De toekomst van toekomstgerichte toetsen voor nieuw beleid

Pattyn, V.E.; Heringa, A.W.; Schinkelshoek, J.

Citation
Pattyn, V. E. (2024). De toekomst van toekomstgerichte toetsen voor nieuw beleid. In A. W. Heringa & J. Schinkelshoek (Eds.), *Bundel 24* (pp. 35-44). Den Haag: Montesquieu Instituut. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/4259151

Version:	Accepted Manuscript
License:	Licensed under Article 25fa Copyright Act/Law (Amendment Taverne)
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/4259151

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Pattyn, Valérie (2024). ''De toekomst van toekomstgerichte toetsen voor nieuw beleid''. In. A.W. Heringa & J. Schinkelshoek. (Red.) Wie dan leeft…(Bundel 24). Montesquieu Instituut, pp. 35-44.

Wie dan leeft... | Heringa, Schinkelshoek | 9789462129771 | Boom

Beleidsmakers hebben op dit moment reeds een aantal beleidsinstrumenten ter beschikking die stimuleren het vizier te richten op de toekomst, en de gevolgen van beleidsmaatregelen voor verschillende generaties. Vooral sinds de lancering van het Beleidskompas[1] in 2023, de opvolger van het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK), werden hierin forse stappen gezet met de introductie van een Gevolgenscan. Ook de Generatietoets zal in principe spoedig in dit Kompas worden opgenomen. Het Beleidskompas vormt dé leidraad voor ambtenaren in de fase van de beleidsvoorbereiding, of heeft althans die ambitie: vanaf het moment dat er een maatschappelijke opgave is gesignaleerd totdat er een voorstel naar de Kamer gaat. Echter, de implementatie van deze instrumenten is niet zonder uitdagingen, en garandeert evenmin dat Kamerleden er gebruik van maken. Hierover gaat deze bijdrage.

In het eerste deel behandelen we de Gevolgenscan en Generatietoets, die beiden onderdeel (zullen) uitmaken van het Beleidskompas. We beschrijven hun belangrijkste kenmerken, en staan vooral ook stil bij de uitdagingen (of kritische succesfactoren) voor een goede uitvoering. In een tweede deel richten we de blik op Kamerleden, en vragen ons af of informatie komende uit een Generatietoets een grote impact zal hebben op Kamerdebatten. We putten hiervoor uit ervaringen met de evaluatie van de zogenaamde Pilot Vindbaarheid Comptabiliteitswet Artikel 3.1 (kortweg CW3.1, of tegenwoordig aangeduid als 'Beleidskeuzes uitgelegd'). Zoals we stellen, is het beter enig realisme aan de dag te leggen met betrekking tot de invloed die we kunnen verwachten van geïnstitutionaliseerde toekomstgerichte toetsen.

1. Toekomstgerichte instrumenten in het Beleidskompas: Gevolgenscan en Generatietoets[2]

Op 22 maart 2023 vond de allereerste Dag van het Beleid plaats, een groots en feestelijk evenement voor alle Rijksambtenaren. Die Dag werd het zogenaamde Beleidskompas officieel boven de doopvont gehouden, dat daarmee in de plaats kwam van het (bekritiseerde – zie onder meer OECD, 2020) IAK. Het Beleidskompas is voortaan de centrale werkwijze voor het maken van beleid bij de Rijksoverheid, en heeft als doelstelling beleidsmakers en wetgevingsjuristen te ondersteunen om de beleidsvoorbereiding zo zorgvuldig mogelijk in te richten. Het Beleidskompas gidst betrokkenen door een structuur van kernvragen die moeten worden doorlopen, en die stimuleren beleidskeuzes expliciet te onderbouwen en samen vorm te geven in co-creatie met belanghebbenden. De vragen peilen achtereenvolgens naar (1) het probleem; (2) het beoogde doel; (3) de opties om het doel te realiseren; (4) de gevolgen van de opties; en (5) de voorkeursoptie. Daarnaast moet doorheen het ganse proces de vraag worden gesteld (6) wie de belanghebbenden zijn en waarom. Voor elk van de vragen worden beleidsmakers hulpmiddelen aangereikt (zoals bijvoorbeeld een probleem- en oorzakenanalyse of een doelenboom) en wordt verwezen naar (al dan niet verplichte) toetsen die de input kunnen leveren voor een adequate beantwoording.

