



ONDERZOEKSBIJLAGE

Eerste ervaringen met de Strategische Evaluatie Agenda

Eerste ervaringen met de Strategische Evaluatie Agenda

Onderzoeksbijlage

Bram Berkhout
Anne van Heerwaarden
Sebastiaan Olistagers
Wubbo Wierenga

2 maart 2022

Inhoudsopgave

1. Onderzoekskader en -aanpak	4	6. Interdepartementale governance SEA	26
1.1 Onderzoekskader	5	6.1 Algemene bevindingen inter- departementale governance SEA's	27
1.2 Onderzoeksaanpak	8	6.2 Bevindingen rond het ondersteunings- aanbod	28
2. Departementale uitgangspositie en inrichting evaluatiefunctie	10	6.3 Bevindingen rond het rijksbrede kader voor de SEA	28
2.1 Feiten over de inrichting van de departementale evaluatiefuncties	11	6.4 Leerpunten rond interdepartementale governance op de totstandkoming van SEA's	29
2.2 Beelden van de inrichting departementale evaluatiefuncties	14	7. Nulmeting departementale SEA's	31
2.3 Leerpunten rond de inrichting van de departementale evaluatiefuncties	15	7.1 De opzet van de nulmeting van de SEA's	32
3. Het departementale SEA-proces: inzet mensen en middelen	16	7.2 Variabele 1: themaselectie	32
3.1 Feiten over de inzet mensen en middelen voor totstandkoming SEA's	17	7.3 Variabele 2: inzichtbehoefte	33
3.2 Beelden van de inzet mensen en middelen voor totstandkoming SEA's	17	7.4 Variabele 3: onderzoeksprogrammering	34
3.3 Leerpunten rond de inzet mensen en middelen voor totstandkoming SEA's	18	7.5 Samenvatting bevindingen en leerpunten	36
4. Het departementale SEA-proces: inrichting processen	19	8. De outcome van de SEA	38
4.1 Feitelijke beschrijving van de departementale processen om tot een SEA te komen	20	8.1 Toegevoegde waarde SEA voor departementen en het Rijk	39
4.2 Beelden van de departementale processen om tot een SEA te komen	21	8.2 Toegevoegde waarde SEA voor de Tweede Kamer	40
4.3 Leerpunten rond de departementale processen om tot een SEA te komen	22	8.3 Potentiële knelpunten bij realiseren toegevoegde waarde SEA	42
5. Departementaal SEA-proces: rolverdeling en structuur	23	8.4 Samenvatting bevindingen en leerpunten	43
5.1 Feitelijke beschrijving van de rolverdelingen om tot een SEA te komen	24	Bijlage 1. Gesprekspartners	47
5.2 Beelden van de rolverdelingen om tot een SEA te komen	24	Bijlage 2. Geraadpleegde documenten	48
5.3 Leerpunten rond de rolverdeling om tot een SEA te komen	25	Bijlage 3. Meetinstrument nulmeting departementale SEA's	49
		Bijlage 4. Lijst van gebruikte afkortingen	51



HOOFDSTUK 1

Onderzoekskader en -aanpak

Zoals in het hoofdrapport ‘Eerste ervaringen met de Strategische Evaluatie Agenda’ is toegelicht bestaat ons onderzoeksrapport uit een hoofdrapport en een onderzoeksbijlage waarin we al onze onderzoeksbevindingen hebben uitgewerkt. Deze onderzoeksbevindingen vormen het fundament onder de hoofdbevindingen en leerpunten uit het hoofdrapport. In deze onderzoeksbijlage gaan we aan de hand van ons onderzoekskader op elk van de aspecten van het SEA-proces meer de diepte in.

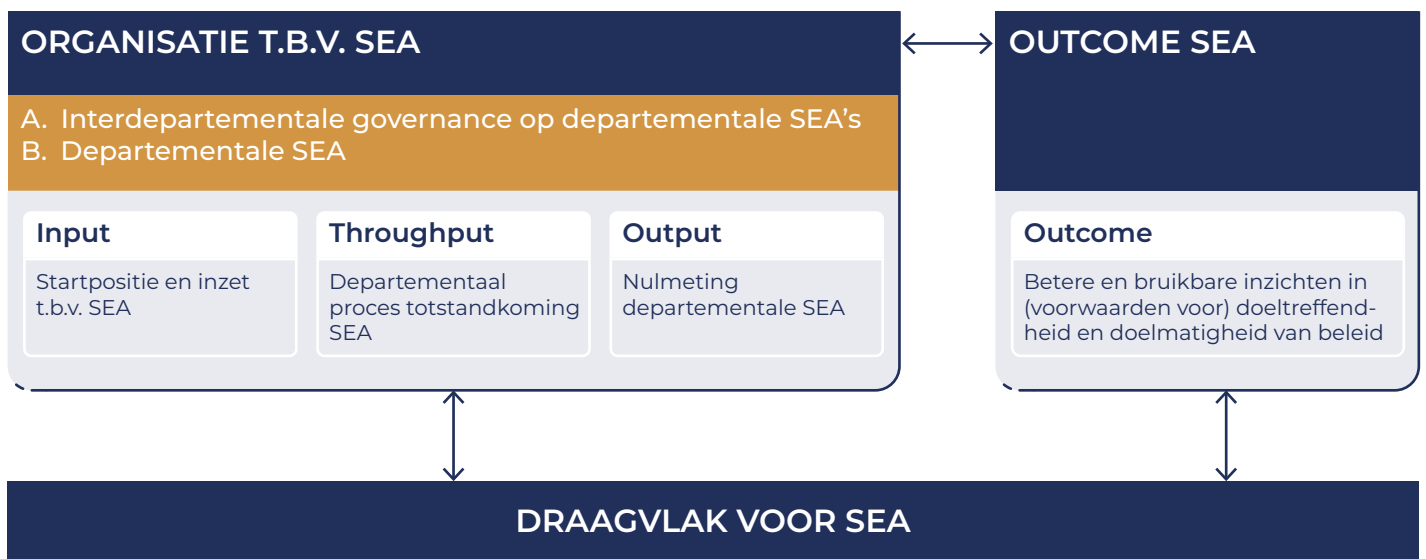
Met deze onderzoeksbijlage willen we recht doen aan de verscheidenheid in de manieren waarop het SEA-proces en de SEA als product wordt ingezet. Vanwege de verschillen tussen departementen en de uiteenlopende kenmerken van de beleidsterreinen binnen het Rijk is die verscheidenheid een verklaarbaar gegeven. De wens om die diversiteit goed te presenteren, heeft geleid tot een behoorlijk omvangrijke onderzoeksbijlage. Daarin bespreken we de bevindingen en leerpunten over de SEA in zeven onderdelen:

- Inrichting van de evaluatiefunctie op de diverse departementen (*hoofdstuk 2*).
- Inzet van mensen en middelen ten behoeve van totstandkoming SEA's (*hoofdstuk 3*).
- Inrichting van het proces om tot een SEA te komen (*hoofdstuk 4*).
- Rolverdeling binnen de departementen om tot een SEA te komen (*hoofdstuk 5*).
- Interdepartementale governance op de totstandkoming van de SEA's (*hoofdstuk 6*).
- Nulmeting van de SEA's van 2021 en 2022 (*hoofdstuk 7*).
- Outcome van de SEA (*hoofdstuk 8*).

Hierna werken we allereerst het onderzoekskader en onze aanpak verder uit. Die vormen de kapstok voor de volgende hoofdstukken. De leeswijzer in de tabellen in het onderzoekskader geeft aan waar de verschillende deelvragen van het onderzoek beantwoord worden.

1.1 Onderzoekskader

In ons onderzoek hebben we het volgende onderzoekskader gehanteerd, dat we in deze paragraaf verder uitwerken. De deelvragen per element zijn in overleg met de opdrachtgever vastgesteld.



Figuur 1 Onderzoekskader

Element 1. Organisatie totstandkoming SEA

Dit element betreft de mensen, middelen, processen en structuren die zijn ingericht voor de totstandkoming van de SEA's in de begrotingsjaren 2021 en 2022. We onderscheiden hierin het departementale proces (1a) en de interdepartementale governance op de departementale processen rondom de SEA (1b).

1a. Departementale uitgangspositie en inrichting evaluatiefunctie

Bij de departementale SEA-processen hebben we gekeken naar de uitgangspositie van de verschillende departementen met betrekking tot de evaluatiefunctie. Dit betreft de inrichting van de evaluatiefunctie alsmede de evaluatiecultuur.

Thema	Onderzoeksvraag	Hoofdstuk
Uitgangspositie ten behoeve van SEA	<ul style="list-style-type: none"> Welke acties/initiatieven bestonden voor de start van SEA al op de verschillende departementen om tot een beter en meer bruikbaar inzicht te komen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid? Welke acties/initiatieven lopen nu parallel aan de SEA? Op welke wijze heeft het departement de eigen evaluatiefunctie ingericht? 	Hoofdstuk 2

1b. Departementaal SEA-proces

Bij de departementale SEA-processen hebben we gekeken naar de inzet ten behoeve van de SEA's van elk departement (input) en het verloop van de totstandkoming van de SEA's voor de begrotingsjaren 2021 en 2022 in termen van processen, structuren en instrumenten (*throughput*).

Thema	Onderzoeksvraag	Hoofdstuk
Inzet ten behoeve van SEA (mensen en middelen)	<ul style="list-style-type: none"> Hoeveel tijd en capaciteit bleek nodig om de SEA gezamenlijk op te stellen? Werd de benodigde tijd en capaciteit in de praktijk ook vrijgemaakt? (waarom wel/niet?) 	Hoofdstuk 3
Processen	<ul style="list-style-type: none"> Hoe is per SEA het totstandkomingsproces ingericht in termen van fasering en timing? Welke partij heeft welke rol vervuld? Welke procesmatige verbeteringen zijn mogelijk op de verschillende aspecten per departement? Wie zijn daarvoor de aangewezen partijen? 	Hoofdstuk 4
Structuren en rolverdeling	<ul style="list-style-type: none"> Hoe is per SEA het totstandkomingsproces ingericht in termen van rolverdeling tussen betrokken partijen? Welke partij heeft welke rol in elk SEA-proces vervuld? 	Hoofdstuk 5
Instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> Welke handvatten vanuit Financiën hebben ministeries gebruikt in het totstandkomingsproces? Welke handvatten hebben departementen zelf (aanvullend) ontwikkeld en gebruikt? 	Hoofdstuk 6

1c. Interdepartementale governance op SEA

Dit betreft de ingerichte governance op de rijksbrede sturing op de totstandkoming van de departementale SEA's. Deze governance bestaat uit de interdepartementale coördinatie(structuur) die is ingericht ten aanzien van de SEA's, waarvoor Financiën het coördinerend ministerie is, en omvat de sturingsinstrumenten die daarbij worden ingezet.

Thema	Onderzoeksvraag	Hoofdstuk
Governance op de SEA's	<ul style="list-style-type: none"> Hoe is de interdepartementale governance op de SEA's ingericht? Welke rijksbrede eisen aan inhoud en proces kunnen op welke manier worden aangepast om tot SEA's te komen die het overkoepelende doel (nog) dichterbij brengen? Welke rijksbrede aanwijzingen/handvatten voor de SEA's kan Financiën verbeteren of uitbreiden? Welke overige zaken kunnen de coördinerende partijen (Financiën en per ministerie) verbeteren? 	Hoofdstuk 6

1d. Departementaal SEA-product

Dit betreft het beeld dat naar voren komt uit de nulmeting van de SEA's van de begrotingsjaren 2021 en 2022, en de verbeterstappen die departementen kunnen zetten om de kwaliteit van de SEA te versterken.

Thema	Onderzoeksvraag	Hoofdstuk
Nulmeting	<ul style="list-style-type: none"> In hoeverre voldoen de departementale SEA's aan de huidige in de RPE en RBV gestelde rijksbrede inhoudelijke eisen, en aan het gestelde in de proceshandreiking van het Ministerie van Financiën? Welke verbeterstappen zijn mogelijk om de departementale SEA-inhoud naar een hoger niveau te tillen? 	Hoofdstuk 7

Element 2. Draagvlak voor SEA

Om ervoor te zorgen dat de SEA zo veel mogelijk van toegevoegde waarde is en gaat zijn (de beoogde outcome realiseert), is draagvlak voor het instrument van belang. In de evaluatie hebben we daarom betrokkenen ook gevraagd hoe zij het proces en de kwaliteit van de SEA's ervaren en waar zij verbetermogelijkheden zien. Dat geeft zicht op het huidige draagvlak voor de SEA en het proces, maar nadrukkelijk ook op waar draagvlak bestaat voor verbeterstappen ten aanzien van de SEA en de stappen die betrokkenen daarin zelf voor zich zien.

Het element draagvlak is meegenomen in de beelden van het (inter)departementale proces, het product en de outcome van de SEA.

Thema	Onderzoeksvraag	Hoofdstuk
Draagvlak SEA	<ul style="list-style-type: none"> Wat is de houding van departementen t.a.v. het opstellen van een SEA? 	Hoofdstuk 8
Draagvlak procesgang SEA	<ul style="list-style-type: none"> Hoe hebben de verschillende partijen het totstandkomingsproces (interdepartementaal en departementaal) ervaren, in termen van successen en knelpunten? 	Hoofdstuk 3, 4, 5 en 6
Draagvlak kwaliteit eerste SEA	<ul style="list-style-type: none"> Per departementale SEA: hoe beoordelen de betrokken partijen zelf de kwaliteit van de SEA? In termen van welke criteria doen zij dat? Waar zien zij verbetermogelijkheden? 	Hoofdstuk 7

Element 3. Outcome van de SEA

In ons onderzoeksmodel staat de outcome die de SEA beoogt en realiseert centraal. In het geval van de SEA is dit de mate waarin de SEA bijdraagt aan inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Hiertoe zijn ons ook onderzoeksvragen meegegeven. Gezien de korte tijd dat de departementen met de SEA werken (2020 en 2021 waren twee proefjaren), wordt met het onderzoek niet beoogd om al tot harde uitspraken komen over de outcome van de SEA. In plaats daarvan hebben we vooral gefocust op hoe die (potentiële) toegevoegde waarde van de SEA versterkt kan worden in termen van proces, kwaliteit en draagvlak.

Element	Onderzoeksvraag	Hoofdstuk
Outcome SEA	<ul style="list-style-type: none"> In welke mate dragen de SEA's al bij aan het rijksbrede doel: betere en meer bruikbare inzichten in de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid – en gebruik van die inzichten in beleid? Welke overige zaken kunnen de coördinerende partijen (Financiën en per ministerie) verbeteren? 	8

1.2 Onderzoeksaanpak

Het veldwerk dat ten grondslag ligt aan deze rapportage is uitgevoerd in de periode oktober 2021 tot en met december 2021. Op basis van een 'mixed-mode' onderzoeksaanpak hebben we feiten en beelden verzameld over de procesgang rond de totstandkoming van de departementale SEA's voor de begrotingsjaren 2021 en 2022, alsook een nulmeting uitgevoerd naar de kwaliteit van de uiteindelijk in de begrotingen 2021 en 2022 opgenomen SEA's. Hieronder beschrijven we de ingezette onderzoeksmethoden.

Bureaustudie

We zijn het onderzoek begonnen met het bestuderen van openbare en niet-openbare documentatie over de SEA en het SEA-proces. Dit heeft ons een eerste inzicht gegeven in de opzet en werking van het departementale en interdepartementale SEA-proces. Op basis van deze inzichten hebben we ook de itemlijsten voor de interviews opgesteld en het meetinstrument van de nulmeting ontwikkeld.

Nulmeting departementale SEA's

In 2020 en 2021 hebben de departementen de eerste ervaringen opgedaan met het ontwikkelen van een SEA. Het hoofddoel van ons onderzoek was om als onafhankelijke partij te kijken hoe het SEA-product en het -proces verbeterd kunnen worden in relatie tot het beoogde doel van de SEA. Om voor deze analyse een startpunt te hebben, hebben we een nulmeting uitgevoerd op de SEA's die departementen in de begrotingen 2021 en 2022 hebben opgenomen.

Om tot een navolgbare nulmeting van alle opgestelde SEA's te komen, hebben we eerst op basis van de huidige RPE en RBV, de RPE 2022 en Kamerbrieven over de operatie Inzicht in Kwaliteit, een meetinstrument uitgewerkt (zie bijlage 3). Aan de hand van dit instrument hebben we vervolgens de SEA's van departementen in de begrotingen 2021 en 2022 geanalyseerd. De nulmeting heeft hiermee vooral een 'papierwerkelijkheid' opgeleverd. Een goed startpunt voor een meer omvattende analyse van de manier waarop SEA's (en de bijbehorende totstandkomingsprocessen) uiteindelijk kunnen leiden tot bruikbare inzichten die een departement kan benutten binnen de beleidscyclus. Daarnaast geeft de nulmeting een beeld van de elementen waarop de departementale SEA's verder verbeterd kunnen worden.

Gespreksronde met alle departementale SEA-coördinatoren

Deels parallel aan de nulmeting hebben we bij alle elf departementen interviews gehouden met de ambtenaren die de totstandkoming van de SEA voor de begrotingen 2021 en/of 2022 departementbreed hebben gecoördineerd. Hierbij is gesproken over de evaluatiefunctie voor en na invoering van de SEA, het doorlopen SEA-proces voor de begrotingen 2021 en 2022 en de beoordeling van de kwaliteit en meerwaarde van het werken met een SEA. In bijlage 1 is een lijst van geïnterviewde personen voor de algemene gespreksronde opgenomen.

Dieptestudie vijf departementen

Op basis van de gespreksronde met alle SEA-coördinatoren en de nulmeting departementale SEA's hebben we voor vijf departementen een dieptestudie uitgevoerd naar het doorlopen SEA-proces. Hiermee wilden we extra leerinformatie ophalen over het departementale SEA-proces. De vijf departementen hebben we daarom, in afstemming met onze opdrachtgever, zo geselecteerd dat de meeste leerinformatie boven tafel zou komen.

