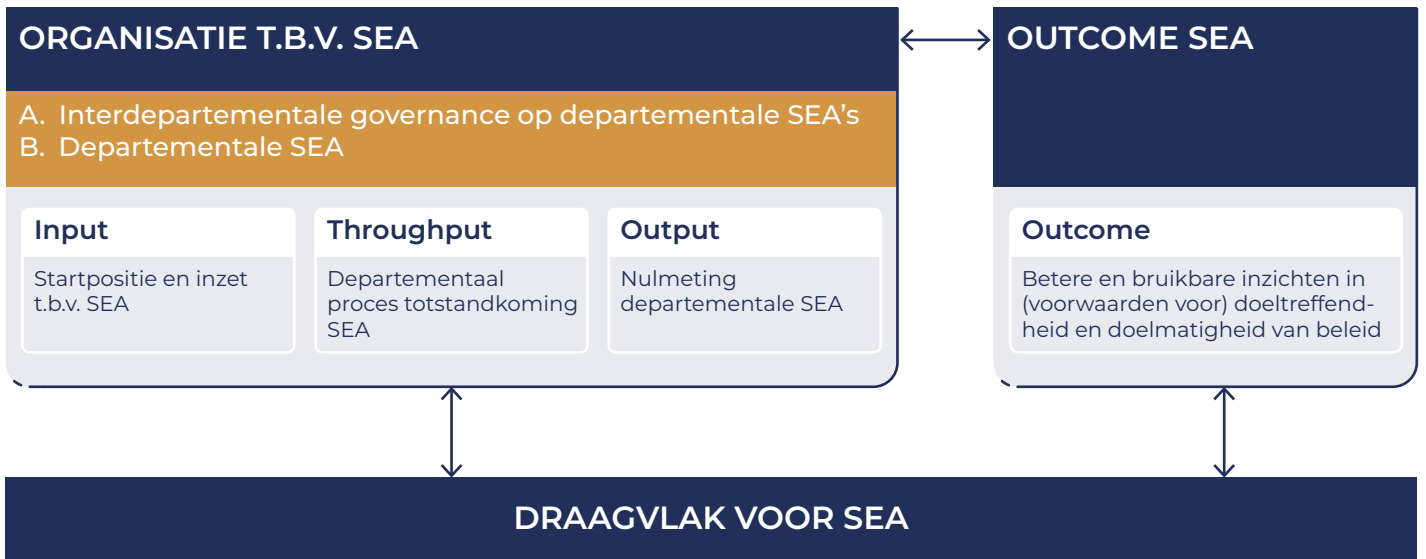
Onze evaluatiebenadering

De evaluatie moest gericht zijn op leren en verbeteren binnen en tussen de departementen. Daarom hebben we het evaluatieonderzoek zo opgezet (met een procesevaluatie en een nulmeting) dat deze zowel inzicht zou bieden in good practices als leerpunten. Centrale vraag daarbij is hoe ervoor gezorgd kan worden dat de SEA (nog) beter gaat werken en gebruikt gaat worden in het verbeteren van inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid.

Om good practices en leerpunten te identificeren, hebben we als Berenschot een driedelig onderzoekskader ontwikkeld. Dit kader geeft onze visie op de hoofdvraag weer. Het eerste element is de *toegevoegde waarde* die de overheid met de SEA wil realiseren: de **outcome**. Een tweede element betreft de **organisatie**: de mensen, middelen, processen en structuren die nodig zijn om die outcome te realiseren. Ten derde **draagvlak**: steun en draagvlak bij de belangrijkste stakeholders voor de (beoogde) outcome en de wijze waarop die gerealiseerd wordt. In de aparte onderzoeksbijlage is de inhoud van deze elementen nader gespecificeerd. U vindt daar ook de onderzoeksvragen die we op niveau van elk van de elementen hebben geformuleerd.

¹ Herziening Regeling Periodieke Evaluatie (RPE).

² Op 7 oktober 2021 hebben we ons initiële plan van aanpak voor het evaluatieonderzoek besproken met deelnemers van de Interdepartementale Begeleidingsgroep Prestatiegegevens en beleidsevaluatie (IBP). Op basis van dit overleg is ervoor gekozen het gezamenlijk leren een nog centralere plek te geven in het evaluatieonderzoek. Naar aanleiding hiervan hebben we in overleg met de opdrachtgever de initiële hoofdvragen geherformuleerd in één hoofdvraag gericht op gezamenlijk leren.



Figuur 1 Onderzoekskader

1.3 Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport bestaat uit een hoofdrapport en een onderzoeksbijlage.

In dit hoofdrapport beschrijven we beknopt de SEA als instrument (hoofdstuk 2). Hoofdstuk 3 bevat onze synthese van de onderzoeksbevindingen, op basis waarvan we leerpunten hebben geformuleerd voor hoe de SEA's zelf en/of het totstandkomingsproces verbeterd zouden kunnen worden. Daarnaast reiken we op de drie elementen good practices aan die in het onderzoek naar voren zijn gekomen. Hiermee beantwoorden we de hoofdvraag van het onderzoek.

Ter ondersteuning van dit hoofdrapport hebben we een aparte onderzoeksbijlage opgesteld, bestaande uit de volgende vier onderdelen:

- **Onderzoeksbevindingen.** Een uitwerking van het onderzoekskader en een nadere toelichting op de onderzoeksaanpak. Daarna volgt de nulmeting van de SEA's, de uitgewerkte analyse van het totstandkomingsproces rondom de SEA en een analyse van de inzichten en ervaringen van betrokkenen omtrent (het versterken van) de toegevoegde waarde van de SEA (de al gerealiseerde outcome).
- **Lijst met gesprekspartners.** Een overzicht van de gesprekspartners die we in het kader van dit onderzoek hebben gesproken.

- **Lijst met geraadpleegde documenten.** Een overzicht van de documenten die we in het kader van dit onderzoek hebben geraadpleegd.
- **Het meetinstrument nulmeting departementale SEA's.** De uitwerking en opzet van de nulmeting die we in dit onderzoek hebben uitgevoerd.

De bevindingen en leerpunten die we in dit hoofdrapport in en de aparte bijlage met onderzoeksbevindingen beschrijven, komen voort uit zowel de brede eerste fase van ons veldwerk als de verdiepende tweede fase. Dit geldt ook voor de best practices die we in de tekst hebben opgenomen. Deze hebben we met andere woorden niet alleen aangetroffen bij de vijf departementen die betrokken waren in de verdiepende fase.



HOOFDSTUK 2

Over de SEA als instrument

Achtergrond

Burgers hebben recht op een doeltreffende en doelmatige besteding van schaarse publieke middelen. Dit gold altijd al, maar geldt zeker ook voor de grote veranderingen waarmee het kabinet-Rutte IV aan de slag gaat. Het benoemde recht impliceert ook dat de overheid een verantwoordelijkheid heeft om inzicht te bieden in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de overheidsuitgaven. Door de landelijke overheid is hiertoe in decennia dan ook een rijksbreed evaluatiestelsel ingericht. Hiermee wordt gedoeld op het stelsel van wetten, actoren en instrumenten gericht op het verkrijgen van inzicht in de kwaliteit van beleidskeuzes, de uitvoering van deze keuzes en de daarmee behaalde resultaten.

Doel van het Rijksbrede evaluatiestelsel is om door middel van evaluatieonderzoek bruikbare inzichten te genereren gedurende het hele beleidsproces (ex ante, ex durante en ex post) over de (verwachte) resultaten en kosten van beleid en mogelijke verbeteringen om verantwoording af te kunnen leggen én om beleid en uitvoering continu te kunnen verbeteren. Onder evaluatieonderzoek verstaan we onderzoek dat gericht is op oordeelsvorming over overheidsinterventies op basis van betrouwbaar en valide (empirisch) onderzoek. Dit onderzoek kan een belangrijke bijdrage leveren aan democratische leer- en verantwoordingsprocessen door antwoord te geven op de vraag 'of de overheid de goede dingen doet' en 'of ze deze dingen ook goed doet'. Evaluatieonderzoek als instrument dus om inzicht te krijgen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid.