Meer dan vroeger worden ambtenaren via het Beleidskompas nu ook actief gestimuleerd om het beleidsvizier op de toekomst te richten. Zo zag met de introductie van het Beleidskompas ook de zogenaamde *Gevolgenscan* het levenslicht. De scan is te beschouwen als een denkhulp en invulkaart, die beleidsmakers een overzicht biedt van thema's die in overweging dienen te worden genomen om een goede inschatting te kunnen maken van de verwachte gevolgen van een beleidsoptie. De thema's

[1] http://www.beleidskompas.nl/

[2] Bijzondere dank aan Dhr. Abdel Ouarraki (Ministerie van Justitie en Veiligheid) voor het delen van zijn rijke inzichten over het Beleidskompas en de toekomstgerichte instrumenten in het bijzonder.

relateren aan de sleutelterreinen van de Sustainable Development Goals en de inmiddels ook welgekende thema's van de Brede Welvaart, en houden verband met mens (o.a. gezondheid, onderwijs, subjectief welzijn), milieu (o.a. natuurlijk kapitaal), en maatschappij (o.a. economisch en sociaal kapitaal). Voor elk van deze thema's worden beleidsmakers geacht expliciet te reflecteren over de gevolgen van beleidsopties voor het Hier en Nu, voor Elders (afwenteleffecten op de rest van de wereld en vooral ontwikkelingslanden), en voor Later.[3] Deze laatste dimensie vormt aldus het ankerpunt om systematisch na te denken over gevolgen van beleidskeuzes voor toekomstige generaties. De scan is zelf niet specifiek hoe deze 'gevolgen voor Later' dienen te worden begrepen—beleidsmakers krijgen alle interpretatievrijheid, en komen bij voorkeur in dialoog met belanghebbenden tot een eerste kwalitatieve inventarisatie van gevolgen voor de toekomst die narratief worden neergeschreven. Het is in de geest van de scan dat deze een 'hoog over' beeld helpt te schetsen van alle verwachte mogelijke gevolgen van een bepaalde beleidsmaatregel, of programma.

De Gevolgenscan gidst op haar beurt in tweede orde naar een aantal (soms verplichte) toetsen en hulpmiddelen om deze gevolgen meer accuraat te kunnen inschatten. Wat betreft de gevolgen voor Later, is er nog geen systematische toets op de beleidsmarkt, laat staan een verplichte toets. De *Generatietoets* heeft evenwel die potentie en wordt als dusdanig ook al aangekondigd op de website van het Beleidskompas. Het is dus een kwestie van tijd alvorens deze in het beleidsvoorbereidingsproces wordt geïnstitutionaliseerd, waarbij de precieze modaliteiten op dit moment evenwel nog niet gekend zijn. De Generatietoets kreeg een plaats in het voorbije coalitieakkoord met de zeer toepasselijke titel 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', op aanmoediging van de jongerenorganisaties uit het SER Jongerenplatform. Hoe deze Generatietoets er concreet zal uitzien is nog in volle ontwikkeling. Het Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) coördineert een aantal pilots, die door Sira Consulting werden toegepast op een selectie van dossiers, zoals het Nationaal Groeifonds, en het Klimaatfonds (concreet: het klimaatfondsvoorstel Nationaal Isolatieprogramma) en het wetsvoorstel herinvoering basisbeurs hoger onderwijs. De pilots moeten lessen opleveren om de Generatietoets verder te verfijnen zodat deze breed kan worden ingezet in alle beleidsdomeinen. De contouren van de Generatietoets beginnen wel stilaan vorm te krijgen. Althans de pilots verliepen volgens een min of meer gelijkaardig stramien en bieden een gestructureerd kader dat stimuleert gevolgen te expliciteren én toetsen op het gebied van diverse thema's, leeftijdsgroepen en tijdsmomenten. Op die manier wordt getracht een comprehensief beeld te krijgen van de verwachte implicaties van een bepaald beleids- of wetsvoorstel. De thema's waarop mogelijke gevolgen kunnen worden gerapporteerd zijn zeer breed, gaande van bijvoorbeeld onderwijs tot persoonlijke veiligheid, en gezondheidszorg. De leeftijdsgroepen stellen conform de aard van het instrument verschillende generaties voor, en betreffen niet alleen 'toekomstige' generaties zoals kinderen en jongeren (<15 jaar; of 15-24 jaar), maar ook alle andere generaties, zoals ouderen (>67 jaar). Inzake tijdsmomenten maakt de Generatietoets een onderscheid tussen de eerder korte termijn (tot 10 jaar), en de langere termijn (zoals vanaf 30 jaar). Om inzicht te krijgen in de gevolgen op deze termijnen werd voor de pilots beroep gedaan op gesprekken en dialoog met beleidsmakers en jongerenorganisaties, en beschikbare relevante documentatie zoals trendanalyses van CBS. Onderliggend aan het design van de Generatietoets is het idee dat deze relatief efficiënt moet kunnen worden toegepast, en onderbouwd met bestaande documentatie.

