EUR Research Information Portal

Het gebruik van het Beleidskompas binnen de Rijksoverheid

Publication status and date:
Published: 18/09/2024

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Document License/Available under:
Other

Citation for the published version (APA):
Koppenjan, J., Verkerk, J., van der Meer, J., Vroon, C., Spekkink, W., & Duijn, M. (2024). *Het gebruik van het Beleidskompas binnen de Rijksoverheid: Ontwikkeling evaluatiekader en eerste evaluatie Beleidskompas*. Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR).

Link to publication on the EUR Research Information Portal

Terms and Conditions of Use
Except as permitted by the applicable copyright law, you may not reproduce or make this material available to any third party without the prior written permission from the copyright holder(s). Copyright law allows the following uses of this material without prior permission:

- you may download, save and print a copy of this material for your personal use only;
- you may share the EUR portal link to this material.

In case the material is published with an open access license (e.g. a Creative Commons (CC) license), other uses may be allowed. Please check the terms and conditions of the specific license.

Take-down policy
If you believe that this material infringes your copyright and/or any other intellectual property rights, you may request its removal by contacting us at the following email address: openaccess.library@eur.nl. Please provide us with all the relevant information, including the reasons why you believe any of your rights have been infringed. In case of a legitimate complaint, we will make the material inaccessible and/or remove it from the website.

Erasmus University Rotterdam
Making Minds Matter

Het gebruik van het Beleidskompas binnen de Rijksoverheid

Ontwikkeling evaluatiekader en eerste evaluatie Beleidskompas

Eindrapportage

ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

GovernEUR

Het gebruik van het Beleidskompas binnen de Rijksoverheid

Ontwikkeling evaluatiekader en eerste evaluatie Beleidskompas

Eindrapportage

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

Rotterdam, 18 september 2024

Erasmus Universiteit Rotterdam – Vakgroep Bestuurskunde & Sociologie en GovernEUR

Inhoudsopgave

Samenvatting....5
1. Onderzoeksopzet en uitvoering eerste evaluatie Beleidskompas 11
1.1 Inleiding 11
1.3 Probleem- en vraagstelling van het onderzoek 12
1.5 Organisatie en Kwaliteitszorg onderzoek 18
1.6 Leeswijzer 19
2. Beleidstheorie van het Beleidskompas en evaluatiekader onderzoek 20
2.1 Inleiding 20
2.2 Activiteiten (input) 20
2.3 Professionele praktijk (intermediaire output) 23
2.4 Gebruik Beleidskompas (output) 24
2.5 Feedback 25
2.6 Context 25
2.7 Beleidstheorie en evaluatiekader 27
2.8 Operationalisatie 28
3. Bevindingen 32
3.1 Inleiding 32
3.2 Bekendheid van het Beleidskompas 33
3.3 Het feitelijk gebruik van het Beleidskompas 35
3.4 Correct gebruik 39
3.5 De inhoud en vorm van het Beleidskompas 44
3.6. Interdepartementale governance van het Beleidskompas 47
3.7 De departementale governance van het Beleidskompas 50
3.8 Professionele praktijk rond de toepassing van het Beleidskompas 55
3.9 Monitoring en aanpassing 58
3.10 Conclusie 59
4. Conclusies en aanbevelingen 61
4.3 Aanbevelingen 64
4.4 Tot slot 65
Referenties 68
Bijlagen - Inhoudsopgave 70
Bijlage A. Surveyresultaten: Respondentenverslag..... pag. 71 70
Bijlage B. Geautomatiseerde inhoudsanalyse..... pag. 96 70
Bijlage C. In-depth tekstanalyse geselecteerde dossiers..... pag. 99 70

Overzicht tabellen en figuren

Samenvatting
Figuur 1. Overzicht onderzoekonderdelen, methoden en eindproducten…… pag. 6
Figuur 2. Beleidstheorie/Evaluatiekader van het Beleidskompas…… pag. 7
Hoofdstuk 1
Figuur 1.1. Overzicht onderzoeksonderdelen, methoden en eindproducten…… pag. 14
Figuur 1.2 De beleidstheorie achter het Beleidskompas…… pag. 15
Hoofdstuk 2
Figuur 2.1 Vragen Beleidskompas…… pag. 21
Tabel 2.1 De kwaliteitseisen voor beleid en regelgeving in het Beleidskompas…… pag. 21 en 22
Figuur 2.2 Beleidstheorie van het Beleidskompas…… pag. 28
Tabel 2.2 Operationalisatie Evaluatiekader Beleidskompas…… pag 28 t/m 31
Hoofdstuk 3
Figuur 3.1 Bekendheid met het Beleidskompas (N=664)…… pag. 33
Tabel 3.1 Bekendheid met en gebruik van het Beleidskompas per functiecategorie…….. pag. 33
Figuur 3.2 Bekendheid Beleidskompas per leeftijdscategorie…….. pag. 34
Tabel 3.2 Bekendheid met en gebruik van het Beleidskompas per functiecategorie…… pag. 34
Tabel 3.3 Gebruik van het Beleidskompas per functiecategorie…….. pag. 35
Figuur 3.3 Bekendheid met het Beleidskompas per aantal jaren in dienst…… pag 36
Figuur 3.4 Het structureel gebruik Beleidskompas onder beleidsambtenaren (N=326)… pag 36
Figuur 3.5 Verdeling gebruik Beleidskompas per ministerie…… pag 37
Tabel 3.4 Het gebruik van het Beleidskompas- en IAK-formulier per departement…… pag. 37 en 38
Tabel 3.5 Een vergelijking tussen het gebruik van het Beleidskompas-/IAK-formulier…… pag. 38
Figuur 3.6 Beleidsambtenaren (N=220) over het gebruik van het Beleidskompas…… pag. 41
Tabel 3.6 Het percentage dossiers met en zonder Beleidskompas…… pag. 42
Tabel 3.7 Gebruik van toetsen in dossier per ministerie in absolute percentages…… pag. 43
Tabel 3.7 Gebruik van toetsen in dossier per ministerie in absolute percentages…… pag. 44
Figuur 3.7 Beleidsambtenaren (N=326) over de inhoud van het Beleidskompas…… pag. 46
Figuur 3.8 Beleidsambtenaren (=240) over de inhoud van het Beleidskompas…… pag. 48
Tabel 3.8 Bekendheid met activiteiten t.b.v. bekendheid van het Beleidskompas…… pag. 49
Figuur 3.9 Houding leidinggevenden die redelijk bekend zijn met het Beleidskompas… pag. 52
Figuur 3.10 Leidinggevenden (N=44) over sturing en toezicht van het Beleidskompas… pag. 54
Figuur 3.11 Beleidsambtenaren over het gebruik van het Beleidskompas (N=219)… pag. 57

Samenvatting

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?
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 Dataverzamelingsmethoden
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 dataverzamelingsmethoden 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 leidinggevenden (N=664). De survey is uitgevoerd in het kader van de PersoneelsEnquête Rijksoverheid (PER) in de periode februari-maart 2024.

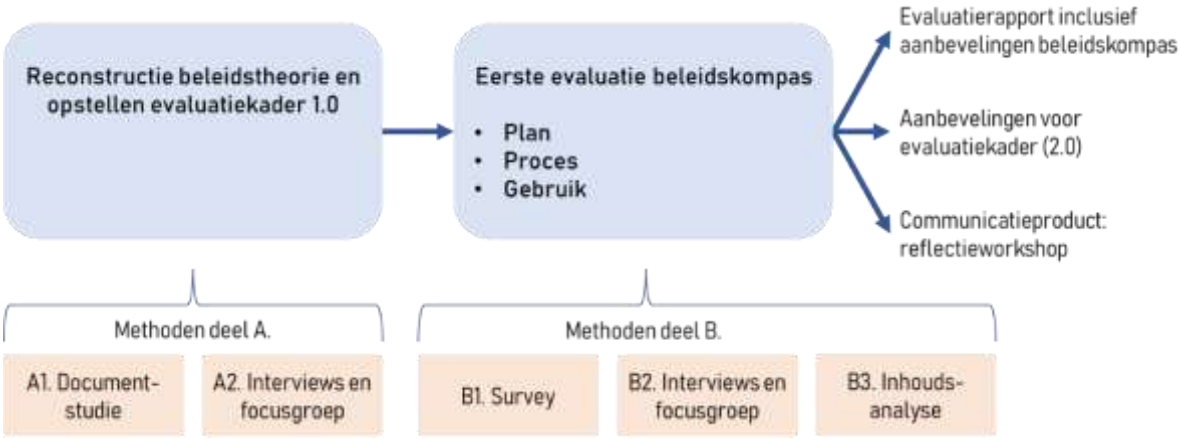
B2. Interviews en een focusgroep

- Interviews met leden van departementale expertiseteams, gebruikers van het Beleidskompas (beleids- en wetgevingsambtenaren) en hun leidinggevenden (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 dataverzamelingsmethoden staan samengevat in de onderstaande figuur.



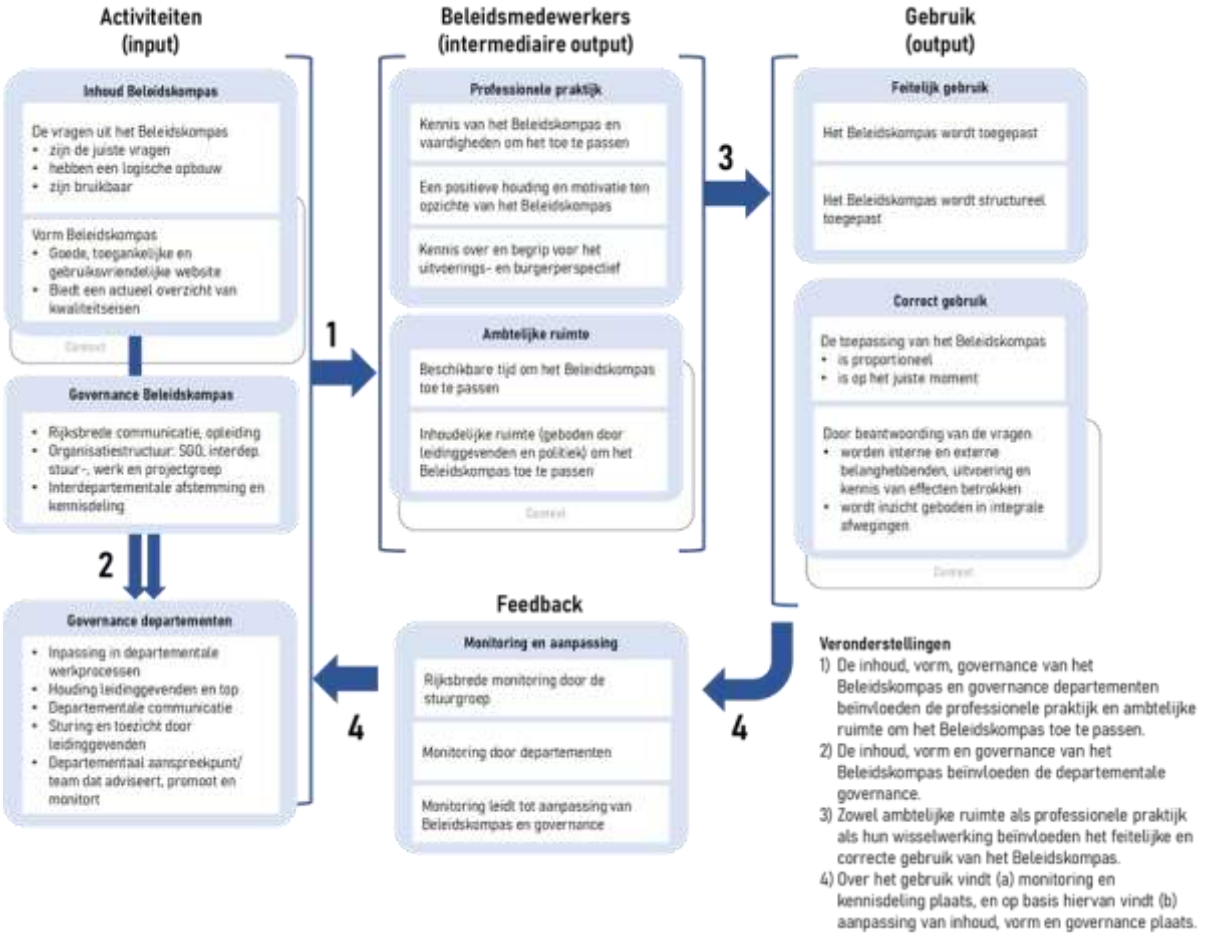
Figuur 1: Overzicht onderzoekonderdelen, methoden en eindproducten.

Beleidstheorie 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 plaatvond, 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.

1. Onderzoeksopzet en uitvoering eerste evaluatie Beleidskompas

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de opzet en de daadwerkelijke uitvoering van het eerste evaluatieonderzoek naar het gebruik van het Beleidskompas uiteengezet. Het is de bedoeling om het evaluatieonderzoek in de loop van tijd te herhalen zodat het gebruik van dit instrument structureel en gestructureerd gemonitord kan worden en het instrument inhoudelijk en procesmatig bijgesteld kan worden, indien deze evaluaties daartoe aanleiding geven.

Het voorliggende evaluatieonderzoek is te beschouwen als een nulmeting van het gebruik van het Beleidskompas, alsmede van de organisatorische aansturing van het gebruik, en van de inbedding in wetgevings- en beleidstrajecten bij het Rijk als geheel en de departementen in het bijzonder. In dit hoofdstuk wordt allereerst de achtergrond, aanleiding en relevantie van dit onderzoek geschetst (paragraaf 1.2), waarna de probleemstelling (paragraaf 1.3), de methode (paragraaf 1.4) en de organisatie van het onderzoek (paragraaf 1.5) toegelicht. Paragraaf 1.6 geeft een overzicht van het verdere rapport.

1.2 Achtergrond, aanleiding en relevantie

Het Beleidskompas is eind maart 2023 geïntroduceerd en is bedoeld om Rijksbreed toe te passen. Het instrument bestaat uit een aantal vragen, die ambtenaren bij het vormgeven van beleid en wetgeving dienen te beantwoorden. Het oogmerk is op die manier de kwaliteit van beleid en regelgeving te borgen en te verbeteren (Startnotitie, 2023).

De zorg voor de kwaliteit van beleid en wetgeving is maatschappelijk van groot belang, zo laten de problemen rond de Groningse gaswinning, de Kinderopvangtoeslagen en het functioneren van uitvoeringsorganisaties zien. De gebrekkige kwaliteit van beleid en regelgeving wordt als een van de oorzaken aangewezen (Rapporten van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvang-toeslagen (2020) en de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (2021)). Deze problemen staan niet op zichzelf. Er zijn meer dossiers waarbij tekortschietend beleid en wetgeving de aanpak van maatschappelijke problemen en de kwaliteit van publieke dienstverlening onder druk zetten (Dekker, 2020). De voormalig directeur van het sociaal-cultureel planbureau, Putters (2021) en oud vicevoorzitter van de Raad van State, Tjeenk-Willink (2021), hebben op een achterliggend patroon gewezen, namelijk de sterk instrumentele oriëntatie van bestuur en politiek die ertoe leidt dat publieke waarden zoals rechtmatigheid en democratische gehalte alsook de menselijk maat uit het oog worden verloren. Door het versterken van ambtelijk vakmanschap (Min BZK, 2023; Jansen, 2023) en aandacht voor publieke waarden, brede welvaart en opgavegericht werken (Putters, 2021; Koppenjan 2022) wordt geprobeerd deze negatieve tendens een halt worden toegeroepen. Ook het versterken van de positie van uitvoeringsorganisaties (Van Thiel, 2020) moet hieraan bijdragen. Het Beleidskompas, dat bedoeld is om tot meer integrale afwegingen te komen en de uitvoering en doelgroepen bij de totstandkoming van beleid en wetgeving te betrekken, kan hier een belangrijke rol in spelen (Startnotitie 2023).

Het Beleidskompas is de opvolger van het Integraal AfwegingsKader voor beleid en wetgeving (IAK) dat in 2011 is geïntroduceerd, met een vergelijkbare doelstelling. De beantwoording van de vragen in het IAK dienden om bij de totstandkoming van beleid en wetgeving alle relevante afwegingen op systematische wijze aan bod te laten komen (Startnotitie, 2023). In de praktijk werd het IAK echter niet optimaal benut. Evaluaties wezen uit dat het IAK pas laat in beleids- en wetgevingstrajecten werd ingezet, dat er onduidelijkheid bestond over de inhoud en betekenis van de IAK-eisen, en dat de

bekendheid van het instrument onder beleidsmedewerkers beperkt was. Aan het niet of niet goed invullen van het IAK-formulier werden geen consequenties verbonden. Daarnaast werd het IAK als overcompleet en daardoor moeilijk hanteerbaar voor beleidsmakers gekwalificeerd.

Tegelijkertijd werd naar aanleiding van de rapporten van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (2020) en de Tijdelijke Commissie Uitvoeringszaken (2021) geconstateerd dat er een duidelijke behoefte is om de beleids- en wetgevingskwaliteit te verbeteren. Het IAK werd als een belangrijk instrument daartoe beschouwd. En ook de OESO Regulatory Policy Outlook van 2018, dat over de kwaliteit van de evaluatie van wetgeving in Nederland rapporteerde, onderstreepte het belang om de aandacht voor de impact van regelgeving bij de totstandkoming daarvan te versterken.

In de derde voortgangsrapportage in het kader van de Operatie Inzicht In Kwaliteit van 3 april 2020 zegde het kabinet toe het IAK te herzien. In januari 2021 ging het Secretarissen-Generaal Overleg (SGO) met een door de ministeries[1] van JenV, EZK en Financiën opgesteld herzieningsplan akkoord. De implementatie daarvan resulteerde in het Beleidskompas dat op 29 maart 2023 werd geïntroduceerd en het IAK verving.

Het Beleidskompas omvat verschillende wijzigingen om aan de aanbevelingen van evaluaties recht te doen. De wijzigingen hebben zowel betrekking op de inhoud van het Beleidskompas als op de ondersteuning die erop gericht is het gebruik te verbeteren (Startnotitie, 2023; zie ook de brief van de Minister van Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer, 2023). De onderkenning van het belang van betrokkenheid van meerdere departementen, bevoegde gezagen, uitvoerders en doelgroepen bij de beantwoording van alle vragen in de Beleidskompas, is een cruciale verbetering. Daardoor sluit het instrument in potentie al veel meer aan bij de aard van de werkprocessen van beleidsmedewerkers en wetgevingsambtenaren. Het Beleidskompas vervult immers een verbindende functie tussen degenen die beleid en wetgeving voorbereiden, degenen die beslissingen nemen, uitvoerders en maatschappelijke partijen en burgers die door het beleid en de regelgeving geraakt worden.

1.3 Probleem- en vraagstelling van het onderzoek

Onderdeel van het Beleidskompas is de regelmatige evaluatie van de toepassing en het bereiken van de doelen. Daarbij is gekozen voor lerend evalueren, een benadering die zich onderscheidt van de traditionele ex post evaluatie die zich te vaak alleen op verantwoording richt (Edelenbos & Van Buuren, 2005; Van Veen et al, 2016; Van der Knaap, Pattyn en Hanemaayer, 2020). Lerend evalueren situeert evaluatieonderzoek in een cyclus (als fase 3), volgend op de fasen van planvorming (fase 1) en planuitvoering (fase 2), waarna de lessen uit de evaluatie doorgegeven worden naar de volgende cyclus waarin het plan wordt aangepast (fase 4). Tegelijkertijd is het belangrijk dat de rollen van betrokkenen in deze plancyclus duidelijk onderscheiden worden, om te zorgen dat de onafhankelijkheid van het evaluatieonderzoek geborgd is. Daarom is de derde fase duidelijk afgebakend en vindt de reflectie door beleidsmakers en gebruikers in een vierde fase plaats, waar de evaluatie input voor levert (Startnotitie, 2023).

Dit onderzoek betreft een eerste evaluatie van het instrument Beleidskompas en de toepassing ervan. Met het identificeren van verbeterpunten in dit onderzoek, wordt input geleverd voor fase 4. Tevens wordt ook een fundament voor toekomstige evaluaties aangereikt, door middel van de reconstructie van de beleidstheorie en het opstellen van een evaluatiekader (zie hoofdstuk 2 van dit rapport). De bevindingen met betrekking tot het gebruik kunnen het uitgangspunt vormen

[1] In deze rapportage worden de namen van de departementen benut zoals deze bij de start van dit onderzoek (oktober 2023) in gebruik waren.

voor toekomstige evaluaties om de voortgang van de toepassing van het instrument en de bijdrage ervan aan het bereiken van de doelen vast te stellen. Opgemerkt moet worden dat het uitvoeren van een lerende evaluatie ook betekent dat het evaluatiekader zelf lerend van karakter is, dat wil zeggen aan verandering/aanpassing onderhevig is. Aan de hand van de bevindingen – bijvoorbeeld over het gebruik van het Beleidskompas – kan het evaluatiekader zelf ook weer aangepast worden aan de in het Beleidskompas doorgevoerde wijzigingen.

De keuze voor de benadering van lerend evalueren is belangrijk, omdat de aard van het instrument voortdurende verbetering en continue aandacht voor de toepassing ervan vereist. De zeven vragen van het IAK geven de indruk van een sterk beleids-analytische, lineaire benadering, met de vorming van beleid en wetgeving als een lineair proces. Dit lijkt weinig recht te doen aan het dynamische, interactieve en cyclische karakter van het proces waarbinnen medewerkers aan beleid en wetgeving werken (vergelijk Bekkers, 2012; Klijn en Koppenjan 2016; Van der Berg, van der Steen & Tummers, 2021). Gegeven het doel bij te dragen aan meer integrale afwegingen bij de totstandkoming van beleid en wetgeving, is een belangrijke vraag in welke mate het Beleidskompas in plaats van als een bureaucratische formaliteit, als een 'boundary object' zou kunnen worden ervaren, dat betrokken partijen helpt over de kwaliteit van beleid en regelgeving te communiceren en daarover een gemeenschappelijk beeld te ontwikkelen (Star & Griesemer, 1989).

Het **doel** van het evaluatie-onderzoek, zoals geformuleerd door de opdrachtgever WODC, is tweeledig. Het betreft:

A. Het creëren van een fundament voor de huidige en toekomstige evaluaties van het Beleidskompas door middel van een reconstructie van de beleidstheorie en het opstellen van een evaluatiekader met indicatoren.
B. Het uitvoeren van een eerste ex durante evaluatie van het Beleidskompas, waarbij de nadruk ligt op een plan- en procesevaluatie.

De evaluatie van het plan heeft betrekking op de inhoud van de Beleidskompas en de voorzieningen die bedacht zijn om het gebruik ervan te bevorderen. De evaluatie van het proces betreft de mate waarin de maatregelen en voorzieningen die bedacht zijn om het gebruik van het Beleidskompas te bevorderen zijn gerealiseerd c.q. worden toegepast. Voorts heeft de procesevaluatie ook betrekking op de mate van het gebruik van het Beleidskompas door ambtenaren.

Onderzoeksvragen

Beide doelstellingen leiden tot de volgende onderzoeksvragen.

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:

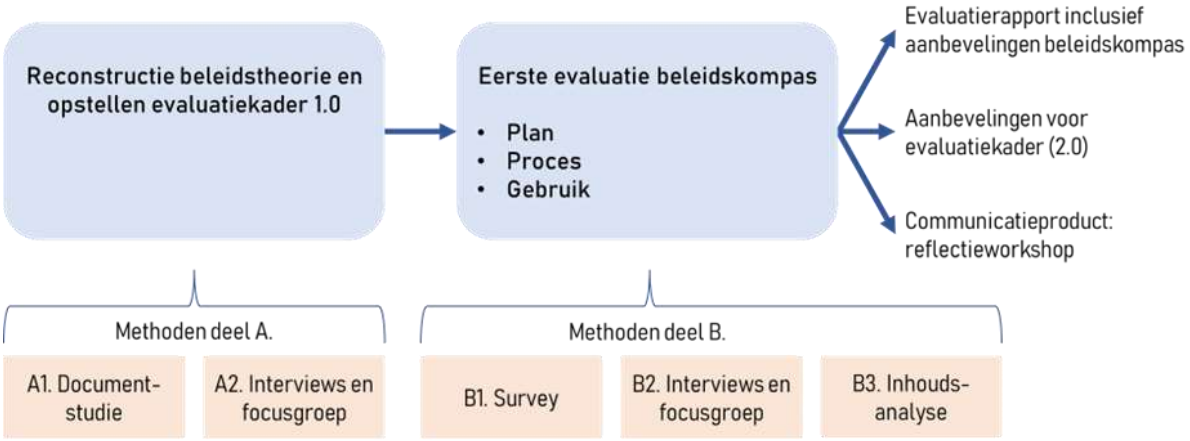
3. In hoeverre is het aannemelijk dat het Beleidskompas –zowel wat betreft de inhoudelijke vragen als de beoogde voorzieningen om het gebruik te stimuleren – tot de beoogde doelen leidt?
4. In hoeverre zijn de voorziene maatregelen en voorzieningen om het gebruik van de Beleidskompas te bevorderen tot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

Voor een heldere afbakening van het beoogde onderzoeksproject, verwoorden we hieronder de focus en scope van de gevraagde onderzoeksactiviteiten:

- Het plan wordt opgevat als de beleidstheorie achter het Beleidskompas.
- Het proces wordt opgevat als de activiteiten die worden ondernomen om het gebruik van het Beleidskompas te stimuleren, alsmede de beleids- en regelgevingsprocessen waarin het Beleidskompas gebruikt wordt.
- Het onderzoek richt zich alleen op de output in de beleidscyclus, namelijk het gebruik van het Beleidskompas en de ondersteunende instrumenten (formats en formulieren).
- Het onderzoek omvat alleen fase 3 van de leercyclus, namelijk de evaluatie van het plan, de toepassing van het plan en de gegeneerde output.

1.4 Methoden

Voor de beantwoording van bovenstaande vraagstelling worden verschillende dataverzamelings- en analysemethoden benut. Een en ander is samengevat in de onderstaande figuur. De genoemde methoden worden in de volgende paragraaf nader toegelicht.

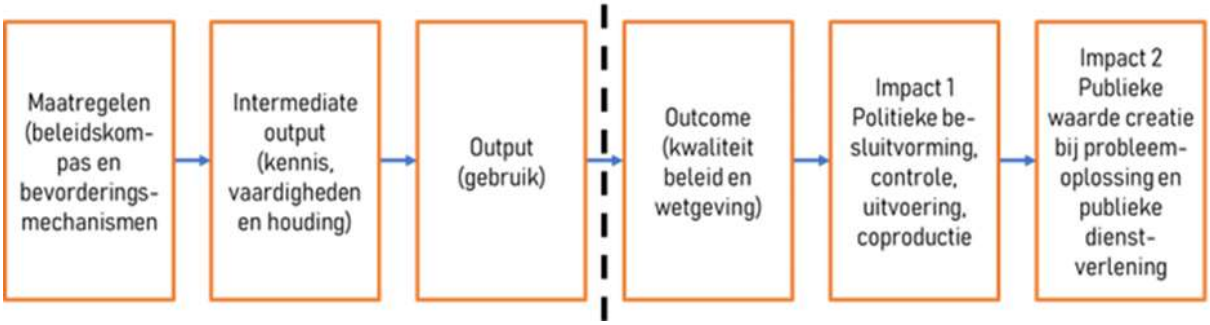


Figuur 1.1. Overzicht onderzoeksonderdelen, methoden en eindproducten

In dit evaluatieonderzoek hebben we een zogenoemde 'mixed method' benadering (Pluye, 2023) toegepast om door middel van triangulatie (Campbell et al. 2020) de bevindingen van meer kanten te belichten en beter te kunnen onderbouwen. In onze benadering van het onderzoek is steeds in overleg met de opdrachtgever bepaald op welke wijze het benaderen van de beoogde respondenten aan de survey, de interviews en de focusgroepen zou plaatsvinden, alsmede op welke wijze de vooraankondiging daarvan gedaan zou worden, als opmaat voor deelname aan het onderzoek. Hieronder lichten we de dataverzamelings- en analysemethoden die we in het onderzoek hebben benut toe.

A.1. Documentstudie

Op basis van documenten is de beleidstheorie achter het Beleidskompas gereconstrueerd en een evaluatiekader opgesteld. Onder beleidstheorie verstaan we het geheel van veronderstellingen dat een beleid of instrumentarium ten grondslag ligt, meer specifiek de veronderstellingen over de relatie tussen de doelen (beoogde effecten) en middelen en activiteiten (Hoogerwerf, Herweijer en Van Monfoort, 2021). Op hoofdlijnen is een eerste uitwerking van de beleidstheorie achter het beleidskompas weergegeven in figuur 1.2.



Figuur 1.2 De beleidstheorie achter het Beleidskompas

De veronderstellingen die ten grondslag liggen aan Beleidskompas-instrumentarium hebben zowel betrekking op de verbeterde kwaliteit en regelgeving van beleid en regelgeving (de outcome), als op de voorzieningen en maatregelingen die het gebruik van het Beleidskompas (de output) beogen te verbeteren. De finale impact van het Beleidskompas bestaat eruit dat politieke besluitvormers, parlementariërs en uitvoerders met betere beleid- en regelgeving te maken krijgen. De beoogde impact van beter beleid en betere regelgeving is dat deze resulteren in een hogere publieke waardencreatie bij de aanpak van maatschappelijke problemen en publieke dienstverlening.

De scope van de uitvraag van dit evaluatieonderzoek beperkt zich tot de relatie tussen maatregelen en output, dat wil zeggen het gebruik van het beleidskompas door medewerkers op de departementen. Outcome en impact van het Beleidskompas ten behoeve van beleidsvorming en wetgeving komt in dit evaluatieonderzoek nadrukkelijk níet aan de orde. Het deel van de beleidstheorie dat in dit onderzoek is uitgewerkt omvat de veronderstellingen over de relatie tussen de middelen voor en het gebruik van het Beleidskompas. Wij maken daarbij een onderscheid tussen kennis, vaardigheden en houding van medewerkers t.o.v. het Beleidskompas (als intermediaire output), en het daadwerkelijke gebruik. Deze veronderstellingen zijn aan de hand van een inhoudsanalyse van de eerdergenoemde documenten in kaart gebracht. De doelmiddelenboom voor deze aspecten is uitgewerkt in een conceptversie van de geconstrueerde beleidstheorie en het evaluatiekader.

A.2. Interviews en focusgroep over beleidstheorie

Het doel van deze activiteit is de beleidstheorie en het evaluatiekader aan te vullen en te valideren. Deze zijn voorgelegd aan de ontwerpers en beheerders die aan de basis hebben gestaan van het Beleidskompas: leden van de stuur- en werk- en projectgroep van het herzieningstraject IAK en de vanaf 2023 functionerende stuur- en werkgroep Beleidskompas en het Beleidskompasteam bij JenV. In overleg met de opdrachtgever en begeleidingsgroep is deze groep bij aanvang van het onderzoek, nader gespecificeerd. Ter voorbereiding op de focusgroep hebben we interviews met vier representanten van deze doelgroep afgenomen om de onderzoekvragen aan te scherpen en de gespreksthema's in de focusgroep te bepalen. Vragen hadden betrekking op het achterhalen van de assumpties die achter de formulering van het Beleidskompas ten grondslag hebben gelegen. De interviews van ca. 60 minuten vonden online plaats.

De focusgroep bestond uit een bijeenkomst van een dagdeel met 9 deelnemers waarin de bedoeling van het Beleidskompas en de onderliggende veronderstellingen over doelen en middelen, worden besproken en geverifieerd. Op basis van een door het onderzoeksteam opgestelde concept-reconstructie, werd de beleidstheorie gevalideerd, verbeterd en aangevuld. Tevens werden ideeën geïnventariseerd over verder operationalisering van het evaluatiekader. Op basis van deze validatie werkte het onderzoekteam het evaluatiekader verder uit in vragenlijsten die gebruikt werden in de

survey en de interviews over het gebruik van het Beleidskompas en de aansturing daarvan. Het resultaat van deze onderzoekstap was een gevalideerd en geoperationaliseerd evaluatiekader.

B.1. Survey onder beleidsmedewerkers en leidinggevenden

Het doel van de survey is om inzicht te krijgen in het gebruik van het Beleidskompas, de kennis, vaardigheden en houding van beleids- en wetgevingsambtenaren[2] ten opzichte van het instrument, en de activiteiten die ondernomen zijn om dit gebruik te stimuleren, o.a. door leidinggevenden. Daarmee draagt de survey bij aan de beantwoording van onderzoeksvragen 3 t/m 5. Een survey is gekozen als geschikte methode omdat het ons in staat stelt om een bredere groep gebruikers te benaderen en meer geldige uitspraken te doen die, afhankelijk van de respons, ook statistisch significant zijn. Ook worden daarmee eventuele verschillen tussen de departementen in kaart gebracht.

De survey is uitgezet onder een brede doelgroep van beleidsmedewerkers en hun leidinggevenden waarin alle departementen vertegenwoordig zijn binnen schaal 10 t/m 17, met als streven een netto response van 400 tot 500 respondenten[3]. Dat maakt zinvolle vergelijkingen tussen de verschillende departementen mogelijk. De surveyvragen zijn ontwikkeld op basis van de het evaluatiekader. Bovendien is aan respondenten gevraagd bij welk departement ze werkzaam waren, tot welke functiegroep ze behoorden, wat hun leeftijd was en hoe lang ze bij de Rijksdienst werkzaam waren. Dit heeft ons inzicht gegeven in de achtergrond van de respondenten en maakte het mogelijk om specifieke vragen te stellen aan verschillende subgroepen. Binnen de groep respondenten hebben we onderscheid gemaakt tussen vier subgroepen waarvoor vier 'routes' in de vragenlijst zijn aangebracht. Route 1 focusseerde op beleidsmedewerkers die (vrijwel) onbekend zijn met het Beleidskompas. Route 2 was gericht op beleidsmedewerkers die bekend zijn met het Beleidskompas. Route 3 was bedoeld voor leidinggevenden die bekend zijn met het Beleidskompas en route 4 richtte zich op leidinggevenden die (vrijwel) onbekend zijn met het Beleidskompas.

We wisselden vragen waarbij een Likertschaal met 5 antwoordcategorieën werd gebruikt af met ja/nee-vragen. Bij bepaalde vragen was ruimte opgenomen voor kwalitatieve opmerkingen. Aan het eind van de survey was er gelegenheid om aanvullende opmerkingen te maken over het Beleidskompas.

De vragenlijst is verspreid door middel van de Personeelsenquête Rijk (PER) die wordt uitgevoerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het onderzoek is uitgezet onder een steekproef van 3.200 rijksambtenaren (beleidsmedewerkers en leidinggevenden, werkzaam binnen de beleidskernen van de ministeries). Voor het verspreiden van de survey is toestemming gevraagd en gekregen van de Interdepartementale Commissie Organisatie- en Personeelsbeleid. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een aantal resultaten van de survey benut voor hun jaarlijkse rapportage over De Staat van de Uitvoering.

In totaal hebben 664 respondenten de vragenlijst ingevuld, hetgeen wil zeggen dat de respons 21% bedroeg. De resultaten van de survey zijn weergegeven in een respondentenrapport (bijlage A).

B.2. Interviews en focusgroep in het kader van de evaluatie

We hebben interviews gehouden met leden van drie respondentgroepen, die de noodzakelijke data hebben aangeleverd om de onderzoeksvragen 3 t/m 5 meer kwalitatief te beantwoorden en de bevindingen uit de survey nader te duiden. We onderscheidden:

[2] In deze rapportage wordt afwisselend gesproken over beleidsmedewerkers of beleidsambtenaren als het gaat om medewerkers van departementen die het Beleidskompas gebruiken bij het behandelen van wet- en regelgevings- en beleidsdossiers en/of collega's over het gebruik van het Beleidskompas adviseren.

[3] Hierbij is rekening gehouden met een respons van 18%, zoals werd beargumenteerd door Significant Public (2022).

1. De gebruikers van het Beleidskompas – de medewerkers die het Beleidskompas toepassen om beleidsplannen op te stellen.
2. De leidinggevenden van de gebruikers van het Beleidskompas – de leidinggevenden die toezien op het gebruik van het Beleidskompas en hun medewerkers daarop coachen én aanspreken.
3. Leden van de departementale expertteams die adviseren over het gebruik van het beleidskompas

Een beoogd interview met de plaatsvervangend SG van het ministerie van JenV, in zijn hoedanigheid als voorzitter van de interdepartementale stuurgroep Beleidskompas kon niet tijdig plaatsvinden. In plaats daarvan hebben we een gesprek gehad met een directeur-generaal van JenV, die in de loop van 2024 de rol van stuurgroepsvoorzitter overneemt. Per respondentgroep werden 3 aà4 representanten geïnterviewd. We voerden in deze stap in totaal 12 interviews uit. Dit betrof online interviews van ongeveer één uur waarbij zoveel mogelijk een gestandaardiseerde vragenlijst is gevolgd. Na transcriptie heeft elke respondent het transcript ter controle ontvangen en na correctie retour gestuurd. Het geaccordeerde transcript is vervolgens in de analyse meegenomen. De informatie verstrekt door respondenten is geanonimiseerd en vertrouwelijk behandeld.

Daarnaast was een focusgroep met gebruikers beoogd. Deze is niet doorgegaan doordat te weinig deelnemers zich hadden aangemeld. In overleg met de opdrachtgever is als alternatief een online sessie met ca 15 de leden van de Interdepartementale Werkgroep Beleidskompas gehouden. Deze bestond uit een presentatie van een aantal stellingen die door de deelnemers met 'eens, want...' of 'oneens, want...' beantwoord konden worden. De resultaten van de bijeenkomst met de werkgroep zijn vervolgens benut om de bevindingen over het gebruiksperspectief nader in te kleuren.

B.3. Geautomatiseerde inhoudsanalyse en steekproef van beleidsdossiers

Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 5 is een aantal beleidsdossiers[4] geanalyseerd die met behulp van het Beleidskompas tot stand zijn gekomen. Om deze onderzoeksactiviteit werkbaar en in proportie met de andere onderdelen te houden, is de volgende aanpak gehanteerd, bestaande uit twee stappen.

De eerste stap betrof een bredere scan in de vorm van een geautomatiseerde tekstanalyse. Met een webscraper zijn gegevens verzameld over alle dossiers die in de periode tussen 29 maart 2023 en 31 december 2023 ter consultatie zijn aangeboden op www.internetconsultatie.nl. Daartoe is voornamelijk gebruik gemaakt van beschrijvende statistieken. De data die aan deze statistieken ten grondslag liggen, staan in een overzichtstabel die is gemaakt met behulp van een webscraper en Natural Language Processing (NLP) tools. Het gaat dan om 267 dossiers. De webscraper is geprogrammeerd om in de overzichtstabel naast algemene informatie (soort dossier, verantwoordelijke organisatie, datum) aan te geven of er een Beleidskompasformulier of IAK-formulier beschikbaar was. De documenten zelf zijn door een tweede webscraper gedownload.