Hierbij zijn de volgende selectiecriteria gehanteerd:

- Startpositie inrichting evaluatiefunctie.
- Opgeleverde SEA's bevatten een (overkoepelende) benadering van thema's in relatie tot begrotingsartikelen.
- Opgeleverde SEA's bevatten een weergave van de stand van het huidige inzicht en inzichtbehoefte.
- Opgeleverde SEA's bevatten een heldere planning met vaste onderdelen per thema.

Uiteindelijk zijn de volgende ministeries geselecteerd voor een dieptestudie:

- Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ).
- Ministerie van Defensie (DEF).
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK).
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

De dieptestudie naar deze vijf departementen bestond uit een documentenstudie en nadere interviews/groeps gesprekken. Voor de documentenstudie hebben we de vijf departementen gevraagd ons relevante interne documenten aan te leveren over hoe het SEA-proces voor begrotingsjaar 2021 en 2022 binnen het departement is vormgegeven en verlopen. Niet alle vijf departementen hadden dit soort documenten voor ons beschikbaar. Welke nadere (groeps)interviews gehouden zijn over het voor de begrotingsjaren 2021 en 2022 doorlopen SEA-proces, verschilt eveneens per departement. Onze insteek

was om op elk departement opnieuw te spreken met de centrale SEA-coördinator, met het hoofd FEZ, het hoofd van een interne kennis- en/of onderzoeksafdeling en met beleidsmedewerkers (of onderzoekscoördinatoren) die vanuit de beleidsdirecties direct bij het SEA-proces 2022 waren betrokken. In de praktijk bleken niet alle departementen over genoemde functionarissen te beschikken, of waren deze niet of slechts beperkt betrokken bij de doorlopen SEA-processen. Bijlage 1 bevat een lijst van de voor de dieptestudie geïnterviewde personen op elk van de vijf departementen.

Interviews over interdepartementale coördinatie SEA-proces

Het Ministerie van Financiën coördineert de operatie Inzicht in Kwaliteit en daarmee de SEA. Binnen het departement is de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) betrokken, en specifiek binnen deze inspectie het Bureau Strategische Analyse (BSA). Met zowel IRF en BSA zijn interviews gehouden over hun rol in de ondersteuning van departementen bij het ontwikkelen van SEA's voor de begrotingsjaren 2021 en 2022.

Overige interviews

Voor ons onderzoek hebben we tot slot ook gesproken met medewerkers van de DAO van de Tweede Kamer en met medewerkers van de Algemene Rekenkamer. De medewerkers van de DAO hebben op persoonlijke titel meegedaan aan het onderzoek. Er zijn tot slot voor ons onderzoek geen Kamerleden geïnterviewd.

Focusgroepen

Ter afronding van ons veldwerk hebben op 14 december 2021 twee focusgroepen plaatsgevonden met de SEA-coördinatoren van alle ministeries en vertegenwoordigers van BSA. Doel was om op basis van de door ons opgedane inzichten gezamenlijk stappen te identificeren over hoe de SEA en/of het totstandkomingsproces ervan op en tussen de verschillende departementen versterkt kan worden.

Berenschot is in haar onderzoekswerkzaamheden begeleid door medewerkers BSA van het Ministerie van Financiën. Gedurende het onderzoekstraject hebben we ook driemaal een presentatie verzorgd voor de Interdepartementale Begeleidingsgroep Prestatiegegevens (IBP). De eerste twee (in 2021) waren bedoeld om op basis van reacties op onze presentatie onze onderzoeksaanpak te versterken. Naar aanleiding van deze presentatie en de bespreking in het IBP zijn in afstemming met de opdrachtgever de onderzoeksvragen bijgesteld. Daarbij is ervoor gekozen in de evaluatie nadrukkelijker te focussen op het gezamenlijk leren. De laatste IBP-bijeenkomst betrof een overleg over onze bevindingen.

Wijze van verslaglegging

In elk hoofdstuk maken we onderscheid tussen feiten (gebaseerd op documentenonderzoek en interviews), beelden (gebaseerd op interviews en werksessies), bevindingen en leerpunten die uit de feiten en beelden volgen. Gezien de verscheidenheid in de manier waarop organisatorische capaciteit wordt ingezet, zijn de leerpunten niet voor elk beleidsveld of elk departement even passend. De leerpunten dienen dan ook ter inspiratie en vereisen vaak doorvertaling naar de departementale of beleidscontext.



HOOFDSTUK 2

Departementale uitgangspositie en inrichting evaluatiefunctie

In dit hoofdstuk beschrijven we de inrichting van de evaluatiefuncties van de diverse departementen. Dit start met een feitelijke weergave van deze inrichting (paragraaf 2.1). Daarna schetsen we de beelden van de verschillende partijen over de inrichting van de departementale evaluatiefuncties (paragraaf 2.2). We sluiten dit hoofdstuk af met de leerpunten rond de inrichting van de departementale evaluatiefuncties (paragraaf 2.3).

2.1 Feiten over de inrichting van de departementale evaluatiefuncties

De wijze waarop de evaluatiefunctie is ingericht en de instrumenten, processen en structuren die hierbinnen worden ingezet, verschillen per departement¹. Op basis van beschikbare documentatie en de interviews met alle SEA-coördinatoren hebben we ons op hoofdlijnen een beeld kunnen vormen van hoe de evaluatiefunctie op alle ministeries is ingericht. Daarbij maken we onderscheid tussen:

- het stimuleren van en toezien op de agendering en monitoring van evaluatieonderzoek (dit komt aan bod in hoofdstuk 5 waar we dieper ingaan op de SEA)
- de coördinatie van en het toezicht op de uitvoering van de evaluatieonderzoeken (paragraaf 2.1.1)
- het stimuleren van en toezicht op de kennisdeling en training rondom evaluaties (paragraaf 2.1.2)
- de ontwikkeling en verspreiding van handvatten en instrumenten voor de (versterking van) de evaluatiefunctie in brede zin (paragraaf 2.1.3).

In het algemeen wordt binnen de evaluatiefunctie gewerkt aan het realiseren van de drie veranderopgaven van de operatie Inzicht in Kwaliteit: strategisch evalueren, continu verbeteren, samen leren. Het rijksbrede instrument SEA is ontwikkeld om de strategische evaluatie- en onderzoeksplanning van departementen te verbeteren².

2.1.1 Coördinatie van en toezicht op uitvoering van evaluaties

De verantwoordelijkheid voor de coördinatie en uitvoering van evaluaties hebben de departementen hybride ingericht. Met andere woorden, deze verantwoordelijkheid is zowel centraal als decentraal georganiseerd. De rol en betrokkenheid van FEZ, de beleidsdirecties, de kennis- en strategieafdelingen verschilt daarin per departement. Hierna duiden we dit op hoofdlijnen:

- Op centraal niveau is bij de verschillende departementen een functie georganiseerd die adviseert en toeziet op de opzet en uitvoering van evaluaties. In de basis kiezen departementen dus voor betrokkenheid vanuit de centrale coördinerende evaluatiefunctie, aangevuld met

betrokkenheid vanuit kennis-/strategieafdelingen en aparte commissies. In grote lijnen ziet dit er als volgt uit:

- Een deel van de departementen heeft de adviserende rol georganiseerd vanuit de directie FEZ of de directie die betrokken is bij de coördinatie van de SEA. Zo biedt bij Defensie het Cluster Monitoring en Evaluatie (onderdeel van de Directie Bedrijfsvoering en Evaluatie van het Directoraat-Generaal Beleid) advies, ondersteuning en begeleiding in alle fasen van de beleidscyclus. Dat is bijvoorbeeld aan de voorkant van het beleidstraject, bij het formuleren van de doelen, maar ook tijdens en na implementatie van beleid, bij het opzetten en uitvoeren van evaluaties. Het Ministerie van OCW heeft een programmteam ingericht voor Inzicht in Kwaliteit, bestaande uit mensen van FEZ en van directie Kennis. Bij het ministerie van SZW neemt het FEZ-cluster Evaluaties en Beleidsinformatie veelal zitting in begeleidingscommissies en klankbordgroepen van de uit te voeren evaluaties.
- Een ander deel van de departementen heeft (aanvullend) de adviserende rol georganiseerd vanuit de directies/afdelingen die zich richten op kennis, strategie, innovatie en data (soms in combinatie met FEZ). Zo wordt binnen het Ministerie van BZK de afdeling KIEM en het Behavioral Insights Team (BIT-team) op incidentele basis betrokken, is bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken de Eenheid Strategie en Advisering nauw betrokken bij het IOB en de beleidsdirecties en geldt dit bij het Ministerie van LNV voor de kennisdirectie SK&I.
- Weer een ander deel van de departementen heeft (aanvullend) op centraal niveau commissies/gremia georganiseerd, zoals de BEC (Beleidskwaliteit en -evaluatiecommissie) bij de ministeries van EZK en LNV, de Commissie Beleidsevaluaties bij het Ministerie van Financiën, of de Review Board van het Ministerie van VWS. Deze gremia adviseren en/of oordelen over de opzet van evaluaties en beleidsdoorlichtingen. Zij zijn veelal samengesteld uit externen (zoals wetenschappers) en verschillende intern betrokkenen.
- Het overgrote merendeel van de departementen voert de evaluaties decentraal uit (al dan niet via externen). Daar waar het grotere evaluaties en beleidsdoorlichtingen³

¹ Document Master inrichting evaluatiefuncties, aangevuld op basis van gesprekken met departementale SEA-coördinatoren.
² Eerste voortgangsrapportage Inzicht in Kwaliteit.

³ De beleidsdoorlichtingen worden in 2024 vervangen door Periodieke Rapportages, die het sluitstuk van de SEA's gaan vormen. De SEA vervangt

betreft, hebben enkele departementen ook centraal een evaluatiefunctie georganiseerd.

- Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft een onafhankelijke evaluatiedienst, de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluaties (IOB). Deze dienst voert onafhankelijk (grote) evaluaties uit van beleidstrajecten en beleidsdoorlichtingen.
 - Op verzoek van het Ministerie van OCW programmeert het Nederlands Regieorgaan Onderwijsonderzoek (sommige) grote evaluaties en andere onderzoeken. .
 - Bij het Ministerie van IenW is het monitoring- en evaluatieteam (M&E) opdrachtnemer voor evaluaties.
- Verschillende departementen hebben gremia ingericht die zich specifiek richten op methodologische vraagstukken. Voorbeelden hiervan zijn het Datalab van het Ministerie van OCW, de structurele samenwerking tussen het Beleidsanalyseteam bij het Ministerie van EZK, RVO en CBS om ervoor te zorgen dat data, monitoring en analyse beschikbaar is voor evaluaties en de Commissie Evaluatie Klimaatbeleid van het Ministerie van EZK.
 - Gecoördineerd door het Ministerie van EZK hebben de ministeries van BZK, LNV en IenW een interdepartementale werkgroep die de evaluatie van het Klimaatbeleid coördineert.
 - Sommige departementen, zoals het Ministerie van VWS en het Ministerie van SZW, hebben naast een verplichte met de Kamer gedeelde evaluatieagenda, ook een eigen (interne) onderzoeksagenda. Dit was voor invoering van de SEA het geval en zal ook in de toekomst zo blijven. Het geeft de departementen meer vrijheid in onderzoek buiten de RPE en RBV.

2.1.2 Het stimuleren van en toezicht op de kennisdeling en training rondom evaluaties

- Verschillende departementen stellen (departementale) handboeken, handreikingen en toolboxes beschikbaar voor het uitvoeren van evaluaties (ex ante, ex durante en ex post) en van beleidsdoorlichtingen.
- Een deel van de departementen belegt deze functie van kennisdeling en training (gedeeltelijk) bij FEZ. Dit betreft bijvoorbeeld het Ministerie van SZW en het Ministerie van OCW heeft een programmteam ingericht voor Inzicht in Kwaliteit, bestaande uit mensen van FEZ en van directie Kennis.
- Een deel van de departementen heeft de kennisdelingsfunctie (aanvullend) apart belegd:
 - Het Ministerie van BZ heeft een 'Helpdesk IOB' waar beleidsmedewerkers vragen kunnen stellen.
 - Het Ministerie van LNV heeft een evaluatie-unit ingesteld, gericht op methodologische vragen, die periodiek overlegt.
 - Het Ministerie van OCW organiseert 'Communities of Interest' en beleidsateliers waarin (praktijk)kennis wordt gedeeld op specifieke thema's.
 - Het WODC en de inspectie JenV hebben een online raadpleegbare kennisbank.
 - Het Ministerie van VWS heeft een kennisnetwerk evaluaties dat ondersteuning en kennisdeling biedt ten aanzien van de evaluatiecyclus. Een review-board zorgt daarnaast voor kennisdeling over evalueren binnen VWS.
 - De ministeries van LNV en EZK delen kennis en ervaring met betrekking tot evaluaties via de BEC.
- Een ander deel van de departementen zet in op decentrale kennisdeling en heeft hiertoe (aanvullende) initiatieven genomen:
 - Het DG Internationale Samenwerking van het Ministerie van BZ heeft adviseurs die zich richten op monitoren, evalueren en leren, en 'Communities of Practice' opzetten waarin ervaringen worden gedeeld.
 - Het Ministerie van IenW haalt domeinkennis uit uitvoeringsorganisaties.
 - Bij het Ministerie van Financiën staat het kernteam evaluaties aan de lat om kennis te delen over evaluaties en de evaluatiefunctie te versterken.
- Het merendeel van de departementen biedt opleidingen en trainingen aan omtrent evaluaties. Dit wordt soms ingebed in reeds bestaande academies (JenV Academie, AIB) of vanuit het departement aangeboden. Zo organiseert LNV jaarlijks een 'evaluatieklasje' voor beleidsmedewerkers die evaluaties uitvoeren, geeft het programmteam van OCW trainingen en masterclasses en organiseert het Ministerie van IenW startbijeenkomsten omtrent de SEA en nieuwe beleidstrajecten. Vanuit de Rijksacademie Financiën wordt het opleidingsprogramma 'Monitoren, leren en evalueren' aangeboden voor beleidsmedewerkers en controllers van alle beleidsdepartementen.

dan, in combinatie met de periodieke rapportage, de huidige systematiek van beleidsdoorlichtingen. Een nadere toelichting is te vinden in de Kamerbrief van de minister van Financiën van 8 december 2021 (31 865, nr. 203).

2.1.3 De ontwikkeling en verspreiding van handvatten en instrumenten ten behoeve van de (versterking van) de evaluatiefunctie in brede zin

Voor invoering van de SEA in 2020 waren verschillende departementen reeds gestart met initiatieven gericht op het vergroten van het lerend vermogen van het departement en het verbeteren van het inzicht in (voorwaarden voor) doelmatigheid en doeltreffendheid. Daarnaast zijn enkele departementen parallel aan de SEA met initiatieven gestart. Hieronder belichten we enkele van deze initiatieven:

- **Ministerie van VWS – Pilot Lerend Evalueren.** 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. Hierna volgen de belangrijkste resultaten en inzichten van deze pilot:
 - 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 verstevigt het evalueren als onderdeel van de beleidscyclus⁴.
 - 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 wordt de evaluatieagenda en -functie verder versterkt.
- **Ministeries van EZK, BZK, LNV, IenW en Financiën – Commissie Evaluatie Klimaatbeleid.** De monitor en evaluatie(structuur) klimaatbeleid is 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. Samen met de partnerministeries is EZK op zoek gegaan naar de juiste manier om met elkaar te komen tot een opzet en uitvoering van de evaluatie Klimaatbeleid, die in 2024 moet leiden tot de aanpassing van het Klimaatplan. Hiervoor is een goede evaluatiecoördinatie tussen de

departementen noodzakelijk. Daarom achtten EZK en de andere betrokken departementen het wenselijk om een Interdepartementale Commissie Evaluatie Klimaatbeleid op te richten en de evaluatiecoördinatie tussen de departementen te versterken. Deze commissie bereidt de evaluatie Klimaatbeleid voor. Er is voor gekozen om dit te doen via een “lerende” evaluatie. In deze lerende evaluatie wordt in samenspraak met de betrokken partijen in 2022 de scope en de evaluatievragen geformuleerd en vervolgens uitgevoerd. Aansluitend bij de systematiek van de SEA, 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 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 meegenomen in de lerende evaluatie. De voor het klimaatbeleid complete, departementoverstijgende evaluatieplanning is als geheel nog geen onderdeel geweest van de in de begroting opgenomen SEA van het coördinerend ministerie of van één van de andere betrokken ministeries. Betrokken ministeries nemen in de SEA van hun eigen begroting de instrumentevaluaties van het eigen departement op. Bij de jaarlijkse Klimaatnota is in een bijlage wel een departementoverstijgende evaluatieplanning opgenomen.

- **Ministerie van BZ –** komen tot een evaluatieprogrammering. BZ was al voor de invoering van de SEA goed in staat om de evaluatieprogrammering systematisch en departementbreed op te zetten. Dit vanwege 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 is 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.

⁴ Voortgangsrapportage Inzicht in Kwaliteit.

- **Ministerie van OCW** – komen tot 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.
- **Ministerie van Defensie** – inzetten van beleidskaarten ter versterking integrale beleidscyclus. Defensie heeft in de afgelopen jaren gewerkt aan het vormgeven en 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. 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, HDPC en het cluster Monitoring & Evaluatie versterkt.

en in mindere mate wordt gezien en gebruikt als noodzakelijke verplichting achteraf.

In ons onderzoek zijn we ervan uitgegaan dat de mate waarin een departement reeds een sterke evaluatiefunctie en -cultuur heeft ingericht, mede kan verklaren hoe het SEA-proces is ingericht en verlopen. Daarmee biedt het eveneens een belangrijke basis voor de 'good practices' en de stappen die het departement de afgelopen twee jaar heeft weten te zetten in het verbeteren van de SEA en het proces daaromtrent, gericht op het verkrijgen van meer inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

De gesprekken met de departementale SEA-coördinatoren bevestigen dat de uitgangspositie tussen maar ook binnen departementen verschilt. Naast verschillen in de inrichting van de evaluatiefunctie zien gesprekspartners verschillen in de *evaluatiecultuur* tussen en binnen departementen. Een deel van de departementen en beleidsvelden heeft van oudsher – door (eerder ingezette) initiatieven of door de aard van het beleidsvraagstuk⁵ – een sterkere evaluatiecultuur dan andere departementen en beleidsvelden.

