

Speech Francine Giskes, collegelid Algemene Rekenkamer

Inmiddels zit ik een half jaar bij de Algemene Rekenkamer. Ik ben dus relatief nieuw, en als je ergens nieuw bent, merk je af en toe een soort verwondering over hoe de dingen gaan. Eén van mijn eerste verwonderpunten was het soort vragen dat wij stellen, en de antwoorden die wij krijgen.

Een voorbeeld:

Twee weken geleden kwamen wij met een rapport over de 30%-regeling. Dat is een belastingvrije onkostenvergoeding – 30% van een jaarsalaris - om bedrijven te stimuleren buitenlandse experts met een schaarse deskundigheid naar Nederland te halen.

Dus wij vroegen de minister:

- Kunt u aangeven dat:
 - De gebruikers van deze regeling een schaarse expertise hebben;
 - Waarom 30% beter zou werken dan bijvoorbeeld 10% of 50%;
 - En of er dankzij de regeling ook echt meer experts naar Nederland zijn gekomen.

Simpele vragen: hoe is het beleid onderbouwd en werkt het in de praktijk? Maar geen antwoord van de minister.

Dat moeten wij wat mij betreft niet accepteren, want inzicht is de basis voor het vertrouwen dat wij als burgers in de overheid kunnen stellen.

En toch zien wij dit antwoord keer op keer terugkomen. Bij subsidieregelingen. Bij grote reorganisaties, denk aan het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst, en bij wet- en regelgeving.

Ondanks alle procedures en tools en vereisten worden de overheidskeuzes nog te vaak vooraf onvoldoende onderbouwd, en achteraf niet of niet voldoende onderzocht.

En dat brengt mij bij het thema van vandaag.

Want als we kijken naar de toekomst van het regeldrukbeleid, gaat het om het verbreden van het idee dat de lasten van regelgeving in beeld moeten zijn, naar het stimuleren van betere regelgeving. En dat betekent werken aan transparante, onderbouwde keuzes over regelgeving, als noodzakelijke voorwaarde voor goede maatschappelijke uitkomsten en een lerende overheid.

Voor *Actal* betekent dat enerzijds dat andere vragen belangrijk worden. Van alleen regeldruk naar het hele palet van economische, sociale en maatschappelijke effecten. Maar ook dat, als blijkt dat het Integraal Afwegingskader niet wordt nageleefd, of als *impact assessments* niet serieus worden genomen, je op zoek gaat naar de achterliggende oorzaken. *Waarom* heeft de minister geen antwoord? En wat kan een controlerende instelling doen, om daar iets aan te veranderen?

De Algemene Rekenkamer heeft de afgelopen jaren regelmatig onderzoek gedaan naar de ex-post evaluatie van beleid, wat in zekere zin het sluitstuk is van de beleidscyclus. Daar is een hoop over te zeggen, maar ik wil twee bevindingen uitlichten, die misschien kunnen helpen om na te denken over de weg naar betere regelgeving, en de vragen die Actal kan stellen.

De eerste is **kennis en bewustwording**.

In 2012 hebben wij rijksbreed onderzocht of en hoe departementen hun beleid evalueren. Voor een selectie van maatschappelijk relevant beleid, in totaal zo'n 111 miljard euro waard, en aan de hand van zo'n 1.600 evaluaties vonden we dat in 46% van de gevallen onderzoek was gedaan naar effectiviteit en in evenveel gevallen bleek dit niet onderzocht.

Als we kijken naar *waarom* bijna de helft van het beleid niet werd onderzocht, was de meest voorkomende reden, dat de ministeries niet wisten *hoe* ze het beleid moesten evalueren.

Het Ministerie van OCW was bijvoorbeeld van mening dat een effectevaluatie alleen mogelijk is via experimenten. En experimenten met stelsels van onderwijs stuiten volgens het ministerie op principiële en praktische bezwaren. Daardoor kunnen de uitgaven voor de bekostiging van scholen (destijds 9 miljard euro) volgens het ministerie niet worden geëvalueerd op effectiviteit. De consequentie is dat een groot deel van het budget voor het primaire onderwijs niet wordt gedekt door effectevaluaties.

Dat klinkt op zichzelf begrijpelijk. Maar als je dieper graaft betekent 'dit kan niet' vaak ook 'wij weten niet hoe dit kan'.

Een voorbeeld is het innovatiebeleid. In 2011 schreven wij dat het Kabinet geen inzicht had in de vele regelingen om economische vernieuwing te stimuleren. In reactie heeft een commissie van deskundigen adviezen opgesteld voor betere evaluaties; en afgelopen jaar bleek uit een beleidsdoorlichting dat het aantal en de kwaliteit van de evaluaties drastisch zijn toegenomen.

Wat is er dan veranderd?

Niet de formele processen voor beleidsevaluatie, want die zijn grotendeels hetzelfde gebleven. Ook niet de kennis van de onderzoekers, want het onderzoek wordt meestal uitgevoerd door externe onderzoeksbureaus. De verbetering lijkt vooral te komen door meer bewustzijn van de mogelijkheden, en een betere verspreiding van kennis in het primaire proces.

Als de beleidsmedewerker door training in staat wordt gesteld de goede vragen te stellen, de juiste opdracht uit te zetten, en bij voorkeur al bij de beleidsvoorbereiding na te denken over de mogelijkheden van evaluatie, dan maakt dat het mogelijk meer te halen uit de beschikbare tools.