Om de inhoudsanalyse te kunnen doen, is in de overzichtstabel ook aangeven welke toetsen er in welke dossiers zijn toegepast. Daarvoor was kennis van de inhoud van de gerelateerde documenten nodig. Om deze analyse efficiënt te kunnen doen, is gebruik gemaakt van NLP. Allereerst is voor elke verplichte toets en/of kwaliteitseis een woordenlijst opgesteld, met ondersteuning van AntConc-software (Anthony, 2024). Met de resultaten is de overzichtstabel aangevuld met variabelen die aangeven of een bepaalde toets in een bepaald dossier is gebruikt of niet. De daadwerkelijke

[4] Het betreft hier zowel wetgevings- als beleidsdossiers waarbij de eerstgenoemde in meerderheid zijn aangeboden bij Internetconsultatie.nl in de periode eind maart – eind december 2023. Uit het totaal aantal dossiers die in die periode op deze website beschikbaar was, is een selectie gemaakt voor nadere analyse.

analyses zijn gebaseerd op beschrijvende statistieken die in Microsoft Excel zijn opgesteld. Door middel van kruistabellen zijn verschillende 'dwarsdoorsnedes' van de dataset gemaakt, waarmee bijvoorbeeld voor elk ministerie apart een telling gemaakt kan worden van het aantal dossiers waarin zij betrokken zijn en waarin van een Beleidskompasformulier of van een bepaalde toets gebruik is gemaakt. In bijlage B worden de bevindingen van deze analyse weergegeven.

De tweede stap betreft een verdiepende analyse (een zg. in-depth tekstanalyse) van een selectie van dossiers om de kwaliteit van het gebruik van het Beleidskompas daarin, nader te onderzoeken. Er is een steekproef van 16 dossiers aan een tekstanalyse onderworpen, waarvan duidelijk was dat het Beleidskompas-formulier was toegepast bij de voorbereiding van respectievelijk ministeriele regelingen, Algemene Maatregelen van Bestuur en wetten. Er zijn vier uiteenlopende dossiers geselecteerd van vier departementen die al enige ervaring met het gebruik van het Beleidskompas hadden. De verdiepende tekstanalyse is handmatig uitgevoerd vanwege het relatief geringe aantal dossiers (16). Er is nagegaan of alle hulpvragen van het Beleidskompas zijn beantwoord en welke instrumenten (toetsen, formats, formulieren, etc.) er benut zijn om het beleidsplan aan de hand van het Beleidskompas, op te stellen. Naast het Beleidskompasformulier zijn de Nota's en Memories van Toelichting geanalyseerd op verwijzingen naar de toepassing van het Beleidskompas en de ondersteunende instrumenten. De rapportage van deze analyses is opgenomen in bijlage C.

Samenvattend overzicht dataverzamelingsmethoden en –perioden en aantallen respondenten

A1. Documentenstudie

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

A2. Interviews en eerste 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 leidinggevenden (N=664). De survey is uitgevoerd in het kader van de PersoneelsEnquête Rijksoverheid (PER) in de periode februari-maart 2024.

B2. Interviews en tweede focusgroep

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

B3. Geautomatiseerde inhoudsanalyse en verdiepende tekstanalyse

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

1.5 Organisatie en Kwaliteitszorg onderzoek

Het onderzoek is in opdracht van het WODC uitgevoerd door een team van onderzoekers van het departement Bestuurskunde en Sociologie van de Erasmus Universiteit en van GovernEUR het impact- en valorisatiecentrum van dit departement, onderdeel van het Erasmus Research and

Business Support (ERBS), onder leiding van prof. dr. Joop Koppenjan, als emeritus-hoogleraar Bestuurskunde verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Het onderzoek is begeleid door een externe begeleidingscommissie die is samengesteld door de opdrachtgever, bestaande uit dr. Valérie Pattyn (voorzitter; Rijksuniversiteit Leiden), dr. Duco Bannink (Vrije Universiteit) en dr. Hester Paanakker (Vrije Universiteit). Naast de externe leden hebben ook dr. Simon Zebregs (WODC) en Abdel-Jaouad Ouarraki en dr. Mike Keesman (beiden min. JenV) deelgenomen namens de opdrachtgever en het departement dat het Beleidskompas onder beheer heeft. Deze commissie is gedurende het onderzoek op een viertal momenten bijeengekomen om de voortgang en de tussenresultaten te bespreken. In het kader van de interne kwaliteitszorg van het onderzoek zijn prof. dr. Sandra van Thiel en prof. dr. Will Tiemeijer, beiden werkzaam bij het departement Bestuurskunde en Sociologie van de Universiteit Rotterdam, gedurende het evaluatieonderzoek geraadpleegd op een aantal cruciale momenten in het onderzoeksproces. Ze hebben gereflecteerd op de onderzoeksmethoden, het evaluatiekader en de conceptbevindingen.

1.6 Leeswijzer

Nu in dit eerste hoofdstuk de achtergrond, de vraagstelling en de opzet van het onderzoek zijn beschreven, worden in het vervolg van deze rapportage de resultaten van de verschillende onderzoekstappen weergegeven. In hoofdstuk 2 worden de bevindingen van het eerste onderzoekdeel (A) gepresenteerd. Dit betreft de weergave van de gereconstrueerde beleidstheorie achter het Beleidskompas, alsmede van het daarop gebaseerde evaluatiekader. Hoofdstuk 3 omvat de bevindingen van het tweede onderzoeksdeel (B). Dit betreft de bevindingen ten aanzien van het gebruik van het Beleidskompas afkomstig uit de survey, de tweede interviewronde en de verdiepende dossieranalyse. In hoofdstuk 4 worden de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.

2. Beleidstheorie van het Beleidskompas en evaluatiekader onderzoek

2.1 Inleiding

Om te komen tot een evaluatiekader van het Beleidskompas, is het van belang eerst de beleidstheorie te reconstrueren. Een beleidstheorie is het geheel van veronderstellingen dat aan een beleid ten grondslag ligt (Hoogerwerf, Herweijer, Van Montfoort, 2021). Deze veronderstellingen worden door de Rijksoverheid vaak weergegeven in de vorm van een pijlenschema waarin de relaties tussen middelen (inputs), activiteiten (throughputs), prestaties (outputs) en de beoogde impact (outcomes) worden gespecificeerd (Rijksoverheid[5]). Dit onderzoek richt zich op het plan en het proces van het Beleidskompas. Daarmee beperken we ons tot de middelen en activiteiten (input[6]) en de output. De outcome valt buiten de scope van dit onderzoek.

In dit hoofdstuk wordt de beleidstheorie gereconstrueerd op basis van documentonderzoek. Daarnaast hebben interviews en een focusgroep plaatsgevonden met Rijksambtenaren die aan de basis van het Beleidskompas hebben gestaan. De aanscherpingen op basis van de focusgroep zijn opgenomen in dit hoofdstuk. In de hierop volgende paragrafen gaan we in op activiteiten, intermediaire output, output en feedback. De dikgedrukte elementen komen terug in de samenhangende beleidstheorie die vervolgens wordt gepresenteerd. Tot slot plaatsen we deze beleidstheorie in de context.

2.2 Activiteiten (input)

Het Beleidskompas wordt ingezet vanuit een set aan activiteiten. Daarbij maken wij onderscheid tussen de inhoud van het Beleidskompas, de vorm en de governance.

De **inhoud** van het Beleidskompas bestaat uit een vijftal vragen en een vraag over belanghebbenden die op alle andere vragen van toepassing is (zie figuur 2.1). De formulering van deze vragen en de opbouw zijn belangrijk voor de uiteindelijke toepassing van het Beleidskompas. Zo bleek uit evaluaties van het IAK bijvoorbeeld dat sommige vragen door de formulering onjuist beantwoord werden, dat de opbouw niet goed aansloot bij beleidsprocessen en dat daardoor ook de afweging niet altijd goed navolgbaar was (ATR, 2020b; BIN NL, 2016; JenV, 2021).

Bij de inhoud van het Beleidskompas is het dus allereerst van belang te kijken of het de **juiste vragen** zijn. Het gaat daarbij om de formulering van de vraag. Bij de herziening van het IAK is daarnaast veel aandacht besteed aan de **logische opbouw** van de vragen. Daarbij wordt ernaar gestreefd dat de opbouw intuïtief is voor beleidsmedewerkers. Daarbij moet de opbouw van de vragen matchen met de opbouw van het beleidsproces (ATR, 2020b; JenV, 2021). Als derde en laatste element is de **bruikbaarheid** van de inhoud van het Beleidskompas van belang. Bij het opstellen van het Beleidskompas is veel energie gestoken in het stroomlijnen van de vragen en kwaliteitseisen. De veelomvattendheid van het IAK bleek namelijk één van de belangrijkste barrières voor het gebruik (ATR, 2020b; BIN NL, 2016; JenV, 2021). Ook de focusgroep benadrukte de bruikbaarheid in termen van een behapbaar en toepasbaar instrument, zonder te veel en te ingewikkelde toetsen en instrumenten. Of, in de woorden van één van de aanwezigen: *"je moet ook kijken naar het 'doen-vermogen' van de beleidsmedewerker, is het haalbaar voor de beleidsmedewerker"*.

[5] https://evaluaties.rijksfinancien.nl/toolbox

[6] De Rijksoverheid (n.d.) maakt onderscheid tussen middelen als input en activiteiten als throughput. Omdat de activiteiten binnen het Beleidskompas een combinatie zijn van middelen, governance en acties, spreken wij in dit onderzoek over activiteiten als input.



Figuur 2.1 Vragen Beleidskompas (bron: www.beleidskompas.nl)

Naast de inhoud is ook de **vorm** van het Beleidskompas van belang. Vanaf de start van het IAK wordt het instrument weergegeven als website en ook het Beleidskompas is een website. Deze website is wel steeds verder ontwikkeld, zo zijn er per vraag hulpvragen, formats, links naar gerelateerde pagina's en contactgegevens voor vragen. Ook bevat de website e-learning modules, praktijkvoorbeelden, en een aanbod van cursussen, trainingen en workshops. Bij de vorm van het Beleidskompas kijken we dus naar de website; niet slechts als communicatiemiddel, maar als de vorm waarin het Beleidskompas wordt aangeboden.

Wanneer we kijken naar de website gaat het er allereerst om of het een **goede** en **toegankelijke** website betreft (JenV, 2022b; Significant Public, 2022). Daarnaast is in eerdere evaluaties de **gebruiksvriendelijkheid** van het Beleidskompas benadrukt en aanbevolen om de website voor het Beleidskompas vanuit het gebruikersperspectief te ontwikkelen (ATR, 2020b; JenV, 2022b). Ook wordt het belang aangegeven dat het beleidskompas een **actueel overzicht van de kwaliteitseisen** biedt die aan beleid en regelgeving zijn gesteld (JenV, 2022) (zie tabel 2.1).

Bij de toepassing van de kwaliteitseisen geldt altijd: 'indien het onderwerp een rol speelt in het dossier'. Qua onderwerpen zijn er grofweg twee soorten:

1. Het is een **inhoudelijk aspect/effect** (bijv. regeldruk, milieu, gender, privacy, doenvermogen, uitvoerbaarheid)
2. Het is een **instrument** (bijv. een subsidie, een wetsvoorstel, zelf/marktregulering, privatisering/verzelfstandiging, sancties, experiment)

Kwaliteitseisen die zich richten op een **instrument** hoeven **niet** gebruikt te worden, als dat instrument niet wordt ingezet. **Kwaliteitseisen** die zich richten op inhoudelijke effecten moeten **altijd** worden gebruikt, omdat je sowieso moet nagaan aan de hand van de eis of dat effect zich in je voorstel voordoet of niet.

Ad 1. Verplichte-toetsenwijzer	
Vraag (beantwoord met ja/nee)	*Verplichte toets bij 'ja'*
1. Verwacht je regeldrukeffecten?	Regeldruktoets
2. Vereist het beleid handelingen van burgers?	Doenvermogen
3. Dient het beleid uitgevoerd te worden door een uitvoeringsorganisatie?	Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid
4. Moet het beleidsvoornemen gehandhaafd worden of is er toezicht nodig?	Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid
5. Zijn decentrale overheden nodig voor de uitvoering?	Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden en Normenkader interbestuurlijke verhoudingen
6. Worden er persoonsgegevens verwerkt bij dit beleidsvoornemen?	Data Protection Impact Assessment
7. Verwacht je milieueffecten?	Milieueffectentoets
8. Heeft het beleidsvoorstel gevolgen voor bedrijven?	Bedrijfseffectentoets
9. Heeft het beleidsvoorstel gevolgen voor het midden- en kleinbedrijf (mkb)?	MKB-toets

10. Kan het voorstel gevolgen hebben voor grensgebieden, dus in de regio's die grenzen aan Duitsland en/of België?	Handreiking grenseffecten
11. Heeft het voorstel effecten op ontwikkelingslanden?	Handreiking effecten op ontwikkelingslanden
12. Zijn er effecten te voorzien die de gelijkheid tussen vrouwen en mannen beïnvloeden?	Handreiking effecten op gendergelijkheid
13. Werk je aan een project uit het MIRT of aan een ICT-project voor BZK boven de €5 mln?	Algemene Leidraad Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse

Ad 2. Verplichte kwaliteitseisen voor beleidsinstrumenten[7]		
Beleidsinstrument/ groep instrumenten	*Voorschriften/kwaliteitseis*	*Wie betrekken?*
Regeling van de uitvoering van een overheidstaak	Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten	EZK
Convenanten	Aanwijzingen voor convenanten	EZK
Regelgeving	Aanwijzingen voor de regelgeving	Collega (wetgevings)jurist
Subsidies	Aanwijzingen voor subsidieverstrekking	EZK
Decentralisatie	Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden en Normenkader interbestuurlijke verhoudingen	BZK
Privatisering en verzelfstandiging	Besliskader Privatisering en verzelfstandiging	FIN/BZK
Zelfregulering	Conformiteitsbeoordeling en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid	EZK
Handhaving	Grenzen aan gedogen	JenV
Experiment	Handboek experimenteerbepalingen	JenV
Sancties	Keuze van sanctiestelsel	JenV

Tabel 2.1 De kwaliteitseisen voor beleid en regelgeving in het Beleidskompas (Bron: www.beleidskompas.nl)

De derde set aan activiteiten hebben we samengevat als **governance**. Hieronder vatten we de structuren, afstemming en coördinatie gericht op het gebruik en correct gebruik van het Beleidskompas. In het onderstaande kader is de formele organisatiestructuur kort beschreven.

Formele organisatiestructuur van het Beleidskompas

Het Beleidskompas heeft de volgende formele organisatiestructuur (JenV 2001, J&V 2023b; Website Beleidskompas):

- Secretarissen-Generaal Overleg (SGO) – opdrachtgever voor het Beleidskompas. Het SGO wordt geïnformeerd over de voortgang en belangrijke beslissingen worden aan het SGO voorgelegd. Het SGO is ook mede het gezicht van het Beleidskompas en de secretarissen-generaal worden geacht binnen het eigen departement de noodzaak en urgentie van toepassing van het Beleidskompas uit te dragen.
- Interdepartementale stuurgroep – gedelegeerd opdrachtgever voor het Beleidskompas. De stuurgroep adviseert het SGO over de te nemen besluiten over het Beleidskompas. In deze stuurgroep zitten de afgevaardigden van de departementen, zowel van beleidsdirecties als uitvoeringsorganisaties en toezichthouders. De plv. SG van JenV was tot voor kort voorzitter, hij is opgevolgd door een DG van JenV.
- Werkgroep Beleidskompas (JenV) – opdrachtnemer. De werkgroep Beleidskompas ondersteunt de interdepartementale afstemming en levert de voorzitter van de interdepartementale werkgroep Beleidskompas.
- Interdepartementale werkgroep. In de werkgroep zitten vertegenwoordigers van de expertiseteams van de departementen. Deze vertegenwoordigers overleggen met de JenV werkgroep Beleidskompas over de voortgang van het implementatieproces en over de te nemen besluiten.

[7] Zie: https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen. Deze pagina is op 22-7-2024 voor het laatst gewijzigd.

In de governance valt op dat het ministerie van JenV opdrachtnemer is en tegelijkertijd alle departementen aan zet zijn. Deze combinatie is in de plannen van aanpak terug te zien. JenV heeft een coördinerende rol*: "JenV is stelselverantwoordelijk voor het wetgevingsbeleid en in die hoedanigheid beheerder van het rijksbrede instrument IAK. Omdat het IAK een groot instrument is dat alle departementen raakt, is het wenselijk dat JenV de overkoepelende, coördinerende rol binnen dit project heeft."* (JenV, 2021, p. 15). Tegelijkertijd wordt aangegeven dat het (toen nog) IAK vraagt *"om inpassingen binnen de afzonderlijke departementen. Vanwege de autonomie van en verschillen tussen departementen is het uitgangspunt dat deze ruimte hebben – binnen de verplichting het IAK te gebruiken – om hun eigen keuzes te maken hoe ze de gezamenlijke afspraken implementeren"* (JenV, 2022a, p. 2). Ook de focusgroep benadrukte de autonomie van de departementen wanneer het gaat om het inpassen en gebruiken van het Beleidskompas.

De governance betreft dus ten eerste de **governance van het Beleidskompas**. Activiteiten die daar in ieder geval toe behoren zijn **Rijksbrede communicatie en opleiding**. Over de mate waarin een verdere *"overkoepelende, coördinerende rol"* daartoe behoort, zal uit de eerste evaluatie moeten blijken, omdat de documenten hierover geen eenduidige richting aangeven. Daarnaast bestaat de governance ook uit een **organisatiestructuur** van opdrachtgevers en -nemers. Het gaat dan specifiek om het SGO als opdrachtgever, de interdepartementale stuurgroep als gedelegeerd opdrachtgever, de werkgroep Beleidskompas van JenV als opdrachtnemer en de interdepartementale werkgroep (zie kader formele organisatiestructuur; JenV, 2021; 2022a; 2023b). Tot slot zijn er activiteiten die zich richten op **interdepartementale afstemming en kennisdeling**. Denk bijvoorbeeld aan afspraken over de implementatie, gesprekken over de voortgang en ijkmomenten in de 'stukkenstroom' waarop een ingevuld Beleidskompasformulier wordt gevraagd.

Ten tweede is er **governance vanuit de departementen**. Om het gebruik te stimuleren, is het ook belangrijk dat het Beleidskompas wordt **ingepast in departementale werkprocessen** (Minister voor Rechtsbescherming, 2021). Eén van de doelen van eerst het IAK en nu het Beleidskompas is namelijk om de hoeveelheid kwaliteitseisen, toetsen en hulpmiddelen te reduceren, te stroomlijnen en in te passen (ATR, 2020a; JenV, 2022a). De governance vanuit de departementen wordt medebepaald door de **houding van leidinggevenden en top** van het departement. Deze factor werd met name benadrukt in de focusgroep en in de probleemanalyse rond het gebruik van het beleidskompas ten behoeve van het SGO (Rijksoverheid 2023). De departementale governance bestaat ook uit de **departementale communicatie** over het Beleidskompas en de wijze waarop het gebruik moet worden (JenV, 2022b). Voorts is **sturing en toezicht** op het gebruik van het Beleidskompas door leidinggevende een belangrijk element van de governance. In de documenten wordt genoemd dat departementen plannen en afspraken zullen maken over de wijze waarop zij gaan sturen op het gebruik van het Beleidskompas (JenV, 2022a). De focusgroep benadrukte dat naast sturing ook toezicht op het gebruik een rol speelt. Relevante vragen daarbij zijn: in hoeverre wordt gecontroleerd of het Beleidskompas wordt toegepast? En hoe wordt gereageerd wanneer het Beleidskompas niet of niet correct wordt toegepast? Tot slot was de onduidelijkheid over sturing op het IAK de aanleiding om voor het Beleidskompas ook per departement een structuur in te richten met een **departementaal aanspreekpunt/expertiseteam** dat adviseert, promoot en monitort (JenV, 2022a).

2.3 Professionele praktijk (intermediaire output)

Het Beleidskompas heeft in zichzelf geen resultaat; het resultaat ontstaat wanneer het wordt toegepast in de praktijk van beleid en wetgeving. Waar het IAK zowel gericht was op beleidsmedewerkers als op juristen, is het Beleidskompas expliciet gericht op beleidsmedewerkers: *"de beleidsmedewerkers worden nu uitdrukkelijk als primaire doelgroep beschreven"* (JenV, 2022b, p.

1). De beleidstheorie is daarmee dat de activiteiten van het Beleidskompas leiden tot een **professionele praktijk van beleidsmedewerkers**. We beschouwen dit als intermediaire output.

In deze professionele praktijk gaat het er allereerst om of de beleidsmedewerkers **kennis** hebben van het Beleidskompas en **vaardigheden** hebben om het Beleidskompas toe te passen (JenV, 2021; Significant Public, 2022). Daarbij zijn kennis en vaardigheden alleen niet voldoende, het gaat ook om een **positieve houding en motivatie** ten opzichte van het Beleidskompas. In de documenten wordt de positieve houding benadrukt, waarbij de meerwaarde wordt gezien van toepassing van het Beleidskompas (BIN NL, 2016; JenV, 2021). Op basis van de focusgroep hebben we hieraan de motivatie van beleidsmedewerkers om het instrument toe te passen toegevoegd. Tot slot wordt uit de documenten duidelijk dat het gebruik van het instrument geen doel op zich is, maar een middel om het uitvoerings- en burgerperspectief beter in te brengen (JenV, 2021; JenV, 2022b; Minister voor Rechtsbescherming, 2021). Daarom gaat het naast kennis, houding en motivatie ook om kennis over en begrip voor het **uitvoerings- en burgerperspectief**.

De professionele praktijk van beleidsmedewerkers staat echter niet op zichzelf, zo benadrukte de focusgroep. De professionele praktijk rond het Beleidskompas wordt namelijk mede gevormd door de ruimte die beleidsmedewerkers ervaren. Op basis van de bevindingen uit de focusgroep is daarom de **ambtelijke ruimte** toegevoegd aan de beleidstheorie. Deze ruimte heeft ten eerste betrekking op de beschikbare **tijd** voor beleids- en wetgevingsambtenaren om het Beleidskompas toe te passen. In de focusgroep en de notitie over de uitgevoerde probleemanalyse werd naar voren gebracht dat het doorlopen van de stappen in het Beleidskompas en de uitvoering van de daarbij voorziene activiteiten en toetsen tijd vergen, waar beleidsmedewerkers niet altijd over beschikken (Rijksoverheid, 2023).

De ambtelijke ruimte wordt voorts bepaald door de **inhoudelijke ruimte** vanuit leidinggevenden en politiek. Ervaren medewerkers vanuit leidinggevenden de ruimte om inhoudelijk het Beleidskompas correct toe te passen en om belanghebbenden vroegtijdig te betrekken? Daarnaast is ook de ruimte vanuit politiek en bestuur van belang. Het Beleidskompas is bedoeld om inzicht te geven in integrale afwegingen. Tegelijkertijd kunnen er in het kabinet of in de Tweede Kamer al afspraken zijn gemaakt over de gewenste oplossing, bijvoorbeeld in moties, amendementen en akkoorden. Dit heeft invloed op de ruimte die beleidsmedewerkers ervaren om het Beleidskompas toe te passen. Het belang hiervan werd overigens ook door de Adviescommissie Toetsing Regeldruk gesignaleerd bij de herziening van het IAK: *"Het college adviseert om […] aandacht te besteden aan de wijze waarop kwaliteitseisen aan regelgeving (beter) geborgd kunnen worden bij regelgeving die voortkomt uit maatschappelijke of politieke afspraken"* (ATR, 2020b, p. 13).

2.4 Gebruik Beleidskompas (output)

Het doel van het Beleidskompas is dat de activiteiten ertoe leiden dat het Beleidskompas *"de centrale werkwijze voor de totstandkoming en wijziging van beleid en wetgeving"* wordt (JenV, 2022b, p. 1). Het gebruik van het Beleidskompas in beleid en wetgeving is daarmee de veronderstelde output. Bij het gebruik maken we onderscheid tussen feitelijk gebruik en correct gebruik, waarbij we bij het laatste kijken naar de inhoudelijke toepassing en beantwoording van de vragen uit het Beleidskompas.

Allereerst het **feitelijk gebruik**. Uit de evaluatie van het IAK bleek dat in 2018-2019 in 75% van de voorstellen voor internetconsultatie een separaat IAK-document was opgenomen (ATR, 2020a). Met het Beleidskompas wordt ernaar gestreefd **het gebruik** verder te vergroten (JenV, 2021). Daarbij wordt aangegeven niet uit te gaan van een gebruik van 100% maar van een beweging: *"steeds meer beleidsmedewerkers zijn met het Beleidskompas bekend en gebruiken het ook"* (JenV, 2022b, p. 1). Bij het feitelijk gebruik gaat het daarnaast om het **structureel gebruik** van het Beleidskompas. De

ambitie is dat het beleidskompas altijd bij de voorbereiding van beleid en regelgeving wordt toegepast.

Daarnaast is het de vraag of het Beleidskompas **correct gebruikt** wordt. Het Beleidskompas wordt geacht **op het juiste moment** en **proportioneel** gebruikt te worden. Het juiste moment betreft een toepassing vanaf het begin van het beleidsproces (Minister voor Rechtsbescherming, 2022). Proportionaliteit is extra benadrukt in de evaluaties van het IAK (ATR, 2020a). Er bleek onder ambtenaren behoefte om het instrument vanuit proportionaliteit toe te passen, passend bij het type voorstel en passend bij de fase van het voorstel (Startnotitie, 2023).

Correct gebruikt verwijst ook naar hoe de Beleidskompasvragen in het beleidsproces toegepast en beantwoord. In het Beleidskompas wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen de vraag over belanghebbenden, die relevant is in alle fasen van het beleidsproces, en de vijf vragen die stapsgewijs helpen om tot een afweging te komen. De vraag 'wie zijn belanghebbenden en waarom' heeft als doel **de betrokkenheid van interne belanghebbenden, externe belanghebbenden, uitvoering en kennis van effecten** te borgen. Bij de herziening van het IAK is het een expliciete keuze geweest om deze vraag centraal te stellen. In de woorden van de minister: *"Door deze vraag in iedere fase opnieuw te stellen, wordt het belang ervan onderstreept en is de verwachting dat de samenwerking met verschillende partijen, zoals uitvoeringsorganisaties, koepelorganisaties, toezichthouders, NGO's, burgers en bedrijven wordt versterkt"* (Minister voor Rechtsbescherming, 2022, p. 2-3). Het gaat daarbij uitdrukkelijk niet alleen om het opsommen van de relevante partijen, maar ook het betrekken van belangen en kennis in het beleidsproces (ATR, 2020a; 2020b; Startnotitie, 2023). Op deze wijze *"dwingt dit hulpmiddel medewerkers na te denken over de maatschappelijke context van hun beleidsvoornemen en wie daar allemaal bij betrokken zijn"* (JenV, 2021, p. 9). De andere vijf vragen gaan over (1) probleem, (2) beoogd doel, (3) opties, (4) gevolgen, en (5) voorkeursoptie. Deze vragen zijn bedoeld om – in de woorden van het IAK – inzicht te bieden, tot een integrale afweging te komen en bij te dragen aan onderbouwde besluitvorming (ATR, 2020a; 2020b). Evaluatie hiervan heeft voor het IAK plaatsgevonden door te kijken in hoeverre er door beantwoording van de vragen inzicht ontstaat (ATR, 2020a).

Ook bij het Beleidskompas is dit weer een belangrijk doel, zo geeft de minister aan de Tweede Kamer aan: *"Maatschappelijke vraagstukken vragen om een goede analyse van het voorliggende probleem en een integrale afweging tussen verschillende beleidsopties en de in te zetten instrumenten, met oog voor relevante kwaliteitsnormen"* (Minister voor Rechtsbescherming, 2022, p. 1). De inhoudelijke output van de vijf vragen van het Beleidskompas betreft dus in essentie **inzicht in integrale afwegingen**. Dit inzicht is bedoeld voor besluitvormers binnen de Rijksoverheid, maar ook voor belanghebbenden en andere burgers die tijdens de internetconsultatie kunnen reageren.

2.5 Feedback

Bij het opstellen van het Beleidskompas wordt ook het belang van monitoring benadrukt. Het idee is om een systeem van monitoring te ontwikkelen en vervolgens de monitoring te organiseren en beleggen (JenV, 2022a). Daarbij spelen zowel de **Rijksbrede monitoring** als de **monitoring door de departementen** een rol. Daarbij is het belangrijk te beseffen dat monitoring geen doel op zichzelf is. Monitoring vormt een feedbackmechanisme waarop **aanpassing van activiteiten** plaatsvindt (Significant Public, 2022).

2.6 Context

Het Beleidskompas staat echter niet op zichzelf. Het is onderdeel van een bredere beweging gericht op het versterken van de kwaliteit van beleid. In de eerste focusgroep voor dit onderzoek werd

aangegeven aan dat het belangrijk is deze context mee te nemen in de evaluatie. Er werd ook nadrukkelijk verwezen naar een analyse van de context en hoe die op het gebruik van het Beleidskompas van invloed is (Rijksoverheid, 2023). In deze analyse wordt een groot aantal factoren genoemd, waaronder de organisatiestructuur en -cultuur van de rijksoverheid, beschikbare middelen en politieke en maatschappelijke dynamiek.

In de reconstructie van de beleidstheorie is een aantal van deze contextfactoren opgenomen. Zo komen organisatiestructuur, cultuur en interdepartementale verhoudingen binnen de Rijkoverheid terug bij de wijze waarop de governance van het Beleidskompas en de departementen is ingericht, onder andere door aandacht te besteden aan de houding van leidinggevenden en top en de departementale communicatie.

De invloed van andere contextfactoren zal in de antwoorden over de moeilijkheden die respondenten ervaren bij de toepassing van het Beleidskompas naar voren komen. We verwachten bijvoorbeeld dat de context van invloed is op de inhoud van het Beleidskompas en de ambtelijke ruimte. Te denken valt bijvoorbeeld aan de diverse projecten en programma's die de Rijksoverheid naast het Beleidskompas implementeert: ambtelijk vakmanschap, versterken artikel 3.1 comptabiliteitswet 2016, werk aan uitvoering, inzicht in kwaliteit, staat/stand van de uitvoering, informatiehuishouding Rijksoverheid, bevorderen menselijke maat, strategische evaluatie agenda, en grenzeloos samenwerken (JenV, 2021; 2022a; 2023; Minister voor Rechtsbescherming, 2022; Rijksoverheid, 2023). Daarnaast zijn er onafhankelijke adviezen over de kwaliteit van beleid (JenV, 2021; Minister voor Rechtsbescherming, 2021; Rijksoverheid, 2023; Minister voor Rechtsbescherming, 2024). Het onderzoek naar de kinderopvangtoeslagenaffaire (Ongekend onrecht, 2020) was een belangrijke aanleiding voor het versterken van de kwaliteit van beleid. Het onderzoek naar de gaswinning in Groningen (Groningers boven gas, 2023) heeft dit nog verder versterkt. Daarnaast zijn er onderzoeken van de Planbureaus, de Raad voor het Openbaar Bestuur en de OESO die ingaan op de kwaliteit van beleid en hoe die onder druk staat (Startnotitie, 2023). Dit betekent dat beleidsambtenaren niet alleen met het Beleidskompas moeten werken, maar daarnaast ook vele andere eisen op zich af zien komen. Dit beïnvloedt de beschikbare tijd en inhoudelijke ruimte. Voorts zijn er initiatieven geweest om nieuwe toetsen in te voeren die ook een plek hebben gekregen in het Beleidskompas. Het gaat dan bijvoorbeeld om de regeldruktoets, de doenvermogentoets, en de uitvoerings-en handhavingstoets (vergelijk Minister voor Rechtsbescherming, 2024). Ook deze dynamiek in de gestelde kwaliteitseisen heeft gevolgen voor de tijd en ruimte waar beleidsambtenaren over beschikken.

Voor de ambtelijke ruimte is ook de advisering van de Raad van State van belang. De Raad van State adviseert over wetten en regels van de Rijksoverheid, ook kan zij gevraagd en ongevraagd advies geven. Voor de advisering hanteert de Raad van State een vast beoordelingskader met vier onderdelen: beleidsanalyse; constitutionele en juridische analyse; uitvoeringsanalyse; en analyse van de gevolgen voor de rechtspraktijk (Raad van State, 2022). Uit bespreking met de focusgroep bleek dit een belangrijke factor voor de ruimte die ambtenaren ervaren.

Er zijn ook contextfactoren die het correct gebruik van het Beleidskompas beïnvloeden. De focusgroep gaf aan dat bij het goed beantwoorden van de vragen uit het Beleidskompas, de rol van uitvoeringsorganisaties onmisbaar is. Wanneer zij in staat zijn hun inbreng te leveren, is het voor beleidsmedewerkers beter mogelijk om het Beleidskompas op juiste wijze toe te passen. De vroegtijdige inbreng van de uitvoeringsorganisaties is overigens ook een belangrijke motivatie achter het Beleidskompas geweest (zie ook Minister voor Rechtsbescherming, 2022; 2024). Maar het is niet gezegd dat uitvoeringsorganisaties altijd over de mogelijkheden beschikken om in beleids- en regelgevingsprocessen van het Rijk te participeren. Daarom zijn de uitvoeringsorganisaties een relevante contextfactor voor het correct gebruik van het Beleidskompas, met name bij de factor worden interne en externe belanghebbenden, uitvoering en kennis van effecten betrokken. Hetzelfde

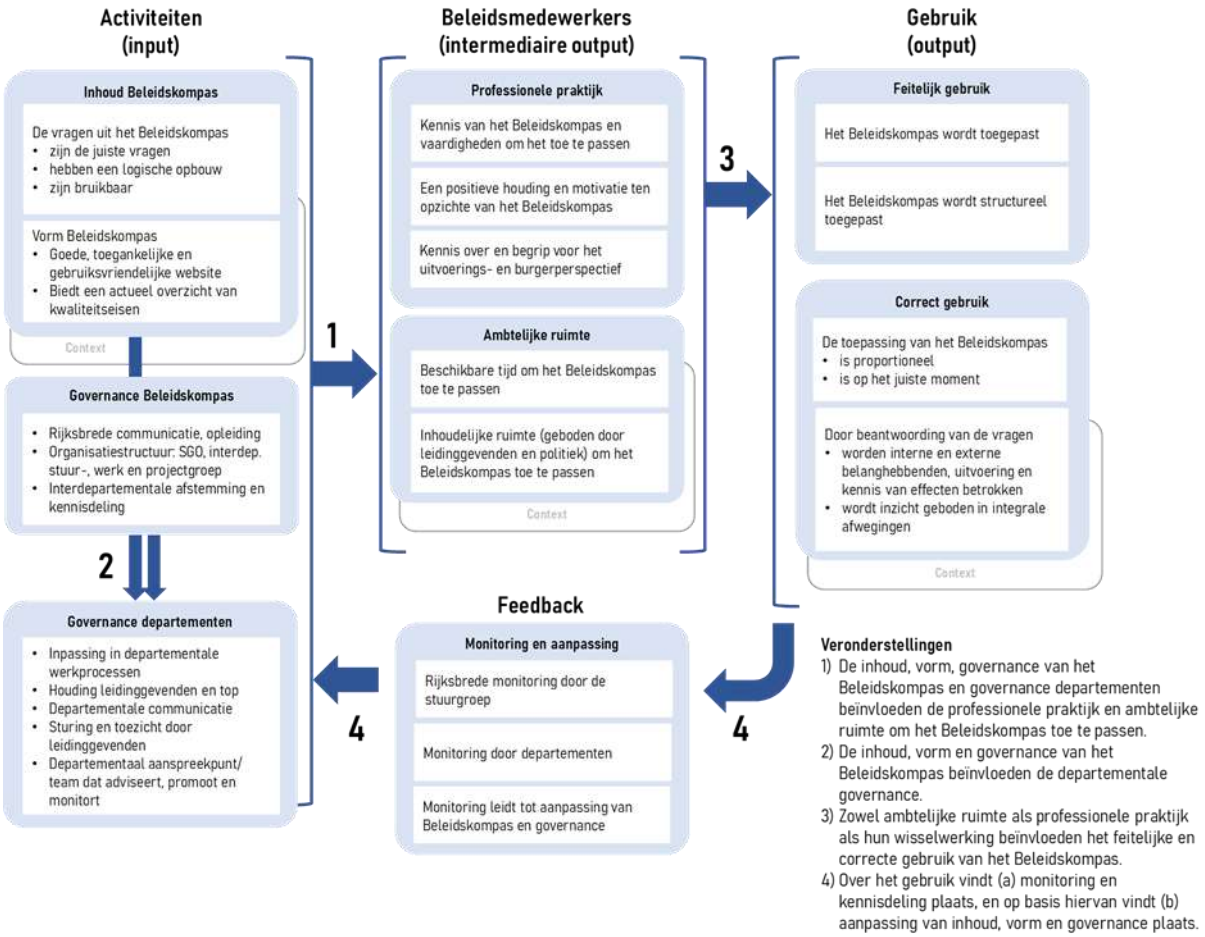
geldt overigens voor andere belanghebbenden en burgers, die geacht worden door beleidsambtenaren betrokken te worden. Of dat lukt hangt mede af van hun kenmerken en mogelijkheden; factoren die buiten de directe invloedssfeer van de beleidsambtenaren die het Beleidskompas toepassen liggen.

2.7 Beleidstheorie en evaluatiekader

De elementen tezamen vormen de beleidstheorie; oftewel de veronderstellingen met betrekking tot doelen, middelen en effecten achter het Beleidskompas. De beleidstheorie omvat veel veronderstellingen ten aanzien van de verschillende factoren. In figuur 2 hebben we op een geaggregeerd niveau de belangrijkste veronderstellingen middels pijlen weergegeven. De pijlen in dit figuur betreffende 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 2.2 biedt het overzicht van de activiteiten, de intermediaire output, het gebruik (output) en de relatie daartussen (veronderstellingen). De gereconstrueerde beleidstheorie vormt tevens het evaluatiekader op basis waarvan in dit onderzoek een eerste evaluatie van het Beleidskompas is uitgevoerd. Door het in kaart brengen van de output en de factoren die daarop van invloed zijn worden de onderzoekvragen naar het gebruik en de effectiviteit van de maatregelen en voorzieningen om het gebruik te bevorderen beantwoord.



Figuur 2.2 Beleidstheorie van het Beleidskompas

2.8 Operationalisatie

De operationalisatie van het evaluatiekader wordt in de onderstaande tabel weergegeven. De tabel geeft een overzicht van factoren, definities en indicatoren[8].