De vraag is in welke mate het in de tijd geëvolueerde Rijksbrede evaluatiestelsel in de praktijk bruikbare inzichten oplevert voor verantwoording over en verbetering in de besteding van publieke middelen. Bij de eerste voortgangsrapportage in de Operatie Inzicht in Kwaliteit is daarover een waardering opgenomen³. Hieruit blijkt dat anno 2018 instrumenten primair gericht op verantwoording, zoals beleidsdoorlichtingen, vaak wel inzicht gaven in geleverde prestaties, maar beperkt slaagden in het genereren van inzichten in de gerealiseerde doeltreffendheid en doelmatigheid. Rijksbrede instrumenten primair gericht op 'verbetering', zoals Heroverwegingen en IBO's leverden daarvoor veelal wel bruikbare inzichten op. Verder bleek dat ministeries wisselende prikkels ondervonden om structureel goed te evalueren. Er bestond geen vanzelfsprekende evaluatiecultuur.

Het is tegen deze achtergrond dat onder het Kabinet-Rutte III de departementen onder coördinatie van het Ministerie van Financiën zijn begonnen aan de operatie Inzicht in Kwaliteit. Binnen dit meervoudige programma hebben departementen zich ingespannen om, vaak op basis van nieuwe manieren van werken, meer inzicht te krijgen in de opbrengst of toegevoegde waarde van beleid.⁴ Eén van de uitkomsten van de voortgangsrapportage Operatie Inzicht in Kwaliteit is de lancering van het instrument Strategische Evaluatie Agenda (SEA) en de afspraak dat vanaf begrotingsjaar 2021 elk departement een SEA opneemt in haar begroting waarbij 2021-2023 overgangsjaren zijn. Belangrijk is op te merken dat de SEA één van de instrumenten (mechanismen) is om tot de gewenste versterking van het Rijksbrede evaluatiestelsel te komen, maar dus niet het enige instrument.

Over de SEA

Het verkrijgen van meer inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van overheidsuitgaven begint met beter in kaart brengen welke inzichten er al zijn en welke nog ontbreken. Daardoor kan meer relevante informatie worden verzameld om beleid (tussentijds) te verbeteren en hierover verantwoording af te leggen. De SEA is erop gericht hiertoe als vliegwiel te dienen.

In opzet biedt de SEA een overzicht van de belangrijke beleidsthema's van een ministerie, een korte toelichting per thema waar de behoefte aan inzicht ligt en een bijpassende agendering van evaluatieonderzoek. Het opstellen van een SEA is echter geen doel op zich. Het is erop gericht binnen departementen een proces op gang te brengen van strategischer keuzes maken over wat, wanneer en op welke manier geëvalueerd wordt.

Voor de beoogde werking van de SEA is het van belang dat de evaluatieagendering per departement thematisch is en wordt gedreven door inzichtbehoeften (kennislacunes en naderende besluitvormings- of bijsturingsmomenten per thema). De gedachte is dat het werken met SEA ministeries ertoe aanzet om beter na te denken over een logische (volgordelijke) agendering van evaluatieonderzoek om goede syntheseonderzoeken te kunnen uitvoeren en zo meer en beter inzicht te verkrijgen in:

- de werking, doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid op de gekozen thema's
- de voorwaarden daarvoor
- manieren om beleid beter/effectiever te maken, óók tussentijds.

³ Zie: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z01967&did=2019D04394, bijlage 2, Analyse evaluatiestelsel.

⁴ We verwijzen voor meer informatie naar de vier voortgangsrapportages die de Minister van Financiën over de Operatie Inzicht in Kwaliteit naar de Tweede Kamer heeft gestuurd. Deze zijn te vinden op: <https://www.rijksfinancien.nl/beleidsvaluatie/oijk>.

De SEA is erop gericht vooral een proces teweeg te brengen dat ertoe bijdraagt dat betere en bruikbare inzichten in (voorwaarden voor) de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid beschikbaar komen. Daarmee zou de SEA het beleidsleren op departementen verder kunnen stimuleren. Idealiter betekent dit dat departementen door met SEA te werken de evaluatie- en beleidscyclus meer of nog beter gaan integreren.



HOOFDSTUK 3

Belangrijkste bevindingen, good practices en leerpunten

In dit hoofdstuk beantwoorden we de hoofdvraag van dit evaluatieonderzoek. Paragraaf 3.1 bevat onze bevindingen en de good practices rond de SEA. We baseren ons hierbij op onze nulmeting. In paragraaf 3.2 beschrijven we onze bevindingen en de good practices rond het totstandkomingsproces van de SEA. De reflecties van betrokkenen op de toegevoegde waarde van de eerste SEA's zijn opgenomen in paragraaf 3.3. In paragraaf 3.4 benoemen we de leerpunten voor de ministeries, op rijksniveau en in dynamiek tussen regering, parlement en Hoge Colleges van Staat. In de onderzoeksbijlage worden de bevindingen en leerpunten uit dit hoofdstuk nader onderbouwd en verdiept.

3.1 Hoofdbevindingen rond de nulmeting, het proces en toegevoegde waarde SEA

3.1.1 Bevindingen naar aanleiding van nulmeting eerste SEA's

De begrotingsjaren 2021 en 2022 gelden als proefjaren voor de SEA. In optima forma biedt de SEA de lezer een overzicht van de belangrijke beleidsthema's van een departement, een korte toelichting per thema waar de behoefte aan inzicht ligt en een bijpassende agendering van evaluatieonderzoek.

Bezien vanuit deze beschrijving is voor geen van de departementen de SEA al een 'af' product. Dit is ook logisch, omdat de departementen de overgangperiode gebruiken om elk jaar verbeterlagen aan te brengen in de kwaliteit van de SEA, zodat deze een steeds betere bijdrage levert aan inzicht in de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. De uitgevoerde nulmeting van de SEA in de begrotingen 2021 en 2022 levert vier hoofdbevindingen op.

Bevinding I: *in de SEA's van begrotingsjaar 2022 is een kwalitatieve verbeterlag gerealiseerd ten opzichte van begrotingsjaar 2021.*

Voor het begrotingsjaar 2021 hebben nog niet alle departementen een SEA in de begroting opgenomen. Voor het begrotingsjaar 2022 is dit wel het geval. Kijken we naar de departementen met in beide jaren een SEA in de begroting, dan geldt dat er in de SEA 2022 een kwaliteitsslag gerealiseerd is ten opzichte van begrotingsjaar 2021. Sommige focussen hierbij op het diepgaand uitwerken van een select aantal thema's en hebben zo een kwalitatief sterkere SEA voor die thema's opgesteld. Andere departementen zijn overall tot een kwalitatief verbeterde themaselectie, inzichtbehoefte en onderzoeksprogrammering gekomen. De kwalitatieve verbetering van de SEA als product in de departementale

praktijk is daarmee ook echt een incrementeel proces. In onderstaand kader hebben we een good practice van het ministerie van Defensie opgenomen.

Good practice verbeterlag thema-uitwerkingen

Het Ministerie van Defensie heeft naar aanleiding van de SEA nieuwe hoofd- en subevaluatiethema's gedefinieerd. De voorgestelde nieuwe indeling van de SEA bestaat uit de missie van Defensie, nieuw gedefinieerde hoofdevaluatiethema's en onderliggende doelstellingen/subthema's. Door specifieke doelstellingen (c.q. subthema's) te beschrijven, waaronder beleidsevaluaties worden gehangen, ontstaat een integraal beeld van een strategische evaluatieagenda voor Defensie.

Bevinding II: *een deel van de departementen hebben op navolgbare wijze de themaselectie gekoppeld aan de beleidsprioriteiten en begrotingsartikelen. Bij andere departementen ligt hier voor de komende SEA's ruimte voor verbetering.*

De afgelopen twee SEA-jaren zijn er (soms pragmatische) keuzes gemaakt in de themaselectie. Elke door ons in de nulmeting bekeken SEA bestaat uit thema's en subthema's. De mate waarin deze expliciet gekoppeld zijn aan de begrotingsartikelen, beleidsprioriteiten en relevante (beleids)ontwikkelingen verschilt. Het ene departement heeft dit reeds op een navolgbare wijze weergegeven, bij andere departementen is hier nog een kwaliteitsslag te maken. Dit met als kanttekening dat departementen die al vanuit beleidsprioriteiten hebben gewerkt, het SEA-gedachtegoed (lerend evalueren) wellicht grondiger hebben toegepast dan departementen die vasthielden aan de begrotingsartikelen. De dekkendheid van de SEA-thema's op het totaal van de begrote uitgaven is voor departementen die al vanuit beleidsprioriteiten werken vaak juist meer een uitdaging. Niettemin zijn sommige departementen, waaronder de ministeries van BZ en IenW, al vóór de SEA tot meer inhoudelijke begrotingsartikelen gekomen. In onderstaand kader hebben we enkele good practices opgenomen.

