



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat



KWALITEITSTOETSEN ONDER DE LOEP

Redundantie tussen de
Kwaliteitstoetsen uit het
Beleidskompas

Masterscriptie
Publiek Management

21-07-2024



Lars Hermus - 694253

Prof. dr. Martijn van der Steen

Dr. Koen Migchelbrink

Titelpagina

Titel:	Kwaliteitstoetsen onder de loep
Ondertitel:	Redundantie tussen de Kwaliteitstoetsen uit het Beleidskompas
Auteur:	Lars Machiel Antonius Maria Hermus
Studentnummer:	694253
Opleiding:	MSc. Bestuurskunde
Specialisatie:	Publiek Management
Onderwijsinstelling:	Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit:	Erasmus School of Social and Behavioural Sciences (ESSB)
Academisch jaar:	2023 – 2024
Eerste lezer:	Prof. dr. Martijn van der Steen
Tweede lezer:	Dr. Koen Migchelbrink
Stageorganisatie:	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (directie Financieel Economische Zaken)
Stagebegeleider:	Wim Kooij
Aantal woorden: (exclusief Titelpagina, Voorwoord, Abstract, Inhoudsopgave, Referenties en Bijlagen)	11998
Inleverdatum:	21-07-2024

Voorwoord

Afgelopen halfjaar heb ik stagegelopen bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bij de directie Financieel Economische Zaken. Tijdens deze periode heb ik niet alleen onderzoek gedaan voor deze masterscriptie, maar heb ik ook een kijkje in de keuken gehad bij de Rijksoverheid. Zo ben ik bij verschillende overleggen betrokken geweest zoals afdelingsoverleggen, beleidskwaliteitscommissies en andere relevante werkgroepen. Bij deze werkgroepen heb ik, naast veel geluisterd en gevraagd, zelf ook een actieve rol gehad. Ik heb meerdere punten ingebracht en heb ondersteuning geboden door te notuleren en stukken voor te bereiden. Ik ben erg dankbaar voor deze ervaring omdat dit mij een beter beeld heeft gegeven over het werken binnen de Rijksoverheid. Daarnaast heb ik veel kennis en ervaring opgedaan die ik kan meenemen in mijn toekomstig werkleven. Mijn stageperiode kan ik daarom persoonlijk bestempelen als een succes door het onderzoek dat ik heb kunnen uitvoeren, de ervaring die ik heb opgedaan door de werkzaamheden die ik heb uitgevoerd, maar ook door de mensen die ik heb ontmoet en heb gesproken in deze periode.

Ik wil vanwege deze redenen een aantal mensen in het speciaal bedanken. Allereerst wil ik Maarten de Jong bedanken. Hij heeft mij als mijn docent Financieel Management geholpen om mijn stageplek te regelen, waar ik hem heel dankbaar voor ben. Daarnaast wil ik mijn begeleider binnen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Wim Kooij, heel erg bedanken voor niet alleen het helpen settelen, maar ook het meewerken aan dit onderzoek, het voorzien van relevante informatie en contactpersonen en ook het meenemen en betrekken van mij in de eerdergenoemde werkgroepen/overleggen. Verder wil ik ook enkele collega's bedanken waarmee ik een leuke periode heb gehad, zoals Rick van Donge, Tariq Gorter en Joost Veth. Ook wil ik alle respondenten die mee hebben gewerkt aan dit onderzoek bedanken voor hun tijd, kennis en ervaring zodat ik tot dit eindproduct kon komen. Bovendien wil ik mijn ouders, broertje, vrienden en mijn vriendin bedanken voor hun steun tijdens het afstuderen. Als laatste wil ik mijn scriptiebegeleider, Martijn van der Steen, bedanken voor zijn ondersteuning bij het schrijven van mijn scriptie.

Al met al kan ik enkel positief terugkijken op deze afstudeerperiode en ben ik erg blij met de kennis en ervaring die ik heb opgedaan!

Lars Hermus

Rotterdam, 21 juli 2024

Abstract

Het Beleidskompas is sinds het voorjaar van 2023 de gebruikelijke methode voor het opstellen van beleid binnen de Rijksoverheid. Het Beleidskompas is de Nederlandse invulling van het Regulatory Impact Assessment en bevat vijf hoofdvragen en een centrale, terugkomende vraag. De bouwstenen van het Beleidskompas, de kwaliteitseisen die zijn opgesteld door de ministerraad, worden getoetst door kwaliteitstoetsen die worden uitgevoerd na uitwerking van het Beleidskompas. Eerder onderzoek naar de voorganger van het Beleidskompas heeft aangetoond dat deze kwaliteitstoetsen onderling veel overlap, oftewel redundantie, vertonen. Volgens betrokkenen bij de ontwikkeling van het Beleidskompas is dit tot op heden nog niet weggenomen. In deze masterscriptie is onderzocht of en in welke mate er sprake is van redundantie tussen de kwaliteitstoetsen uit het Beleidskompas en in welke mate dit invloed heeft op het beleidsproces. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van twee kwalitatieve onderzoeksmethoden, waarbij documentanalyse is gebruikt om de redundantie op te sporen en interviews zijn gebruikt om te onderzoeken in welke mate deze redundantie effect heeft op het beleidsproces.

Uit de resultaten bleek dat er sprake is van redundantie tussen zes van de zeven onderzochte kwaliteitstoetsen maar dat de mate hiervan varieert. Zo kwam in vijf kwaliteitstoetsen de vraag terug waarin gevraagd werd naar de betrokken doelgroepen en werd in vier kwaliteitstoetsen gevraagd om de gevolgen en/of effecten van het beleidsvoorstel. Verder verwezen veel kwaliteitstoetsen naar (het uitvoeren van) andere kwaliteitstoetsen. Daarnaast was er ook sprake van redundantie tussen de vragen uit de kwaliteitstoetsen en het Beleidskompas. De interviews met respondenten, variërend van beleidsmedewerkers tot betrokkenen van het Beleidskompas, gaven aan dat deze redundantie een negatief effect had op het beleidsproces. Zo werd deze redundantie ervaren als dubbel werk, zorgde het voor irritatie en belemmerde het de doorstroming van besluitvorming in het beleidsproces.

Dit onderzoek laat zien dat er sprake is van redundantie tussen de kwaliteitstoetsen uit het Beleidskompas en dat dit een negatief effect heeft op het beleidsproces. Op basis hiervan wordt aanbevolen om zowel het Beleidskompas als de kwaliteitstoetsen te herzien om vragen/procedures mogelijk te schrappen of samen te voegen. Een andere aanbeveling is het creëren van een cloudachtige-werkomgeving waarin zowel het Beleidskompas als de kwaliteitstoetsen zijn opgenomen, zodat er tegelijkertijd samen aan gewerkt kan worden. Hierin kunnen vragen automatisch worden ingevuld en is een duidelijk overzicht beschikbaar.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding en probleemstelling	6
1.1	Aanleiding voor het onderzoek.....	6
1.2	Onderzoeksopzet	7
1.3	Wetenschappelijke relevantie	8
1.4	Maatschappelijke relevantie	9
1.5	Leeswijzer.....	9
2.	Theoretisch kader.....	10
2.1	Kwaliteit	10
2.1.1	Kwaliteitseisen	11
2.1.2	Kwaliteitstoetsen	12
2.2	Regulatory Impact Assessment.....	12
2.3	Redundantie	13
2.3.1	Voordelen.....	13
2.3.2	Nadelen.....	14
2.4	Beleidsproces.....	15
2.4.1	Fasenmodel.....	15
2.4.2	Stromenmodel	16
2.4.3	Rondenmodel	16
2.5	Conceptkeuzes	17
2.5.1	Kwaliteit.....	17
2.5.2	Redundantie.....	18
2.5.3	Beleidsproces	18
3.	Nederlandse context.....	20
3.1	Kwaliteitseisen en kwaliteitstoetsen	20
3.2	Regulatory Impact Assessment.....	21
3.2.1	Integraal afwegingskader voor regelgeving en beleid.....	21

3.2.2	Beleidskompas	22
4.	Methodologisch kader.....	25
4.1	Conceptueel model en onderzoekmethoden	25
4.2	Dataverzameling en selectie	26
4.3	Operationalisering	27
4.4	Data-analyse	30
4.5	Validiteit en betrouwbaarheid	30
5.	Resultaten.....	33
5.1	Redundantie kwaliteitstoetsen	33
5.2	Effect redundantie kwaliteitstoetsen op het beleidsproces	35
6.	Conclusie.....	38
7.	Discussie	39
8.	Aanbevelingen	41
	Referenties.....	43
	Bijlagen	50
1.	Overzicht verplichte kwaliteitseisen	50
2.	Vragen Beleidskompas	52
3.	Positie Beleidskompas in de beleidscyclus	53
4.	Selectie gebruikte documenten.....	54
5.	Selectie geïnterviewde respondenten	55
6.	Vragenlijst interviews.....	56
7.	Codeschema documentanalyse.....	57
8.	Codeboom documentanalyse.....	59

1. Inleiding en probleemstelling

In dit eerste hoofdstuk wordt de reden voor het schrijven van deze masterscriptie toegelicht. Allereerst wordt de aanleiding voor deze masterscriptie geduid, vervolgens wordt de onderzoeksopzet beschreven, waarna de wetenschappelijke en praktische relevantie wordt toegespitst en als laatste wordt een leeswijzer voor dit onderzoek gepresenteerd.

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Sinds het voorjaar van 2023 is het Beleidskompas in gebruik als de centrale voorgeschreven werkwijze voor het maken van beleid binnen de Rijksoverheid (Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, 2023a). Het Beleidskompas is daarmee de opvolger van het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK), dat zijn oorsprong vindt in 2009 (Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, 2023a, 2023b).

Het IAK, en dus ook het Beleidskompas, is de Nederlandse invulling aan het zogenoemde Regulatory Impact Assessment (RIA), wat een systematische benadering is om zowel positieve als negatieve effecten van voorgestelde en bestaande (niet) regelgevende opties te beoordelen (Overheid.nl, 2011; OECD, 2020, z.d.). Het IAK was een samenvoeging van zo'n 110 verschillende kwaliteitseisen, opgesteld door de ministerraad, die zijn samengevoegd in een overkoepelend geheel naar zeven vragen die beantwoord moesten worden en achttien verplichte kwaliteitseisen waaraan voldaan moest worden door de ministeries die nieuwe voorstellen deden (Overheid.nl, 2011; OECD, 2020).

Het IAK is vervangen door het Beleidskompas, mede omdat in evaluaties naar voren kwam dat het IAK te weinig en te laat werd gebruikt in het beleidsproces (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2022). Ook werden de bijhorend kwaliteitsnormen vaak niet goed nageleefd (ATR, 2023). Het Beleidskompas moest uitkomst bieden voor deze problemen door het aantal vragen van zeven naar vijf (hoofd)vragen te reduceren met daarbij een terugkomende centrale vraag, waarbij het Beleidskompas als een meer dynamisch instrument moet dienen (Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, 2023b; Overheid.nl, 2022). Echter, hoewel het aantal hoofdvragen in het Beleidskompas is verminderd, zijn de kwaliteitseisen, en dus ook de kwaliteitstoetsen, toegenomen in het beleidsproces (Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, 2023).

De OECD heeft in 2020 een onderzoek gedaan naar het IAK en gaf daarbij de aanbeveling om de lijst van kwaliteitstoetsen te onderzoeken en te kijken naar overlap, met als doel om naar een samenvoeging naar een “belangrijke, evenredige set aan tests” te gaan

(OECD, 2020, p. 59). De OECD gaf deze aanbeveling omdat zij in haar onderzoek concludeerde dat de “eenvoud van het framework geleidelijk wordt verwaarloosd (...) door de toevoeging van meer kwaliteitstoetsen” (OECD, 2020, p. 57). Uit een rondvraag bij verschillende betrokkenen bij de ontwikkeling en implementatie van het Beleidskompas blijkt dat deze aanbeveling voor het IAK niet is meegenomen in en/of is opgelost voor het Beleidskompas. Dit is volgens betrokkenen een probleem omdat zij zien dat door de complexiteit en de hoeveelheid testen het Beleidskompas vaak onvolledig en minder gedetailleerd wordt uitgewerkt. Het is hierdoor mogelijk dat zowel voor- als achteraf de afweging van, en de beleidskeuze zelf, minder goed geëvalueerd kan worden. Met andere woorden, het zou mogelijk zijn dat de grote hoeveelheid kwaliteitstoetsen in het Beleidskompas, en de overlap die daardoor is ontstaan, negatief van invloed is op de werking van het instrument en op de kwaliteit van beleidsvorming. Zo zou de overlap kunnen zorgen voor dubbel werk, wat weer irritatie kan veroorzaken en kan leiden tot het afraffelen van beleidsdocumenten zoals de kwaliteitstoetsen en het Beleidskompas. Ook kan de overlap ervoor zorgen dat er langer aan meerdere toetsen gewerkt moet worden, wat een belemmering kan zijn van de doorstroming in het beleidsvormingsproces. Dit onderzoek bekijkt of dit het geval is en wat daar eventueel aan te doen is.

1.2 Onderzoeksopzet

Het doel van deze masterscriptie is om te onderzoeken waar redundantie, oftewel overlap, bestaat tussen de kwaliteitstoetsen bij de toepassing van het Beleidskompas en welke effect dit heeft op het beleidsproces. De centrale onderzoeksvraag luidt daarom als volgt: *Wat zijn de gevolgen van de redundantie tussen de diverse ex ante kwaliteitstoetsen in het Beleidskompas voor de inzet ervan in het beleidsproces?*

De hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

Theoretische deelvragen:

- 1) *Wat is volgens de literatuur een definitie van kwaliteit?*
- 2) *Wat zijn volgens de literatuur kwaliteitskenmerken van beleid en/of beleidsprocessen?*
- 3) *Wat is volgens de literatuur de toegevoegde waarde van ex ante kwaliteitstoetsen voor het realiseren van ‘goed’ beleid?*
- 4) *Wat is volgens de literatuur een Regulatory Impact Assessment?*

- 5) *Wat zijn volgens de literatuur de mogelijke voor- en nadelen van overlap/redundantie in organisatieprocessen?*
- 6) *Wat zijn verschillende theoretische perspectieven op beleidsprocessen?*

Empirische deelvragen:

- 7) *Hoe is het Regulatory Impact Assessment in Nederland vormgegeven?*
- 8) *Hoe zijn kwaliteitseisen en kwaliteitstoetsen in Nederland vormgegeven?*
- 9) *Waar is in de praktijk sprake van redundantie tussen de verschillende ex ante kwaliteitstoetsen in het Beleidskompas?*
- 10) *Wat zijn de in de praktijk waarneembare gevolgen van deze redundantie voor het gebruik/de inzet van het Beleidskompas in beleidsprocessen?*
- 11) *Wat zijn voor de praktijk behulpzame manieren om met redundantie van ex ante kwaliteitstoetsen om te gaan, zodat de meerwaarde van het Beleidskompas kan worden vergroot?*

De centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord door te eerst te definiëren wat kwaliteitseisen en kwaliteitstoetsen zijn en daarnaast toe te lichten wat het Beleidskompas is en hoe het werkt. Vervolgens wordt een overzicht gemaakt van de verschillende kwaliteitstoetsen om te kijken waar deze met elkaar overlappen in termen van terugkomende vragen, procedures en documentatieplicht. Vervolgens worden door middel van interviews deze resultaten aan relevante respondenten voorgelegd en wordt hen gevraagd in welke mate de overlap invloed heeft op het beleidsproces. Op basis van de bevindingen van deze scriptie kan vervolgens een overzicht van de redundantie tussen de kwaliteitstoetsen gepresenteerd worden dat als afwegingskader kan dienen of bepaalde vragen/procedures van de kwaliteitstoetsen samen kunnen worden gevoegd of kunnen worden weglaten, wat mogelijk het beleidsproces kan bevorderen.

1.3 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek kan een toevoeging zijn aan de wetenschappelijke literatuur omdat het probeert kwaliteit, in de vorm van kwaliteitseisen en kwaliteitstoetsen, op theoretische wijze te beschrijven. Ook probeert deze scriptie deze concepten aan het beleidsproces te verbinden om ook de kwaliteit van het beleidsproces te beschrijven. Door het empirische deel in deze scriptie kan de wetenschappelijke literatuur verrijkt worden, doordat de Nederlandse invulling

van de theoretische concepten wordt gepresenteerd. Daarnaast worden de verschillende kwaliteitstoetsen naast elkaar gezet en wordt er inzicht gegeven in de gevolgen van het hanteren van kwaliteitstoetsen in het beleidsproces.