Variabele	Definitie/omschrijving	Indicator(en)
INHOUD		
1. Kwalitatief goede inhoud	De mate waarin de 6 (kern)vragen in het Beleidskompas geschikt zijn om tot goed beleid en goede wetgeving te komen	Oordeel van gebruikers en leidinggevenden over de juistheid (kern)vragen in het Beleidskompas
2. Logische opbouw	De mate waarin het stappenplan met bijbehorende (kern)vragen geschikt zijn om tot goed beleid en goede wetgeving te komen	Oordeel van gebruikers en leidinggevenden over de juistheid van de volgorde van de (kern)vragen
3. Bruikbaar	De mate waarin het Beleidskompas functioneel bijdraagt aan de totstandkoming van goed beleid en goede wetgeving	Oordeel van gebruikers en leidinggevenden over bruikbaarheid van het Beleidskompas
VORM		
4. Goede, toegankelijke en gebruiksvriendelijke website	De begrijpelijkheid en gebruiksgemak van het Beleidskompas, formulier en website	Oordeel van gebruikers en leidinggevenden over begrijpelijkheid en het gebruiksgemak van de (kern)vragen/stappen op de website en het beleidskompasformulier
5. Actueel overzicht van vereisten	De mate waarin een actueel overzicht (catalogus) van de verplichte kwaliteitseisen	Oordeel van gebruikers en leidinggevenden over ontsluiting eisen

[8] Een meer uitgebreid overzicht van de operationalisatie is opvraagbaar bij de opdrachtgever van dit onderzoek.

	(inhoudelijke eisen en toetsen) wordt geboden	
GOVERNANCE BELEIDSKOMPAS		
6. Rijksbrede communicatie en opleiding	Interdepartementale communicatie-activiteiten met betrekking tot het Beleidskompas en het bevorderen van aandacht voor het Beleidskompas in opleidingen	• Het geven van communicatie en voorlichting over het Beleidskompas • Aandacht voor het Beleidskompas in Rijksbrede en departementale opleidingen
7. Organisatiestructuur	Aanwezigheid en functioneren van organisatorische arrangementen voor de interdepartementale sturing op de inhoud en het gebruik van het Beleidskompas	• Aanwezigheid en bemensing van voorgenomen interdepartementale governance arrangementen • Functioneren van deze arrangementen volgens plan • Aandacht binnen SGO voor het Beleidskompas • Contactering van departementale bestuursraden door SGO
8. Interdepartementale afstemming en kennisdeling	Het maken van afspraken over de implementatie van het beleidskompas en momenten waarop gehandhaafd wordt, alsmede de deling van kennis, ervaringen en best practices	• Handhaving gebruik van het Beleidskompas (invullen Beleidskompasformulier) bij internetconsultatie en voorportalen. • Regelmatig overleg van stuurgroep met secretarissen voorportalen • Inspanningen en platforms voor interdepartementale afspraken en uitwisseling van ervaringen
GOVERNANCE DEPARTEMENTEN		
9. Inpassing in departementale werkprocessen	De mate waarin het beleidskompas is ingepast in departementale werkprocessen en formats	• Opname van werkwijze Beleidskompas in departementale werkprocessen en sjablonen. • Aandacht voor het Beleidskompas in departementale opleidingstrajecten
10. Houding leiding-gevenden en top	De houding van leidinggevenden en de top van het departement ten opzichte van het beleidskompas	Bekendheid en positieve houding van leidinggevenden en de top van het departement ten opzichte van het Beleidskompas
11. Departementale communicatie	Departementale inspanningen ten aanzien van het bevorderen van het gebruik	Het noemen van het Beleidskompas in departementale communicatie
12. Sturing en toezicht door leiding-gevenden	De mate waarin leidinggevenden het gebruik van het Beleidskompas bespreken, checken en handhaven	• Handhaving op het gebruik van het Beleidskompas door het lijnmanagement door het maken van afspraken, controle en aanspreken • Aandacht voor het Beleidskompas in afdelings- en teamvergaderingen
13. Departementaal aanspreekpunt/ team dat adviseert, promoot en monitort	De aanwezigheid van een departementale expertteam of aanspreekpunt over het gebruik adviseert, en het gebruik promoot en monitort	• Aanwezigheid Expertteam/aanspreekpunt op het departement • Lidmaatschap MT-lid of directeur van expertteam • Bekendheid expertteam en contactpersonen bij leidinggevenden en gebruikers • Advisering, promotie en monitoring door expertteam/aanspreekpunt
PROFESSIONELE PRAKTIJK		
14. Kennis van het Beleidskompas en vaardigheden om het toe te passen	De bekendheid met het Beleidskompas bij de gebruikers de mate waarin zij beschikken over de kennis en vaardigheden om het Beleidskompas te gebruiken.	• Bekendheid van het Beleidskompas en de bedoeling ervan bij gebruikers • Aanwezigheid vaardigheden om het Beleidskompas te gebruiken bij gebruikers • Begrip van hoe het Beleidskompas toegepast moet worden bij gebruikers
15. Positieve houding en motivatie ten	De mate waarin de gebruikers positief tegenover het Beleidskompas staan en	• Houding van gebruikers ten opzichte van het Beleidskompas

opzichte van het Beleidskompas	gemotiveerd zijn het te gebruiken.	• Motivatie/bereidheid van gebruikers om het Beleidskompas toe te passen
16. Begrip voor het uitvoerings- en burgerperspectief	Het internaliseren door gebruikers van het belang van het rekening houden met de positie en belangen van uitvoeringsorganisaties en/of burgers.	• Opvattingen van gebruikers over het belang van het vroegtijdig betrekken van uitvoerders en/of kennis van de uitvoering en uitvoerders • Opvattingen van gebruikers over het belang van het vroegtijdig betrekken van burgers en/of kennis over de effecten van beleid voor burgers
AMBTELIJKE RUIMTE		
17. Tijd om het Beleidskompas toe te passen	De beschikbare tijd van gebruikers om het Beleidskompas toe te passen.	De beschikbare tijd die gebruikers ervaren om het Beleidskompas toe te passen
18. Inhoudelijke ruimte om het Beleidskompas toe te passen	De inhoudelijke ruimte die leidinggevenden, bestuur en politiek gebruikers, bieden om het Beleidskompas toe te passen.	De ervaren inhoudelijke ruimte door gebruikers om het Beleidskompas toe te passen
FEITELIJK GEBRUIK		
19. Gebruik	De mate waarin het Beleidskompas wordt gebruikt	• De mate waarin gebruikers en leidinggevenden stellen dat het Beleidskompas wordt gebruikt. • De mate waarin het Beleidskompasformulier in beleidsdossiers op internetconsultatie.nl wordt aangetroffen • De mate waarin toetsen en hun uitkomsten in beleidskompasformulieren worden vermeld • De mate waarin in de Memorie/Nota van Toelichting wordt naar elementen uit het Beleidskompas verwezen
20. Structureel gebruik	De mate waarin het Beleidskompas systematisch, dat wil zeggen bij alle beleidsdossiers wordt gebruikt.	• De mate waarin gebruikers en hun leidinggevenden stellen dat Beleidskompas wordt gebruikt • De mate waarin het Beleidskompasformulier in beleidsdossiers op internetconsultatie.nl wordt aangetroffen
CORRECT GEBRUIK		
21. Proportioneel gebruik	De mate waarin het gebruik van het beleidskompas is afgestemd op de aard en omvang van het beleidsdossier	• Oordelen van gebruikers en leidinggevenden over de mate waarin het beleidskompas bij beleidsdossiers past • Oordelen van gebruikers en leidinggevenden over de mate waarin maatwerk mogelijk is
22. Gebruik op het juiste moment	De mate waarin de toepassing van het Beleidskompas tijdig plaatsvindt	De mate waarin gebruikers en leidinggevenden zeggen dat het Beleidskompas vroegtijdig wordt gebruikt.
23. Het betrekken van interne en externe belanghebbenden, uitvoering en kennis van effecten	De betrokkenheid van belanghebbenden, uitvoeringsorganisaties en kennisinstellingen en de toepassing van toetsen op momenten en situaties waarin deze relevant zijn	• Oordelen van gebruikers en leidinggevenden over het betrekken van interen en externe belanghebbenden • De vermelding van de betrokkenheid van belanghebbenden in Beleidskompasformulieren en memories/Nota's van toelichting. • Oordelen van gebruikers en leidinggevenden over de uitvoering van toetsen en betrekken experts • De vermelding van toegepaste toetsen in beleidsdossiers
24. Inzicht in integrale	De mate waarin aan besluitvormers en	Correcte en volledige invulling van

afwegingen	controleurs inzicht gegeven wordt in de overwegingen die ten grondslag lagen aan de keuzen die tijdens de	Beleidskompasformulieren
MONITORING EN AANPASSING		
25. Rijksbrede monitoring en kennisdeling	Monitoring en evaluatie van het (correcte) gebruik op het niveau van het SGO en de interdepartementale stuur- en werkgroep.	• Monitoring activiteiten door werk- en stuurgroep • Rapportages bestuursraden departementen • Rapportages stuurgroep aan SGO • Bespreking van rapportages in stuurgroep en SGO • Inspanningen en platform waar expertteams op interdepartementaal niveau ervaringen kunnen delen
26. Monitoring en kennisdeling door de departementen	Monitoring en evaluatie van het (correcte) gebruik door leidinggevenden, departementale expertise teams/aanspreekpunten en bestuursraden	• Monitoring door expertteams • Rapportages van expertteams aan bestuursraden • Bespreking van op rapportages in expertteams bestuursraden
27. Monitoring leidt tot aanpassingen van activiteiten	Resultaten van monitoring van het (correcte) gebruik – op beide niveaus – worden vertaald in aanpassing in de inhoud en governance van het Beleidskompas	• Vervolgacties van stuurgroep en SGO n.a.v. rapportages • Procedures met betrekking tot aanpassing van Beleidskompas en governance n.a.v. rapportages

Tabel 2.2 Operationalisatie Evaluatiekader Beleidskompas

3. Bevindingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we de belangrijkste resultaten uit de verschillende deelonderzoeken die in het kader van dit evaluatieonderzoek zijn uitgevoerd. Het gaat om de bevindingen van:

- Een survey naar de bekendheid en het gebruik van het Beleidskompas onder rijksambtenaren;
- Een geautomatiseerde inhoudsanalyse van dossiers aangeboden voor de internetconsultatie,
- Een in-depth tekstanalyse van 16 van deze dossiers;
- Interviews met ontwerpers en beheerders van het Beleidskompas, leden van departementale expertiseteams, gebruikers van het Beleidskompas en hun leidinggevenden;
- Twee focusgroep-bijeenkomsten. Ter verificatie van de bevindingen uit de interviews zijn bijeenkomsten met ontwikkelaars, beheerders en leden van de interdepartementale werkgroep Beleidskompas gehouden.

De survey betrof een nulmeting van de bekendheid en het gebruik van het Beleidskompas. De surveyresultaten zijn gebaseerd op antwoorden van 664 respondenten die deelnamen aan een enquête die in februari 2024 in het kader van de Personeelsenquête Rijk (PER) is uitgezet onder 3.200 Rijksambtenaren. Respondenten zijn beleidsambtenaren en hun leidinggevenden. Alle respondenten is gevraagd naar hun bekendheid met het Beleidskompas en of ze het instrument gebruiken. Vervolgens is gedifferentieerd in de vragenlijst tussen vier groepen deelnemers:

- Beleidsambtenaren die bekend zijn met het Beleidskompas;
- Beleidsambtenaren die (vrijwel) niet bekend zijn met het Beleidskompas;
- Leidinggevenden die bekend zijn met het Beleidskompas;
- Leidinggevenden die (vrijwel) niet bekend zijn met het Beleidskompas.

Beleidsambtenaren die zich vooral met andere taken bezighouden dan beleids- en regelgeving voorbereiden en niet bekend waren met het Beleidskompas zijn na de algemene vragen uit de enquête geleid. Met 664 ingevulde vragenlijsten was de respons van de enquête 21%. De antwoorden met betrekking tot de algemene vragen over bekendheid en gebruik zijn daarmee representatief. Gezien de beperkte respons onder leidinggevenden (ca. 17%) en een kleine N (namelijk N=66) moeten de antwoorden van deze groep voorzichtig geïnterpreteerd worden. Hetzelfde geldt voor de bevindingen afkomstig uit interviews en focusgroepen, gegeven het beperkte aantal deelnemers. Zij zijn uitgevoerd om de bevindingen van de survey in perspectief te plaatsen.

De resultaten van de verschillende deelonderzoeken worden hieronder weergegeven aan de hand van het evaluatiekader zoals in hoofdstuk 2 gepresenteerd. In paragrafen 3.2, 3.3 en 3.4 komen de bevindingen over de bekendheid[9], het feitelijk gebruik en het correcte gebruik van het Beleidskompas (‘de output’) aan bod. Vervolgens worden de onderzoeksresultaten met betrekking tot de factoren die volgens de beleidstheorie achter het Beleidskompas voorwaardelijk zijn voor de bekendheid en het gebruik gepresenteerd. Dit betreft achtereenvolgens de inhoud en vorm van het Beleidskompas (par. 3.5), de interdepartementale en departementale governance van het Beleidskompas (respectievelijk par. 3.6 en 3.7), de professionele beleidspraktijk en ambtelijke ruimte

[9] Vanwege het belang van 'bekendheid' als voorwaarde voor gebruik zijn de bevindingen t.a.v. deze intermediaire factor hier voorop gepresenteerd, terwijl deze in het evaluatiekader bij zowel de departementale governance (voor wat betreft leidinggevenden) en de professionele praktijk (voor wat betreft beleidsmedewerkers) vermeld staan.

(par 3.8), en de monitoring en aanpassing van het instrument (par. 3.9). Paragraaf 3.10 bevat een korte conclusie.

3.2 Bekendheid van het Beleidskompas

Van de 664 respondenten in de survey kent 56% het Beleidskompas redelijk tot goed. 12% zegt nog nooit van het Beleidskompas te hebben gehoord. 32% zegt wel van het Beleidskompas gehoord te hebben, maar het nog nooit bekeken te hebben. In het totaal is dus 44% van de respondenten onbekend of heel beperkt bekend met het Beleidskompas (zie figuur 3.1; surveyresultaten, slide 12).



Figuur 3.1 Bekendheid met het Beleidskompas (N=664)

Bekendheid per functiegroep

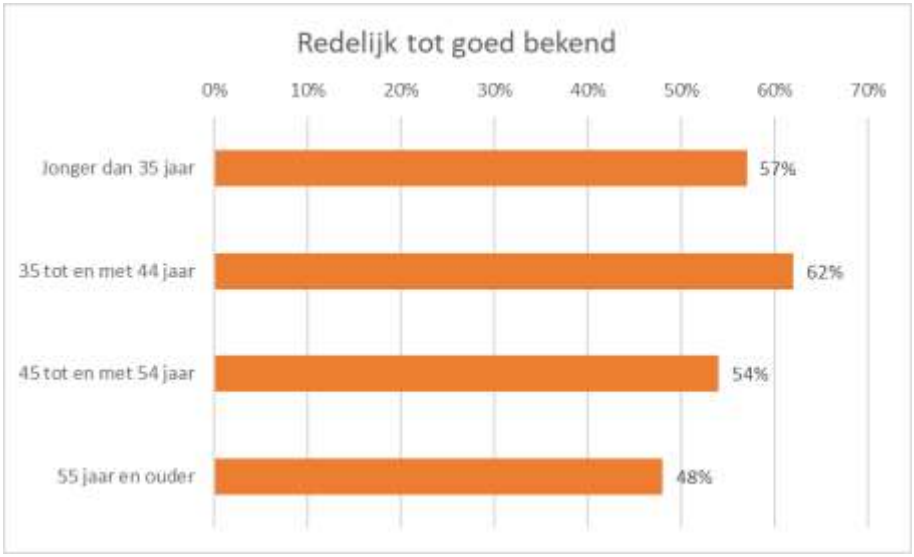
Tabel 3.1 geeft een overzicht van de bekendheid van het Beleidskompas onder respectievelijk beleidsambtenaren cq. beleidsmedewerkers met andere taken en leidinggevenden. De bekendheid onder beleidsambtenaren (62%) en leidinggevenden (66%) is groter dan onder beleidsambtenaren die niet zelf beleid en regelgeving voorbereiden (40%). Dat kan verklaard worden door een grotere afstand van de laatsten tot het daadwerkelijk voorbereiden van beleid en regelgeving.

	Onbekend of beperkt bekend	Redelijk tot goed bekend	Totaal
Beleidsambtenaren	153 (38%)	244 (62%)	397
Beleidsambtenaren met andere taken	119 (59%)	82 (40%)	201
Leidinggevenden	22 (34%)	44 (66%)	66
Totaal	294 (44%)	370 (56%)	664

Tabel 3.1 Bekendheid met en gebruik van het Beleidskompas per functiecategorie (bron: bijlage A, slide 12)

Bekendheid, leeftijd en jaren in dienst

Als gekeken wordt naar leeftijdscategorie valt op dat de bekendheid met het Beleidskompas groter is bij respondenten jonger dan 45 jaar. Van de respondenten die jonger zijn dan 35 jaar, kent 57% het Beleidskompas; voor de leeftijdscategorieën 35 t/m 44, 45 t/m 54 en 55+ zijn die cijfers achtereenvolgens 62%, 54% en 48% (zie figuur 3.2; surveyresultaten, slide 10).



Figuur 3.2 Bekendheid Beleidskompas per leeftijdscategorie

Het aantal jaren dat respondenten werkzaam zijn voor de Rijksoverheid laat een ander beeld zien: hoe langer men werkzaam is hoe minder onbekend, met uitzondering van de groep die langer dan 20 jaar werkzaam is voor de rijksoverheid (zie figuur 3.3; surveyresultaten, slide 11).

Bekendheid per departement

De surveyresultaten geven ook een beeld van de bekendheid van het Beleidskompas per ministerie.

	Niet of heel beperkt bekend	Redelijk tot goed bekend
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (89)	58%	41%
Buitenlandse Zaken (45)	71%	29%
Economische Zaken en Klimaat (66)	44%	56%
Financiën (19)	31%	68%
Infrastructuur en Waterstaat (106)	40%	60%
Justitie en Veiligheid (66)	18%	82%
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (45)	20%	56%
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (59)	35%	64%
Sociale Zaken en Werkgelegenheid (66)	24%	75%
Volksgezondheid, Welzijn en Sport (93)	61%	38%
Totaal	44%	56%

Tabel 3.2 Bekendheid met en gebruik van het Beleidskompas per functiecategorie (bron: bijlage A, slide 12)

In tabel 3.2 ontbreken de ministeries van Algemene Zaken en Defensie, omdat deze in de steekproef niet zijn meegenomen. Algemene Zaken ontbreekt omdat dit ministerie weinig beleids- en beleidsdossiers kent. Het ministerie van Defensie neemt geen deel aan de Personeelsenquête Rijksdienst (PER).

De ministeries BZK, BZ en VWS scoren wat bekendheid en gebruik bij respondenten relatief laag; 58%, 71% en 61 % van de respondenten die bij de respectievelijk ministeries werkzaam zijn, hadden nog nooit van het instrument gehoord of hadden het nog nooit bekeken. Uitschieters naar boven zijn de ministeries JenV en SZW waar 82% en 75% van de respondenten het Beleidskompas redelijk tot goed kennen. De bekendheid bij JenV ligt in de lijn der verwachting, aangezien dit ministerie ‘systeemverantwoordelijk’ is voor het instrument.

Conclusie: De surveyresultaten laten zien dat een meerderheid (56%) van de beleidsambtenaren en leidinggevenden binnen de Rijksoverheid het Beleidskompas kent. Onder jonge medewerkers is de bekendheid iets groter. Hoe langer men in dienst is, hoe meer men bekend is met het Beleidskompas, met uitzondering van degenen die langer dan 20 jaar in dienst zijn. De bekendheid verschilt per departement. Bij de departementen BZK, BZ en VWS is deze het laagst.

3.3 Het feitelijk gebruik van het Beleidskompas

De surveyresultaten laten zien dat 117 van de 664 respondenten zegt het Beleidskompas te hebben gebruikt. Dat is circa 18% van de rijksambtenaren die deel uitmaakten van de steekproef (zie tabel 3.3). Van de beleidsambtenaren, waarvan verwacht mag worden dat zij het Beleidskompas toepassen, zegt 24% het instrument te gebruiken. Dat is dus ongeveer een kwart. Van de beleidsmedewerkers die zelf geen beleid of regelgeving voorbereiden en leidinggevenden zegt een deel het Beleidskompas ook te hebben gebruikt (respectievelijk 5% en 18%). Dat kan bijvoorbeeld zijn omdat zij dat in een eerdere functie deden of omdat zij taken combineren.

	Beleidskompas niet toegepast	Beleidskompas toegepast	Totaal
Beleidsambtenaren	303 (76%)	94 (24%)	397
Beleidsambtenaren met andere taken	190 (95%)	11 (5%)	201
Leidinggevenden	52 (82%)	12 (18%)	66
Totaal	547 (82%)	117 (18%)	664

Tabel 3.3 Gebruik van het Beleidskompas per functiecategorie (bron: bijlage A, slide 12)

Op de open vraag in de survey naar redenen om het Beleidskompas al dan niet te gebruiken, geven veel beleidsambtenaren, die het Beleidskompas redelijk tot goed kennen (34) aan het Beleidskompas niet precies volgens de regels toe te passen, maar in de geest van het Beleidskompas te handelen. Leidinggevenden die het Beleidskompas kennen, onderschrijven dit: ‘de aanpak zit vaak al in het hoofd’. Beleidsambtenaren en leidinggevenden zeggen ook dat het gebruik voelt als een verplichte invuloefening, waarbij niet alle stappen relevant zijn (surveyresultaten, slides 24 en 35).

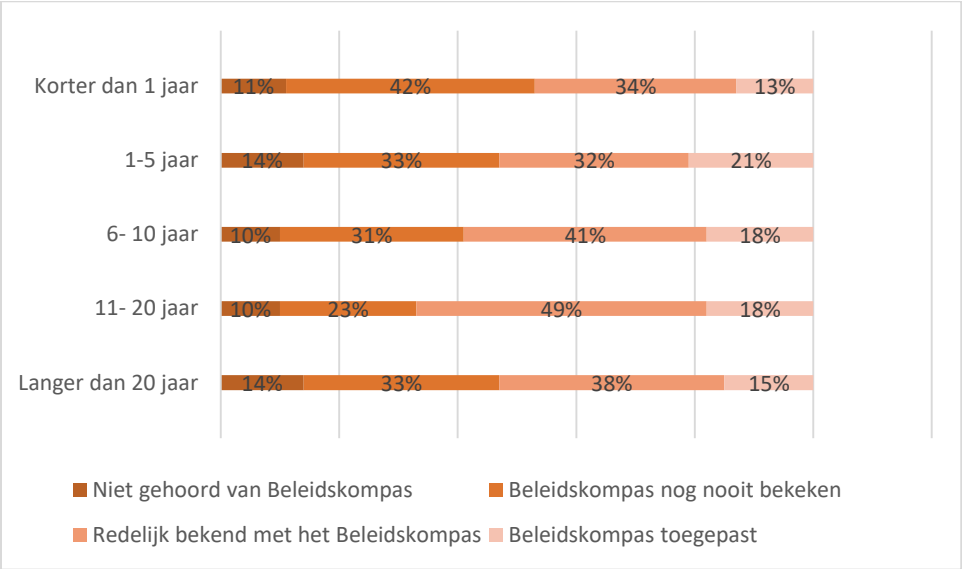
In onze interviewronde met leden van departementale expertiseteams gaf een respondent aan dat de Bestuursraad van het betreffende ministerie het gebruik weliswaar heeft verplicht, maar dat de implementatie weerbarstiger is. Het eerste jaar wordt als opstart gezien, implementatie is een kwestie van ‘ingroeien’. Het Beleidskompas wordt door verschillende directies gebruikt en binnen veel directies is er wel iemand mee bezig. Het idee is dat het gebruik zich via een olievlekwerking verder zal verspreiden.

Gebruik, leeftijd en jaren in dienst

In antwoord op open surveyvragen naar redenen voor gebruik van het Beleidskompas, geven leidinggevenden die het instrument redelijk tot goed kennen aan dat jongere medewerkers het Beleidskompas meer toepassen dan oudere. Dit wordt bevestigd door de antwoorden op andere surveyvragen. Voor de leeftijdscategorieën jonger dan 35 jaar, 35-44 jaar, 45-54 jaar en 55+ zijn de percentages respondenten die zeggen het instrument te hebben toegepast achtereenvolgens 23%, 18%, 16% en 12% (surveyresultaten, slide 10).

Als er gekeken wordt naar het aantal jaar dat respondenten werkzaam zijn voor de Rijksoverheid, dan valt op dat de categorie korter dan 1 jaar het laagst scoort (13%) wat gebruik betreft en de categorie 1-5 jaar het hoogst (21%). De eerste categorie is wellicht te kort in dienst om

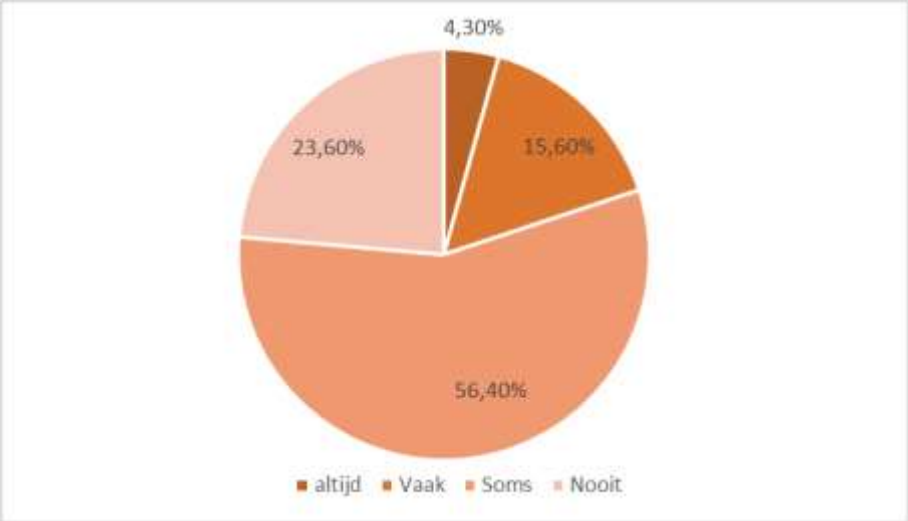
opleidingen achter de rug te hebben en ingevoerd te zijn in de departementale werkwijzen. Voor de groep die 1-5 jaar in dienst is, geldt waarschijnlijk dat zij, in tegenstelling tot de mensen die langer voor de Rijksdienst werken, meer recent opleidingen en trainingen hebben gevolgd en meer ontvankelijk zijn voor nieuwe manieren van werken (figuur 3.3; surveyresultaten, slide 11).



Figuur 3.3 Bekendheid met het Beleidskompas per aantal jaren in dienst

Het structurele gebruik van het Beleidskompas

Het Beleidskompas wordt in zeer beperkte mate structureel gebruikt. Van de 326 beleidsambtenaren die zeggen het Beleidskompas te kennen (N=326), zegt 4,3% het altijd te gebruiken, 15,6 % zegt het Beleidskompas vaak te gebruiken, 56,4% zegt het soms te gebruiken, en 23,6% nooit (figuur 3.4; surveyresultaten, slide 22). Van structureel gebruik is dus nog geen sprake. Daarbij moet aangetekend worden dat het Beleidskompas ten tijde van de survey nog geen jaar in gebruik was en de looptijd van wetgevings- en/of beleidsdossiers vaak al gauw langere tijd omvat[10].

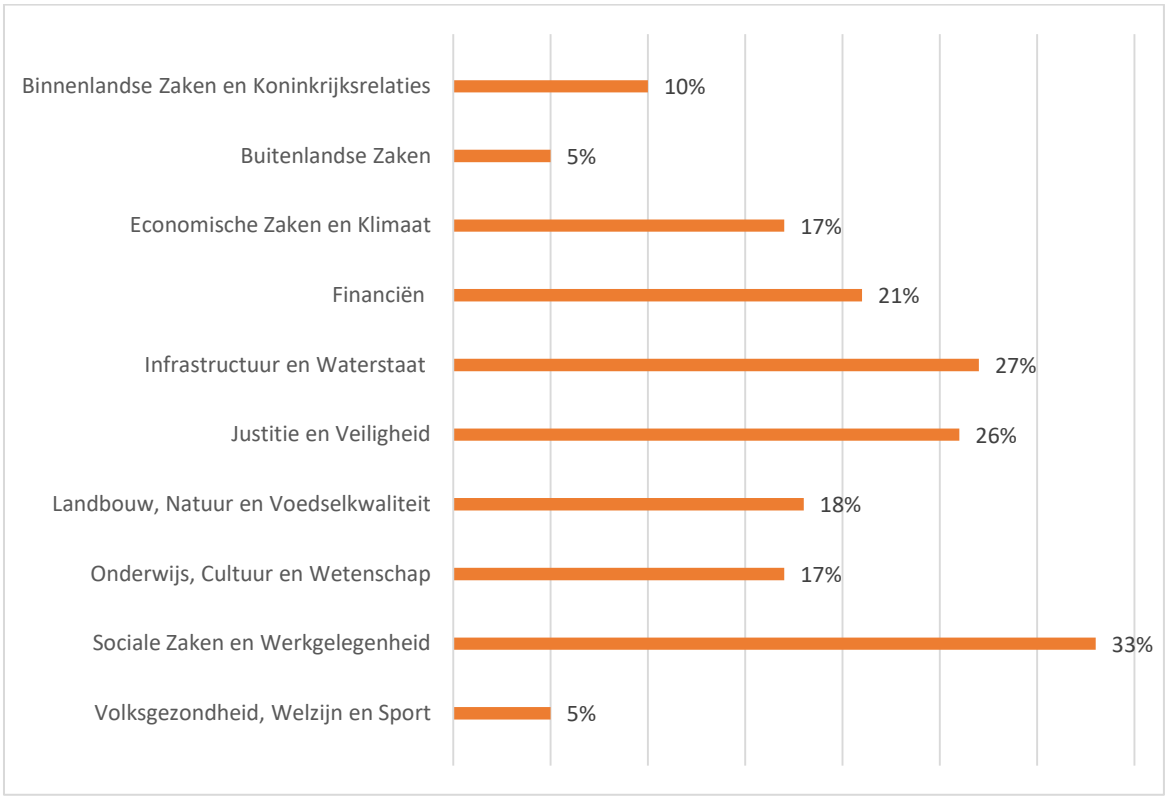


Figuur 3.4 Het structureel gebruik Beleidskompas onder beleidsambtenaren (N=326)

[10] Deze gegevens komen overigens niet overeen met de hierboven vermelde bevinding dat 24% van de beleidsambtenaren het Beleidskompas gebruiken. Mogelijk hebben beleidsambtenaren bij de vraag naar hoe vaak ze het Beleidskompas gebruikten 'soms' ingevuld, terwijl ze op de eerdere vraag of ze het Beleidskompas gebruikten aangaven dat dat niet het geval is, bijvoorbeeld omdat ze het instrument heel weinig toepassen.

Het gebruik van het Beleidskompas uitgesplitst naar departementen

De surveyresultaten geven ook een beeld van het gebruik van het Beleidskompas per ministerie (zie figuur 3.5). De ministeries BZK, BZ en VWS, waar de bekendheid met het Beleidskompas laag was, scoren ook laag wat betreft het gebruik. Bij I&W, JenV en SZW wordt het instrument relatief vaak gebruikt, namelijk door een kwart tot een derde van de respondenten. Financiën scoort met 21% nog relatief hoog. Het gebruik bij LNV valt met 18%, ondanks een redelijke bekendheid, tegen.



Figuur 3.5 Verdeling gebruik Beleidskompas per ministerie (bron: bijlage A, slide 13)

Het gebruik van het Beleidskompasformulier bij internetconsultaties

Behalve via de survey hebben we het gebruik van het Beleidskompas in kaart gebracht door na te gaan in hoeverre dossiers die aangeboden worden voor de Internetconsultatie een Beleidskompasformulier bevatten. Deze dossiers behelzen voorstellen voor ministeriële regelingen, Algemene maatregelen van bestuur en wetsvoorstellen. De analyse betrof 267 dossiers die in de periode 29 maart 2024 - 21 december 2024 ter consultatie zijn aangeboden. Omdat bij sommige voorstellen meerdere ministeries betrokken waren, bevat onze analyse enkele dubbeltellingen en is er in tabel 3.4 sprake van 277 dossiers. In de onderzoeksperiode was het tot 1 oktober toegestaan in plaats van het Beleidskompasformulier het IAK-formulier te gebruiken. Ondanks de verschillen tussen beide instrumenten beschouwen we hier het IAK-formulier als een equivalent, omdat het oogmerk van beide instrumenten overeenkomt.

Ministerie	Beleidskompas	IAK	Beleidskompas + IAK	Geen	Totaal
AZ	0	1	1 (100%)	0 (0%)	1
BZK	30	18	48 (100%)	0 (0%)	48
BZ	0	1	1 (50%)	1 (50%)	2
EZK	16	5	21 (60%)	14 (40%)	35
Fin	8	1	9 (53%)	8 (47%)	17

I&W	34	15	49 (94%)	3 (6%)	52
JenV	15	8	23 (68%)	11 (32%)	34
LNV	3	2	5 (83%)	1 (17%)	6
OCW	14	6	20 (100%)	0 (0%)	20
SZW	18	9	27 (100%)	0 (0%)	27
VWS	20	4	24 (89%)	3 (11%)	27
TK SG[11]	0	1	1 (12%)	7 (88%)	8
Totaal	158 (57%)	71 (26%)	229 (83%)	48 (17%)	277

Tabel 3.4 Het gebruik van het Beleidskompas- en IAK-formulier per departement (bron: bijlage B)

Van de 277 dossiers werd 83% door het Beleidskompas- of IAK-formulier vergezeld. Bij 17% ontbrak een formulier. Dit is een verbetering ten opzichte van de periode 2018-2019. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) rapporteerde in 2020 dat bij 25% van de 424 dossiers die in die periode voor de internetconsulatie waren aangeboden, geen IAK-formulier was aangetroffen (ATR, 2020).

Een vergelijking in het gebruik van het Beleidskompasformulier tussen ministeries laat zien dat een aantal ministeries slechts weinig dossiers ter consultatie aanbiedt: AZ (1), Buza (2) en LNV (6). Verder blijkt dat sommige ministeries het Beleidskompasformulier altijd of bijna altijd gebruiken (BZK, OCW en SZW 100%; I&W, LNV en VWS respectievelijk 94% en 83% en 89%). Opmerkelijk genoeg behoort JenV, het ministerie dat het instrument beheert, tot de middenmoot: 68% van hun dossiers bevatte een Beleidskompasformulier. De ministeries BZ, EZK en Fin blijven in het gebruik achter. Bij de 8 wetgevingsinitiatieven van de Tweede Kamer der Staten-Generaal is slechts in een geval een IAK-formulier aangetroffen.

Het ATR-onderzoek uit 2020 bevatte eveneens gegevens over het gebruik van het IAK-formulier per departement. Een vergelijking tussen het gebruik van het Beleidskompas en IAK-formulier in 2023 en het IAK-formulier in 2018-2019 laat zien dat ook toen een aantal ministeries het formulier altijd invulde (AZ, OCW en SZW), dat bij andere ministeries het gebruik ongeveer gelijk bleef, en dat met name bij EZK het gebruik daalde en bij de ministeries BZK, Fin, LNV en VWS steeg. De verandering in het gebruik van het Beleidskompasformulier verschilt per ministerie, maar over het geheel genomen is er sprake van een stijgende lijn.

Ministerie	Gebruik IAK-formulier 2018/2019	Gebruik Beleidskompas/ IAK formulier 2023
AZ	100%	100%
BZK	78%	100%
BZ	0%	50%
EZK	75%	60%
Fin	19%	53%
I&W	98%	94%
JenV	74%	68%
LNV	50%	83%
OCW	100%	100%
SZW	100%	100%
VWS	75%	89%
Totaal	75%	83%

Tabel 3.5 Vergelijking tussen gebruik van het Beleidskompas-/IAK-formulier in 2019/2019 en 2023 (bron: ATR, 2020)

[11] Dit betreffen wetgevingsinitiatieven de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Ook de survey geeft informatie over het gebruik van de Beleidskompasformulieren. Van de beleidsambtenaren die het Beleidskompas zeggen toe te passen (N=236), geeft 17% aan het Beleidskompasformulier altijd in te vullen. Een opmerkelijk laag aantal, gegeven het hoge gebruik dat het formulier zoals dat uit de dossieranalyse naar voren komt. Veel dossiers waarbij sinds maart 2023 het Beleidskompas is toegepast hebben de fase van de internetconsultatie waarschijnlijk nog niet bereikt. Bovendien worden alleen dossiers die in regelgeving resulteren voor de internetconsultatie aangeboden. Bij bijvoorbeeld beleidsnota's is dat meestal niet het geval.

Conclusie: 18% van de respondenten geeft aan het Beleidskompas te gebruiken. Het gebruik is onder beleidsambtenaren iets groter (24%). Van structureel gebruik is nog geen sprake. Jonge medewerkers en medewerkers die nog niet heel lang in dienst zijn, gebruiken het Beleidskompas vaker. Het gebruik van het Beleidskompas bij de ministeries BZ, BZK en VWS is relatief laag, terwijl het bij de I&W, JenV en SZW relatief vaak wordt gebruikt. 83% van de dossiers aangeboden voor de internetconsultatie ging in 2023 vergezeld van een Beleidskompas- of IAK-formulier, dat is een toename ten opzichte van het gebruik in 2018/2019. Bij sommige ministeries wordt het Beleidskompasformulier altijd bij de internetconsultatie gebruikt.

3.4 Correct gebruik

Gebruik houdt nog geen correct gebruik in. Hieronder worden de bevindingen ten aanzien van de volgende vormen van correct gebruikt gepresenteerd: het proportioneel gebruik van het Beleidskompas, het tijdig gebruik ervan, het betrekken van belanghebbenden, het onderzoeken van effecten en het correct gebruik van het Beleidskompasformulier ten behoeve van de internetconsultatie.

Proportioneel gebruik

Proportioneel gebruik betreft de mate waarin het gebruik afgestemd is op de aard van het betrokken beleidsdossier of de betrokken beleidsfase. Op de surveyvraag of het Beleidskompas de mogelijkheid biedt om maatwerk te leveren geeft slechts 28% van de beleidsambtenaren die het instrument kennen een positief antwoord (surveyresultaten, slide 27). Als antwoord op open survey vragen wordt door beleidsambtenaren (12x) en leidinggevenden gesteld dat het Beleidskompas een te groot middel is voor minder omvangrijke vraagstukken. Diverse respondenten suggereren een lightversie van het instrument (surveyresultaten, slide 24, 31 en 35.)

