Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

22 mei 2019

STAFNOTITIE

Analyse actieplannen VWS in 2018

Aanleiding

Woensdag 15 mei jl. (Verantwoordingsdag) ontving de Tweede Kamer de jaarstukken over 2018. Ter voorbereiding op de behandeling van het jaarverslag 2018 VWS heeft de staf - mede op verzoek van, en ten behoeve van, de rapporteurs - deze notitie opgesteld met een analyse van de opzet en de bruikbaarheid voor de Kamer van in 2018 verschenen actieprogramma's en -plannen van VWS.

Deze notitie is tevens bedoeld voor de rapporteurs VWS. In de procedurevergadering VWS van 24 april jl. is een memo van de rapporteurs besproken waarin deze stafnotitie was aangekondigd:

"Omdat er inmiddels een kleine 20 actieprogramma's aan de Kamer zijn gestuurd, zal de staf t.b.v. de PV VWS van 22 mei a.s. een voorbereidende notitie voor de commissie opstellen met een inventarisatie op hoofdlijnen van alle actieprogramma's. Op basis hiervan zullen de rapporteurs een nader voorstel doen aan de commissie (PV 22 mei a.s.) welke programma's zij vervolgens meer in de diepte zullen analyseren i.h.k.v. het rapporteurschap"

Kernpunten

1. 2018 is het jaar van de actieprogramma's. Deze kabinetsperiode zijn er tenminste 21 actieprogramma's/actieplannen door de bewindslieden VWS aan de Tweede Kamer aangeboden (zie ook tabel 1), waarvan er 18 zijn aangeboden in 2018.

2. Niet altijd wordt in het actieprogramma zelf duidelijk wat de exacte rol en verantwoordelijkheid is van de bewindslieden voor het uitvoeren en slagen van (delen van) het programma. Soms zijn programma's ook door meer partijen opgesteld dan VWS e/o wordt voor de uitvoering verwezen naar derde partijen; ook vaak voor nog te leveren sturings-/monitoringsinformatie (bijvoorbeeld nog te ontwikkelen indicatoren).

3. In slechts 5 van de 18 programma's is een afzonderlijke financiële paragraaf opgenomen. Een systematische koppeling van budgetten aan maatregelen, komt in de actieprogramma's niet voor.

4. In alle gevallen wordt ingegaan op de wijze waarop over het vervolg zal worden gerapporteerd: meestal in jaarlijkse monitors of voortgangsrapportages.

5. De programma's zijn zonder uitzondering voorzien van duidelijke ambities en algemene na te streven doelen. Het merendeel van de programma's kent daarbij ook een systematisch opbouw langs verschillende (meestal 3 of 4) 'actielijnen'. De kracht en meerwaarde van de meeste actieprogramma's lijkt in ieder geval gelegen in het feit dat op één plek, integraal en in samenhang, duidelijk wordt gemaakt waar bewindslieden (en soms ook andere partijen) 'voor staan' en 'voor gaan' in de komende jaren.

6. Doelen zijn niet altijd concreet geformuleerd, maar in veel gevallen wel 'potentieel' meetbaar (vaak met termen aangeduid als 'meer, minder, versterken, vergroten, voorkomen' etc.). Doelen worden echter beperkt meetbaar gemaakt. Want bijbehorende indicatoren worden in de programma's vaak wel genoemd, maar dan blijft dit beperkt tot een opsomming. Er worden geen indicatoren gepresenteerd die voorzien zijn van een basiswaarde en van een streefwaarde. Bij programma's is zelden bij aanvang een nulmeting beschikbaar of uitgevoerd.

7. Bij de meeste programma's is 2021 (de facto) het beoogde einde van een programma. Een expliciete einddatum wordt niet altijd gegeven. Soms is de einddatum afhankelijk gemaakt van de tussenresultaten. Een (eind)evaluatie van het totale programma wordt nergens voorzien. Wel gaat soms gewerkt worden met zogenaamde 'ex durante' evaluaties, waarbij tussentijds wordt geëvalueerd en zo nodig bijgestuurd.

8. Concluderend: de in 2018 verschenen actieprogramma's zijn weliswaar niet uniform, maar wel allemaal systematisch van opzet. Ze geven een goed beeld van ambities en algemene doelen en de daarvoor te ondernemen activiteiten (vaak onderverdeeld in 'actielijnen'). Actieprogramma's vervullen daarmee een nuttige *informatie- en communicatiefunctie*. Het is voor het veld en voor de Kamer helder wat er dient te gebeuren en het straalt daadkracht en actiegerichtheid uit.