1.4 Maatschappelijke relevantie

Naast de wetenschappelijke relevantie, is deze scriptie ook praktisch van waarde omdat de bevindingen uit dit onderzoek de overlap in kwaliteitstoetsen in kaart brengt die kunnen dienen om het Beleidskompas te herzien/ontwikkelen en het gebruik ervan te versimpelen om zo tot een betere beleidstheorie en dus wellicht ook beleidskeuzen te komen. Ook kunnen de kwaliteitstoetsen zelf geëvalueerd worden en kunnen de resultaten van dit onderzoek dienen als de basis voor deze herziening. Door het herzien en ontwikkelen van zowel het Beleidskompas als de kwaliteitstoetsen zou dit het beleidsproces in de praktijk positief kunnen beïnvloeden.

1.5 Leeswijzer

De opbouw van deze scriptie is als volgt: allereerst wordt het onderwerp en onderzoeksvraag geïntroduceerd in de *Inleiding*. Vervolgens wordt de huidige stand van zaken in de wetenschappelijke literatuur, met betrekking tot de concepten in de onderzoeksvraag, toegelicht in het *Theoretisch kader*. In het hoofdstuk *Nederlandse context* worden enkele concepten uit het voorgaande hoofdstuk gespecificeerd aan de Nederlandse invulling van deze concepten. In het *Methodologisch kader* wordt vervolgens uitgelegd op welke manier de onderzoeksvraag wordt onderzocht, waarna in de *Resultaten* de bevindingen van het onderzoek worden gepresenteerd. In de *Conclusie* en *Discussie* wordt de onderzoeksvraag beantwoord en wordt op het gehele onderzoek gereflecteerd. Ten slotte worden in het hoofdstuk *Aanbevelingen* praktische implicaties voorgedragen.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden de concepten die in dit onderzoek voorkomen, beschreven aan de hand van de huidige stand van zaken in de wetenschappelijke literatuur. Allereerst worden kwaliteit, kwaliteitseisen en kwaliteitstoetsen gedefinieerd, vervolgens wordt het Regulatory Impact Assessment, waar het Beleidskompas op gebaseerd is, verder toegelicht en als laatst worden perspectieven op overlap/redundantie en het beleidsproces uitgewerkt aan de hand van de literatuur.

2.1 Kwaliteit

Het concept *kwaliteit* is lastig te definiëren doordat de invulling daarvan afhankelijk is van de context, sector en auteur die daar invloed op hebben. Op basis van de wetenschappelijke literatuur kunnen daarom verschillende definities van kwaliteit in de publieke sector worden gegeven.

Zo spreekt Adam (1979) over de “mate van excellentie van de karakteristieken (of attributen) van de product- en serviceoutput verzorgd door een publieke organisatie” (p. 27). Hierbij plaatst hij wel de kanttekening dat hoewel dit mogelijk een specifieke definitie is, het de bestuurskundige toestaat om het kwaliteitsconcept op te nemen als effectiviteit (Adam, 1979). Beltrami (1992) benoemt in zijn paper drie vormen van kwaliteitscriteria voor publiek beleid over het verloop van tijd, zo werd kwaliteit gezien als: 1) het respecteren van normen en procedures, 2) effectiviteit en 3) klanttevredenheid (p. 770). Het eerste criterium hield alleen rekening met het voldoen aan de normen en procedures, ook al was onduidelijk wat deze waren, om een voldoende qua kwaliteit van openbaar bestuur te verkrijgen. Hierbij werd echter geen rekening gehouden met de gebruiker en dus ook niet met de tevredenheid of ontevredenheid van de publieke dienst. Met effectiviteit werd gekeken naar de effecten die werden gerealiseerd, terwijl het laatste criterium maximale klanttevredenheid moest verzekeren (Beltrami, 1992). Volgens Walsh (1991) bestaat kwaliteit uit twee elementen: de mate waarin de specificatie van een product of dienst conform is: ze hebben geen gebreken en kunnen worden ingezet, en de mate waarin de producten of diensten geschikt zijn voor het doel waarvoor het bestemd is. Echter kan kwaliteit in de publieke sfeer moeilijk beoordeeld worden omdat de verschillende outputs en outcomes van publieke producten en diensten door verschillende morele perspectieven worden geëvalueerd (Walsh, 1991).

Dit laatste sluit aan bij de *Public Value* theorie van Mark Moore (1995). *Publieke waarde* verwijst naar de waarde die gecreëerd wordt door de overheid door middel van

producten, diensten, wetten, regels en andere interventies waarbij de waarde bepaald wordt door “het publiek”, wat kan variëren van burgers tot politici tot ambtenaren (Kelly et al., 2002). Moore (1995) bespreekt in zijn boek dat publieke waarde bereikt wordt door een trade-off tussen drie elementen. Deze drie elementen zijn: *Legitimiteit en ondersteuning*, *Organisatorische capaciteiten* en *Publieke waarde* (Moore, 1995). Hierbij spelen publieke managers een belangrijke rol omdat zij moeten denken en handelen om publieke waarde voor individuen en voor de samenleving te produceren (Bojang, 2021). Kwaliteit en publieke waarde kunnen daarom aan elkaar gelinkt worden: de literatuur laat zien dat kwaliteit vaak bepaald wordt door de ontvanger van beleid, oftewel burgers, net als dat bij publieke waarde wordt gedaan. Hierdoor zou gesteld kunnen worden dat kwaliteit gezien kan worden als publieke waarde en vice versa, waarbij de overheid het recht en de plicht heeft om dit te verzekeren. De definitie van Walsh (1991) zou vanwege die reden het beste aansluiten op het doel van dit onderzoek en wordt daarom gehanteerd voor het concept kwaliteit.

2.1.1 Kwaliteitseisen

Er zijn verschillende opvattingen over het begrip *kwaliteitseis* in zowel de wetenschappelijke literatuur, als in praktijk zoals opgesteld door de ministerraad (hierover meer in hoofdstuk 3).

Curtain (2001) noemt verschillende criteria waar ‘goed’ beleid aan moet voldoen. Zo noemt hij onder andere dat publiek beleid effectief, het bereiken van een doel, en efficiënt, het behalen van doelen met de inzet van zo’n min mogelijk middelen tegen zo’n hoogst mogelijk opbrengst, moet zijn en dat er lange-termijndoelen moeten worden gesteld. Verder benadrukt Curtain dat er in publiek beleid aandacht moet zijn voor het betrekken van meerdere partijen in het proces, zoals burgers, experts, en andere stakeholders (Curtain, 2001). Daarnaast is het van belang dat geleerd wordt van beleid door middel van het specificeren en monitoring van de doelen van het beleid (Curtain, 2001).

Ook zijn er door de ISO verschillende kwaliteitsprincipes opgesteld die, indien deze geïmplementeerd en gebruikt worden, zorgen voor betere prestaties en dus beter beleid (Ruso et al., 2013). Een paar van deze principes zijn onder andere: procesbenadering, betrokkenheid van mensen en klantenfocus (Ruso et al., 2013).

Voor deze scriptie wordt de conceptualisatie van Curtain (2001) aangehouden voor de theoretische vorm van het concept *kwaliteitseis*, waarbij de Nederlandse kwaliteitseisen in het empirische deel van dit onderzoek gebruikt wordt (hierover later meer).

2.1.2 Kwaliteitstoetsen

Hoewel *kwaliteitstoetsen* meer praktisch van aard zijn, en het nut en gebruik hiervan in hoofdstuk 3 verder wordt besproken, wordt in deze paragraaf de wetenschappelijke literatuur omtrent dit concept toegelicht.

Kwaliteitstoetsen zijn een vorm van een *ex ante evaluatie* waarin het zowel kan dienen als een methode voor het ontwikkelen van beleid, als het beoordelen van het beoogde beleid (Van der Knaap et al., 2020; Ghoroneh et al., 2016). Dit houdt in dat *ex ante* evaluaties inzichten kunnen geven over de effecten van beleidsvoornemens, de prestaties die daaruit voortvloeien en de middelen die daarvoor ingezet moeten worden (Van der Knaap et al., 2020; Haarhuis et al., 2014). Daarnaast maken *ex ante* evaluaties strategische keuzes mogelijk bij de beleidsvoorbereiding en kan het helpen door achteraf systematisch verantwoording af te leggen over het gekozen beleid (Ministerie van Financiën, 2003). Ook kunnen *ex ante* evaluaties helpen bij het selecteren van de juiste (beleids)instrumenten waarvan geacht wordt dat ze werken voor de betreffende kwestie (Niemeijer & Van Wijck, 2019). *Ex ante* evaluaties vinden vaak plaats tijdens de beleidsvoorbereidingsfase, voordat besluitvorming over nieuw beleid wordt genomen (Van der Knaap et al., 2020; Niemeijer & Van Wijck, 2019; Haarhuis et al., 2014). Deze vorm van evaluatie kan ook bijdragen aan het verbeteren en borgen van kwaliteit aan het beleidsproces en aan beleid (Ghoroneh et al., 2016).

2.2 Regulatory Impact Assessment

In 1995 is het *Regulatory Impact Assessment* door het OECD geïntroduceerd als “een systematische tool voor het evalueren van bestaande of nieuwe regelgeving binnen een land of organisatie van een economisch, sociaal en ecologische standpunt” (Boutchich, 2023, p. 784). Het *Regulatory Impact Assessment* (hierna RIA) is een *ex ante* instrument om vooraf een beoordeling te doen over de beoogde (nieuwe) regelgeving (Radaelli, 2009; Staroňová, 2010). Een *ex ante* beoordeling kan vooraf al uitspraken doen over de besluitvorming van nieuw beleid of nieuwe maatregelen op criteria als doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid en geeft daarmee de mogelijkheid om een beleidstheorie op te stellen en deze te toetsen (Van der Knaap et al., 2020). Naast dat het gebruik van RIAs zorgt voor betere wetgeving en het de regelgevende kwaliteit verbetert, zorgt het ook voor een verbetering van legitimiteit en aansprakelijkheid van beleid- en regelgeving (Staroňová, 2010). Hoewel de precieze invulling van een RIA afhankelijk is van het betreffende land of instantie, omvat het vaak probleemdefiniëring, identificatie van beleidskeuzes, consultatie, classificatie van kosten

en baten, een evaluatieplan en uiteindelijk een beleidskeuze op basis van kost-batenanalyse, administratieve lasten, doelmatigheid, etc. (Radaelli, 2009).

In Nederland is het RIA op twee manieren vormgegeven: geïntroduceerd als het *Integraal afwegingskader voor regelgeving en beleid*, en later bijgewerkt naar het *Beleidskompas*. Deze twee vormen worden in hoofdstuk 3 verder besproken.

2.3 Redundantie

Redundantie, oftewel overlap of overtolligheid, kan worden beschreven als “wanneer er een overvloed of overbodigheid van iets is” (Landau, 1969, p. 346). Redundantie vindt zijn oorsprong in de biologische en de technologische wetenschappen (Streeter, 1992). In de biologische wetenschappen is redundantie onderdeel van het concept *zelforganisatie*, waarmee verwezen wordt naar het proces van evolueren van interne structuren en functies aan veranderde omstandigheden (Streeter, 1992). Redundantie in de technologische wetenschappen refereert naar het verzekeren van betrouwbaarheid van complexe systemen door het inbouwen van redundante functies (Streeter, 1992).

Ook in de organisatietheorie en bestuurskunde is redundantie een begrip en verwijst het naar “een eigenschap dat een of meer elementen karakteriseert van een systeem dat ontworpen is om een bepaalde doelstelling of doel te behalen” (Felsenthal, 1980, p. 248). Het gaat dan om de elementen die binnen het systeem bijdragen aan het bereiken van het doel, maar in de context van het gehele systeem niet opgemerkt worden (Felsenthal, 1980).

Hoewel het woord redundantie vaak een negatieve lading heeft, hoeft dit niet het geval te zijn. In de twee secties hieronder worden zowel de voordelen, als de nadelen van redundantie benoemd.

2.3.1 Voordelen

Hoewel de algemene tendens van traditionele bestuurskundige theorieën was dat redundantie gezien moest worden als “op zijn best verspillend is en in het slechtste geval contraproductief”, was Landau (1969) een van de eerste om te beargumenteren dat dit niet het geval hoeft te zijn (Martha, 2006, p. 295).

Duplicaten en overlap in overheidsinstanties hoeven namelijk geen teken te zijn van inefficiëntie en verspilling, maar redundantie kan juist vitale functies van het openbaar bestuur dienen (Landau, 1969). Zo kan redundantie, naast veiligheidsfactoren en flexibele reacties op veranderende omstandigheden, ook van waarde zijn voor creativiteit (Landau,

1969). Ook kan redundantie helpen bij besluitvorming: hoe meer onafhankelijke teams verschillende oplossingen en strategieën ontwikkelen, hoe meer informatie wordt meegenomen en overwogen, wat weer resulteert in creatievere en innovatievere oplossingen (Streeter, 1992). Ook Robb et al. (2022), die een literatuurreview hebben uitgevoerd naar de voor- en nadelen van overlap in wetgevingsprocessen, concludeerde dat er genoeg literatuur is die wijst op voordelen van overlap. Enkele voordelen van overlap die zij vonden in de literatuur waren “het samenbrengen van informatie”, “het versterken van departementen” en “het oplossen van problemen” (Robb et al., 2020, p. 1141). Landau (1969) vat de waarde van redundantie dan ook goed samen: “Als er geen duplicatie is, er geen overlap is, er geen ambiguïteit is, zal een organisatie nooit in staat zijn om fouten te onderdrukken of alternatieve actieroutes te kunnen genereren” (p. 356).

2.3.2 Nadelen

Zoals eerder benoemd heeft het woord redundantie of overlap vaak een negatieve lading, zowel in taalkundige als in bestuurskundige zin. Vanuit een logische redentie zou men ook kunnen denken dat zo min mogelijk duplicatie en overlap van functies en instanties binnen het openbaar bestuur zorgt voor een effectievere en efficiënter bestuur.

Streeter (1992) komt met drie argumenten tegen redundantie in organisatorische en inter-organisatorische systemen. Zo zijn er kosten (van het onderhouden) van redundante componenten in een organisatie, die vaak niet opwegen tegen de aanwezigheid van andere componenten en daardoor minder efficiënt worden (Streeter, 1992). Het tweede argument betreft de *opportunity costs* voor organisaties: de toewijzing van middelen aan redundante elementen betekent minder beschikbare middelen voor andere doeleinden, ook in het geval wanneer deze aandacht vereisen (Streeter, 1992). Daarbij wijst Streeter (1992) erop dat “overlap op een terrein betekent verloren kansen op een ander terrein”, en dat “hoewel redundantie mogelijk een deel van de organisatie effectiever maakt, het de gemiddelde effectiviteit van het systeem kan doen verminderen” (p. 106). Als laatste veroorzaakt redundantie problemen voor aansprakelijkheid (Streeter, 1992). In organisaties waarin veel redundantie aanwezig is, is het mede door overlappende en onduidelijke taakdomeinen en administratieve verantwoordelijkheden moeilijker te achterhalen wie aansprakelijk kan worden gesteld (Streeter, 1992). Buiten deze drie argumenten noemen Robb et al. (2020), op basis van hun literatuurreview, nog meerdere argumenten van problemen die veroorzaakt worden door overlap in het wetgevingsproces. Zo komt vaak naar voren dat redundantie zorgt

voor problemen als “slecht voor de bedrijfsvoering”, “tijd verspilt” en “resultaten slechter zijn” (Robb et al., 2020, p. 1139).

2.4 Beleidsproces

Het concept *beleidsproces* kan beschreven worden als het proces van publieke beleidsontwikkeling waarbij problemen worden geconceptualiseerd, naar de overheid worden gebracht voor oplossingen, waarbij overheidsinstanties alternatieven formuleren en de beleidsoptie selecteren, deze opties worden geïmplementeerd, geëvalueerd en herzien (Sabatier, 2007). Er zijn verschillende theorieën over hoe dit proces kan worden benaderd. Voor deze scriptie worden drie vooraanstaande perspectieven gebruikt om het beleidsproces te bekijken. Dit zijn het *Fasenmodel*, het *Stromenmodel* en het *Rondenmodel*.