In de interviewronde kwam naar voren dat veel respondenten het instrument niet goed vinden passen bij kleine beleidsdossiers of bij dossiers waar weinig keuzevrijheid is, zoals bij implementatie van EU-regelgeving en technische dossiers. Bij kleine dossiers wordt het Beleidskompas als een bureaucratische last gezien. Respondenten geven aan dat het goed zou zijn te kunnen differentiëren naar type beleidsdossier en beleidsfase. Zij ervaren onduidelijkheid over hoe het Beleidskompas te gebruiken is tijdens de verschillende fasen van het voorbereidingsproces van beleid en regelgeving, over welke onderdelen van het Beleidskompas optioneel zijn en over de mogelijkheden om te differentiëren tussen beleidsdossiers.

Conclusie: gebruikers zien weinig mogelijkheden om bij de toepassing van het Beleidskompas maatwerk te leveren en vinden dat het instrument te omvangrijk en complex is voor kleinere beleidsdossiers. Er is behoefte aan informatie over de mogelijkheden het gebruik op dossier en beleidsfase af te stemmen.

Tijdig gebruik

Het tijdig gebruik betreft de toepassing van het Beleidskompas niet slechts aan het einde van het voorbereidingsproces van beleid- en regelgeving, maar vanaf een vroegtijdig moment. Ongeveer een vijfde van de beleidsambtenaren die zeggen het Beleidskompas redelijk tot goed te kennen (N=234), geeft aan het instrument vanaf het moment dat zij aan het beleidsdossier gaan werken te gebruiken (20,9%). 7,8% noemt de internetconsultatie of het voorportaal als moment om het Beleidskompas te gaan gebruiken, hetgeen niet past bij de beoogde vroegtijdige toepassing. Door het hoge aantal respondenten dat zegt dat het van het dossier afhangt (56%), geven de surveyresultaten geen duidelijk beeld van het moment waarop het Beleidskompas wordt gebruikt.

Uit interviews met gebruikers, leidinggevenden en expertiseteamleden hebben wij het beeld gekregen dat vroegtijdig gebruik eerder uitzondering dan regel is. Sommige beleidsmedewerkers zeggen het Beleidskompas vroegtijdig te gebruiken, bijvoorbeeld om het probleem te verkennen en een planning te maken voor het verdere beleidsproces. Verteld werd dat het beleidsdossier in een team vormgegeven wordt, waarbij taken verdeeld worden en elk van die taken wel met een aspect van het Beleidskompas te maken heeft. De projectleider documenteert vervolgens het gebruik van het Beleidskompas. In één geval werd gezegd dat de toepassing tot een koerswijziging in het beleidsproces had geleid, waarbij men voor een veel fundamentelere aanpak van het probleem had gekozen. Een andere respondent zei het Beleidskompas te gebruiken om een planning te maken, maar daarna niet meer.

Een aantal respondenten gaf aan het Beleidskompas pas te hebben ingezet op het moment dat dat nodig bleek om het dossier voor de internetconsultatie aan te bieden. Deze dossiers stonden onder tijdsdruk en er was soms ook politieke druk. De toepassing van het Beleidskompas werd daardoor gezien als ‘moetje’ en een last.

Conclusie: Een vijfde van de gebruikers zegt dat ze het instrument vanaf het begin van een beleidsvormingsproces inzetten. Een meerderheid zegt dat dit afhangt van het dossier. Wanneer beleidsambtenaren in de fase van de internetconsulatie met het Beleidskompas geconfronteerd worden, dan is de tijd en ruimte om het toe te passen beperkt en ervaren ze het vaak als niet zinvol en een last.

Het betrekken van interne en externe belanghebbenden

Het correcte gebruik van het Beleidskompas houdt ook het zo vroegtijdig mogelijk betrekken van interne en externe belanghebbenden in. De surveyresultaten laten zien dat van de beleidsambtenaren die het Beleidskompas kennen (N=220), 33% vindt dat andere afdelingen en departementen door het gebruik van het Beleidskompas vroegtijdig en beter bij de beleidsvoorbereiding worden betrokken. Ongeveer een derde vindt van niet (30%) en een even groot deel heeft daar geen mening over (zie figuur 3.6; surveyresultaten, slide 29). In dit opzicht geven de surveyresultaten dus geen uitsluitsel.

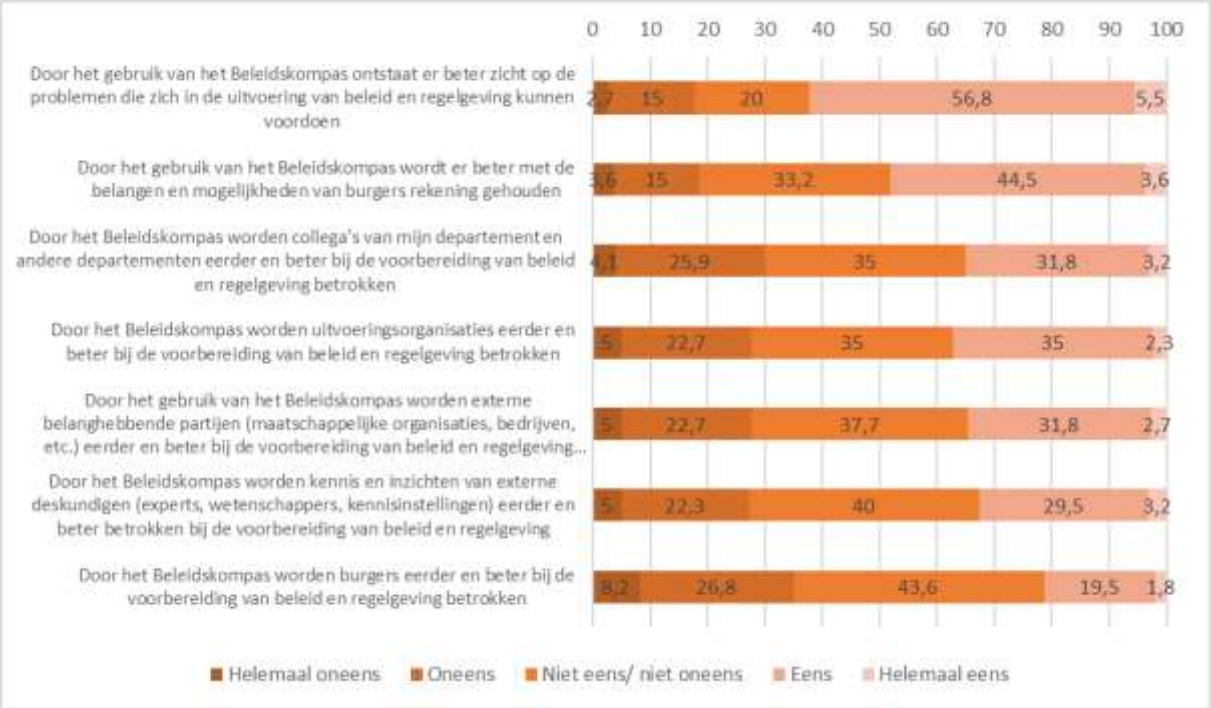
Uit de in-depth tekstanalyse van de dossiers komt naar voren dat uit de ingevulde Beleidskompasformulieren op geen enkele wijze duidelijk wordt hoe andere departementen betrokken waren geweest bij beleidsdossiers (zie Bijlage C). De tekstanalyse wekt de indruk dat veel beleidsdossiers vooral door een enkel departement zijn voorbereid en afgehandeld. Soms is er sprake van een dossiertrekker namens meerdere departementen. Eén respondent uit onze interviewronde stelt dat bij interdepartementale samenwerking de toepassing van het Beleidskompas moeilijk is. ‘Integraal en opgave gericht werken is best lastig. Als je dan ook nog het Beleidskompas in die mix gooit, wordt het nog gecompliceerder.’

Voor wat betreft het betrekken van uitvoeringsorganisatie en belangenorganisaties komen de oordelen van respondenten op ongeveer hetzelfde uit (zie figuur 3.6; surveyresultaten, slide 29). Leidinggevenden die bekend zijn met het Beleidskompas (N=41) zijn wat kritischer. Ongeveer een

kwart van hen vindt dat het Beleidskompas aan een vroegtijdigere en betere betrokkenheid van belanghebbenden bijdraagt en een vrij grote groep heeft geen mening (surveyresultaten, slide 42).

Opvallend is het lage aantal respondenten dat vindt dat burgers beter betrokken worden. Slechts 21% van de beleidsambtenaren vindt dat, en 37% vindt dat niet. Wel vindt bijna de helft van de beleidsambtenaren dat door het Beleidskompas er beter rekening gehouden wordt met hun belangen en mogelijkheden (48%). 62% van deze beleidsambtenaren vindt dat er door het Beleidskompas een beter zicht op uitvoeringsproblemen ontstaat (zie figuur 3.6; surveyresultaten, slide 29).

Om dit in perspectief te plaatsen is beleidsambtenaren die het Beleidskompas niet kennen gevraagd of zij interne en externe belanghebbenden vroegtijdig betrekken (N=126). Voor wat betreft andere afdelingen en departementen, uitvoeringsorganisaties en belangenorganisaties, vindt ruim twee derde van de respondenten dat dat zo is (surveyresultaten, slide 16). Maar als het om de betrokkenheid van burger gaat, daalt dit aantal tot een kwart. Desalniettemin vindt bijna de helft van de beleidsambtenaren dat er wel goed met belangen en mogelijkheden van burgers rekening wordt gehouden (surveyresultaten, slide 17). Rijksambtenaren hebben blijkbaar moeite burgers bij de voorbereiding van beleid en regelgeving te betrekken. Het gebruik van het Beleidskompas lijkt hier geen soelaas te bieden.



Figuur 3.6 Beleidsambtenaren (N=220) over het gebruik van het Beleidskompas

Conclusie: de surveyresultaten geeft geen duidelijk uitsluitsel of belanghebbenden, inclusief uitvoeringsorganisaties, door het Beleidskompas beter en eerder betrokken worden. De dossieranalyse geeft geen helderheid over interdepartementale samenwerking en de indruk bestaat dat dossiers steeds door een enkel departement getrokken wordt. Wel vinden veel respondenten dat door het Beleidskompas er meer zicht op uitvoeringsproblemen en de belangen en mogelijkheden van burgers ontstaat. Beleidsambtenaren hebben moeite met het betrekken van burgers bij de voorbereiding van beleid en regelgeving, ook als ze het Beleidskompas gebruiken.

Toepassing toetsen, zicht op effecten, betrokkenheid deskundigen

Het correct gebruik van het Beleidskompas omvat ook het betrekken van deskundigen en het in beeld brengen van de effecten van beleid en regelgeving, onder andere door het toepassen van verplichte toetsen. De survey laat zien dat een derde (33%), van de beleidsambtenaren die het Beleidskompas kennen (N=220), meent dat door het Beleidskompas externe deskundigen eerder en beter bij de beleidsontwikkeling worden betrokken. Iets minder dan een derde (28%) vindt dat niet, en een vrij grote groep (40%) heeft geen mening (surveyresultaten, slide 29). Leidinggevenden die het Beleidskompas kennen (N=41) zijn minder positief: slechts een vijfde vindt dat dit het geval is (surveyresultaten, slide 42).

Van de beleidsambtenaren die het Beleidskompas niet goed kennen en dus ook niet toepassen (N=126), vindt 34% dat effecten van beleid- en regelgeving goed in kaart worden gebracht. 21% vindt van niet en 40% heeft geen mening. Daarentegen vindt 66% dat externe deskundigen vroegtijdig bij het beleid betrokken worden. Van leidinggevenden die het Beleidskompas niet goed kennen (N=19) zijn deze percentages respectievelijk 21% en 53% (surveyresultaten, slide 16 en 17).

In een interview vertelde een beleidsambtenaar dat het moeilijk was effecten in te schatten, zeker omdat dat bij het invullen van het Beleidskompasformulier voor de internetconsultatie onder tijdsdruk moest gebeuren. Het toepassen van de regeldruktoets was ingewikkeld en hoe ze het deden was volgens de respondent 'nattevingerwerk'. De surveybevindingen geven geen uitsluitsel of effecten van beleidsvoorstellen goed in beeld worden gebracht. Het Beleidskompas lijkt in dit opzicht weinig verschil te maken.

De tekstanalyse van de beleidsdossiers die voor de internetconsultatie zijn aangeboden laten daarentegen een positieve correlatie zien tussen het gebruik van Beleidskompas- en IAK-formulieren, en de toepassing van toetsen om effecten in kaart te brengen. Voor de 267 onderzochte beleidsdossiers is nagegaan welke toetsen gebruikt zijn. Tabel 3.6 geeft het overzicht van het gebruik van de 12 in het Beleidskompas genoemde verplichte toetsen bij dossiers met en zonder ingevuld formulier. Dit is een opvallende bevinding omdat respondenten in de interviews vaak aangaven dat toetsen toch wel gebruikt worden, omdat er voldoende andere checks zijn in het proces. Het Beleidskompas zou daarom geen meerwaarde hebben. Deze cijfers spreken dat tegen.

Wat verder opvalt in de tekstanalyse is dat bepaalde toetsen relatief vaak gebruikt worden, zoals de regeldruktoets (bij bijna 70% van de dossiers), de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid (bij tussen de 50% en 60% van de dossiers 60%) en de Data Protection Impact Assessment (DPIA) (bij tussen de 27% en 35% van de dossiers). Het gebruik van het Beleidskompasformulier gaat dus veelal samen met een hoger gebruik van toetsen, met name voor wat betreft de genoemde toetsen. Opvallend is het relatief lage gebruik van de doenvermogentoets, die zich op effecten voor burgers en ondernemers richt.

[12]	Doen	DPIA	Milieu	Bedrijf	MKB	Regel	U&H	Grens	Ontwi	Gender	MKBA	Decen
BK	12%	27%	8%	3%	11%	69%	53%	9%	1%	3%	3%	3%
IAK	6%	35%	7%	1%	9%	69%	57%	9%	0%	6%	0%	1%
Geen	2%	22%	13%	2%	13%	36%	47%	24%	2%	2%	0%	0%

Tabel 3.6 Het percentage dossiers met en zonder Beleidskompas/IAK waarbij toetsen zijn toegepast (bijlage B)

In de analyse van de beleidsdossiers is ook het gebruik van toetsen door de ministeries vergeleken (zie tabel 3.7). Ook hier bleek dat bijna alle ministeries de regeldruktoets, de toets op

[12] Voor de leesbaarheid zijn de toetsen als volgt afgekort: doen = doenvermogen; DPIA = Data Protection Impact Assessment; milieu = milieueffectentoets; bedrijf = bedrijfseffectentoets; MKB = MKB-toets; regel = regeldruktoets; U&H = uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid; grens = grenseffecten; ontwi = ontwikkellanden; gender = gender gelijkheid; MKBA = maatschappelijke kosten-baten analyse; decen = uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden en normenkader interbestuurlijke verhoudingen.

handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid en de DPIA-toets relatief vaak gebruiken (tabel 3.6). We zien verder nog enkele verschillen die vanuit de inhoudelijke taakvelden van de departementen logisch lijken:

- De doenvermogentoets wordt voornamelijk gebruikt door het ministeries Fin, OCW en SZW, waar het doenvermogen van burgers en ondernemers vermoedelijk een belangrijk thema zijn. Opvallend genoeg ontbreekt min. EZK in dit rijtje.
- De grenseffecten-toets, die de effecten van beleid in grensgebieden van Nederland in kaart brengt, wordt voornamelijk door het ministerie EZK gebruikt.
- De milieueffecten-toets wordt voornamelijk door de ministeries I&W, EZK en LNV gebruikt.

[13]	Doen	DPIA	Milieu	Bedrijf	MKB	Regel	U&H	Grens	Ontwi	Gender	MKBA	Decen
AZ	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	0%
BZK	0%	34%	4%	0%	13%	70%	32%	11%	0%	6%	2%	4%
BZ	0%	50%	0%	0%	0%	50%	100%	0%	0%	0%	0%	0%
EZK	3%	11%	17%	11%	20%	57%	46%	31%	3%	0%	3%	0%
Fin	24%	41%	0%	0%	12%	59%	71%	6%	6%	0%	0%	0%
I&W	0%	10%	23%	0%	6%	54%	67%	6%	0%	0%	0%	0%
JenV	3%	35%	3%	0%	6%	24%	44%	9%	3%	6%	0%	0%
LNV	0%	0%	17%	0%	17%	83%	67%	0%	0%	0%	0%	0%
OCW	30%	50%	5%	0%	0%	85%	80%	20%	0%	10%	5%	10%
SZW	37%	44%	0%	0%	22%	96%	48%	0%	0%	7%	4%	4%
VWS	7%	30%	4%	7%	4%	81%	52%	7%	0%	0%	7%	4%
TKSG	0%	13%	13%	0%	0%	0%	38%	25%	13%	25%	0%	0%

Tabel 3.7 Gebruik van toetsen in dossier per ministerie in absolute percentages (bron: bijlage B).

Conclusie: de surveyresultaten geven geen duidelijk uitsluitsel of effecten van voorgenomen beleid en regelgeving door het Beleidskompas beter in kaart worden gebracht. De dossieranalyse laat daarentegen zien dat bij dossiers die vergezeld gaan van het IAK of Beleidskompasformulier relatief meer toetsen worden gebruikt. De regeldruktoets, de toets op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid en de DPIA-toets worden relatief het meest gebruikt, de doenvermogentoets minder vaak. Het gebruik van bepaalde type toetsen lijkt samen te hangen met het werkveld van departementen.

Het correcte gebruik van het Beleidskompasformulier: Overzicht van integrale afwegingen

Het bijvoegen van een formulier bij de aanbieding van dossiers voor de internetconsultatie betekent niet automatisch dat het formulier ook correct is gebruikt, in de zin dat de vragen uit het Beleidskompas op de juiste wijze zijn beantwoord. Het rapport van het ATR uit 2020 constateerde dat het merendeel van de IAK-formulieren, van de dossiers die in 2018/2019 voor consultatie zijn aangeboden, geen of matig inzicht boden in de verkenning van alternatieven en de gevolgen van maatregelen (ATR 2020). Daarom zijn in het kader van dit onderzoek, naast de kwantitatieve analyse van het gebruik van het Beleidskompasformulier, 16 dossiers meer inhoudelijk geanalyseerd (zie hoofdstuk 1 en bijlagen B en C).

Van de 16 dossiers gaf een deel een goed beeld van de afwegingen die aan de voorgestelde maatregel ten grondslag lagen, met een transparante en uitgebreide onderbouwing. Maar in een

[13] Voor de leesbaarheid zijn de toetsen als volgt afgekort: doen = doenvermogen; DPIA = Data Protection Impact Assessment; milieu = milieueffectentoets; bedrijf = bedrijfseffectentoets; MKB = MKB-toets; regel = regeldruktoets; U&H = uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid; grens = grenseffecten; ontwi = ontwikkellanden; gender = gender gelijkheid; MKBA = maatschappelijke kosten-baten analyse; decen = uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden en normenkader interbestuurlijke verhoudingen.

aanzienlijk deel van de formulieren waren de antwoorden zeer kort en ontbrak een inhoudelijke duiding van de antwoorden. In de formulieren werden hier ook reden voor gegeven: er was sprake van een politiek besluit dat uitgevoerd moest worden, de maatregel betrof voortzetting van bestaande wet- of regelgeving of het ging om het implementeren van Europees beleid.

In de analyse is ook gekeken naar nota's en memories van toelichting, die volgens een vast stramien de betreffende ministeriële regeling, Algemene Maatregel van Bestuur of Wet toelichten. Het was voor de onderzoekers niet vast te stellen in hoeverre het Beleidskompasformulier een samenvatting was van de nota of memorie van toelichting, of een verslag was van de stappen gezet tijdens het beleidsproces.

Wat betreft de beantwoording van de Beleidskompasvragen in de ingevulde formulieren is vastgesteld dat de antwoorden op de vragen een goed beeld gaven van wie als belanghebbenden bij een dossier zijn aangemerkt, maar niet hoe zij bij de voorbereiding van het voorstel zijn betrokken. De vraag naar het uitwerken van verschillende opties was het minst correct beantwoord. Slechts in een van de 16 dossiers vonden we een daadwerkelijke uitwerking van meerdere opties. Ook de vraag naar de beleidstheorie achter de opties werd in veel gevallen niet of niet juist beantwoord. Bij de beantwoording van de vraag naar effecten van de voorkeursoptie valt op dat een relatief groot deel van de toetsen parallel aan de consultatieronde uitgevoerd werd, waardoor de uitkomsten van de toetsen ontbreken.

Zoals eerder vermeld noemde een beleidsambtenaar in de interviewronde met gebruikers de wijze waarop ten behoeve van het Beleidskompasformulier effecten in kaart werden gebracht 'nattevingerwerk'. Een andere respondent vertelde naar aanleiding van het invullen van het Beleidskompasformulier niets aan het beleidsdossier te hebben veranderd. Ook werd aangegeven dat niet altijd harde afwegingen vastgelegd werden, want dat zou niet helpen en 'tot gedoe' leiden bij de politiek en leidinggevenden. Een respondent vertelde dat na het invullen van het Beleidskompasformulier geen feedback volgt: 'Je kunt het in 'splended isolation' invullen en niemand reageert erop'.

Het lijkt er voorts op dat het voor gebruikers onduidelijk is wat de functie is van het Beleidskompasformulier, naast bijvoorbeeld een nota of memorie van toelichting: is het een publiekgerichte samenvatting van de (memorie van) toelichting, een transparant overzicht van de gemaakte afwegingen ten behoeve van politiek-bestuurlijke besluitvormers, of een verslag van de doorlopen stappen tijdens het beleidsproces?

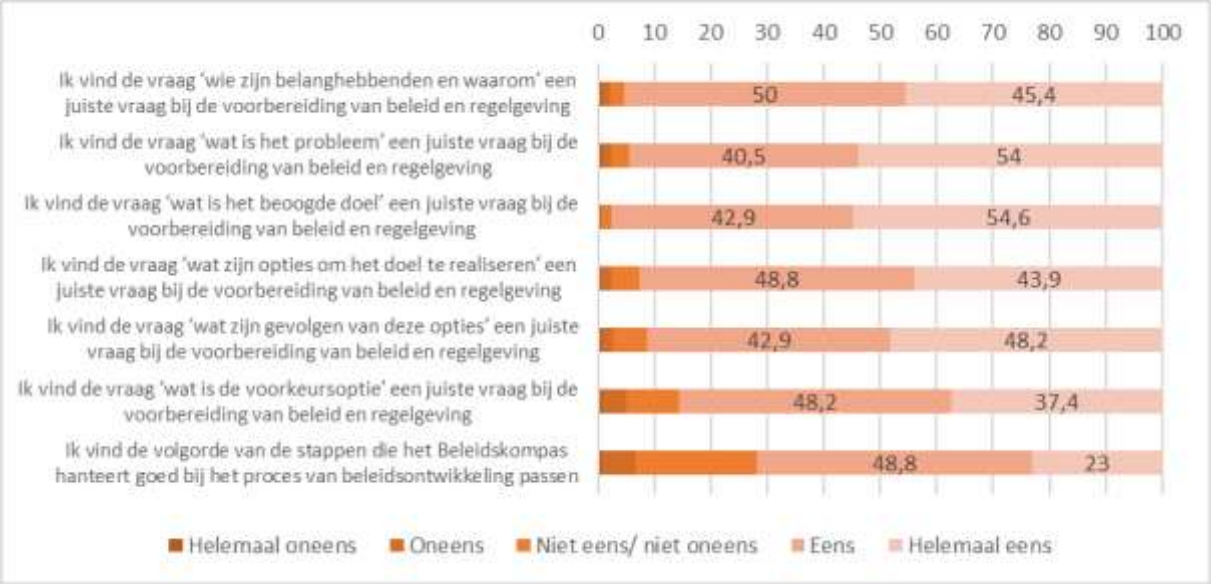
Conclusie: De in-depth analyse van dossiers, aangeboden voor de internetconsulatie, laat zien dat de kwaliteit van het gebruik van Beleidskompasformulier varieert. Sommige zijn uitgebreid ingevuld, andere onvolledig. Ook als formulieren uitgebreid ingevuld zijn, geven ze meestal geen integraal overzicht van de gemaakte afwegingen. In de meeste gevallen bleek slechts één beleidsoptie te zijn verkend, terwijl het Beleidskompas juist de afweging tussen beleidsopties beoogt. Er bestaat onder gebruikers onduidelijkheid over de bedoeling van het Beleidskompasformulier en feedback ontbreekt.

3.5 De inhoud en vorm van het Beleidskompas

In deze paragraaf worden achtereenvolgens de bevindingen ten aanzien van de kwaliteit van de inhoud, de bruikbaarheid, het overzicht van de kwaliteitseisen en de gebruiksvriendelijkheid van het Beleidskompas weergegeven.

Kwalitatief goede inhoud (kernvragen en hun volgorde)

De surveyresultaten laten zien dat tussen de 86% en 98% van de beleidsambtenaren en leidinggevenden die het Beleidskompas kennen (N=370), de 6 kernvragen in het Beleidskompas juist vindt. De scores ten aanzien van de vraag of de volgorde van de stappen logisch is, zijn iets lager; namelijk 72% voor de beleidsambtenaren (N=326) en 71% voor de leidinggevenden (N=44), maar deze scores zijn nog steeds relatief hoog (figuur 3.7; surveyresultaten, slide 21, 38).



Figuur 3.7 Beleidsambtenaren (N=326) over de inhoud van het Beleidskompas

Deze resultaten werden bevestigd in onze interviews met gebruikers, leidinggevenden en leden van expertiseteams. De opvatting dat de stappen van het Beleidskompas logisch zijn, botst overigens met de eveneens breed gedeelde kritiek dat het Beleidskompas niet past bij de dynamiek en het politieke karakter van het proces van voorbereiding van beleids-en regelgeving.

Uit de in-depth analyse van dossiers bleek dat de vragen die in het Beleidskompasformulier gesteld worden niet helemaal overeenkomen met de vragen op de website: een aantal hulpvragen ontbrak. Ook overlappen vragen. De bedoeling van de vraag naar de beleidstheorie is bijvoorbeeld onduidelijk na eerdere vragen over het belang van de interventie en de mogelijke aangrijpingspunten (zie bijlage C). Gebruikers herhalen daar antwoorden op eerder vragen of slaan de vraag over.

Conclusie: Er is onder beleidsambtenaren en leidinggevenden die het Beleidskompas kennen brede steun voor de inhoud ervan. De Beleidskompasvragen en de volgorde van de te zetten stappen worden als juist en logisch beoordeeld. De dossieranalyse laat zien dat op het Beleidskompasformulier een aantal hulpvragen, die wel op de website staan, niet vermeld zijn en dat sommige vragen lijken te overlappen.

Bruikbaarheid van het Beleidskompas

60% van de beleidsambtenaren, die zeggen het Beleidskompas redelijk tot goed te kennen (N=326), vindt dat het instrument hen helpt bij het uitvoeren van hun werkzaamheden. 61% van de leidinggevenden die het instrument kennen onderschrijft dit (surveyresultaten, slide, 27, 38).

In de interviewronde wezen respondenten er evenwel op dat ze niet altijd het nut van bepaalde vragen begrepen. Een respondent merkte op dat achter de hoofdvragen veel andere vragen zitten, 'waar je soms niet veel mee kunt'. De vraag naar de 'sustainable development goals' werd als voorbeeld genoemd. Een andere respondent gaf aan dat de vraag naar belanghebbenden weinig

uitsluitsel geeft over hoe om te gaan met ongelijkheid in de mogelijkheden van belanghebbenden om te participeren en daarbij tot een evenwichtige belangenafweging te komen.

Conclusie: De bruikbaarheid van het Beleidskompas wordt door beleidsambtenaren en leidinggevenden over het algemeen als positief beoordeeld. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat niet van alle vragen in het Beleidskompas het nut en de bruikbaarheid wordt gezien.

Actueel overzicht van vereisten

58% van de beleidsambtenaren die het Beleidskompas kennen (N=240) zegt dat het instrument hen helpt inzicht te krijgen in de kwaliteitseisen die aan beleid- en regelgeving worden gesteld (surveyresultaten, slide 25). Van de leidinggevenden die het instrument kennen (=44), meent 77% dat het hun medewerkers helpt dit inzicht te krijgen (surveyresultaten, slide 38).

Uit de interviewronde komt naar voren dat gebruikers, leidinggevenden en leden van expertiseteams te spreken zijn over het Beleidskompas als overzicht van verplichte stappen, vragen en toetsen. Het wordt gezien als een goede checklist tijdens het beleidsproces. Leidinggevenden zien het Beleidskompas als een kader dat de verplichte kwaliteitseisen en toetsen voor medewerkers expliciet, geordend en helder presenteert. Het helpt ook medewerkers op eenzelfde kennisniveau te brengen.

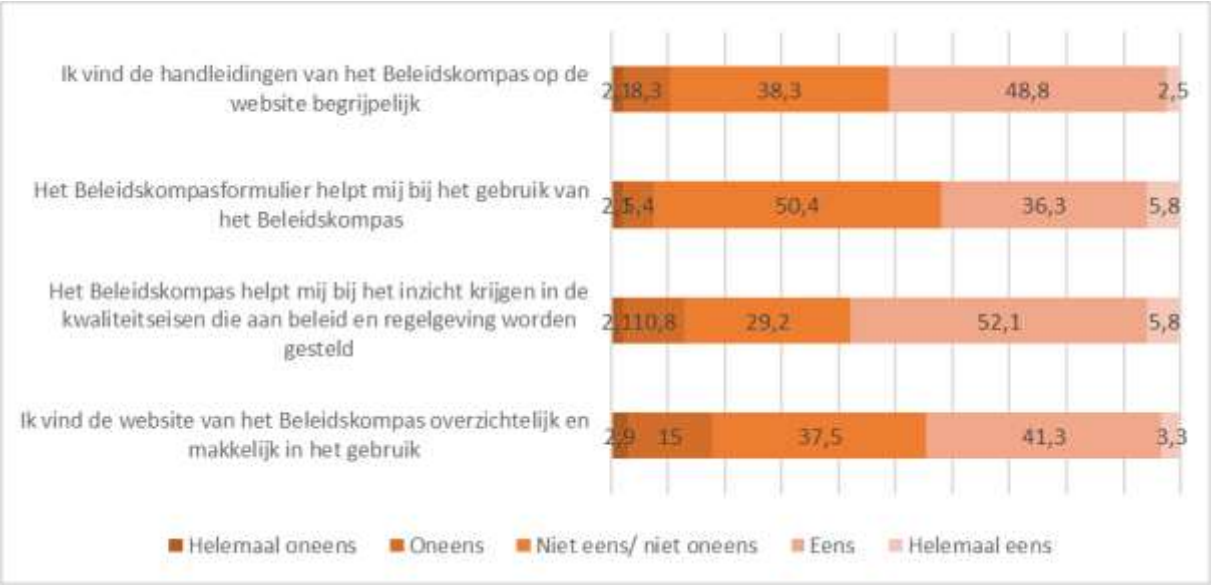
Op basis van de antwoorden op surveyvragen van respondenten die het Beleidskompas niet of slechts beperkt kennen, kan men stellen dat er zeker behoefte is aan een actueel overzicht van de vereiste kwaliteitseisen en het bevorderen van kennis over deze eisen. Van deze beleidsambtenaren (N=153) geeft 54% aan de kwaliteitseisen te kennen en slechts 39% zegt te weten welke instrumenten ze moeten toepassen (surveyresultaten, slide 15). Van de leidinggevenden die het Beleidskompas niet goed kennen (N=22) zegt 32% dat hun medewerkers een goed overzicht hebben van verplichte methoden, instrumenten en toetsen. Van deze leidinggevenden zegt 36% de kwaliteitseisen te kennen (surveyresultaten, slide 47).

Deze beperkte kennis van kwaliteitseisen en instrumenten bevestigt de potentiële bijdrage van het Beleidskompas aan de kwaliteit van beleid- en regelgeving.

Conclusie: Beleidsambtenaren en leidinggevenden die het Beleidskompas kennen, waarderen het omdat het een overzicht biedt van alle kwaliteitseisen, en de te doorlopen stappen en uit te voeren toetsen bij de voorbereiding van beleid en regelgeving. De beperkte kennis van kwaliteitseisen en instrumenten geeft aan dat het Beleidskompas in potentie een belangrijke rol kan vervullen.

De gebruiksvriendelijkheid en toegankelijkheid van het Beleidskompas

De surveyresultaten laten zien dat van de beleidsambtenaren (N=240) 45% de website overzichtelijk en gemakkelijk in gebruik vindt. 19% is het hiermee oneens (figuur 3.8; surveyresultaten, slide 25). Van de leidinggevenden die de website kennen (N=44) vindt 40% de website overzichtelijk en gemakkelijk in gebruik (surveyresultaten, slide 39). De surveyresultaten laten voorts zien dat ca. de helft van de beleidsambtenaren (51%) en leidinggevenden (52%) die het Beleidskompas gebruiken, de handleidingen van het Beleidskompas begrijpelijk vindt (surveyresultaten, slide 25, 39).



Figuur 3.8 Beleidsambtenaren (=240) over de inhoud van het Beleidskompas

Dit positieve beeld wordt bevestigd in de interviewronde. Een beleidsambtenaar stelde dat 'het Beleidskompas enorm helpt omdat de website de meest complete database is van alle stappen, type vragen en toetsen die je moet doen'. Leidinggevenden beoordelen de website in deze gesprekken als goed gestructureerd, overzichtelijk en voldoende informatief. Zij zeggen dat ook van hun medewerkers terug te horen. Het kunnen doorklikken naar toelichtingen of voorbeelden wordt als behulpzaam ervaren.

Respondenten geven wel aan dat achter de hoofdvragen een veelheid aan vragen en activiteiten schuilgaat, die de toepassing erg ingewikkeld en tijdrovend maakt. Zo noemen beleidsambtenaren in antwoord op de open surveyvraag naar redenen voor niet-gebruik de hoeveelheid werk (10x), en een gebrek aan tijd (18x). Leidinggevenden bevestigden dit (surveyresultaten, slide 24 en 35). Ook in de interviewronde kwam naar voren dat het aantal vragen achter de hoofdvragen omvangrijk is en dat het instrument als ingewikkeld wordt ervaren en veel tijd vergt. Overigens stelden sommige respondenten dat het extra werk van het Beleidskompas niet overdreven moet worden, omdat veel activiteiten toch uitgevoerd moeten worden. Ook verwachtten zij dat het gevoel van veel extra werk zal afnemen naarmate het Beleidskompas vaker en vroegtijdiger wordt gebruikt, en de inhoud meer verinnerlijkt wordt.

Conclusie: de handleiding en de website van het Beleidskompas worden door veel beleidsambtenaren en leidinggeven die het instrument kennen als toegankelijk, gebruiksvriendelijk en begrijpelijk beoordeeld, hoewel niet door iedereen. De veelheid aan vragen en activiteiten waar men bij het doorklikken op stuit wordt als problematisch ervaren.

3.6. Interdepartementale governance van het Beleidskompas

In deze paragraaf presenteren we de bevindingen ten aanzien van de rijksbrede communicatie en opleiding, de interdepartementale organisatiestructuur en de interdepartementale afstemming en kennisdeling.

Rijksbrede communicatie en opleiding

Een meerderheid van surveyrespondenten (N=326), die bekend zijn met het Beleidskompas, zegt tevreden te zijn over de mate waarin ze geïnformeerd zijn over het instrument (surveyresultaten,

slide 20, 37). In de survey is hen (N= 326) gevraagd hoe ze met het Beleidskompas bekend zijn geraakt (meerdere antwoorden waren mogelijk). Tabel 3.81 geeft een overzicht van de antwoorden.

	Website	Opleiding en training	Via leiding-gevende	Via departement	Via collega's	Anders
Beleidsambtenaren (N=326)	148 (45,4%)	47 (14,4%)	69 (22%)	151 (46,3%)	194 (59,5%)	42 (12,9%)
Leidinggevenden (N=44)	12 (27,2%)	6 (13,6%)	3 (6,8%)	34 (77,3%)	20 (45,5%)	7 (15,9%)

Tabel 3.8 Bekendheid met activiteiten voor bekendheid van Beleidskompas (bron: bijlage A, slide 19 en 36)

De website wordt door 45% van de beleidsambtenaren als bron van informatie genoemd. Opvallend is dat veel respondenten via hun collega's op de hoogte van het Beleidskompas zijn geraakt (60% van de beleidsambtenaren en 46% van de leidinggevenden noemt deze bron). Informele communicatieprocessen spelen kennelijk een grote rol. Ook de communicatie binnen departementen is een belangrijke bron van bekendheid, met name voor leidinggevenden. Opleiding en training, waarbij het zowel om departementale als interdepartementale inspanningen kan gaan, nemen met scores van 14 % een opvallend bescheiden rol in. Van de categorie 'Anders' is niet bekend welke bronnen dat betreft. In interviews werden de rol van het Rijksportaal met berichtgeving over het Beleidskompas en evenementen zoals de Dag van het Beleid genoemd.

Onderdeel van de Rijksbrede communicatie en opleiding zijn inspanningen om in interdepartementale en departementale opleidingen en trainingen aandacht voor het Beleidskompas te vragen. Op de surveyvraag of het belang en gebruik van het Beleidskompas in hun opleiding en training duidelijk is uitgelegd, antwoordt minder dan een derde (28%) van de beleidsambtenaren, die bekend zijn met het Beleidskompas (N=326), positief (surveyresultaten, slide 20). Van leidinggevenden die het Beleidskompas kennen (N=44) zegt circa de helft (52%) dat in de opleidingen van hun beleidsmedewerkers aandacht is voor het doel en het gebruik van het Beleidskompas (surveyresultaten, slide 37). Leidinggevenden hebben een positiever beeld dan beleidsambtenaren.

In interviews vertelden sommige beleidsambtenaren dat ze vanwege werkdruk niet aan cursussen, trainingen en informatiedagen hadden genomen. Ondanks de bescheiden rol van opleidingen en trainingen met betrekking tot de bekendheid van het Beleidskompas, werd door interviewrespondenten gewezen op het belang ervan voor met name nieuwe medewerkers. Inspanningen gericht op opleidingen en trainingen hebben er inmiddels toe geleid dat het Beleidskompas een vast plek heeft gekregen in het startprogramma voor rijkstrainees. Respondenten wezen echter ook op een gebrek aan opleidingsplaatsen.

Conclusie: De website van het Beleidskompas speelt een belangrijke rol speelt in de bevordering van de bekendheid van het Beleidskompas, naast informele communicatie. De bijdrage van opleidingen en trainingen is in vergelijking met departementale en informele communicatie beperkt. Wel wordt aan opleidingen en trainingen veel belang gehecht, met name voor nieuwe medewerkers.