Binnen departementen waar volgens gesprekspartners een sterkere evaluatiecultuur aanwezig is, kon de SEA over het algemeen goed binnen de bestaande evaluatiefunctie worden ingericht en sloot deze aan bij de bestaande werkwijze. Dit was onder meer het geval bij SZW, EZK (B&I) en BZ (DGIS). Deze (onderdelen van) departementen zetten al jarenlang in op evalueren, monitoring en effectmeting. Voor VWS sloot de SEA in de basis goed aan op de ontwikkeling die met de pilot 'Lerend Evalueren' was ingezet en ook voor de pilot omtrent Klimaat paste de SEA voor betrokkenen vanuit BZK, EZK, IenW, FIN en LNV goed bij de ingeslagen weg (zie ook 2.1.3).

Bij een ander deel van de departementen, met soms een minder sterke evaluatiecultuur, is de inbedding van de SEA onderdeel geweest van een bredere verandering in de inrichting van de evaluatiefunctie. Binnen de bredere verandering in het kader van de operatie Inzicht in Kwaliteit, is de SEA daar veelal ingezet en benut (als katalysator) om de evaluatiefunctie binnen het departement verder te verstevigen en bood daar houvast in. Voorbeelden hiervan zijn BZK, LNV, OCW, Defensie, JenV en IenW.

2.2 Beelden van de inrichting departementale evaluatiefuncties

Elk departement heeft een eigen *uitgangspositie* wat betreft de inrichting van de evaluatiefunctie en -cultuur binnen het departement. Een sterke evaluatiecultuur staat volgens veel van onze gesprekspartners voor een sterke verbinding met beleidsdirecties en een houding bij (beleids)directies dat evalueren (al) integraal onderdeel is van beleidsontwikkeling,

⁵ Gesprekspartners gaven aan te herkennen dat voor sommige beleidsvelden het toepassen van evaluaties veel gebruikelijker is dan bij andere typen beleidsvraagstukken.

2.3 Leerpunten rond de inrichting van de departementale evaluatiefuncties

Op basis van bovenstaande feiten en beelden benoemen we hierna vier leerpunten voor de inrichting van de departementale evaluatiefuncties.

1. Geen one-size-fits-all, wel de kans om van elkaars inrichtingskeuzes te leren

Uit de feitelijke beschrijvingen van de evaluatiefuncties komt een grote verscheidenheid naar voren. Deze diversiteit kent een reeks oorzaken en wordt door betrokkenen pragmatisch benaderd. Er bestaat geen one-size-fits-all, elk departement zoekt binnen de eigen cultuur en beleidsmatige opgaven naar de meest optimale inrichting. Tegelijkertijd bieden de feitelijke beschrijvingen van de evaluatiefuncties de kans de eigen keuzes – in relatie tot de SEA's – tegen het licht te houden. Bijvoorbeeld ten aanzien van de rol van FEZ, de betrokkenheid van afdelingen strategie en de precieze rol van de beleidsdirecties.

2. De SEA kan bijdragen aan verbinding binnen het departement

Uit de beelden blijkt dat veel departementen bij de inrichting van de evaluatiefuncties focussen op het versterken van de verbinding tussen de ondersteunende directies en de beleidsdirecties. Deze verbinding is belangrijk om de evaluatiefunctie te laten floreren. De SEA kan hierin een stimulerende rol spelen. Immers, een goede SEA vereist een samenspel tussen beleid en ondersteunende diensten. Zo is de kennis om tot een waardevolle inzichtbehoefte te komen vooral aanwezig onder de medewerkers van de beleidsdirecties, terwijl de ondersteunende diensten dit kunnen inpassen in een SEA die voor het hele departement geschikt is.

3. De SEA kan een rol spelen in het versterken van de evaluatiecultuur

Een ander doel van de inrichting van de evaluatiefunctie is het versterken van de evaluatiecultuur. Daarop zijn de kennisdeling en training rondom evaluaties en de coördinatie van en toezicht op uitvoering van evaluaties uiteindelijk gericht. Ook hier biedt de SEA mogelijkheden. Vooral binnen departementen of beleidsonderdelen waar de evaluatiecultuur versterking behoeft, zien sommige respondenten de SEA als kans om het belang van inzicht in de werking van beleid te agenderen. In departementen of beleidsonderdelen met een sterke evaluatiecultuur is deze versterking door de SEA minder waarschijnlijk.

4. De SEA maakt het mogelijk eenvoudiger te profiteren van beproefde handvatten en instrumenten ontwikkeld op andere departementen

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 (zie paragraaf 2.1.4). Met de komst van de SEA hebben deze departementen die instrumenten gecombineerd met de SEA. Dit maakt het (wellicht) mogelijk om relatief eenvoudig te profiteren van deze reeds beproefde handvatten en instrumenten, en zo de evaluatiefunctie te versterken.



HOOFDSTUK 3

Het departementale SEA-proces: inzet mensen en middelen

In dit hoofdstuk zoomen we in op de inzet van mensen en middelen voor de totstandkoming van SEA's. Dit start met een feitelijke weergave van deze inzet (paragraaf 3.1). Daarna beschrijven we de beelden bij de verschillende partijen van de inzet mensen en middelen voor de totstandkoming van SEA's (paragraaf 3.2). We sluiten dit hoofdstuk af met de leerpunten rond de inzet van mensen en middelen (paragraaf 3.3).

3.1 Feiten over de inzet mensen en middelen voor totstandkoming SEA's

Voor de totstandkoming van de SEA is vanuit elk departement inzet geleverd. In termen van tijd en capaciteit is deze inzet hoofdzakelijk geleverd vanuit de verantwoordelijke SEA-coördinatoren (al dan niet vanuit FEZ) en de beleidsdirecties. Afhankelijk van het departement zijn hier intern en extern ook anderen bij betrokken geweest (zie hoofdstuk 2 en 4).

Aangezien het SEA-proces en de evaluatiefunctie per departement verschillend zijn ingericht, geeft een vergelijking in termen van beschikbaar gestelde fte's geen zuiver beeld van de daadwerkelijke inzet per departement. We beperken ons in dit onderzoek daarom tot algemene beelden die we op basis van de documenten en gesprekken hebben opgehaald. Ten aanzien van de inzet van tijd en capaciteit voor de SEA constateren we het volgende:

- De capaciteit die beschikbaar is gesteld voor de SEA, wisselt per departement in omvang en takenpakket. Het merendeel van de departementen stelt een beperkte capaciteit (1 tot 1,5 fte) beschikbaar voor de coördinatie van de SEA. Deze coördinatietaak is op sommige departementen verspreid over een aantal medewerkers.
- Een deel van de departementen heeft op beleidsdirecties aanspreekpunten benoemd voor het SEA-proces. Te denken valt aan onderzoekscoördinatoren en/of kenniscoördinatoren van directies. Voorbeelden van departementen die met onderzoekscoördinatoren en/of kenniscoördinatoren werken, zijn de ministeries van OCW, BZK, JenV en SZW.
- Een deel van de departementen (waaronder EZK en SZW) heeft op beleidsdirecties (extra) capaciteit beschikbaar gesteld voor evalueren en het SEA-proces (naast het vaste aanspreekpunt). Op basis van de documenten en gesprekken is ons beeld dat veel beleidsdirecties niet extra capaciteit beschikbaar hebben gesteld voor het leveren van een bijdrage aan het SEA-proces of het strategisch evalueren. Deze bijdrage wordt door beleidsmedewerkers naast het reguliere takenpakket ingevuld.

3.2 Beelden van de inzet mensen en middelen voor totstandkoming SEA's

- 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. Hierdoor hebben zij voor de SEA 2021 en 2022 bijvoorbeeld gekozen voor een beperkter aantal pilots of gefocust op beleidsonderdelen binnen het departement. De kwalitatieve doorontwikkeling van de SEA vindt daarmee meer geleidelijk plaats.
- De bijdrage die beleidsdirecties (kunnen) leveren aan de SEA, is in de ogen van gesprekspartners een belangrijke factor voor de totstandkoming van de SEA. Daar waar beleidsdirecties nauw betrokken zijn en tijd en capaciteit hebben om een bijdrage te leveren, heeft dit volgens de 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 belangrijke randvoorwaarde voor beleidsmedewerkers/ beleidsdirecties om een bijdrage te leveren aan de SEA, is commitment vanuit het management en concrete capaciteit/ruimte die beschikbaar wordt gesteld. Verschillende departementen werken met topambtelijk ambassadeurs voor de SEA en hebben hier positieve ervaringen mee. Andere departementen zijn positief over het expliciet ophalen van managementcommitment door het SEA-proces en de werkwijze vast te stellen in de relevante topambtelijke gremia (zoals de bestuursraad of het DG-overleg), waar indien nodig snel naartoe geëscaleerd kan worden.
- Een (externe) factor die in de ogen van gesprekspartners helpt om meer aandacht en betrokkenheid bij het SEA-proces te realiseren, is (politieke) druk van buitenaf. Op het moment dat er (meer) Kamervragen worden gesteld over de onderzoeks- en evaluatieprogrammering van beleidsthema's (of over doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid), krijgt de SEA in de ogen van gesprekspartners meer relevantie. Een deel van hen noemt als voordeel van het koppelen van de SEA met de begrotingscyclus dat hiermee eveneens een bepaalde druk en urgentie voor het SEA-proces is geborgd.

- In de evaluatieperiode (2020-2021) is bij verschillende departementen veel capaciteit ingezet voor de evaluatie van coronamaatregelen. Hierdoor was er minder capaciteit beschikbaar voor de SEA. Daarnaast noemden gesprekspartners de politieke ‘waan van de dag’ als belangrijke factor: urgente vraagstukken bij een beleidsdirectie krijgen veelal voorrang.
- Medewerkers die zich bezighouden met de coördinatie van de SEA, stellen dat een ruimere capaciteit benut kan worden op verschillende vlakken: a) betere verbinding met beleidsdirecties, b) het stimuleren van een strategisch en inhoudelijk gesprek op de beleidsdirecties en c) kennisdeling en borging.
- SEA-coördinatoren van de meeste departementen noemen het nog te vroeg om te spreken over een massale omslag bij beleidsdirecties in hun houding tot evalueren. Een deel van de departementen vindt het wel positief dat in de eerste twee jaar vanuit de directies FEZ vaker en inhoudelijker met beleidsdirecties gesproken is over de evaluatieagendering. Bij verschillende departementen bestaat vanuit de top ook steeds meer commitment voor evaluaties van beleid en uitvoering. Dit zien respondenten als teken dat binnen de departementen de potentie van de SEA-aanpak wordt ingezien.

3.3 Leerpunten rond de inzet mensen en middelen voor totstandkoming SEA's

Op basis van bovenstaande feiten en beelden formuleren we hierna twee leerpunten rond de inzet van mensen en middelen binnen de departementale evaluatiefuncties.

1. Verduidelijk de precieze inzet van mensen en middelen en wat die precies oplevert, dit levert goede argumenten voor het claimen van meer 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.

2. Wissel ervaringen uit over manieren om managementcommitment te organiseren

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.



HOOFDSTUK 4

Het departementale SEA-proces: inrichting processen

In dit hoofdstuk schetsen we de diverse departementale processen om tot een SEA te komen. Dit start met een feitelijke weergave van deze processen (paragraaf 4.1). Daarna beschrijven we de beelden bij de verschillende partijen van deze processen (paragraaf 4.2). We sluiten dit hoofdstuk af met de leerpunten rond de inrichting van het departementale proces om tot een SEA te komen (paragraaf 4.3).

4.1 Feitelijke beschrijving van de departementale processen om tot een SEA te komen

Er is geen voorgeschreven proces voor de totstandkoming van de SEA. In de rijksbrede handreiking voor de SEA worden zes stappen geïdentificeerd, die (iteratief) doorlopen kunnen worden.



Figuur 2 Processtappen totstandkoming SEA

In de praktijk geeft elk departement het SEA-proces op zijn eigen wijze vorm. Departementen maken hierin verschillende keuzen. Op hoofdlijnen komen daarin dezelfde stappen terug, alleen is de invulling en de betrokkenheid van (interne en externe) stakeholders anders vormgegeven. Dit illustreren we aan de hand van twee voorbeelden.

Voorbeelden proces totstandkoming SEA – Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ministerie van Defensie

Het Ministerie van BZ heeft het proces om tot een volledige SEA te komen opgedeeld in vijf stappen.

Stap 1. Per directie een gesprek over bouwstenen en planning SEA. De beleidsdirectie, IOB, FEZ en ESA gaan in gesprek aan de hand van een gespreksnotitie waarin evaluatiethema's (en eventuele subthema's) en lopende en geplande onderzoeksprogramma's zijn opgenomen. IOB en de beleidsdirectie stellen deze notitie op. Er wordt een eerste aanzet voor de SEA gemaakt. *(januari-maart)*

Stap 2. Directieoverstijgende thema's bespreken met relevante beleidsdirecties. Voor evaluatie en onderzoeksprogrammering over nieuwe, directieoverstijgende thema's vinden gesprekken plaats met relevante beleidsdirecties, IOB, ESA, FEZ. Bij nieuwe thema's wordt een aanzet tot inzichtbehoefte met bijbehorende evaluatieve bouwstenen en planning geformuleerd.

Stap 3. Opstellen teksten SEA. IOB en de beleidsdirectie stellen de SEA-tekst op aan de hand van de gespreksnotities en de rijksbegrotingsvoorschriften. FEZ ziet toe op het gebruik hiervan. *(deadline 15 mei)*

Stap 4. Advies Audit Commissie. FEZ en IOB leveren via PSG de concept-SEA aan de Audit Commissie op met het verzoek erop te reflecteren. *(juni)*

Stap 5. Vaststellen SEA. IOB presenteert de concept-SEA wordt aan de bestuursraad. De thematische indeling, geformuleerde inzichtbehoefte en evaluaties die in opdracht van directies worden uitgevoerd worden vastgesteld. IOB stelt, gegeven zijn onafhankelijke rol, zijn eigen programmering van de door of in opdracht van IOB uit te voeren beleidsevaluaties vast. *(juli)*

Voor de begroting van 2021 heeft het Ministerie van Defensie het SEA-proces opgedeeld in vijf stappen.

Stap 1. Plan van aanpak. Het cluster Monitoring en Evaluatie stelt een plan van aanpak op voor de SEA. Dit wordt afgestemd met het Ministerie van Financiën en vastgesteld door het Hoofd Cluster Monitoring en Evaluatie. *(medio februari)*

Stap 2. Themaselectie. Het cluster Monitoring en Evaluatie stemt met directies DGB, HDFC en CDS de selectie van evaluaties af die wordt toegevoegd aan de SEA. Dit wordt vastgesteld in de bestuursraad. *(eind maart)*

Stap 3. Draft SEA. Het cluster Monitoring en Evaluatie stelt in afstemming met de directies DGB, HDFC en CDS een conceptversie van de SEA op. Dit wordt vastgesteld in MT DGB. *(begin mei)*

Stap 4. SEA. Het cluster Monitoring en Evaluatie verwerkt het commentaar van het MT DGB in de finale versie van de SEA, in afstemming met de directies DGB, HDFC en CDS. Dit wordt vastgesteld in de bestuursraad. *(begin juli)*

Stap 5. Aanleveren SEA voor begroting. In afstemming met HDFC levert het cluster Monitoring en Evaluatie de SEA aan voor de begroting. Dit wordt vastgesteld in de bestuursraad. *(eind juli)*

In het SEA-proces zijn beleids- en kennisdirecties belangrijke stakeholders in de afstemming, omdat zij veel input van ‘onderaf’ aanleveren. Daarnaast zijn FEZ, de IRF-sectie en IRF/BSA ook belangrijke partners in de coördinatie van de SEA. In de wijze waarop departementen het totstandkomingsproces van de SEA vormgeven, constateren we verschillen in:

- betrokkenheid van interne stakeholders, bijvoorbeeld of de SEA-coördinator bij elke SEA-ronde (opnieuw) het gesprek aangaat met de verschillende beleidsdirecties, maar ook de betrokkenheid van de ambtelijke top en de bewindspersonen bij het SEA-proces
- betrokkenheid van externe stakeholders, zoals adviesraden, uitvoeringsorganisaties, kennisbehoefte van de Kamer
- intensiteit van betrokkenheid van verschillende partijen. Sommige departementen onderhouden gedurende het hele jaar nauw contact met de beleidsdirecties, andere doen dit meer op vaste momenten in het jaar
- de SEA wordt op alle departementen als onderdeel van de begroting door de bestuursraad vastgesteld.
- Het SEA-proces is (nog) niet bij alle departementen aan de voorkant vastgelegd en vastgesteld in een gestructureerd proces of plan van aanpak. Een deel van de departementen kiest voor een flexibele inrichting. Departementen sluiten daarbij zo veel mogelijk aan op het jaarlijkse begrotingsproces.

Aangezien de SEA is gekoppeld aan de begroting, kent deze voor elk departement een harde deadline in juli. Een vaste startdatum is er niet. Het SEA-proces wordt veelal aan het begin van het kalenderjaar (januari/februari) opgestart.

4.2 Beelden van de departementale processen om tot een SEA te komen

- Verschillende departementen geven aan dat het totstandkomingsproces van de SEA en de beweging naar strategischer evalueren binnen het eigen departement op verschillende snelheden verloopt. Zo moet een deel van de directies nog worden meegenomen in het belang van strategischer evalueren en is het inhoudelijk gesprek nog minder van de grond gekomen, waar dit bij andere directies al veel meer is ingebed in de eigen werkwijze

en aanpak. Ontstaat die overtuiging, dan wordt in de politiek-bestuurlijke dynamiek van alledag waarmee beleidsdirecties te maken hebben, tijd en (financiële) ruimte gemaakt om energie in de SEA te steken. Dat is een delicaat veranderproces. De SEA-coördinatoren geven aan dat daarom maatwerk vereist is om adequaat te kunnen inspelen op de behoeften en situatie van de beleidsdirectie. De coördinatoren en respondenten van beleidsafdelingen noemen daarbij als voorwaarde voor het draagvlak binnen de departementen dat de SEA goed aansluit op de processen binnen de beleidsdirecties.