Good practices themaselectie

Op basis van onze nulmeting komen de SEA's van OCW en VWS voor ons als good practice naar voren als het gaat om kwaliteit van de themaselectie.

- **VWS:** de belangrijke begrotingsartikelen en beleidsprioriteiten komen helder en navolgbaar terug in de SEA-thema's. Daarnaast is er een duidelijke prioritering in de thema's aangebracht.
- **OCW:** er zijn nieuwe thema's geïdentificeerd en deze sluiten op een heldere wijze aan op de begrotingsartikelen en beleidsprioriteiten.

Bevinding III: *elk departement is gestart met het formuleren van inzichtbehoefte, een belangrijk ontwikkelpunt om de departementale SEA's de komende jaren te verbeteren. Dat is en vraagt een meerjarig proces.*

Het formuleren van inzichtbehoefte is het belangrijkste aandachtspunt bij het versterken van de kwaliteit van de SEA. De inzichtbehoefte vormen het fundament voor het maken van strategische keuzes rond het programmeren van (ex-ante, ex-durante en ex-post) evaluatieonderzoeken. De inzichtbehoefte komen onder meer voort uit (een prioritering van) kennislacunes, naderende besluitvormingsmomenten en vaststaande (verplichte) evaluatiemomenten. Het beter formuleren van de inzichtbehoefte per strategisch beleidsthema is cruciaal om de SEA te laten werken. Tegelijkertijd geven vrijwel alle departementen aan dat ze hier nog niet volledig in geslaagd zijn. Volgens sommige respondenten is het daarbij wel de vraag of op alle beleidsthema's de inzichtbehoefte ooit sluitend geformuleerd kunnen worden.

Bij verschillende departementen hebben de SEA-coördinatoren in de eerste twee jaar energie gezet op het vaker en inhoudelijker in gesprek gaan met beleidsdirecties. Dus samen met beleidsdirecties nadenken over de inzichtbehoefte bij een thema en welke evaluatiewijze hier het best in kan voorzien. Gesprekspartners die deze ontwikkeling benoemden, gaven in de meeste gevallen aan dat het intensievere gesprek met beleidsdirecties zeker bijdraagt tot een andere invulling van de evaluatieagenda. Het gesprek helpt ook beleidsdirecties te laten inzien dat inzichten uit een goed ingestelde evaluatieagenda te benutten zijn voor het beleidsproces, dat het helpt beleid gaandeweg steeds beter te maken. Daarnaast worden ook de koppeling met de onderzoeks- en kennisagenda en het betrekken van (externe) stakeholders als relevante aanknopingspunten gezien om de inzichtbehoefte scherper te stellen. Tegelijkertijd vraagt dit ook extra capaciteit en gedeelde urgentie binnen het departement, die op vaak nog niet voorhanden is.

In onderstaand kader hebben we een aantal good practices met betrekking tot het formuleren van inzichtbehoefte opgenomen.

Good practices formuleren inzichtbehoefte

In onze nulmeting vielen de SEA's van OCW en EZK in positieve zin op door de weergave van de inzichtbehoefte.

- OCW: in de SEA worden op een gebruiksvriendelijke manier per thema de inzichtbehoefte binnen het departement weergegeven. Er is geagendeerd om over een periode van vijf tot zeven jaar overkoepelende uitspraken te doen over maatschappelijke impact, de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gehele beleid en budget dat wordt ingezet. De SEA en evaluatieprogrammeringen worden doorlopend geactualiseerd, op basis van een inventarisatie van beleidsontwikkelingen en van lopend en voorgenomen evaluatieonderzoek. Daarnaast zijn ook de inzichtbehoefte van de Tweede Kamer, waar relevant, specifiek per onderzoek/thema opgenomen.
- EZK: de stand van het huidige inzicht en de inzichtbehoefte per thema is op een heldere wijze weergegeven. Zowel de inzichtbehoefte als de huidige stand van het inzicht is opgenomen per thema en per onderzoek. Daarnaast heeft EZK ook de inzichtbehoefte van de Tweede Kamer, waar relevant, specifiek per onderzoek/thema opgenomen.

Bevinding IV: de SEA's bevatten een overzicht van de geplande evaluaties. De strategische programmering daarvan kan sterker worden verankerd.

In alle SEA's is een planning opgenomen met daarin een overzicht van de evaluatieonderzoeken voor de komende jaren. Daarmee voldoen de SEA's (grotendeels) aan de procedurele vereisten. De overwegingen achter de agendering kunnen echter sterker in de SEA worden verankerd. Dit hangt nauw samen met de (kwaliteit van de) inzichtbehoefte. Het merendeel van de onderzoeken betreft momenteel nog ex-post onderzoeken. Het opstellen van de SEA's in de afgelopen twee jaar heeft nog niet echt geleid tot meer aandacht voor ex-ante en ex-durante evaluaties en het daarmee opdoen van relevante inzichten voor het bij of voorafgaand aan de start en het tussentijds verbeteren van beleid. In onderstaand kader hebben we een good practice van het ministerie van VWS opgenomen voor het opstellen van een onderzoeksprogrammering.

Good practice onderzoeksprogrammering

Het Ministerie van VWS heeft in zijn SEA 2022 per thema en subthema een heldere agendering opgesteld. De agendering is in de verdere uitwerking per onderzoek gekoppeld aan de aard en mogelijke ontwikkeling van het beleidsthema en aan de wens om tot een samenhangend inzicht in de werking (doelmatigheid, doeltreffendheid en (niet-beoogde) neveneffecten) van beleid te komen. In de SEA is daar ex-ante, ex-durante en ex-post evaluatieonderzoek op geagendeerd.

Als resultaat van de pilot 'Lerend Evalueren' heeft VWS in de agendering extra aandacht besteed aan 1) het verbreden van de evaluatieagenda met beleidsevaluaties op het gebied van informatievoorziening, innovatie en zorgvernieuwing, 2) het aanbrengen van meer samenhang in de evaluatie- en analyse-inspanningen door het opnemen van IBO's en Brede Maatschappelijke Heroverwegingen in de meerjarenprogrammering en 3) het versterken en zoeken naar synergie tussen kennis, beleid en uitvoering, onder andere door het toevoegen van lerende evaluaties van de verschillende concernorganisaties. Deze pilotopbrengsten vertalen zich onzes inziens eveneens in een mooie, heldere evaluatieagendering.

3.1.2 Belangrijkste bevindingen rond het SEA-proces

De wijze waarop het SEA-proces is ingericht en de instrumenten, processen en structuren die hierbinnen worden ingezet, verschilt per departement. In ons onderzoek maken we voor het SEA-proces onderscheid naar 1) departementale uitgangspositie en inrichting van de evaluatiefunctie, 2) inzet van mensen en middelen, 3) inrichting van departementale processen, 4) rolverdeling binnen departementale processen en 5) interdepartementale governance van de SEA. Elk onderdeel is in een apart hoofdstuk nader uitgewerkt in de onderzoeksbijlage bij dit rapport. Hier beperken we ons tot een drietal hoofdbevindingen rond het SEA-proces.

Bevinding I: departementen zien ruimte voor maatwerk (soms per beleidsterrein) als voorwaarde om het SEA-proces goed in te richten. Op dit moment zijn departementen tevreden met de ruimte tot maatwerk die het SEA-kader biedt.