Interdepartementale organisatiestructuur

Op basis van schriftelijke correspondentie van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken (DWJZ) van min. JenV, interviews en documenten (JenV, 2023b) kan het volgende beeld geschetst worden van de mate waarin de voorgenomen governance van het Beleidskompas op interdepartementaal niveau is gerealiseerd. Per 19 april 2024 zijn de interdepartementale stuurgroep en werkgroep die verantwoordelijke waren voor de herziening van het IAK omgevormd tot de stuurgroep en werkgroep Beleidskompas. Alle departementen en enkele uitvoeringsorganisaties zijn lid van de stuurgroep. De

departementen zijn vertegenwoordigd door directeuren, plaatsvervangend directeuren of afdelingshoofden. De plaatsvervangend secretaris-generaal van JenV was tot voor kort voorzitter van de stuurgroep. Hij is opgevolgd door een directeur-generaal van JenV. De stuurgroep komt tweemaandelijks bijeen. In september 2023 is voor het eerst kwalitatieve monitoringsinformatie besproken. Dit evaluatieonderzoek zal de eerste kwantitatieve monitoringsinformatie presenteren die in de stuurgroep wordt besproken. Er is nog geen informatie over het gebruik naar het SGO teruggekoppeld. Verwacht wordt dat dit naar aanleiding van dit evaluatierapport gebeurt.

Departementen zijn vrij in hoe ze het Beleidskompas implementeren. In de stuurgroep worden best practices gedeeld. Onze interviewrespondenten verschillen overigens van mening over in hoeverre stuurgroepsleden zich als ambassadeurs van het Beleidskompas richting hun ministerie opstellen.

De interdepartementale werkgroep is breed samengesteld uit leden van departementale expertiseteams en vertegenwoordigers van uitvoeringsorganisaties. De werkgroep fungeert als redactieraad voor het Beleidskompas. Gedacht wordt aan een twee- of vierjaarlijkse herijking van het instrument. Ook spreekt men met elkaar over het stimuleren en monitoren van het gebruik. De werkgroep is de afgelopen periode maandelijks bijeengekomen.

De interdepartementale coördinatie wordt ondersteund door een team bij de directie DWJZ van J&V, die ook de voorzitter van de werkgroep levert).

Conclusie: De organisatiestructuur die nodig is om het gebruik van het Beleidskompas te faciliteren en aan te sturen is voor een belangrijk deel ingericht en taken zijn opgepakt. De inrichting van de governance is van recente datum en het functioneren is nog in ontwikkeling.

Interdepartementale afstemming en kennisdeling

Leden van expertiseteams laten ons in interviews weten dat de werkgroep Beleidskompas van JenV zeer behulpzaam is, het interdepartementaal overleg coördineert en proactief ondersteuning aanbiedt. In de interdepartementale werkgroep worden problemen en ervaringen besproken. Er is geen formele relatie met de departementale expertiseteams, maar het team heeft kaders gesteld, is bereikbaar, reageert snel, en investeert veel tijd en energie. Expertiseteamleden melden intensieve en persoonlijke contacten met de medewerkers van JenV, en veel interdepartementale contacten. Diverse respondenten vertelden dat departementen ervaringen rond de implementatie van het Beleidskompas uitwisselen en implementatieplannen delen. Enkele meer specifieke opmerkingen betroffen het uitblijven van acties of een respons van JenV op gemelde problemen, de behoefte aan best practices vanwege onduidelijk over hoe het Beleidskompas bij beleid gebruikt moet worden, en de behoefte aan meer sturing. Hoewel departementen hier zelf over gaan en sturing door J&V niet toestaan, is de implementatie volgens een respondent nu wel heel vrijblijvend.

In het kader van de governance van het Beleidskompas is ook het benoemen en versterken van ijkpunten voor het gebruik als belangrijke activiteit genoemd. Eerder is aangegeven dat de tekstanalyse van beleidsdossiers leerde dat in 83% van die gevallen de aanbieding van een dossier voor de internetconsultatie vergezeld ging van een Beleidskompasformulier. Een aantal beleidsambtenaren gaf in interviews aan pas bij de internetconsultatie geconfronteerd te zijn met de verplichting het Beleidskompasformulier in te vullen. Vaak worden ze daar door juristen in het departement op gewezen. Vervolgens is er in deze fase weinig tijd en ruimte voor het beantwoorden van de Beleidskompasvragen. De toepassing van het Beleidskompas wordt dan een invuloefening. Een respondent vreesde dat deze verplichting contraproductief is, omdat het draagvlak voor het gebruik van het Beleidskompas ondermijnt.

Respondenten geven in interviews aan dat bij de aanbieding van beleidsdossiers aan onderraden en de Tweede Kamer niet naar de toepassing van het Beleidskompas wordt gevraagd.

Handhaving van het gebruik van het Beleidskompas in onderraden is moeilijk. Het voornemen regelmatig overleg te entameren tussen de interdepartementale stuurgroep en de secretarissen van onderraden, is tot op heden niet in praktijk gebracht.

Conclusie: De werkgroep Beleidskompas dat vanuit het ministerie van JenV de interdepartementale coördinatie verzorgd, wordt als proactief en toegankelijk ervaren. Ervaringen met betrekking tot de implementatie van het Beleidskompas worden tussen departementen gedeeld. Sommige respondenten vinden het jammer dat er vanuit interdepartementaal niveau niet sterker wordt gestuurd. De internetconsultatie fungeert als een effectieve check op het bijvoegen van een ingevuld Beleidskompasformulier bij beleidsdossiers. Daarmee is de kwaliteit van de toepassing van het Beleidskompas echter niet geborgd. Voorportalen en onderraden vervullen deze rol als ijkpunt nog niet.

3.7 De departementale governance van het Beleidskompas

In deze paragraaf worden de onderzoeksresultaten over de inpassing in departementale werkprocessen, de houding binnen het departement, de departementale communicatie, de sturing door leidinggevenden en de ondersteuning door expertiseteams en aanspreekpunten gepresenteerd.

Inpassing in departementale werkprocessen

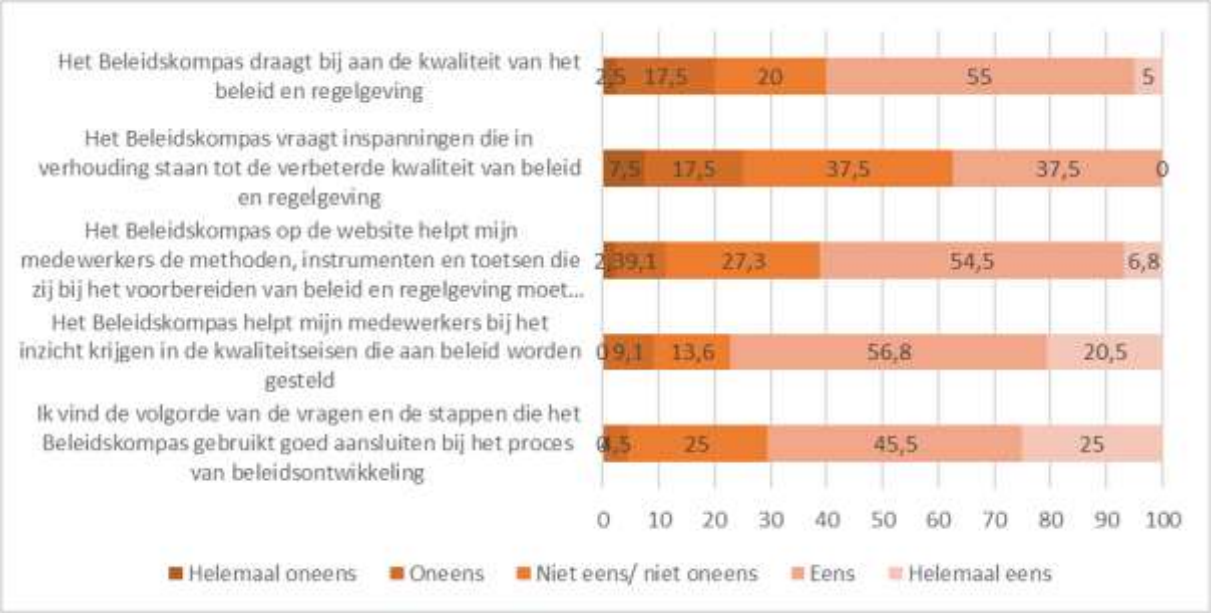
Bij de open surveyvraag naar wat hen ervan weerhoudt het Beleidskompas toe te passen, antwoorden beleidsambtenaren die met het Beleidskompas bekend zijn dat het een andere werkwijze vereist die niet aansluit bij hun manier van werken (7x) en dat het lineaire karakter van Beleidskompas niet past in het beleidsontwikkelingsproces (6x). Ook wordt gesteld dat het zonde van de tijd is het Beleidskompas te gebruiken als het politieke besluit al vaststaat (3x) en dat het Beleidskompas slecht geïntegreerd is in de al bestaande systemen en werkprocessen (3x) (surveyresultaten, slide 24). Leidinggevenden onderschrijven dat het Beleidskompas niet goed past bij het politieke karakter van het beleidsontwikkelingsproces, dat het een te formalistisch en uitgebreid instrument is, zeker bij kleine trajecten en dat het niet aansluit bij bestaande formats en systemen (surveyresultaten, slide 35).

In interviews met gebruikers, leidinggevenden en expertiseteams komt naar voren dat de mate waarin implementatie van het Beleidskompas gevorderd is tussen ministeries en directies verschilt. Sommige directies en afdelingen hebben het Beleidskompas als nieuwe manier van werken omarmd. Breed gedeeld is het voornemen het Beleidskompas zo vroeg mogelijk in beleidstrajecten inzetten. Het Beleidskompas is in het systeem rond wetgeving vaak ‘op een werkbare wijze’ geïntegreerd (juristen en interne commissies vragen erom), maar wat de beleidsvorming betreft is men nog zoekende. Een respondent geeft aan dat er veel hoepels zijn voor beleidsambtenaren, maar dat het mooi zou zijn als die ‘dezelfde taal zouden schrijven als het Beleidskompas’. Voorts werd geopperd dat het goed zou zijn als het Beleidskompas een standaardonderdeel van het werk zou worden, omdat het activiteiten betreft die sowieso gedaan moeten worden. Wel zou het helpen als het Beleidskompas meer erkenning zou geven aan de ‘hobbeligheid’ van het proces.

Conclusie: de mate en wijze waarop de implementatie van het Beleidskompas binnen departementen is gerealiseerd, verschilt. Sommige teams en directies hebben het Beleidskompas omarmd. Hoewel het Beleidskompas vaak in wetgevingsprocessen ‘werkbaar’ is ingepast, is men bij beleidsprocessen nog zoekende. De afstemming met bestaande formats en systemen laat te wensen over. Het lineaire karakter van de voorgestelde werkwijze in het Beleidskompas past niet goed bij de dynamiek en het politieke karakter van het beleidsvorming- en regelgevingsproces.

Houding leidinggevenden en top van het departement

Zoals eerder vermeld blijkt uit de survey dat de meeste leidinggevenden die het instrument kennen zich in de inhoud van het Beleidskompas kunnen vinden. Ook de volgorde van de vragen wordt door een grote meerderheid logisch gevonden, ondanks de gebrekkig inpassing in departementale werkprocessen (zie paragraaf 3.5; surveyresultaten, slide 38 en 35). Voorts vindt meer dan driekwart van de leidinggevenden (77%) dat het Beleidskompas hun medewerkers helpt bij het inzicht krijgen in de kwaliteitseisen die aan beleid en regelgeving zijn gesteld. 61 % vindt dat het Beleidskompas hun medewerkers helpt methoden, instrumenten en toetsen goed te gebruiken (figuur 3.9; surveyresultaten, slide 38 en 39). Ruim een derde (38%) vindt dat de inspanning die het Beleidskompas vraagt in verhouding tot de verbeterde kwaliteit van beleid en regelgeving staat; een kwart is het daar niet mee eens (surveyresultaten, slide 43). Een ruime meerderheid (60%) meent dat het Beleidskompas aan de kwaliteit van beleid en regelgeving bijdraagt (surveyresultaten, slide 43).



Figuur 3.9 Houding leidinggevenden die redelijk bekend zijn met het Beleidskompas (N=40)

58% van de leidinggevenden die het Beleidskompas niet of nauwelijks kennen (N=19) geeft aan het eens te zijn met de stelling dat een gestandaardiseerd stappenplan te ondersteuning van de kwaliteit van beleid- en wet- en regelgeving nodig is (26% vindt van niet). Op basis van deze gegevens kan worden aangenomen dat veel leidinggevenden in beginsel positief staan tegenover een instrument als het Beleidskompas (surveyresultaten, slide 49). Enige voorzichtigheid bij deze conclusie is op zijn plaats, aangezien het aantal leidinggevenden dat aan onze survey deelnam, beperkt was.

De leidinggevenden die wij in de interviewronde spraken vonden dat het Beleidskompas een vast onderdeel zou moeten zijn van de professionele praktijk van beleidsambtenaren. Daarbij zou het als middel en niet als doel moeten worden gezien. Niet in elk beleidstraject zou het moeten worden toegepast. Soms kan het beter zijn in de geest van het instrument te handelen, dan onnodig veel inspanning te doet om alle hoofdvragen, toetsen en kwaliteitseisen te doorlopen.

Binnen diverse ministeries is er steun van de secretaris-generaal, de bestuursraad, en strategische afdelingen. Het Beleidskompas wordt als kans gezien voor de doorontwikkeling van beleidskwaliteit en de versterking van ambtelijk vakmanschap. Het meekrijgen van het

middenmanagement en met name directeuren en afdelingshoofden wordt als een grote uitdaging voor de succesvolle implementatie van het Beleidskompas gezien.

Conclusie: Leidinggevenden en de top van departementen lijken het belang en de inhoud van het instrument te onderschrijven, en het als kans voor de doorontwikkeling van het streven naar de versterking van de beleidskwaliteit en het ambtelijk vakmanschap te zien. Er zijn evenwel ook veel leidinggevenden die niet bekend zijn met het instrument. Het meekrijgen van het middenmanagement (directeuren en afdelingshoofden) wordt als een grote uitdaging voor de implementatie van het Beleidskompas gezien.

Departementale communicatie

Zoals eerder aangegeven laat de survey zien dat ambtenaren en leidinggevenden met name via het departement, hun leidinggevende of collega's met het Beleidskompas in aanraking komen (zie tabel 3.8). Bijna twee derde (64%) van de leidinggevenden, die het instrument kennen (N=44), zegt dat binnen hun departement bekendheid wordt gegeven aan het Beleidskompas (surveyresultaten, slide 35). Belangrijk om nogmaals te vermelden is dat departementale opleidingen en trainingen maar zeer beperkt als informatiebronnen worden genoemd.

Iets minder dan een kwart (23%) van de beleidsambtenaren die het instrument kennen (N=326) zegt dat binnen hun team regelmatig over het Beleidskompas gesproken wordt, terwijl bijna twee derde (64%) zegt dat dat niet het geval is (surveyresultaten, slide 20). Van de leidinggevenden die het Beleidskompas niet kennen, geeft slechts 21% aan dat er binnen hun departement regelmatig expliciet aandacht gevraagd wordt voor kwaliteit van beleid en regelgeving (surveyresultaten, slide 49).

Leidinggevenden geven in interviews aan dat het Beleidskompas fungeert als communicatiemiddel tussen collega's onderling – tussen ervaren en onervaren beleidsmedewerkers – en tussen leidinggevenden en medewerkers, als het gaat om de vraag wat kwalitatief goede wetgeving of beleid is. Dat het in de praktijk niet altijd zo uitpakt, blijkt uit het relaas van een beleidsambtenaar, die aangaf het Beleidskompasformulier zonder ondersteuning te hebben ingevuld en dat er ook onder collega's niet over het Beleidskompas werd gesproken.

Conclusie: Departementale communicatie en met name de informele informatie-uitwisseling tussen collega's vormt een belangrijke bron voor de bekendheid van het Beleidskompas. Daarentegen is er weinig expliciete aandacht voor het Beleidskompas in bijvoorbeeld teambijeenkomsten, uitzondering daargelaten.

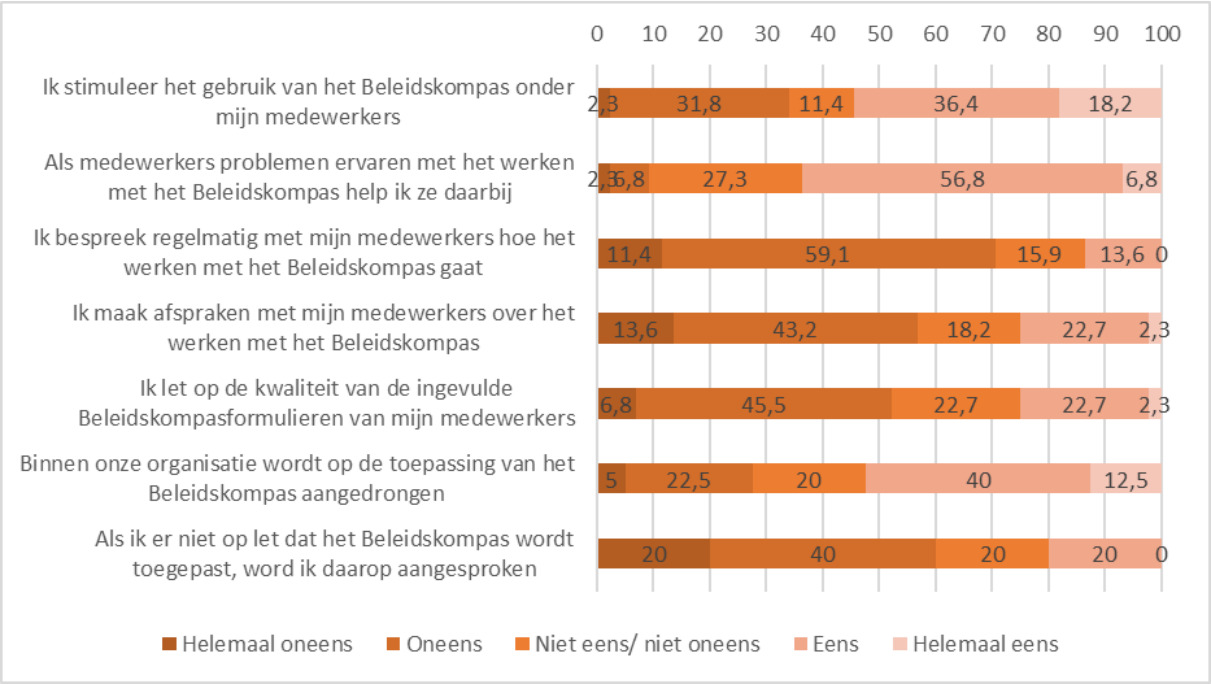
Sturing en toezicht door leidinggevenden

Als antwoord op een surveyvraag zegt iets meer dan de helft (55%) van de leidinggevenden die het Beleidskompas kennen (N=44) het gebruik van het Beleidskompas te stimuleren. 64% zegt medewerkers te helpen als deze problemen ervaren bij de toepassing van het instrument. Maar als er gevraagd wordt of zij ook afspraken maken met hun medewerkers over het gebruik van het Beleidskompas, dan zegt slechts een kwart dat te doen, terwijl een meerderheid (57%) aangeeft dat niet te doen (surveyresultaten, slide 39). Op de vraag of men erop let of het Beleidskompasformulieren goed is ingevuld, zegt wederom slechts een kwart dat te doen. 52% doet dat niet (surveyresultaten, slide 27).

Slechts 14% van de leidinggevenden zegt met hun medewerkers regelmatig te bespreken hoe het met het werken met het Beleidskompas gaat, 71% zegt dat niet te doen (figuur 3.10; surveyresultaten, slide 41). Deze antwoorden komen overeen met die van beleidsambtenaren die het Beleidskompas kennen (N=326). 16 % van hen zegt dat hun leidinggevende hen erop aanspreekt als

ze het Beleidskompas niet gebruiken, 54% zegt dat dat niet het geval is. 32% meent dat hun leidinggevende het belangrijk vindt dat het Beleidskompas wordt toegepast en 29% denkt dat dit niet het geval is (surveyresultaten, slide 20).

Vanuit de hogere echelons wordt er ook maar beperkt op toegezien dat leidinggevenden op het gebruik van het Beleidskompas sturen. Iets meer dan de helft (53%) van de leidinggevenden (N=40) zegt dat er binnen het departement wordt aangedrongen op de toepassing van het Beleidskompas, 28% zegt dat dat niet het geval is (surveyresultaten, slide 43). Slechts een vijfde (20%) van de leidinggevenden zegt dat zij er op aangesproken worden als ze niet toezien op het gebruik van het Beleidskompas; 60% zegt dat dat niet het geval is.



Figuur 3.10 Leidinggevenden (N=44) over de sturing en toezicht van het Beleidskompas

De interviews laten zien dat binnen sommige departementen en afdelingen bij een nieuw beleidsdossier om vroegtijdige toepassing van het Beleidskompas wordt gevraagd. Elders wordt daar niet expliciet om gevraagd, maar volgen er wel vragen als dat niet gebeurt. Een expertiseteamlid vertelde dat binnen zijn/haar ministerie nog niet op gebruik wordt gestuurd, omdat men zich eerst richt op de het opbouwen van de governance en ondersteuning. Sommige beleidsambtenaren zeiden zich niet gestimuleerd te voelen door het lijnmanagement en niet op het gebruik van het Beleidskompas te worden aangesproken. In een aantal ministeries is er een beleids- of wetgevingscommissie die om de toepassing van het Beleidskompas vraagt, of vragen juristen erom. Maar zicht op beleidsprocessen die aan regelgevingstrajecten voorafgaan ontbreekt. Elders is het gebruik van het Beleidskompas bij het opstellen van startnotities verplicht. Zoals eerder aangegeven zeggen sommige beleidsambtenaren pas bij de internetconsulatie met het Beleidskompas geconfronteerd te zijn.

Leidinggevenden gaven aan te sturen op het werken 'in de geest van het Beleidskompas', dat wil zeggen op het opstellen van een kwalitatief goed beleidsplan en niet zozeer op de formele toepassing van het instrument. Een expertiseteamlid gaf aan liever te zien dat er op cultuur en relaties gestuurd wordt, dan dat beleidsmakers een zoveelste hoepel voorgehouden wordt. Leidinggevenden vinden dit ook. Medewerkers hebben het erg druk en worden geconfronteerd met allerlei lijstjes die ingevuld moeten worden. Het is dus een voortdurend zoeken naar een evenwicht

tussen verplichten en verleiden bij het stimuleren van het gebruik. Respondenten geven ook aan dat het gebruik weliswaar als verplichting wordt genoemd, maar dat het daadwerkelijke gebruik een kwestie is van 'ingroeien'. Daarentegen werd er ook melding gemaakt van een secretaris-generaal die vond dat er wel meer op het gebruik gestuurd mocht worden. Er is wel consensus dat zonder verplichting de verleiding om het Beleidskompas niet te gebruiken groot is.

Conclusie: hoewel er binnen de departementen en onder leidinggevenden in veel gevallen steun bestaat voor het Beleidskompas, wordt er in veel mindere mate op het gebruik ervan toegezien en gestuurd. Hoewel er uitzonderingen zijn, lijkt de governance binnen de meeste departementen zich door een hoge mate van vrijblijvendheid te kenmerken. Men zoekt de balans tussen verplichting en verleiding.

Ondersteuning door departementale expertiseteams en aanspreekpunten

De implementatie van het Beleidskompas is een verantwoordelijkheid van elk van de ministeries. In interviews met leden van expertiseteams wordt aangegeven dat directeuren-generaal vaak een eigen aanpak hebben. Er zijn binnen de meeste ministeries expertiseteams ingericht die verantwoordelijk zijn voor de implementatie van het Beleidskompas. Zij zetten zich in voor communicatie, training, kennisdeling en verspreiding en monitoring. Beoogd wordt dat een lid van het managementteam/een directeur voorzitter is van het expertiseteam. Dit is nog niet overal, maar wel steeds vaker het geval. De bedoeling is dat deze teams een goede ingang hebben in de bestuursraad, idealiter via een directeur-generaal die het thema beleidskwaliteit heeft geadopteerd (notitie governance van DWJZ).

Expertiseteams proberen steun van directeuren, directeuren-generaal en strategische afdelingen te verwerven onder andere door aansluiting te zoeken bij het streven de beleidskwaliteit te verbeteren. Respondenten maken melding van implementatieplannen. In sommige ministeries zijn procedures rond het gebruik van het Beleidskompas ingevoerd. Elders wordt aan de opzet van de governance gewerkt, en zet men in op de opbouw van een netwerk en steun. In een van de ministeries heeft het expertiseteam ervoor gekozen een beperkt aantal beleidsdossiers intensief met de betrokken beleidsambtenaren te bespreken. Soms zijn er contactpersonen of 'first movers' die als ambassadeur of aanspreekpunt voor het Beleidskompas fungeren.

De surveyresultaten leren dat ongeveer twee derde (65,3%) van de beleidsambtenaren, die het Beleidskompas kennen (N=326), niet op de hoogte te zijn van het bestaan van een departementaal aanspreekpunt. Desalniettemin zegt (53%) te weten waar ze terecht kunnen als ze vragen hebben over het gebruik van het Beleidskompas. Die hulp zoeken ze kennelijk elders, bijvoorbeeld bij hun leidinggevende, collega's of op de website. Even zo goed is er een grote groep die kennelijk niet weet waar ze die hulp kunnen krijgen (surveyresultaten, slide 20).

Van de leidinggevenden (N=44) zegt iets minder dan de helft (45,5%) het departementaal aanspreekpunt te kennen. 25% meent dat hun medewerkers goede ondersteuning krijgen van de aanspreekpunten. 62,5% reageert op de vraag met deze strekking met het antwoord 'eens noch oneens' (surveyresultaten, slide 37). Van de leidinggevenden die het Beleidskompas niet kennen (N=22) zegt 36,5% dat hun medewerkers voldoende ondersteund worden bij het voorbereidingen ven beleid en regelgeving. Deze bevindingen lijkt erop te wijzen dat er behoefte is aan meer ondersteuning (surveyresultaten, slide 47).

In onze interviewronde met gebruikers gaf een beleidsambtenaar aan dat er binnen zijn/haar directie weliswaar een ambassadeur voor het Beleidskompas was, maar dat het gebruik ervan niet erg werd uitgedragen. In een interview werd enigszins cynisch opgemerkt dat iemand zich 'tot koning van het Beleidskompas had gekroond'. Niet altijd waren onze gesprekpartners op de hoogte van het bestaan van een expertiseteam of aanspreekpunt. Een respondent geeft aan het

Beleidskompasformulier samen met een jurist van het departement het Beleidskompasformulier te hebben ingevuld, waarbij het zoeken was naar de bedoeling.

Conclusie: In de meeste departementen zijn expertiseteams en aanspreekpunten gerealiseerd. De bekendheid van departementale expertiseteams en aanspreekpunten voor het Beleidskompas is beperkt. De onderzoeksresultaten laten zien dat de ondersteuning bij het gebruik van het Beleidskompas en de voorbereiding van beleid- en regelgeving beperkt is

3.8 Professionele praktijk rond de toepassing van het Beleidskompas

In deze paragraaf worden de bevindingen ten aanzien van kennis en vaardigheden bij beleidsambtenaren, hun houding en motivatie, hun begrip voor het uitvoerings- en burgerperspectief en de ambtelijk ruimte weergegeven.

Kennis van het Beleidskompas en vaardigheden om het toe te passen

Een belangrijke voorwaarde voor het goed toepassen van het Beleidskompas is de bekendheid met het instrument en kennis van de kwaliteitseisen waaraan beleid- en regelgeving moet voldoen. Zoals eerder aangegeven, blijkt uit de survey dat van de beleidsambtenaren in onze steekproef bijna de helft het Beleidskompas niet of maar heel beperkt kennen (zie paragraaf 3.2). Eerder is ook aangegeven dat hun kennis van de kwaliteitseisen gesteld aan beleid en regelgeving en van de instrumenten die moeten worden toegepast, ook beperkt is en dat maar een beperkte groep vindt dat het hun lukt effecten van beleid goed in kaart te brengen. Leidinggevenden die het Beleidskompas niet of beperkt kennen, onderschrijven dit (zie paragraaf 3.4.5). Hier is duidelijk behoefte aan meer kennis en vaardigheden, waarin het Beleidskompas zou kunnen voorzien (surveyresultaten, slide 48).

Maar ook ten aanzien van de toepassing van het Beleidskompas zelf, is er behoefte aan kennis en vaardigheden. In reacties van beleidsambtenaren die het Beleidskompas kennen op de open surveyvraag naar verbetering van het Beleidskompas, wordt gevraagd om best practices voor de toepassing, en om duidelijkheid over wanneer en hoe het Beleidskompas moet worden toegepast. In de interviews werd door diverse respondenten opgemerkt dat beleidsambtenaren vaak aangesteld zijn vanwege hun inhoudelijke expertise, maar geen of weinig specifieke kennis op juridisch en beleidskundig vlak hebben. Niet alleen heeft dat invloed op de wijze waarop beleid en regelgeving wordt voorbereid, maar het bemoeilijkt ook het toepassen van het Beleidskompas. Met name jonge collega's zouden vaak moeite hebben om het beleidsproces te overzien.

Uit de in-depth tekstanalyse van de geselecteerde dossiers en de interviews kwam naar voren dat beleidsambtenaren moeite hebben met het beantwoorden van sommige van de vragen uit het Beleidskompas, omdat ze niet goed weten wat er onder bepaalde termen zoals bijvoorbeeld beleidstheorie wordt verstaan. Een expertiseteamlid zei dat een probleemanalyse erg theoretisch en modelmatig is en razend ingewikkeld. Een andere respondent worstelde met begrippen als doeltreffendheid en doelmatigheid bij de vraag over de voorkeursoptie. Tevens zijn er vaak vragen over waar het Beleidskompas precies voor bedoeld is, hoe het Beleidskompas moet worden toegepast en of er onderdelen mogen worden overgeslagen (zie ook paragraaf 3.4).

Conclusie: Onder beleidsambtenaren is de kennis over kwaliteitseisen en de te hanteren instrumenten vaak beperkt. Ook hebben zij moeite met de beantwoording van sommige Beleidskompasvragen, en zijn er vragen over de bedoeling en toepassing van het Beleidskompas.

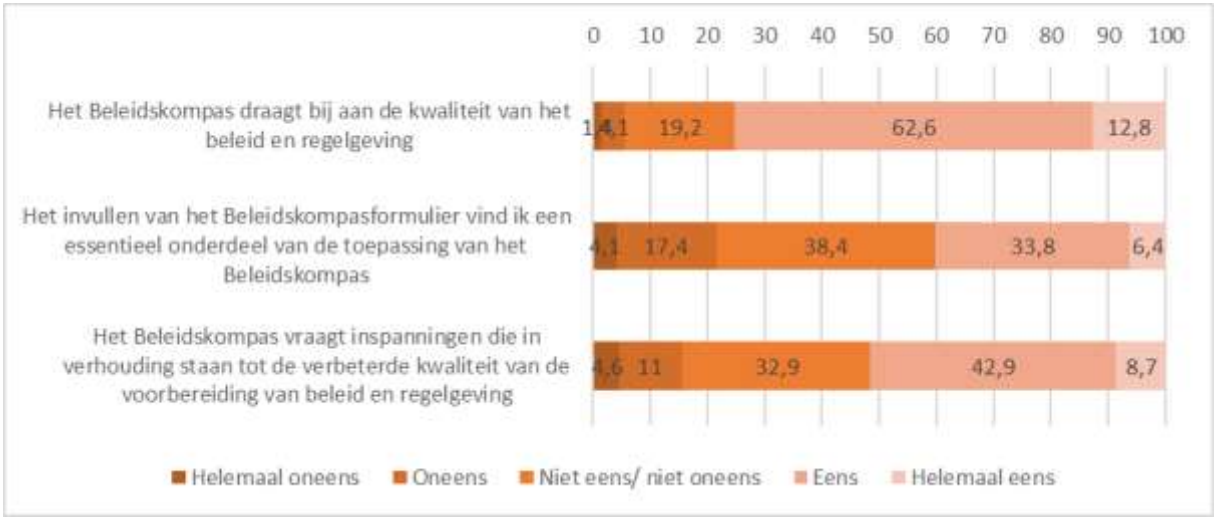
Houding en motivatie van beleidsambtenaren

Uit de survey blijkt dat driekwart (76%) van de beleidsambtenaren, die het Beleidskompas kennen (N=219), vindt dat het Beleidskompas bijdraagt aan de kwaliteit van beleid en regelgeving. Slechts 5% is het daar niet mee eens. Ongeveer de helft (52%) vindt dat de inspanningen die het Beleidskompas vraagt in verhouding staan tot de verbeterde kwaliteit van de voorbereiding van beleid en regelgeving; 16% is het daar niet mee eens (figuur 3.11; surveyresultaten, slide 30).

Zoals eerder vermeldt zijn ook veel van deze beleidsambtenaren positief over het overzicht van de kwaliteitseisen dat het Beleidskompas biedt, en de begrijpelijkheid, overzichtelijkheid en het gebruiksgemak van de website en de handleiding van het Beleidskompas (zie paragraaf 3.5; surveyresultaten, slide 25 en 27). 60% van hen zegt dat het Beleidskompas hen helpt bij het uitvoeren van hun werkzaamheden. 40% van deze beleidsambtenaren ziet het invullen van het Beleidskompasformulier als essentieel onderdeel van de toepassing het Beleidskompas.

Iets minder positief zijn beleidsambtenaren over de mate waarin het Beleidskompas bijdraagt aan het betrekken van interne en externe belanghebbenden en deskundigen (zie paragraaf 3.3; surveyresultaten, slide 29). Desalniettemin wijst dit niet op een grote weerstand tegen het instrument.

Van de beleidsambtenaren die het Beleidskompas niet of zeer beperkt kennen (N=126) onderschrijft bovendien 41% de stelling dat een gestandaardiseerd stappenplan nodig is om de kwaliteit van beleid en wet- en regelgeving te verbeteren (18% vindt van niet) (surveyresultaten, slide 17). Ook onder hen is er dus een grote groep die een instrument als het Beleidskompas nodig vindt, en een aanzienlijke groep die daar neutraal in staat.



Figuur 3.11 Beleidsambtenaren over het gebruik van het Beleidskompas (N=219)

In interviews geven gebruikers aan het nut van het Beleidskompas in te zien. Ze omschrijven dit als het vroegtijdig in kaart brengen van afwegingen ten aanzien van het probleem, doel en alternatieven en het structureren van het proces. Het daagt uit andere afwegingen te onderzoeken. Ook wordt het Beleidskompas gezien als middel om te checken of alle verplichte stappen zijn gezet en als systematiek om alle afwegingen die tijdens het proces zijn gemaakt te registeren. Verschillende respondenten geven aan dat het Beleidskompas helpt om de gevolgen van maatregelen die bestuurders en politici voorstellen in kaart te brengen en aan hen uit te leggen waarom het belangrijk is dat te doen. Met het Beleidskompas wordt 'terugduwen' makkelijker; het wordt eerder geaccepteerd.

Zoals eerder aangegeven vinden respondenten het instrument wel complex en veel tijd kosten. Veel vragen worden al in andere documenten beantwoord, waardoor het de vraag is of het Beleidskompas wel relevant is. Als check achteraf vinden ze het weinig toevoegen, want er zijn al veel

checks. Als het dossier al vergevorderd is en de inhoud al politiek vastligt voegt het ook weinig toe en voelt het volgens hen als een bureaucratische verplichting. Anderzijds zeggen sommige gebruikers dat het werken met Beleidskompas een kwestie van 'ermee bekend raken' is.

Uit opmerkingen van respondenten is af te leiden dat een positieve houding en motivatie niet garandeert dat het instrument daadwerkelijk gebruikt wordt. Een expertiseteamlid geeft aan dat beleidsambtenaren weliswaar meer naar buiten willen en de uitvoering willen betrekken, maar dat 'het vrijdagmiddag is voor je het weet.' Een ander geeft aan dat men 'in verband met politieke druk en tijdsdruk probeert om het Beleidskompas heen te zwemmen'. Ook werd gesteld dat er tijdsdruk en onwetendheid is, niet zo zeer onwil.

Conclusie: Een aanzienlijke deel van de beleidsambtenaren die het Beleidskompas kennen heeft in beginsel een positieve houding ten opzichte van het instrument. Er is ook een grote groep met een meer neutrale houding. Van beleidsambtenaren die het Beleidskompas niet of beperkt kennen, staat een groot deel positief tegenover een gestandaardiseerd stappenplan. Opmerkingen over de complexiteit van het instrument en de ervaren tijdsdruk duiden erop dat de motivatie het instrument toe te passen het vaak aflegt tegen praktische bezwaren.

Begrip voor uitvoerings-en burgerperspectief

Het begrip van het burger- en uitvoeringsperspectief kan zowel het gevolg zijn van de toepassing van het Beleidskompas als een voorwaarde ervoor. In paragraaf 3.3 is bij de beschrijving van het correcte gebruik van het Beleidskompas aangegeven dat de bevindingen ten aanzien van de mate waarin het Beleidskompas tot een vroegtijdige en betere betrokkenheid van belanghebbenden bij de voorbereiding van beleid en regelgeving, inclusief uitvoeringsorganisaties, geen uitsluitsel geven. Het aantal beleidsambtenaren en leidinggevenden dat het instrument kent, en zegt dat dit het geval is, of dat dit ontkent of geen mening heeft, is ongeveer even groot.

Anders is het als het om het vroegtijdig en beter betrekken van burgers gaat. Zoals eerder aangegeven zegt slechts 21% van de beleidsambtenaren, die het Beleidskompas kennen, dat dat goed lukt, en 37% vindt van niet (zie ook paragraaf 3.4; surveyresultaten, slide 29). Dit geldt trouwens ook voor beleidsambtenaren die het Beleidskompas niet goed of beperkt kennen. 25% van hen vindt dat het goed lukt om burgers bij de voorbereiding van beleid en regelgeving te betrekken (38% vindt van niet) (surveyresultaten, slide 16 en 17). Het Beleidskompas maakt hier blijkbaar geen verschil. Op basis van deze resultaten kan begrip voor het uitvoerings- en burgerperspectief onder beleidsambtenaren niet bevestigd worden.

In afwijking van deze bevindingen, geven de antwoorden van respondenten ten aanzien van het zicht op uitvoeringsproblemen en op de belangen en mogelijkheden van burgers, een positiever beeld van het uitvoerings- en burgerperspectief onder beleidsmedewerkers. De surveyresultaten laten zien dat 62% van hen die het instrument toepassen (N=220), van mening is dat door het gebruik van het Beleidskompas beter zicht op uitvoeringsproblemen ontstaat. 18% vindt van niet (surveyresultaten, slide 29). 54% van de leidinggevenden, die het Beleidskompas kennen (N=41), vindt ook dat door het Beleidskompas het zicht op uitvoeringsproblemen wordt vergroot (surveyresultaten, slide 41).

Als we deze cijfers vergelijken met de antwoorden op dezelfde vraag van beleidsambtenaren die het Beleidskompas niet of nauwelijks kennen (N=126), dan blijken deze laatsten minder goed te scoren. Van hen zegt 49% dat het bij de beleidsvoorbereiding lukt goed zicht is op uitvoeringsproblemen, terwijl 34 % het daar niet mee eens of oneens is (surveyresultaten, slide 16). Van de leidinggevenden die het Beleidskompas niet goed kennen (N= 19) zegt 26% dat hun medewerkers goed zicht hebben op uitvoeringsproblemen (surveyresultaten, slide 48).