9. Concluderend: de actieprogramma's zijn echter zelden voorzien van concreet meetbare doelen én bijbehorende indicatoren waarin ook de basiswaarden (nulmeting) en streefwaarden zijn aangegeven. In de actieprogramma's wordt sporadisch uiteengezet welke middelen voor welke maatregelen beschikbaar zijn. Een relatie tussen input (budget), output (de opgesomde actiepunten) en outcome (te bereiken effecten) wordt niet gemaakt. Het vanuit de Comptabiliteitswet gevraagde inzicht in veronderstelde doeltreffendheid en verwachte doelmatigheid van nieuw beleid ontbreekt hierdoor. Actieprogramma's vervullen daarmee (vooralsnog) te beperkt een *sturings- en verantwoordingsfunctie*. Echter, in veel actieprogramma's worden wel nulmetingen, monitorprogramma's en indicatorensets aangekondigd. Wellicht dat dit inzicht op een later moment gegeven wordt of nog kan worden.

NADERE TOELICHTING

1. De jaarstukken 2018 VWS

Afgelopen woensdag (15 mei jl.) zijn op Verantwoordingsdag de volgende, voor VWS relevante stukken aangeboden:

- Jaarverslag VWS 2018
- Rapport Rekenkamer: Verantwoordingsonderzoek VWS 2018
- Slotwet 2018 VWS

De commissie VWS heeft in de procedurevergadering van 24 april jl. besloten (agendapunt 50) om de leden Renkema (GL), Slootweg (CDA) en Tielen (VVD) aan te stellen als rapporteurs voor het jaarverslag VWS 2018. De rapporteurs zullen daarbij in ieder geval ingaan op twee thema's, zoals uitgewerkt in hun memo voor de procedurevergadering van 24 april 2019:
1. Verbeteringstraject jaarverslag / indicatoren & financieel beheer 2018
2. Actieprogramma's VWS

Het tweede punt - de actieprogramma's in 2018 - staat in deze stafnotitie centraal. In paragraaf 2 wordt hierna eerst een toelichting op de hiervoor gekozen aanpak; in paragraaf 3 volgen de bevindingen.

Over het eerste punt kan alvast worden opgemerkt dat de Algemene Rekenkamer in haar rapport een aparte paragraaf heeft gewijd aan het verbeteringstraject 'begroting & jaarverslag VWS' (paragraaf 6.3, p. 42-49 van hun rapport). De Rekenkamer heeft dit traject als volgt grafisch samengevat:

Verloop van het traject Verbetering begroting en jaarverslag VWS

Kabinetswisseling

2015	2016	2017	2018	2019	...
• Start traject *Verbetering begroting en jaarverslag VWS* • Begroting 2016: geen verande-ringen	• Jaarverslag 2015: lancering website *Staat van Volksgezondheid en Zorg* • Begroting 2017: eerste versie *VWS Monitor*	• Jaarverslag 2016: geen verande-ringen • Begroting 2018: beleidsarm • Adviesnotitie verbetermogelijk-heden *VWS Monitor*	• Jaarverslag 2017: raamwerk *VWS Monitor* blijft stabiel • Begroting 2019: - Aantal verbeter-mogelijkheden verwerkt in *WS Monitor* - Meer concretere beleidsdoelstel-lingen	• Jaarverslag 2018: jaarverslag bij beleidsarme begroting	

De Rekenkamer ziet in dit traject nog mogelijkheden voor verbeteringen. De minister heeft naar aanleiding van de bevindingen en aanbevelingen van de Rekenkamer al enkele toezeggingen gedaan. Dit punt zullen de rapporteurs nog nader uitwerken.

