

Het gebruik van het Beleidskompas binnen de Rijksoverheid

Ontwikkeling evaluatiekader en eerste evaluatie Beleidskompas¹

Samenvatting Eindrapportage

Het Beleidskompas is in maart 2023 geïntroduceerd en is bedoeld om Rijksbreed toe te passen. Met het Beleidskompas wordt beoogd de kwaliteit van beleid en regelgeving te borgen en te verbeteren. Het instrument bestaat uit een website, die beleids- en wetgevingsambtenaren een aantal kernvragen voorlegt die zij bij het vormgeven van beleid en regelgeving stapsgewijs dienen te beantwoorden. De website biedt hun daarbij een overzicht van de kwaliteitseisen waaraan beleid en regelgeving moet voldoen en een breed scala aan hulpmiddelen en toetsen om de kernvragen te beantwoorden.

Het Beleidskompas is de opvolger van het Integraal AfwegingsKader voor beleid en wetgeving (IAK) dat in 2011 is geïntroduceerd en dat een vergelijkbare doelstelling had. In de praktijk werd het IAK echter niet optimaal benut. Het Beleidskompas omvat verschillende wijzigingen om de tekortkomingen van het IAK te verhelpen. De wijzigingen hebben zowel betrekking op de inhoud van de Beleidskompas als op de maatregelen en voorzieningen om het gebruik te verbeteren.

Onderdeel van de Beleidskompas is de regelmatige evaluatie van de toepassing en het bereiken van de doelen. Dit onderzoek betreft een eerste evaluatie van het instrument Beleidskompas. Gezien de recente invoering van het Beleidskompas richt het zich niet op de evaluatie van doelbereiking (outcome), maar van het gebruik van het instrument (de output). De nadruk ligt daarbij op een plan- en procesevaluatie. Het onderzoek vormt ook een fundament voor toekomstige evaluaties, door middel van de reconstructie van de beleidstheorie en het opstellen van een evaluatiekader.

Onderzoeksvragen

In het onderzoek staan de volgende vragen centraal:

Vragen met betrekking tot onderzoeksdeel A. de reconstructie van de beleidstheorie en het evaluatiekader:

1. Hoe luidt de beleidstheorie onderliggend aan het Beleidskompas?
2. Met welk evaluatiekader (criteria, indicatoren en meeteenheden) kan het Beleidskompas geëvalueerd worden?

Vragen met betrekking tot onderzoeksdeel B. de plan- en procesevaluatie:

3. In hoeverre is het aannemelijk dat het Beleidskompas –zowel wat betreft de inhoudelijke vragen als de beoogde voorzieningen om het gebruik te stimuleren – tot de beoogde doelen leidt?
4. In hoeverre zijn de voorziene maatregelen en voorzieningen om het gebruik van de Beleidskompas te bevorderen tot stand gebracht, c.q. in hoeverre worden ze toegepast?

¹ Auteurs: prof. dr. J.F.M. Koppenjan, dr. J. van Popering-Verkerk, dr. J. van der Meer, C. Vroon MSc, dr. W. Spekkink, dr. M. Duijn. Erasmus Universiteit Rotterdam, departement Bestuurskunde en Sociologie en GovernEUR.

5. In hoeverre wordt het Beleidskompas bij het tot stand brengen van beleidsdossiers toegepast en wat kan er gezegd worden over de kwaliteit van deze toepassing?

Onderzoeksaanpak en Dataverzamelingmethoden

Onderzoeksdeel A omvat de reconstructie van de beleidstheorie achter het Beleidskompas. Op basis van de beleidstheorie is een evaluatiekader geformuleerd met behulp waarvan de eerste evaluatie van het Beleidskompas is uitgevoerd. Onderzoeksdeel B betreft de uitvoering van deze eerste evaluatie. Bij de uitvoering van het onderzoek zijn verschillende dataverzamelingmethoden gebruikt.

A1. Documentenstudie

- Een analyse van door de opdrachtgever aangereikte documenten om de beleidstheorie te reconstrueren.

A2. Interviews en focusgroep

- Interviews met 4 ontwerpers en beheerders van het Beleidskompas (gehouden in de periode november-december 2023).
- Een focusgroepbijeenkomst waaraan ontwerpers en beheerders van het Beleidskompas (inclusief representanten van uitvoeringsorganisaties) deelnamen, ter verificatie van de bevindingen uit de documentenstudie en interviews (gehouden op 10 januari 2024; 9 deelnemers).