2.4.1 Fasenmodel

Met het *Fasenmodel*, wordt vaak verwezen naar wat de overheid doet aan de hand van een opeenvolging aan stappen (Spalter-Roth et al., 2018). Deze stappen zijn vaak agendavorming, beleidsformulering, besluitvorming, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie, gebaseerd op de assumpties van Lasswell (1956) en de uitwerking van onder andere Anderson (1975) en May en Wildawsky (1978), die tot de ontwikkeling van de *Beleidscyclus* zijn gekomen.

De beleidscyclus begint bij *agendavorming* waarbij maatschappelijke en sociale kwesties herkend en erkend worden als een “publiek probleem” (Savard & Banville, 2012; Martino, 2015). Hierdoor is de overheid de aangewezen persoon om dit aandacht te geven en te verhelpen. In de volgende fase, waarin *beleidsformulering* en *besluitvorming* vaak samen worden gevoegd, worden oplossingen voor het beleidsprobleem geïdentificeerd en beoordeeld en wordt besloten welke oplossing het best geschikt is (Savard & Banville, 2012; Martino, 2015). In de *beleidsuitvoering* wordt het daadwerkelijk beleid geïmplementeerd en uitgevoerd door de verantwoordelijke instanties in de publieke sector (Martino, 2015; Savard & Banville, 2012). De laatste fase, *beleidsevaluatie*, betreft een doorlichting van het uitgevoerde beleid (Martino, 2012). Hoewel evaluatie van beleid hedendaags in elke fase van de beleidscyclus plaatsvindt, komt het in de traditionele beleidscyclus pas op het laatst, waarbij de beoordeling niet beperkt blijft tussen overheid en parlement, maar er ook op wetenschappelijke wijze over beleid kan worden geëvalueerd (Martino, 2015).

2.4.2 Stromenmodel

Het *Stromenmodel* is ontwikkeld door Kingdon in 1984, waar hij zich baseerde op het *Garbage can model* van Cohen, March en Olsen uit 1972 (Sabertier, 2007). Het model, wat in 2010 is bijgewerkt, bestaat uit vijf *stromen*/elementen: problemen, beleid, politiek, policy windows en policy entrepreneurs (Kingdon, 2010; Sabertier, 2007; Hoefer, 2022).

In de *probleemstroom* worden situaties, die door beleidsmakers en burgers worden ervaren en aangedragen, beoordeeld als probleem zodat politieke actie kan worden ondernomen (Hoefer, 2022; Sabertier, 2007). Niet iedere negatieve situatie hoeft als een probleem gedefinieerd te worden, maar de vaststelling van een probleem wordt onder andere gedaan aan de hand van indicatoren, focussing events en feedback (Hoefer, 2022; Sabertier, 2007). Meestal vindt de probleemstroom plaats in beleidsgemeenschappen waarin stakeholders, academici en ambtenaren samenkomen om het debat over de vaststelling van het probleem te houden (Hoefer, 2022). Verschillende ideeën om het probleem te voorzien van beleid worden geopperd in de *beleidsstroom*, waarbij de ideeën worden bedacht door specialisten binnen de beleidsgemeenschap en de ideeën met elkaar concurreren binnen beleidsnetwerken om geaccepteerd te worden (Sabertier, 2007). In dit proces wordt gekeken of de ideeën voldoen op criteria als technische haalbaarheid en integratie (Sabertier, 2007). In de *politiekstroom* komen drie elementen samen: de nationale gemoedstoestand, actiegroep campagnes en administratieve of wetgevende veranderingen (Sabertier, 2007; Hoefer, 2022). De combinatie en afweging van verschillende actoren van deze drie elementen bepaalt wat hoog op de agenda komt en wat belangrijk wordt geacht (Sabertier, 2007). Al deze stromen komen uiteindelijk samen in het *policy window*: “een kans voor voorstanders van voorstellen om hun lievelingsoplossingen onder de aandacht te brengen, of om de aandacht te vestigen op hun speciale problemen (Kingdon, 2010, p. 165; Sabertier, 2007). Hierbij spelen *policy entrepreneurs* een belangrijke rol, omdat zij proberen de stromen samen te brengen en dit in het policy window te passen (Sabertier, 2007; Kingdon, 2010). Wanneer alle stromen samen komen en worden gebracht, er een policy window opent en de policy entrepreneurs hiervan gebruik maken, komt beleid tot stand als output van dit beleidsproces (Hoefer, 2022; Sabertier, 2007; Kingdon, 2010).

2.4.3 Rondenmodel

In het *Rondenmodel* van Teisman (1992) bestaat het beleidsproces uit verschillende “rondes” waarin beslismomenten plaatsvinden en verschillende actoren betrokken zijn (Eshuis, 2006; Blokland, 2006). In deze rondes zullen de actoren op basis van hun eigen objectiviteit

problemen en oplossingen inbrengen en het met elkaar “uitvechten” op de beslismomenten binnen de ronde (Eshuis, 2006; Blokland, 2006). De besluitrondes kunnen chronologisch plaatsvinden, maar ook kan er nog terug worden gegaan naar eerdere rondes en kunnen de actoren met elkaar weer tot een nieuwe beslismoment komen (Eshuis, 2006). Beleid is uiteindelijk het resultaat uit de rondes die volgen in het proces (Blokland, 2006).

In dit model staat de term *pluricentrisme* centraal. Hiermee wordt bedoeld op de werking tussen de verschillende actoren met eigen perspectieven en belangen die niet altijd overeenstemmen, maar voor de realisatie van de door hun beoogde doelen wel afhankelijk van elkaar zijn (’t Hart & Metselaar, 1993). Door deze aanname verschilt het rondemodel van het fasenmodel omdat dit uitgaat van maar één beslissende actor (Blokland, 2006). Verder spelen de relatie tussen de actoren en het “beleidsveld” waarin beleid in het rondemodel tot stand komt een belangrijke rol (Tan, 2001). Het beleidsveld kan een netwerkstructuur aannemen als de actoren “niet om elkaar heen kunnen” (Tan, 2001, p. 21). In dit netwerk zijn de relaties tussen de actoren asymmetrisch, omdat de actoren afhankelijk van elkaar zijn en de vereiste middelen van de ene actor, in bezit kunnen zijn van de andere actor (Tan, 2001). De relaties tussen deze actoren, die eigenlijk de hele tijd *trade-offs* met elkaar maken, kan dus per moment of ronde verschillen en kan dus zowel voorspelbaar, als onvoorspelbaar zijn (Tan, 2001).

2.5 Conceptkeuzes

In dit hoofdstuk zijn de concepten die in de centrale onderzoeksvraag aan bod komen beschreven aan de hand van de wetenschappelijke literatuur. Om in het empirische deel van deze scriptie de concepten zo goed mogelijk te operationaliseren en te onderzoeken, wordt in dit stuk de keuze voor invulling/definitie van de gepresenteerde concepten toegelicht.

2.5.1 Kwaliteit

Op basis van de besproken literatuur over kwaliteit en de centrale onderzoeksvraag is gekozen voor de definitie van Walsh (1991) om het concept kwaliteit te duiden. Hierbij kan kwaliteit ontleed worden aan de mate waarin de specificatie van een product of dienst conform is en de mate waarin de producten en diensten geschikt zijn voor het doel waarvoor het bestemd is (Walsh, 1991). Met name dit laatste sluit aan wat beleid, wat mede wordt ontwikkeld door het Beleidskompas, beoogt te doen. Het doel van kwalitatief beleid is om te zorgen dat de uitkomsten van het beleid conform het doel zijn waarvoor het is ontwikkeld. Dit perspectief

op kwaliteit lijkt ook als een soort basis te dienen waarop de kwaliteitseisen en kwaliteitstoetsen vanuit de Nederlandse overheid (hierover meer in hoofdstuk 3) zijn vastgesteld.

2.5.2 Redundantie

Uit de literatuur is gebleken dat redundantie niet alleen negatief kan zijn, maar ook positief. Redundantie kan dienen als een vitale functie van het openbaar bestuur door onder andere flexibele reacties op fluctuerende omstandigheden, maar ook kan een hoge mate van redundantie zorgen voor creatievere en informatievere oplossingen door de aanwezigheid van meerdere “overbodige” teams of departementen (Landau, 1969). Echter kan redundantie ook als erg negatief worden ervaren. Voor deze scriptie wordt redundantie voornamelijk als een negatief begrip gebruikt, aangezien dit onderzoek kijkt naar de overlap tussen de diverse kwaliteitstoetsen en deze in kaart te brengen waarbij getracht wordt om deze overlap weg te nemen om het beleidsproces te bevorderen. Deze vorm van redundantie wordt dus als overbodig gezien, waarbij de uitleg vanuit de literatuur van Streeter (1992) en Robb et al. (2020) als basis voor deze keuze dient. Zo spreken Robb et al. (2020) dat redundantie zorgt voor tijdverspilling en een negatief effect heeft op de bedrijfsvoering, waarbij Streeter (1992) onderschrijft dat redundantie zorgt voor inefficiëntie in een organisatie doordat redundante elementen middelen innemen die voor andere bestemming bedoeld zijn en dat redundantie kan zorgen dat de effectiviteit van een organisatie kan doen verminderen. Vanwege deze redenering wordt redundantie, in de vorm van overlap, als negatief benaderd en behandeld in deze scriptie.

2.5.3 Beleidsproces

Met betrekking tot het concept beleidsproces zijn in dit hoofdstuk drie perspectieven benoemd hoe deze wordt benaderd. Voor dit onderzoek wordt het fasenmodel aangehouden om het beleidsproces vorm te geven. De reden hiervoor ligt het in het gebruik van deze benadering door de Nederlandse overheid. Het Rijk hanteert een beleidscyclus die erg veel weg heeft van het fasenmodel dat ontwikkeld is door onder andere Lasswell (1956), Anderson (1975) en May en Wildawsky (1978). In Nederland wordt de beleidscyclus als volgt weergegeven: *Agendavorming, Beleidsvoorbereiding, Beleidsbepaling, Implementatie en uitvoering, Beoordeling en Heroriëntatie* (Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, z.d.). Het Beleidskompas wordt hierbij gepositioneerd tussen de *Beleidsvoorbereiding* en

Beleidsbepaling waardoor het dus ook deel uitmaakt van de beleidscyclus (Ministerie van Financiën, z.d.; Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, z.d.). In Bijlage 3 is een grafische weergave hiervan terug te vinden.

Het fasenmodel is in vergelijking met de andere beschreven benaderingen een meer versimpelde weergave van het beleidsproces en is tevens ook niet geheel realistisch wegens de veronderstelling dat beleid zich in specifieke opeenvolgende fases vormt. In de praktijk zal het beleidsproces vaak een combinatie zijn van de drie beschreven benaderingen. Er moet echter benadrukt worden dat de Rijksoverheid, en dus ook het Beleidskompas, wel vasthoudt aan het fasenmodel om het Nederlandse beleidsproces te beschrijven. Reden hiervoor kan zijn om een duidelijke, chronologische structuur te bieden aan zowel de beleidsmakers als de burger om het beleidsproces te kunnen begrijpen. Vanwege deze reden wordt voor deze scriptie het fasenmodel als theoretische vorm voor het beleidsproces gekozen, waarbij de Nederlandse beleidscyclus in het empirische deel gebruikt wordt.

3. Nederlandse context

In hoofdstuk 2 zijn enkele concepten genoemd die in het empirisch deel van dit onderzoek niet de wetenschappelijke definitie volgen, maar de invulling door de Nederlandse Rijksoverheid. In dit deel worden deze concepten verder toegelicht. Het betreft de kwaliteitseisen en -toetsen en de Nederlandse vormgeving van het Regulatory Impact Assessment: het Integraal afwegingskader voor regelgeving en beleid en het Beleidskompas.

3.1 Kwaliteitseisen en kwaliteitstoetsen

De Nederlandse overheid hanteert diverse formele *kwaliteitseisen* voor beleid. Deze kwaliteitseisen zijn samengesteld door de ministerraad en bestaan momenteel uit 22 verschillende eisen (Kenniscentrum van beleid en regelgeving, 2023). Deze kwaliteitseisen moeten verplicht worden toegepast bij de verantwoording van beleid- en regelgevingsvoorstellen, hierbij moet gedacht worden aan: *Grenseffecten*, *Bedrijfseffecten*, *Doenvermogen* en bijvoorbeeld *Regeldruk* (Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, 2023c). De kwaliteitseisen zijn verdeeld in drie categorieën, waarbij er in meerdere categorieën dezelfde eisen terug kunnen komen, deze categorie zijn: *Voorschriften en aanwijzingen voor beleidsinstrumenten*, *Beleidseffecten* en *Toetsen en analysemethoden*. Een compleet overzicht van alle kwaliteitseisen is te vinden in Bijlage 1.

In hoofdvraag 4 (*Wat zijn de gevolgen van deze opties?*) uit het Beleidskompas komen de *kwaliteitstoetsen* aan bod (Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, 2024b). Deze kwaliteitstoetsen helpen om de verwachte gevolgen in kaart te brengen en om ze te testen aan de verplichte kwaliteitseisen opgesteld door de ministerraad (Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, 2023c, 2023e). Deze kwaliteitstoetsen zijn ex ante van aard en kunnen dus vooraf uitspraken doen of het beoogde beleid aan de kwaliteitseisen voldoet en wat eventuele gevolgen kunnen zijn.

Dit onderzoek beperkt zich tot de kwaliteitstoetsen die vallen onder de *Toetsen en analysemethoden* van de kwaliteitseisen uit het Beleidskompas. De reden hiervoor wordt toegelicht in hoofdstuk 4. In Box 1 is een overzicht van alle kwaliteitstoetsen terug te vinden.

Box 1: Kwaliteitstoetsen Beleidskompas

- Algemene Leidraad Maatschappelijke Kosten-baten Analyse (MKBA)
- Bedrijfseffectentoets
- Data Protection Impact Assessment
- Doenvermogenstoets
- Milieueffectentoets (MET)
- MKB-toets
- Regeldruktoets
- Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (U&H)

3.2 Regulatory Impact Assessment

Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven is het Regulatory Impact Assessment een ex ante evaluatie-instrument om vooraf uitspraken te doen over het beoogde beleid. In totaal maken zo'n 32 van de 35 OECD landen gebruik van een vorm van een RIA, waaronder dus ook Nederland (Deighton-Smith et al., 2016). Nederland kent twee vormen van het Regulatory Impact Assessment: het Integraal afwegingskader voor regelgeving en beleid en het Beleidskompas.

3.2.1 Integraal afwegingskader voor regelgeving en beleid

In 2010 werd het *Integraal afwegingskader voor regelgeving en beleid* (hierna IAK) geïntroduceerd door de Nederlandse regering als “werkwijze voor het integraal beoordelen en verantwoorden van de kwaliteitsaspecten van beleid en regelgeving om de kwaliteit van beleid en wetgeving te verbeteren” (Overheid.nl, 2010, p. 1). Het RIA diende als inspiratie op de ontwikkeling van het IAK, met daarbij de toevoeging dat de IAK-werkwijze verder gaat dan de meeste RIAs van andere Europese landen omdat het zich niet alleen maar richt op de scope van regelgeving, maar ook toepasbaar is op het voorbereiden van beleid (Overheid, 2010; Ministerie van Financiën, 2021). Het IAK bracht de 110 verschillende interdepartementale kwaliteitseisen samen in één overkoepelend framework tot zestien (later achttien) verplichte kwaliteitseisen waaraan voldaan moest worden, en structureerde dit rondom zeven vragen die beantwoord moesten worden (Overheid.nl, 2010; OECD, 2020).

In Box 2 zijn de vragen te vinden die beantwoord moesten worden bij het ontwikkelen

van elk nieuw beleid- of wetgevingsvoorstel (Overheid.nl, 2011; OECD, 2020). Vragen 1 t/m 5 betreffen de probleemanalyse, vraag 6 de instrumentkeuze en bij vraag 7 moet het antwoord de gevolgenbeoordeling bevatten (Overheid.nl, 2011; OECD, 2020).