2. Aanpak analyse actieprogramma's

De staf heeft via Parlis gezocht op de term 'actieplan' en 'actieprogramma' m.b.t. stukken afkomstig van VWS. Dit resulteerde in een lijst van 21 stukken die aan de Kamer zijn aangeboden (N.B. de titels van de actieprogramma's zijn doorklikbare hyperlinks die leiden naar het betreffende stuk) :

Tabel 1: Door VWS aan de Kamer aangeboden actieprogramma's

	Naam	Datum
1	Actieplan Pleegzorg 2017/2018	30-5-2017
2	Actieprogramma 'Eén tegen Eenzaamheid'	19-3-2018
3	Pact voor de ouderenzorg	8-4-2018
4	Programma Kwaliteit Verpleeghuiszorg. 'Thuis in het verpleeghuis'	9-4-2018
5	Actieprogramma 'Werken in de zorg'	13-4-2018
6	Actieprogramma 'Zorg voor de Jeugd'	16-4-2018
7	Programmaplan 'Rechtmatige zorg 2018-2021'	19-4-2018
8	Aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling. 'Geweld hoort nergens thuis'	25-4-2018
9	Actieplan '(Ont)regel de zorg'	22-5-2018
10	Programma 'Langer Thuis'	18-6-2018
11	Nationaal Sportakkoord 'Sport verenigt Nederland'	26-6-2018
12	Ontwikkeling Uitkomstgerichte zorg 2018-2022	2-7-2018
13	Actieplan vervolgaanpak wachttijden 2018–2019	17-7-2018
14	Actieprogramma 'Kansrijke Start'	11-9-2018
15	Onbedoelde (tiener)zwangerschappen. Een zevenstappenplan	11-9-2018
16	Programma Volwaardig leven. Voor de gehandicaptenzorg en complexe zorg.	30-9-2018
17	Actieplan ambulancezorg	12-11-2018
18	Nationaal Preventieakkoord 'Naar een gezonder Nederland'	23-11-2018
19	Nationaal Actieplan soa, hiv en seksuele gezondheid 2017-2022	23-11-2018
20	Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren 2019-2021	14-3-2019
21	De best passende zorg voor kwetsbare jongeren	25-3-2019

Per actieprogramma zijn (in een excelsheet) de volgende gegevens in kaart gebracht:

- Naam actieprogramma
- Datum aanbieding aan Tweede Kamer
- Beleidsterrein/doelgroep
- Opgesteld door
- Omvang (in pagina's)
- Kamerstuk (aanbiedingsbrief)
- Budget
- Voortgangsinformatie TK
- Voortgangsrapportage/monitor (laatst ontvangen)
- Datum laatste voortgangsrapportage/monitor
- Doelen / ambities
- Meetbare /afrekenbare doelen en nulmeting aanwezig?
- Indicatoren / streefwaarden geformuleerd?
- Financiële paragraaf
- Einddatum actieplan
- Evaluatie van het actieprogramma

In paragraaf 3 worden de bevindingen voor deze aspecten samengevat en toegelicht.

Als 'toetsingskader' heeft de staf gebruik gemaakt van (1) de vereisten die vanuit comptabele wet- en regelgeving worden gesteld aan nieuwe voornemens en beleidsplannen, en (2) hetgeen vorig jaar in het WGO over het jaarverslag 2017 hierover gezegd is. Ter toelichting:

Ad 1. Eisen aan nieuwe beleidsplannen

Dit kabinet heeft de operatie 'Inzicht in Kwaliteit' gestart, gericht op meer zicht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van overheidsuitgaven en het verbeteren van het evaluatiestelsel van het Rijk. Op 4 februari jl. stuurde de minister van Financiën de eerste voortgangsrapportage Inzicht in kwaliteit met bijlagen aan de Kamer[1]. Een belangrijk element van de operatie is een andere/betere manier van evalueren van beleid. Hierin speelt de door VWS gestarte pilot 'Lerend Evalueren' een belangrijke rol. De rapporteurs zullen ook daar nog nader op ingaan.

Een andere belangrijke pijler in de operatie is ervoor te zorgen dat nieuw beleid 'aan de voorkant' meetbaar en evalueerbaar wordt geformuleerd en bij aanvang aandacht besteed wordt aan doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. Dit is met ingang van 1 januari 2018 ook een wettelijke eis, opgenomen in artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet. De minister van Financiën heeft getoetst in hoeverre ministers hier ook daadwerkelijk invulling aan geven (zie bijlage 4 van de voortgangsrapportage Inzicht in Kwaliteit: de monitor artikel 3.1 CW)[2]. De normen die de wet en de minister van Financiën hierbij stellen, zijn ook gebruikt als kader voor deze stafnotitie:

Wetstekst Artikel 3.1 Comptabiliteitswet 2016:
"*Voorstellen, voornemens en toezeggingen bevatten een toelichting waarin wordt ingegaan op: (a) de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid die worden nagestreefd; (b) de beleidsinstrumenten die worden ingezet; (c) de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren*."