B1. Survey

- Een survey naar de bekendheid en het gebruik van het Beleidskompas onder beleids- en wetgevingsambtenaren en hun leidinggevendenden (N=664). De survey is uitgevoerd in het kader van de PersoneelsEnquête Rijksoverheid (PER) in de periode februari-maart 2024.

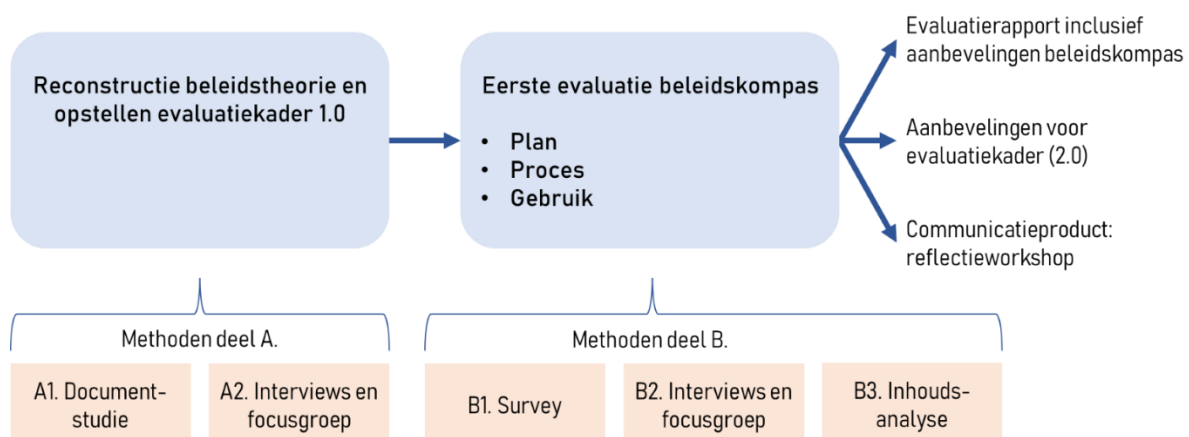
B2. Interviews en een focusgroep

- Interviews met leden van departementale expertiseteams, gebruikers van het Beleidskompas (beleids- en wetgevingsambtenaren) en hun leidinggevendenden (12 interviews, uitgevoerd in de periode maart-mei 2024).
- Een focusgroepsbijeenkomst met leden van de interdepartementale werkgroep Beleidskompas, ter verificatie van de bevindingen uit de interviews voor onderzoeksonderdeel B (gehouden op 11 juni 2024 met ca. 15 deelnemers).

B3 Inhoudsanalyse

- Een geautomatiseerde inhoudsanalyse van alle beleids- en wetgevingsdossiers aangeboden voor de internetconsultatie in de periode maart-december 2023.
- Een in-depth- tekstanalyse van 16 van deze dossiers.

De onderzoeksaanpak alsmede de bijbehorende dataverzamelingmethoden staan samengevat in de onderstaande figuur.