Departementen verschillen in de manier waarop ze de elementen van het SEA-proces (ophanging van de evaluatiefunctie, inzet van mensen en middelen, inrichting van processen en rolverdeling binnen het departement) hebben georganiseerd. Elk departement zoekt binnen de eigen cultuur en beleidsmatige opgaven naar de meest optimale inrichting van de evaluatieprocessen. Wat voor het ene departement werkt, is voor een ander ongeschikt. Zelfs binnen departementen kan de meest optimale inrichting van evaluatieprocessen per beleidsthema uiteenlopen. In deze verscheidenheid aan departementale en beleidsmatige contexten moet de SEA worden ingepast. Daarom is het voor departementen belangrijk dat de SEA ruimte biedt voor (procesmatig) maatwerk.

Binnen de door het Ministerie van Financiën opgestelde criteria en richtlijnen voor een SEA voelden de departementen in de eerste twee jaren voldoende ruimte voor maatwerk en ruimte om te experimenteren. Tegelijkertijd was er vanuit IRF ook behoefte aan concretisering van het kader voor de SEA. Dit kader is daarom nader uitgewerkt door de minister van Financiën en bij de vierde voortgangsrapportage naar de Kamer verzonden. Aan de hand van dit kader heeft de Inspectie voor de Rijksfinanciën ten tijde van ons onderzoek relevante regelgeving bijgewerkt. Het gaat dan bijvoorbeeld om de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)⁵. Respondenten van meerdere departementen hebben aangegeven dat het verder aanscherpen van het SEA-kader en de bijgewerkte RPE kunnen leiden tot

⁵ De Algemene Rekenkamer heeft advies uitgebracht over de nadere uitwerking van het SEA-kader. Dit advies is, in afstemming met departementen, (deels) terechtgekomen in de laatste versie van de RPE die op het punt staat gepubliceerd te worden.

minder mogelijkheden voor maatwerk op het niveau van de departementen bij het opstellen van een SEA.

In onderstaand kader hebben we een good practice van het ministerie van VWS opgenomen waar – op basis van de eigen cultuur en beleidsmatige opgaven – is gezocht naar een goede manier om de evaluatieprocessen te versterken.

Good practice lerend evalueren

Het Ministerie van VWS heeft in 2018 een vernieuwde opzet van de evaluatieagenda geïntroduceerd als onderdeel van de pilot 'Lerend Evalueren'. Deze pilot richtte zich op kortcyclisch leren, reflecteren en verantwoording afleggen met en in de praktijk. De belangrijkste resultaten en inzichten van deze pilot zijn:

- De aandacht voor evalueren is eerder in het beleidsproces van VWS komen te liggen. Er worden meer *ex-ante* en *ex-durante* onderzoeken uitgevoerd. Dit versterkt het evalueren als onderdeel van de beleidscyclus⁶.
- De keuze voor samenhangende beleidsonderwerpen zorgt voor meer integraal evaluatieonderzoek. Dat vergroot de bruikbaarheid van de resultaten.
- Door de praktijk bij evaluaties te betrekken, worden ervaringen van mensen ('leefwereld') gekoppeld aan de regelgeving van het zorgstelsel ('systeemwereld').
- De rijksbrede invoering van de SEA wordt gezien als een belangrijk handvat om de evaluatieprogrammering verder door te ontwikkelen. Door het samenbrengen van belangrijke evaluaties in de SEA worden de evaluatieagenda en -functie verder versterkt.

Bevinding II: ondanks de verschillen in de organisatie van het SEA-proces kennen veel departementen dezelfde vraagstukken.

Bij het inrichten en optimaliseren van het SEA-proces worstelen veel departementen met dezelfde vraagstukken. Het belangrijkste issue is het organiseren van de samenwerking tussen beleid, ondersteunende directies en (eventueel) externe experts. Daarbij heeft de interne samenwerking de meeste prioriteit. De ontsluiting van kennis op de beleidsdirecties is cruciaal voor het bepalen van de inzichtbehoefte. Tegelijkertijd hebben ondersteunende diensten de positie om dit te kunnen inpassen in een SEA die voor het hele departement geschikt is.

Een tweede vraagstuk betreft managementcommitment in de beleidskolom. Veel departementen verschillen qua evaluatiecultuur en -bereidheid. Als gevolg van deze diversiteit wordt per departement verschillend invulling gegeven aan het proces om tot een SEA te komen. Waar bij sommige beleidsdirecties het verdiepende gesprek over de inzichtbehoefte leidt tot een gezamenlijk geformuleerde, scherpe strategische evaluatieagenda, is bij andere directies überhaupt aan tafel komen of het identificeren van de juiste thema's op dit moment het hoogst haalbare. Veel departementen staan daarom voor de vraag hoe dit op managementniveau goed en blijvend te organiseren.

Een derde vraagstuk betreft de inzet van mensen en middelen ten behoeve van de SEA. Veel van onze respondenten op departementen (zowel coördinatoren als beleidsmedewerkers) gaven aan de beschikbare inzet en capaciteit voor de totstandkoming van de SEA binnen departementen als beperkt te ervaren. Dat geldt eveneens voor de ruimte in termen van tijd en capaciteit die beleidsdirecties (kunnen) leveren aan de SEA. Dat stond door Corona extra onder druk. Daar waar beleidsdirecties nauw betrokken zijn en tijd en capaciteit hebben om een bijdrage te leveren, heeft dit volgens de departementale gesprekspartners een positief effect op de kwaliteit van de SEA. Een gebrek aan tijd en capaciteit bij beleidsdirecties wordt gezien als een belangrijke blokkade in de verdere (door)ontwikkeling van de SEA's.

Een vierde vraagstuk voor veel departementen is de spanning tussen verantwoording en beleidsleren. De koppeling van de SEA aan de begrotingscyclus heeft voordelen, maar kan betrokkenen ook een verkeerd beeld geven van de SEA. Veel departementen zoeken naar manieren om duidelijk te maken dat de SEA bedoeld is om hun beleid te verbeteren. Naast genoemde vraagstukken melden vrijwel alle departementen dat er te weinig mensen beschikbaar zijn voor de evaluatiefunctie. Verder zijn alle departementen bezig, al dan niet gezamenlijk, met het ontwikkelen van handvatten en instrumenten om de interne evaluatiecultuur te verbeteren.

Een good practice voor de wijze waarop het evaluatieproces is ingericht in relatie tot de beleidsdepartementen is uitgewerkt in onderstaand kader.

Good practice inrichten van het evaluatieproces

Het Ministerie van BZ was al voor de invoering van de SEA goed in staat om de evaluatieprogrammering systematisch en departementbreed op te zetten. Dit dankzij de continue en jaarlijks herhaalde samenspraak van 1) beleidsdirecties vanuit de inhoud, 2) FEZ voor coördinatie, advies en overzicht en 3) het onafhankelijk opererende evaluatiedirectoraat IOB voor evaluatie-inhoudelijk advies en de uitvoering van evaluaties.

Daarnaast is internationale ontwikkelingssamenwerking bij uitstek een beleidsterrein dat bekend is met grootschalige internationale evaluatieverplichtingen ter verantwoording van bijvoorbeeld ontwikkelingshulp en andere inspanningen over de landsgrens heen. Naast dat BZ na bijna een halve eeuw evalueren (vooral op ontwikkelingssamenwerking) gewend is geraakt aan het voorbereiden en uitvoeren van evaluaties, resulteert deze ervaring in de eerdergenoemde samenspraak en structurering van de evaluatiefunctie.

Bevinding III: partijen beseffen het belang van interdepartementaal overleg en zien kansen om de huidige overlegstructuur te verbeteren.

Alle partijen beseffen het belang van een interdepartementale governance op het SEA-proces. Er is veel waardering voor overleggen van de Interdepartementale Begeleidingsgroep Prestatiegegevens en beleidsevaluatie (hierna: IBP). Wel signaleren veel respondenten een tendens dat de governance nu vooral de interdepartementale informatievoorziening faciliteert. Tegelijkertijd is er ook een sterke behoefte om te leren van elkaars ervaringen. Veel partijen zien de potentie van samen leren omdat ze geconfronteerd worden met dezelfde vraagstukken rondom het SEA-proces (waaronder ook de invoering van de nieuwe RPE). Partijen sluiten daarbij niet uit dat het organiseren van dit leerproces een (beperkte) aanpassing van de interdepartementale overlegstructuur vergt. Deze structuren zijn, zoals aangegeven, nu meer gericht op het informeren over de voortgang van interdepartementale initiatieven (Inzicht in Kwaliteit) dan op leren en kennisdelen.