Toetsingscriteria van de minister van Financiën in zijn 'Monitor artikel 3.1 CW'
1. Is een doelstelling geformuleerd;
2. Zijn de in te zetten beleidsinstrumenten toegelicht;
3. Zijn de financiële gevolgen voor het Rijk toegelicht;
4. Zijn, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor derden toegelicht;
5. Is de verwachte doeltreffendheid toegelicht;
6. Is de verwachte doelmatigheid toegelicht;
7. Wordt aangegeven of en hoe het voorstel wordt geëvalueerd?

Ad 2. Uitspraken in het WGO over het vorige jaarverslag VWS

In het debat over het vorige jaarverslag (wetgevingsoverleg 19 juni 2018, Kamerstukken II, 2017/18, 34 950 XVI, nr. 11) is zowel door de minister, als door de rapporteurs en enkele woordvoerders, stil gestaan bij het meetbaar en volgbaar maken van beleid, en actieprogramma's in het bijzonder. Bijlage 1 bevat een samenvatting van de citaten op dit punt. De minister stelde onder meer: "*Wij proberen de inzet op onze beleidsprogrammering op zo'n manier te doen dat wij in iedere aanpak, in ieder programma dat wij presenteren aan de Kamer, de indicatoren zo kiezen dat wij onszelf «afrekenbaar» maken. Wij maken onszelf volgbaar, zodat het beleid dat wij voeren, merkbaar en meetbaar is in de praktijk. Alle keren dat wij dit niet doen, spreekt u ons daarop aan en ik zou u zeer*

[1] Kamerstukken II, 2018/19, 31 865, nr. 126

[2] De commissie Financiën heeft de leden Sneller (D66) en Snels (GL) aangesteld als rapporteur voor het volgen van de operatie Inzicht in Kwaliteit. Zij hebben onlangs het initiatief genomen om vanuit de Kamer ook zelf een dergelijke 'artikel 3.1 CW-toetsing' uit te voeren. Hiervoor zijn inmiddels 5 beleidsinitiatieven geselecteerd, waaronder op VWS-terrein het Preventieakkoord (zie ook brief minister VWS (Kamerstukken II, 2018/19, 31 865, nr. 141) over medewerking hier aan).

willen uitnodigen om dat ook te blijven doen, want of beleid daadwerkelijk werkt en of beleid goed is in plaats van alleen goedebedoelingenbeleid, is maar op één manier goed te volgen."
Deze uitgangpunten uit het WGO van vorig jaar (zie ook bijlage 1) hebben tevens het kader gevormd van de door de staf uitgevoerde inventarisatie en analyse.

3. Bevindingen

a) Actieprogramma's 2018
In tabel 1 is de groslijst opgenomen van de 21 documenten die de staf aantrof, waarin gesproken wordt van actieprogramma, actieplan of akkoord met actielijnen. Van de 21 documenten zijn er 18 in het jaar 2018 aan de Kamer aangeboden. Deze zijn nader geanalyseerd.

Een eerste bevinding is dat dit een gevarieerd totaalbeeld geeft aan soorten documenten. Er is niet een 'standaard-actieprogramma'. De overeenkomst is dat het gaat om 'actiegerichte' stukken (actieprogramma's, -punten, -lijnen, -plannen, etc.), maar soms sterk variërend in omvang, opstellers en opzet. Niettemin lijkt gepoogd er enige lijn in aan te brengen omdat het merendeel van de programma's een soort van huisstijl (oranje letters voor titels, veel foto's) en identieke opbouw kent. Toch heeft geen één programma een vaste indeling. Soms is er een financiële paragraaf, soms niet. Soms is er een paragraaf 'monitoring & evaluatie', soms niet. Ook de paragraaf 'planning en fasering' wordt onregelmatig gehanteerd. Onderstaand een overzicht van de voorpagina's van de 'grotere programma's' uit 2018. Dit illustreert de veelheid, verscheidenheid en tegelijk zekere uniformiteit van de programma's 2018:

In 2018 gelanceerde actieprogramma's VWS



19 maart 2018



9 april 2018



13 april 2018



16 april 2018



25 april 2018



22 mei 2018



18 juni 2018



11 september 2018



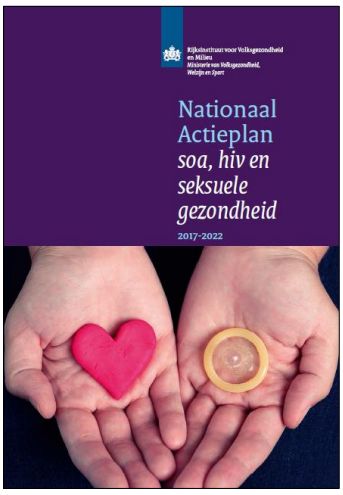
11 september 2018



30 september 2018



23 november 2018



23 november 2018

b) Betrokkenheid VWS

Het merendeel van de programma's (12 van de 18) is opgesteld door VWS zelf. In een aantal gevallen is een plan met, of onder regie van, het ministerie tot stand gekomen. Dit betreft de twee grote akkoorden (sportakkoord en preventieakkoord), het actieplan ambulancezorg en het Nationaal

Actieplan soa, hiv en seksuele gezondheid. In die gevallen is soms lastig te duiden in welke mate bewindslieden VWS verantwoordelijk zijn voor het slagen van het programma of delen daarvan.

Voorbeeld betrokkenheid VWS: nationaal actieplan soa, hiv & seksueel gezondheid
"*Zoals we in deze brief hebben geschetst zullen we voor de uitvoering van het Actieplan waar mogelijk faciliteren en ondersteunen*."
"*Het RIVM-CIb (Centrum Infectieziektebestrijding) faciliteert in opdracht van VWS directie Publieke Gezondheid de totstandkoming van dit actieplan. De breedte van de onderwerpen raakt aan de grenzen van het mandaat van het RIVM-CIb en aan die van VWS-PG. Bij de bewaking van de uitvoering (en het verkrijgen van bijbehorende financiering) van de activiteiten dient er verbinding te worden gezocht met flankerend beleid van andere departementen*."

Een bijzonder document is het 'pact voor ouderenzorg' dat is opgesteld en ondertekend door 40 partijen, waaronder VWS. Vervolgens worden in het Pact weer drie programma's aangekondigd: "Eén tegen eenzaamheid", "Thuis in het verpleeghuis" en "Langer Thuis".

Het actieplan vervolgaanpak wachtlijsten GGZ is een plan dat door de staatssecretaris aan de Kamer is aangeboden, maar geheel is opgesteld door derde partijen (ZN, MIND, GGZ NL, MEER GGZ, LVVP, NVvP, V&VN, NIP, P3NL). De rol en verantwoordelijkheid van de bewindslieden moet dan blijken uit andere stukken.

Overigens geldt voor 'volledige VWS-programma's' ook dat soms verwezen wordt naar andere partijen voor de uitvoering, het leveren van informatie of het ontwikkelen van indicatoren.

c) Omvang
De programma's variëren in omvang, van minder dan 10 pagina's (Pact ouderenzorg; zevenstappenplan onbedoelde tienerzwangerschappen) tot meer dan 70 (Preventieakkoord). Het grootste deel (8 van de 18) zit tussen de 50 en 70 pagina's, ofwel substantiële programma's (qua tekst althans).

d) Financieel
In slechts 5 van de 18 programma's is een afzonderlijke financiële paragraaf opgenomen. Als er al bedragen genoemd worden, kunnen dat verschillende cijferopstellingen zijn (alleen de éxtra middelen, alleen de VWS-middelen, alleen de begrotingsgefinancierde middelen, of het totaal beschikbare budget).
Een systematische koppeling van budgetten aan maatregelen, komt in de actieprogramma's niet voor. Daarmee is het geven van een oordeel vooraf over de doelmatigheid van de voorziene maatregelen uit het programma niet mogelijk.

e) Voortgangsinformatie Tweede Kamer
In alle gevallen wordt in de programma's, of in de begeleidende brief, ingegaan op de wijze waarop over het vervolg van het programma zal worden gerapporteerd. In de meest gevallen gebeurt dat in jaarlijkse monitors of voortgangsrapportages. In vijf gevallen zelfs tweemaal per jaar.
Wat opvalt is dat voor de concrete invulling of uitwerking van onderdelen van een programma nogal eens vooruit verwezen wordt naar toekomstige rapportages. Niet alleen voor -logischerwijs- de voorlopige beleidsresultaten, maar ook voor nog te ontwikkelen sturings- en monitoringsinformatie (zoals bijvoorbeeld indicatoren).