Als het om het burgerperspectief gaat, is relevant dat ongeveer de helft (48%) van de beleidsambtenaren, die het Beleidskompas kennen (N=220), vindt dat door het gebruik van het Beleidskompas beter met de belangen en mogelijkheden van burgers wordt rekening gehouden. 20% vindt van niet (zie ook paragraaf 3.4; surveyresultaten, slide 29). Bij beleidsambtenaren die het Beleidskompas minder goed kennen N=126) zegt 40% dat het lukt van de belangen en mogelijkheden van burgers rekening te houden (surveyresultaten, slide 17).

Conclusie: Er zijn indicaties dat het gebruik van het Beleidskompas en de bevordering ervan bijdraagt aan de versterking van het begrip voor het uitvoerings- en burgerperspectief onder beleidsambtenaren. Maar dat resulteert niet in een praktijk waarin uitvoerders en burgers eerder en beter bij de vorming van beleid en regelgeving worden betrokken.

Ambtelijke ruimte: beschikbare tijd en inhoudelijke ruimte

In de antwoorden op de open surveyvragen van ambtenaren die het Beleidskompas kennen, wordt het gebrek aan ruimte en tijd en de politieke context als een van de belemmeringen genoemd (18x). Als er al een politiek besluit ligt, wordt de toepassing van het instrument als lastig of verloren tijd gezien. Klaarblijkelijk is er dan een gebrek aan inhoudelijke ruimte. Er wordt gesteld dat politieke ongeduld de toepassing van het Beleidskompas in de weg staat. De tijdsdruk leidt ertoe dat 'shortcuts' worden genomen en stappen niet helemaal worden uitgevoerd. Toepassing dreigt dan een 'trucje' te worden, waarbij het Beleidskompasformulier snel wordt ingevuld om verder te kunnen (surveyresultaten, slide 24). Als suggesties voor verbetering worden dan ook meer tijd en inhoudelijke ruimte genoemd (25x) (surveyresultaten, slide 31). Ook in de focusgroep met ontwerpers en beheerders van het Beleidskompas kwamen zorgen over de beperkte tijd en inhoudelijke ruimte voor de toepassing van het Beleidskompas naar voren.

In interviews geven beleidsambtenaren, die het Beleidskompas bij het begin van het beleidsproces toepassen, aan dat ze het gebruiken om na te denken over de aard van het probleem en de inrichting van het beleidsproces. Respondenten die het Beleidskompas pas aan het eind van het beleidstraject gebruikten, omdat dat een verplichting is bij de Internetconsulatie, ervoeren dat er in die fase juist veel minder tijd en ruimte is. Bij sommige dossiers is er sprake van tijdsdruk en weinig inhoudelijke ruimte door keuzen van politici of bewindspersonen, het technische karakter of omdat het om implementatie van Europese regelgeving gaat. Een respondent zei de opdracht gekregen te hebben een wetsvoorstel kort te houden en zo snel mogelijk af te ronden. Leidinggevenden zeggen graag te zien dat hun medewerkers voldoende tijd en rust hebben om beleid en regelgeving voor te bereiden, maar dat hen het niet altijd lukt daarvoor te zorgen. Maar er wordt ook gezegd dat het nooit zo is dat er totaal geen ruimte is om het Beleidskompas toe te passen, zelfs niet bij stellige politieke opdrachten. Bovendien zouden dossiers met een hoge mate van urgentie uitzonderingen zijn. Ook wordt gewezen op het belang van het Beleidskompas juist als er weinig tijd en inhoudelijke ruimte is. Het Beleidskompas biedt dan een legitiem argument om 'terug te duwen'; om tijd en ruimte te claimen om de voors en tegens van beleidsopties te onderzoeken.

Conclusie: Bij de toepassing van het Beleidskompas wordt het gebrek aan tijd en inhoudelijke ruimte als een belangrijke belemmering ervaren. Dit doet zich met name voor als het Beleidskompas aan het einde van het voorbereidingsproces van beleid- en regelgeving wordt toegepast. Bij sommige beleidsdossiers is er sprake van tijdsdruk en weinig inhoudelijke ruimte door keuzen van politici of bewindspersonen, het technische karakter of omdat het om implementatie van Europese regelgeving gaat. Het Beleidskompas wordt echter ook gezien als een instrument om in die situaties tijd en inhoudelijke ruimte te claimen.

3.9 Monitoring en aanpassing

De interviews met leden van expertiseteams geven een beeld van de praktijken van de monitoring binnen verschillende ministeries. In één van de ministeries wordt de bestuursraad via een plan van aanpak en halfjaarlijkse updates geïnformeerd en betrokken. Er wordt aangegeven dat er geen zicht is op de pijplijn van beleidsdossiers, en dat de monitoring via het expertiseteam loopt, waarbij niet duidelijk is of alles langskomt. Er wordt wel aan gewerkt om een vollediger beeld te krijgen. Bij een ander ministerie wordt gezegd dat de governance nog in opbouw is. Er wordt gedacht aan een interne commissie die de beleidskwaliteit monitort. In een derde ministerie checken wetgevingsambtenaren het gebruikt van het Beleidskompas, maar heeft men minder zicht op beleidsprocessen. Wel worden Beleidskompasformulieren opgeslagen, zodat na een jaar geëvalueerd kan worden. Bij weer een ander ministerie denkt men aan een digitaal documentatiesysteem waar alles langsgaat, waarbij het gebruik zelfs afdwingbaar zou zijn. Respondenten wijzen erop dat er weinig capaciteit en budget beschikbaar is om het Beleidskompas te implementeren en te monitoren.

Een leidinggevende meldt dat op het betreffende departement het Beleidskompas een belangrijke rol speelt bij de vormgeving van de strategische evaluatie-agenda, waarbij men systematisch de beleidscyclus tracht te doorlopen. Een andere respondent meldt dat men een dashboard aan het ontwikkelen is om te monitoren, waarbij de deelname aan opleidingen een belangrijke indicator wordt.

Door de werkgroep Beleidskompas bij JenV en via de interdepartementale werkgroep wordt informatie verzameld over bijvoorbeeld de mate waarin departementale expertiseteams zijn ingericht en contactpersonen en ambassadeurs zijn aangewezen. Hierover wordt aan de interdepartementale stuurgroep gerapporteerd. Bij gelegenheid staat de stand van zaken ook op de agenda van de SGO. In hoeverre hier sprake is van systematische monitoring en aanpassing van het Beleidskompas leidt, hebben we niet kunnen vaststellen. De uitvoering van dit evaluatieonderzoek is overigens onderdeel van deze monitoring en biedt een eerste Rijksbrede nulmeting van het gebruik van het Beleidskompas (schriftelijke correspondentie van DWJZ).

Met betrekking tot aanpassing van het Beleidskompas en de governance ervan wijzen respondenten erop dat men eerst ervaring met het Beleidskompas moet opdoen binnen de departementen alvorens zaken te wijzigen of toe te voegen.

Conclusie: De monitoring van het gebruik van het Beleidskompas is nog in ontwikkeling en lijkt sterker op het checken van de toepassing gericht dan op het systematisch verzamelen van gegevens om de voortgang van de implementatie te volgen. Het is nog vroeg om aanpassingen van de opzet van het Beleidskompas te verwachten.

3.10 Conclusie

De bevindingen van dit evaluatieonderzoek laten zien dat het Beleidskompas bij een kleine meerderheid (56%) van beleidsmedewerkers en hun leidinggevenden binnen de Rijksoverheid bekend is. Daarbij speelt de website en departementale communicatie een belangrijke rol, terwijl de bijdrage van opleidingen en trainingen aan de bekendheid beperkt is.

Het gebruik van het Beleidskompas is nog beperkt. Iets minder dan een kwart (24%) van de ambtenaren, die beleid en regelgeving voorbereiden, zegt het instrument te gebruiken. De kwaliteit van het gebruik varieert. Soms wordt het Beleidskompas vanaf het begin van beleidsprocessen gebruikt, soms laat en dan is er vaak weinig tijd en inhoudelijke ruimte. De analyse van Beleidskompasformulieren laat zien dat in bijna alle gevallen slechts één beleidsoptie verkend is, terwijl het Beleidskompas juist een integrale afweging tussen meerdere opties beoogt.

Als redenen voor het beperkte gebruik worden genoemd: gebrek aan tijd en inhoudelijke ruimte, het ontbreken van de mogelijkheden tot maatwerk en differentiatie, de complexiteit van het instrument en de hoeveelheid werk, de gebrekkige inpassing in bestaande werkprocessen en de misfit met het dynamische en politieke karakter van beleids- en regelgevingsprocessen. Ook is gewezen op de rol van contextuele factoren: het Beleidskompas wordt toegepast in een veranderende omgeving waarbij er naast het Beleidskompas andere verbeteringsprogramma's worden geïmplementeerd, kwaliteitseisen in beweging zijn, en er dus veel op departementen en ambtenaren afkomt terwijl middelen beperkt zijn.

Ondanks het beperkte gebruik is er brede steun voor het doel en de inhoud van het Beleidskompas, met name vanwege de potentiële bijdrage aan de versterking van beleidskwaliteit en ambtelijk vakmanschap. De governance ter ondersteuning van het instrument krijgt steeds meer vorm. Sommige departementen en directies zijn verder met de implementatie van het Beleidskompas dan andere. De meeste departementen hebben expertiseteams en aanspreekpunten, hoewel hun bekendheid nog beperkt is. Ondanks de steun voor het instrument onder leidinggevenden wordt er weinig op het gebruik gestuurd en toegezien. Departementen zijn nog zoekende hoe de toepassing van het Beleidskompas tijdens het beleidsproces vormgegeven kan worden. De noodzaak van verplichting wordt gezien, maar de nadelen daarvan ook. Tenslotte geven respondenten aan dat het Beleidskompas pas recent is ingevoerd en dat een dergelijk verander- en leerproces tijd kost.

4. Conclusies en aanbevelingen

Het doel van dit evaluatieonderzoek was het creëren van een fundament voor de huidige en toekomstige evaluaties van het Beleidskompas en het uitvoeren van een eerste plan- en procesevaluatie. In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen die richting gaven aan het onderzoek beantwoord door een overzicht te geven van de belangrijkste bevindingen. De onderzoeksvragen waren de volgende:

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

De eerste twee vragen zijn reeds beantwoord in hoofdstuk 2. In dit hoofdstuk richten we ons op het beantwoorden van de volgende drie onderzoeksvragen. De onderzoeksbevindingen worden in dit hoofdstuk aan de hand van het ontwikkelde evaluatiekader gepresenteerd. In paragraaf 4.1 worden de conclusies over de mate en kwaliteit van het gebruik van het Beleidskompas weergegeven. Paragraaf 4.2 geeft de bevindingen weer over de beoogde maatregelen en voorzieningen om het gebruik van de Beleidskompas te bevorderen. Paragraaf 4.3 bevat aanbevelingen voor de verdere implementatie van het Beleidskompas en toekomstig evaluatieonderzoek. Paragraaf 4.4 sluit het onderzoek af met een reflectie op het onderzoek en het gebruik van het Beleidskompas. We starten elke paragraaf met de belangrijkste inzichten, die vervolgens puntsgewijs nader worden geduid.

4.1 Conclusies over de mate en kwaliteit van het gebruik van het Beleidskompas

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 voor 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 lijkt het gebruik een 'tick-the-box exercitie' achteraf te zijn geweest. Opvallend is dat in bijna alle onderzochte Beleidskompasformulieren gevallen 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. Wel valt het lage aantal respondenten op dat vindt dat burgers eerder en beter betrokken worden.
Aanvullende inzichten:

- De surveyresultaten laten zien dat onder beleidsambtenaren en met name onder jonge medewerkers de bekendheid van het Beleidskompas iets groter is, in vergelijking met de cijfers voor alle respondenten gezamenlijk. De bekendheid verschilt per departement, waarbij deze bij de departementen van BZK, BZ en VWS het laagste is.
- Het gebruik van het Beleidskompas onder beleidsambtenaren die direct betrokken zijn bij de voorbereiding van beleid en regelgeving is hoger dan de cijfers voor alle respondenten tezamen. 24% van het zegt het Beleidskompas toe te passen. Net als bij de bekendheid van het instrument blijken jonge medewerkers en medewerkers die nog niet heel lang in dienst zijn, wat gebruik betreft hoger te scoren. Het gebruik van het Beleidskompas bij de ministeries BZ, BZK en VWS is relatief laag, terwijl het bij de I&W, J&V en SZW relatief vaak wordt gebruikt.
- Van de wetgevingsdossiers aangeboden voor de internetconsulatie gaat 83% van de gevallen vergezeld gaan met een ingevuld Beleidskompasformulier. In het vergelijkbare onderzoek van het ATR naar het gebruik van het IAK-formulier in 2018-2019 bedroeg dat cijfer 75%. Er is in dat opzicht dus sprake van een toename. Verder is er, op enkele uitzonderingen na, een positieve correlatie tussen het aantal dossiers met IAK- of Beleidskompasformulier en het gebruik van toetsen. In dat opzicht kan voorzichtig worden gesteld dat het Beleidskompas bijdraagt aan het in kaart brengen van effecten. Zoals hierboven aangegeven, geven de surveyantwoorden geen uitsluitsel over de vraag of met het Beleidskompas effecten beter in kaart worden gebracht.
- Een vijfde van de gebruikers zegt dat ze het Beleidskompas vanaf het begin van een beleidsvormingsproces inzetten. Een meerderheid zegt dat dit afhangt van het dossier. Bij wet- en regelgevingsdossiers is het invullen van het Beleidskompasformulier een verplichting bij het aanbieden van het dossier voor de internetconsultatie. Als respondenten dan pas het Beleidskompas gaan toepassen, ervaren ze het veelal als niet zinvol en een last.
- De onderzoekbevindingen geven geen indicatie dat door het Beleidskompas de afstemming en samenwerking met andere afdelingen en departementen bij de voorbereiding van beleid en wetgeving wordt bevorderd. Wel fungeert het Beleidskompas als communicatiemiddel tussen betrokken ambtenaren over hoe beleid en wet- en regelgeving tot stand te brengen.

4.2 Conclusies over maatregelen en voorzieningen die het gebruik beïnvloeden

Inhoud. Er is onder beleidsambtenaren 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. 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.
Governance. De organisatorische arrangementen voor de implementatie van het Beleidskompas krijgen steeds meer vorm. De inspanningen om bekendheid te generen zijn nog beperkt effectief. De inpassing van het Beleidskompas in departementale werkprocessen is nog beperkt, hoewel er verschillen tussen departementen en afdelingen zijn. Bij regelgeving slaagt men er op departementen beter in het gebruik in te regelen dan bij beleidsprocessen, die minder gestructureerd zijn. Bij sturing en toezicht op 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 van het Beleidskompas. 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.

Aanvullende inzichten:

- De Beleidskompasvragen en de te zetten stappen worden door de meeste respondenten logisch gevonden. Wel hebben sommige respondenten moeite om bepaalde begrippen en hulpvragen goed te begrijpen. Het Beleidskompas biedt hen een overzicht van de kwaliteitseisen en toetsen. Dat dit belangrijk is blijkt ook uit de onderzoeksbevindingen: vrij veel beleidsambtenaren en leidinggevenden zeggen deze eisen en toetsen niet of niet precies te kennen.
- De website wordt door veel respondenten als gebruiksvriendelijk, begrijpelijk en toegankelijk ervaren. Wel wordt gesteld dat de veelheid van vragen, activiteiten en toetsen die men moet toepassen als men bij de hoofdvragen doorklikt, problematisch is en het instrument complex maakt.
- De website van het Beleidskompas speelt een belangrijke rol bij de bevordering van de bekendheid ervan. Ook worden evenementen als de Dag van het Beleid genoemd als een bron van informatie. Opleiding en training spelen een bescheiden rol.
- De voorgenomen organisatorische arrangementen om de inhoud en het gebruik van het Beleidskompas aan te sturen zijn grotendeels gerealiseerd. Het Beleidskompasteam dat vanuit het ministerie van JenV de interdepartementale coördinatie verzorgt, wordt als proactief en toegankelijk ervaren. Op de meeste departementen zijn expertiseteams en aanspreekpunten aanwezig. De bekendheid hiervan is evenwel beperkt. Tegelijkertijd moet vastgesteld worden dat de verschillende gremia pas recentelijk zijn ingericht, dat deze nog in hun rol moeten groeien en dat het implementatieproces nog niet voltooid is. Er is interdepartementale kennisdeling, maar de interdepartementale aansturing van het Beleidskompas is erg vrijblijvendheid.
- De mate en wijze waarop de implementatie binnen de verschillende departementen vorm krijgt verschilt. Ook binnen departementen zijn er verschillen tussen DG's en directies.
- Er is binnen de leiding van departementen steun voor het Beleidskompas omdat het aansluit bij het streven naar de versterking van beleidskwaliteit en ambtelijk vakmanschap. Desalniettemin wordt er maar beperkt op het gebruik gestuurd en toegezien, uitzonderingen daar gelaten.
- Veel beleidsambtenaren hebben in beginsel een positieve houding ten opzichte van een instrument zoals het Beleidskompas. Er is ook een grote groep die een meer neutrale houding heeft, maar een dergelijk instrument niet op voorhand afwijst. Dit, gevoegd bij de constatering dat een grote groep beleidsambtenaren het Beleidskompas niet of beperkt kent, laat zien dat er in de sfeer van voorlichting en overtuiging nog veel te winnen is.

4.3 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 plaatvond, 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.
Belangrijk is dat daarbij geïnvesteerd wordt in het vergroten van de bekendheid van het Beleidskompas en departementale aanspreekpunten, het verhelderen van onduidelijkheden over doel en toepassing, de afstemming met departementale werkprocessen en de aansturing door leidinggevenden. Ook verdient het aanbeveling de mogelijkheden van maatwerk en differentiatie te overdenken. Hieronder formuleren we op basis van de conclusies van ons onderzoek enkele meer specifieke aanbevelingen over het implementatieproces.

Aanbevelingen voor het implementatieproces aan het ministerie van JenV:

1. Investeer in verdere **vergroting van de bekendheid** van het instrument. Daarin spelen communicatie, training en opleiding, en de expertiseteams en aanspreekpunten bij departementen een belangrijke rol.
2. Verken in overleg met de departementen hoe meer **maatwerk en differentiatie** mogelijk is. Ontwikkel bijvoorbeeld een lightversie van het Beleidskompas, voer hier enkele pilots mee uit en evalueer deze. Onderdeel daarvan kan een beperkte afwegingsstap zijn die beleidsambtenaren in overleg met hun leidinggevenden kunnen doorlopen om snel, maar goed beargumenteerd, te besluiten of het Beleidskompas, de lightversie of geen van beiden gebruikt moet worden.
3. 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.
4. Verhelder in overleg met departementen **de wijze waarop het Beleidskompas tijdens beleidsprocessen toegepast kan worden** en blijf inzetten op het inventariseren en delen van best practices.

Aanbevelingen voor het implementatieproces aan de departementen en expertiseteams:

1. Bevorder dat bestuursraden van departementen zich als eigenaren van de implementatie van het Beleidskompas beschouwen, het Beleidskompas als **standaardwerkwijze** erkennen en de implementatie **monitoren en bijsturen**. Stem indicatoren voor de monitoring af met andere departementen in de interdepartementale stuurgroep.
2. Draag zorg voor een **betere inpassing** van het Beleidskompas in bestaande werkprocessen en formats**.** Vroegtijdige toepassing in beleidsprocessen moet daarbij het uitgangspunt zijn, bijvoorbeeld door het verplicht stellen van het gebruik bij startnotities of aanbieding van dossiers aan het MT. Zorg daarbij voor een **goede balans** tussen verplichting enerzijds en het sturen middels stimuleren, inspireren en motiveren anderzijds.
3. Bevorder dat binnen directies en afdelingen het vanzelfsprekend wordt het Beleidskompas toe te passen en dat leidinggevenden op de toepassing van het instrument **sturen en toezien**.
4. Draag zorg voor de aanwezigheid en bekendheid van de **expertiseteams en aanspreekpunten** binnen het departement. Zorg voor voldoende zware bemensing, voldoende capaciteit (tijd en middelen) en toegang tot de Bestuursraad.

5. Organiseer **feedback op het gebruik** van het Beleidskompas en het Beleidskompasformulier.

Aanbevelingen voor het implementatieproces aan de Stuurgroep:

1. Zet in op de verdere implementatie van het Beleidskompas en de maatregelen om het gebruik te bevorderen. **Stimuleer de zoektocht naar vroegtijdig gebruik** van het instrument tijdens het beleidsproces. Bevorder de sturing op gebruik, maar vermijdt de situatie waarin toepassing een bureaucratische verplichting wordt. Zoek naar **een balans tussen stimulering en verleiding enerzijds, en verplichting anderzijds**. Benoem het Beleidskompas niet als doel op zichzelf, maar als middel dat bijdraagt aan de kwaliteit van wetgeving en beleid en aan het ambtelijk vakmanschap.
2. Versterk de interdepartementale coördinatie. Benoem binnen de stuurgroep een beperkt aantal duidelijke **indicatoren** om de implementatie van het Beleidskompas binnen de departementen te monitoren. Het ontwikkelde evaluatiekader (zie H2) kan hiervoor een inspiratiebron zijn. Bespreek als stuurgroep de resultaten van de departementale monitoring.
3. Draag er zorg voor dat leden van de stuurgroep zich als **ambassadeur** voor het Beleidskompas naar hun departement opstellen.
4. Ga voort op de weg van het **zoeken van aansluiting** van het Beleidskompas bij andere ontwikkelingen in context die de bekendheid van en de steun voor het Beleidskompas kunnen versterken.

Aanbevelingen voor verder evaluatieonderzoek:

1. In deze evaluatie bleek de combinatie van vragenlijst, geautomatiseerde inhoudsanalyse, in-depth tekstanalyse van beleids- en wetgevingsdossiers, interviews en focusgroepen goed bruikbaar om tot een gedegen inzicht in het gebruik van het Beleidskompas te komen. Wij bevelen aan deze **'mixed-methods' aanpak** ook bij volgende evaluaties te gebruiken.
2. Wij raden aan bij een **volgende evaluatie** niet alleen de de survey en de geautomatiseerde inhoudsanalyse te herhalen, maar ook een **kwalitatieve analyse van het gebruik van het Beleidskompas tijdens beleidsprocessen** uit te voeren. Uit de huidige evaluatie bleek dat betrokkenen zoekende zijn dit gebruik vorm te geven, terwijl de dossieranalyse zich beperkte tot processen die in regelgeving uitmondden. Vervolgonderzoek zou ook **aanvullende methoden** kunnen omvatten om het gebruik en de voorwaarden daarvoor nog preciezer in kaart te brengen, bijvoorbeeld via user experience research of gebruikerspanels.
3. Voor een volgende Rijksbrede evaluatie van het gebruik van het Beleidskompas stellen wij met betrekking tot de **survey** voor een gestratificeerde steekproef uit te voeren met een groter aantal leidinggevenden, en de gehanteerde functiescheiding en routing te preciseren. We bevelen aan in de vragenlijst en de antwoordcategorieën 'niet van toepassing' en 'weet ik niet/geen mening' op te nemen.
4. Bezie bij een volgende evaluatie in hoeverre de **vragenlijst** voor de survey aanpassing behoeft, afhankelijk van de kennisbehoefte en voortschrijdende inzichten. Wellicht is het wat voorwaarden voor gebruik betreft mogelijk toe te spitsen op een beperkter aantal indicatoren. Belangrijk is wel dat bij een volgende meting op het ontwikkelde evaluatiekader wordt voortgebouwd en dat er voldoende continuïteit in de vraagstelling en indicatoren is om de vergelijking met de huidige meting mogelijk te maken.

4.4 Tot slot

Aan het eind van deze rapportage past een relativering, gegeven de beperkingen die het onderzoek gesteld zijn. Bevindingen met betrekking tot de omvang van de bekendheid en het gebruik van het

Beleidskompas zijn robuust. Zij zijn gebaseerd op een representatieve steekproef met een goede respons. Bevindingen met betrekking tot de surveyantwoorden van leidinggevenden en afkomstig uit interviews zijn meer indicatief, gegeven het kleine aantal respondenten. Een beperking is ook dat de geautomatiseerde inhoudsanalyse en de verdiepende tekstanalyse van de geselecteerde beleidsdossiers, zich richtte voornamleijk op wet- en regelgevingsdossiers, waarbij processen die in beleid uitmonden, buiten beeld zijn gebleven. Dit onderstreept het belang van onze aanbeveling in een volgende evaluatie het gebruik van het Beleidskompas tijdens beleidsprocessen te onderzoeken.

Voorts is het belangrijk te benadrukken dat dit evaluatieonderzoek een nulmeting betreft. Dit betekent dat de bevindingen met betrekking tot de bekendheid en het gebruik moeilijk te beoordelen zijn in termen van veel of weinig, omdat een objectief referentiepunt ontbreekt. De bevindingen van deze studie dienen gezien te worden als ijkpunt voor toekomstige metingen.

Voor wat betreft de vraag in hoeverre de beleidstheorie die aan het Beleidskompas ten grondslag ligt klopt, en het aannemelijk is dat dit instrument de beoogde doelen realiseert, heeft dit onderzoek zich op het gebruik gefocusseerd. Daarbij bleek dat veel respondenten meenden dat de inhoud van het Beleidskompas, de kernvragen en stappen, juist en logisch zijn. Het biedt betrokken ambtenaren een gemeenschappelijke taal en begrippenkader dat de communicatie over hoe goed beleid en goede regelgeving tot stand te brengen bevordert. Tegelijkertijd is naar voren gekomen dat het Beleidskompas een rationele voorstelling van het beleids- en wetgevingsproces geeft, die niet altijd past bij de dynamiek en het politieke karakter van dit proces.

Ook de ideeën met betrekking tot de maatregelen en voorzieningen om het gebruik te bevorderen hebben het risico in zich dat de verwachting gewekt wordt dat indien deze maar op orde gebracht zijn, volledige implementatie mogelijk is. Een dergelijke veronderstelling past niet bij de aard van deze veranderprocessen gegeven de interdepartementale verhoudingen binnen Rijksoverheidsdienst. Het gebruik van het Beleidskompas veronderstelt een aanpassing van de primaire werkprocessen in de verschillende departementen, waarbij zowel gedragsverandering, aanpassing van processen en formats, en cultuurverandering aan de orde zijn. Dat vergt tijd, omdat het naast bekendheid ook veronderstelt dat mensen die nieuwe werkwijze verinnerlijken. Voorzieningen en inspanningen die dat teweeg moeten brengen zijn niet onmiddellijk gerealiseerd en worden pas na verloop van tijd effectief. Dit veranderproces is een leerproces. Dat maakt dit proces bij een te groot ongeduld kwetsbaar.

Met betrekking tot de beleidstheorie achter de implementatie van het Beleidskompas moet voorts worden gewezen op de context. Redenerend vanuit doel en middelen naar effect, wordt vaak voorbijgegaan aan contextuele factoren die in deze causale relaties interveniëren. Voor ambtenaren geldt bijvoorbeeld dat zij behalve met het Beleidskompas ook met tal van andere nieuwe eisen aan hun functioneren geconfronteerd worden (zie hoofdstuk 2). Verder is er het risico dat er voorbij gegaan wordt aan de beperkingen die gesteld zijn aan de mogelijkheden van belangenorganisaties, uitvoerders en burgers om in beleids- en wetgevingsprocessen van het Rijk te participeren. Ook om deze redenen is het verstandig realistische verwachtingen te hebben en niet gefrustreerd te raken over het tempo van het implementatieproces.

Uit het bovenstaande volgt dat de implementatie van het Beleidskompas als verander- en leertraject opgevat moet worden. Dat vraagt erom het Beleidskompas niet zozeer te zien als een rationeel instrument dat moet worden uitgerold. Het is belangrijk dat het gebruik van het Beleidskompas niet als doel op zich wordt gezien, maar als een middel. Een belangrijke meerwaarde van het Beleidskompas is dat het bijdraagt aan de versterking van de beleids- en wetgevingskwaliteit en het ambtelijk vakmanschap. Het Beleidskompas geeft geen kant en klare antwoorden op de vraag

welke keuzen een beleidsambtenaar in een concrete situatie moet maken. De naamgeving van het instrument is wat betreft treffend. Het geeft beleidsambtenaren richting en ondersteunt en faciliteert hen bij de afwegingen die ze op basis van hun vakmanschap maken om aan goed beleid en goede regelgeving bij te dragen. Het biedt ook een gemeenschappelijk taal en een kader voor de gedachtenvorming en communicatie over wat goed beleid en goede wet- en regelgeving is en hoe deze gerealiseerd kunnen worden.

De implementatie van Beleidskompas als verander- en leertraject is een proces van lange adem. Dat vraagt erom dat inspanningen om het Beleidskompas te implementeren en het gebruik te stimuleren gedurende langere tijd worden volgehouden. Het vraagt ook om een minder vrijblijvende aanpak dan nu het geval is. Maar bovenal vraagt het om sturing op intrinsieke motivatie en cultuur, en op de opbouw van een duurzaam netwerk van relaties binnen de Rijksdienst dat aan het instrument toegewijd is.

Referenties

Adviescollege Toetsing Regeldruk (2020a) *Rapportage n.a.v. het ATR-onderzoek naar het IAK(-document) bij voorgenomen wet- en regelgeving*, Den Haag.

Adviescollege Toetsing Regeldruk (2020b) *Het IAK bij voorgenomen wet- en regelgeving*, Den Haag.

Anthony, L. (2024). *AntConc (Version 4.3.0)* [Computer Software]. Tokyo, Japan: Waseda University. Available from https://www.laurenceanthony.net/software.

ATR (2020a), *Advies IAK(-document) bij voorgenomen regelgeving*, Den Haag, 11 december 2020.

ATR (2020b), *Rapportage n.a.v. het ATR-onderzoek naar het IAK(-document) bij voorgenomen wet- en regelgeving*. Versie 1.0. Den Haag, december 2020

Behavioural Insights Netwerk (BIN) NL (2016) *Verslag DOE MEE sessie gebruik IAK*, Den Haag: Interdepartementale werkgroep IAK.

Bekkers, V. (2012). *Beleid in beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*.

Bongers, F. (2023). De rol van de beleidstheorie in het ontwerpen en evalueren van beleid, *Beleidsonderzoek* Online mei 2023, DOI: 10.5553/BO/221335502023007

Cachet, A, H. van Geest, J.F.M. Koppenjan, J. Mesu, A.B. Ringeling, S. Smit (1995). Naar een haalbare Veiligheid-effectrapportage, *Binnenlandse Zaken*, 's-Gravenhage, januari 1995

Campbell, R., Goodman-Williams, R., Feeney, H., & Fehler-Cabral, G. (2020). Assessing Triangulation Across Methodologies, Methods, and Stakeholder Groups: The Joys, Woes, and Politics of Interpreting Convergent and Divergent Data. *American Journal of Evaluation*, 41(1), 125-144. https://doi.org/10.1177/1098214018804195

Dekker, R. (2020). *Dat had niet zo gemoeten! Fouten en falen van de overheid onder het vergrootglas*. Boom bestuurskunde

Edelenbos, J., & van Buuren, A. (2006). *Lerend evalueren; een expeditie-verslag*. KWALON, 11(1).

Enserink, B. et al (2022) *Policy Analysis of Multi-Actor Systems*, Delft: Eleven.

Hoogerwerf, A. (1989) *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap*.

Jansen, Thijs. (2023) "Inleiding op het themanummer 'Ambtelijk vakmanschap na de toeslagenaffaire'." In *Bestuurskunde* 32 (1): 3-11.

Koppenjan, J. (2022b) Over instrumenteel bestuur en publieke waarden: Wat kunnen we leren van het publieke-waardenperspectief? *Bestuurskunde*, 31(3), 38-54, doi:10.5553/Bk/092733872022031003004

Koppenjan, J.F.M. (2022a). *Van alles is weer waardeloos. Ook de bestuurskunde? Afscheidsrede 29 juni 2022*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam

Minister van Veiligheid en Justitie (2011) *Kabinetsplan aanpak administratieve lasten*, Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal (kst 29 515, nr. 330)

Minister voor Rechtsbescherming (2021) *Brief stand van zaken herziening Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, Kamerstuk 35925, nr. 124.

Minister voor Rechtsbescherming (2022) *Het kompas voor kwaliteit in de beleidsvoorbereiding: IAK wordt Beleidskompas*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, Kamerstuk 36200-VI, nr. 10.

Minister voor Rechtsbescherming (2024) *Voortgang Implementatie Beleidskompas*, Kamerstuk 36410-VI, nr.26

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023). *De Gids Ambtelijk Vakmanschap-Ambtelijk vakmanschap-Grenzeloos Samenwerken*.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2021) *Projectplan versterking gebruik Integraal afwegingskader/herziening IAK*, Den Haag.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2022a) *Plan van aanpak deelproject 3 en 5: Governance en Monitoring*, Den Haag.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2022b) *Update projectplan 'herziening IAK', stand van eind 2022*, Den Haag.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2023) *Uitkomsten 1ste en 2de brainstorm probleemanalyse maken beleid*, Den Haag.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2023b) *Notitie governance*, Den Haag.

Ministerie van Justitie en Veiligheid en Justitie (2022) *Het kompas voor kwaliteit in de beleidsvoorbereiding: IAK wordt Beleidskompas, brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Den Haag. Kamerstuk 35925-VI-124.

Pattyn, V., van der Knaap, P., & Hanemaayer, D. (2020). *Beleidsevaluatie in theorie en praktijk*. Boom Bestuurskunde; Den Haag.

Pluye, P. (2023). Mixed Methods. In: *Policy Evaluation – Methods and Approaches*. A. Hevillard (ed.). Creative Commons CC BY-SA 4.0 License and is available for free at https://scienceetbiencommun.pressb

Putters, K. (2021) *Nieuwe bestuurscultuur begint bij herijking van het sociaal contract*. Van Slingelandtlezing, 4 november 2021. https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2021/11/04/uitvoerbaar-beleid

Raad van State (2022) *Beoordelingskader van de Afdeling advisering van de Raad van State*, Den Haag.

Rijksoverheid (2023) *Probleemanalyse beleidskwaliteit*, Den Haag.

Rijksoverheid (n.d.) *Toolbox evaluaties*, via www.toolboxevaluaties.nl, bezocht in december 2023.

Significant Public (2022) *Herziening IAK: hoe meten we de effecten?* Den Haag.

Star, S. L., & Griesemer, J. R. (1989). Institutional ecology, translations and boundary objects. *Social studies of science*, 19(3), 387-420.

Startnotitie (2023). *WODC-onderzoek Ontwikkelkader en eerste evaluatie Beleidskompas*, WODC, versie oktober 2022.

Thiel, S. van (2020), *Leren loslaten. 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties*. Den Haag; Boombestuurskunde.

Tjeenk Willink, H. T. (2020). *Kan de overheid de crisis aan?* Amsterdam; Prometheus.

Tweede Kamer (2020) *Ongekend Onrecht. Verslag parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, Den Haag*: kamerstuk 35510, nr 1, 17 december 2020

Tweede Kamer (2021) *Klem tussen balie en beleid, Rapport Tijdelijke Commissie Uitvoeringszaken*, Den Haag: Kamerstuk 35387, nr 1, 25 januari 2021

Veen, S.C. van, Lisa Verwoerd, and Barbara J. Regeer (2016) *Characteristics of reflexive evaluation - a literature review conducted in the context of the Natuurpact (2014-2027) evaluation*.

Bijlagen - Inhoudsopgave

Bijlage A. Surveyresultaten: Respondentenverslag…….. pag. 71

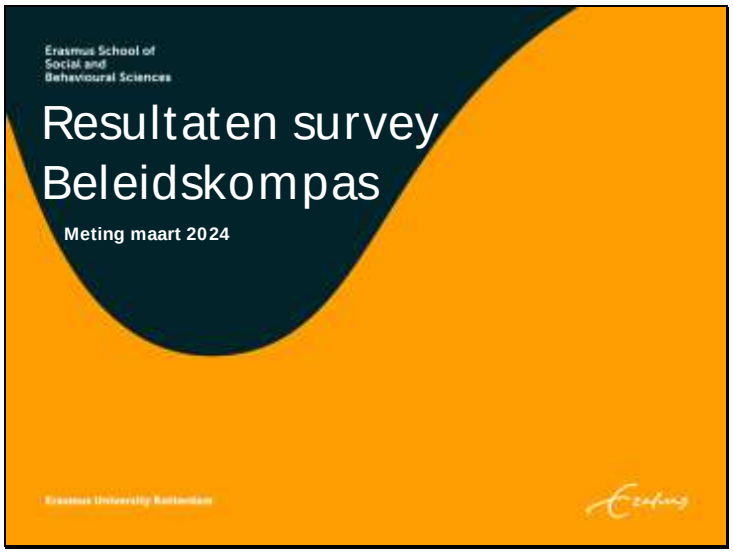
Bijlage B. Geautomatiseerde inhoudsanalyse…….. pag. 96

Bijlage C. In-depth tekstanalyse geselecteerde dossiers…….. pag. 99

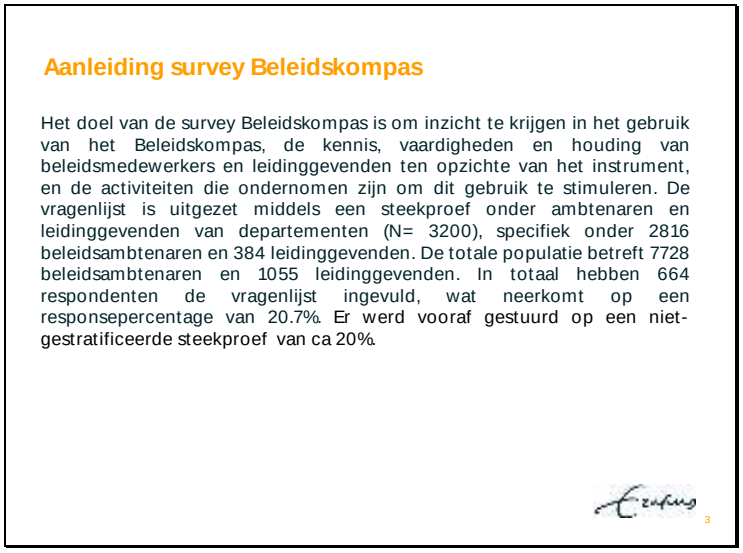
Noot: Bijlagen met de uitgebreide operationalisatie van het evaluatiekader, de interviewlijsten en de surveyvragen zijn hier niet opgenomen en opvraagbaar bij de opdrachtgever.