Ondanks het potentieel, is de toepassing van een instrument zoals de Generatietoets niet zonder uitdagingen. Deze uitdagingen situeren zich op meerdere fronten. Vooreerst is er de *methodologische complexiteit* om de ingeschatte gevolgen van een welbepaald beleidsinitiatief zo accuraat mogelijk te onderbouwen, voor de langere termijn. Dit veronderstelt immers robuuste trend gerelateerde data die causaal niet altijd makkelijk is te relateren met een bepaalde beleidsinterventie, als deze data tenminste al beschikbaar is. De snelheid van beleidsprocessen laat vaak niet toe om nog veel extra

[3] https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/4-wat-zijn-de-gevolgen-van-deze-opties

data te gaan vergaren op het moment van beleidsvoorbereiding. Kwalitatieve data en dialogen over bedoelde en onbedoelde gevolgen van beleid met stakeholders zoals jongerenorganisaties kunnen zeker inzichtelijk zijn wanneer kwantitatieve data ontbreken en als complement, maar dit laat de uitdaging onverlet dat het lastig blijft kwalitatief in te schatten hoe beleid zal uitpakken op een langere termijn horizon, die de belangen en kennis van reeds geboren generaties overstijgt.

Gelinkt aan de methodologische uitdagingen, vergt het rigoureus toepassen van een Generatietoets vanzelfsprekend ook de nodige *capaciteit en commitment van beleidsmakers*. En dat is niet evident, vooral wetende dat het Beleidskompas inmiddels een veelheid (anekdotisch volgens sommigen ook wel 'wildgroei' genoemd) aan toetsen omvat, náást een Generatietoets. Zeker in geval het invullen van een Generatietoets vrijblijvend blijft, wat vooralsnog de intentie is, kan dan ook kritisch worden afgevraagd of men prioriteit kan of wil maken van het (laten) uitvoeren van dergelijke toets. Zonder de nodige incentives, kan de nieuw geïntroduceerde Generatietoets wel eens dode letter blijven. Een verplichting biedt evenmin altijd soelaas. Deze garandeert immers niet dat de Generatietoets ook op een zorgvuldige manier wordt uitgevoerd, die verder gaat dan een eenvoudige 'box ticking oefening' (een 'moetje'). De ervaring met de voorganger van het Beleidskompas leert dat toetsen niet zelden retroactief worden ingevuld, nádat de desbetreffende beleidsbeslissing in feite al is genomen (OECD, 2020). Op die manier wordt de potentie van dergelijke toetsen al bij voorbaat ondergraven.