- Gesprekspartners stellen dat een goede en tijdige betrokkenheid van beleidsdirecties helpt om het eigenaarschap van beleidsdirecties te versterken. Dit zowel ex-ante, door ze goed mee te nemen in het belang en de toegevoegde waarde van de SEA, ex durante, door goed voorbereide inhoudelijke gesprekken over de SEA-thema's, om deze te laten slagen als ex-post, door inzichtelijk te maken wat de SEA aan nieuwe inzichten voor het beleid (mede) heeft opgeleverd.
- De meeste departementen zijn gestart met het beschrijven van de inzichtbehoefte per thema en het maken van keuzes in de agendering, waarin steeds vaker een inhoudelijk gesprek tot stand komt. Gesprekspartners die deze ontwikkeling hebben benoemd, melden in de meeste gevallen dat het intensievere gesprek met beleidsdirecties zeker bijdraagt tot een andere invulling van de evaluatieagenda. En ook om beleidsdirecties te laten inzien dat inzichten uit een goed ingestelde evaluatieagenda te benutten zijn voor het beleidsproces, dat beleid hierdoor gaandeweg steeds beter wordt.
- Bij verschillende departementen, zeker waar sprake was van een minder sterke evaluatiecultuur, is het afgelopen jaar veel tijd en aandacht geïnvesteerd om bij de verschillende directies binnen het departement een netwerk op te bouwen, om te kunnen schakelen voor het SEA-proces. Zo'n netwerk helpt volgens gesprekspartners om een goed proces te doorlopen.
- Gesprekspartners zijn unaniem dat commitment en betrokkenheid van leidinggevenden een belangrijke randvoorwaarde is voor het borgen van een goed proces. Dit geldt voor leidinggevenden op alle niveaus, van teamleiders, het MT, de DG's tot de bestuursraad. Daarvoor dient in hun ogen de toegevoegde waarde van het strategisch evalueren en de borging daarvan in de SEA duidelijk (gemaakt) te zijn.

Bij departementen waar leidinggevend en als ambassadeur optreden voor het belang van strategisch evalueren, zien respondenten dit als een katalysator voor het SEA-proces en het product. In hun ervaring komen dit commitment en de betrokkenheid op topambtelijk niveau niet vanzelfsprekend tot stand.

- Verschillende departementen zien mogelijkheden voor procesverbetering in het betrekken van meer interne en externe stakeholders bij de SEA. De afgelopen twee SEA-jaargangen heeft de focus voor veel departementen gelegen in het opbouwen van een (intern) formeel en informeel netwerk. Nu dit netwerk meer gevestigd is, zien zij ruimte om bredere betrokkenheid rondom de SEA te gaan organiseren, bijvoorbeeld met uitvoeringsdiensten, adviesraden, de parlementaire agenda. En voor enkele departementen om de aansluiting met de onderzoeks-, kennis- en strategieafdelingen nog steviger in te bedden. Dat heeft als consequentie dat er verder vooruitgepland moet worden.
- De SEA kan volgens gesprekspartners nog meer geborgd worden in de reguliere beleids- en begrotingscyclus.

2. Investeer in het opzetten van een netwerk van medewerkers bij beleidsdirecties die meedraaien in de jaarlijkse cyclus. Een mogelijke vervolgstap is om ook externe experts te betrekken in het proces

Het bovenstaande laat zien dat een ideaal totstandkomingsproces een samenspel is 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 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. 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.

3. Ruim tijd in om managementcommitment onderdeel te maken van het SEA-proces

Onder de inzet van mensen en middelen gaven we al aan dat managementcommitment voor de evaluatiefunctie en de SEA daarbinnen van belang is. Dit geldt ook voor het SEA-proces zelf. Zelfs wanneer het managementcommitment in het algemeen goed belegd is, kan tijdens het jaarlijkse totstandkomingsproces extra gewerkt moeten worden aan het managementcommitment binnen bepaalde onderdelen van een departement. Daarom is het van belang het verwerven van managementcommitment tijdens de totstandkoming een vaste plaats te geven in het proces.

4.3 Leerpunten rond de departementale processen om tot een SEA te komen

Op basis van de bovenstaande feiten en beelden presenteren we hieronder drie leerpunten rond de departementale processen om tot een SEA te komen.

1. Soms is binnen het departementale proces maatwerk nodig om tot een zo goed mogelijke SEA te komen

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



HOOFDSTUK 5

Departementaal SEA- proces: rolverdeling en structuur

In dit hoofdstuk bekijken we rolverdeling en structuur binnen de departementen om tot een SEA te komen. Dit start met een feitelijke weergave (paragraaf 5.1). Daarna beschrijven we de beelden bij de verschillende partijen van deze rolverdelingen (paragraaf 5.2) We sluiten dit hoofdstuk af met de leerpunten rond rolverdeling binnen de departementen om tot een SEA te komen (paragraaf 5.3).

5.1 Feitelijke beschrijving van de rolverdelingen om tot een SEA te komen

- Het merendeel van de departementen heeft gekozen voor centrale coördinatie op agendering van de SEA. In veel departementen is de coördinatie op de totstandkoming van de SEA belegd bij de directie FEZ, zoals bij VWS, SZW, EZK, LNV en BZK. Er zijn enkele uitzonderingen. Zo is bij Defensie de taak belegd bij het cluster Monitoring en Evaluatie. Dit cluster is onderdeel van de Directie Bedrijfsvoering en Evaluatie van het Directoraat-Generaal Beleid. OCW heeft gekozen om voor de coördinatie op de totstandkoming van de SEA een gezamenlijk programmteam in te richten, bestaande uit FEZ en directie kennis. Het Ministerie van Financiën opteert voor een meer decentrale invulling. Centraal houdt FEZ toezicht, vanuit de DG's coördineert een kernteam evaluaties het opstellen van de SEA.
- In de totstandkoming van de SEA staan beleidsdirecties aan de lat om input te leveren voor de thema-uitwerkingen, de inzichtbehoefte en de programmering van de SEA. De mate van betrokkenheid van beleidsdirecties verschilt tussen en binnen de departementen. De beleidsdirecties worden daarin veelal ondersteund door de SEA-coördinatoren en de diverse strategie-, kennis- en onderzoeksunits.
- Een deel van de departementen heeft op beleidsdirecties aanspreekpunten benoemd voor het SEA-proces, zoals onderzoekskoördinatoren en/of kenniscoördinatoren van directies. Zo werken bijvoorbeeld de ministeries van OCW, BZK, JenV en SZW met dergelijke coördinatoren, die vaak nauw betrokken zijn bij de totstandkoming van de SEA.
- Een deel van de departementen legt in de agendering en programmering van evaluaties ook een directe koppeling met de (centrale) Kennis- en/of Strategie Agenda. Voorbeelden hiervan zijn VWS en LNV.
- Een aantal departementen heeft (aanvullend) op centraal niveau commissies/gremia georganiseerd, zoals de BEC bij EZK en LNV, de Commissie Beleidsevaluaties (Ciebe) bij het Ministerie van Financiën, of de Review Board van het Ministerie van VWS. Deze gremia adviseren en/of oordelen over de SEA en de opzet van evaluaties en beleidsdoorlichtingen.

- De totstandkoming van de SEA vindt hoofdzakelijk binnen een departement plaats, met uitzondering van het interdepartementale SEA-thema Klimaat. Vanuit de ministeries van EZK, BZK, LNV en IenW is dit thema in de departementale SEA's verankerd. Dit wordt gecoördineerd vanuit de interdepartementale werkgroep Evaluatie Klimaatbeleid.
- Vaststelling van de SEA geschiedt veelal in de bestuursraad of op DG-niveau.

5.2 Beelden van de rolverdelingen om tot een SEA te komen

- Gesprekspartners noemen een goede verbinding tussen de centrale coördinatie van de SEA en de decentrale betrokkenheid van beleidsmedewerkers bij het opstellen van de SEA cruciaal, zowel in het proces als in de structuur. Het werken met een heldere topambtelijke structuur en vaste aanspreekpunten binnen beleidsdirecties zijn daarin belangrijke aandachtspunten.
- Verschillende departementen zien de koppeling tussen de evaluatie- en de beleidscyclus onderzoeks-/ kennis-/strategie-clubs binnen het departement als belangrijke meerwaarde. Die nadrukkelijke koppeling zorgt er volgens hen voor dat de SEA minder een 'los' verantwoordingsinstrument is, maar integraal onderdeel kan worden van de beleids- en leercyclus van het departement.
- De coördinatie van de SEA is veelal belegd bij de directie FEZ. In de ogen van gesprekspartners heeft dit als voordeel dat de koppeling met de begrotingscyclus nadrukkelijker is geborgd. Nadeel is wel dat de SEA en het proces daaromheen van nature een sterker verantwoordingselement in zich hebben. Uit onze gesprekken met beleidsdirecties komt ook naar voren dat de houding van controleurs van onder andere de eigen FEZ daarin van belang is. Wanneer de focus meer ligt op de vraag of de geprogrammeerde evaluaties ook nuttige inzichten gaan opleveren in plaats van op te bezien of geplande evaluaties op tijd en volgens de regels hebben plaatsgevonden, biedt dit volgens gesprekspartners veel meerwaarde en meer mogelijkheid tot gezamenlijk leren.

- Een deel van de gesprekspartners ziet meerwaarde in een apart organisatieonderdeel/adviescommissie of -orgaan gericht op evalueren, zoals BZ (IOB) en EZK (BEC) dit hebben ingericht. Door structureel tijd en capaciteit beschikbaar te stellen voor evaluaties en evaluatiemethodieken, is er veel kennis binnen het departement aanwezig. Dat heeft volgens hen een positief effect op de kwaliteit van de evaluaties, en van de SEA.
- Gesprekspartners geven aan dat de SEA in de basis een goed instrument kan zijn om ook op interdepartementale opgaven meer gezamenlijkheid en samenwerking tussen de departementen tot stand te brengen. Een dergelijke interdepartementale samenwerking kent wel verschillende uitdagingen. Zo is elk departement anders ingericht, zijn er verschillende verantwoordelijkheden en is er veelal geen doorzettingsmacht bij één van de departementen. Dat bemoeilijkt het proces om gezamenlijk stappen te zetten. Toewerken naar uniforme kaders en uitgangspunten voor departementoverstijgende SEA-thema's kan uitkomst bieden. De pilot met het evalueren van het interdepartementale thema Klimaat wordt in dit kader als een positieve stap gezien.

5.3 Leerpunten rond de rolverdeling om tot een SEA te komen

Op basis van de bovenstaande feiten en beelden formuleren we hieronder twee leerpunten rond de rolverdeling om tot een SEA te komen.

1. Beleg expliciet de rol om verbinding tussen alle betrokkenen bij de SEA te leggen en te onderhouden

Een belangrijk doel van de departementale evaluatiefunctie is het leggen van de verbinding tussen beleidsdirecties en ondersteunende directies (zoals FEZ, strategie- of kennisdirecties). Uit de bovenstaande feitelijke beschrijving en beelden van de rolverdelingen binnen de departementen blijkt het raadzaam deze taak expliciet te beleggen en daarvoor ook tijd vrij te maken. Het moet daarbij gaan om het leggen en onderhouden van deze verbindingen binnen het departement.

2. Maak onderscheid tussen de SEA als deel van de begrotingscyclus en de rol van de SEA bij het verbeteren van beleid

Het koppelen van de SEA met de begrotingscyclus heeft voordelen, maar kan betrokkenen ook een verkeerd beeld van de SEA geven. De SEA is niet primair bedoeld om het budgetrecht van het parlement te faciliteren maar heeft, zeker binnen de departementale context, als hoofddoel om via de versterking van de evaluatieplanning het inzicht in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid te verbeteren. Het is natuurlijk wel zo dat bewindspersonen over de SEA verantwoording moeten afleggen in het kader van de begrotingscyclus. Het is raadzaam om ook de hoofddoelstelling onderdeel te maken van de rol- en taaktoedeling van de persoon of het organisatieonderdeel die/dat verantwoordelijk is voor het SEA-proces. Omdat de SEA deels een andere doelstelling heeft dan de begrotingsstukken, past daar ook een andere rol- en taakomschrijving bij.



HOOFDSTUK 6

Interdepartementale governance SEA

In dit hoofdstuk gaan we in op de interdepartementale governance om tot een SEA te komen. Deze bestaat uit een interdepartementale coördinatie(structuur), waarvoor het Ministerie van Financiën het coördinerend ministerie is. Bij de beschrijving van de interdepartementale governance maken we onderscheid tussen algemene bevindingen (paragraaf 6.1), bevindingen over het ondersteuningsaanbod (paragraaf 6.2) en het rijksbrede kader voor de SEA (paragraaf 6.3). We sluiten dit hoofdstuk af met de leerpunten rond de interdepartementale governance op de totstandkoming van SEA's (paragraaf 6.4)

6.1 Algemene bevindingen interdepartementale governance SEA's

Feitelijke beschrijving van de interdepartementale governance

- Er is een interdepartementaal overleg: het IBP vindt maandelijks plaats.
- Deelnemers aan het overleg zijn aangewezen SEA-coördinatoren van de verschillende departementen. Vanuit het Ministerie van Financiën, als coördinerend ministerie, zijn vertegenwoordigers vanuit de Inspectie Rijksfinanciën en vanuit het Bureau Strategische Advisering (onderdeel van IRF) bij het IBP aangesloten.
- Het IBP wordt voorgezeten door het afdelingshoofd van IRF/BSA en eveneens voorbereid door IRF/BSA.
- Het IBP vergadert onder andere over verschillende onderwerpen gerelateerd aan de SEA, de Comptabiliteitswet, de RPE en de RBV. Het overleg heeft tot doel interdepartementaal af te stemmen, te coördineren en te consulteren.
- Vanuit het Ministerie van Financiën verloopt de interdepartementale coördinatie van de SEA zowel via IRF als IRF/BSA. De IRF (t.w. secties en BSA) coördineert, denkt mee en houdt toezicht op de (totstandkoming van) de SEA. De precieze invulling hiervan verschilt per departement en betreft learning on-the-job. Dat betekent dat al werkende het interne proces waar nodig wordt bijgestuurd.

Beelden van de interdepartementale governance

- Gesprekspartners geven aan zeker in het begin van het SEA-proces de samenwerking met het Ministerie van Financiën als zeer constructief en meedenkend te hebben ervaren. De samenwerking is open en constructief.
- Een aantal respondenten stelt dat het Ministerie van Financiën zijn stelselrol voor het evalueren van beleid op doeltreffendheid en doelmatigheid breder zou kunnen oppakken. In het opzetten van de evaluatieprogrammering ervaren zij nog een sterk financiële drijfveer. De opzet nadrukkelijker verbreden naar het verkrijgen van inzicht in de bijdrage van beleid aan minder meetbare outcomes, zien zij als toegevoegde waarde. Te zeer focussen op doeltreffendheid en doelmatigheid, kan in hun ogen belemmerend werken.
- Gesprekspartners melden dat de ondersteunende rol van IRF/BSA gecombineerd met de toezichthoudende rol van

IRF, in de praktijk steeds vaker tot onduidelijkheden leidt, met name als het gaat om de mogelijkheden voor maatwerk per departement. BSA is weliswaar onderdeel van IRF, maar focust (ook in de ogen van gesprekspartners) steeds meer op een ondersteunende peer-to-peer relatie, waarin maatwerk en uitzonderingen (buiten het vaste stramien) mogelijk zijn. Hun ervaring is dat de nadruk van de rol van IRF als inspectie/toezichthouder sterker is komen te liggen op verantwoording ten aanzien van de RBV-/RPE-eisen en regelgeving, wat juist maatwerk en mogelijkheden tot strategisch denken kan belemmeren. Doordat vanuit beide rollen soms dubbele of inconsistente boodschappen verstuurd worden, is voor gesprekspartners onduidelijk wat wanneer leidend is.

- Het periodieke IBP-overleg ervaren respondenten als functioneel en nuttig. Het overleg is nu vooral een vehikel om elkaar te informeren en dat verloopt volgens de departementale gesprekspartners overwegend goed. Wel formuleren zij verschillende aandachtspunten om de waarde van het interdepartementale overleg verder te versterken.
- Gesprekspartners geven aan dat het IBP-overleg aan waarde kan winnen wanneer de focus wordt verlegd van enkel informeren naar meer gezamenlijk leren. Juist het onderling uitwisselen van ervaringen vinden zij zeer prettig. Hier worden vanuit het IBP ook eerste stappen in gezet.
- Het gezamenlijk eigenaarschap van het IBP zou volgens sommigen steviger kunnen worden ingevuld. Momenteel is met name BSA (en dus Financiën) 'in the lead' en de informerende en sturende partij. Meer gezamenlijke betrokkenheid, creativiteit en ruimte om mee te denken vanuit departementen zou kunnen helpen om met elkaar in gesprek te gaan, van elkaar te leren en er zo ook meer een gezamenlijk proces van te maken. Dat vraagt ook van departementen verdere en andere betrokkenheid.
- Volgens sommige respondenten kan een duidelijkere splitsing in de meer formele informerende functie vanuit de rijksbrede eisen versus de focus op gezamenlijk leren van toegevoegde waarde zijn en tot meer duidelijkheid leiden.
- In enkele departementale interviews is de suggestie gedaan het interdepartementale stelsel rond de SEA nog eens te bezien. De vraag hierbij is of het voor de doorontwikkeling van de SEA op beleidsleren zou helpen als de inhoudelijke aansturing op SEA bij een ander departement werd belegd dan Financiën of op een andere positie, losgekoppeld van IRF.