A. Surveyrresultaten: Respondentenverslag (in powerpoint)

Slide 1



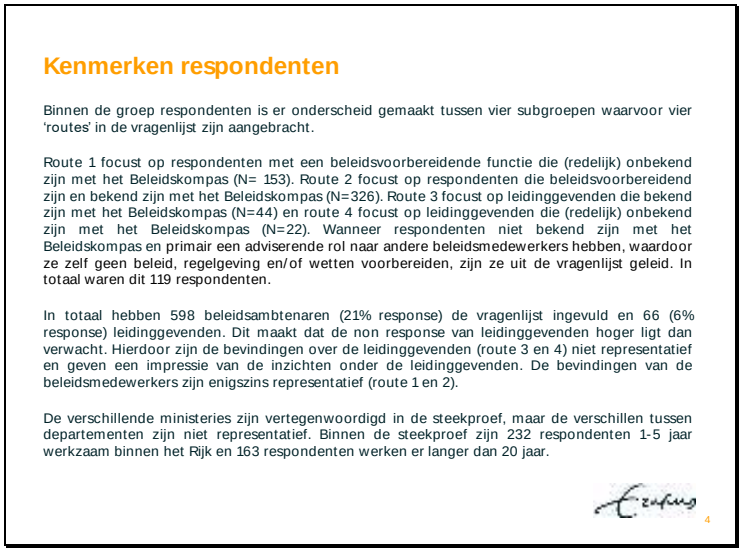
Slide 2



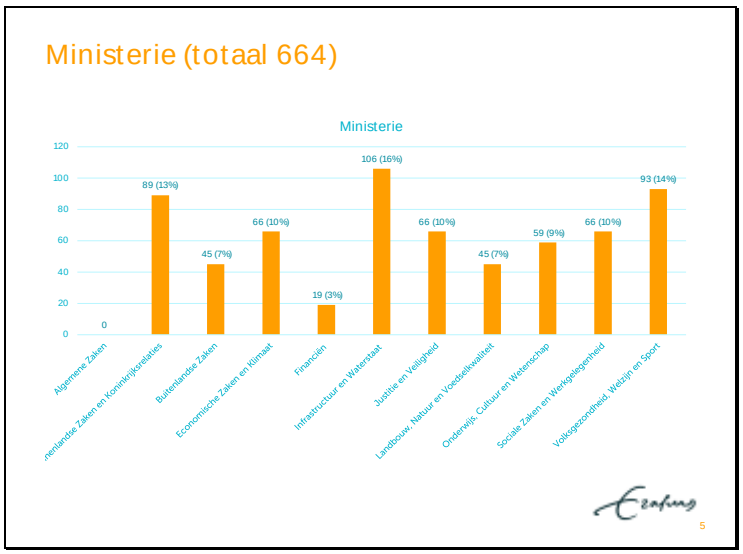
Slide 3



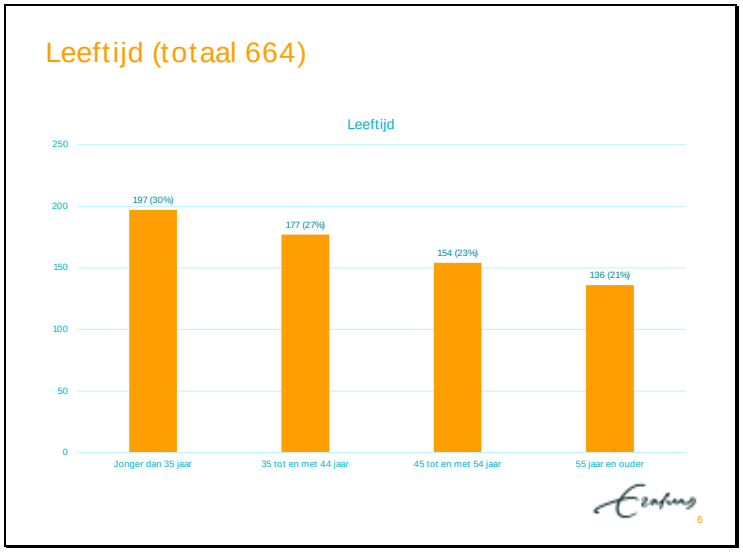
Slide 4



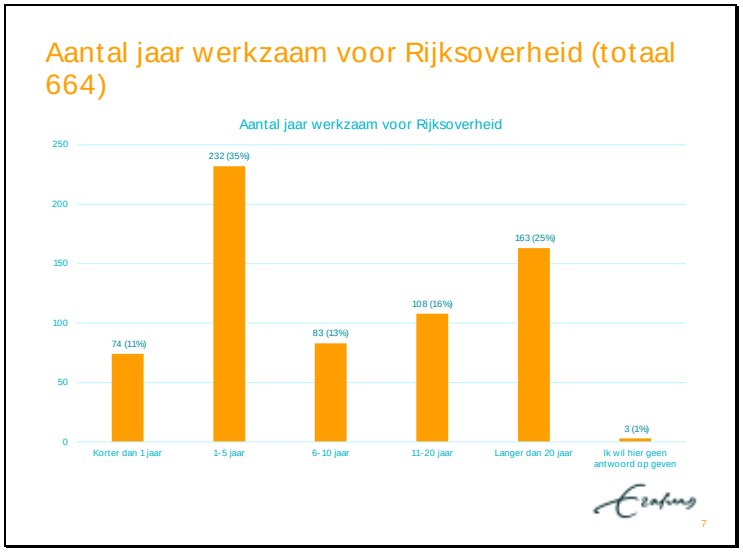
Slide 5



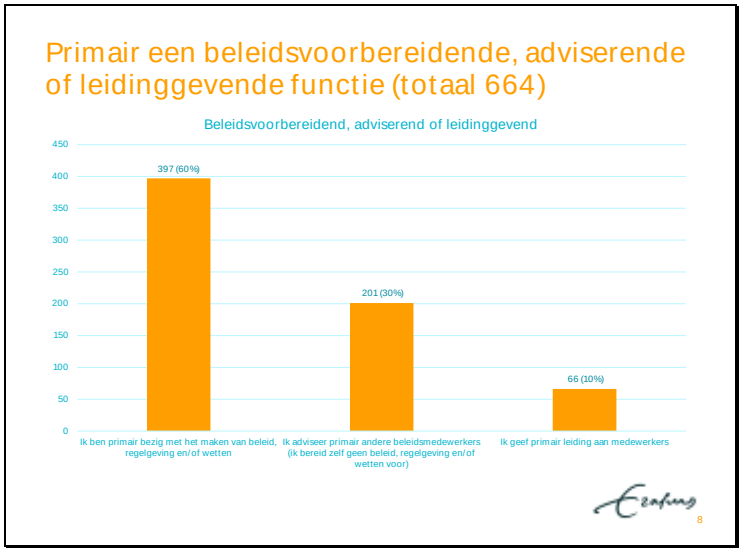
Slide 6



Slide 7

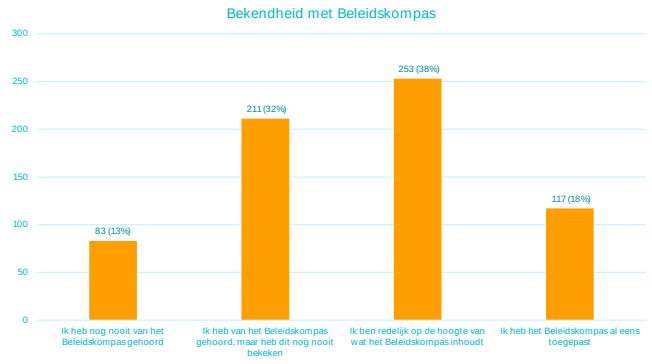


Slide 8



Slide 9

Bekendheid met het Beleidskompas (totaal 664)



9

Slide 10

Verdeling bekendheid Beleidskompas per leeftijdscategorie

	Niet gehoord van Beleidskompas	Beleidskompas nog nooit bekeken	Redelijk bekend met het Beleidskompas	Beleidskompas toegepast	Totaal
Jonger dan 35 jaar	18 (9%)	66 (34%)	66 (34%)	46 (23%)	196
35 tot en met 44 jaar	19 (11%)	48 (27%)	77 (44%)	31 (18%)	175
45 tot en met 54 jaar	24 (16%)	47 (31%)	57 (38%)	24 (16%)	152
55 jaar en ouder	22 (16%)	48 (36%)	48 (36%)	16 (12%)	134
Totaal	83	209	248	117	657

10

Slide 11

Verdeling bekendheid Beleidskompas per aantal jaar werkzaam voor Rijksoverheid

	Niet gehoord van Beleidskompas	Beleidskompas nog nooit bekeken	Redelijk bekend met het Beleidskompas	Beleidskompas toegepast	Totaal
Korter dan 1 jaar	8 (11%)	31 (42%)	25 (34%)	10 (14%)	74
1-5 jaar	33 (14%)	76 (33%)	75 (32%)	48 (21%)	232
6- 10 jaar	8 (10%)	26 (31%)	34 (41%)	15 (18%)	83
11- 20 jaar	11 (10%)	25 (23%)	53 (49%)	19 (18%)	108
Langer dan 20 jaar	23 (14%)	53 (33%)	62 (38%)	25 (15%)	163
Totaal	83	211	249	117	660

11

Slide 12

Verdeling bekendheid Beleidskompas per functie

	Niet gehoord van Beleidskompas	Beleidskompas nog nooit bekeken	Redelijk bekend met het Beleidskompas	Beleidskompas toegepast	Totaal
Beleidsmakend	41 (10%)	112 (28%)	150 (38%)	94 (24%)	397
Beleidsadviserend	35 (17%)	84 (42%)	71 (35%)	11 (5%)	201
Leidinggevend	7 (11%)	15 (23%)	32 (48%)	12 (18%)	66
Totaal	83	211	253	117	664

12

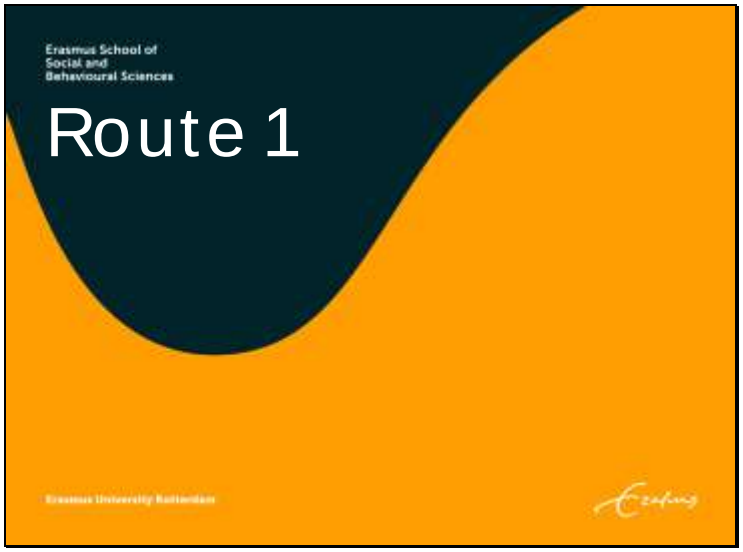
Slide 13

Verdeling bekendheid Beleidskompas per ministerie

	Niet gehoord van Beleidskompas	Beleidskompas nog nooit bekeken	Redelijk bekend met het Beleidskompas	Beleidskompas toegepast	Totaal
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	17 (19%)	35 (39%)	28 (31%)	9 (10%)	89
Buitenlandse Zaken	17 (38%)	15 (33%)	11 (24%)	2 (5%)	45
Economische Zaken en Klimaat	9 (14%)	20 (30%)	26 (39%)	11 (17%)	66
Financiën	1 (5%)	5 (26%)	9 (47%)	4 (21%)	19
Infrastructuur en Waterstaat	5 (5%)	37 (35%)	35 (33%)	29 (27%)	106
Justitie en Veiligheid	4 (6%)	8 (12%)	37 (56%)	17 (26%)	66
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	4 (9%)	16 (36%)	17 (38%)	8 (18%)	45
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	6 (10%)	15 (25%)	28 (47%)	10 (17%)	59
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	2 (3%)	14 (21%)	28 (42%)	22 (33%)	66
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	15 (16%)	42 (45%)	31 (33%)	5 (5%)	93
Totaal	83	211	253	117	664

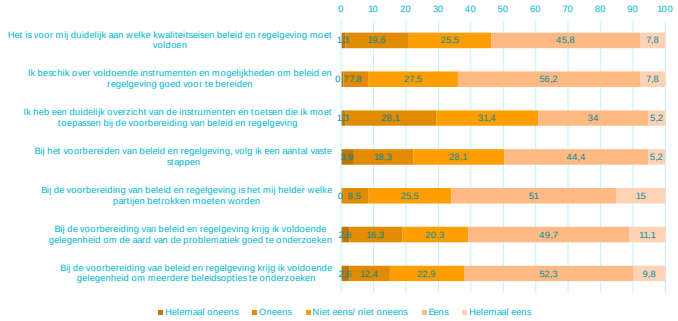
13

Slide 14



Slide 15

Voorbereiding beleid en wetgeving (totaal 153)

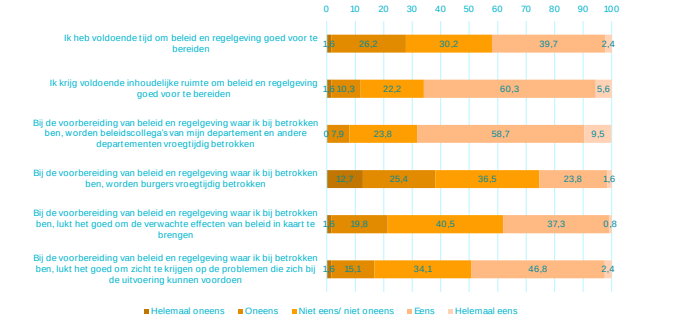


De resultaten laten zien dat van de respondenten die niet bekend zijn met het Beleidskompas, 64% (56.2%+ 7.8%) vindt dat ze over voldoende instrumenten en mogelijkheden beschikt om beleid en regelgeving voor te bereiden. Ook is voor 66% (51%+ 15%) van de respondenten helder welke partijen betrokken moeten worden. 29.4% (1.3%+ 28.1%) geeft aan geen duidelijk overzicht van instrumenten en toetsen te hebben om toe te passen bij de voorbereiding van beleid en regelgeving. 22,2% (3.9%+ 18.3%) van de respondenten volgt niet een aantal vaste stappen bij het voorbereiden van beleid en regelgeving.

15

Slide 16

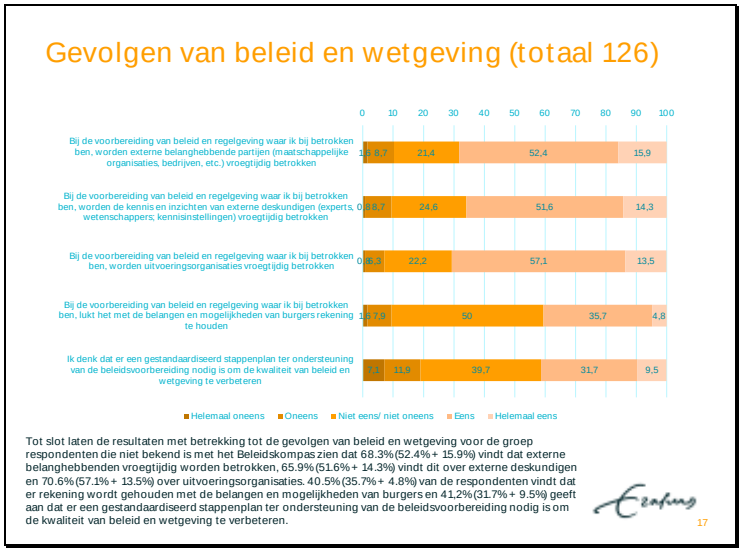
Voorbereiding beleid en wetgeving (totaal 126)



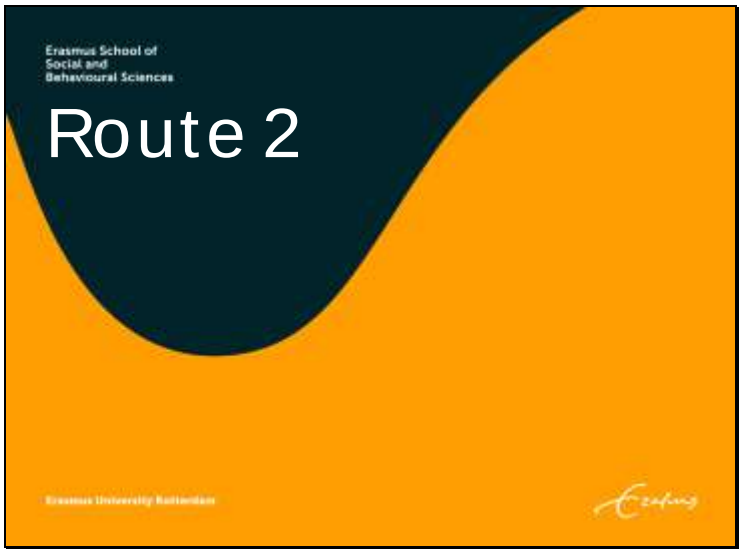
Verder laten de resultaten met betrekking tot de voorbereiding van beleid en wetgeving, voor de groep respondenten die niet bekend is met het Beleidskompas, zien dat 42.1% (39.7%+ 2.4%) voldoende tijd ervaart om beleid en regelgeving goed voor te bereiden en 65.9% (60.3%+ 5.6%) ervaart voldoende inhoudelijke ruimte. Ook geven 68,2% (58.7%+ 9.5%) van de respondenten aan dat beleidscollega's van andere departementen vroegtijdig betrokken worden. Daarentegen geeft 25.4% (23.8%+ 1.6%) van de respondenten aan burgers vroegtijdig te betrekken. 38.1% (37.3%+ 0.8%) vindt dat het goed lukt de verwachte effecten van beleid in kaart te brengen en 49.2% (46.8%+ 2.4%) vindt dat er goed zicht is op de problemen die zich voordoen bij de uitvoering.

16

Slide 17

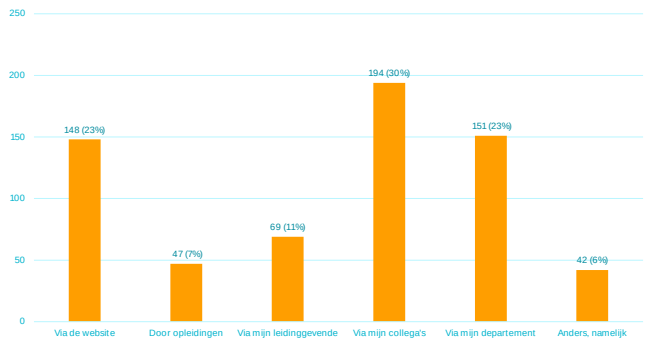


Slide 18



Slide 19

Hoe bent u bekend geraakt met het Beleidskompas? (meerdere antwoorden mogelijk) (totaal 326)

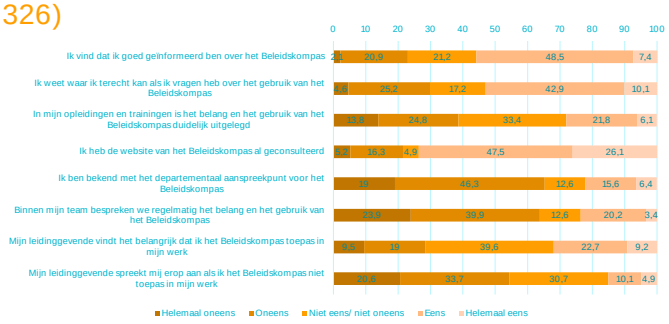


Anders, namelijk: Via de dag van beleid, uit de werkgroep Beleidskompas, sessie binnen het team gehad, Intranet, introductiedag, cursus, afdelingsoverleg, kennissessies over de lancering of workshops.

19

Slide 20

Informatievoorziening Beleidskompas (totaal 326)

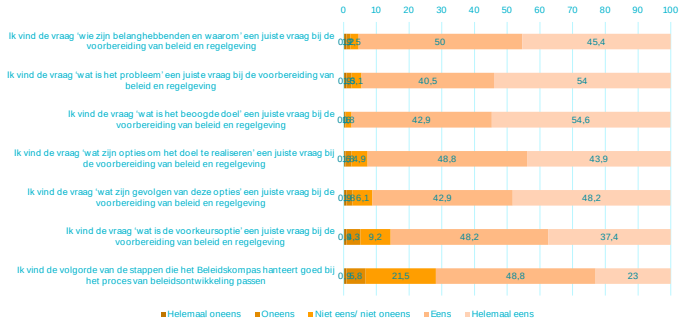


In het kader van informatievoorziening van het Beleidskompas laten de resultaten zien dat 27.9% (21.8% + 6.1%) van de respondenten in opleidingen en trainingen het belang van het Beleidskompas uitgelegd gekregen heeft. 73.6% (47.5% + 26.1%) heeft de website van het Beleidskompas al geconsulteerd. Daarentegen is 22% (15.6% + 6.4%) bekend met het departementaal aanspreekpunt voor het Beleidskompas. 23.6% (20.2% + 3.4%) van de respondenten geeft aan dat het belang en gebruik van het Beleidskompas wordt besproken binnen het team. 31.9% (22.7% + 9.2%) van de respondenten geeft aan dat de leidinggevende het belangrijk vindt dat het Beleidskompas wordt toegepast en 15% (10.1% + 4.9%) geeft aan erop aangesproken te worden.

20

Slide 21

Inhoud van het Beleidskompas (totaal 326)

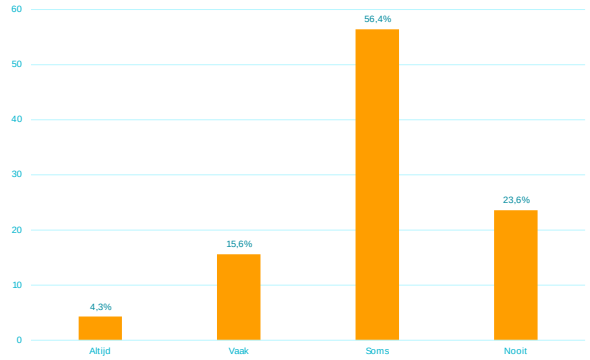


De resultaten met betrekking tot de inhoud van het Beleidskompas laten zien dat respondenten de inhoudelijke vragen van het Beleidskompas erg positief waarderen. Bij alle zes vragen van het Beleidskompas vindt minimaal zo'n 90% van de respondenten de vragen een juiste vraag om te stellen en ook vindt 71.8% (48.8% + 23%) de volgorde van de stappen die het Beleidskompas hanteert goed bij het proces van beleidsontwikkeling passen.

21

Slide 22

Gebruik van het Beleidskompas (totaal 326)



56.4% van de respondenten gebruikt het Beleidskompas soms in zijn of haar werk. Daarentegen geeft 23.6% van de respondenten aan het Beleidskompas nooit te gebruiken in het werk.

22

Slide 23

Waarom past u het Beleidskompas toe?

- Handelen in de geest van het beleidskompas/ de stappen hebben geïnternaliseerd, zonder actief het stappenplan te doorlopen (34)
- Als het verplicht/nodig is (27)
- Om overzichtelijk/structureel te werken en tot een goede onderbouwing te komen (10)
- Als check/richtlijn op het gehele proces (7)
- Om tot belangrijke afwegingen te komen (6)

23

Slide 24

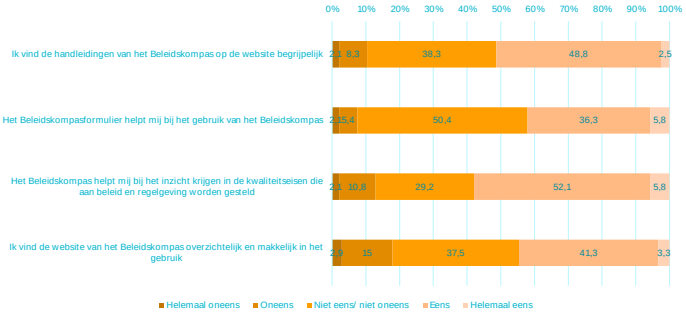
Wat weerhoudt u ervan om het Beleidskompas te gebruiken?

- Gebrek aan ruimte en tijd om het beleidskompas te gebruiken, door tijdsdruk en het politieke klimaat (18)
- Voor minder omvangrijke vraagstukken is het een “te groot” middel (12)
- Te complex/ te veel werk door hoeveelheid aan toetsen en documenten (10)
- Andere manier van werken bij departementen. Bij sommigen is het wel goed ingeburgerd en is er dus de verwachting om het te gebruiken, bij anderen niet (7)
- Het beleidskompas gaat uit van beleid maken als een lineair proces/stappenplan. Sluit niet aan bij de realistische ervaring van beleid maken (6)
- Vragen van het beleidskompas zijn te voor de hand liggend/niet specifiek genoeg (5)
- Vaak wordt het beleidskompas pas ingezet bij de internetconsultatie. Dan voelt het als een hoepel/moetje (4)
- Zonde van tijd om het beleidskompas in te vullen als er al een politiek besluit ligt (3)
- Slecht geïntegreerd in de al bestaande systemen en werkprocessen (3)

24

Slide 25

Inhoud van het Beleidskompas (totaal 240)



Respondenten die bij de vraag over het gebruik van het Beleidskompas hebben ingevuld dat zij nooit het Beleidskompas hebben gebruikt, zijn doorgeleid naar de laatste open vraag in de vragenlijst. De resultaten met betrekking tot de inhoud van het Beleidskompas laten zien dat van de respondenten die het Beleidskompas altijd, vaak of soms gebruiken, 51.3% (48.8% + 2.5%) de handleidingen op de website begrijpelijk vinden. 57.9% (52.1% + 5.8%) van de respondenten geeft aan dat het Beleidskompas helpt bij het inzicht krijgen in de kwaliteitseisen die aan beleid en regelgeving worden gesteld.

25

Slide 26

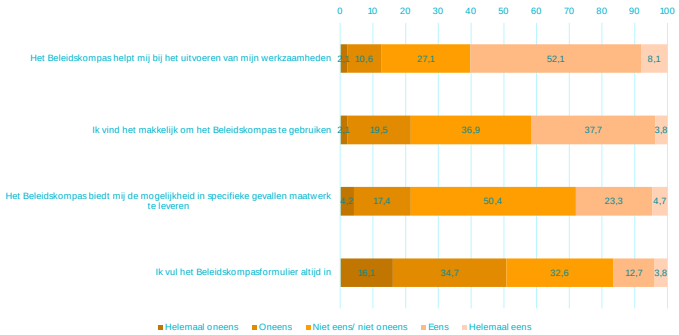
Hoe kan het Beleidskompas worden verbeterd?

- Aandringen op meer gebruik aan de voorkant, ipv pas bij de internetconsultatie (3)
- Het beter laten aansluiten bij de werkelijkheid, met oog voor het politieke klimaat, de tijdsdruk en het feit dat beleid maken geen lineair proces is (15)
- Beter integreren in al bestaande systemen en werkprocessen (5)
- Een beter, gebruiksvriendelijker en overzichtelijker format (41)
- Bij elke stap van het kompas aangeven in welke (sub)fase van het proces deze stap behoort (4)
- Bredere verspreiding, het gebruik aanjagen en het de norm maken (18)
- Het moet duidelijker worden wanneer en hoe het beleidskompas gebruikt kan worden en welke rollen er zijn weggelegd voor de beleidsmedewerker en de leidinggevende (10)
- Een beleidskompas light versie maken, voor kleinere trajecten en vraagstukken (9)
- Benadruk het als hulpmiddel en niet als verplichting en als doel op zich (2)
- Geef voorbeelden van best practices, zodat het duidelijker wordt voor de beleidsmedewerker wat die eraan heeft (11)

26

Slide 27

Gebruik van het Beleidskompas (totaal 236)

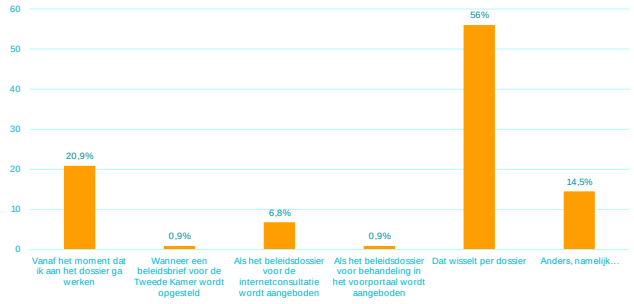


De resultaten met betrekking tot het gebruik van het Beleidskompas geven aan dat van de respondenten die het Beleidskompas altijd, vaak of soms gebruiken, 60.2% (52.1% + 8.1%) vindt dat het Beleidskompas helpt bij het uitvoeren van werkzaamheden. 28% (23.3% + 4.7%) geeft aan dat het Beleidskompas mogelijkheden biedt in specifieke gevallen maatwerk te leveren en 16.5% (12.7% + 3.8%) geeft aan het Beleidskompasformulier altijd in te vullen.

27

Slide 28

Op welk moment in het beleidsproces betrekt u het Beleidskompas meestal? (totaal 234)

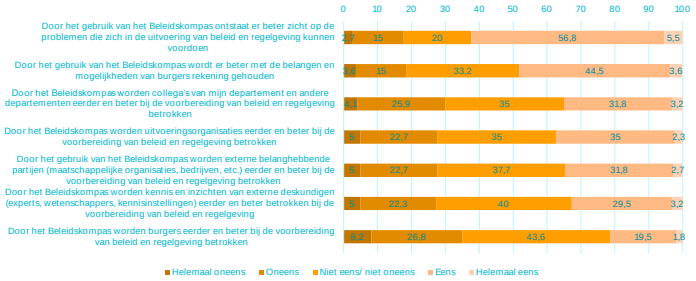


Van de respondenten die altijd, vaak of soms het Beleidskompas gebruiken, geeft 56% van de respondenten aan dat het per dossier wisselt op welk moment in het beleidsproces het Beleidskompas wordt betrokken. 14,5% heeft de 'anders, namelijk' categorie ingevuld, hieruit kan gehaald worden: alleen als het verplicht moet (wetgevingstraject of internetconsultatie), als duidelijk wordt dat het probleem gaat leiden tot wetgeving, als politieke druk erop komt te staan, wanneer de juridische afdeling betrokken raakt of wanneer dit noodzakelijk is.

28

Slide 29

Gebruik van het Beleidskompas (totaal 220)

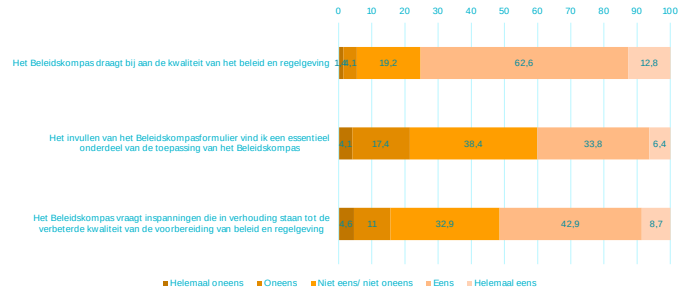


Van de respondenten die het Beleidskompas altijd, vaak of soms gebruiken, geeft 62.3% (56.8% + 5.5%) aan dat door het gebruik van het Beleidskompas er beter zicht ontstaat op de problemen die zich in de uitvoering van beleid en regelgeving kunnen voordoen. 35% (31.8% + 3.2%) geeft aan dat collega's van andere departementen eerder en beter worden betrokken en 37.3% (35% + 2.3%) geeft dit aan over uitvoeringsorganisaties. 34.5% (31.8% + 2.7%) geeft aan dat externe belanghebbenden eerder en beter worden betrokken door het Beleidskompas en 32.7% (29.5% + 3.2%) geeft dit aan over externe deskundigen. 21.3% (19.5% + 1.8%) geeft aan dat door het Beleidskompas burgers eerder en beter worden betrokken bij de voorbereiding van beleid en regelgeving.

29

Slide 30

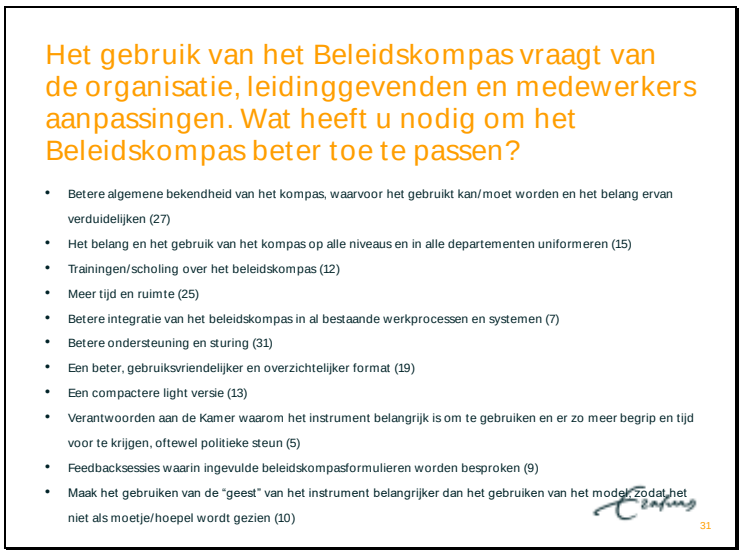
Gebruik van het Beleidskompas (totaal 219)



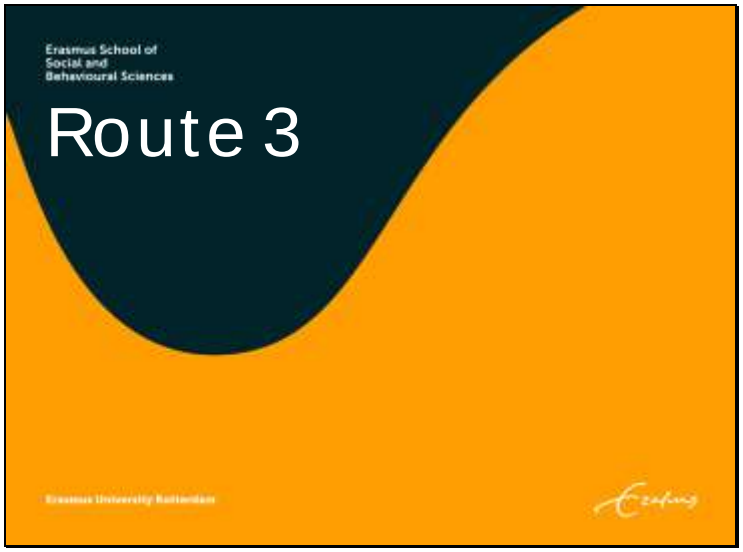
Van de respondenten die het Beleidskompas altijd, vaak of soms gebruiken, geeft 75.4% (62.6% + 12.8%) aan dat het Beleidskompas bijdraagt aan de kwaliteit van beleid en regelgeving. 40.2% (33.8% + 6.4%) geeft aan dat het invullen van het Beleidskompasformulier een essentieel onderdeel is van de toepassing van het Beleidskompas en 51.6% (42.9% + 8.7%) geeft aan dat het Beleidskompas inspanningen vraagt die in verhouding staan tot de verbeterde kwaliteit van de voorbereiding van beleid en regelgeving.

30

Slide 31

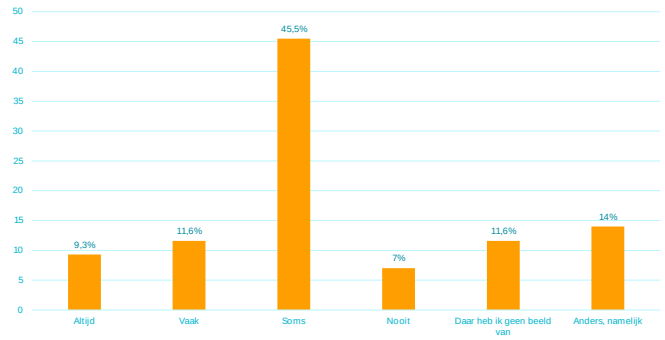


Slide 32



Slide 33

Voorbereiding beleid en wetgeving: hoe vaak wordt het Beleidskompas gebruikt? (totaal 44)



Van de leidinggevenden die bekend zijn met het Beleidskompas geeft 45.5% aan dat medewerkers het Beleidskompas soms toepassen. 7% geeft aan dat het Beleidskompas nooit wordt toegepast. In de 'Anders, namelijk' categorie wordt verder nog genoemd: gaan binnenkort starten, medewerkers maken geen beleid, medewerkers werken volgens de principes van het kompas, maar niet met dat kader.

33

Slide 34

Waarom passen uw medewerkers het Beleidskompas al of niet toe?

Wel:

- Het is verplicht (3)
- Veel aandacht voor gebruik van het Beleidskompas
- Goed middel om te bepalen waarom regelgeving nodig is
- Vooral gebruikt bij het voorbereiden van wet- en regelgeving. Bij andere beleidstrajecten wordt dit als leidraad toegepast
- Wordt altijd toegepast, doordat medewerkers een voorbeeldfunctie hebben
- Medewerkers zien de meerwaarde ervan in
- Medewerkers passen het toe, maar hebben het er met elkaar niet over of dit via het Beleidskompas verloopt

34

Slide 35

Waarom passen uw medewerkers heb Beleidskompas al of niet toe?