3.1.3 Bevindingen rond de toegevoegde waarde van de eerste SEA's

De ambitie was dat het uitvoeren van de SEA beleidsleren op de departementen verder stimuleert, en uiteindelijk leidt tot meer maatschappelijk toegevoegde waarde en/of een hogere kosteneffectiviteit. Een andere beoogde toegevoegde waarde van de SEA was de verdere integratie van de evaluatie- en beleidscyclus, zodat beide cycli van elkaars kennis en inzichten profiteren. Daarnaast zouden Kamerleden de strategische

evaluatieplanning in de SEA kunnen aanwenden om de regering te controleren. Ons onderzoek levert de volgende hoofdbevindingen rond de werking van de SEA in de eerste twee praktijkjaren.

Bevinding I: het belang van de beoogde toegevoegde waarde is onomstreden.

Alle betrokkenen op de departementen onderstrepen het belang om het inzicht in de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te vergroten. Daarbij geven ze ook aan dat dit besef breder leeft binnen het departement, de Rekenkamer en de politieke instituties. Draagvlak voor het bredere doel waaraan de SEA bijdraagt, is dus een gegeven.

Het is belangrijk om dit draagvlak voor de beoogde toegevoegde waarde los te koppelen van het draagvlak voor de SEA als instrument om die toegevoegde waarde te realiseren. Voor alle betrokkenen is de SEA een mogelijk effectief middel, geen doel op zich.

Betrokkenen bij de SEA zien in het veranderproces naar de SEA in de afgelopen jaren toenemende toegevoegde waarde van de SEA in 1) het scherper krijgen van de inzichtbehoefte, 2) het evalueren integraler onderdeel laten zijn van de beleidscyclus, 3) een extra stimulans tot het versterken van de eigen evaluatiefunctie, 4) het beter matchen van type onderzoek met aard van de vraagstukken en 5) interdepartementale samenwerking op overstijgende opgaven. Het werken aan een SEA heeft volgens onze gesprekspartners geholpen om stappen te zetten richting een meer strategische leer- en verbetercultuur binnen de eigen departementen. Tegelijkertijd blijkt uit de gesprekken dat het verder doorontwikkelen van de SEA niet vanzelf zal gaan. Er zijn nog wel wat hordes te nemen. Hierin liggen knelpunten verscholen die de toegevoegde waarde van SEA's kunnen belemmeren. Dit betreft onder meer 1) de SEA als papieren werkelijkheid, 2) het nog niet tot stand komen van meer ex-ante en ex-durante programmering, 3) een te 'smalle' benadering van doelmatigheid en doeltreffendheid, 4) beperkte capaciteit en middelen en 5) een te sterke uniformering van het instrument.

Bevinding II: de SEA versterkt de departementale processen die samen de evaluatiefunctie vormen. Het is nog te vroeg om te constateren dat dit ook leidt tot de beoogde outcome.

De SEA heeft op sommige departementen het versterken van de evaluatiefunctie een extra stimulans gegeven. Zo heeft het werken met de SEA op sommige departementen eraan bijgedragen dat beleidsdirecties meer eigenaarschap voelen voor

de evaluatieagenda. Tegelijkertijd stellen respondenten dat dit een proces van de lange adem is en dat de hiervoor geschetste ontwikkeling nog niet op alle departementen even snel gaat en ook niet binnen departementen bij alle beleidsdirecties.

Bevinding III: *het realiseren van de beoogde outcome van de SEA vraagt per departement en per beleidsterrein een andere doorvertaling (maatwerk).* Departementen zullen onderling blijven verschillen in hun beleidsopgave en de verhouding tussen uitvoering/beleid, alsook in de meetbaarheid van de beoogde beleidseffecten. Een passende evaluatieagendering houdt ook hier rekening mee.

Bevinding IV: *de SEA speelt (nog) geen grote rol in de dynamiek tussen regering en parlement.*

Bij het ontwerp van het SEA-instrument is bedacht dat het voor de werking van de evaluatieprogrammering belangrijk is dat departementen hierover ook verantwoording afleggen aan de Kamer. Daarom is de SEA een verplicht onderdeel van een departementale begroting. Dit zou Kamerleden een controlemogelijkheid moeten bieden om te zien of er op voor de Kamer relevante beleidsthema's op een juiste manier wordt ingezet op het verkrijgen van inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het daarop ingezette overheidsbeleid. Uit ons onderzoek komt het beeld naar voren dat volgens onze respondenten (allen geen Kamerleden) de toegevoegde waarde van de SEA voor Kamerleden het grootst is als de SEA door departementen volledig is uitgewerkt zoals bedoeld. Dit betekent dat een SEA overzicht moet bieden van de belangrijke beleidsthema's van een ministerie, een korte toelichting per thema waar de inzichtbehoefte ligt en een bijpassende agendering van evaluatieonderzoek. Of Kamerleden deze toegevoegde waarde vervolgens gaan benutten, zal volgens onze respondenten sterk afhangen van hoe zij het belang ervan inzien ten opzichte van de rest van de in de begrotingscyclus geproduceerde documenten.

3.2 Leerpunten

In deze paragraaf gaan we in op de hoofdvraag van deze evaluatie: wat zijn – op basis van de onderzoeksbevindingen – de leerpunten voor alle partijen betrokken bij de SEA's? We beantwoorden deze vraag door leerpunten te geven voor het stelsel dat ingericht is om het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van overheidsuitgaven te bevorderen. Daarin onderscheiden we de volgende drie niveaus:

- Binnen ministeries.
- Bij het Rijk.
- In de dynamiek tussen regering, parlement en Hoge Colleges van Staat.

3.2.1 Leerpunten voor de ministeries

In de onderzoeksbijlage bij dit rapport hebben we een groot aantal leerpunten opgenomen die ministeries kunnen helpen bij het inrichten van het SEA-proces en het verhogen van de kwaliteit van het SEA-product. Hierna volgen de acht volgens ons belangrijkste leerpunten:

Leerpunt I: *zet in op het verbeteren van de formulering van inzichtbehoeften.*

De kwaliteit van de SEA's laat een stijgende lijn zien. De volgende stap is het verder verbeteren van de formulering van de inzichtbehoefte. Inzichtbehoeften vormen namelijk het fundament voor het maken van strategische keuzes rond het programmeren van (ex-ante, ex-durante en ex-post) evaluatieonderzoeken. De verwachting is dat inzichtbehoeften in het algemeen zullen voortkomen uit kennislacunes, aanstaande besluitvormingsmomenten en verplichte evaluatiemomenten.

Voor het formuleren van de inzichtbehoeften is een goede verbinding tussen beleidsdirecties en ondersteunende directies (zoals FEZ, strategie- of kennisdirecties) onontbeerlijk. Bij de beleidsdirecties is op gekozen SEA-thema's de kennis aanwezig voor het bepalen van de inzichtbehoefte. Tegelijkertijd hebben ondersteunende diensten de positie om dit te kunnen inpassen in een SEA die voor het hele departement geschikt is. Daarom is aan te bevelen deze taak expliciet te beleggen en daarvoor ook tijd vrij te maken. Deze persoon moet ook werken aan het managementcommitment binnen bepaalde onderdelen van een departement.

Verder kan het helpen te investeren in een netwerk van medewerkers bij beleidsdirecties, die het ontsluiten van kennis op beleidsthema's – voor het vaststellen van de nadere inzichtbehoeften – als hun belangrijkste taak zien. Als dit naar

tevredenheid verloopt, is het betrekken van externe experts in het proces een mogelijke vervolgstap.

In onderstaand kader is een 'good practice' opgenomen vanuit de directie Hoger Onderwijs en Studiefinanciering van het ministerie van OCW, waarin het evalueren en sturen vanuit inzichtbehoefte is geïntegreerd in de beleidscyclus.