Een laatste uitdaging die de Generatietoets met zich meebrengt is meer *inhoudelijk en procedureel* van aard. De Generatietoets is in essentie een hulpmiddel om zicht te krijgen op de gevolgen van beleidsmaatregelen voor de toekomst. Alhoewel de gevolgschattingen grotendeels een technische oefening zijn, vergt de toepassing en gebruik ervan heel wat inhoudelijke keuzes. Dit betreft niet alleen de keuze van thema's waarvoor de gevolgen in kaart worden gebracht, of de tijdshorizon die als referentiekader geldt. Crucialer is nog hoe men de overwegingen voor alle verschillende thema's, én generaties, én tijdshorizonten samenbrengt, weegt, en vergelijkt. Anders dan bijvoorbeeld een Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA) resulteert de Generatietoets immers niet in een specifiek saldo (positief of negatief), dat vrij makkelijk interpreteerbaar is. De integrale en comprehensieve ambitie van de toets laat dit niet toe, en maakt dat beleidsmakers (ambtenaren) zich terughoudend zullen moeten opstellen in de conclusies die men trekt uit de analyse, of dat men minstens gemaakte gevolgtrekkingen zeer transparant moet maken. Op die manier kunnen er ook (kritische) inhoudelijke vragen over worden gesteld door onder meer Kamerleden aan de verantwoordelijke vakministers.

De vraag is of de huidige procedures dit voldoende toelaten. Instrumenten van het Beleidskompas zoals de Gevolgenscan en de (te integreren) Generatietoets zijn immers vooral gericht op een goede ambtelijke beleidsvoorbereiding. In geval van wetsvoorstellen (en sommige beleidsvoorstellen) worden de gemaakte afwegingen weliswaar publiek bekend gemaakt door middel van het Beleidskompasformulier bij internetconsultatie. Verder worden de afwegingen ook opgenomen in aanbiedingsformulieren in functie van de ambtelijke voorportalen, en weergegeven in een beslisnota aan de bewindspersoon, die wordt meegezonden bij Kamerbrieven. Desondanks blijft de onderliggende informatie die werd opgehaald voor bepaalde toetsen en die een bepaalde beleidskeuze onderbouwen, vooralsnog op een overwegend indirecte manier beschikbaar gesteld aan Kamerleden. Vanuit verantwoordingsperspectief, is deze huidige manier van rapporteren mogelijks niet verregaand genoeg. Indien een Generatietoets echt wil wegen op politieke debatten en er rijke discussies over kunnen worden gevoerd, is er wellicht meer nodig om dit te bewerkstelligen.

2. Benutting van verantwoordingsinformatie over beleidskeuzes in de Tweede Kamer

We dienen anderzijds ook realistisch te zijn over de mate waarin relatief rationele informatie komende uit een Generatietoets echt invloed kan hebben, ook al wordt deze makkelijk vindbaar en transparant ter beschikking gesteld aan Kamerleden. De lessen van de zogenaamde Pilot Vindbaarheid

Comptabiliteitswet Artikel 3.1 (die nu door het leven gaat als 'Beleidskeuzes uitgelegd') zijn wat dit betreft inzichtelijk.