Box 2: Vragen Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving

- 1) Wat is de aanleiding?
- 2) Wie zijn betrokken?
- 3) Wat is het probleem?
- 4) Wat is het doel?
- 5) Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?
- 6) Wat is het beste instrument?
- 7) Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

In 2020 heeft de OECD een rapport uitgebracht over het IAK. Hierin concludeerde ze onder andere dat er “weinig duidelijk bewijs is dat het IAK een impact heeft op de besluitvorming binnen de overheid” en “dat het IAK niet zijn beoogde doelen volbrengt” in het voorzien van een integraal overzicht van potentiële regelgevende impacts of verbetering van het beleidsmakingproces (OECD, 2020, p. 47). Als reactie op dit rapport heeft ook het ATR een onderzoek naar het IAK uitgevoerd, voornamelijk naar de kwaliteit van het IAK-document (ATR, 2020). Uit deze evaluatie kwam naar voren naar dat het IAK niet vaak werd gebruikt, vaak geen of matig inzicht geeft in eventuele alternatieve beleidsopties en ook vaak geen of matig inzicht geeft in de gevolgen van een voorstel (ATR, 2020). Zowel het OECD, als het ATR, gaf daarom de aanbeveling om het IAK te herzien en te verbeteren, waarna de Nederlandse regering in 2022 aankondigde dat het Beleidskompas het IAK vanaf 2023 zou vervangen (OECD 2020; ATR, 2020; Kenniscentrum voor regelgeving en beleid, 2023).

3.2.2 Beleidskompas

Het *Beleidskompas* trad sinds het voorjaar van 2023 in werking als de opvolger van het IAK (Kenniscentrum voor regelgeving en beleid, 2023). Net als bij het IAK wordt het Beleidskompas ingezet wanneer het Rijk aan een maatschappelijke opgave, herziening van beleid of aan nieuw beleid begint (Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, 2023b).

In tegenstelling tot het IAK omvat het Beleidskompas maar vijf hoofdvragen met daarbij één centrale terugkomende vraag die structuur biedt om beleid te ontwikkelen, waarbij elke hoofdvraag ook weer hulpvragen bevat die gebruikt kunnen worden om tot een volledig

en gedetailleerd antwoord te komen (Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, 2023b). In Box 3 zijn de hoofdvragen van het Beleidskompas terug te vinden, waar in Bijlage 2 een grafische weergave van het Beleidskompas kan worden gevonden.

Box 3: Vragen Beleidskompas

- 1) Wat is het probleem?
- 2) Wat is het beoogde doel?
- 3) Wat zijn opties om het doel te realiseren?
- 4) Wat zijn de gevolgen van deze opties?
- 5) Wat is de voorkeursoptie?

Met daarbij de terugkomende vraag: Wie zijn belanghebbenden en waarom?

Het Beleidskompas begint met het in kaart brengen van de belanghebbende en betrokkenen voor het betreffende vraagstuk (Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, 2024a). Hierbij betreft het niet alleen interne of externe medewerkers, maar ook mensen die te maken krijgen met het beleid, net als mensen die kunnen helpen bij het beleid (Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, 2024a). In de volgende stap in het Beleidskompas wordt het “probleem” geformuleerd, maar ook worden de oorzaken beschreven en wordt het huidige beleid omtrent het gegeven probleem benoemd, net als de reden waarom de overheid zou moeten ingrijpen (Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, 2023d). Daarna worden de doelstellingen beschreven, waarbij rekening wordt gehouden met de duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's), brede welvaartsuitkomsten, en bepaalde voorwaarden en criteria die uit de probleemanalyse naar voren zijn gekomen (Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, 2023e). De volgende vraag uit het Beleidskompas moedigt beleidsmedewerkers aan om alle beleidsopties en instrumenten te overwegen en ook de beleidstheorie per beleidsoptie uit te werken op het gebied van rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid, net als uitvoerbaarheid en doenvermogen (Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, 2023f). Door de analyse en uitwerkingen uit de vorige stappen, kan in de volgende stap de gevolgen voor mens, maatschappij en milieu in kaart worden gebracht en moeten de verplichte kwaliteitstoetsen uitgevoerd worden om de verschillende beleidsopties te beoordelen (Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, 2024b). In de laatste stap wordt de voorkeursoptie gepresenteerd met daarbij de beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid, uitvoerbaarheid en brede maatschappelijke impact, maar ook worden de

risico's en onzekerheden beschreven, net als hoe de beleidsoptie geëvalueerd kan worden (Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, 2024c).

Bij een volledige uitwerking van het Beleidskompas wordt dus theoretisch gezien een “compleet” beeld gegeven van het probleem waarmee belanghebbenden te maken hebben, de verschillende doelen en opties die ingezet kunnen worden en de gevolgen daarvan. Op basis van die uitwerkingen en afwegingen kan de voorkeursoptie worden gepresenteerd. Dit is echter alleen het geval als het Beleidskompas optimaal en gestructureerd wordt gebruikt, waarbij de kanttekening moet worden geplaatst dat dit nog onvoldoende wordt gedaan. Zo zijn veel Beleidskompassen erg summier en onvolledig ingevuld, wat beaamd wordt door betrokkenen bij de ontwikkeling en implementatie van het Beleidskompas. De reden hiervoor ligt niet alleen bij de gebruikers van het Beleidskompas, de beleidsmedewerkers, maar ook bij het instrument zelf. De OECD oordeelde eerder al dat het IAK, te complex werd mede door de hoeveelheid kwaliteitstoetsen in het instrument (OECD, 2020). Deze complexiteit is niet weggenomen bij het Beleidskompas mede door de vasthoudendheid van verschillende departementen aan de verplichte kwaliteitstoetsen die zij hanteren, zo beweren betrokkenen bij de ontwikkeling en implementatie van het Beleidskompas.

4. Methodologisch kader

In deze sectie wordt de onderzoeksmethode van deze scriptie besproken. Er wordt ingegaan op het type onderzoek dat uitgevoerd wordt en het conceptueel model dat gebruikt wordt.

Vervolgens wordt de manier van dataverzameling, de operationalisering van de concepten, de data die gebruikt wordt en de manier van analyse toegelicht. Tot slotte wordt de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek besproken.

4.1 Conceptueel model en onderzoeksmethoden

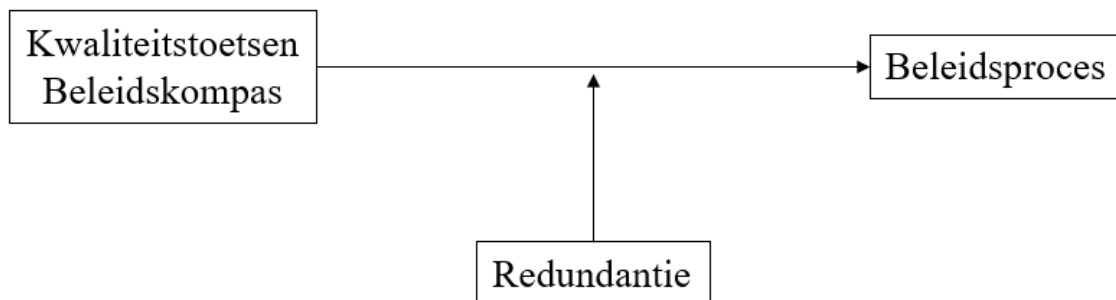
Om te onderzoeken waar sprake is van redundantie in de kwaliteitstoetsen in het Beleidskompas en in welke mate die redundantie van invloed is op het beleidsproces, is op basis van de onderzoeksvraag en literatuur een conceptueel model opgesteld. In Figuur 1 is dit conceptueel model terug te vinden. Hier is het *Beleidsproces* de afhankelijke variabele die beïnvloed wordt door de onafhankelijke variabele, de *Kwaliteitstoetsen* uit het *Beleidskompas*, waarbij *Redundantie* functioneert als de modererende variabele op deze relatie. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat veel redundantie tussen de kwaliteitstoetsen een negatief effect heeft op het beleidsproces, en minder tot geen redundantie tussen de kwaliteitstoetsen een positief effect heeft op het beleidsproces. Op basis van dit model worden twee kwalitatieve onderzoeksmethoden gebruikt om de onderzoeksvraag te beantwoorden: *documentanalyse* en *interviews*.

De keuze om een documentanalyse uit te voeren is wegens de aard van de kwaliteitstoetsen uit het Beleidskompas: deze kwaliteitstoetsen zijn vastgelegd in documenten waarin de procedures en documentatieplicht zijn gedocumenteerd. Aangezien dit onderzoek focust op redundantie tussen de kwaliteitstoetsen in termen van deze procedures en documentatieplicht, is documentanalyse de meest geschikte manier om dit te onderzoeken. Bowen (2009) beschrijft documentanalyse als “een systematische procedure voor het bekijken en beoordelen van documenten – zowel geprint als digitaal materiaal” (p. 27). De documenten die gebruikt worden bevatten tekst en afbeeldingen die verwerkt zijn zonder inmenging van de onderzoeker, waarbij het doel van de analyse is om een betekenis te krijgen en te geven en om empirische kennis te verkrijgen (Bowen, 2009). De documenten die gebruikt kunnen worden kunnen onder andere zijn: handleidingen, achtergrondartikelen, brieven en notulen, kranten en magazines en ook organisatorische en bestuurlijke stukken (Bowen, 2009).

Om vervolgens te onderzoeken in welke mate deze redundantie effect heeft op het beleidsproces, zijn interviews bij uitstek geschikt om dit te toetsen. Interviews, en in het

specifiek *responsive interviews*, kunnen de gevonden resultaten meer lading geven doordat relevante respondenten op de gevonden resultaten kunnen reflecteren en hun oordeel kunnen geven. In het geval van dit onderzoek over de mate waarin redundantie volgens hen invloed heeft op het beleidsproces. Owen (2014) benadrukt dat deze manier van interviewen niet zo zeer zich focust op “definitieve antwoorden of waarheden” maar eerder onderzoekt “wat de ondervraagde begrijpt wat hij/zij heeft gezien, gehoord of ervaren” (pp. 8-9).

Het toepassen van deze onderzoeksmethoden zorgt voor sterkere resultaten dan wanneer het onderzoek zich tot één onderzoeksmethode beperkt. De documentanalyse zorgt voor een objectieve, maar abstracte basis waarbij interviews zorgen voor een subjectievere, concretere verdieping en begrip. Andere onderzoeksmethoden zoals bijvoorbeeld een kwalitatieve survey zijn voor dit onderzoek minder bruikbaar. Dit komt doordat het in een survey lastig is om iets te specificeren en dus redundantie aan te tonen, en daarbij speelt de kennis van de respondent over het onderwerp een rol. Daarnaast is het ook moeilijk om via vragenlijsten antwoord te geven op de vraag hoe redundantie een rol speelt in het beleidsproces doordat het voor respondenten mogelijk veel werk is om dit onder woorden te brengen in een digitale vragenlijst. Vanwege het doel van dit onderzoek worden documentanalyse en interviews daarom als het meest passend geacht.



Figuur 1: Conceptueel model

4.2 Dataverzameling en selectie

De documenten die gebruikt worden voor de documentanalyse voor dit onderzoek betreffen de documenten van de kwaliteitstoetsen uit Box 1. Dit zijn per definitie openbare overheidsdocumenten waarin procedures, vragen en documentatieplicht staan om aan de betreffende kwaliteitseisen te voldoen. Deze documenten kunnen verkregen worden via het doorklikken op de pagina *Verplichte kwaliteitseisen* van de site *Kenniscentrum voor beleid en*

regelgeving. Indien de stukken niet via deze weg te verkrijgen zijn, worden deze intern via het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat opgevraagd.

Zoals eerder vermeld beperkt dit onderzoek zich tot de kwaliteitstoetsen die vallen onder de categorie *Toetsen en analysemethoden*, en worden de andere kwaliteitstoetsen/eisen niet meegenomen in de analyse. De reden hiervoor is dat betrokkenen bij de ontwikkeling/implementatie van het Beleidskompas aan hebben gegeven dat vooral de toetsen uit de eerdergenoemde categorie op het eerste gezicht redundantie vertonen, dit wordt ook ondersteund door het rapport van OECD (2020) over het IAK. Verder zijn de eisen/toetsen uit de eerste categorie, *Voorschriften en aanwijzingen voor beleidsinstrumenten*, erg juridisch van aard en is het opvragen van deze document erg lastig. Dit geldt ook voor de eisen/toetsen uit de categorie *Beleidseffecten*, waarbij wel vermeld moet worden dat een paar eisen/toetsen wel worden meegenomen doordat zij ook deel uitmaken van toetsen uit de categorie *Toetsen en analysemethoden*. Uiteindelijk zijn zeven documenten geselecteerd om te analyseren, een overzicht hiervan kan in Bijlage 4 worden teruggevonden.

Om de resultaten uit de documentanalyse in perspectief te plaatsen ten opzichte van het beleidsproces worden interviews gehouden met relevante respondenten. De vragen die gesteld worden in de semigestructureerde interviews zijn gebaseerd op de operationalisering wat in de volgende paragraaf wordt behandeld. De complete vragenlijst is in Bijlage 6 te vinden. De interviews worden gehouden met een selectie respondenten die relevante kennis hebben over zowel het Beleidskompas als het beleidsproces. Zo worden naast beleidsmedewerkers, die met het Beleidskompas van doen hebben in de beleidsontwikkeling, en beleidsevaluators, die terugblikken op het beleidsproces, ook betrokkenen geïnterviewd die een rol spelen bij de ontwikkeling/implementatie van het Beleidskompas en de kwaliteitstoetsen. In totaal zijn zes respondenten geïnterviewd, een overzicht hiervan kan gevonden worden in Bijlage 5.

4.3 Operationalisering

In hoofdstuk 2 en 3 zijn de concepten die opgenomen zijn in de onderzoeksvraag uitgelegd aan de hand van de wetenschappelijke literatuur en door middel van documenten van de Rijksoverheid. Om deze concepten empirisch te meten worden deze geoperationaliseerd om de documentanalyse en interviews uit te voeren. In Tabel 1 is de operationalisering van de concepten *Kwaliteitstoetsen Beleidskompas*, *Redundantie* en *Beleidsproces* te vinden.

Vervolgens is in Tabel 2 (zie Bijlage 7) een codeschema te vinden waarin de gebruikte codes zijn gespecificeerd naar de onderliggende data.

Concept	Indicatoren	Operationalisatie
<i>Kwaliteitstoetsen</i>		<u>Documentanalyse:</u>
		- MKBA-toets
		- Doenvermogenstoets
		- Milieueffectentoets
		- MKB-toets
	Inhoud kwaliteitstoetsen	- Bedrijfseffectentoets
		- Uitvoerbaarheids- & Handhaafbaarheidstoets
		- Data Protection Impact Assessment
		- Regeldruktoets
		<u>Interviewvragen:</u>
	Ervaring met kwaliteitstoetsen	• Hoe is uw ervaring met de kwaliteitstoetsen?
	Mening kwaliteitstoetsen	• Bent u van mening dat de hoeveelheid kwaliteitstoetsen proportioneel is?
	Invloed kwaliteitstoetsen op Beleidskompas	• Hebben de kwaliteitstoetsen invloed op het werken met het Beleidskompas voor u?
<i>Redundantie</i>		<u>Codeanalyse:</u>
	Dezelfde of soortgelijke vragen	• Betrokken doelgroepen • Gevolgen/effecten • Nulalternatief beschrijven • Uitvoeringskosten • Betrokken uitvoerders • Betrokken handhavers • Juridische gevolgen

	• Oplossingsalternatieven • Gevolgen handhaving
Dezelfde of soortgelijke procedure	<u>Codeanalyse:</u> • Kosten-baten overzicht • Probleemanalyse • Risicoanalyse • Taak • Uitvoeringscapaciteit
Verwijzing naar andere kwaliteitstoetsen	<u>Codeanalyse:</u> • Uitvoeren MKBA • Uitvoeren U&H toets • Uitvoeren Bedrijfseffectentoets • Uitvoeren MKB-toets • Uitvoeren Doenvermogenstoets • Uitvoeren Regeldruktoets
<i>Beleidsproces</i>	<u>Wetenschappelijke literatuur:</u>
Theoretische vormgeving	• Fasenmodel • Stromenmodel • Rondenmodel
Praktische vormgeving	<u>Rijksliteratuur:</u> • Beleidscyclus Rijk <u>Interviewvragen:</u> • Hoe ziet volgens u het beleidsproces eruit?