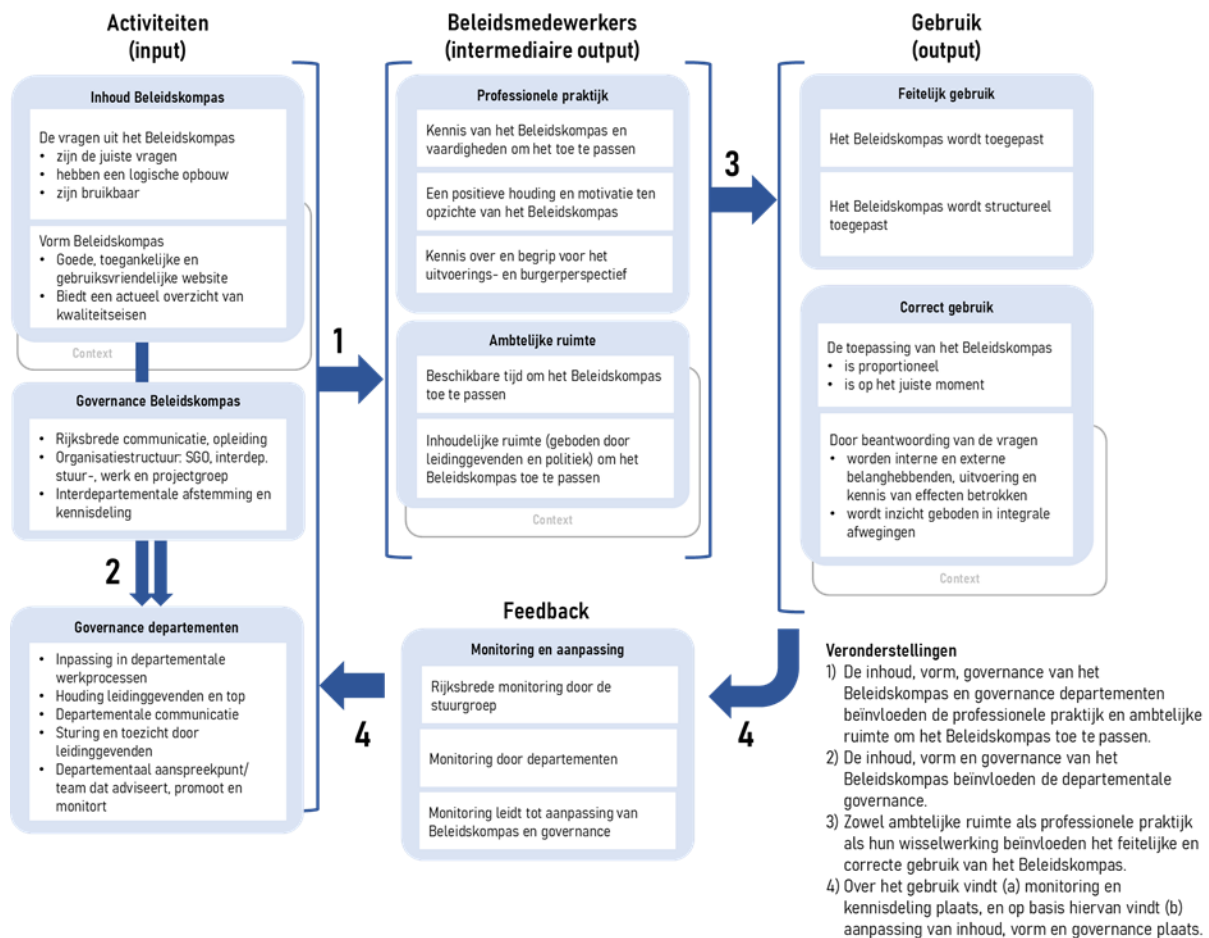
Figuur 1: Overzicht onderzoekonderdelen, methoden en eindproducten.

Beleids Theorie van het Beleidskompas en Evaluatiekader Onderzoek

Om te komen tot een evaluatiekader van het Beleidskompas, is eerst de beleidstheorie gereconstrueerd. Een beleidstheorie is het geheel van veronderstellingen over de relatie tussen doelen, middelen en effecten dat aan een beleid ten grondslag ligt. In figuur 2 hebben we op een geaggregeerd niveau de belangrijkste veronderstellingen over de relatie tussen de activiteiten (input), de beleidspraktijk en ambtelijke ruimte (intermediaire output), en het gebruik (output) middels pijlen weergegeven. Gegeven de scope van dit onderzoek betreft het dus veronderstellingen voor zover van toepassing op het gebruik van het Beleidskompas. De pijlen in dit figuur betreffen de volgende veronderstellingen:

- 1) De inhoud, vorm en governance van het Beleidskompas en governance departementen beïnvloeden de professionele praktijk en de ambtelijke ruimte om het Beleidskompas toe te passen.
- 2) De inhoud, vorm en governance van het Beleidskompas beïnvloeden de departementale governance.
- 3) Zowel ambtelijke ruimte als professionele praktijk als hun wisselwerking beïnvloeden het feitelijke en correcte gebruik van het Beleidskompas.
- 4) Over het gebruik vindt monitoring en kennisdeling plaats, en op basis hiervan vindt aanpassing van de inhoud, vorm en governance plaats.

De weergave van de beleidstheorie in figuur 2 vormt tevens het evaluatiekader van dit onderzoek. Het evaluatiekader is uitgewerkt in indicatoren (zie hoofdstuk 2) aan de hand waarvan in dit onderzoek de eerste evaluatie van het beleidskompas wordt uitgevoerd.



Figuur 2 Beleidstheorie/Evaluatiekader van het Beleidskompas

Bevindingen

De bevindingen met betrekking tot de elementen van het evaluatiekader worden hieronder weergegeven. Begonnen wordt met bevindingen ten aanzien van gebruik (output), gevolgd door bevindingen met betrekking tot input en intermediaire output. De laatste kunnen als maatregelen en voorzieningen gezien worden die het gebruik beïnvloeden. Inzicht in deze factoren draagt bij aan de verklaring van het gebruik van het Beleidskompas en aan de identificatie van aangrijpingspunten voor het formuleren van aanbevelingen om het gebruik te verbeteren.