6.2 Bevindingen rond het ondersteuningsaanbod

Feitelijke beschrijving van het ondersteuningsaanbod

Het Ministerie van Financiën heeft verschillende instrumenten en handvatten beschikbaar gesteld. Deze geven we hieronder op hoofdlijnen weer:

- De mate van ondersteuning vanuit het Ministerie van Financiën verschilde per departement. Bij sommige departementen heeft BSA actief meegeholpen (met bijvoorbeeld tijd en capaciteit) bij het opstellen van de SEA, bij andere departementen zijn bijvoorbeeld meerdere workshops gegeven. De minimale ondersteuning betreft het geven van feedback op het plan van aanpak, de thema-indeling en de concept-SEA.
- Vanuit het Ministerie van Financiën zijn in grote lijnen de volgende handvatten beschikbaar gesteld:
 - Cursussen over de SEA bij de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering en een trainde-trainer module voor deze cursus. De cursus bevat een e-learning omtrent de SEA die departementen zelf kunnen inzetten.
 - Inhoudelijke documenten binnen het IBP. Deze betreffen onder meer de SEA-handreiking, een Q&A, presentaties en notities met ervaringen omtrent de SEA.
 - Voorbeeld-SEA in de rijksbegrotingsvoorschriften.
 - Toolbox beleidsevaluaties (sinds januari 2021)⁶. Deze toolbox is tot stand gekomen in samenwerking met evaluatie-experts van de planbureaus, ministeries, medewerkers van de Algemene Rekenkamer en wetenschappers. De toolbox helpt de evaluator en beleidsmaker bij het stellen van de juiste vragen en het vinden van passende methoden voor onderzoek en dataverzameling.
- De ontwikkeling van handvatten is geleidelijk verlopen. In de eerste SEA-ronde lag de focus vanuit de interdepartementale ondersteuning op de inhoudelijke kant van de SEA, en zijn vorm en proces meer vrijgelaten. Bij de totstandkoming van de tweede SEA-ronde zijn meer handvatten geboden om de SEA vorm te geven.

- Momenteel wordt gewerkt aan een tweetal handreikingen voor de SEA en periodieke rapportages voor departementale doelgroepen, die op het rijksportaal beschikbaar gesteld zullen worden.

Beelden van het ondersteuningsaanbod

- In onze gesprekken met departementen komt naar voren dat het trainingsaanbod over de SEA dat beschikbaar is gesteld vanuit de Rijksacademie als nuttig is ervaren. Het ondersteuningsaanbod van FIN was bij onze gesprekspartners redelijk onbekend. De beschikbaar gestelde ondersteuning is beperkt gebruikt.
- Departementen laten weten dat sommige handreikingen en handvatten relatief laat in het SEA-proces beschikbaar kwamen, waardoor de inrichting van het SEA-proces nog vrij open was en zij vaak zelf al een proces hadden ingericht. Nu deze handvatten beschikbaar zijn, ervaren zij die als nuttig.
- Departementale gesprekspartners geven mee praktische handvatten voor het formuleren van inzichtbehoefte op beleidsthema van toegevoegde waarde te vinden. Daarnaast zou een interdepartementaal overzicht van alle SEA-thema's mogelijk nuttig zijn met het oog op verdere strategische agendering en onderlinge afstemming en synergie.

6.3 Bevindingen rond het rijksbrede kader voor de SEA

Feitelijke beschrijving van het rijksbrede kader

- Ten behoeve van het gesprek tussen Kamer en departementen over de SEA is in de derde voortgangsrapportage van de operatie Inzicht in Kwaliteit een aantal criteria en richtlijnen opgenomen. Deze vormen voor de departementen het kader om voor begrotingsjaar 2021 een goede SEA te ontwerpen⁷. Voor de SEA's in begrotingsjaar 2022 is dit kader aangepast op basis van de SEA's die zijn opgenomen in de begrotingen 2021. Dit nieuwe kader is uitgewerkt in een bijlage bij de vierde voortgangsrapportage van de operatie Inzicht in Kwaliteit⁸.
- Voor de begroting 2022 golden ook de nieuwe modellen uit de RBV met ruimte voor maatwerk. De RPE wordt aangepast op de SEA, maar was dus ten tijde van de voorbereiding op de begroting 2022 nog niet van kracht.

⁷ Aanbiedingsbrief derde voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit.
⁸ Uitwerking Strategische Evaluatie Agenda, als bijlage bij de Kamerbrief over vierde voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit.

⁶ Beschikbaar via www.toolboxbeleidsevaluaties.nl

- De Inspectie voor de Rijksfinanciën werkte tijdens ons onderzoek zowel aan meer uniformering en formalisering van het SEA-kader als aan aanpassing van de RPE op de SEA. Uniformering en formalisering is nodig omdat departementen bij het opstellen van de SEA ook rekening moeten houden met het feit dat de verantwoording naar de Tweede Kamer goed gefaciliteerd dient te worden. Verder moet gehoor gegeven worden aan de kritiek vanuit de Algemene Rekenkamer dat door het in de RPE vervangen van de beleidsdoorlichting door de SEA, het risico bestaat dat de evaluatieprogrammering niet meer dekkend is voor het geheel van overheidsuitgaven waar een departement voor staat.

Beelden van het rijksbrede kader

- De gesprekken met SEA-coördinatoren van de departementen maken duidelijk dat de rijksbrede criteria en richtlijnen voor de SEA in algemene zin goed hanteerbaar waren. Eén respondent benadrukte dat het meegegeven kader voor de SEA 2022 meer houvast gaf voor het opstellen van een SEA dan het eerdere kader voor de SEA 2021.
- De coördinatoren gaven ook aan dat ze binnen de gegeven kaders bij de totstandkoming van de SEA 2021 en 2022 voldoende ruimte voelden voor maatwerk. Dit is volgens alle geïnterviewden belangrijk, in de evaluatieagendering willen zij kunnen aansluiten op de specifieke situatie van een (onderdeel van een) departement en de aard van de eigen beleidsthema's.
- In een aantal interviews werden wel opmerkingen gemaakt over de termijnbepalingen (vier en zeven jaar) in het kwaliteitskader. Respondenten vragen zich waarom het nodig is een SEA voor vier jaar moet vast te leggen, terwijl inzichtbehoefte tussentijds kunnen veranderen. Daarmee constateren ze het risico dat dit tot verplichte evaluatienummers leidt, die niet goed aansluiten bij de beleidscyclus. Gesprekspartners geven aan het van belang te vinden om de beleidscyclus en evaluatiecyclus tussentijds weer op elkaar te laten aansluiten. Vanuit de nieuwe RPE is de mogelijkheid ingebouwd om dit elke twee jaar indien nodig bij te stellen.
- De stappen die gezet lijken te worden in het aanscherpen van het SEA-kader, leiden bij een aantal gesprekspartners binnen de departementen tot de zorg. Zij vrezen dat de SEA een te rigide instrument wordt, zonder ruimte voor maatwerk op niveau van departementen ('one size fits all'). Ook bestaat de zorg dat door deze ontwikkelingen de focus

bij het evalueren op verantwoord worden blijft liggen. Dit zou volgens die gesprekspartners haaks staan op het idee dat een SEA in een passender evaluatieprogrammering moet resulteren, waarbij beleidsleren een grote rol gaat spelen.

6.4 Leerpunten rond interdepartementale governance op de totstandkoming van SEA's

Op basis van de bovenstaande feiten en beelden formuleren we in deze paragraaf vier leerpunten rond de interdepartementale governance op de totstandkoming van SEA's.

1. Overweeg de inrichting van een informerend én een lerend overleg

Er is waardering voor het IBP-overleg. Wel stellen veel respondenten dat het overleg vooral informerend van aard is. Tegelijkertijd is er behoefte om van elkaars ervaringen te leren. De leerpunten in de andere paragrafen van dit hoofdstuk bevestigen die behoefte. Daarom valt te overwegen om naast een meer informerend overleg ook een overleg gericht op leren en kennis delen te organiseren. Dit om het strategisch evalueren te versterken.

2. Verbind de handvatten en instrumenten van Financiën aan de departementale instrumenten en probeer deze gezamenlijk onder de aandacht te brengen

De handvatten en instrumenten die binnen het Ministerie van Financiën zijn ontwikkeld, hebben een hoge kwaliteit, maar worden volgens de respondenten nog beperkt gebruikt. Bovendien zijn voordat de SEA werd ingevoerd op veel departementen ook instrumenten en handvatten ontwikkeld, die kunnen helpen de totstandkoming en de kwaliteit van de SEA te versterken. Te denken valt aan handreikingen voor ex-ante (zoals MKBA), ex-durante en ex-post onderzoek, evaluatieklasjes, beleidsateliers en toolboxes. Het verbinden en wellicht zelfs samenvoegen van deze instrumenten kan ertoe leiden dat deze handvatten hetzij beter aansluiten op de wensen bij de departementen, hetzij een rijksbrede toepassing krijgen.

3. De nieuwe RPE wordt positief ontvangen. Monitor tussentijds of deze werkt als beoogd

De geluiden over de nieuwe RPE zijn positief. Tegelijkertijd noemen departementen als aandachtspunt dat het niet mag

leiden tot te veel one-size-fits-all denken en dat er ruimte moet blijven voor departementale invulling van de eisen uit de RPE. Daarom is het raadzaam binnen de interdepartementale governance af en toe het gesprek aan te gaan over de werking van de nieuwe RPE.

4. Maak onderscheid tussen governance van het evaluatiestelsel, governance op de ontwikkeling van het evaluatiestelsel (en de SEA daarbinnen) en de reguliere governance op het evaluatiestelsel

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.



HOOFDSTUK 7

Nulmeting departementale SEA's

Naast een evaluatie van het SEA-proces en de leerpunten daarin, bestond onze opdracht ook uit een nulmeting van de departementale SEA's. Deze nulmeting is uitgevoerd naar de SEA's zoals opgenomen in de departementale begrotingen 2021 en 2022. In dit hoofdstuk beschrijven we welk beeld hieruit naar voren komt als het gaat om de kwaliteit van de SEA en de verschillende elementen waaruit de SEA bestaat. Verder geven we aan hoe onze gesprekspartners de kwaliteit van de SEA 2021 en 2022 beoordelen. Doel is om op basis hiervan leerpunten te identificeren die aanknopingspunten bieden om de kwaliteit van de SEA's de komende jaren verder te verbeteren. Daarmee sluiten we dit hoofdstuk af.

7.1 De opzet van de nulmeting van de SEA's

De begrotingsjaren 2021 tot en met 2023 gelden als een overgangperiode voor de SEA. In optima forma biedt de SEA een overzicht van de belangrijke beleidsthema's van een departement, een korte toelichting per thema waar de inzichtbehoefte ligt en een bijpassende agendering van evaluatieonderzoek.

Voor geen van de departementen is de SEA al een 'af' product is. In die overgangperiode stellen de departementen zich ten doel elk jaar verbeterlagen aan te brengen in de kwaliteit van de SEA, zodat deze een betere bijdrage kan leveren aan inzicht in de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Een relevante vereiste daarbij is dat de SEA voldoet aan een aantal rijksbrede criteria en richtlijnen.

Om zicht te krijgen op de huidige kwaliteit van de departementale SEA's en op de wijze waarop de kwaliteit van de SEA's de komende jaren verbeterd kan worden, hebben we een nulmeting ontwikkeld en uitgevoerd op de SEA's uit de begrotingsjaren 2021 en 2022 (zie bijlage 3). Voor deze nulmeting is allereerst belangrijk te weten hoeveel SEA's er zijn. Wij hebben het volgende geconstateerd:

Voor het begrotingsjaar 2021 hebben nog niet alle departementen een SEA in de begroting opgenomen. Het Ministerie van VWS had in dat jaar nog geen SEA opgenomen, vanwege de afronding van de pilot lerend evalueren, die het in 2018 is gestart. Het Ministerie van SZW heeft door de gevolgen van de coronacrisis en al het extra werk voor het departement dat hiermee gepaard ging, het maken van een volledige SEA moeten doorschuiven naar de begroting 2022. Ook het Ministerie van JenV heeft in de begroting 2022 een eerste SEA opgenomen. Voor het begrotingsjaar 2022 hebben alle departementen een SEA in de begroting opgenomen.

In de nulmeting hebben we gekeken naar de drie variabelen van de SEA als product. Deze variabelen hebben we geselecteerd op basis van de criteria en richtlijnen uit de huidige RPE en RPV, de RPE 2022 en Kamerbrieven over de operatie Inzicht in Kwaliteit. De variabelen bieden handvatten om de SEA als product te verbeteren. Het betreffen de volgende drie variabelen:

- Alle belangrijke beleidsthema's zijn vertegenwoordigd in de SEA.
- De SEA bevat voor ieder thema een analyse van de stand van het huidige inzicht en de inzichtbehoefte.
- De SEA kent voor ieder thema een heldere planning en agendering met vaste onderdelen.

In de volgende paragrafen behandelen we elk van deze variabelen afzonderlijk. Dat doen niet per departement maar aan de hand van een aantal algemene bevindingen en enkele goede voorbeelden. We maken onderscheid tussen het beeld uit onze nulmeting en beelden uit de interviews. De nulmeting schetst de 'papierwerkelijkheid' en is uitsluitend gebaseerd op de SEA's uit de begrotingen. Dit is overigens ook de manier waarop de meeste buitenstaanders, inclusief parlementsleden, kennis moeten nemen van de inhoud van een SEA. Bij de beelden van gesprekspartners hebben we ook kwalitatieve toelichtingen van de departementen meegenomen.

7.2 Variabele 1: themaselectie

Beeld uit de nulmeting

In de nulmeting hebben we gekeken hoe de thema's zijn beschreven in de SEA, hoe deze gekoppeld zijn aan begrotingsartikelen en de belangrijkste beleidsthema's van het departement, en hoe de samenhang tussen de verschillende thema's is weergegeven. Belangrijke beleidsthema's zijn thema's die van groot belang zijn voor het realiseren van de missie van het departement, thema's die te maken hebben met significant jaarlijks terugkerende financiële middelen en thema's waarvoor een sterke beleidswijziging of intensivering wordt verwacht. Hieronder geven we op hoofdlijnen de uitkomsten van de nulmeting op deze variabele.

Elke SEA bestaat uit een selectie van hoofdthema's, die vervolgens weer zijn onderverdeeld in subthema's. Sommige departementen hebben in de weergave van thema's en subthema's eveneens een prioritering aangebracht.

De mate waarin de SEA-thema's overeenkomen met de belangrijkste beleidsprioriteiten en beleidsthema's verschilt per departement. In het algemeen is het lastig om op basis van de begroting te achterhalen in hoeverre de gekozen thema's ook echt alle belangrijke beleidsthema's en prioriteiten van het departement afdekken. We constateren in grote lijnen de volgende verschillen:

Een deel van de departementen heeft de begrotingsartikelen als uitgangspunt genomen voor de selectie van thema's voor de SEA. Voorbeelden zijn het Ministerie van IenW, het Ministerie van JenV en het Ministerie van Defensie. Om te komen tot een thematische indeling van de SEA, heeft Defensie belangrijke strategische (beleids)documenten geanalyseerd (bijvoorbeeld de Defensievisie en de Defensienota). In deze documenten is naar overkoepelende thematiek gezocht - de uitkomsten van de

analyse vormden het uitgangspunt van de huidige thematische indeling van de SEA. De begrotingsartikelen lopen door elk thema heen..

Een deel van de departementen heeft de beleidsprioriteiten als uitgangspunt gekozen voor de SEA, waaronder het ministerie van LNV.

Bij de departementen die de beleidsprioriteiten als uitgangspunt hebben genomen, verschilt de mate waarin ze ook inzichtelijk hebben gemaakt hoe alle begrotingsartikelen afgedekt worden. Dit is een aandachtspunt. Het kiezen van de beleidsprioriteiten als uitgangspunt voor de SEA ligt wel geheel in lijn met het SEA gedachtegoed van lerend evalueren.

Een klein deel van de departementen heeft in de SEA expliciet departementoverstijgende thema's opgenomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor EZK op de klimaatopgave en voor VWS op het coronadossier. Het opnemen van interdepartementale thema's in de SEA's is echter nog een uitzondering.

Good practices kwaliteit van de themaselectie

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

- VWS: de belangrijke begrotingsartikelen en de 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 de beleidsprioriteiten.

Beeld uit de gesprekken

In de gesprekken met de (inter)departementale SEA-coördinatoren, de medewerkers van de Algemene Rekenkamer en verschillende beleidsmedewerkers in de casestudies hebben we de volgende beelden opgehaald ten aanzien van de kwaliteit van de themaselectie en de wijze waarop deze verbeterd kan worden:

- Verschillende gesprekspartners geven aan dat voor de departementale SEA's bij de begrotingen van 2021 en 2022 deels pragmatische keuzes zijn gemaakt, bijvoorbeeld door aan te sluiten bij de huidige beleidsagenda, de reeds bestaande evaluatieplanning of de begrotingsartikelen. Zij zien mogelijkheden om de themaselectie in de komende jaren in samenhang vorm te geven met de onderzoeksagenda, de beleidslijnen en de kennisagenda.

- Gesprekspartners zeggen de volledige dekking van begrotingsartikelen binnen de SEA niet altijd als nuttig te ervaren, omdat die de flexibiliteit van de SEA beperkt. Dat speelt in hun ogen met name bij relatief kleine begrotingsartikelen. In hun ogen kan het loslaten van de dekking van de begrotingsartikelen een positief effect hebben op de kwaliteit van de SEA.
- Alhoewel veel gesprekspartners aangeven dat in de huidige themaselectie nog weinig interdepartementale thema's zijn opgenomen, zien zij hier wel een belangrijke slag die de komende jaren gemaakt zou kunnen (en moeten) worden. Ook voor thema's waar departementen 'systeemverantwoordelijkheid' hebben en waarbij ook andere (uitvoerings)organisaties betrokken zijn, ligt een aandachtspunt in relatie tot de themaselectie.
- Gesprekspartners zien mogelijkheden om de kwaliteit van de themaselectie te verbeteren door nog meer te kijken naar de samenhang tussen evaluaties en het stelsel waarbinnen deze evaluaties plaatsvinden.