	<u>Interviewvragen:</u>
Invloed Beleidskompas op beleidsproces	• Welke invloed heeft het Beleidskompas op het beleidsproces?
Wegnemen redundantie op beleidsproces	• Denkt u dat het wegnemen of samenvoegen van elementen van de kwaliteitstoetsen invloed heeft op het werken met het Beleidskompas en op het beleidsproces?
Suggesties verbetering beleidsproces	• Wat zou u anders willen zien in het Beleidskompas en/of de kwaliteitstoetsen om het beleidsproces te bevorderen?

Tabel 1: Operationalisatietabel

4.4 Data-analyse

Om de geselecteerde documenten en interviews te analyseren wordt gebruik gemaakt van het programma Atlas.ti. Dit programma is geschikt voor kwalitatieve data-analyse voor onder andere tekstuele, visuele en audiodata (Smit, 2002). Atlas.ti kan van waarde zijn om delen uit grote delen tekst te coderen en dit vervolgens visueel vorm te geven, en om zodoende overzicht over de data te krijgen en hier conclusies uit te trekken (Smit, 2002).

De inhoud van de documenten van de kwaliteitstoetsen uit het Beleidskompas wordt in Atlas.ti gecodeerd volgens het coderingschema dat te vinden is in Tabel 2 (zie Bijlage 7). Ook de interviews worden gecodeerd via Atlas.ti op basis van de operationaliseringstabel die te vinden is in Tabel 1. Het programma zal vervolgens, op basis van overeenkomsten en samenhang van de coderingen, de data samenvatten en tot een (visuele) weergave brengen. Deze analyse dient als basis voor hoofdstuk 5.

4.5 Validiteit en betrouwbaarheid

Voor deze masterscriptie is getracht om zowel de validiteit als de betrouwbaarheid van dit onderzoek te borgen. Hierbij is gekeken of dit onderzoek meet wat het beoogt te meten,

oftewel de validiteit. En ook of bij replicatie van dit onderzoek dezelfde resultaten worden gevonden, dus de betrouwbaarheid ervan. Dit deel gaat in op de wijze waarop dit geprobeerd is te bereiken en welke beperkingen aan de gekozen onderzoeksstrategie zitten.

Volgens de literatuur van Bowen (2009) is documentanalyse een valide en betrouwbare onderzoeksmethode en heeft het daarnaast ook verdere voordelen ten opzichte van andere methodes. Zo is documentanalyse een “efficiënte methode” doordat het minder tijdrovend is, mede doordat de onderzoeker zelf geen data hoeft te genereren maar kan selecteren uit data die al is verzameld door andere onderzoekers/instanties (Bowen, 2009, p. 31; Van Thiel, 2014). Daarnaast worden documenten niet aangetast door het onderzoeksproces en kan gesteld worden dat *reflexivity*, de beoordeling van de rol van de onderzoeker die van invloed kan zijn op het onderzoek, geen belemmering vormt voor documentanalyse (Bowen, 2009). Verder kan gesteld worden dat de gebruikte documenten stabiel zijn; de onderzoeker beïnvloedt niet de inhoud van de documenten, waardoor de onderzoeksmethode geschikt is voor herhaalbaar onderzoek (Bowen, 2009; Van Thiel, 2014).

Ook het houden van interviews is een goede onderzoeksmethode voor dit type onderzoek, waarbij validiteit en betrouwbaarheid verzekerd is. Adams (2015) bepleit dat interviews uitermate geschikt zijn voor *multi-method research* om “puzzels” te leggen die ontstaan zijn door voorgaande onderzoeksmethode (p. 494). De interviews kunnen daarom een beter begrip geven aan de gevonden resultaten door de documentanalyse. Daarnaast kunnen de interviews ook gebruikt worden om zaken te verduidelijken of in perspectief te plaatsen. Ook kunnen interviews van waarde zijn om de onafhankelijke ideeën van een individu uit een groep te weten door het stellen van open vragen (Adams, 2015). Idealiter zou herhaling van de interviews met de geselecteerde respondenten dezelfde resultaten op moet leveren waardoor ook de betrouwbaarheid gewaarborgd blijft. Dit is echter niet vanzelfsprekend, mede doordat respondenten over verloop van tijd anders kunnen gaan denken door ontwikkeling van kennis, verandering van omgeving en/of functie. Daardoor kan dit ook als een beperking voor de betrouwbaarheid van de gekozen interviewmethode gelden.

Zo is met de gekozen methodes en de operationalisering vanuit de concepten uit de (wetenschappelijke) literatuur zoveel mogelijk gepoogd om aan de normen voor validiteit te voldoen. Verder is de onderzoeksstrategie ook uitgebreid beschreven en ook is de analysemethode terug te vinden waardoor transparantie wordt geboden over het proces en wat bijdraagt aan de borging van de betrouwbaarheid van het onderzoek.

Wel zijn er uiteraard ook beperkingen aan de gekozen onderzoeksstrategie. Ten eerste behandelt deze scriptie maar een selectie van de kwaliteitseisen en dus kwaliteitstoetsen die

volgen uit het Beleidskompas. Er kunnen daarom geen uitspraken gedaan worden over alle kwaliteitstoetsen en eisen. Daarnaast is de mogelijkheid van replicatie beperkt doordat dit onderzoek bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat plaatsvindt, wat van invloed kan zijn op de toegang tot documentatie en relevante respondenten. Echter zijn enkel openbare documenten gebruikt om dit onderzoek uit te voeren.

Bowen (2009) ziet ook beperkingen aan documentanalyse zoals dat documentatie mogelijk moeilijk te verkrijgen is of soms helemaal niet. Daarnaast kan er ook sprake zijn van een *biased selectiviteit*. Dit is niet alleen van toepassing op de onderzoeker die bepaalt welke documenten hij/zij kiest om te analyseren, maar ook voor de oorsprong van de documenten (Bowen, 2009; Karppinen & Moe, 2012). Zo kan de verstrekende partij van wie de documenten afkomstig zijn, documenten aanbieden die in lijn zijn met het beleid en procedures van de betreffende organisatie die mogelijk een gekleurd beeld geven van de organisatie (Bowen, 2009; Karppinen & Moe, 2012). Om met deze beperkingen om te gaan zijn een aantal stappen genomen. Allereerst zijn, zoals eerder vermeld, enkel openbare documenten gebruikt afkomstig van de Rijksoverheid. Hierdoor is de oorsprong van de documenten betrouwbaar omdat het documenten betreffen die geen beleid of kleur bekennen. De documenten zijn toetsen waarin vragen en procedures staan en geen beleid of politieke lading bevatten. Daarnaast is eerder in dit hoofdstuk de reden gegeven waarom gekozen is voor de geselecteerde documenten, waardoor omgegaan is met de beperkingen van *biased selectiviteit*.

Ook is geprobeerd om de beperkingen die interviews met zich meebrengen, zoals de mogelijk beperkte generaliseerbaarheid, onder controle te houden. Doordat respondenten zijn geselecteerd die niet alleen werkzaam zijn binnen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, maar ook andere departementen binnen de Rijksoverheid, is gepoogd om de generaliseerbaarheid wat te vergroten. Verdere beperkingen ten opzichte van de resultaten en de onderzoeksmethoden worden besproken in de *Discussie*.

5. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd die verkregen zijn door de gekozen en beschreven onderzoeksmethode en analyse. Hierbij wordt ingegaan op of en waar er redundantie aanwezig is en hoe dit zich verhoudt tot het beleidsproces.

5.1 Redundantie kwaliteitstoetsen

Aan de hand van documentanalyse is gekeken of en waar er sprake is van redundantie tussen de kwaliteitstoetsen in het Beleidskompas. In totaal zijn negentien codes gecreëerd en gebruikt om overkoepelende elementen uit de kwaliteitstoetsen te labelen. Hieruit blijkt dat vooral de codes *Betrokken doelgroepen* en *Gevolgen/effecten* in veel van de kwaliteitstoetsen terugkomen. Voor *Betrokken doelgroepen* worden vragen gesteld als: “Welke bedrijven geraakt worden” (MKB-toets) of “Voor hoeveel bedrijven en welke categorieën bedrijven worden bedrijfseffecten verwacht?” (Bedrijfseffectentoets). Dit voorbeeld laat zien dat hoewel de vragen iets anders geformuleerd zijn, ze in de kern om hetzelfde vragen. Om *Gevolgen/effecten* via de kwaliteitstoetsen te achterhalen worden vragen gesteld als: “Wat zijn de verwachte effecten van de regeling?” (U&H-toets) of “Identificeren van effecten” (MKBA-toets). Ook hier staan de effecten of gevolgen van de regeling centraal, en vragen twee verschillende toetsen om in feite om hetzelfde. Zowel de codes *Betrokken doelgroepen* en *Gevolgen/effecten* zijn te vinden in de U&H-toets, Bedrijfseffectentoets en MKB-toets. Ook zijn er andere codes die meerdere keren voorkomen in andere toetsen. Zo wordt in de MKBA-toets en Bedrijfseffectentoets gevraagd om een *Kosten-baten overzicht*. Dit is te zien aan vragen en procedures in de toetsen als: “Andersoortig kosten en baten” (Bedrijfseffectentoets) en “Opstellen overzicht van kosten en baten” (MKBA-toets). Een *Probleemanalyse*, zoals vragen als “Een beschrijving van het probleem dat de aanleiding vormt voor nieuwe wetgeving” (MKB-toets), is vereist in de MKBA- en MKB-toets. *Oplossingsalternatieven* moeten geformuleerd worden in de Bedrijfseffecten-, MKBA- en MKB-toets. Hierbij zijn vragen terug te zien als: “Wat de overheid wil bereiken, incl. één of meerdere oplossingsrichtingen” (MKB-toets) of “Beschrijf de verplichting die worden ingevoerd of afgeschaft” (Bedrijfseffectentoets). Bij deze redundantie is een patroon op te merken van overlap of dubbeling van vragen die in de kern om hetzelfde vragen, maar net iets anders geformuleerd zijn.

Verder komen in sommige kwaliteitstoetsen meerdere verwijzingen naar de andere kwaliteitstoetsen voor. Zo staan de Regeldruktoets-vragen in de Bedrijfseffectentoets (“Welke

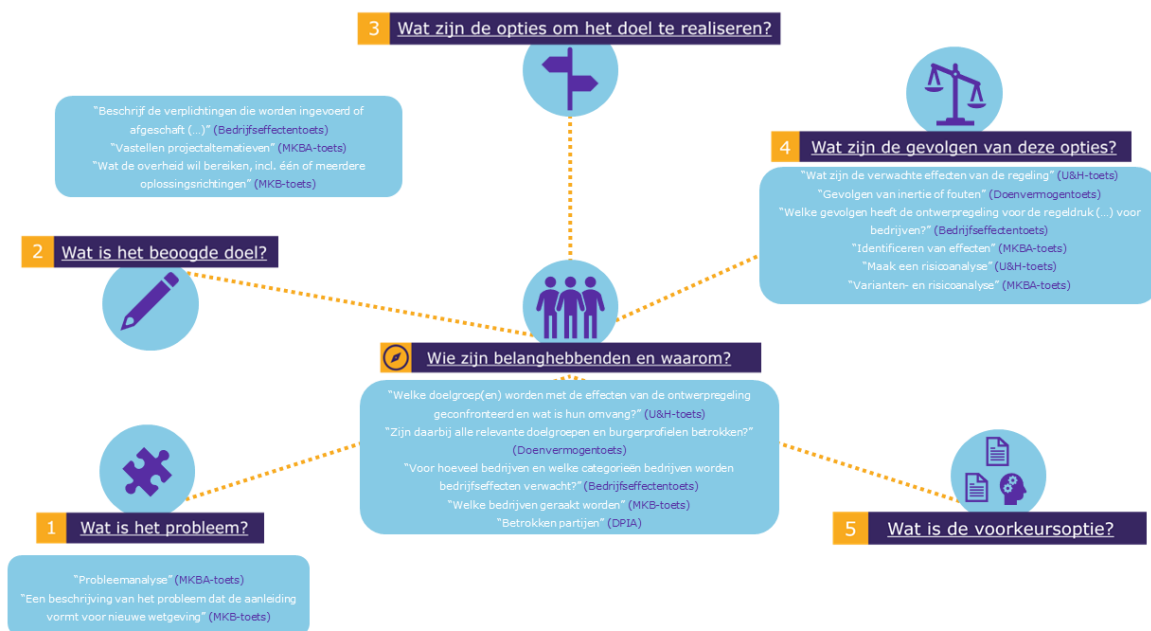
gevolgen heeft de ontwerpregelgeving voor de regeldruk (...) voor bedrijven?") en wordt ook de in MKB-toets gevraagd om Regeldrukeffecten ("Regeldrukkosten"). Daarnaast verwijzen de MKB-toets en Bedrijfseffectentoets naar elkaar: "Heeft er een MKB-toets plaatsgevonden?" (Bedrijfseffectentoets). En verwijst ook de U&H-toets naar het uitvoeren van een Doenvermogenstoets: "Indien er naar verwachting gevolgen zijn voor (groepen van) burgers is dan bij de ontwerpregeling uitgegaan van een realistisch inschatting van hun doenvermogen?".

Echter zijn er ook kwaliteitstoetsen die helemaal geen of weinig gemeenschappelijke codes delen. Zo heeft de Data Protection Impact Assessment maar één gedeelde code (*Betrokken doelgroepen*) met andere kwaliteitstoetsen, terwijl de Milieueffectentoets met geen enkele andere toets redundantie vertoont. Een compleet overzicht van hoe de codes verdeeld en gedeeld zijn tussen de kwaliteitstoetsen kan in Figuur 2 worden teruggevonden.

Naast de kwaliteitstoetsen die onderling redundantie met elkaar vertonen, is er ook sprake van redundantie tussen de kwaliteitstoetsen en de vragen uit het Beleidskompas. De vragen uit de kwaliteitstoetsen die code *Betrokken doelgroepen* dragen tonen overeenkomsten met de vraag "Wie zijn belanghebbenden en waarom?" uit het Beleidskompas. Het doel van deze vraag is om de personen of instanties in kaart te brengen die direct of indirect te maken krijgen met het betreffende beleidskwestie. De vragen die onder de code *Betrokken doelgroepen* vallen doen dit min of meer ook en laat dus zien dat er weer sprake is van dubbele vraagstelling. Ditzelfde geldt voor de vragen die de code *Probleemanalyse* hebben. De vraag "Wat is het probleem?" in het Beleidskompas dient hetzelfde doel als de kwaliteitstoetsenvragen met de *Probleemanalyse*-code door het probleem te beschrijven en daarbij onderbouwing te geven waarom hier iets aan gedaan moet worden. Ook de vragen die bij de code *Oplossingsalternatieven* horen worden al beantwoord bij de vragen "Wat is het beoogde doel?" en "Wat zijn opties om het doel te realiseren?" in het Beleidskompas. Hierbij wordt ingegaan welk doel de overheid probeert te bereiken en welke alternatieven overwogen kunnen worden. De vraag "Wat zijn de gevolgen van deze opties?" uit het Beleidskompas vraagt om de gevolgen of effecten van de overwogen opties en ook dient er een risicoanalyse gemaakt te worden. Ook hier is redundantie zichtbaar met de vragen die vallen onder de codes *Gevolgen/effecten* en *Risico-analyse* uit de kwaliteitstoetsen. De redundantie blijft dus niet beperkt tot de kwaliteitstoetsen, maar ook tussen de kwaliteitstoetsen en het Beleidskompas zelf. Een visualisatie van de vragen en procedures uit de kwaliteitstoetsen die redundantie vertonen met het Beleidskompas is te vinden in Figuur 3.

Ook in de interviews beamen de respondenten dat er sprake is van redundantie tussen

verschillende kwaliteitstoetsen. Respondent 2 ziet bijvoorbeeld veel raakvlakken tussen de Bedrijfeffectentoets, MKB-toets en Regeldruktoets waarbij hij van mening is dat de toetsen op elkaar lijken en ook met elkaar samenhangen. Respondent 5 geeft daarbij wel aan dat hoewel deze toetsen op elkaar lijken, ze allemaal een ander doel dienen, wel geeft hij aan dat er gewerkt wordt aan een versie waarin de drie toetsen beter te onderscheiden zijn. Verder ziet Respondent 2, in tegenstelling tot de documentanalyse, veel redundantie tussen de MKBA en de andere toetsen: “Dat is een vrij grote, veelomvattende toets als het ware. Ik denk dat wanneer je zo’n MKBA goed doet, dat een heleboel van de andere toetsen minder relevant worden, dat je die misschien niet meer hoeft te doen.” Volgens hem zou de Regeldruk- en de Milieueffectentoets “prima” in de MKBA-toets opgenomen kunnen worden. Daarnaast ziet Respondent 2 ook redundantie tussen de Doenvermogenstoets en de MKB-toets: “Want met een Doenvermogenstoets ga je praten met de doelgroep (...) In beide gevallen probeer je eigenlijk vroegtijdig op te halen bij de doelgroep (...) Dat lijkt dus erg op elkaar.”