Bevindingen met betrekking tot de omvang van de bekendheid en het gebruik van het Beleidskompas zijn robuust want gebaseerd op een representatieve steekproef met een goede respons (21%). Bevindingen met betrekking tot leidinggevenden en afkomstig uit interviews en de in-depth tekstanalyse van geselecteerde dossiers zijn meer indicatief, gegeven het kleine aantal respondenten en dossiers.

Feitelijk gebruik. De surveyresultaten laten zien dat een kleine meerderheid (56%) van de beleids- en wetgevingsambtenaren en leidinggevenden binnen de Rijksoverheid het Beleidskompas kent. Het gebruik is tot nu toe nog beperkt. 18% van de surveyrespondenten geeft aan het Beleidskompas te gebruiken. Van structureel en wijdverspreid gebruik kan dan ook (nog) niet gesproken worden. Het gebruik van het Beleidskompas verschilt sterk tussen de departementen. Bij deze conclusies over het gebruik moet aangetekend worden dat het Beleidskompas recent is geïmplementeerd en het een

veranderproces betreft dat jaren in beslag kan nemen. Het is dan ook vrij vroeg om het gebruik in kaart te brengen.

Correct gebruik. De kwaliteit van het gebruik van het Beleidskompas laat een divers beeld zien. De bedoeling is dat het Beleidskompas vanaf het begin van het voorbereidingsproces van beleid- en regelgeving wordt gebruikt en helpt bij het maken van integrale afwegingen en het betrekken van interne en externe belanghebbenden. In sommige gevallen vormen de vragen uit het Beleidskompas een leidraad tijdens het wetgevings- of beleidstraject en worden deze vroegtijdig toegepast. In andere gevallen is het een 'tick-the-box exercitie' achteraf gebleken. Met name als beleids- en wetgevingsambtenaren pas bij de internetconsultatie geconfronteerd worden met de verplichting het Beleidskompas te gebruiken, ervaren ze dat als zinloos en een last. Opvallend is dat in bijna alle onderzochte Beleidskompasformulieren slechts één beleidsoptie werd verkend, terwijl het Beleidskompas juist de integrale afweging van meerdere beleidsopties beoogt. De meningen van respondenten over de vraag of met het Beleidskompas effecten van beleid beter in kaart worden gebracht en belanghebbenden eerder en beter worden betrokken lopen uiteen. Het lage aantal respondenten dat vindt dat burgers eerder en beter betrokken worden valt op.

Inhoud. Er is onder beleids- en wetgevingsambtenaren en leidinggevenden die het Beleidskompas kennen brede steun voor de inhoud ervan. De vragen worden logisch gevonden en het instrument biedt een actueel overzicht van de kwaliteitseisen en toetsen. De website wordt door veel respondenten als gebruiksvriendelijk, begrijpelijk en toegankelijk ervaren. Het Beleidskompas uniformeert, 'rationaliseert' en synchroniseert beleids- en wetgevingstrajecten, en draagt bij aan een gedeeld beeld over hoe goed beleid en goede regelgeving te maken. Wel is er behoefte aan maatwerk en duidelijkheid over 1) bij welke typen van beleids- en wet- en regelgevingsdossiers het instrument moet worden gebruikt, 2) of toepassing tot onderdelen van het instrument beperkt kan worden en 3) hoe het instrument tijdens het beleids- en wetgevingsproces kan worden gebruikt. Ondanks positieve oordelen over de website zijn er ook veel respondenten die aangeven dat de veelheid van vragen, activiteiten en toetsen die men moet toepassen het instrument erg complex maakt.

Governance. De organisatorische arrangementen voor de implementatie van het Beleidskompas krijgen steeds meer vorm. De inspanningen om bekendheid te genereren zijn nog beperkt effectief. De inpassing van het Beleidskompas in departementale werkprocessen is nog beperkt, hoewel er verschillen tussen departementen en afdelingen zijn. Bij wet- en regelgevingsprocessen is het gebruik op de departementen beter ingeregeld dan bij beleidsprocessen die minder gestructureerd lijken te zijn. Bij sturing en toezicht op het gebruik zoekt men de balans tussen verplichten en stimuleren. Stimuleren is nodig om tot vroegtijdig en kwalitatief hoogwaardig gebruik van het Beleidskompas te komen. Een zekere verplichting is nodig om tot structureel gebruik te komen, maar dat kan ten koste van kwaliteit gaan. Onder leidinggevenden die het Beleidskompas kennen is er brede steun voor het instrument. Zij sturen evenwel nog weinig op het gebruik en zien ook weinig op gebruik toe. Departementale expertiseteams en aanspreekpunten zijn nog weinig bekend.