7.3 Variabele 2: inzichtbehoefte

Beeld uit de nulmeting

In de nulmeting hebben we gekeken naar hoe departementen de inzichtbehoefte hebben verwoord. Bij de inzichtbehoefte gaat het om *wat willen we weten en waarom*. Dit vormt de basis van de SEA's en de keuzes met betrekking tot de planning van de evaluaties (bijvoorbeeld meer ex-ante en ex-durante evaluaties). Hieronder geven we op hoofdlijnen de uitkomsten van de nulmeting ten aanzien van de inzichtbehoefte:

- Uit de teksten in de SEA wordt nog maar zelden duidelijk wat op thema's de inzichtbehoefte is (*wat we willen weten en waarom*). Dit vormt in algemene zin een belangrijk aandachtspunt voor de kwaliteit van de SEA's.
- Het merendeel van de departementen heeft de inzichtbehoefte nog niet consequent per thema (en/of subthema) opgenomen, deze selectief weergegeven en in enkele gevallen ontbreekt deze voor thema's.
- Een deel van de departementen heeft de huidige stand van het inzicht per thema weergegeven. Enkele departementen die de stand van het huidige inzicht hebben opgenomen, hebben dit nog niet altijd expliciet gekoppeld aan de inzichtbehoefte.

- Bij een deel van de departementale SEA's is de inzichtbehoefte per evaluatieonderzoek opgenomen. Dat wil zeggen dat de SEA helder maakt welk inzicht het specifieke evaluatieonderzoek moet opleveren. Dit wordt echter in veel gevallen niet gekoppeld aan de (bredere) inzichtbehoefte op een thema of subthema.
- In brede zin is er nog weinig specifieke aandacht voor de wijze waarop de (mogelijke) inzichtbehoefte van het parlement en (externe) stakeholders in de SEA landt. De SEA's van VWS, Financiën, OCW en EZK vormen in dit opzicht een positieve uitzondering: daarin staan de inzichtbehoefte vanuit de Tweede Kamer expliciet opgenomen. Dit is vaak gekoppeld aan specifieke onderzoeken, in mindere mate aan bredere beleidsthema's.

Good practices kwaliteit van de 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 van OCW 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.

Beeld uit de gesprekken

In de gesprekken met de (inter)departementale SEA-coördinatoren, de medewerkers van de Algemene Rekenkamer en verschillende beleidsmedewerkers in de casestudies hebben we de volgende beelden opgehaald ten aanzien van de kwaliteit van de inzichtbehoefte en de wijze waarop deze verbeterd kan worden:

- Gesprekspartners geven aan dat op het vlak van de inzichtbehoefte de grootste kwaliteitswinst voor de SEA kan en moet worden behaald. Hiervoor zien zij wel uitdagingen in het proces (onder andere het tijdig en goed betrekken

van beleidsdirecties en andere actoren, zie ook hoofdstuk 5) en uitdagingen om de inzichtbehoefte goed te laten landen in het SEA-product en dit ook op een goede manier te verbinden aan de kennis- en onderzoeksagenda. Het uitvragen en scherp krijgen van de inzichtbehoefte dient in hun ogen daarin een breder doel te dienen dan enkel de SEA.

- Respondenten stellen dat op dit moment nog een handreiking ontbreekt om de kennis-/inzichtbehoefte handen en voeten te geven. Die zou wel van toegevoegde waarde zijn.
- De SEA-coördinatoren geven aan dat ze in de kwaliteit van de uitwerking van thema's naar inzichtbehoefte in sterke mate afhankelijk zijn van de input van beleidsdirecties. De kwaliteit van die input verschilt ook binnen departementen.
- Veel respondenten vrezen dat met nadere inkadering vanuit IRF de SEA te veel zal worden dichtgetimmerd en alle ruimte en innovatie tot een op departementen/beleidsthema's passende evaluatieagenda wordt teruggedraaid.

7.4 Variabele 3: onderzoeksprogrammering

Beeld uit de nulmeting

In de nulmeting hebben we tot slot gekeken naar de agendering van evaluaties en onderzoeken, en de mate waarin deze gekoppeld is aan de aard en ontwikkeling van het beleidsthema, de wens om tot samenhangend inzicht te komen en de mate waarin dit zich vertaalt in een variatie in type onderzoeken (ex-ante, ex-durante, ex-post). Hieronder geven we op hoofdlijnen de uitkomsten van de nulmeting op de onderzoeksprogrammering:

- Het merendeel van de SEA's geeft een toelichting op de planning. Voor een groot deel van de SEA's resulteert dit in een heldere en navolgbare planning. De SEA biedt daarmee veelal een duidelijk overzicht van de geplande onderzoeken en is op hoofdlijnen toegelicht. In enkele gevallen is er alleen een toelichting per onderzoek.
- Bij verschillende departementen is de agendering gekoppeld aan ontwikkeling van beleidsthema's en aan de wens om samenhangend inzicht te krijgen in de werking van beleid. In de nulmeting zijn we nog weinig voorbeelden tegengekomen waarbij in de agendering van onderzoeken een specifieke koppeling wordt gemaakt met de aard van een beleidsthema.

- In brede zin betreft het merendeel van de geprogrammeerde onderzoeken ex-post evaluaties. Uit onze nulmeting van de SEA's blijkt met andere woorden nog niet dat de SEA ertoe geleid heeft dat er bij het gros van de departementen meer ex-ante en ex-durante evaluaties worden uitgevoerd. Wel is binnen verschillende departementen een mix van onderzoeken geagendeerd.
- In een aanzienlijk deel van de SEA's staan de periodieke rapportageverplichtingen (nog) niet ingepland en opgenomen.

Good practice kwaliteit 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 en heldere evaluatieagendering.

Beeld uit de gesprekken

In de gesprekken met de (inter)departementale SEA-coördinatoren, de medewerkers van de Algemene Rekenkamer en verschillende beleidsmedewerkers in de casestudies hebben we de volgende beelden opgehaald ten aanzien van de kwaliteit van de onderzoeksprogrammering en de wijze waarop deze verbeterd kan worden:

- Gesprekspartners noemen als belangrijk voordeel van de SEA dat er een meerjarenplanning kan worden opgesteld waarin niet alleen ex-post evaluaties staan, maar ook ruimte is voor ex-ante en ex-durante evaluaties. In hun ogen kan dit in de huidige SEA's nog wel beter ingebed worden. De SEA kan ook aan kwaliteit winnen als er meer ruimte komt voor het programmeren van kwalitatieve evaluaties van de werking van beleid in relatie tot (niet-kwantificeerbare) maatschappelijke waarde.
- Een deel van de gesprekspartners geeft aan dat hoe meer het SEA-format dichtgeregeld wordt vanuit rijksbrede vereisten, hoe meer de ruimte voor het programmeren van ex-ante en ex-durante onderzoeken in hun ogen onder druk komt te staan. Een veelgenoemd voorbeeld betreft de vaste cyclus van het plannen van doorlichtingen eens in de vier tot zeven jaar. Wanneer puur vanuit de thema's wordt gekeken en wat daarbinnen nodig is om tot goede inzichten te komen, is het soms nodig om van die termijnen af te wijken. Een groot deel van de gesprekspartners vindt het belangrijk dat die ruimte in de SEA geborgd wordt. De respondenten van BSA hebben aangegeven dat de periodieke rapportage (eens in 4-7) van zichzelf niet star is, omdat deze inhoudelijk kan en mag aansluiten op de stand van de tot dat punt verzamelde kennis. Periodieke rapportage hoeven met andere woorden de conclusies in zaken de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid niet 'af' of 'sluitend' te zijn als de kennis dat (nog) niet toelaat. Er kan volgens BSA bijvoorbeeld in de periodieke rapportage ook meer worden ingezoomd op de realisatie van de voorwaarden voor doeltreffend en doelmatig beleid op een beleidsthema.
- Gesprekspartners geven aan dat de kwaliteit van de agendering van de SEA versterkt kan worden op het moment dat er een sterkere programmerende werking van de SEA uitgaat, doordat deze vanuit de inzichtbehoefte is opgesteld. In hun ogen is de SEA nu met name nog een verzameling (verplichte) onderzoeken.

7.5 Samenvatting bevindingen en leerpunten

In dit hoofdstuk hebben we het beeld geschetst dat naar voren komt uit de nulmeting naar de departementale SEA's die in het begrotingsjaar 2021 en 2022 door de departementen zijn opgesteld. Ook hebben we beelden opgehaald over de wijze waarop deze verbeterd kunnen worden. In deze afsluitende paragraaf gaan we allereerst in op de bevindingen rond de nulmeting van de SEA's en vervolgens presenteren we de leerpunten voor het verbeteren van de SEA als product.

6.5.1 Bevindingen nulmeting

Hierna formuleren we de vier hoofdbevindingen ten aanzien van de kwaliteit van de SEA en de mate waarin deze aan de geldende vereisten voldoet.

***Bevinding 1:** in het begrotingsjaar 2022 hebben de SEA's een kwalitatieve verbetering gemaakt ten opzichte van het begrotingsjaar 2021*

Op basis van onze nulmeting en de gesprekken met betrokkenen constateren we dat alle departementen gedurende de twee onderzoeksjaren een kwaliteitsslag hebben gemaakt op de SEA. Sommige departementen focussen op het diepgaand uitwerken van een select aantal thema's en hebben daarmee een kwalitatief sterkere SEA voor die thema's opgesteld. Andere departementen zijn overall tot een kwalitatief verbeterde themaselectie, inzichtbehoefte en onderzoeksprogrammering gekomen. We constateren dat de kwalitatieve verbetering van de SEA als product een incrementeel proces is.

***Bevinding 2:** een deel van de departementen heeft op een navolgbare wijze de themaselectie gekoppeld aan de beleidsprioriteiten en begrotingsartikelen. Voor andere departementen is dit de komende SEA('s) een verbeterpunt*

De afgelopen twee SEA-jaren zijn er (soms pragmatische) keuzes gemaakt in de themaselectie. Elke 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.

***Bevinding 3:** Elk departement is gestart met het formuleren van inzichtbehoeften. Deze kunnen wel nog een kwaliteitsimpuls gebruiken, wat vermoedelijk een meerjarig proces vergt.*

Het formuleren van inzichtbehoeften is het belangrijkste aandachtspunt waarmee de kwaliteit van de SEA versterkt kan worden. De inzichtbehoefte vormt het voornaamste fundament voor het maken van strategische keuzes rond de (ex-ante, ex-durante en ex-post) evaluatieonderzoeken. De meeste departementen zijn gestart met het beschrijven van de inzichtbehoefte per thema en de gemaakte keuzes in de agendering. Tegelijkertijd geven ze zelf ook aan dat hier voor de komende jaren nog de grootste verbetering te maken is.

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 inzichtbehoeften 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 ook 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 inzichtbehoeften scherper te stellen. Tegelijkertijd vraagt dit ook veel capaciteit en gedeelde urgentie binnen het departement, die veelal nog niet voorhanden is.

***Bevinding 4:** 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 geplande 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) inzichtbehoeften. 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 de start en tussentijds verbeteren van beleid.

7.5.2 Leerpunten

Aan de hand van onze bevindingen uit de nulmeting en de beelden van gesprekspartners hebben we twee leerpunten geïdentificeerd waarlangs het SEA-product kwalitatief kan worden versterkt.

***Leerpunt 1:** 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, begrotingsartikelen en de daaronder geprogrammeerde onderzoeken. En daarnaast, in navolging van de klimaatopgave, bij beleidsopgaven die meerdere departementen raken, ook in de SEA interdepartementale thema's op te nemen die door afstemming met elkaar in lijn zijn.

***Leerpunt 2:** zet samen met de beleidsdirecties en (externe) stakeholders in op het verbeteren van de uitwerking van de inzichtbehoefte*

Voor het verder versterken van de departementale SEA is het vervolgens cruciaal te blijven investeren in het per thema vaststellen van de inzichtbehoefte. Hiervoor zal op veel departementen intensivering en verduurzaming van het gesprek met de eigen beleidsdirecties nodig zijn. Het is ook belangrijk te investeren in het helder krijgen wat vanuit het parlement de inzichtbehoefte per beleidsthema zijn. Het goed kennen van de inzichtbehoefte is essentieel, omdat het uitvoeren van evaluatieonderzoek alleen de juiste aandacht krijgt als de inhoud en het moment relevant zijn voor beleidmakers en besluitvormers. Onderzoek is relevant als de juiste vragen worden gesteld en de timing van de antwoorden aansluit op de beleidscyclus.



HOOFDSTUK 8

De outcome van de SEA

De beoogde outcome van de SEA is dat het gebruik van het instrument bijdraagt aan betere en meer bruikbare inzichten in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Verder moet het passender programmeren van evaluaties waartoe de SEA oproept, departementen in staat stellen inzichten uit evaluaties ook al eerder in de beleidscyclus te benutten. Ons onderzoek levert geen hard oordeel op of de SEA's 2021 en 2022 deze outcome hebben gerealiseerd. Dit zou onredelijk zijn. Voor de ministeries gelden de begrotingsjaren 2021 tot en met 2023 immers als een overgangperiode naar de SEA. In dit hoofdstuk gaan we daarom vooral in op de vraag welke outcome er in twee jaar al wél met de SEA is gerealiseerd en welk draagvlak er voor het instrument is. De bevindingen uit dit hoofdstuk hebben we betrokken in onze synthese, die we in hoofdstuk 3 van het hoofdrapport hebben beschreven.

8.1 Toegevoegde waarde SEA voor departementen en het Rijk

Bijdrage aan inzicht in (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid

Tijdens de interviews is nagegaan of de beoogde werking van de SEA zich binnen de departementen al voordoet en of het aannemelijk is dat het op termijn zo gaat werken. Uit de gesprekken blijkt allereerst dat alle departementen 'hun' eerste SEA's echt zien als het resultaat van ingroei-jaren. Volgens de respondenten is het nog te vroeg om voor de eigen departementen de exacte waarde van de SEA te bepalen als het bijvoorbeeld gaat om beleidsleren en de aansluiting van de evaluatiecyclus op de beleidscyclus. Duidelijk is echter ook dat de departementen in het veranderproces naar de SEA al toegevoegde waarde zien. Hierbij gaat het om:

- het scherper krijgen van de inzichtbehoefte
- evalueren als integraler onderdeel van de beleidscyclus
- extra stimulans voor het versterken van de eigen evaluatiefunctie
- beter matchen van type onderzoek met aard van het vraagstuk: opgavegericht evalueren
- interdepartementale samenwerking op overstijgende opgaven.

Hierna werken wij deze punten nader uit.

Scherper krijgen van de inzichtbehoefte

In veel gesprekken met departementen is als toegevoegde waarde van de SEA-verplichting benoemd dat er de afgelopen jaren stappen zijn gezet in het scherper krijgen van de werkelijke kennisbehoefte en kennisleemtes (witte vlekken) op voor ministeries belangrijke beleidsthema's. Ons gesprek met de medewerkers van de Algemene Rekenkamer maakte duidelijk dat ook zij het als mogelijk positief effect van SEA zien dat op departementen meer aandacht ontstaat voor wat ze precies willen weten over het beleid. Hierbij noemen de departementen steeds als winstpunt dat door het werken met de SEA de beleidsdirecties de afgelopen twee jaren meer dan voorheen betrokken waren bij de vraag om deze inzichtbehoefte te formuleren. Sommige SEA-coördinatoren gaven hierbij aan dat de SEA helpt als vehikel om beleidsdirecties echt aan het werk te zetten ('dit moet van Hoekstra, van je eigen FEZ, dit helpt jezelf ook, let's go'). De SEA brengt binnen de departementen ook meer gezamenlijkheid en uniformiteit tussen de beleidsdirecties. Er is een gezamenlijk (en van buitenaf aangedragen) discours rond evalueren. Hierbij helpt het ook dat de SEA in de begrotingscyclus een heldere plek heeft. De toegevoegde waarde van de SEA wordt (met inzet van veel lobbyen en verbinden)

duidelijker bij de beleidsdirecties. De evaluatieagenda wordt volgens de coördinatoren daarmee steeds meer een gezamenlijk product van (centrale) evaluatiedeskundigen en de inhoudelijke beleidsdirecties.

De hier beschreven positieve ontwikkeling heeft bij het ene departement meer betekend dan bij het andere. Ook voor de invoering van de SEA waren er al departementen en beleidsdirecties waar volop een lerende evaluatiecultuur bestond. Bij deze departementen en/of beleidsdirecties heeft het moeten werken met een SEA in de eerste twee proefjaren op dit punt minder verandering gebracht.

Evalueren als integraal onderdeel van de beleidscyclus

De toegenomen betrokkenheid bij het formuleren van de inzichtbehoefte voor de evaluatieagenda helpt volgens SEA-coördinatoren en respondenten van beleidsafdelingen ook bij een omslag naar het denken dat evalueren een integraal onderdeel zou moeten zijn van beleidsontwikkeling. Dat de eindgebruiker van evaluaties niet (alleen) de Kamer is, maar bijvoorbeeld ook de eigen beleidsdirectie. Dit heeft bij verschillende beleidsdirecties en op verschillende ministeries al een beweging op gang gebracht, weg van het idee dat evalueren vooral een noodzakelijke en van buitenaf opgelegde verantwoordingsverplichting is. Respondenten verwachten dat het scherper vanuit inzichtbehoefte van beleidsdirecties opzetten van een evaluatieagenda, op termijn zeker zou moeten resulteren in meer en beter inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Gebruik van deze inzichten zal volgens alle respondenten ook zeker gaan bijdragen aan beter beleid.

Eén van onze gesprekspartners bracht bij bovenstaande bevinding wel een belangrijke nuancering aan. Om tot goed beleid te komen, hebben beleidsmakers verschillende vormen van kennis nodig. Naast secundaire kennis (uit evaluaties) is ook primaire beleidskennis nodig over het beleidsvoeringsproces. Beter kennis hoeft volgens deze respondent ook niet altijd te leiden tot beter beleid. Kennis is maar een van de ingrediënten van goed beleid. De respondent vond deze nuancering nodig om te voorkomen dat de SEA te belangrijk wordt gemaakt. Beleidsafdelingen hebben meer nodig dan kennis uit evaluaties om hun werk goed te doen!