Het ontwikkelen van handleidingen en het organiseren van trainingen zijn daarbij van belang, maar zeker ook de rol van expertisecentra. Beleidsmedewerkers kunnen nou eenmaal

niet overal verstand van hebben, dus is het van belang om specifieke capaciteit voor begeleiding beschikbaar te stellen. Wij hebben bijvoorbeeld goede ervaringen met het wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum van het Ministerie van VenJ en de directie Kennis van het Ministerie van OCW. Een aandachtspunt voor de toekomst is dat juist dit soort expertisecentra een populair doelwit lijken te zijn voor bezuinigingen. Het is de vraag of dat op lange termijn rendabele keuzes zijn.

Dat brengt mij bij het tweede punt, namelijk de rol van **de organisatiecultuur**.

Het kost bij de departementen moeite om enthousiasme te creëren voor rijksbrede prioriteiten. Dat is de ervaring bij regeldrukvermindering, en ook onze ervaring bij ex-post beleidsevaluatie.

Het gevaar van beleid zonder draagvlak is dat ex-ante en ex-post evaluaties een vorm van regeldruk voor ambtenaren worden. Een soort invuloefening nadat de beslissing al is genomen. Dat is beter dan niets, want ook een impact assessment ná de beleidskeuze kan zorgen voor inzicht in de maatschappelijke effecten. Maar het is geen *evidence based* beleid. Het gaat er met andere woorden niet alleen om dát de tools worden gebruikt, maar ook waaróm en hoe ze worden gebruikt.

Een aantal jaren terug hebben wij de ex-post evaluaties van subsidie-instrumenten onder de loep genomen. Onze

conclusie is dat deze evaluaties primair worden gebruikt voor de verantwoording, en dan met name om te laten zien hoe goed het gaat. Resultaten worden niet altijd transparant samengevat in de beleidsreactie van ministers. En hoewel subsidies soms wel worden *aangepast* op basis van uitkomsten van evaluaties, zijn we geen voorbeelden tegengekomen van subsidies die zijn *stopgezet*, ook niet als uit de evaluatie blijkt dat er indicaties zijn voor ineffectiviteit.

Het is uiteindelijk natuurlijk een politieke keuze of er iets gebeurt met een evaluatie of impact assessment, maar het gesprek tussen bestuurder en ambtenaar wordt niet beter door ambtelijke weerstand tegen beleidsonderzoek. Door het idee dat het gaat om een procedure naast de politieke besluitvorming, omdat de richting en de instrumenten van het beleid al vast staan in het regeerakkoord. Bovendien heeft onderzoek het imago dat er vooral negatieve bevindingen uit komen, dus staat het ook nog haaks op het idee dat de minister uit de wind moet worden gehouden.

Dat zijn hardnekkige ideeën en prikkels die in de weg kunnen staan van een beweging naar betere regelgeving. De rol van een controlerende instelling moet daarom verder gaan dan alleen toezicht op het correct invullen van het IAK of de evaluatieopdracht, maar moet ook gericht zijn op het veranderen van de organisatiecultuur.

Dat is voor controleurs een uitdaging, omdat we het probleem deels aan onszelf hebben te wijten. Psychologisch

onderzoek laat zien dat we meer leren van succes dan van falen. Vergelijk dat met de manier waarop wij meestal communiceren. Als Actal of de Rekenkamer problemen zien willen we dat ze worden opgelost, dus benadrukken we al snel het negatieve in onze persberichten. Dat heeft een functie, maar het is wel goed om in het achterhoofd te houden wat onze communicatie weer doet met de cultuur binnen de overheid.

Eén van de goede voorbeelden die ik zelf meer aandacht zou willen geven, is de manier waarop het Ministerie van EZ probeert experimenteren en evalueren aantrekkelijk te maken.

Zo is er in navolging van Amerika en Groot-Brittannië een 'behavioural insights team' opgericht. Dit zijn beleidsmakers en onderzoekers die proberen gedragswetenschappelijke inzichten te betrekken bij het ontwikkelen van beleid. Dat kan gaan om hele kleine dingen, zoals de vraag hoe je een brief over orgaandonatie kan vormgeven om meer donaties te realiseren. Maar dit soort teams helpen wél om het imago van beleidsonderzoek te verbeteren. Het zijn vaak jonge mensen, die met veel energie en vrijheid aan de slag gaan. Dat geeft meteen een ander gevoel dan dat als het één van de twintig taken is op het lijstje van de beleidsambtenaar.

Maar misschien nog belangrijker is dat het draait om mogelijkheden om meer te bereiken, regels beter te laten werken, in plaats van fouten op te zoeken. Dat maakt het ook

mogelijk om met de minister in gesprek te gaan, want in plaats van mogelijke problemen die moeten worden opgelost, gaat het om aanknopingspunten om beleid beter uit te leggen, en nóg meer te kunnen bereiken.

De toekomst van regeldrukbeleid is betere regelgeving. Dat is een transitie die niet alleen vraagt om andere verantwoordelijkheden en procedures, maar ook om het stellen van andere vragen, het samenwerken om kennis te verspreiden en uiteindelijk om een andere manier van denken binnen de overheid.

En dat is niet nieuw om het nieuw, maar omdat dat effectiever zal blijken en daarmee het vertrouwen in de overheid wordt vergroot.