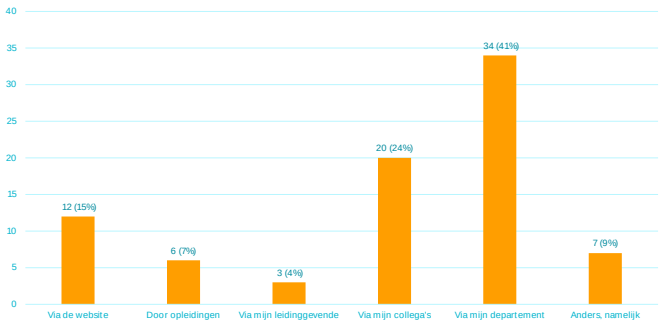
Niet:

- Onbekendheid (5)
- Lastig uit te voeren wanneer politieke beslissingen al zijn genomen (2)
- Te uitgebreid, formalistisch instrument, zeker voor kleine trajecten (2)
- Bij lopende trajecten is dit niet meer inpasbaar of aan de orde (2)
- Iedereen past het toe als toetssteen (achteraf). Jonge, minder ervaren medewerkers gebruiken het vaker dan ervaren collega's
- Er wordt niet altijd gewerkt aan nieuw beleid
- Moet nog een modus worden gevonden, tijd en ruimte moet worden gemaakt voor het landen van het Beleidskompas
- Veel werk wat naar verhouding weinig oplevert
- Voelt als verplichte invuloefening, waarbij niet alle stappen relevant zijn
- Geen weet van of medewerkers dit gebruiken
- Medewerkers hebben geen directe rol in het primair beleidsproces
- Teveel werkdruk

35

Slide 36

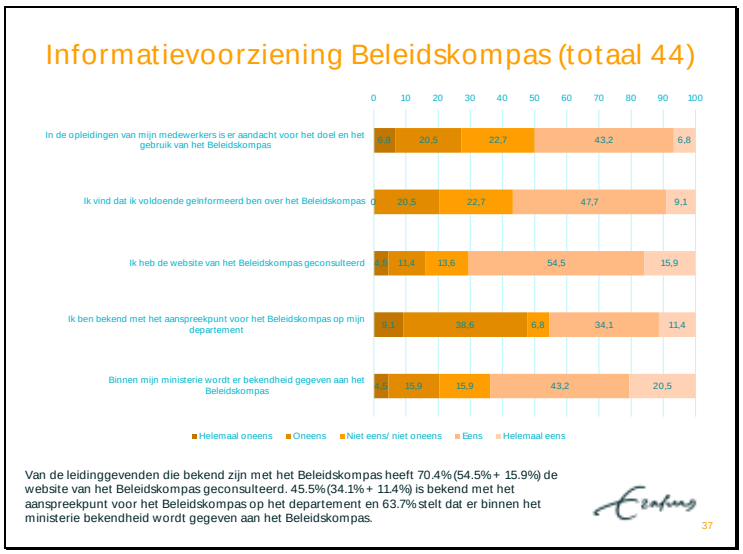
Hoe bent u bekend geraakt met het Beleidskompas? (meedere antwoorden mogelijk)



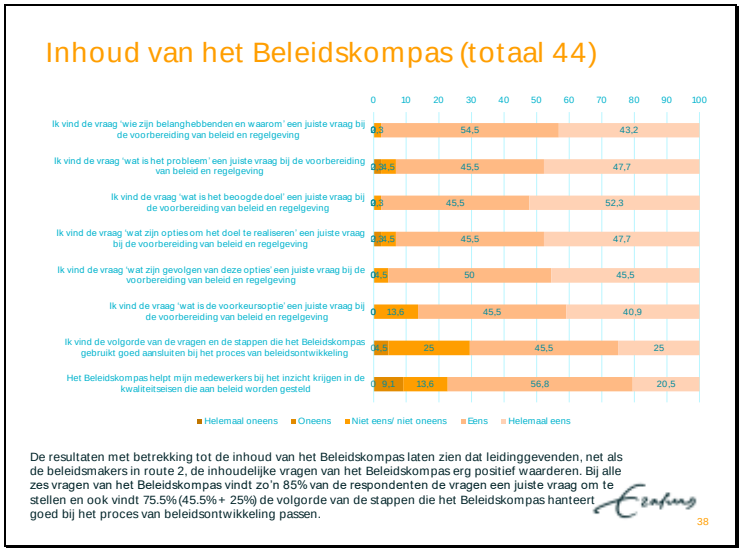
De meeste respondenten zijn via het departement bekend geraakt met het Beleidskompas. In de anders, namelijk categorie wordt genoemd: campagne vorig jaar, ervaring eerdere functie Rijk, Intranet.

36

Slide 37

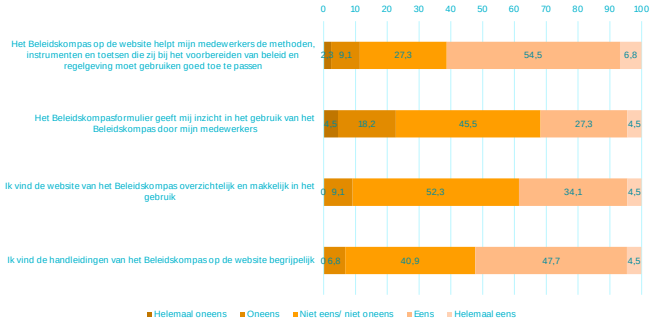


Slide 38



Slide 39

Inhoud van het Beleidskompas (totaal 44)



Verder laten de resultaten met betrekking tot de inhoud van het Beleidskompas zien dat 61.3% (54.5% + 6.8%) van de leidinggevenden vindt dat het Beleidskompas op de website medewerkers helpt bij het voorbereiden van beleid en regelgeving. 31.8% (27.3% + 4.5%) vindt dat het Beleidskompasformulier inzicht geeft in het gebruik van het Beleidskompas door medewerkers.

39

Slide 40

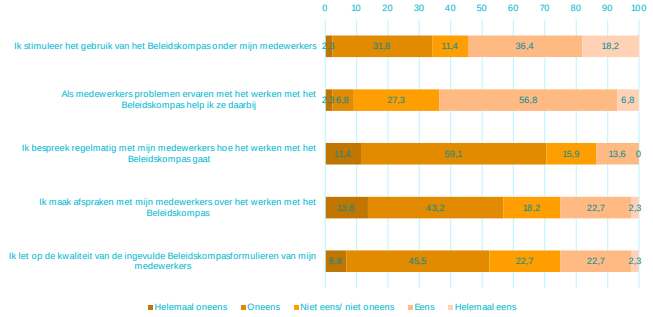
Verbetering van het Beleidskompas

- Te simplistische manier om complexe beleidsvragen te behandelen (3)
- Te veel informatie in het Beleidskompas (2)
- Gebruik Beleidskompas meer verplichten, nu te vrijblijvend (2)
- Meer bekendheid
- Meer aandacht voor de interacties die horen bij het maken van beleid
- Meer aandacht voor de rol van de politiek
- Beter aangeven welke onderdelen verplicht zijn en wanneer onderdelen wel/ niet toegepast moeten worden
- Meerwaarde van het Beleidskompas is beperkt, door voor de hand liggende vragen
- De vragen van het Beleidskompas sterker terug laten komen in formats (nota's, memo, adviezen)
- Onhandige website van het Beleidskompas voor dagelijks gebruik
- Er spelen ook andere rationaliteiten dan waarop het Beleidskompas op gericht is, zoals de politieke rationaliteit
- Koppeling maken met Digidoc of Docgen, zodat de vragen van het Beleidskompas ook op andere plaatsen terugkomen
- Voorbeelden toevoegen
- Specifiek bepaalde thema's benoemen, zoals privacy, financiën, interne administratie

40

Slide 41

Gebruik van het Beleidskompas (totaal 44)

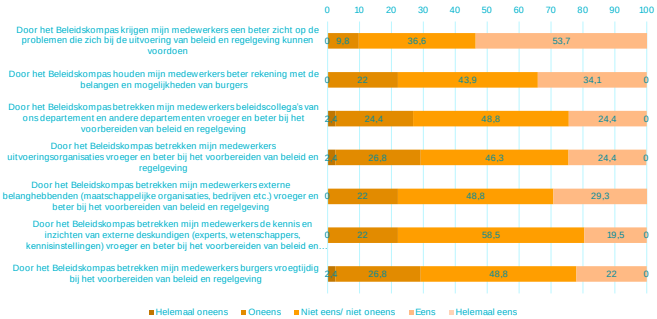


De resultaten met betrekking tot het gebruik van het Beleidskompas laten zien dat 54.6% (36.4% + 18.2%) van de leidinggevenden het gebruik van het Beleidskompas onder medewerkers stimuleert en 63.6% (56.8% + 6.8%) helpt medewerkers wanneer ze problemen ervaren. 13.6% bespreekt regelmatig hoe het werken met het Beleidskompas gaat. 25% (22.7% + 2.3%) maakt afspraken met medewerkers over het Beleidskompas en 25% (22.7% + 2.3%) let op de kwaliteit van de ingevulde Beleidskompasformulieren.

41

Slide 42

Gebruik van het Beleidskompas (totaal 41)

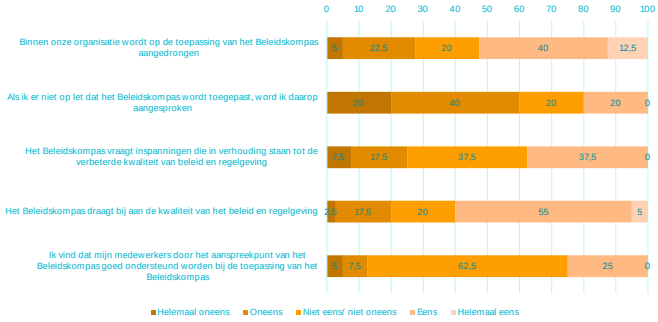


Verder laten de resultaten met betrekking tot het gebruik van het Beleidskompas zien dat 53.7% aangeeft dat door het Beleidskompas medewerkers beter zicht hebben op de problemen die zich bij de uitvoering van beleid en regelgeving voordoen. 24,4% geeft aan dat medewerkers collega's van andere departementen eerder en beter betrekken en 24,4% geeft dit ook aan over uitvoeringsorganisaties. 29,3% geeft aan dat medewerkers externe belanghebbenden eerder en beter betrekken door het Beleidskompas en 19,5% geeft dit aan over externe deskundigen. 22% geeft aan dat door het Beleidskompas medewerkers burgers eerder en beter betrekken bij de voorbereiding van beleid en regelgeving.

42

Slide 43

Gebruik van het Beleidskompas (totaal 40)



Tot slot laten de resultaten met betrekking tot het gebruik van het Beleidskompas zien dat 52.5% (40% + 12.5%) ervaart dat er binnen de organisatie op de toepassing van het Beleidskompas wordt aangedrongen. 20% wordt aangesproken wanneer het Beleidskompas niet wordt gebruikt. 60% (55% + 5%) is van mening dat het Beleidskompas bijdraagt aan de kwaliteit van beleid en regelgeving.

43

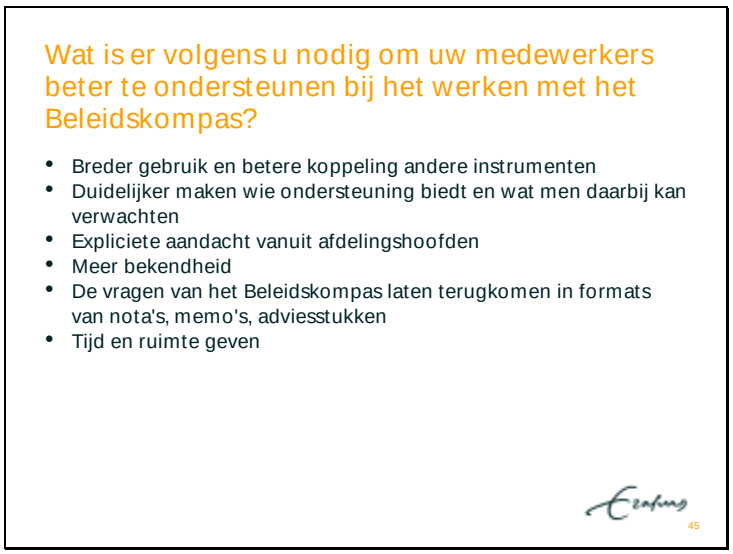
Slide 44

Wat is er nodig om beter te ondersteunen bij het werken met het Beleidskompas?

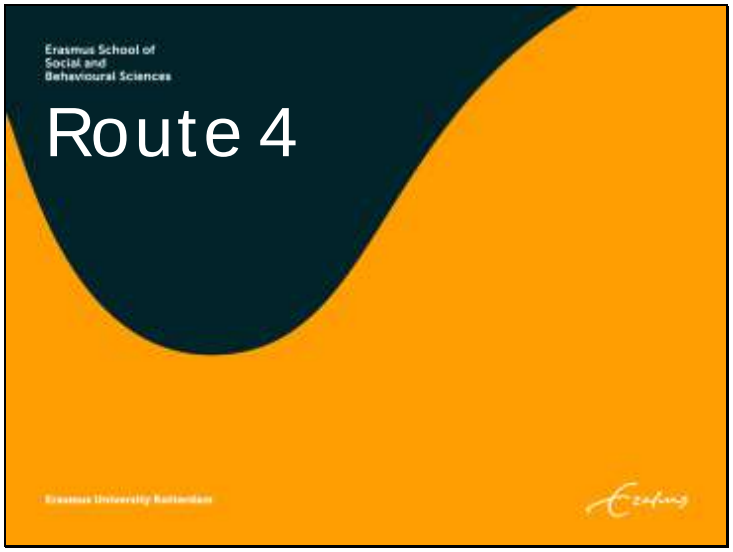
- Duidelijker maken wie ondersteuning biedt en wat men daarbij kan verwachten
- Geen behoefte aan meer ondersteuning
- Integreren in het dagelijks werk, vanuit SG, DG en leidinggevenden expliciet naar vragen
- Meer bekendheid
- Meer ervaring op doen
- Tijd
- Korte training voor medewerkers

44

Slide 45

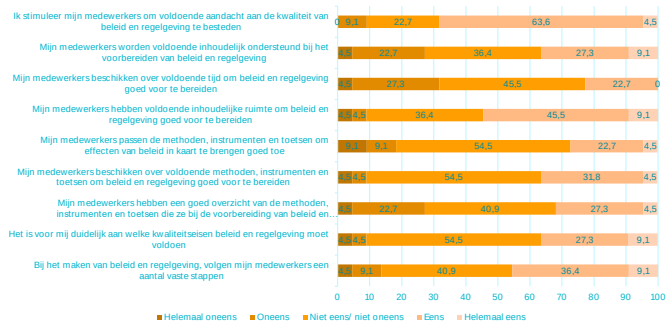


Slide 46



Slide 47

Voorbereiding beleid en wetgeving (totaal 22)

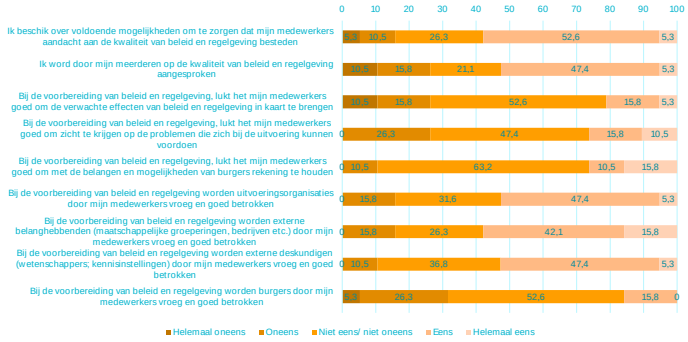


De resultaten laten zien dat van de leidinggevenden die niet bekend zijn met het Beleidskompas, 22.7% van de respondenten aangeeft dat medewerkers beschikken over voldoende tijd om beleid en regelgeving goed voor te bereiden. 54.6% (45.5% + 9.1%) van de respondenten geeft aan dat medewerkers voldoende inhoudelijke ruimte hebben om beleid en regelgeving voor te bereiden. Verder geeft 27.2% (22.7% + 4.5%) van de leidinggevenden die niet bekend zijn met het Beleidskompas aan dat medewerkers methoden, instrumenten en toetsen goed toepassen om de effecten van beleid in kaart te brengen.

47

Slide 48

Voorbereiding beleid en wetgeving (totaal 19)

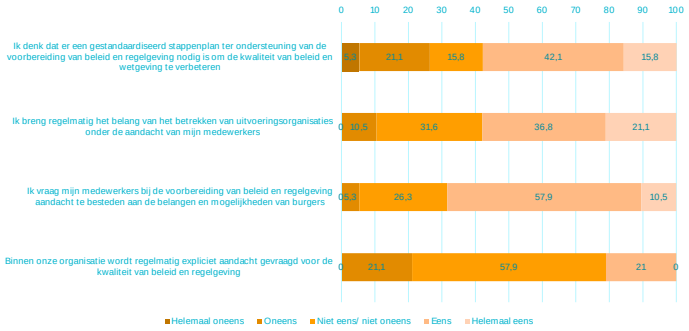


Verder laten de resultaten zien dat van de leidinggevenden die niet bekend zijn met het Beleidskompas, 21.1% (15.8% + 5.3%) aangeeft dat medewerkers goed de verwachte effecten van beleid en regelgeving in kaart brengen. 26.3% (15.8% + 10.5%) geeft aan dat medewerkers goed zicht hebben in de problemen die zich bij de uitvoering kunnen voordoen. Ook geeft 26.3% (10.5% + 15.8%) aan dat het medewerkers lukt om goed met de belangen en mogelijkheden van burgers rekening te houden en 15.8% geeft aan dat burgers door medewerkers vroeg en goed betrokken worden.

48

Slide 49

Voorbereiding beleid en wetgeving (totaal 19)



Tot slot laten de resultaten zien dat van de leidinggevenden die niet bekend zijn met het Beleidskompas, 57.9% denkt dat er een gestandaardiseerd stappenplan nodig is ter ondersteuning van de voorbereiding van beleid en regelgeving. 57,9% (36.8% + 21.1%) geeft aan regelmatig het belang van het betrekken van uitvoeringsorganisaties onder de aandacht te brengen en 68.4% (57.9% + 10.5%) vraagt medewerkers aandacht te besteden aan de belangen en mogelijkheden van burgers. Tot slot is 21% van de respondenten het eens met de stelling dat binnen de organisatie regelmatig expliciet aandacht wordt gevraagd voor de kwaliteit van beleid en regelgeving.

49

B. Aanpak en Uitvoering geautomatiseerde inhoudsanalyse, steekproef dossiers.

Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 5 is een aantal dossiers geanalyseerd die met behulp van het Beleidskompas tot stand zijn gekomen. Om deze onderzoeksactiviteit werkbaar en in proportie met de andere onderdelen te houden, is de volgende aanpak gehanteerd, bestaande uit twee stappen.

De eerste stap betreft een bredere scan in de vorm van een geautomatiseerde tekstanalyse. Daartoe is voornamelijk gebruik gemaakt van beschrijvende statistieken. De data die aan deze statistieken ten grondslag liggen, staan in een overzichtstabel die is gemaakt met behulp van een webscraper en Natural Language Processing (NLP) tools. Met de webscraper zijn gegevens verzameld over alle dossiers die in de periode tussen 29 maart 2023 en 31 december 2023 ter consultatie zijn aangeboden op www.internetconsultatie.nl. Het gaat dan om 267 dossiers. De webscraper is geprogrammeerd om in de overzichtstabel naast algemene informatie (soort dossier, verantwoordelijke organisatie, datum) aan te geven of er een Beleidskompasformulier of IAK-formulier beschikbaar was. De documenten zelf zijn door een tweede webscraper gedownload.

Om de inhoudsanalyse te kunnen doen, is in de overzichtstabel ook aangeven welke toetsen er in welke dossiers zijn toegepast. Daarvoor was kennis van de inhoud van de gerelateerde documenten nodig. Om deze analyse efficiënt te kunnen doen, is gebruik gemaakt van NLP. Allereerst is voor elke verplichte toets en/of kwaliteitseis een woordenlijst opgesteld, met ondersteuning van AntConc (Anthony, 2024). AntConc kan worden gebruikt om automatisch een woordenlijst te laten opstellen op basis van ingevoerde teksten. De beschrijvingen van de verschillende toetsen die online beschikbaar zijn, zijn ingevoerd om woordenlijsten te genereren. Na een kritische beschouwing van de resultaten is een selectie gemaakt uit deze woordenlijsten om zoektermen te identificeren waarmee we verschillende toetsen kunnen onderscheiden. De zoektermen zijn gebruikt als basis voor een geautomatiseerde inhoudsanalyse met NLP. Met behulp van een Pythonscript zijn alle documenten gerelateerd aan de verzamelde dossiers, exclusief de Beleidskompasformulieren en IAK-formulieren (721 - 225 = 496 documenten) doorzocht om te zien of zoektermen die zijn verbonden aan de verschillende soorten toetsen worden gebruikt. Met de resultaten is de overzichtstabel aangevuld met variabelen die aangeven of een bepaalde toets in een bepaald dossier is gebruikt of niet.

De daadwerkelijke analyses zijn gebaseerd op beschrijvende statistieken die in Microsoft Excel zijn opgesteld. Door gebruik te maken van formules zijn kruistabellen gemaakt die verschillende ‘dwarsdoorsnedes’ van de dataset laten zien. Met deze formules kan bijvoorbeeld voor elk ministerie apart een telling gemaakt worden van het aantal dossiers waarin zij betrokken zijn en waarin van een Beleidskompasformulier of van een bepaalde toets gebruik is gemaakt.

Resultaten geautomatiseerde inhoudsanalyse

	BK	IAK	BK+IAK	Geen	Totaal
min AZ	0	1	1 (100%)	0 (0%)	1
min BZK	30	18	48 (100%)	0 (0%)	48
min BuZa	0	1	1 (50%)	1 (50%)	2
min EZK	16	5	21 (60%)	14 (40%)	35
min Fin	8	1	9 (53%)	8 (47%)	17
min I&W	34	15	49 (94%)	3 (6%)	52
min J&V	15	8	23 (68%)	11 (32%)	34
min LNV	3	2	5 (83%)	1 (17%)	6
min OCW	14	6	20 (100%)	0 (0%)	20
min SZW	18	9	27 (100%)	0 (0%)	27
min VWS	20	4	24 (89%)	3 (11%)	27
TK SG	0	1	1 (12%)	7 (88%)	8
Totaal	158 (57%)	71 (26%)	229 (83%)	48 (17%)	277

Tabel E.1. Het gebruik van het Beleidskompas- en IAK-formulier per departement

	Doen ver-mo-gen	DPIA	Milieu effec-ten	Bedrijfs effec-ten	MKB	Regel-druk	Handhaaf- & Uitvoer-baarheid	Grens-effecten	Ontwik landen	Gender gelijk-heid	MKBA	Uitvoer baarheid decen-traal
BK	12%	27%	8%	3%	11%	69%	53%	9%	1%	3%	3%	3%
IAK	6%	35%	7%	1%	9%	69%	57%	9%	0%	6%	0%	1%
Geen	2%	22%	13%	2%	13%	36%	47%	24%	2%	2%	0%	0%

Tabel E.2. Percentage beleidsdossiers met en zonder Beleidskompas/IAK waarbij toetsen zijn toegepast

	Doenvermogen	DPIA	Milieu-effecten	Bedrijfs-effecten	MKB	Regeldruk	Handhaafbaarheid- en uitvoerbaarheid	Grens-effecten	Ontw. landen	Gender-gelijkheid	MKBA	Uitvoerbaar-heid decentraal
min AZ	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	0%
min BZK	0%	34%	4%	0%	13%	70%	32%	11%	0%	6%	2%	4%
min BuZa	0%	50%	0%	0%	0%	50%	100%	0%	0%	0%	0%	0%
min EZK	3%	11%	17%	11%	20%	57%	46%	31%	3%	0%	3%	0%
min Fin	24%	41%	0%	0%	12%	59%	71%	6%	6%	0%	0%	0%
min I&W	0%	10%	23%	0%	6%	54%	67%	6%	0%	0%	0%	0%
min J&V	3%	35%	3%	0%	6%	24%	44%	9%	3%	6%	0%	0%
min LNV	0%	0%	17%	0%	17%	83%	67%	0%	0%	0%	0%	0%
min OCW	30%	50%	5%	0%	0%	85%	80%	20%	0%	10%	5%	10%
min SZW	37%	44%	0%	0%	22%	96%	48%	0%	0%	7%	4%	4%
min VWS	7%	30%	4%	7%	4%	81%	52%	7%	0%	0%	7%	4%
TK SG	0%	13%	13%	0%	0%	0%	38%	25%	13%	25%	0%	0%

Tabel E.3. Gebruik van toetsen in dossiers per ministerie in percentages.

C. Resultaten Inhoudsanalyse; analyse van 16 dossiers

De tweede stap van de geautomatiseerde inhoudsanalyse betreft een verdiepende tekstanalyse van een selectie van documenten. Om de kwaliteit van het gebruik van het Beleidskompas in dossiers nader te onderzoeken (onderzoeksvraag 5) is een steekproef van 16 dossiers aan een inhoudsanalyse onderworpen. Zoals gezegd is van deze geselecteerde dossiers duidelijk dat het Beleidskompas-formulier is toegepast voor het opstellen van het beleidsplan. We hebben vier departementen geselecteerd, in overleg met de externe begeleidingscommissie aan de hand van het criterium dat deze al enige ervaring met het gebruik van het Beleidskompas hebben opgedaan, en per departement zijn vervolgens vier uiteenlopende dossiers aan een verdiepende analyse onderworpen.

De verdiepende analyse van de geselecteerde dossiers en aanvullende documenten is handmatig uitgevoerd vanwege het relatief geringe aantal dossiers. Er is nagegaan of alle hulpvragen zijn beantwoord en welke instrumenten (toetsen, formats, formulieren, etc.) er benut zijn om het beleidsplan aan de hand van het Beleidskompas, op te stellen. Naast het Beleidskompas-formulier is de (Memorie van) Toelichting geanalyseerd op verwijzingen naar de toepassing van het Beleidskompas en de ondersteunende instrumenten. Voor de verdiepende analyse is een format ontwikkeld en toegepast (zie bijlage X). Op deze wijze is per dossier inzichtelijk gemaakt welke hulpvragen bij de zes kernonderdelen van het Beleidskompas wel en welke niet beantwoord worden (zie onderstaand format).

Hieronder bespreken we de belangrijkste patronen die zijn gevonden. Daarbij is niet gekeken naar verschillende departementen, omdat het slechts 16 dossiers betreft. Wel is gekeken in hoeverre er verschillen zijn tussen enkelvoudige en complexe dossiers, en tussen a-politieke en politiek gevoelige dossiers. Deze verschillen bleken klein, wanneer relevant zijn de verschillen in de analyse aangegeven.

Dossier	Type	Ministerie
Regeling tot wijziging van enkele regelingen in verband met de introductie van de paramotortrike	Ministeriële regeling	Infrastructuur en Waterstaat
Wijziging Wet vrachtwagenheffing	Wet	Infrastructuur en Waterstaat
Tijdelijke regeling groot onderhoud banenstelsel Schiphol 2024	Ministeriële regeling	Infrastructuur en Waterstaat
Tijdelijke regeling specifieke uitkering mobiliteitspakketten woningbouw	Ministeriële regeling	Infrastructuur en Waterstaat
Besluit geslachtsnaamswijziging nazaten van tot slaaf gemaakten en tijdelijke bekostiging	AMvB	Justitie en Veiligheid
Tijdelijk besluit limitering aansprakelijkheid voor terrorismeschade luchtvaart	AMvB	Justitie en Veiligheid
Verhoging strafmaxima grootschalige drugscriminaliteit	Wet	Justitie en Veiligheid
Wet klokkenluidersregeling rechtspraak	Wet	Justitie en Veiligheid
AERIUS 2023, herprioritering doelen en uitbreiding AERIUS register met verschillende stikstofbanken	Ministeriële regeling	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Besluit praktijkgerichte vakken vmbo gl en tl		Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Wet internationalisering in balans	Wet	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Wet van school naar duurzaam werk	Wet	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Wet verbetering aansluiting beroepsonderwijs-arbeidsmarkt	Wet	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Wet handhaving sociale zekerheid	Wet	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Wijziging besluit kinderopvangtoeslag in verband met een extra verhoging van de maximum uurprijzen 2024	AMvB	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Wijziging van de Pensioenwet, de Wet op de loonbelasting 1964 en enige andere wetten in verband met de verlenging van de transitieperiode naar het nieuwe pensioenstelsel	Wet	Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Feitelijk gebruik

In de dossieranalyse zijn 16 dossiers geanalyseerd waarin het Beleidskompas is toegepast. In alle dossiers is het formulier ingevuld en worden de meeste hulpvragen beantwoord. Enkele vragen blijken lastig om goed te beantwoorden (deze analyse is opgenomen in paragraaf 3.4 over correct gebruik).

Er zijn wel duidelijk twee manieren waarop het Beleidskompasformulier is ingevuld. Ten eerste zijn er formulieren die een goed beeld geven van het dossier, met een transparante en uitgebreide onderbouwing. Ten tweede zijn er formulieren waarin de vragen zeer kort en zonder inhoudelijke duiding worden beantwoord. Hiervoor worden in de formulieren verschillende redenen gegeven. In sommige dossiers is een politieke keuze gemaakt en wordt daarom gekozen voor een beperktere onderbouwing. Zo wordt het belang van overheidsinterventie (vraag 1) in het dossier 'Verhoging strafmaxima grootschalige drugscriminaliteit' als volgt beschreven: *"De overheidsinterventie is gerechtvaardigd doordat op politiek niveau is vastgesteld dat de bestrijding van ondermijning noopt tot het effectiever opsporen en vervolgen van zware criminelen, onder meer door het verzwaren van straffen* […]*"* (p. 2). In andere dossiers is sprake van een voorzetting van een regeling of van een vertaling van Europese wet- en regelgeving, ook in die gevallen is gekozen voor beperktere onderbouwing. Hiervan is bijvoorbeeld sprake bij het dossier 'Wijzigingswet vrachtwagenheffing', waar over de opties (vraag 3) wordt aangegeven: *"Het is verplicht om de vrachtwagenheffing aan te passen zodat deze voldoet aan de nieuwe Europese tolheffingsregels"* (p. 3). In veel gevallen voldoet het Beleidskompas, alleen wanneer sprake is van een specifiek politiek besluit, van voortzetting van wet- en regelgeving, of van het vertalen van Europese wetgeving, is dat aanleiding voor gebruikers om het formulier niet uitgebreid in te vullen.

In de dossiers is ook gekeken naar de Memorie van Toelichting of Nota van Toelichting. Deze bevat de totale toelichting van het wetsvoorstel, en is daarmee per definitie meer compleet en uitgebreider onderbouwd dan het Beleidskompasformulier. Tegelijkertijd worden er verschillende keuzes gemaakt in de informatie die uiteindelijk in het Beleidskompasformulier terecht komen. Zo is in het dossier 'Specifieke uitkering mobiliteitspakketten ten behoeve van woningbouw' het indienings- en beoordelingsproces voor het toekennen van de financiële uitkering een cruciaal element in de Memorie van Toelichting, maar dit wordt niet genoemd in het Beleidskompas. Een ander voorbeeld is het dossier 'Wet internationalisering in balans' waar het belang van het doenvermogen voor studenten wordt benoemd, maar inhoudelijk hiervoor wordt verwezen naar de Memorie van Toelichting. Het lijkt voor de gebruikers onduidelijk waartoe het Beleidskompasformulier dient naast de Memorie van Toelichting; is het een publieksgerichte samenvatting van de Memorie, is het een transparant overzicht van de gemaakte afwegingen, of is het een verslag van de doorlopen stappen tijdens het beleidsproces?

Correct gebruik

De Beleidskompasformulieren van de 16 onderzochte dossiers geven ook inzicht in het gebruik van de verschillende hoofd- en hulpvragen. De uitkomsten behandelen we per vraag. Voorafgaand nog een detail over de Beleidskompasformulieren. In de formulieren hoeft de titel van het wetsvoorstel

niet verplicht ingevuld te worden. Hierdoor mist in sommige formulieren de titel van het wetsvoorstel, waardoor het lastig is deze te linken aan het juiste wetsvoorstel.

Vraag 0. Wie zijn de belanghebbenden en waarom?
In de formulieren wordt in alle gevallen aangegeven wie de belanghebbenden zijn, wie over relevante kennis en ervaring beschikken, en hoe de belanghebbenden zijn betrokken. In de beantwoording van deze laatste hulpvraag zijn grote verschillen te zien. In veel gevallen wordt verwezen naar bestaande overleggen of wordt in algemene termen aangegeven dat belanghebbenden zijn betrokken. Denk aan antwoorden zoals *"De* [belanghebbenden] *zijn gedurende het hele traject betrokken geweest en hun input is meegenomen in de ontwikkeling van het wetsvoorstel"* (Beleidskompasformulier Wet handhaving sociale zekerheid, p. 2), en *"De* [belanghebbenden] *zijn vanaf de voorbereiding van het wetsvoorstel structureel betrokken geweest"* (Beleidskompasformulier Wet klokkenluidersregeling rechtspraak, p. 1). Slechts in enkele gevallen biedt de beantwoording daadwerkelijk zicht op het beleidsproces en de wijze waarop belanghebbenden zijn betrokken. Zo bevat het Beleidskompasformulier 'Wet van school naar duurzaam werk' een overzicht van alle doorlopen stappen: een interdepartementaal beleidsonderzoek (2019), werkagenda met partners (2021), vijf bijeenkomsten met scholen en gemeenten (2023), en bespreking wetsvoorstel met landelijke partners (2022/2023). Via het Beleidskompas komt dus goed in beeld wie als belanghebbend zijn aangemerkt, het is in de meeste gevallen onduidelijk hoe de belanghebbenden bij de voorbereiding van het voorstel betrokken zijn geweest.

In de dossieranalyse zijn ook dossiers onderzocht die meerdere departementen betreffen. Uit het Beleidskompas wordt echter op geen enkele manier duidelijk hoe de andere departementen betrokken zijn geweest bij het wets- of beleidsvoorstel.

Vraag 1. Wat is het probleem?
In alle formulieren wordt de vraag over het probleem uitgewerkt aan de hand van de hulpvragen. Ten opzichte van de andere vragen wordt deze vraag over het probleem het meest uitgebreid beantwoord, en zijn er in de beantwoording geen bijzonderheden op te merken.

Vraag 2. Wat is het beoogde doel?
De hulpvragen over het beoogde doel betreffen volgens het Beleidskompas de beleidsdoelen, duurzame ontwikkelingsdoelen en brede welvaartsuitkomsten, en specifieke randvoorwaarden en criteria uit de probleemanalyse, of uit budgettaire of ander beperkingen. De eerste hulpvraag over beleidsdoelen wordt in alle gevallen beantwoord. De laatste hulpvraag is echter niet opgenomen in het Beleidskompasformulier en wordt dan ook in geen van de dossiers expliciet beantwoord.

De beantwoording van de hulpvraag over duurzame ontwikkelingsdoelen en brede welvaartsuitkomsten is relatief kort, waarbij het afhankelijk van het onderwerp makkelijker of moeilijker is deze te beantwoorden. Het is relatief makkelijk om bij voorstellen rond onderwijs te verwijzen naar kwaliteitsonderwijs (SDG 4), net zoals dossiers over ruimtelijke onderwerpen vaak verwijzen naar 'brede welvaart' in het algemeen. In een deel van de dossiers wordt de vraag in zijn geheel niet beantwoord. De beantwoording van de vraag over duurzame ontwikkelingsdoelen en brede welvaartsuitkomsten wordt verder niet betrokken op het beleidsvoorstel, waardoor het een 'tick the box'-activiteit lijkt te zijn.

Vraag 3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

Van de 6 Beleidskompasvragen is deze vraag over opties het minst correct beantwoord. De essentie van de vraag is het uitwerken van verschillende opties. Echter, in twee derde van geanalyseerde dossiers wordt slechts 1 optie aangegeven en dat is dan ook meteen de voorkeursoptie (vraag 5). In de dossiers waar wel meerdere opties zijn uitgewerkt, betreft dit vaak een geforceerde beantwoording. Bijvoorbeeld wanneer sprake is van een pakket van meerdere maatregelen en de

alternatieve optie is om slechts één van de maatregelen te kiezen (Besluit geslachtsnaamwijziging nazaten van tot slaaf gemaakten; Wet verbetering aansluiting beroepsonderwijs-arbeidsmarkt; Wet internationalisering in balans), of bijvoorbeeld wanneer de optie niet de inhoud maar het type wetsvoorstel betreft (Wet handhaving sociale zekerheid). Slechts in 1 van de 16 dossiers vinden we daadwerkelijk meerdere opties en dit betreft de Wijziging van de Pensioenwet i.v.m. verlening transitieperiode. In dit voorstel is het een optie om een wetsvoorstel vast te stellen – met een aantal transities per jaar, met een algemene verlenging van de totale transitietermijn, of zonder termijn – of om de bevoegdheid hiervoor te verleggen naar een Algemene maatregel van bestuur. Dit Beleidskompasformulier bevat een onderbouwing waarom de opties wel of niet haalbaar zijn.

Ook de vraag over de beleidstheorie achter de verschillende opties wordt in veel gevallen niet beantwoord en wanneer dat wel het geval is, dan gaat het vaak om een herhaling van het eerdere voorstel. Dit heeft deels te maken met het ontbreken van verschillende opties, waardoor het ook lastig is aan te geven wat de beleidstheorie achter deze opties is. Het heeft echter ook te maken met het concept 'beleidstheorie'. Deze term is relatief abstract en na het reeds beantwoorden van vragen over onder andere het belang van overheidsinterventie (vraag 1) en aangrijpingspunten (vraag 3) lijkt de bedoeling van deze hulpvraag over beleidstheorie niet duidelijk te zijn.

Vraag 4. Wat zijn de gevolgen van deze opties?

De vraag over gevolgen van de opties bestaat in het formulier uit een hulpvraag over de verwachte gevolgen per optie en een vraag naar de verplichte toetsen. Deze indeling wordt aangehouden in alle onderzochte dossiers. De hulpvragen in het Beleidskompas (lees de website) luiden anders, het betreft zes vragen over de mogelijke gevolgen voor mens maatschappij en milieu, voor verschillende doelgroepen, buiten Nederland, voor toekomstige generaties, en mogelijke verplichte toetsen en andere hulpmiddelen. Deze hulpvragen zijn niet terug te vinden in de ingevulde formulieren; voor de gebruikers is het formulier leidend.

Bij de beantwoording komen de gevolgen in meer of mindere mate in beeld. Dit heeft vooral te maken met het eerdergenoemde onderscheid tussen uitgebreid ingevulde formulieren met een transparante onderbouwing, en formulieren met zeer korte antwoorden zonder inhoudelijke duiding (zie paragraaf over feitelijk gebruik).

In de beantwoording komt ook in beeld welke toetsen worden toegepast. Het meest genoemd zijn de uitvoeringstoets, regeldruktoets en handhaafbaarheid. Andere toetsen worden ook genoemd – waaronder doenvermogentoets, grondrechtentoets, data protection impact assessment – maar slechts in enkele gevallen. In enkele gevallen worden geen toetsen genoemd. Lastig in het formulier is dat de toetsen bij vraag 4 worden genoemd, terwijl de uitkomst pas bij vraag 5 aan de orde komt. Hierdoor ontstaat bij vraag 4 op basis van de toetsen geen inzicht in de gevolgen van de opties.

Vraag 5. Wat is de voorkeursoptie?

Bij de laatste vraag staat de voorkeursoptie centraal. Doordat in bijna alle onderzochte dossiers sprake is van 1 optie, bevat de beantwoording van deze vraag veel herhaling. In deze gevallen is de voorkeursoptie reeds onder opties (vraag 3) beschreven en de beoordeling van deze optie reeds onder gevolgen (vraag 4) beschreven.

Bij de beoordeling van de voorkeursoptie komen ook de uitkomsten van de toetsen (zoals benoemd in vraag 4) aan de orde. Een relatief groot deel van de toetsen vindt echter parallel aan de consultatieronde plaats, waardoor de uitkomsten van de toetsen in het voorstel nog ontbreken. Hierin is op basis van de onderzochte dossiers geen vast patroon in te vinden, zo zijn toetsen zoals de regeldruktoets en de uitvoeringstoets in sommige gevallen al uitgevoerd voor de consultatie en in ander gevallen niet.

Tot slot wordt in de beantwoording van deze vraag ingegaan op risico's en monitoring. Net als voor andere vragen zien we hier het algemene patroon van formulieren met een uitgebreide en transparante onderbouwing, versus formulieren die zeer kort en weinig inhoudelijk zijn opgesteld (zie paragraaf over feitelijk gebruik).