Good practice integrale beleidscyclus waarin evalueren vanuit inzichtbehoefte is geïntegreerd

Bij het Ministerie van OCW is de directie Hoger Onderwijs en Studiefinanciering van plan het proces – om vanuit een breed geïnventariseerde inzichtbehoefte te komen tot de strategische inzet en programmering van evaluaties – in te regelen in de beleidscyclus. Hierdoor krijgt de SEA een vaste plaats in de vernieuwde beleidscyclus. Er worden stappen ondernomen om het doelmatig en doeltreffend functioneren van het stelsel rondom hoger onderwijs te monitoren in een stelselrapportage. Deze stelselrapportage wordt mede gevoed met uitkomsten van evaluatieonderzoek. Streven is om de inzichtbehoefte uit de stelselrapportage, een korte termijn beleidsagenda en een lange termijn toekomstverkenning te koppelen aan de evaluatieprogrammering in de SEA. Daarmee speelt de SEA direct in op de inzichtbehoefte voor verbetering van de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. De evaluatie-uitkomsten bieden vervolgens handvatten voor aanpassing van het beleid.

Leerpunt II: focus in de themaselectie op het aanbrengen van (inter)departementale samenhang. Om de kwaliteit van de themaselectie verder te versterken, zien we twee belangrijke aanknopingspunten. Allereerst scherp kijken naar de departementale samenhang tussen de thema's en de daaronder geprogrammeerde onderzoeken. En daarnaast, in navolging van de klimaatopgave (zie kader hieronder), bij beleidsopgaven die meerdere departementen raken, ook in de SEA interdepartementale thema's op te nemen die door afstemming met elkaar in lijn zijn.

Good practice interdepartementale samenhang en coördinatie – Commissie Evaluatie Klimaatbeleid

De monitor en evaluatie(structuur) klimaatbeleid was een pilot binnen de operatie Inzicht in Kwaliteit. Als coördinerend departement constateerde het Ministerie van EZK dat een interdepartementale evaluatiestructuur voor de integrale evaluatie van departementoverstijgend beleid ontbrak. In deze pilot is zo'n interdepartementale evaluatiestructuur ontwikkeld voor het opzetten en uitvoeren van de evaluatie Klimaatbeleid, die in 2024 moet leiden tot aanpassing van het Klimaatplan. De relevante elementen uit deze pilot zijn:

- EZK en de betrokken departementen hebben de evaluatiecoördinatie tussen betrokken departementen versterkt door het oprichten van een Commissie Evaluatie Klimaatbeleid. Deze commissie bereidt de evaluatie klimaatbeleid voor. Er is voor gekozen om dit te doen via een "lerende" evaluatie. In deze lerende evaluatie worden in samenwerking met de betrokken partijen in 2022 de scope en de evaluatievragen geformuleerd. De evaluatie zal daarna worden uitgevoerd.
- Aansluitend bij de systematiek van de SEA, en conform de operatie Inzicht in Kwaliteit, is in de Klimaatnota 2020 nagegaan welke (instrumenten)evaluaties gerelateerd aan het klimaatbeleid bij de betrokken departementen reeds lopen en in de planning staan. Deze instrumentenevaluaties (en enkele specifieke monitors) worden uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de betrokken departementen zelf.
- De lerende evaluatie is een aanvulling op de monitor, de specifieke instrumentevaluaties en de meer ex ante ingerichte analyses zoals de KEV van PBL. Uitkomsten van de monitor, specifieke evaluaties en analyses worden indien relevant wel meegenomen in de lerende evaluatie.

Leerpunt III: *investeer in passende evaluatiemethoden.*

Uit de gesprekken voor dit onderzoek blijkt dat de te formuleren inzichtbehoefte voor het opstellen van een SEA, afhankelijk zijn van de kenmerken van een beleidsterrein. De aard van de inzichtbehoefte zal daarmee ook per departement blijven verschillen. Een ander gegeven is dat beoogde beleidseffecten op het ene beleidsterrein beter (kwantitatief) meetbaar zijn dan op het andere. Een ‘smalle’ benadering van doelmatigheid en doeltreffendheid is niet altijd passend. In de beoogde nieuwe RPE wordt overigens al uitgegaan van een bredere focus, daarin wordt gekozen voor voorwaarden voor doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. Die verschillen in inzichtbehoefte en in meetbaarheid van beleidseffecten moeten zich volgens veel respondenten ook vertalen in passende en meer innovatieve evaluatiemethodieken. Hiertoe heeft het Ministerie van Financiën departementen al een toolbox met evaluatiemethodieken ter beschikking gesteld⁷. Het kan ook helpen om andere externe kennis hierover te benutten. Interessant in dit verband is bijvoorbeeld dat het Ministerie van EZK een commissie met wetenschappers heeft ingesteld, die uitzoekt wat de kaders en methoden voor evaluatie van systeem- en transitiebeleid kunnen zijn. Centrale vraag daarbij is: wat zijn goede evaluatiemethoden om systeem- en transitiebeleid te evalueren? In onderstaand kader hebben we enkele good practices hiervoor opgenomen.

Good practice investeren in passende evaluatiemethoden

Verschillende departementen hebben gremia ingericht en instrumenten ontwikkeld (handreikingen, cursussen) voor een betere match tussen type vraagstuk en passende methodologie om inzicht te krijgen in (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Voorbeelden hiervan zijn het Datalab van het Ministerie van OCW, de structurele samenwerking tussen het Beleidsanalysesteam bij het Ministerie van EZK, RVO en CBS om ervoor te zorgen dat data, monitoring en analyse beschikbaar is voor evaluaties en de in het vorige kader genoemde Commissie Evaluatie Klimaatbeleid.

Leerpunt IV: *investeer in het opzetten van een netwerk van medewerkers bij beleidsdirecties die meedraaien in de jaarlijkse cyclus. Het betrekken van externe experts in het proces is een mogelijke vervolgstap.*

Het ideale totstandkomingsproces van de SEA is een samenspel van beleid, ondersteunende directies en (eventueel) externe experts. Het interne samenspel heeft daarbij de meeste prioriteit. Binnen ministeries is veel kennis aanwezig die de SEA kan verbeteren. Het kan helpen om te investeren in een netwerk van medewerkers bij beleidsdirecties die het ontsluiten van die kennis – vooral voor het vaststellen van de inzichtbehoefte – als hun belangrijkste taak zien. Het is raadzaam deze taak expliciet te beleggen en daarvoor ook tijd vrij te maken. Maak daarin helder dat de SEA een wezenlijk andere doelstelling heeft dan de begrotingsstukken, namelijk het verbeteren van de evaluatieprogrammering om daarmee meer en beter inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de overheidsuitgaven. Daar past dan ook een andere rol- en taakomschrijving bij, die niet primair gericht is op het faciliteren van het budgetrecht van het parlement. In de rol en taak van de betrokken personen moet het gaan om het leggen en onderhouden van deze verbindingen binnen het departement. Als dit naar tevredenheid verloopt, is een mogelijke vervolgstap ook externe experts en partners te betrekken bij het proces. Denk aan adviesraden, wetenschappers, kennisinstellingen of uitvoeringsdiensten.

Leerpunt V: *Ruim tijd in om managementcommitment onderdeel te maken van het SEA-proces*

Voor de inzet van mensen en middelen is managementcommitment en voorbeeldgedrag van leidinggevenden voor alle betrokkenen belangrijk. Inmiddels hebben verschillende departementen ervaring opgedaan met het organiseren van managementcommitment. Genoemd worden ambassadeurs op hoog ambtelijk niveau (bijvoorbeeld een DG) of het voorleggen van afspraken over de evaluatiefunctie aan de bestuursraad. Omdat het voor alle departementen een uitdaging is, lijkt het uitwisselen van manieren om dit commitment te organiseren, een zeer vruchtbare optie.

⁷ Zie ook <https://www.toolboxbeleidsevaluaties.nl/>

Leerpunt VI: *Verduidelijk de inzet van mensen en middelen en ga in gesprek over (passende) capaciteit*

Veel betrokken geven aan dat de evaluatiefunctie in het algemeen, en de SEA in het bijzonder, op dit moment qua inzet van mensen en middelen nog te smal wordt ingevuld. Zij zien ruimte (en behoefte) om de prioriteit en capaciteit voor het strategisch evaluatieproces te versterken. Voor het beschikbaar stellen van meer mensen en middelen moet voor beslissers duidelijk zijn welk effect van deze verhoogde inzet heeft op de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. Sommige departementen hebben hier positieve ervaringen mee opgedaan. Deze voorbeelden kunnen als argument dienen op andere departementen. Hetzelfde geldt wanneer (bijvoorbeeld) een benchmark uitwijst dat op een bepaald departement structureel minder geïnvesteerd wordt in de evaluatiefunctie of de totstandkoming van de SEA daarbinnen.