Figuur 3: Visualisatie redundantie tussen kwaliteitstoetsen en het Beleidskompas

5.2 Effect redundantie kwaliteitstoetsen op het beleidsproces

De redundantie tussen de kwaliteitstoetsen laat zien dat verschillende vragen en procedures bij de verschillende toetsen én in het Beleidskompas terugkomen en dit vereist logischerwijs dubbel werk wat weer van invloed is op het beleidsproces. Verder voelt het invullen van het Beleidskompas door de beleidsmedewerkers soms als nutteloos als zij, of een andere partij, later de kwaliteitstoetsen moeten uitvoeren waarbij vaak om hetzelfde wordt gevraagd. Een

gevolg hiervan is dat het enthousiasme van het gebruiken van het Beleidskompas ook lager kan worden: als de vragen van de kwaliteitstoetsen al veel op elkaar lijken, de vragen uit de Beleidskompas zelf ook hetzelfde vereisen en soms externe partijen de kwaliteitstoetsen uitvoeren onafhankelijk van de invulling van het Beleidskompas, waarom zou de beleidsmedewerker dan het Beleidskompas nog willen gebruiken? De redundantie zorgt dus op de eerste plaats voor irritatie en lager motivatie voor het uitvoeren van het Beleidskompas en de kwaliteitstoetsen in het beleidsproces.

Naast de effecten op de gebruiker van het Beleidskompas of de kwaliteitstoetsen die komen door de redundantie, zijn er ook effecten op het besluitvormingsproces in het beleidsproces wegens de redundantie. Het uitvoeren van zowel meerdere kwaliteitstoetsen als het uitvoeren van het Beleidskompas, die dus redundantie met en tussen elkaar bevatten, neemt (onnodig) tijd in beslag. Daarbij geven respondenten aan dat de kwaliteitstoetsen niet altijd door de desbetreffende dossierhouder wordt uitgevoerd maar soms door een ander departement of een externe partij, zoals de Regeldruktoets aan de ATR en een MKBA-toets aan een externe partij, wat ook wordt benadrukt door Respondent 6. Deze uitbesteding zorgt er voor dat er weer tijd overheen gaat om door te gaan in het beleidsproces. De keuze of en waarom bepaalde toetsen uitbesteed worden is soms ook onduidelijk. Respondent 2 ziet dit ook terug: “Het verschilt een beetje per toets. Het liefst heb je inderdaad gewoon dat het heel duidelijk is voor een beleidsmaker (...) Dus dat is denk ik ook misschien dat daar nog een ruimte voor verbetering is”. Ook Respondenten 3 en 6 zien in dit in de praktijk terug: “Ik denk dat wij sommige dingen zelf invullen, maar ook een heleboel niet (...) Maar dat is ook zo verschillend per aanpak” (Respondent 3). Ook geven Respondenten 3 en 6 aan dat indien de kwaliteitstoetsen uitbesteed worden, er soms andere resultaten uitkomen dan de uitkomsten van het Beleidskompas uitgevoerd door de dossierhouders. Dit geeft ook weer vertraging in het beleidsproces omdat de uitkomsten van de kwaliteitstoetsen weer verwerkt moeten worden in het (nieuwe) beleidsvoorstel.

Daarnaast kaarten de respondenten aan dat het beleidsproces niet als een typische beleidscyclus wordt ervaren. Respondent 1 en Respondent 4 geven aan dat de fases niet altijd duidelijk zijn en ook soms synchroon en door elkaar lopen, waarbij beide ook benadrukken dat tussentijds monitoring veelvoudig tussen de fases maar ook in de fases plaatsvindt. Wel geven merendeels van de respondenten aan dat het Beleidskompas een positieve invloed heeft op het beleidsproces. “Het Beleidskompas dwingt je namelijk om ook bredere perspectieven te hanteren (...) Ik bedoel met brede perspectief vooral dat je ook kijkt van: voor wie doe je het, met wie doe je het en tegen welke knelpunten loop je aan om het überhaupt te doen?”

(Respondent 1). Wel delen Respondenten 2, 3, 5 en 6 de mening dat er gekeken moet worden naar bijvoorbeeld het werkformulier en vraagstelling van het Beleidskompas en ook naar de redundantie van de kwaliteitstoetsen omdat dit een belemmerend effect heeft op het beleidsproces.

Respondent 2 pleit daarom om kritisch te kijken naar de kwaliteitstoetsen: “Ik denk dat het vooral belangrijk is dat alles wat relevant is, dat daar op getoetst wordt als het ware. Maar het feit dat er overlap is, betekent dat er dingen dubbel zijn, en dubbelingen moeten ook gewoon weg.” Hierbij merkt Respondent 2 wel op dat het samenvoegen, schrappen of aanpassen van toetsen erg op weerstand stuit: “Dan heb je te maken met de eigenaar of degene die verantwoordelijk is voor die toets, die die toets waarschijnlijk superbelangrijk vindt. Dus dan moet je diegene wel zien te overtuigen dat het terecht is om een toets te schrappen, omdat het elders (in een andere toets, red.) al wordt meegenomen.” Die terughoudendheid is ook te horen in de woorden van Respondent 5: “Als je nu puur en alleen even kijkt naar de Bedrijfseffectentoets: dat ding heeft een reden en bestaansrecht, want hij kijkt heel specifiek naar wat zijn de effecten (...) En daarnaast dient het natuurlijk om heel gestructureerd de toelichting bij de regeling zelf vorm te geven, want aan de hand van de antwoorden kan je vervolgens je toelichting meer inrichten.”

De effecten van de redundantie van de kwaliteitstoetsen op het beleidsproces kunnen daarom worden gespecificeerd als effecten op de gebruikers van het Beleidskompas en de kwaliteitstoetsen en effecten op het besluitvormingsproces. In beide gevallen speelt tijd een belangrijke rol. De gebruikers, vaak beleidsmedewerkers, vinden het tijdverspilling als ze bij de kwaliteitstoetsen hetzelfde moeten doen als ze bij het Beleidskompas hebben gedaan. Maar ook in het besluitvormingsproces speelt tijd een rol doordat doorstroming in het beleidsproces vereist dat alle documenten, dus zowel het Beleidskompas als de kwaliteitstoetsen, volledig ingevuld en aangeleverd moeten worden. De redundantie zorgt echter voor dubbel werk wat ook weer tijd in beslag neemt om door te gaan in het beleidsproces. Dit veroorzaakt weer irritatie bij de gebruikers van het Beleidskompas waardoor zij ook een mindere motivatie hebben om het Beleidskompas in de toekomst te gebruiken.

6. Conclusie

In deze masterscriptie is gezocht naar een antwoord op de vraag: *Wat zijn de gevolgen van de redundantie tussen de diverse ex ante kwaliteitstoetsen in het Beleidskompas voor de inzet ervan in het beleidsproces?* Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden is gebruik gemaakt van documentanalyse met daarbij verdiepende interviews.

De documentanalyse laat zien dat veel kwaliteitstoetsen dezelfde vragen omvatten, zoals onder andere wie de betrokken doelgroepen zijn en wat de gevolgen of effecten zijn. Ook vereisen veel kwaliteitstoetsen een probleemanalyse. Daarnaast verwijzen veel toetsen naar elkaar en wordt er gevraagd om de uitvoering van een kwaliteitstoets in een kwaliteitstoets. Ook is er sprake van redundantie tussen de kwaliteitstoetsen en het Beleidskompas zelf, doordat (soortgelijke) vragen uit het Beleidskompas weer terug komen in verschillende kwaliteitstoetsen. Uiteindelijk vertoonden zes van de zeven geanalyseerde kwaliteitstoetsen redundantie met elkaar maar verschilt de mate van deze redundantie wel per kwaliteitstoets.

Uit de interviews is gebleken dat het beleidsproces in de praktijk anders wordt ervaren dan hoe de Rijksoverheid dit formeel vormgeeft. Het beleidsproces wordt wel gezien als een soort cyclus, maar daarbij volgen de fases zich niet altijd één voor één op. Het wordt eerder gezien als een schakel aan zetten die op momenten synchroon lopen maar soms ook weer achteruit of door elkaar kunnen lopen. Het Beleidskompas draagt bij om het beleidsproces zo soepel mogelijk te laten verlopen, maar de redundantie van de kwaliteitstoetsen, samen met de uitbesteding van deze kwaliteitstoetsen aan andere partijen, zorgen ervoor dat dit beperkend is voor het beleidsproces. Dit komt door de tijd die het in beslag neemt, het niet verder kunnen gaan in het beleidsproces en de verminderde motivatie die het met zich meebrengt, door het zien van dezelfde vragen en uitvoeren van dezelfde procedures. Dit zorgt voor een slechte doorstroming in het beleidsproces en roept vragen op over het nut van het Beleidskompas.

Op basis van de resultaten van de documentanalyse en de interviews kan dus geconcludeerd worden dat er wel degelijk sprake is van redundantie tussen verschillende kwaliteitstoetsen uit het Beleidskompas én het Beleidskompas zelf en dat deze redundantie een beperkende invloed heeft op het beleidsproces. Dit is niet alleen van toepassing op de besluitvorming in het beleidsproces zoals de tijd die het inneemt om de verschillende toetsen uit te voeren, maar ook op de motivatie en houding tegenover de inzet van het Beleidskompas in het beleidsproces, zoals irritatie door dubbel werk en het twijfelen over het de nut en noodzaak over het Beleidskompas door beleidsmedewerkers.

7. Discussie

Om te onderzoeken of en in welke mate er sprake is van redundantie tussen de kwaliteitstoetsen uit het Beleidskompas en in welke mate dit invloed heeft op het beleidsproces, zijn documentanalyse en interviews gebruikt als kwalitatieve onderzoeksmethoden. De geanalyseerde documenten van de bijbehorende kwaliteitstoetsen zijn openbaar en daarbij is de analysemethode uitgebreid beschreven. Dit maakt dat bij herhaling van dit onderzoek, dezelfde resultaten verkregen zouden worden waardoor aan betrouwbaarheid en validiteit is voldaan. Voor de interviews zijn respondenten geselecteerd en geïnterviewd op basis van expertise en ervaring met de onderzoekvariabelen. De interviewvragen zijn opgesteld op basis van het theoretisch kader en de bevindingen van de documentanalyse en bij herhaling van de interviews met de respondenten zouden dezelfde resultaten verkregen moeten worden waardoor ook voor deze methode aan betrouwbaarheid en validiteit is voldaan.

Uit het onderzoek is gebleken dat er sprake is van redundantie tussen de kwaliteitstoetsen uit het Beleidskompas waarbij dit een beperkende invloed heeft op het beleidsproces. Dit onderzoek laat dan ook zien dat redundantie, in de vorm van overlap of dubbelingen van vragen of procedures, als negatief/beperkend wordt ervaren, wat in lijn is met de literatuur van Streeter (1992) en Robb et al. (2020). De resultaten uit dit onderzoek sluiten aan bij hun bevindingen dat redundantie zorgt voor tijdverspilling en slecht voor de bedrijfsvoering is. Wel wordt de meerwaarde van het toepassen van ex ante evaluatie-instrumenten in het beleidsproces, zoals beschreven in de theorie, bevestigd door de uitkomsten van dit onderzoek. Net als Van der Knaap et al. (2020) en Niemeijer en Van Wijck (2019) onderschrijven in hun onderzoeken, worden de kwaliteitstoetsen en het Beleidskompas als nuttig ervaren om vooraf gevolgen in te schatten en te bekijken welke instrumenten in moeten worden gezet bij een (nieuwe) beleidskwestie. Een voorwaarde die hier wel voor geldt is dat het gebruik en de uitwerking van de ex ante evaluatie-instrumenten hiervoor voldoende moet zijn. Mede door de redundantie tussen de kwaliteitstoetsen en de effecten daarvan is dit nog vaak niet het geval. Daarnaast laten de resultaten van dit onderzoek ook zien dat het fasenmodel, op basis van de literatuur van Lasswell (1956), Anderson (1975) en May en Wildawsky (1978), in de praktijk niet als een strikte beleidscyclus met opeenvolgende fases wordt ervaren. Een verklaring hiervoor is dat het nu eenmaal lastig te zeggen is in welke precieze fase, welke beleidsactie plaatsvindt. Er is vaak sprake van synchrone fases, er wordt wel eens teruggekeerd naar een vorige fase of er lopen fases door elkaar heen, waardoor er

van een duidelijk beleidsproces met een fase-in, fase-uit cyclus geen sprake is. Het Rijksoverheidsbeleidsproces heeft daarom meer weg van een combinatie van het fasenmodel, stromenmodel en rondenmodel, waarbij het rondenmodel van Teismann (1992) een verklaring biedt over het teruggaan naar eerdere beslis/beleidsmomenten.

De uitkomsten van dit onderzoek zijn een aanvulling op de bestaande literatuur over kwaliteit, kwaliteitstoetsen, Regulatory Impact Assessments en het beleidsproces, omdat eerdere onderzoeken geen relatie hebben gelegd tussen kwaliteitstoetsen en/of Regulatory Impact Assessments en het beleidsproces en welk effect redundantie tussen de kwaliteitstoetsen heeft op het beleidsproces. De OECD (2020) gaf in haar onderzoek naar het IAK al aan om te kijken naar de overlap van de kwaliteitstoetsen. Dit onderzoek heeft dit gedaan bij het Beleidskompas en heeft gevonden dat er wel degelijk sprake is van overlap tussen verschillende kwaliteitstoetsen en ook tussen het Beleidskompas zelf. De resultaten van dit onderzoek kunnen daarom als basis dienen om de kwaliteitstoetsen en het Beleidskompas te herzien, door de in kaart gebrachte redundantie weg te nemen en zo tot betere beleidsinstrumenten te komen.

Wel moet benadrukt worden dat dit onderzoek zich heeft beperkt tot maar zeven van de twintig kwaliteitseisen/toetsen en kan er dus vanwege die reden ook geen uitspraken worden gedaan over de redundantie tussen alle kwaliteitseisen. Daarnaast zijn er in totaal zes respondenten geïnterviewd om de resultaten van de documentanalyse in perspectief te plaatsen en een beter beeld te krijgen van het beleidsproces. Met mogelijk meer respondenten van meerdere departementen zouden er andere resultaten uit de interviews kunnen komen met mogelijk andere perspectieven op de onderzoeksonderwerpen.

Voor toekomstig onderzoek is daarom aan te raden om mogelijk alle kwaliteitseisen mee te nemen om te kijken of er sprake is van meer redundantie tussen de kwaliteitseisen. Verder zou, nadat de aanbevelingen van dit onderzoek worden meegenomen in een herziening van de kwaliteitstoetsen en het Beleidskompas, een (lab)experiment met daarop sequentiële surveys of interviews uitgevoerd kunnen worden om te kijken of de herziene versie een positiever effect heeft op het verloop van het beleidsproces.

8. Aanbevelingen

Op basis van de resultaten van dit onderzoek kunnen een paar aanbevelingen geformuleerd worden die meegenomen kunnen worden om de kwaliteitstoetsen en het Beleidskompas te herzien. Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op resultaten van de documentanalyse en de suggesties en aandachtspunten die de respondenten aangaven tijdens de interviews.

Aanbeveling 1: Herziening Beleidskompas en kwaliteitstoetsen

Een logisch uitgangspunt op basis van de bevindingen van dit onderzoek is om het Beleidskompas en de kwaliteitstoetsen te herzien. Hierbij moet de focus liggen op de vragen en procedureplichten die vereist zijn in beide instrumenten. Een concrete aanbeveling zou bijvoorbeeld zijn om de vraag rondom de betrokken partijen bij het beleidsvoorstel, zoals de vraag: “Welke bedrijven geraakt worden?” (MKB-toets) of “Voor hoeveel bedrijven en welke categorieën bedrijven worden bedrijfseffecten verwacht?” (Bedrijfseffectentoets), uit de kwaliteitstoetsen te schrappen omdat deze vraag al gesteld wordt in het Beleidskompas (“Wie zijn belanghebbenden en waarom?”).