Dit belangrijke artikel van de Comptabiliteitswet (CW3.1) is eveneens ingebed in het Beleidskompas, en vraagt als onderdeel van een goede beleidsvoorbereiding een toelichting op de nagestreefde doelen, doeltreffendheid, beleidsinstrumentarium en financiële gevolgen van alle voorstellen die naar de Kamer worden gestuurd. Net als bij toekomstgerichte toetsen, is een gedegen en volledige duiding hiervan van belang voor een goede verantwoording over beleidskeuzes, en kan deze ook bijdragen aan de kwaliteit van het debat, en de te nemen besluiten door de Tweede Kamer. Uit intern onderzoek in de Tweede Kamer (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2019), bleek echter dat deze informatie niet altijd werd gebruikt door Kamerleden, ook al omdat deze niet altijd goed vindbaar of als dusdanig herkenbaar was. Bovengenoemde pilot onder coördinatie van het Ministerie van Financiën moest hier verandering in brengen. De pilot had precies als doel de vindbaarheid van CW3.1 informatie te vergroten (Ministerie van Financiën, 2020). Departementen werden verzocht om bij een selectie van beleidsvoorstellen met financiële gevolgen van 20 miljoen euro of meer een separate bijlage op te nemen met daarin de verplichte CW3.1 informatie. In het geval van wetgeving, moest deze informatie worden opgenomen in herkenbare koppen in de Memorie van Toelichting. De veronderstelling hierbij was, onder meer, dat het vergroten van de vindbaarheid van verantwoordingsinformatie Kamerleden in staat stelt om meer gerichte inhoudelijke vragen aan de verantwoordelijke vakministers te stellen en een rijker gesprek hierover te voeren in de betreffende Kamercommissies. De pilot liep van juni 2020 tot december 2020, en de evaluatie hiervan ligt alweer even achter ons (Pattyn et al. 2020). De bevindingen zijn echter nog steeds relevant, en geven een doorkijkje in wat we mogelijks ook kunnen verwachten voor wat betreft het gebruik van verantwoordingsinformatie komende uit toekomstgerichte toetsen. Deze informatie gaat immers evenzeer over de duiding van beleidskeuzes, en is eveneens gestoeld op zoveel als mogelijk rationele evidentie.

Op basis van een reeks interviews en een automatische kwantitatieve inhoudsanalyse van Kamerstukken werd in de evaluatie onderzocht in hoeverre Kamerleden inderdaad direct of indirect verwijzen naar onderdelen in deze toelichting (zoals doeltreffendheid, doelmatigheid), en in welke mate Kamerleden bredere aandacht hebben voor de onderbouwing van beleid. Om goed te kunnen inschatten in hoeverre de pilot 'vindbaarheid' een verschil heeft gemaakt, werd ook telkens vergeleken met een selectie van controlecases (dat wil zeggen voorstellen/voornemens die eveneens onder de CW3.1 verplichting vallen, maar die naar de Tweede Kamer werden gestuurd zonder bijlage).

De pilot vindbaarheid CW3.1. bleek echter niet in een instrumentele toename te hebben geresulteerd in het gebruik van verantwoordingsinformatie door Tweede Kamerleden. Beschikbare informatie over beleidskeuzes werd gewoonweg vaak niet benut, of althans niet op een zichtbare manier. Hiervoor zijn meerdere verklaringen van tel, waarbij we graag die elementen belichten die ook relevant zijn voor een reflectie over de toekomst van toekomstgerichte toetsen.

Ten eerste worden Kamerleden overstelpt met stapels documenten en stukken, waarmee verantwoordingsinformatie komende uit het Beleidskompas noodzakelijkerwijze 'concurreert' om aandacht. Dit zet een en ander in perspectief: hoe kwalitatief goed de beschikbare informatie van toekomstgerichte toetsen ook mag zijn, deze zal niet steeds op het netvlies komen van Kamerleden of hun medewerkers. Kamerleden, net als iedereen, gebruiken immers tal van cognitieve shortcuts om informatie te selecteren en te prioriteren (zie o.a. Walgrave en Dejaeghere, 2017). De vindbaarheid van informatie is hierbij slechts één factor (Pattyn en Braun, 2021). De pilot toonde ook duidelijk aan dat Kamerleden (en hun medewerkers) bepaalde routines hebben ontwikkeld bij het lezen van informatie, die niet evident worden aangepast, als een nieuw type informatie wordt aangeboden. Komt daarbij dat tijdens de pilot een aantal Kamerleden ook aangaven dat verantwoordingsinformatie een nogal technische impressie kan hebben, waar men niet altijd affiniteit mee heeft, of mee denkt te

hebben. Dergelijke overwegingen kunnen zeker ook meespelen bij de beslissing om (vaak technische) toekomstgerichte informatie al dan niet aan te wenden in parlementaire debatten.