Professionele praktijk en ambtelijke ruimte. Veel ambtenaren staan positief of op zijn minst neutraal tegenover het Beleidskompas. Dit resulteert echter niet automatisch in toepassing ervan. Beperkte tijd en beperkte inhoudelijke ruimte worden als belangrijke belemmeringen ervaren. Deze belemmeringen doen zich in het bijzonder voor bij relatief (juridisch-)technische kwesties, bij implementatie van Europese regelgeving en wanneer er reeds een duidelijke politieke keuze ligt. Waar sommige respondenten bij een duidelijke politieke opdracht de toepassing van het Beleidskompas zinloos

achten, geven anderen aan dat ook dan een goede integrale afweging van verschillende beleidsopties nodig is. Het Beleidskompas wordt als steun in de rug gezien om tijd en inhoudelijke ruimte te claimen.

Monitoring. Het Beleidskompas is recent geïmplementeerd en de monitoring is nog in ontwikkeling. Het is nog te vroeg om aanpassingen van het beleidskompas op basis van monitoringsresultaten te verwachten.

Aanbevelingen

Het implementatieproces van het Beleidskompas is gestart in maart 2023. Gezien de recente start en het feit dat de implementatie grotendeels tijdens een demissionaire periode plaatsvond, adviseren wij op dit moment terughoudend te zijn met wijzigingen van het Beleidskompas en het toevoegen van nieuwe elementen en op het uitgezette pad voort te gaan. De implementatie betreft een verander- en leertraject dat tijd kost en om inspanningen vraagt die langere tijd volgehouden worden. Op basis van de bevindingen van dit onderzoek hebben wij in het rapport een aantal aanbevelingen geformuleerd, die we hieronder op hoofdlijnen weergeven.

- Investeer in verdere **vergroting van de bekendheid** van het instrument. Daarbij spelen communicatie, training en opleiding, en de expertiseteams en aanspreekpunten bij departementen een belangrijke rol.
- Benoem het gebruik van Beleidskompas niet als doel op zich, maar als middel dat bijdraagt aan de kwaliteit van beleid en regelgeving en aan ambtelijk vakmanschap.
- Zorg daarbij voor een **goede balans** tussen verplichting enerzijds en het sturen middels stimuleren, inspireren en motiveren anderzijds.
- Voer op dit moment **geen significante wijzigingen** door in het Beleidskompas. Bezie wel hoe op gesignaleerde problemen – bijvoorbeeld inconsistenties in de Beleidskompasvragen, onduidelijkheid van bepaalde begrippen of vragen, of de ervaren complexiteit – gerichte actie kan plaatsvinden.
- Verken in overleg met de departementen hoe meer **maatwerk en differentiatie** mogelijk is. Ontwikkel bijvoorbeeld een ‘lightversie’ van het Beleidskompas, voer hier pilots mee uit en evalueer deze.
- Verhelder de wijze waarop het Beleidskompas **tijdens beleidsprocessen** toegepast kan worden
- Draag zorg voor een **betere inpassing** van het Beleidskompas in bestaande werkprocessen en formats.
- Zorg voor een minder vrijblijvende aansturing van het gebruik van het instrument binnen departementen. Bevorder dat binnen directies en afdelingen leidinggevenden op de toepassing van het instrument **sturen en toezien**.
- Investeer in de bekendheid en middelen van de **expertiseteams en aanspreekpunten** binnen de departementen.
- Zet in op de **verdere implementatie** van het Beleidskompas binnen departementen en van de maatregelen om het gebruik te bevorderen.
- Maak de **interdepartementale aansturing** van het instrument minder vrijblijvend en stimuleer dat leden van de stuurgroep zich als ambassadeur van het Beleidskompas naar hun departement opstellen.
- Herhaal bij een volgende evaluatie niet alleen de survey en de geautomatiseerde inhoudsanalyse, maar voer ook een **kwalitatieve analyse van het gebruik van het Beleidskompas tijdens beleids- en wet- en regelgevingsprocessen** uit.

In hoofdstuk 4 van dit rapport staan meer specifieke aanbevelingen vermeld voor het verdere implementatieproces van het Beleidskompas, alsmede voor de inrichting van toekomstig evaluatieonderzoek van dit instrument.