Figuur 2, 3 en Tabel 2 (zie *Resultaten* en *Bijlagen*) zouden als basis kunnen dienen voor de herziening. Deze figuren laten zien waar de redundantie van vragen en procedureplichten zit en tonen ook aan welke dat precies zijn. De verantwoordelijken van zowel het Beleidskompas als de kwaliteitstoetsen kunnen vervolgens besluiten om vragen te schrappen of samen te voegen op basis van deze informatie en zo tot een nieuwe versie van het Beleidskompas en/of de kwaliteitstoetsen te komen. Deze nieuwe versie zal ervoor zorgen dat beleidsmedewerkers en uitvoerders van de kwaliteitstoetsen minder last hebben van dubbel werk, het zoeken en vinden van de juiste antwoorden op (dezelfde) vragen en het voldoen aan documentatieplicht. Deze herziening zou ervoor kunnen zorgen dat de irritatie, die soms wordt ervaren, weg wordt genomen en zal er ook voor zorgen dat het Beleidskompas niet als overbodig wordt gezien. Ook kan door het schrappen of samenvoegen van vragen en/of plichten het beleidsproces worden gestroomlijnd: hoe duidelijker en minder redundante vragen, hoe sneller het Beleidskompas en de kwaliteitstoetsen uitgevoerd kunnen worden.

Aanbeveling 2: Beleidskompaswerkomgeving

Alhoewel het Beleidskompas als een prettig en overzichtelijk instrument wordt ervaren, hadden enkele respondenten ook wat op te merken aan het werken met het werkformulier van het Beleidskompas. Zo biedt de website van het Beleidskompas veel meer duidelijkheid en

toelichting op de vragen en bevat deze, in tegenstelling tot het werkformulier, wel een toetsenwijzer voor de kwaliteitstoetsen. Daarnaast bevat het Beleidskompasformulier ook niet alle onderdelen waar wel naar gevraagd, die bijvoorbeeld wel weer te vinden zijn op de website.

Een oplossing zou een zogenaamde *Beleidskompaswerkomgeving* kunnen zijn. Denk hierbij aan een website of applicatie waarin beleidsmedewerkers, beleidsevaluators en ook eigenaren en uitvoerders van de kwaliteitstoetsen, toegang hebben om beleid op te stellen volgens het Beleidskompas. In deze omgeving zouden deze partijen tegelijkertijd te werk kunnen gaan, net als in een cloudomgeving als OneDrive of Google Drive. Deze werkomgeving bevat dan alle vragen en toelichtingen die ook te vinden zijn op de Beleidskompaswebsite en het huidige werkformulier. Op basis van de uitwerkingen hiervan laat deze werkomgeving dan zien welke kwaliteitstoetsen uitgevoerd moeten worden. Deze kwaliteitstoetsen zouden vervolgens in dezelfde omgeving zichtbaar zijn en uitgevoerd kunnen worden, waarbij eerdere antwoorden op soortgelijke vragen en al voltooide procedures direct ingevuld of gekopieerd kunnen worden in de kwaliteitstoetsen waardoor het redundantieprobleem zo veel mogelijk wordt weggenomen.

Deze omgeving geeft naast de mogelijkheid van realtime werken ook inzicht in wat er door wie is gedaan, waardoor er de mogelijkheid is om tussentijds te evalueren en te anticiperen op verandering in wet- of regelgeving. Ook zorgt deze werkomgeving voor overzicht doordat niet gewerkt hoeft te worden met verschillende documenten door verschillende partijen, die opgeslagen worden op verschillende databaselocaties. Ook kan de werkomgeving een overzicht geven aan burgers en politici over hoe het beleid tot stand is gekomen en welke stappen en keuzes daarvoor zijn gemaakt.

Deze aanbevelingen vereisen nog verdere concrete uitwerkingen maar kunnen wel meegenomen worden in een mogelijke herziening van de kwaliteitstoetsen en het Beleidskompas. Hiervoor zouden beleidsmedewerkers, beleidsevaluators, de eigenaren van de kwaliteitstoetsen en de ontwikkelaars van het Beleidskompas samen moeten komen om ervoor te zorgen dat het Beleidskompas op optimale en efficiënte wijze gebruikt kan worden om goed beleid te realiseren tijdens het beleidsproces.

Referenties

- Adam, E. E. (1979). Quality and Productivity in Delivering and Administering Public Services. *Public Productivity Review*, 3(4), 26–40. <https://doi.org/10.2307/3380096>
- Adams, W. C. (2015). Conducting Semi-structured Interviews. *Handbook of Practical Program Evaluation*, 492-505.
- Anderson, J. E. (1975). *Public Policymaking*. Praeger. New York.
- ATR. (2020, 14 december). *Gevolgen wetgeving vooraf onvoldoende in beeld*. <https://www.atr-regeldruk.nl/gevolgen-wetgeving-vooraf-onvoldoende-in-beeld/>
- ATR. (2023, 20 januari). *Doorontwikkeling IAK naar Beleidskompas*. <https://www.atr-regeldruk.nl/doorontwikkeling-iaak-naar-beleidskompas/>
- Beltrami, M. (1992). Qualità e pubblica amministrazione (Quality and public administration). *Economia e diritto del terziario*, (3), 669–781.
- Blokland, R. (2006, mei 4). *Vurige Ronde: een onderzoek naar het verloop van de besluitvorming binnen het beleidsterrein van brandweertzorg en rampenbestrijding*. <http://hdl.handle.net/2105/3764>
- Bojang, M. B. (2021). Appraising Public Value in the Public Sector: Re-evaluation of the Strategic Triangle. *SEISENSE Journal Of Management*, 4(2), 1–10. <https://doi.org/10.33215/sjom.v4i2.551>
- Boutchich, D. E. K. (2023). Methods of regulatory impact assessment: critical analysis and alternative method. *Journal Of Financial Regulation And Compliance*, 31(5), 784–799. <https://doi.org/10.1108/jfrc-04-2023-0061>
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative research journal*, 9(2), 27-40.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1. <https://doi.org/10.2307/2392088>

- Curtain, R. (2001). Good public policy making: How Australia fares. *Agenda: A Journal Of Policy Analysis And Reform*, 8(1). <https://doi.org/10.22459/ag.08.01.2001.03>
- Deighton-Smith, R., Erbacci, A., & Kauffmann, C. (2016). Promoting inclusive growth through better regulation. *OECD Regulatory Policy Working Papers*.
<https://doi.org/10.1787/5jm3tqwqp1vj-en>
- Eshuis, J. (2006). *Kostbaar vertrouwen: Een Studie Naar Proceskosten en Procesvertrouwen in Beleid Voor Agrarisch Natuurbeheer*.
- Felsenthal, D. S. (1980). Applying the Redundancy Concept to Administrative Organizations. *Public Administration Review*, 40(3), 247–252. <https://doi.org/10.2307/975378>
- Ghoroneh, H., Tabatabaian, S. K., Bushehri, A. R., & Ghorbani, S. (2016). Designing Ex Ant Evaluation of Policy Model. *Modern Applied Science*, 10(3), 12.
<https://doi.org/10.5539/mas.v10n3p12>
- Haarhuis, C. K., Smit, M., & Keulemans, S. (2014). Ex ante onderzoek in beeld: over aard, aantal en gebruik van ex ante onderzoek bij beleidsvoorbereiding. *Beleidsonderzoek Online*. <https://doi.org/10.5553/beleidsonderzoek.000041>
- Hart, P. 't & Metselaar, M. V. (1993). Beleidsvorming: een marathon in een doolhof? In *Beleid en Maatschappij* (Vol. 20, pp. 205–214). Uitgeverij Boom Meppel.
- Hoefler, R. (2022). The Multiple Streams Framework: Understanding and Applying the Problems, Policies, and Politics Approach. *Journal Of Policy Practice And Research*, 3(1), 1–5. <https://doi.org/10.1007/s42972-022-00049-2>
- Karppinen, K., & Moe, H. (2012). What We Talk about When We Talk about Document Analysis. In *Intellect Books* (pp. 177–194). <https://doi.org/10.2307/j.ctv36xvj36.12>
- Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. (2002). *Creating public value*. London, Cabinet Office.

Kenniscentrum voor beleid en regelgeving. (2023, 28 maart). *Geschiedenis Beleidskompas*.

<https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/achtergrond-beleidskompas/geschiedenis-beleidskompas>

Kenniscentrum voor beleid en regelgeving. (2023b, juni 6). *Beleidskompas*.

<https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas>

Kenniscentrum voor beleid en regelgeving. (2023c, juni 9). *Verplichte kwaliteitseisen*.

<https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen>

Kenniscentrum voor beleid en regelgeving. (2023d, november 9). *Wat is het probleem?*

<https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/1-wat-het-probleem>

Kenniscentrum voor beleid en regelgeving. (2023e, december 22). *Overzichtspagina analyse-*

methoden. <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/4-wat-zijn-de-gevolgen-van-deze-opties/42-overzichtspagina-analyse-methoden>

Kenniscentrum voor beleid en regelgeving. (2023e, november 9). *Wat is het beoogde doel?*

<https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/2-wat-het-beoogde-doel>

Kenniscentrum voor beleid en regelgeving. (2023f, november 9). *Wat zijn opties om het doel*

te realiseren? <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren>

Kenniscentrum voor beleid en regelgeving. (2024a, 4 januari). *Wie zijn belanghebbenden en*

waarom? <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/wie-zijn-belanghebbenden-en-waarom>

- Kenniscentrum voor beleid en regelgeving. (2024b, januari 4). *Wat zijn de gevolgen van deze opties?* <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/4-wat-zijn-de-gevolgen-van-deze-opties>
- Kenniscentrum voor beleid en regelgeving. (2024c, januari 23). *Wat is de voorkeursoptie?* <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/5-wat-de-voorkeursoptie>
- Kenniscentrum voor beleid en regelgeving. (z.d.). *Beleid en regelgeving ontwikkelen*. [https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen#:~:text=De%20beleidscyclus%20\(PDF\)%20geeft%20een,van%20beleid%20bij%20de%20Rijksoverheid.](https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen#:~:text=De%20beleidscyclus%20(PDF)%20geeft%20een,van%20beleid%20bij%20de%20Rijksoverheid.)
- Kingdon, J. W. (2010). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Pearson.
- Knaap, P. van der, Pattyn, V.E., & Hanemaayer, D.E. (2020). *Beleidsevaluatie in theorie en praktijk*. Boom Bestuurskunde.
- Landau, M. (1969). Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap. *Public Administration Review*, 29(4), 346–358. <https://doi.org/10.2307/973247>
- Lasswell, H. D. (1956). *The decision process : seven categories of functional analysis*. <https://ci.nii.ac.jp/ncid/BA29933389>
- Martino, M. G. (2015). The State as an Actor in Religion Policy. In *Springer eBooks*. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-06945-2>
- May, P., & Wildavsky, A. (Eds., 1978). *The Policy Cycle*. Sage. Beverly Hills, CA.
- Mertha, A. C. (2006). Policy Enforcement Markets: How Bureaucratic Redundancy Contributes to Effective Intellectual Property Implementation in China. *Comparative Politics*, 38(3), 295–316. <https://doi.org/10.2307/20433999>

Ministerie van Financiën. (2003). *Handreiking Evaluatieonderzoek ex ante: Een praktisch handvat voor de opzet en uitvoering van evaluatieonderzoek ex ante*.

<https://www.crow.nl/downloads/documents/10135>

Ministerie van Financiën. (2021, 10 maart). *Bijlage 3 - Plan van aanpak herziening Integraal Afwegingskader (IAK)*. Rijksoverheid.nl.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/03/10/bijlage-3-plan-van-aanpak-herziening-integraal-afwegingskader-iak>

Ministerie van Financiën. (z.d.). *Evaluatiestelsel*.

<https://www.rijksfinancien.nl/beleidsevaluatie/evaluatiestelsel#beleidsvoorbereiding>

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022, 9 maart). *Kamerbrief over voortgang herziening IAK*. Rijksoverheid.nl.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/12/06/tk-voortgang-herziening-iak>

Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.

Niemeijer, E., & Van Wijck, P. (2019). Werkzame en toekomstbestendige wetgeving.

Regelmaat, 34(3), 174–192. <https://doi.org/10.5553/rm/0920055x2019034003002>

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

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-942174.pdf>

OECD. (z.d.). *Regulatory impact assessment*. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm>

Overheid.nl. (2010, 8 januari). *Kamerstuk 31731, nr. 6*.

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31731-6.html>

Overheid.nl. (2011, 21 april). *Kamerstuk 29515, nr. 330*.

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29515-330.html>

- Overheid.nl. (2022, oktober 25). *Kamerstuk 36200-VI, nr. 10*.
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36200-VI-10.html#>
- Owen, G. T. (2014). Qualitative methods in higher education policy analysis: Using interviews and document analysis. *The Qualitative Report*, 19(26), 1-19.
- Radaelli, C. M. (2009). Regulating Rule-Making via Impact Assessment. *Governance*, 23(1), 89–108. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2009.01468.x>
- Robb, L., Candy, T., & Deane, F. (2022). Regulatory overlap: A systematic quantitative literature review. *Regulation & Governance*, 17(4), 1131–1151.
<https://doi.org/10.1111/rego.12504>
- Ruso, J., Krsmanovic, M., Trajkovic, A., & Rakicevic, Z. (2013). Quality Management in Public e-Administration. *International Journal of Economics and Management Engineering*, 7(10), 2739-2743.
- Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the Policy Process*.
- Savard, J.-F. & Banville, R. (2012). Policy Cycles. In *Encyclopedic Dictionary of Public Administration*, [online]. www.dictionnaire.enap.ca
- Smit, B. (2002). Atlas.ti for qualitative data analysis. *Perspectives in education*, 20(3), 65-75.
- Spalter-Roth, R., Best, A. L., & White, P. E. (2018). Bringing Sociology into the Public Policy Process: a Relational Network Approach. *The American Sociologist*, 49(3), 434–447. <https://doi.org/10.1007/s12108-018-9379-z>
- Staroňová, K. (2010). Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice. *Journal Of Public Policy*, 30(1), 117–136.
<https://doi.org/10.1017/s0143814x09990201>
- Streeter, C. L. (1992). Redundancy in Organizational Systems. *Social Service Review*, 66(1), 97–111. <http://www.jstor.org/stable/30012451>

- Tan, T. (2001). *Urgentie, leiderschap en kennisontwikkeling : verklaringen voor drie besluitvormingsronden over Schiphol tussen 1989 en 1991*. Universiteit van Amsterdam. <https://hdl.handle.net/11245/1.394940>
- Van Thiel, S. (2014). *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*.
- Walsh, K. (1991). QUALITY AND PUBLIC SERVICES. *Public Administration*, 69(4), 503–514. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00917.x>

Bijlagen

1. Overzicht verplichte kwaliteitseisen

1. *Voorschriften en aanwijzingen voor beleidsinstrumenten*

- Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten
- Aanwijzingen voor convenanten
- Aanwijzingen voor de regelgeving
- Aanwijzingen voor subsidieverstrekking
- Besliskader Privatisering en verzelfstandiging
- Conformiteitsbeoordeling en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid
- Doorberekenen van toelatings- en handhavingskosten
- Experimenteerbepalingen
- Grenzen aan gedogen
- Keuze van sanctiestelsel
- Uitvoerbaarheidstoets decentrale Overheden en Normenkader interbestuurlijke verhoudingen

2. *Beleidseffecten*

- Bedrijfseffecten
- Effecten op gendergelijkheid
- Effecten op ontwikkelingslanden
- Grenseffecten BZK
- Milieueffecten
- Regeldruk