f) Doelen / ambities

De programma's zijn zonder uitzondering voorzien van duidelijke ambities en algemene na te streven doelen. Het merendeel van de programma's kent daarbij ook een systematische opbouw langs verschillende (meestal 3 of 4) 'actielijnen'. De kracht en meerwaarde van de meeste actieprogramma's lijkt in ieder geval gelegen in het feit dat op één plek, integraal en in samenhang, duidelijk wordt gemaakt waar bewindslieden (en soms ook andere partijen) 'voor staan' en 'voor gaan' in de komende jaren.

g) Meetbare / afrekenbare doelen en nulmeting

Doelen zijn niet altijd concreet geformuleerd. Soms is dat naar de aard van het beleid ook niet mogelijk. Doelen zijn in veel gevallen wel 'potentieel' meetbaar. Vaak aangeduid met termen als 'meer/minder', 'versterken/vergroten/voorkomen' etc.). Veel minder vaak zijn er echter ook (begin)waarden aan gekoppeld. Uitsluitend de richting is gegeven (kwalitatief), maar een beginwaarde en streefwaarde (kwantitatief) komt sporadisch voor. Bij programma's is zelden een nulmeting beschikbaar of uitgevoerd. Een uitzondering is het programma 'Eén tegen eenzaamheid' dat meetbare doelen kent en waarbij voor de indicatoren als startpunt de 'nulmeting' uit 2016 (door GGD, CBS en RIVM in de Gezondheidsmonitor) wordt gebruikt. Daarmee wordt het startpunt van meten echter 2016 (in plaats van bijvoorbeeld deze kabinetsperiode of de aanvangsdatum van het actieprogramma).

h) Indicatoren en streefwaarden

Het beeld ten aanzien van indicatoren is dat deze vrijwel altijd worden genoemd. Maar veelal blijft het bij een opsomming en worden vaak meer kengetallen (telgegevens) genoemd dan effectindicatoren. In één geval ('geweld hoort nergens thuis') werd bovendien gesproken over 'mogelijke indicatoren'. Behalve dat soms nog een keuze gemaakt moet worden tussen geschikte indicatoren, moeten ze soms ook nog ontwikkeld worden.

Voorbeelden te ontwikkelen indicatoren

Eén tegen eenzaamheid: "*Ook gaan we verkennen of we op basis van een selectieve steekproef frequenter informatie kunnen ophalen over de mate waarin ouderen zich eenzaam voelen in Nederland*."

Ontwikkeling uitkomstgerichte zorg: "*Het gebruik en vastlegging van uitkomsten in de zorg bevindt zich in Nederland nog in een beginfase. Dit betekent dat voor een adequate uitvoering van de beleidsevaluatie een nulmeting is vereist*."

(ont)regel de Zorg: "*Tevens wordt een meetinstrument ontwikkeld waarmee op grotere schaal en in algemene zin de door zorgverleners ervaren regeldruk kan worden gevolgd. Dit zal worden ingezet als een vergelijkingsinstrument: na een nulmeting zal periodiek onder zorgverleners worden onderzocht of en in hoeverre zij een daadwerkelijke afname van de regeldruk ervaren*"

"*Om een indicatie te krijgen van impact van de resultaten van het actieprogramma wordt het percentage kinderen met een vroeggeboorte, een te laag geboortegewicht of beiden gemeten. Er wordt een nieuwe indicator ontwikkeld waarbij ook de gezondheidsscore van kinderen op 2 jaar wordt meegenomen*. "

In het programma Volwaardig Leven staan in de slotparagraaf indicatoren opgesomd, echter zonder start- of streefwaarde. De slotzin is veelzeggend: "*NB: Dit zijn algemene indicatoren. Per actie zullen we, indien relevant, specifiekere indicatoren bepalen*."

Tot slot valt op dat het noemen van indicatoren beperkt blijft tot een opsomming en worden er geen indicatoren gepresenteerd voorzien van een basiswaarde en van een streefwaarde.

i) Einddatum en evaluatie

Bij de meeste programma's is 2021 (de facto) het beoogde einde van een programma. Niet altijd wordt een expliciete einddatum gegeven. In twee gevallen is de einddatum afhankelijk gemaakt van de tussenresultaten (zei hierna). Opvallend is dat verschillende actieprogramma's de standaard paragraaf 'Monitoring en evaluatie' bevatten, zonder dat er vervolgens iets gezegd wordt over evalueren.