Het is op dit moment niet goed mogelijk de inzet van mensen en middelen bij de departementen te vergelijken. Het ontbreekt aan afspraken over wanneer mensen en middelen worden ingezet voor de evaluatiefunctie in het algemeen en de totstandkoming van de SEA's in het bijzonder. Dit geldt binnen departementen, maar ook tussen departementen. Dit kan opgelost worden door gedeelde definities van de evaluatiefunctie te hanteren en afspraken te maken over de manier waarop de toewijzing van mensen en middelen daaraan wordt berekend. Dit maakt vergelijkingen tussen departementen en tussen beleidsterreinen mogelijk

Leerpunt VII: *binnen het departementale proces is maatwerk nodig om tot een zo goed mogelijke SEA te komen.*

Veel departementen verschillen qua evaluatiecultuur en -bereidheid. Vanwege deze diversiteit worden verschillende eisen gesteld aan het proces om tot een SEA te komen. Waar bij sommige beleidsdirecties het verdiepende gesprek over de inzichtbehoefte leidt tot een gezamenlijk geformuleerde, scherpe strategische evaluatieagenda, is bij andere directies *überhaupt* aan tafel komen of het identificeren van de juiste thema's op dit moment het hoogst haalbare. Dit vereist maatwerk.

Leerpunt VIII: *organiseer opvolging op uitgevoerde evaluaties.*

Deelnemers aan de focusgroepen die in de eindfase van ons onderzoek zijn gehouden, noemen nog als apart leerpunt dat beleidsdirecties de opvolging van uitgevoerde evaluaties op hun beleidsterrein kunnen verbeteren. Veel ex-post evaluaties bevatten directe leerpunten voor beleid en uitvoering, maar deze worden volgens veel deelnemers nog onvoldoende benut. Voor het echt op gang brengen van beleidsleren liggen hier dus nog grote kansen.

In onderstaand kader hebben we een good practice van het ministerie van Defensie opgenomen over de wijze waarop zij de SEA hebben ingebed in de beleidscyclus en opvolging op uitgevoerde evaluaties organiseren.

Good practice versterken van de evaluatiefunctie en integrale beleidscyclus

Het Ministerie van Defensie heeft de afgelopen jaren gewerkt aan het versterken van de evaluatiefunctie binnen het departement. Verschillende initiatieven, waaronder de SEA, zijn daarbij benut. De combinatie van instrumenten biedt een beter inzicht in beleid. Een van de aspecten waarop Defensie heeft gefocust, is beleidsevaluaties integraal onderdeel te maken van de beleidsontwikkeling en -uitvoering. Dit is vormgegeven in de beleidskaart. In deze beleidskaart geeft de beleidsbepaler die nieuw of gewijzigd beleid wil doorvoeren op voorhand aan welke evaluatievorm op het beleidsvoorstel van toepassing is. Ook de inzichten uit evaluaties worden weer in de beleidskaart verwerkt. Zo is er een directe koppeling tussen een nieuw beleidsvoorstel en de SEA, waarmee de SEA accuraat blijft en een duidelijk integraal overzicht van de evaluatieagenda van Defensie wordt opgebouwd. Mede hierdoor is de link tussen de beleidsdirecties, HDFC en het cluster Monitoring & Evaluatie versterkt.

3.2.2 Leerpunten op rijksniveau

Op rijksniveau zien we twee leerpunten:

- Uitbreiding van de huidige governance met een structuur gericht op samen leren.
- Leeragenda met ten minste vier elementen.

Leerpunt I: *breid de huidige governance uit met een structuur gericht op leren*

Zowel op het proces van de SEA als op het SEA product wordt vanuit een departementale en interdepartementale governance gestuurd. Om de sturing op het proces en het product van de SEA te versterken, is het vanuit onze optiek zinvol om (ook in het beleggen van taken) scherper onderscheid te maken naar drie vormen van governance (regulier, ontwikkel en stelsel) en goed te bezien hoe deze in samenhang met elkaar (en in relatie

tot het bredere evaluatiestelsel) zijn georganiseerd. Het goed inrichten en laten verlopen van de verantwoording door de SEA (regulier) vraagt namelijk iets anders dan het gezamenlijk leren (ontwikkelgovernance), maar zijn wel onderdeel van dezelfde SEA-medaille (stelsel). Zo vraagt het gezamenlijk leren om ruimte voor kwetsbaarheid en het maken van fouten, waar bij verantwoording er een sterkere prikkel is om (enkel) te laten zien wat goed gaat (regulier). Met oog op de doorontwikkeling van de SEA denken we dat het belangrijk is om goed de balans hiertussen te bewaken en te kijken hoe elk van de governance-elementen kan worden versterkt (stelsel). Daarin vinden we het versterken van de governance gericht op leren en ontwikkelen zowel departementaal als interdepartementaal het belangrijkste aandachtspunt.

Hieronder lichten we elk van de governance-vormen nader toe ter verduidelijking.

Reguliere governance op de SEA: deze vorm van governance is gericht op het reguliere proces: de inrichting van het SEA proces en de totstandkoming en kwaliteit van het product. Deze governance is gericht op de uitvoering en verantwoording daarover. Dit heeft een departementale en interdepartementale component.

- *Departementaal:* elk departement doorloopt vanuit zijn eigen reguliere departementale governance een SEA-proces wat uitmondt in een SEA-product. Zoals uiteengezet in dit onderzoek richt elk departement deze reguliere governance op eigen wijze in. Hierbij zijn FEZ, de beleidsdirecties en andere partijen binnen (en buiten) het departement betrokken.
- *Interdepartementaal:* de interdepartementale reguliere governance houdt in dat er informatie beschikbaar wordt gesteld, coördinatie tussen departementen is en toezicht wordt gehouden op (de kwaliteit van) de uitvoering van regels en afspraken met betrekking tot de SEA. Deze taak is belegd bij IRF van het Ministerie van Financiën. Het IBP overleg is een voorbeeld van een instrument binnen de reguliere governance.

Ontwikkelgovernance op de SEA: deze vorm van governance is gericht op het stimuleren van het 'leren' binnen en tussen departementen. Dit heeft wederom een departementale en een interdepartementale component.

- *Departementaal:* het departementale leren en ontwikkelen is erop gericht het belang van en de kennis over strategisch

evalueren te versterken en te kijken op welke wijze het eigen reguliere proces kan worden verbeterd ('het kleine leren'). Elk departement geeft dit op eigen wijze vorm. Het wisselt per departement hoeveel aandacht en capaciteit hiervoor is.

- *Interdepartementaal:* het interdepartementale leren en ontwikkelen is gericht op het systeemniveau. Zo treden er bijvoorbeeld in de optimalisering van de SEA als proces en product voor departementen vergelijkbare vraagstukken op. In het interdepartementale leerproces wordt samen gezocht naar structuren en voorwaarden om voor de bij de SEA betrokken (inter)departementale partijen tot een effectief leerproces te komen. ('het grote leren'). Dit landt vervolgens weer in de departementale ontwikkelgovernance en reguliere governance. De sturing op de interdepartementale ontwikkelgovernance is momenteel bij IRF van het Ministerie van Financiën belegd. Respondenten geven aan dat het IBP-overleg momenteel nog onvoldoende tegemoetkomt aan het onderling leren en uitwisselen.

Governance op het evaluatiestelsel: deze vorm van governance schept de kaders (bijvoorbeeld het RPE-kader) en doelen waarbinnen de 'reguliere governance' en de 'ontwikkelgovernance' plaatsvinden, en is gericht op het functioneren van de SEA als instrument (ook voor wat betreft het realiseren van toegevoegde waarde richting parlement). Ook is deze vorm van governance van belang voor het bredere evaluatiestelsel waarbinnen ook andere instrumenten (naast de SEA) worden ingezet. De sturing en vormgeving van de stelselgovernance is nu belegd bij IRF van het Ministerie van Financiën. Voorbeelden van activiteiten die hieronder vallen betreffen het laten uitvoeren van deze evaluatie, het vaststellen van de nieuwe RPE et cetera.