Extra stimulans voor het versterken van de eigen evaluatiefunctie

In hoofdstuk 4 beschreven we dat sommige departementen voor invoering van de SEA een minder ontwikkelde evaluatiefunctie

hadden, en daarmee ook een minder sterke evaluatiecultuur. Respondenten van deze departementen geven aan dat de evaluatiefunctie en -cultuur de afgelopen twee jaren wel versterkt is naar aanleiding van de operatie Inzicht en Kwaliteit, en dat de verwachting is dat dat (op termijn) in betere inzichten in de doeltreffendheid van het eigen beleid zal leiden. De drijvende kracht achter deze ontwikkeling is volgens hen echter niet het feit dat ze met de SEA aan de slag moesten. De SEA-verplichting heeft de aandacht voor evalueren op deze departementen echter vaak wel een extra stimulans gegeven, ook bij de eigen beleidsdirecties. De SEA draagt bij aan de institutionalisering van het gevoel dat evalueren belangrijk is en ze dit voor hun eigen belang echt moeten gaan doen.

Beter matchen van type onderzoek met aard van het vraagstuk: opgavegericht evalueren

In verschillende gesprekken is aangegeven dat de SEA een algemeen geformuleerde outcome heeft. Dit is ook passend: welke inzichten beter of bruikbaar zijn, is volgens respondenten voor een belangrijk deel afhankelijk van de kenmerken van het beleidsterrein. Dit geldt niet alleen tussen departementen, maar ook binnen departementen. Een mooi voorbeeld van de laatste biedt het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het meten van de doeltreffendheid van de diplomatieke dienst vraagt een andere benadering dan het meten van de doeltreffendheid van een project binnen ontwikkelingssamenwerking. Het is goed mogelijk dat inzichten die heel bruikbaar zijn voor het meten van de doeltreffendheid van een project, minder geschikt zijn voor het meten van de diplomatieke dienst. Er is sprake van een verschil in inzichtbehoefte. Uit de interviews volgt dat dit verschil in inzichtbehoefte tussen departementen nog groter is. Zo heeft het interdepartementale klimaatbeleid echt een ander soort inzichtbehoefte dan de beleidsdirectie voor hoger onderwijs. Voorgaande onderstreept het belang dat de SEA vraagt om het scherp formuleren van de inzichtbehoefte op de strategische beleidsthema's waar een departement zich op richt. Het formuleren ervan is echter een moeilijke opgave. Geen van de respondenten geeft aan dat ze er al volledig in geslaagd zijn.

Interdepartementale samenwerking op overstijgende opgaven

Vanuit één van de departementen is verder specifiek aangegeven dat het stramien van de SEA hen de afgelopen twee jaar heeft geholpen bij het aangaan van het interdepartementale beleidsgesprek over de evaluatie van grote departementoverstijgende stelselvraagstukken. Verschillende gesprekspartners zien ruimte om in de toekomst meer in te zetten op interdepartementale samenwerking op overstijgende opgaven.

Draagvlak voor de SEA

Uit onze interviews blijkt tot slot dat er onder departementen brede consensus bestaat dat een omslag nodig is naar meer strategisch evalueren en dat het hogere doel dat daarmee bereikt moet worden, is dat de eigen evaluatiecyclus beter gaat aansluiten op de departementale beleidscyclus. De verwachting wordt ook breed gedragen dat de SEA mogelijk het instrument is om dit leerproces bij de departementen op gang te krijgen. Er is daarmee draagvlak voor het bredere doel waaraan de SEA bijdraagt, alsook voor het instrument zelf.

8.2 Toegevoegde waarde SEA voor de Tweede Kamer

Theorie

De SEA's van de departementen maken deel uit van de departementale begrotingen die de regering de Kamer jaarlijks op Prinsjesdag aanbiedt. Daarmee zouden Kamerleden de SEA kunnen betrekken bij hun controlerende taak. De SEA vervangt de tabel beleidsdoorlichtingen en de bijlage 'evaluaties en overig onderzoek' die departementen voorheen opnamen in hun begroting.

We zijn in Kamerstukken nagegaan hoe volgens de verantwoordelijk bewindspersoon individuele Kamerleden de SEA zouden kunnen benutten. In de beantwoording van Kamervragen over de Miljoenennota 2022 en de vierde voortgangsrapportage in de operatie Inzicht in Kwaliteit vonden we daartoe informatie. De strekking daaruit is dat de SEA de Kamerleden per departement inzicht moet geven in de evaluatieprogrammering en de achterliggende overwegingen (inzichtbehoefte). Dit zou Kamerleden volgens de minister van Financiën een goede basis moeten geven om hierover met de betreffende bewindspersoon het gesprek aan te gaan (bijvoorbeeld door Kamervragen te stellen). De politiek kan hiermee, volgens de Minister van Financiën, ook zelf gedegen onderzoek stimuleren en dit zien als een kans om beter beleid te maken. Daarnaast wordt in de Kamerstukken aangegeven dat de politiek beleidsmakers op basis van de SEA kan stimuleren de juiste vragen te stellen en nieuw beleid zo goed mogelijk feitelijk te onderbouwen.

Feiten

Voor ons onderzoek zijn we nagegaan of er tot nu toe Kamervragen zijn gesteld naar aanleiding van de gepubliceerde SEA's 2021 en 2022 en zo ja, waar deze vragen over gingen. Na de begrotingsbehandeling in 2020 zijn er volgens een analyse van het Ministerie van Financiën 24 vragen gesteld over de SEA, verdeeld over vier departementen:

- Het grootste aantal vragen (9) betreft inhoudelijke afwegingen bij het opstellen van de SEA, in de themaselectie en agendering op basis van inzichtbehoefte.
- Daarnaast gaat 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 waren er enkele vragen over hoe om te gaan met interdepartementale thema's en hoe de meerwaarde van de SEA daadwerkelijk bereikt en onderzocht kan worden. In de begrotingsbehandeling 2022 zijn er naar aanleiding van de Miljoenennota twee en naar aanleiding van de conceptbegroting van LNV vijf Kamervragen gesteld over de gepubliceerde SEA. Deze gaan vooral over de procesgang rondom de SEA en de betrokkenheid van de Kamer daarbij.

Het aantal over de SEA's gestelde Kamervragen lijkt tot nu toe beperkt. Op basis van ons onderzoek weten we niet waarom er niet meer Kamervragen zijn gesteld. Om erachter te komen waarom maar weinig Kamervragen over de SEA zijn gesteld, hadden we ook interviews moeten houden met Kamerleden en hun medewerkers. Dit was echter geen onderdeel van onze onderzoeksaanpak.

Kijken we meer overstijgend naar de Kamervragen die nu in twee begrotingsbehandelingen wel zijn gesteld over de SEA, dan blijken deze vooral betrekking te hebben op de inhoud of het proces van de SEA (denk aan de totstandkoming van inzichtbehoefte en themaselectie) en op de SEA in relatie tot verantwoording (zoals de bekendheid en betrokkenheid van de Kamer). Tot nu toe zijn dus nog geen Kamervragen gesteld over ontbrekende thema's of over in de SEA's beschreven inzichtbehoeften waarin met de evaluatieprogrammering moet worden voorzien.

In mei 2021 heeft de minister van Financiën de Kamer een rapportage aangeboden met daarin reflecties en lessen namens de rapporteurs voor Inzicht in Kwaliteit in de Tweede Kamer. De rapporteurs gaan daarbij ook in op de SEA's voor het begrotingsjaar 2021. Zij stellen dat de uitwerking van de SEA's door de departementen nog grote onderlinge verschillen laten zien. Dit is volgens hen deels begrijpelijk, aangezien elk departement een ander startpunt kent en de SEA's nog in verschillende stadia van ontwikkeling verkeren. Tegelijk creëren deze verschillen volgens de rapporteurs onduidelijkheid

over de richting die de SEA en daarmee het evaluatiestelsel opgaat en de minimumeisen aan een SEA. Hun eerder geuite zorg over de dekkende evaluatieprogrammering voor alle departementale beleidsterreinen, die wel uitgangspunt is bij beleidsdoorlichtingen, blijft daardoor vooralsnog bestaan. Ook vragen ze zich af of er uiteindelijk genoeg relevant onderzoek beschikbaar is voor het periodiek syntheseonderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid dat eens in vier tot zeven jaar moet plaatsvinden. Dit syntheseonderzoek wordt feitelijk de opvolger van wat nu de beleidsdoorlichting heet. Het zou met het oog op het strategische karakter van de SEA volgens de rapporteurs ook wenselijk zijn dat de Kamer meer betrokken wordt bij afwegingen van themakeuze en timing. Tot slot zijn er volgens de rapporteurs in de SEA's 2021 nog maar weinig voorbeelden van beleidsthema's die departementoverstijgend worden geëvalueerd.

Beelden

In onze interviews met de departementen, BSA, IRF en de medewerkers van de Algemene Rekenkamer hebben we respondenten ook gevraagd naar wat volgens hen voor Kamerleden de toegevoegde waarde van de SEA kan zijn. Hieruit komt het beeld naar voren dat volgens hen de SEA vooral direct van toegevoegde waarde zal zijn voor departementen. De toegevoegde waarde voor Kamerleden is naar verwachting meer indirect.

In de gesprekken is ook aangegeven dat het opnemen van de SEA in departementale begrotingen de Kamerleden een controlemogelijkheid biedt of er op relevante beleidsthema's op een juiste manier wordt ingezet op het verkrijgen van inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het daarop ingezette overheidsbeleid. De SEA zou volgens de respondenten Kamerleden daarin snel beter kunnen faciliteren dan de oude bijlage met de kruisjestabel. De SEA zou in theorie namelijk meer uitleg en toelichting moeten geven op de inzichtbehoeften bij relevante beleidsthema's en hoe de departementen hierin met een evaluatieagenda willen voorzien. Idealiter wordt in de SEA ook beter beschreven waar voorgenomen evaluaties over zullen gaan.

De meeste respondenten concluderen dat een SEA ook van waarde kan zijn voor Kamerleden als deze volledig is uitgewerkt zoals bedoeld. Zij stellen vast dat dit eigenlijk voor nog geen enkele departementale SEA het geval is. Veel van deze SEA's liggen volgens respondenten nog te dicht bij de oude begrotingsbijlage met de kruisjestabel. Indien SEA's al helemaal gevuld zouden zijn geweest zoals bedoeld, zou de Kamer er al meer aan kunnen hebben. Dan biedt een SEA de Kamerleden

wel een expliciete onderbouwing voor welke inzichtbehoefte op welke thema's welke evaluaties wanneer plaatsvinden. Kamerleden zouden dan op basis van de aangeboden SEA kunnen nagaan of ze dit delen. Gezien het voorgaande, vinden alle respondenten het te vroeg om de toegevoegde waarde van de SEA voor Kamerleden vast te stellen.

Een aantal gesprekspartners waarschuwden ook voor te hoge verwachtingen bij de waarde van een SEA voor Kamerleden. In het gesprek met de medewerkers van de Algemene Rekenkamer is in dit verband bijvoorbeeld aangegeven dat de SEA best hoog over is en dit maakt deze voor Kamerleden moeilijk te beoordelen. De verwachting is wel dat het beter nadenken door departementen over een evaluatieagenda meer en beter inzicht zal opleveren over de werking van het beleid. Daar zullen de Kamerleden volgens onze gesprekspartners op langere termijn zeker van profiteren.

We hebben respondenten ook gevraagd naar het relatief lage aantal Kamervragen dat tot nu toe gesteld is over de gepubliceerde SEA's. Dit verklaren zij uit het feit dat een SEA snel ondergesneeuwd raakt door de rest van de in de begrotingscyclus geproduceerde documenten. Dat is de eerste twee jaren het geval geweest, en zal naar hun verwachting altijd wel zo blijven. Dit is een extra reden om niet al te hoge verwachtingen te hebben van de toegevoegde waarde van de SEA voor Kamerleden.

In de gesprekken met een aantal SEA-coördinatoren is tot slot aangegeven dat departementen bij het opstellen van hun SEA's eigenlijk ook actief bij de Kamer zouden moeten nagaan welke inzichtbehoefte daar leven op specifieke beleidsthema's. Dit om actieve betrokkenheid van de Kamer bij de SEA te initiëren. Dat gebeurt nu niet, directe contacten tussen ambtenaren en de Kamer liggen namelijk nog altijd gevoelig. De respondenten die dit punt aandroegen, gaven aan dat het bevragen van de Kamer op hun inzichtbehoefte idealiter wel georganiseerd zou moeten worden. En dan op een slimme manier, bijvoorbeeld via IRF.

8.3 Potentiële knelpunten bij realiseren toegevoegde waarde SEA

Uit de vorige paragrafen blijkt dat de SEA vooral op departementen al toegevoegde waarde realiseert. 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:

- de SEA als papieren werkelijkheid
- ex-ante en ex-durante evaluatieprogrammering komt niet tot stand
- een te 'smalle' benadering van doelmatigheid en doeltreffendheid
- Beperkte capaciteit en wegvallen commitment van het management
- een te sterke uniformering van het instrument.

De SEA als papieren werkelijkheid

De medewerkers van de Algemene Rekenkamer merkten in hun gesprek op dat het hun beeld is dat de SEA op veel departementen nog vooral een papieren werkelijkheid is. Dit sluit aan op beelden uit andere interviews dat het gesprek tussen de beleidsafdelingen en IRF en FEZ over de evaluatieprogrammering vaak nog onvoldoende inhoudelijk van aard is. Als belangrijkste reden hiervoor noemen deze respondenten dat het goed vaststellen van kennisbehoefte (of inzichtbehoefte) op thema's een moeilijke opgave is. Geen van deze respondenten geeft aan dat ze hier al volledig in geslaagd zijn.

De kennisbehoefte vaststellen heeft deels te maken met inzicht in doelstellingen, en waar de lacunes zitten in de beleidsvoering. Dit laatste is niet altijd even makkelijk, ook niet voor de betrokken beleidsdirecties. SEA moet gekoppeld worden aan beleid en besluitvormingsmomenten. Dat geeft duidelijkheid en een handvat om na te gaan denken over kennisbehoefte in relatie tot evaluaties; tegelijk compliceert het zaken omdat het wel regels introduceert en beleidsdirecties in een stramen dwingt. In de gesprekken met beleidsdirecties hangt het af van de insteek van het gesprek, bij het uitvragen van kennis zijn ze positief, als er echt geschreven moet worden binnen een format, ontstaat er nervositeit.

Ex-ante en ex-durante evaluatieprogrammering komt nog niet tot stand

Het werken met een SEA vraagt departementen ook om goed naar een bij de inzichtbehoefte passende agendering van evaluaties te kijken. Respondenten van een klein aantal departementen gaven aan dat dit in de twee SEA-rondes ook al is gebeurd, en soms al heeft geresulteerd in bijvoorbeeld in een beweging naar meer ex-ante en ex-durante evaluaties. Voor de respondenten zou dit een belangrijk bijeffect moeten zijn van het meer betrekken van beleidsdirecties bij het formuleren van de inzichtbehoefte voor de evaluatieagenda. De gedachte is dat

voor het beleidsproces deze inzichtbehoefte er ook tussentijds of zelfs vooraf bij de bepaling van het juiste beleidsinstrument zou moeten zijn. Respondenten van de meeste departementen geven echter aan dat deze ontwikkeling naar meer ex-ante en ex-durante evaluaties zich niet voordoet.

In gesprekken is ook benoemd dat departementen door de SEA bij het strategisch nadenken over evalueren minder vastzitten aan het elke vier tot zeven jaar elk begrotingsartikel evalueren. Bij het instrument beleidsdoorlichtingen bestond dat stramien wel. Daarbij werd vaak niet strategisch nagedacht over het evalueren in de tijd, soms werd oud beleid nog geëvalueerd omdat het moest, zelfs nadat het beleid al gewijzigd was. Een groot deel van de meerwaarde van SEA kan volgens veel respondenten dan ook gaan zitten in een betere agendering van evaluaties in de tijd. Belangrijk is dat het bij het voorzien in kennisbehoeften niet altijd gaat om klassieke evaluatieonderzoeken. Soms zijn beleidsdirecties ook gebaat bij bijvoorbeeld het uitvoeren van reviews op de procesgang en samenwerking in het beleidsveld.

Te 'smalle' benadering van doelmatigheid en doeltreffendheid

In een aantal gesprekken is benoemd dat de toekomstige waarde van de SEA ook zal afhangen het frame en de taal van de SEA. Critici wijzen op het gevaar dat de SEA te veel gekoppeld blijft aan het aantonen van doeltreffendheid en doelmatigheid in technische zin. Bij de technische benadering van doeltreffendheid gaat het volgens hen dan om het meten van vooral harde (geldelijke) beleidseffecten. Zij gaven aan dat de maakbaarheid van de samenleving op verschillende beleidsvelden relatief is. Harde effecten van beleid zijn dan ook niet altijd meetbaar, laat staan te isoleren (waren de effecten er echt niet geweest zonder de beleidsinzet). De strikte focus op doelmatigheid en doeltreffendheid waar volgens hen ook de SEA op geënt is, houdt hier onvoldoende rekening mee. Strategisch evalueren moet volgens deze critici ook evaluaties mogelijk maken waarmee inzichtelijk wordt in hoeverre de overheid op een bewust navolgbare manier werkt aan publieke waarde (bijvoorbeeld gedragsverandering) en bewust bezig is zich hierop te versterken. Evalueren moet beleidsmedewerkers ook een veilige ruimte bieden om te leren. Op dit moment levert de SEA nog onvoldoende impuls aan het agenderen van dit soort lerende evaluaties, zeker als het gaat om politiek gevoelige beleidsthema's. In de SEA's worden volgens genoemde critici nu bijna uitsluitend evaluaties opgenomen die gekoppeld zijn aan de begroting/geldstromen. De vraag is of dat voldoende recht doet aan de directies die betrokken zijn bij beleid waarop geen geld wordt ingezet. Respondenten van BSA

geven aan dat juist vanwege de kritiek op een te strikte focus op doelmatigheid en doeltreffendheid, in de beoogde nieuwe RPE de term 'voorwaarden' is toegevoegd in relatie tot deze twee begrippen. Verder wordt volgens hen in de SEA-cursus en in de Toolbox ingezet op passende evaluatiemethoden, inclusief lerend evalueren. In de Toolbox zijn ook evaluatiemethoden opgenomen buiten doeltreffendheid en doelmatigheid om.