Voorbeelden van (tussentijds) evalueren en beëindigen programma

Eén tegen eenzaamheid: "*Het programma kent een looptijd van minimaal drie jaar. In 2021 vindt een evaluatie plaats en wordt besloten hoe dit programma zich voortzet*"

Kansrijke Start: *"Het actieprogramma kent een looptijd van circa drie jaar. In 2021 zal een evaluatie plaatsvinden. Op basis daarvan besluiten we of en hoe Kansrijke Start wordt voortgezet."*

Het programma Langer Thuis kent geen 'eindevaluatie' van het programma maar wel gedurende het programma (evaluatie ex durante): "*Het ministerie van VWS zal een explorerend onderzoek met grote gekoppelde databestanden, de zogeheten big data, doen om over een langere periode meer inzicht te krijgen in de situatie van langer thuiswonenden ouderen en de factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van leven. Het onderzoek is onderdeel van de pilot "Lerend Evalueren*".

Dit geldt ook voor Uitkomstgerichte zorg: "*Het betreft deels een ex durante evaluatie in het kader van de pilot Lerend evalueren. Dit biedt de mogelijkheid om het beleid tussentijds aan te passen indien blijkt dat de effectiviteit achter blijft of dat het ingezette beleid de beoogde beweging niet onvoldoende in gang zet*."

BIJLAGE 1

Citaten uit het debat over het jaarverslag 2017 VWS

(Wetgevingsoverleg 19 juni 2018, Kamerstukken II, 2017/18, 34 950 XVI, nr. 11)

Minister De Jonge:
Voorzitter. Allereerst de vragen over het jaarverslag. Kan de commissie ervan uitgaan dat de verbetervoornemens voor de inzichtelijkheid van het jaarverslag komend jaar al zichtbaar worden? Hoe gaat het er dan concreet uitzien? Op welke streefwaarden kunnen we dan rekenen? Zijn streefwaarden eigenlijk wel altijd toepasbaar, zeker bij meer immateriële thema's? (…)
Dan kom ik op het punt van die streefwaarden. Wij proberen de inzet op onze beleidsprogrammering op zo'n manier te doen dat wij in iedere aanpak, in ieder programma dat wij presenteren aan de Kamer, de indicatoren zo kiezen dat wij onszelf «afrekenbaar» maken. Wij maken onszelf volgbaar, zodat het beleid dat wij voeren, merkbaar en meetbaar is in de praktijk. Alle keren dat wij dit niet doen, spreekt u ons daarop aan en ik zou u zeer willen uitnodigen om dat ook te blijven doen, want of beleid daadwerkelijk werkt en of beleid goed is in plaats van alleen goedebedoelingenbeleid, is maar op één manier goed te volgen. Het is natuurlijk wel een vorm van kwetsbaar opstellen, want u kunt heel goed bijhouden wat er wel en wat er niet lukt van de voornemens en in welke mate dat effect heeft. Maar wij moeten ons beleid op zo'n manier aan uw Kamer presenteren dat u kunt blijven volgen of dat beleid effect heeft. Een voorbeeld daarvan is het programma (Ont)Regel de Zorg dat wij onlangs met uw Kamer hebben besproken. Daarin staat een enorme waslijst aan regels die te schrappen zijn en we hebben onszelf daarin de verplichting opgelegd om in merkbaarheidsscans onder medewerkers ook daadwerkelijk te zorgen voor merkbaar minder regels. De toetssteen is dus of dat lukt. Dat is ook de enige toetssteen, de belangrijkste toetssteen. Als het niet lukt, ziet u het. U ziet dan namelijk uit de merkbaarheidsscan naar voren komen dat het kennelijk niet is gelukt om de regels terug te dringen.

Dan kom ik op het punt van de streefwaarden. Soms lukt het om een streefwaarde op te stellen. Soms, niet altijd. Als wij bij (Ont)Regel de Zorg hadden gezegd «wij willen 5% minder regels», dan had u gezegd: 5% waarvan dan? Je hebt nergens een totale set aan regels, dus je kunt niet zeggen: 5% minder. Dat klopt ook. Je kunt wel zeggen: het moet merkbaar minder. Daarom werken wij soms met streefwaarden, maar vaker met referentiewaarden. Wij gaan de monitoring op zo'n manier inrichten dat u kunt zien of professionals – want daar gaat het om – daadwerkelijk ervaren dat er minder regels zijn. Dat is niet zozeer een streefwaarde als wel een referentiewaarde. Vaak is dat een effectievere manier om met doelstellingen om te gaan. Soms lukt het ook niet. Dan kun je wel een aantal indicatoren hebben die iets van het bewijs van succes of juist het uitblijven daarvan in beeld brengen, maar kun je moeilijker werken met streefwaarden of referentiewaarden. Een voorbeeld is kindermishandeling. Er wordt weleens gezegd: kun je niet gewoon een doelstelling opnemen, 30% minder kindermishandeling? Nee, dat gaat niet, want je weet niet hoe groot de ijsberg als geheel is. Je kent alleen maar het topje dat je in beeld hebt. Dat is oplosbaar, maar je weet niet hoe groot die ijsberg als geheel is. Dat maakt het weer lastiger om er zo'n soort doelstelling op te stellen. Wat je wel kunt doen, is circumstantial evidence vergaren om te zorgen dat je toch bewijs voor succes kunt leveren. Op die manier gaan wij daarmee om. Ik zou u van harte willen uitnodigen om bij ieder beleidsprogramma dat wij hier in de Kamer bespreken ons te pressen om het bewijs van succes of juist het uitblijven daarvan concreet in beeld te brengen, opdat uw Kamer ons daarop kan aanspreken en ons daarop kan afrekenen.

(…) Dat laat onverlet dat wij onszelf toetsbaar moeten willen maken met indicatoren waarvoor ofwel referentiewaarden ofwel streefwaarden af te spreken zijn. Maar het moet ons wel een beetje behoedzaam maken om te doen voorkomen alsof de zorg een koekjesfabriek is. Zeker bij meer immateriële thema's, bijvoorbeeld medisch-ethische thema's, moet je daar buitengewoon mee oppassen.

Mevrouw Agema (PVV):
Ik vond het antwoord van de Minister erg duidelijk, maar het valt me wel op dat de stukken en de actieplannen die naar de Kamer komen, bij aanvang al zo weinig controleerbaar en toetsbaar zijn. (…) Ik vind de woorden van de Minister over toetsbaar maken en indicatoren die nodig zijn dus wel goed, maar het is belangrijk om te beginnen met het toetsbaar maken van de actieplannen die naar de Kamer komen.

Minister De Jonge:
Ik ben daar zeer voor. Ik kan u verzekeren dat op het moment dat we die programma's maken, dat ook de gesprekken zijn die wij aan tafel hebben. Op welke manier zou je het bewijs van succes op tafel kunnen leggen op enig moment? (…) Het gaat er daarbij telkens om dat we een programmamonitor inrichten die u in de gelegenheid stelt om ons op de vingers te kijken en die het effect dat je beoogt met het programma, daadwerkelijk toetsbaar in beeld brengt. Mijn stelling is dat dat zo is, omdat we daar heel zorgvuldig bij het maken van die programma's op letten. Het is ook de manier waarop wij ons hebben voorgenomen het deze vier jaar te willen gaan doen. Het moet merkbaar beter en het moet voor mensen beter, dus ik wil ook van hen horen of het merkbaar beter is gegaan. Op die manier proberen we bewijs voor succes te leveren. Dat kan er ook toe leiden dat je moet vaststellen dat dat bewijs voor succes juist uitblijft, maar ik vermoed dat u ons dan ook zult weten te vinden.

Mevrouw Van den Berg (CDA):
In die zin wil ik graag aanhaken bij de vraag van mevrouw Agema. Ik ben ook zeer verheugd met de woorden van de Minister dat hij een programmamonitor wil maken en juist ook naar de meetbaarheid kijkt. Een voorbeeld – misschien dat mevrouw Agema dat ook in haar hoofd heeft – is het programma onrechtmatige zorg. Als Kamer hadden we al een nulmeting verwacht op het moment dat het stuk naar de Kamer komt, zodat we daar een wat senanger gevoel bij zouden kunnen krijgen.

Minister De Jonge:
Ik begrijp dat goed. Wij hebben dit debatje een paar weken terug ook even gehad. (…) Dat is bij sommige thema's de beperking. Je weet vooral wat je weet, maar je weet ook vooral niet wat je niet weet. Dat is moeilijk om in beeld te brengen, maar ook daarbij zou ik u zeer willen uitnodigen: press ons om het maximale te doen om voor u toetsbaar, merkbaar en meetbaar te maken in hoeverre wij slagen in onze voornemens.