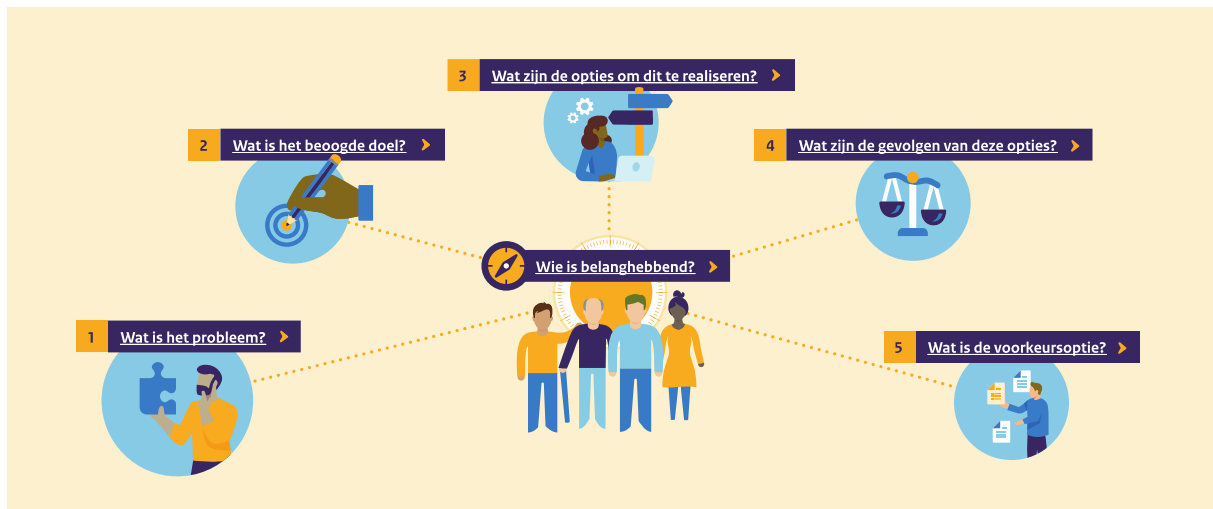
3. *Toetsen en analysemethoden*

- Algemene Leidraad Maatschappelijke Kosten-baten Analyse (MKBA)
- Bedrijfseffectentoets (inclusief regeldrukeffecten)
- Data Protection Impact Assessment
- Doenvermogenstoets
- Milieueffectentoets (MET)

- MKB-toets
- Regeldruktoets
- Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (U&H)

Vrij overgenomen van: Kenniscentrum voor beleid en regelgeving. (2023c, juni 9). *Verplichte kwaliteitseisen*. <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen>

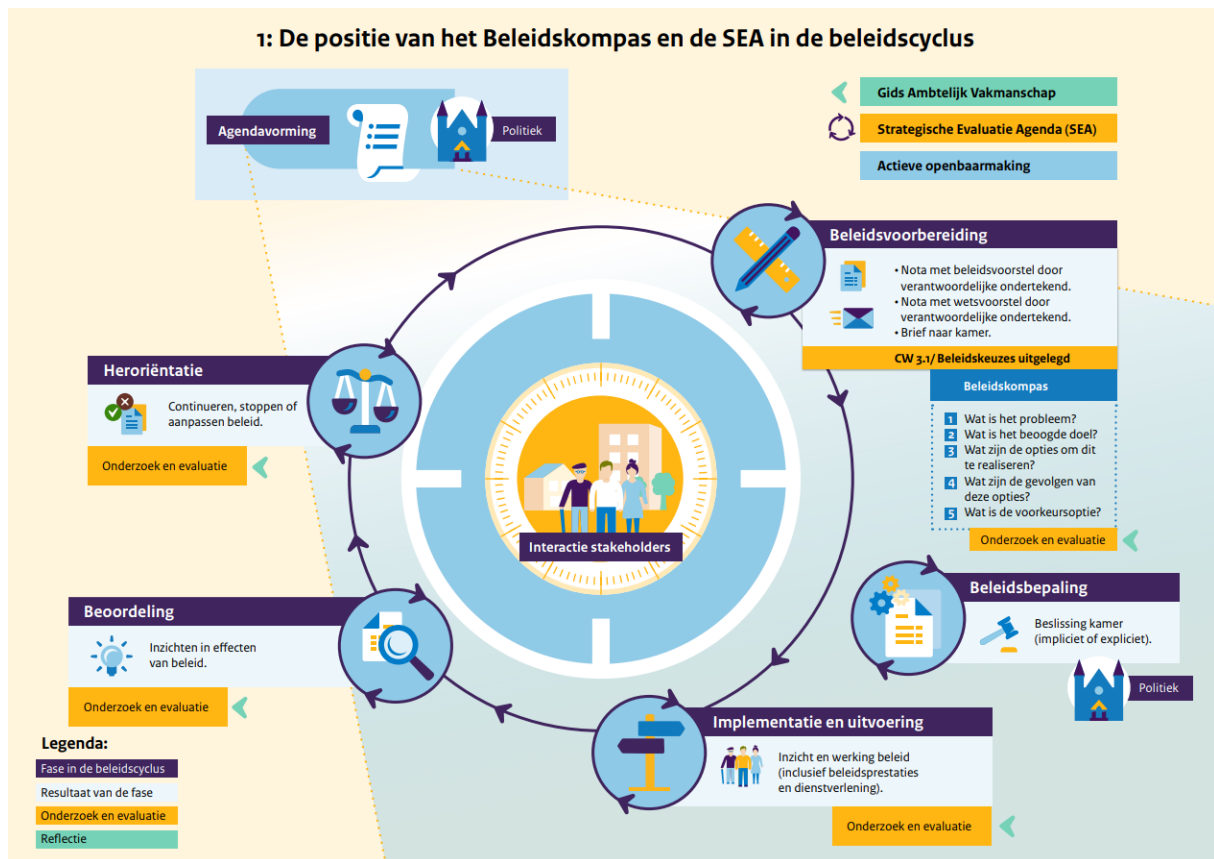
2. Vragen Beleidskompas



Overgenomen van: Kenniscentrum voor beleid en regelgeving. (2023b, juni 6).

Beleidskompas. <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas>

3. Positie Beleidskompas in de beleidscyclus



Overgenomen van: Kenniscentrum voor beleid en regelgeving. (z.d.). *Beleid en regelgeving ontwikkelen*. [https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen#:~:text=De%20beleidscyclus%20\(PDF\)%20geeft%20een,van%20beleid%20bij%20de%20Rijksoverheid](https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen#:~:text=De%20beleidscyclus%20(PDF)%20geeft%20een,van%20beleid%20bij%20de%20Rijksoverheid)

4. Selectie gebruikte documenten

- Algemene Leidraad Maatschappelijke Kosten-baten Analyse (MKBA)

Verkregen via:

<https://www.rijksfinancien.nl/sites/default/files/extrainfo/MKBA/Een%20kennismaking.pdf>

- Bedrijfseffectentoets + Regeldruktoets

Verkregen via:

https://www.kcbr.nl/sites/default/files/vragen_bedrijfseffectentoets_-_v12-2-2018.pdf

- Data Protection Impact Assessment

Verkregen via:

<https://www.kcbr.nl/sites/default/files/2023-08/Rapportagemodel%20DPIA%20Rijksdienst%20v3.0.docx>

- Doenvermogenoets

Verkregen via:

<https://www.wrr.nl/binaries/wrr/documenten/publicaties/2020/09/15/doenvermogen/Doenvermogenoets.pdf>

- Milieueffectentoets (MET)

Verkregen via:

https://www.kcbr.nl/sites/default/files/2022-05/handleiding_milieueffectentoets.pdf

- MKB-toets

Verkregen via:

<https://www.kcbr.nl/sites/default/files/2023-02/Toegankelijk%20Handreiking%20MKB-toets%20versie%2001-02-2023%20%28002%29.pdf>

- Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (U&H)

Verkregen via:

https://www.kcbr.nl/sites/default/files/2022-05/handleiding_uitvoerbaarheid_en_handhaafbaarheid.pdf

5. Selectie geïnterviewde respondenten

- Respondent 1, senior adviseur Beleidsevaluaties, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- Respondent 2, senior adviseur Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid, Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Respondent 3, beleidsmedewerker Duurzame Luchtvaart, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- Respondent 4, directeur Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie
- Respondent 5, Regeldrukcoördinator, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- Respondent 6, senior beleidsmedewerker Luchthavenontwikkeling, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

6. Vragenlijst interviews

1. Hoe is uw huidige ervaring met het Beleidskompas?
2. Wat vindt u van het Beleidskompas?
3. Hoe is uw huidige ervaring met de kwaliteitstoetsen?
4. Bent u van mening dat de hoeveelheid kwaliteitstoetsen proportioneel is?
5. Ziet u redundantie tussen de kwaliteitstoetsen (en het Beleidskompas) en zo ja waar?
6. Hebben de kwaliteitstoetsen invloed op het werken met Beleidskompas voor u?
7. Hoe ziet volgens u het beleidsproces eruit?
8. Welke invloed heeft het Beleidskompas voor u op het beleidsproces?
9. Denkt u dat het wegnemen of samenvoegen van elementen van de kwaliteitstoetsen invloed heeft op het werken met het Beleidskompas en op het beleidsproces?
10. Wat zou u anders willen zien in het Beleidskompas en/of in de kwaliteitstoetsen om het beleidsproces te bevorderen?

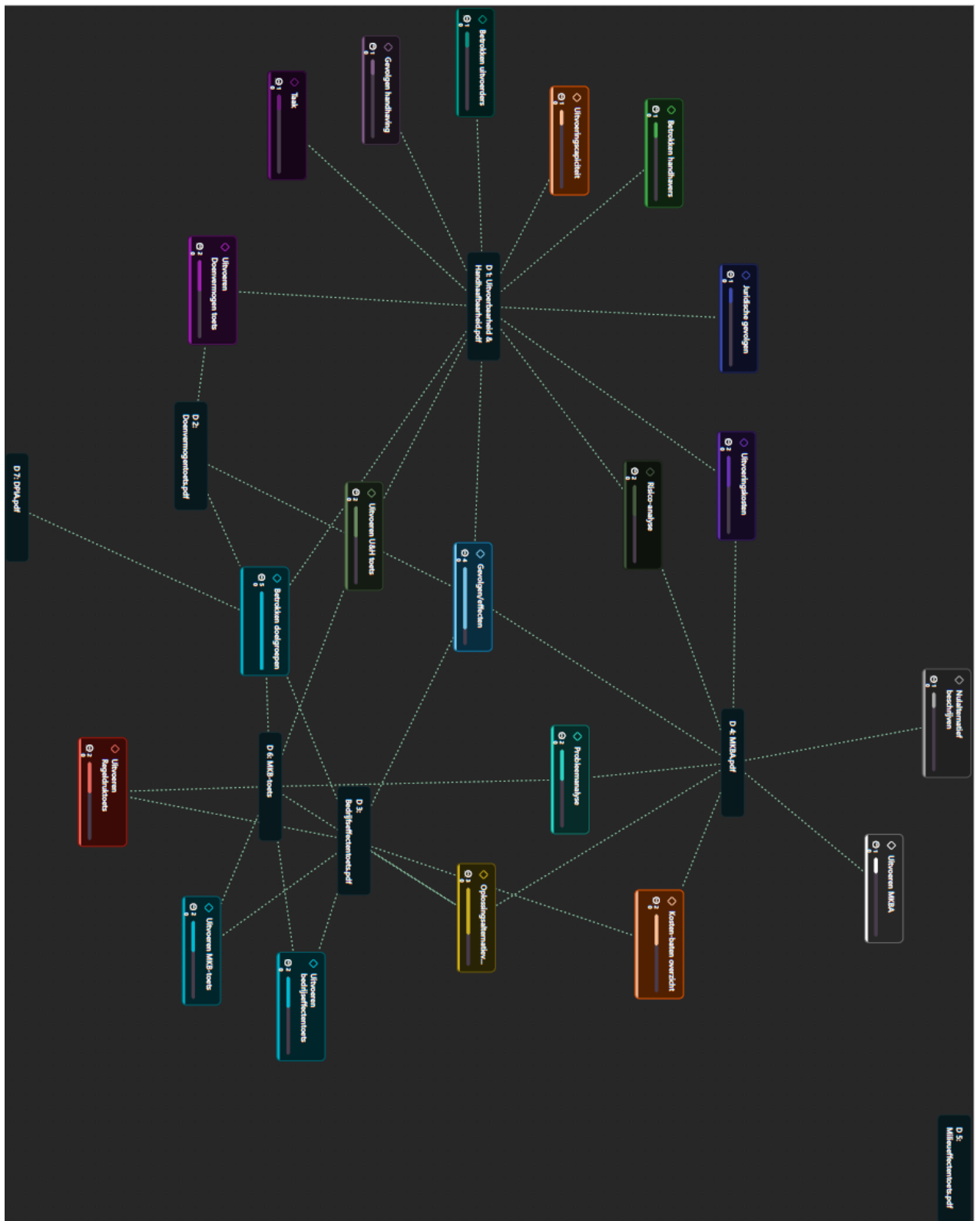
7. Codeschema documentanalyse

Code	Geselecteerde tekst voor code
<i>Betrokken doelgroepen</i>	• Welke doelgroep(en) worden met de effecten van de ontwerpregeling geconfronteerd en wat is hun omvang? (U&H-toets) • Zijn daarbij alle relevante doelgroepen en burgerprofielen betrokken? (Doenvermogenstoets) • Voor hoeveel bedrijven en welke categorieën bedrijven worden bedrijfseffecten verwacht? (Bedrijfseffectentoets) • Welke bedrijven geraakt worden (MKB-toets) • Betrokken partijen (DPIA)
<i>Gevolgen/effecten</i>	• Wat zijn de verwachte effecten van de regeling (U&H-toets) • Gevolgen van inertie of fouten (Doenvermogenstoets) • Welke gevolgen heeft de ontwerpregeling voor de regeldruk (...) voor bedrijven? (Bedrijfseffectentoets) • Identificeren van effecten (MKBA-toets)
<i>Oplossingsalternatieven</i>	• Beschrijf de verplichtingen die worden ingevoerd of afgeschaft (...) (Bedrijfseffectentoets) • Vastellen projectalternatieven (MKBA-toets) • Wat de overheid wil bereiken, incl. één of meerdere oplossingsrichtingen (MKB-toets)
<i>Kosten-baten overzicht</i>	• Andersoortig kosten en baten (Bedrijfseffectentoets) • Opstellen overzicht van kosten en baten (MKBA-toets)
<i>Probleemanalyse</i>	• Probleemanalyse (MKBA-toets) • Een beschrijving van het probleem dat de aanleiding vormt voor nieuwe wetgeving (MKB-toets)
<i>Risico-analyse</i>	• Maak een risicoanalyse (U&H-toets) • Varianten- en risicoanalyse (MKBA-toets)

<i>Uitvoeringskosten</i>	• Wat zijn de ingeschatte kosten nodig voor uitvoering? (U&H-toets) • Bepalen kosten (MKBA-toets)
<i>Uitvoeren</i>	• Bedrijfseffectentoets
<i>Bedrijfseffectentoets</i>	• Bedrijfseffecten (MKB-toets)
<i>Uitvoeren MKB-toets</i>	• MKB-toets • MKB-toets (Bedrijfseffectentoets)
<i>Uitvoeren Regeldruktoets</i>	• Regeldrukeffecten (Bedrijfseffectentoets) • Regeldrukkosten (MKB-toets)
<i>Uitvoeren</i>	• Doenvermogenstoets
<i>Doenvermogenstoets</i>	• Gevolgen zijn voor (groepen van) burgers
<i>Uitvoeren U&H-toets</i>	• U&H-toets • Werkbaarheid/uitvoerbaarheid (MKB-toets)
<i>Uitvoeren MKBA</i>	• MKBA-toets
<i>Uitvoeringscapaciteit</i>	• In de uitvoeringsorganisatie voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
<i>Betrokken handhavers</i>	• Handhaafbaarheid (U&H-toets)
<i>Juridische gevolgen</i>	• Wat zijn de gevolgen voor de belasting van de rechtelijke macht (...) alsmede de raad voor rechtsbijstand? (U&H-toets)
<i>Nulalternatief beschrijven</i>	• Vaststellen nulalternatief (MKBA-toets)
<i>Taak</i>	• Is het helder wat de opgedragen taak is? (U&H-toets)
<i>Gevolgen handhaving</i>	• Wat zijn de gevolgen van de ontwerpregeling voor de handhavingsinzet en de handhavingsbehoefte? (U&H-toets)

Tabel 2: Codeschema documentanalyse

8. Codeboom documentanalyse



Figuur 2: Codeboom documentanalyse