Beperkte capaciteit en wegvallen commitment van het management

Het ontwikkelen en actueel houden van een goede SEA kost nu en in de toekomst tijd. Tijd van beleidsafdelingen, maar zeker ook van centrale afdelingen die de evaluatieprogrammering coördineren. In hoofdstuk 3 beschreven we dat direct betrokkenen aangaven dat het hoger management het belang ziet en blijft zien van een sterke departementale evaluatiefunctie en de SEA daarbinnen. Respondenten wijzen op het risico dat monitoring en evaluatie op departementen snel als minder urgent worden ervaren dan actuele beleidskwesties.

Een te sterke uniformering van het instrument

De gesprekken maken verder ook duidelijk dat het huidige draagvlak voor de SEA kan wegvallen als de aanscherping van de criteria en richtlijnen waarmee IRF nu bezig is, te veel resulteert in het moeten toepassen van een uniform instrument dat vooral op verantwoording inzet. De departementen geven aan dat maatwerk in de evaluatieprogrammering altijd nodig zal blijven. Departementen blijven onderling namelijk verschillen in hun beleidsopgave en de verhouding tussen uitvoering/beleid, alsook in de meetbaarheid van de beleidseffecten die zij beogen te realiseren. De respondenten begrijpen dat de beweging naar meer uniformering en dekkendheid op alle uitgaven van een departement mede ingegeven zijn door kritiek van de Algemene Rekenkamer en vragen over de SEA vanuit de Tweede Kamer. Desondanks zijn zij van mening dat het kind niet met het badwater weggegooid moet worden, op langere termijn heeft ook de buitenwereld voordeel bij een sterke cultuur van lerend evalueren op de departementen.

8.4 Samenvatting bevindingen en leerpunten

In dit hoofdstuk hebben we een beeld geschetst van de toegevoegde waarde van de SEA in de eerste twee jaren waarin de departementen met het instrument gewerkt hebben. Deze toegevoegde waarde lijkt zich vooral binnen de departementen te hebben voorgedaan. De toegevoegde waarde van de SEA voor bijvoorbeeld Kamerleden zal pas duidelijk worden als de SEA

volledig is uitgewerkt zoals bedoeld. Dit is voor nog geen van de in de begrotingen 2021 en 2022 opgenomen SEA's het geval.

In deze afsluitende paragraaf gaan we allereerst in op de bevindingen ten aanzien van de al gebleken toegevoegde waarde van de SEA's voor departementen en vervolgens op de leerpunten op dit vlak.

8.4.1 Bevindingen

Ten aanzien van de toegevoegde waarde van de SEA voor departementen formuleren we vijf hoofdbevindingen.

Bevinding 1: *het belang van de beoogde outcome van de SEA 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 outcome los te koppelen van het draagvlak voor de SEA als instrument om die outcome te realiseren. Hoewel de SEA als instrument zeker op draagvlak kan rekenen, is dat minder vanzelfsprekend dan draagvlak voor de outcome die met de SEA wordt beoogd. Voor alle betrokkenen is de SEA een mogelijk effectief middel, niet een doel op zich.

Bevinding 2: *het juist formuleren van inzichtbehoefte per strategisch beleidsthema is cruciaal voor het realiseren van de beoogde outcome. Geen van de betrokkenen bij het SEA-proces vindt dat ze hierin al goed geslaagd zijn*

De SEA is een middel om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te versterken. Het goed formuleren van de inzichtbehoefte per strategisch beleidsthema is daarbij cruciaal om de SEA te laten werken. Onze bevindingen maken duidelijk dat alle departementen vinden dat ze hier nog niet volledig in geslaagd zijn. Verder constateren we, in navolging van onze respondenten, dat het daarom nog te vroeg is om op basis van de SEA's 2021 en 2022 de exacte waarde te bepalen voor bijvoorbeeld het beleidsleren en de aansluiting van de evaluatiecyclus op de beleidscyclus.

Bevinding 3: *de SEA versterkt de departementale processen die samen de evaluatiefunctie vormen. Het is nog te vroeg om te constateren dat dit ook leidt tot het realiseren van de beoogde outcome*

De SEA heeft op sommige departementen het versterken van de evaluatiefunctie een extra stimulans gegeven. Er zijn ontwikkelingen in gang gezet die naar verwachting op termijn gaan bijdragen aan betere en bruikbare inzichten in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Dit betreft vooral de ontwikkeling dat beleidsdirecties door het werken met de SEA steeds meer eigenaarschap voelen voor de evaluatieagenda. Dit komt doordat vooral de beleidsdirecties in de tijd de inzichtbehoeften kunnen formuleren op de voor een departement relevante beleidsthema's. En juist deze inzichtbehoeften vormen de basis van een goede SEA. Respondenten schetsen dat deze ontwikkeling nog niet op alle departementen even snel gaat en ook niet binnen departementen met alle beleidsdirecties.

Bevinding 4: *de beoogde outcome van de SEA vraagt een andere doorvertaling per departement en per beleidsterrein*

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 5: *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.

8.4.2 Leerpunten

Aan de hand van de bevindingen over de outcome van de SEA hebben we twee leerpunten geïdentificeerd.

Leerpunt 1: investeer in passende evaluatiemethodieken

Uit de gesprekken voor dit onderzoek blijkt dat de te formuleren inzichtbehoeften voor het opstellen van een SEA, afhankelijk zijn van de kenmerken van een beleidsterrein. De aard van de inzichtbehoeften 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 inzichtbehoeften 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 gesteld⁹. 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?

Leerpunt 2: Kamerleden hebben het meest aan een volledig ontwikkelde SEA

Uit ons onderzoek komt het beeld naar voren dat 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 sterk afhangen van hoe zij het belang ervan inzien ten opzichte van de rest van de in de begrotingscyclus geproduceerde documenten.

Leerpunt 3: investeer in het ophalen van de zelfstandige inzichtbehoeften van het parlement op de in de departementale SEA opgenomen beleidsthema's.

Departementen hebben lang niet altijd goed in beeld welke inzichtbehoeften er zelfstandig bij het parlement leven aangaande de departementale beleidsthema's. Het is volgens ons belangrijk om als departement bij het (door)ontwikkelen van de SEA te investeren in het ophalen van ook deze inzichtbehoeften.

Leerpunt 4: 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 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.

⁹ Zie ook <https://www.toolboxbeleidsevaluaties.nl/>



Bijlagen

Bijlage 1. Gesprekspartners

In totaal hebben we voor de product- en procesevaluatie 32 personen gesproken.

Deze staan weergegeven in de volgende tabel.

Departement/organisatie	Gesprekspartner
Algemene Rekenkamer	Jedid-Jah Jonker Ruud van Druenen
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Richard Barneveld Martijn van Dongen
Ministerie van Buitenlandse Zaken	Jaco Mebius
Ministerie van Defensie	Misha Omlo Daphne Helder
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Wouter Panneman
Ministerie van Financiën	Lotte van Meerendonk
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Wim Kooij
Ministerie van Justitie en Veiligheid	Alina van der Wal Margreet Clemens
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Maarten van der Sloot Henk Massink Alexander Buitenhuis
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Rien Rouw Maud Lourens
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Maria Lourijzen
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Michal van Eijk

Tabel 1: Rondgang

Departement/organisatie	Gesprekspartner
Ministerie van Buitenlandse Zaken	Rob van Poelje Arjan Schuthof Freek Keppels Dirk Jan Koch Jaco Mebius Julia McCall Kim Anema Robert Farla Ruud van der Helm
Ministerie van Defensie	Misha Omlo Daphne Helder Elianne Koch Freek van Heck Peter Marx
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Wouter Panneman Peter Wagenmakers Henry van der Wiel Kim Hermans
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Rien Rouw Maud Lourens Inge van der Heul Roert Oosterhuis Christiaan van den Berg
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Michal van Eijk Lilianne de Ruiter-Nanninga
Ministerie van Financiën – Inspectie der Rijksfinanciën, Bureau Strategische Analyse	Astrid van Leer Lotte van 't End Renske Kroeze
Ministerie van Financiën – Inspectie der Rijksfinanciën	Henk van Zuilen (sectie VWS) Damian Rehorst (sectie DEF)
Twee medewerkers van de Dienst Analyse en Onderzoek (DAO) van de Tweede Kamer	

Tabel 2: Dieptestudie

Bijlage 2. Geraadpleegde documenten

Openbare stukken

- Algemene Rekenkamer - Rapport Inzicht In Kwaliteit
- Het Grote Begrotingsboek voor Kamerleden
- Kamervragen aangaande de Strategische Evaluatie Agenda
- Klimaatnota 2020 inclusief bijlagen 2 tot en met 6 bij de Klimaatnota 2020
- Monitor Klimaatbeleid 2020 en 2021
- Regeling Periodieke Evaluatie 2021
- Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022 (concept)
- Rijksbegroting 2021, memories van toelichting
- Rijksbegroting 2022, memories van toelichting
- Rijksbegrotingsvoorschriften 2021 en vooruitblik RBV 2022
- Derde voortgangsrapportage operatie Inzicht In Kwaliteit
- Vierde voortgangsrapportage operatie Inzicht In Kwaliteit
- Kamerbrief herziening Regeling Periodieke Evaluatie met bijlagen waaronder de reactie van de Tweede Kamer op het advies Algemene Rekenkamer

Vertrouwelijke stukken

Naast deze openbare stukken heeft Berenschot voor dit onderzoek kunnen beschikken over een grote hoeveelheid vertrouwelijke stukken. Zowel de opdrachtgever, het Ministerie van Financiën als de bevroagde departementen hebben in alle openheid informatie met ons gedeeld ten behoeve van dit onderzoek.

Bijlage 3. Meetinstrument nulmeting departementale SEA's

Inleiding en doel nulmeting

Voor het Ministerie van Financiën doet Berenschot onderzoek naar de Strategische Evaluatie Agenda (SEA). Ieder departement stelt elk begrotingsjaar een SEA op om betere en meer bruikbare inzichten te verkrijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid én om deze inzichten ook meer gedurende de beleidscyclus te benutten. De bedoeling van de SEA is om samenhang aan te brengen in de vraag waar de kennisbehoefte zit, wanneer welk evaluatiemateriaal verzameld moet worden en de planning van het onderzoek.

In 2021 en 2022 zijn de eerste ervaringen opgedaan met SEA. Nu is het tijd om te kijken hoe het SEA-product en het SEA-proces verbeterd kunnen worden in relatie tot het beoogde doel van de SEA. Een startpunt voor deze analyse is een nulmeting van de departementale SEA's.

Om tot een navolgbare nulmeting van alle opgestelde SEA's te komen, hebben we in dit document op basis van de huidige RPE en RPV, de RPE 2022 en Kamerbrieven over de operatie Inzicht in Kwaliteit, een meetinstrument uitgewerkt. Aan de hand van dit instrument beschrijven we de door de departementen opgestelde SEA's voor de begrotingsjaren 2021 en 2022.

Aan de hand van drie variabelen, die zijn gedestilleerd uit de huidige RPE en RBV, de RPE 2022 en Kamerbrieven over SEA, komen we tot een nulmeting van de departementale SEA's. Deze nulmeting is gebaseerd op bureauonderzoek van de SEA's zoals opgenomen in de departementale begrotingen voor 2021 en 2022 en ziet dus vooral op de 'papierse werkelijkheid'. De nulmeting dient als startpunt voor een meeromvattende analyse van de manier waarop SEA's (en de daarbij horende totstandkomingsprocessen) uiteindelijk kunnen leiden tot bruikbare inzichten die een departement kan benutten binnen de beleidscyclus. Deze nulmeting hebben we direct bij de start van de evaluatie nodig, omdat we deze willen betrekken bij de selectie van de vijf departementen waarvoor we de dieptestudie gaan uitvoeren.

Meetinstrument

Per item beschrijven we de meetmethode, waarmee we vooraf inzichtelijk maken op welke manier we de itemvraag beantwoorden.

Variabele 1: alle belangrijke beleidsthema's zijn vertegenwoordigd in de SEA

De nulmeting op deze variabele beschrijven we aan de hand van het volgende meetinstrument:

Item	Meetmethode
Welke beleidsthema's zijn onderdeel van de SEA?	Een opsomming van de beleidsthema's in de voorliggende departementale SEA. We gaan ook na in hoeverre deze thema's in de SEA gekoppeld worden aan het betreffende begrotingsartikel.
Zijn de gekozen thema's de belangrijkste beleidsthema's? <ul style="list-style-type: none"> Zijn de thema's van groot belang voor de realisatie van de missie van het departement? Ontbreken er thema's die betrekking hebben op significante jaarlijks terugkerende financiële middelen? Ontbreken er thema's waarvoor een sterke beleidswijziging of intensivering wordt verwacht? 	Deze vraag beantwoorden we in twee stappen: Een beschrijving van de (aard van de) beleidsthema's en de jaarlijks terugkerende middelen. De beschrijving is het resultaat van een bureaustudie naar de missie van het departement (zoals vermeld op de website) en de beleidsagenda zoals opgenomen in de begroting, en een overzicht van de significante jaarlijks terugkerende financiële middelen. Een vergelijking tussen de gekozen thema's in de SEA en de bovengenoemde beschrijving.
Op welke manier zijn de gekozen beleidsthema's ingedeeld? Vormt dit een logische basis om tot een samenhangend inzicht in de werking van beleid te komen?	Deze vraag beantwoorden we in twee stappen: Een beschrijving van de indeling van de beleidsthema's. <ul style="list-style-type: none"> Op basis van de eigen expertise komen we tot een eerste beeld van de logica en samenhang van de indeling. Dit wordt later uiteraard besproken met het betreffende departement.

Variabele 2: de SEA bevat voor ieder thema een analyse van de stand van het huidige inzicht en de inzichtbehoefte

De nulmeting op deze variabele beschrijven we aan de hand van het volgende meetinstrument:

Item	Meetmethode
Is voor elk thema in de SEA een toelichting gegeven van de inzichtbehoefte (wat willen we weten en waarom?)	<p>Aan de hand van de volgende criteria checken we de toelichtingen op de aanwezigheid van:</p> <p>het huidige inzicht op het beleidsthema (en eventuele lacunes daarin)</p> <ul style="list-style-type: none"> • de inzichtbehoefte van beleidsmakers en eventuele andere stakeholders • de inzichtbehoefte van de Tweede Kamer • mogelijke specifieke inzichtbehoeften die volgen uit: <ul style="list-style-type: none"> - de fase in de beleidscyclus - belangrijke besluitvormingsmomenten - periodieke evaluatieverplichtingen zoals bij subsidieregelingen en wetgeving en - maatschappelijke ontwikkelingen.

Variabele 3: de SEA kent voor ieder thema een heldere planning en agendering met vaste onderdelen

De nulmeting op deze variabele beschrijven we aan de hand van het volgende meetinstrument:

Item	Meetmethode
<p>Is er per beleidsthema een agendering van evaluaties/ onderzoeken opgesteld?</p> <p>Is deze agendering gekoppeld aan de aard en mogelijke ontwikkeling van het beleidsthema?</p> <p>Is deze agendering gekoppeld aan de wens om tot een samenhangend inzicht in de werking (doelmatigheid, doeltreffendheid en (niet-beoogde) neveneffecten) van beleid te komen?</p> <p>Bevat de SEA een agendering van ex-ante, ex-durante en ex-post evaluatieonderzoek?</p>	<p>We checken of er een agendering aanwezig is en of deze gekoppeld is aan de aard en mogelijke ontwikkeling van het beleidsthema en de wens om tot inzicht in de werking van het beleid te komen.</p>
<p>Bevat de agenda van de SEA alle relevante onderdelen?</p>	<p>We checken of de volgende onderdelen in de SEA zijn opgenomen:</p> <p>Een overzicht van gepland evaluatieonderzoek.</p> <p>Een toelichting op de planning.</p> <p>De looptijd van de agendering van het beleidsthema (minimaal vier en maximaal zeven jaar).</p> <p>Een rapportageverplichting aan het eind van de looptijd in de vorm van een periodieke rapportage. (Indien van toepassing) na afronding van de periodieke rapportage wordt een nieuwe agenda vastgesteld als het beleidsthema niet eindigt.</p>

Bijlage 4. Lijst van gebruikte afkortingen

AIB	Academie voor Internationale Betrekkingen	IOB	Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken
BEC	Beleids- en Evaluatiecommissie	IRF	Inspectie der Rijksfinanciën
BIT	Behavioural Insights Team	JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
BSA	Bureau Strategische Analyse van de IRF van het Ministerie van Financiën	KIEM	Directie Kennis, Internationaal, Europa, Macro-economie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken	LNv	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	MKBA	Maatschappelijke kosten-batenanalyse
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek	MT	Managementteam
CDS	Commandant der Strijdkrachten	OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
CIK	Commissie Integrale doorlichting Klimaatbeleid	Q&A	Question & Answer
DEF	Ministerie van Defensie	RBV	Rijksbegrotingsvoorschriften
DG	Directoraat-generaal / Directeur-generaal	RPE 2022	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (herziene RPE)
DGB	Directoraat-generaal Beleid / Directeur-generaal Beleid van het Ministerie van Defensie	RPE	Regeling Periodieke Evaluatie
DGIS	Directoraat-generaal Internationale Samenwerking van het Ministerie van Buitenlandse Zaken	RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
ESA	Eenheid Strategische Advisering van het Ministerie van Buitenlandse Zaken	S(K)EA	Strategische Kennis en Evaluatie Agenda
EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	SEA	Strategische Evaluatie Agenda
EZK (B&I)	Directoraat-generaal Bedrijfsleven en Innovatie van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	SK&I	Directie Strategie, Kennis en Innovatie van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
FEZ	Directie Financieel Economische Zaken van een departement	SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
FIN	Ministerie van Financiën	VWS	Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport
HDFC	Hoofddirectie Financiën en Control van het Ministerie van Defensie	WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat		
IBO	Interdepartementale Beleidsonderzoeken		
IBP	Interdepartementale Begeleidingsgroep Prestatiegevens		



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGERS 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