Ten tweede, en wellicht nog belangrijker, is evident ook de politieke context van belang. Het beschikbaar stellen van informatie over beleidskeuzes, komende uit beleidsvoorbereidende instrumenten zoals CW3.1 of toekomstgerichte toetsen, is intrinsiek gestoeld op het idee dat het aanbieden van meer en betere kennis over de onderbouwing van beleid bijdraagt aan een beter debat en betere besluiten. In sommige situaties is er echter niet altijd ruimte (meer) voor een inhoudelijk debat of een rationalisering van de besluitvorming, zo bleek eveneens uit de evaluatie van de pilot. In onze analyse bleek dit vooral het geval wanneer een onderwerp 'hoog politiek' (*salient*) van aard is, en wanneer afspraken sowieso al vastlagen (zoals in een coalitieakkoord). Naar analogie, kan men veronderstellen dat informatie over de gevolgen van beleidskeuzes voor toekomstige generaties niet altijd meer 'welkom' zal zijn, eens delicate compromissen al zijn gemaakt. In de pilot bleek daarnaast dat men het niet altijd mogelijk achtte in dialoog te gaan over de geleverde informatie, wanneer de noodzaak werd gevoeld om snel tot actie over te gaan. In geval van urgente besluitvorming, kan dus worden afgevraagd of er de mogelijkheid (en wil) zal zijn uitgebreid stil te staan bij vaak niet zo eenduidige inzichten komende uit rationeel analytische beleidsvoorbereidingsinstrumenten, zoals toekomstgerichte toetsen.

3. Conclusie: De grenzen van toekomstgerichte toetsen

Ondanks de kritische insteek, is deze bijdrage geenszins een pleidooi om niet ten volle te investeren in de verdere institutionalisering van toekomstgerichte beleidsvoorbereidende instrumenten, zoals die in het Beleidskompas zijn verankerd. Wel integendeel. Ze stimuleren tot systematische reflectie over de positieve en negatieve gevolgen van bepaalde beleidskeuzes voor toekomstige generaties, wat kan helpen in de besluitvorming, en de verantwoording ervan. Of dit potentieel wordt gerealiseerd, zal vanzelfsprekend moeten blijken. In deze bijdrage wezen we op een aantal uitdagingen (van methodologische, capaciteits-, en procedurele aard) die de brede implementatie van een Generatietoets met zich mee kan brengen. De lessen van de evaluatie van de pilot CW3.1. dwingen ons verder geen al te grootse verwachtingen te koesteren ten aanzien van het gebruik van dergelijke informatie door Kamerleden. Alle structuren en processen ten spijt, zal finaal ook de nodige cultuur moeten aanwezig zijn om informatie komende uit toekomstgerichte toetsen echt een rol te laten spelen. En deze valt vanzelfsprekend moeilijker te forceren.

Referenties

Ministerie van Financiën (2020). *Voortgangsrapportage Operatie Inzicht in Kwaliteit. Kamerbrief met kenmerk 2020-0000049848 van 3 april 2020 Kamerstuk 31 865, nr. 168.* Den Haag: Ministerie van Financiën.

OECD (2020). *Ex Ante Regulatory Impact Assessment in the Netherlands.* Parijs: OECD

Pattyn, V. en Braun, C. (2021). *Does findability of evaluative information facilitate better parliamentary oversight? Evidence from the Dutch Parliament.* European Consortium of Political Science Research General Conference.

Pattyn V., Noordink M., Modderman P., Cohn R., De Groot M., Braun C., Van der Steen M. (2021). *Evaluatie gebruik bijlage CW3.1 door Tweede Kamer.* Onderzoek uitgevoerd in opdracht van Ministerie van Financiën. Den Haag.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2019). *Rapportage Onderbouwing van beleid. Het belang van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 om de regering te controleren.* Dienst Analyse en Onderzoek. Vaste Commissie voor Financiën.

Walgrave, S., & Dejaeghere, Y. (2017). Surviving information overload: How elite politicians select information. *Governance, 30*(2), 229-244.