Leerpunt II: stel gezamenlijk een leeragenda op.

Tijdens het onderzoek hebben departementen aangegeven over de volgende onderwerpen te willen leren:

1. Kennisdeling over beproefde handvatten en instrumenten.

Veel departementen en beleidsonderdelen zijn al jaren bezig met strategisch evalueren. Daartoe zijn, naast de SEA, allerlei instrumenten ontwikkeld om 'lerend evalueren' of een 'integrale beleidscyclus' te organiseren. Veel departementen geven aan graag te profiteren van deze beproefde handvatten en instrumenten van andere departementen om de eigen evaluatiefunctie te versterken. Zo geeft iedereen specifiek hoog op van de kwaliteit van de instrumenten ontwikkeld door het Ministerie van Financiën (bijvoorbeeld het trainingsaanbod

en handreikingen), maar worden deze instrumenten volgens de respondenten nog onvoldoende gebruikt. Het verbinden en wellicht zelfs samenvoegen van deze en andere instrumenten die departementen zelf hebben ontwikkeld, biedt grote kansen.

2. Claimen van meer mensen en middelen.

Alle departementen geven aan dat de inzet van mensen en middelen voor de evaluatiefunctie in het algemeen, en de SEA in het bijzonder, te wensen overlaat. Voor het claimen van meer mensen en middelen dient voor beslissers duidelijk te zijn wat het belang is van een verhoogde inzet op het inzichtelijk maken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid en de voorwaarden/verklaringen hiervoor. Sommige departementen hebben hier positieve ervaringen mee opgedaan. Deze voorbeelden kunnen als argument dienen voor andere departementen. Hetzelfde geldt wanneer (bijvoorbeeld) een benchmark uitwijst dat op een bepaald departement structureel minder geïnvesteerd wordt in de evaluatiefunctie of de totstandkoming van de SEA daarbinnen.

Het is op dit moment niet goed mogelijk de inzet van mensen en middelen bij de departementen te vergelijken. Het ontbreekt aan afspraken over wanneer mensen en middelen worden ingezet voor de evaluatiefunctie in het algemeen en de totstandkoming van de SEA's in het bijzonder. Dit geldt binnen departementen, maar ook tussen departementen. Dit kan opgelost worden door gedeelde definities van de evaluatiefunctie te hanteren en afspraken te maken over de manier waarop de toewijzing van mensen en middelen daaraan wordt berekend. Dit maakt vergelijkingen tussen departementen en tussen beleidsterreinen mogelijk.

3. Het uitwisselen van ervaringen met het organiseren van managementcommitment.

Voor de inzet van mensen en middelen is managementcommitment voor alle betrokkenen belangrijk. Er is inmiddels veel ervaring opgedaan met het organiseren van managementcommitment. Genoemd worden ambassadeurs op hoog-ambtelijk niveau (bijvoorbeeld een DG) of het voorleggen van afspraken over de evaluatiefunctie aan de bestuursraad. Omdat het voor alle departementen een uitdaging is, lijkt het uitwisselen van manieren om dit commitment te organiseren, een zeer vruchtbare optie.

4. Leren van elkaars inrichtingskeuzes.

In de onderzoeksbijlage beschrijven we uitgebreid hoe de verschillende departementen de evaluatiefunctie hebben ingericht. Daaruit volgen de bevinding dat departementen alle elementen van het SEA-proces (ophanging van de evaluatiefunctie, inzet van mensen en middelen, inrichting van processen en rolverdeling binnen het departement) anders hebben georganiseerd. Elk departement zoekt binnen de eigen cultuur en beleidsmatige opgaven naar de meest optimale inrichting van de evaluatieprocessen. Tegelijkertijd bieden de feitelijke beschrijvingen van de evaluatiefuncties de kans om de eigen keuzes – in relatie tot de SEA's – tegen het licht te houden. Bijvoorbeeld waar het gaat over de rol van FEZ, de betrokkenheid van afdelingen strategie en de precieze rol van de beleidsdirecties.

3.2.3 Leerpunt in de dynamiek tussen regering, parlement en Hoge Colleges van Staat

Tot nu toe speelt de SEA, voor zover wij in het onderzoek hebben kunnen vaststellen, nog geen grote rol in de dynamiek tussen regering en Hoge Colleges van Staat. Omdat de SEA nog maar twee jaargangen telt, is het zeker ook nog te vroeg om te oordelen of de SEA hiervoor wel een geschikt instrument is. Uit de interviews blijkt dat velen hopen dat de SEA in uiteenlopende contexten gebruikt kan en gaat worden. De uitdaging daarbij is wel dat alle betrokkenen een eigen rol hebben in het beleidsproces. Daaruit volgen logischerwijs ook andere wensen en aandachtspunten voor de SEA:

- Departementen willen SEA gebruiken voor het versterken van beleidsleren en het verbinden van beleid en de evaluatiefunctie binnen de organisatie.
- Voor departementen, en zeker ook voor het ministerie van financiën, is naast beleidsleren ook de verantwoording (bijvoorbeeld op grond van de Comptabiliteitswet) van belang.
- Het parlement zou de SEA kunnen gebruiken in zijn rol als controleur van de regering en als medewetgever.
- De Hoge Colleges van Staat (denk aan de Rekenkamer) gebruiken de inzichten uit de SEA voor hun adviserende en controlerende taak.

Mogelijk is het onhaalbaar om een SEA op te stellen die bij alle betrokkenen een 10 haalt, maar er leeft een brede behoefte om gezamenlijk te werken aan SEA's die voor alle betrokkenen

geschikt zijn. Dit ideaal is nu nog niet behaald. Indien departementen er echter in slagen samen te leren over het SEA-proces, is het op termijn een haalbare ambitie. Om hier ook de komende tijd al acties in te ondernemen onderscheiden we twee leerpunten.

Leerpunt I: *investeer in het ophalen van de zelfstandige inzichtbehoefte van het parlement op de in de departementale SEA opgenomen beleidsthema's.*

Het is belangrijk dat departementen vooraf beter zicht krijgen op welke inzichtbehoefte er zelfstandig bij het parlement leven aangaande de departementale beleidsthema's. We constateren dat dit momenteel in veel van de SEA's nog niet het geval is. Een positief voorbeeld hierin is het ministerie van EZK, waarin de inzichtbehoefte van het parlement expliciet is opgenomen. Voor andere departementen is het een leerpunt hier ook actiever op in te zetten zodat de toegevoegde waarde van en betrokkenheid bij de SEA voor het parlement kan versterken.

Leerpunt II: *maakt de in de begroting opgenomen SEA visueel inzichtelijker voor publiekscommunicatie*

Tot slot valt het op dat de SEA's die in de begrotingen 2021 en 2022 zijn opgenomen, voor een buitenstaander niet altijd even toegankelijk en inzichtelijk zijn. Een beknoptere en visueel aantrekkelijker variant van de SEA voor gebruik in de publiekscommunicatie (ook richting kamer) zou het gebruik ervan door partijen buiten de departementen mogelijk bevorderen en mogelijk ook in de interne communicatie binnen departementen behulpzaam kunnen zijn.



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Wij zien een Nederland dat altijd in ontwikkeling is. Zowel sociaal als organisatorisch verandert er veel. Al meer dan 80 jaar volgen wij deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. Daarbij staan we voor duurzaam advies en de implementatie hiervan. Altijd gericht op vooruitgang én echt iets kunnen betekenen voor mensen, organisaties en de maatschappij.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. In ons advies zijn we hard op de inhoud, maar houden rekening met de menselijke maat. Onze adviseurs doen er alles aan om complexe vraagstukken om te zetten naar praktische oplossingen waar u iets mee kan. Wij geven advies en bieden digitale oplossingen waarbij we ons focussen op:

- Toekomst van werk en organisatie
- Energietransitie
- Transformatie van zorg
- Transformatie van openbaar bestuur

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl