

Tussenevaluatie beleidsdoorlichting

Lone von Meyenfeldt
Carlien Schrijvershof
Peter Wilms

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Financiën

© Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics bv (APE)

Den Haag, oktober 2008

Tussenevaluatie beleidsdoorlichting
L. von Meyenfeldt, C. Schrijvershof, P. Wilms

Ape rapport nr. 570

© 2008 **A**arts De Jong Wilms Goudriaan **P**ublic **E**conomics bv (APE)

Website: www.ape.nl

Omslag: Brordus Bunder, Amsterdam

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

INHOUD

0	SAMENVATTING	5
0.1	Evaluatie kwaliteit	5
0.2	Evaluatie proces	6
0.3	Synthese	7
1	INLEIDING	9
1.1	Aanleiding	9
1.2	Probleemstelling	10
1.3	Onderzoeksozpet in hoofdlijnen	10
1.4	Indeling van het rapport	12
2	FORMELE TOETSING RPE-CRITERIA	15
2.1	Inleiding	15
2.2	Ex post evaluatie op het niveau van algemene of operationele doelstellingen	15
2.3	Onderdelen artikel 8.2 RPE	16
2.3.1	Probleemanalyse	17
2.3.2	Rol Rijksoverheid	17
2.3.3	De onderzochte beleidsdoelstellingen	18
2.3.4	Instrumenten en analyse maatschappelijke effecten	19
2.3.5	Budgetten	20
2.4	Betrokkenheid onafhankelijken	20
2.5	Conclusies	24
3	KWALITEITSBEOORDELING INFORMATIE DOELMATIGHEID EN DOELTREFFENDHEID	25
3.1	Inleiding	25
3.2	Conceptueel kader kwaliteitsbeoordeling beleidsevaluaties	25
3.2.1	Begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid	25
3.2.2	Methoden voor de kwaliteitsbeoordeling van beleidsevaluaties	26
3.2.3	Operationalisering van de kwaliteitsbeoordeling	29
3.3	Resultaten kwaliteitsbeoordeling	30
3.3.1	Inleiding	30
3.3.2	Informatie beleidseffecten op basis van (netto)effectonderzoeken	31
3.3.3	Informatie over beleidseffecten door reconstructie van de beleidstheorie	32
3.3.4	Beoordeling onafhankelijke deskundigen	33
3.3.5	Opbrengst en follow up van de beleidsdoorlichtingen	37

3.4 Conclusies	38
4 PROCES EVALUATIE	41
4.1 Inleiding	41
4.2 Regelgeving en rolverdeling	41
4.2.1 Regelgeving	41
4.2.2 Rolverdeling	42
4.3 Programmering	43
4.4 Onafhankelijken	45
4.4.1 Inhoud	45
4.4.2 Proces	45
4.5 Leren en verantwoorden	47
4.6 Draagvlak	47
4.7 Effecten op beleidsvorming en samenhang met overige evaluaties	49
4.8 Succes- en faalfactoren	49
4.8.1 Betrokkenheid Tweede Kamer	50
4.8.2 Commitment ambtelijke top	50
4.8.3 Tijd en capaciteit	51
4.8.4 Rol derden	51
4.8.5 Keuze onderwerpen en doelomschrijving	52
4.9 Conclusies	52
5 SYNTHESE	54
5.1 Inleiding	54
5.2 Beoordeling verbeteringen feilen VBTB	54
5.3 Mogelijke verbeteringen	56
5.3.1 Technische verbeteringen	56
5.3.2 Procesmatige verbeteringen	57
5.4 Conclusies	61
BIJLAGE 1	63
Beleidsdoorlichtingen	63
BIJLAGE 2	65
Geïnterviewde personen	65
BIJLAGE 3	69
Deelnemers spiegelsessie	69

BIJLAGE 4	71
Begeleidingscommissie	71
BIJLAGE 5	73
Verklaring begeleidingscommissie	73
BIJLAGE 6	77
Schema beleidsdoorlichtingen	77

O SAMENVATTING

Bij de VBTB-evaluatie in 2004 is een aantal zwakke plekken geconstateerd. De kritiekpunten hadden betrekking op een gebrekkige effectmeting, het partiële en instrumentele karakter van de evaluaties en een onduidelijke betrokkenheid van onafhankelijken. Naar aanleiding van de VBTB-evaluatie heeft het ministerie van Financiën in 2006 de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE) herzien. Onderdeel van die herziening is de introductie van het instrument beleidsdoorlichting. Volgens de RPE-criteria 2006 is de beleidsdoorlichting een ex post evaluatieonderzoek met een nadrukkelijke focus op operationele doelstellingen op het niveau van het beleidsterrein. In de beleidsdoorlichting moet voor het verstrekken van informatie over doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid een simpele maar fundamentele vraagstelling worden beantwoord. Tenslotte dient de betrokkenheid van onafhankelijken te worden gewaarborgd. De doelstelling van de beleidsdoorlichtingen is tweeledig. In de eerste plaats vormt de beleidsdoorlichting een instrument voor beleidsmakers om verantwoording af te leggen aan de Kamer over het gevoerde beleid. In de tweede plaats biedt de beleidsdoorlichting de mogelijkheid te leren van de ervaringen uit het verleden. Met het nieuwe instrument moet een verbetering worden bereikt van de ex post evaluaties.

Om de gebruikswaarde van het instrument beleidsdoorlichting te onderzoeken heeft het ministerie van Financiën aan APE opdracht gegeven een tussenevaluatie uit te voeren. Voor het onderhavige rapport zijn alle 23 beleidsdoorlichtingen geëvalueerd die ten tijde van het onderzoek beschikbaar waren. De drie vragen waar een antwoord op is gezocht betreffen de kwaliteit van de beleidsdoorlichtingen, het proces van de beleidsdoorlichtingen en de mate waarin de introductie van beleidsdoorlichtingen verbetering heeft gebracht met betrekking tot de problemen die zijn gesignaleerd in de VBTB-evaluatie (2004).

0.1 Evaluatie kwaliteit

De kwaliteitsbeoordeling betreft een formele toetsing en een inhoudelijke toetsing van de RPE-criteria. De formele toetsing houdt in dat in kaart is gebracht in hoeverre de RPE-criteria feitelijk zijn opgenomen in de beleidsdoorlichtingen. De inhoudelijke toetsing betreft een beoordeling van

de kwaliteit van de informatie over doelmatigheid en doeltreffendheid in de beleidsdoorlichtingen.

Uit de formele toetsing komt naar voren dat in de geëvalueerde beleidsdoorlichtingen over het algemeen aan de verplichte RPE-criteria is voldaan. De beleidsdoorlichtingen zijn bijna allemaal uitgevoerd op het niveau van (operationele) doelstellingen uit de begroting. De RPE-vraagstelling vormt in de regel de leidraad van de beleidsdoorlichting en de wijze waarop de onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichting is ingevuld wordt doorgaans in de beleidsdoorlichting vermeld. In de meeste gevallen is hiervoor één van de drie vormen van onafhankelijkheid die in de RPE-criteria wordt genoemd gebruikt; het betrekken van onafhankelijke deskundigen bij de opzet en uitvoering van het onderzoek, het volledig laten uitvoeren van de beleidsdoorlichting door een onafhankelijke afdeling binnen het ministerie of een extern bureau, of het onderwerpen van de beleidsdoorlichting aan een onafhankelijke toets.

Een aandachtspunt is het ex post karakter van de beleidsdoorlichtingen. Een beperkt deel van de beleidsdoorlichtingen heeft betrekking op een beleidsterrein waarvan het grootste deel van het beleid nog in de steigers staat.

Uit de inhoudelijke toetsing komt naar voren dat het feitelijk voldoen aan de RPE-criteria niet automatisch leidt tot goede informatie over doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de beleidsdoorlichtingen. In de meeste beleidsdoorlichtingen zijn geen netto effectiviteitonderzoeken beschikbaar. Ook is in een groot aantal beleidsdoorlichtingen de causale relatie tussen beleid en effecten niet aannemelijk gemaakt. Dit kan worden gedaan door het reconstrueren van de beleidstheorie en het toetsen van de veronderstellingen daarvan. In de huidige formulering van de RPE-vragen is niet duidelijk dat de onderdelen probleem, doelstelling en ingezette instrumenten gezamenlijk de beleidstheorie dienen te vormen. Door het ontbreken van informatie over de doeltreffendheid van het beleid kan ook geen goede informatie worden geboden over de doelmatigheid van het beleid. De relatie tussen beleidseffecten en het ingezette budget kan dan niet worden gelegd.

0.2 Evaluatie proces

De RPE-regelgeving is in de visie van de departementen helder, dwingend en zinvol. Verfijning van de regelgeving wordt niet voorgestaan. Dit wil echter niet zeggen dat de departementen automatisch goed uit de voeten kunnen met de regelgeving. De RPE-vragenlijst laat zich in de visie van de

departementen niet altijd eenvoudig op elk beleidsartikel of operationele doelstelling toepassen.

Binnen elk departement is de beleidsdirectie integraal verantwoordelijk voor de doorlichting. De directie FEZ stelt doorgaans een meerjarige programmering op die wordt afgestemd met de beleidsdirecties. De verdere rolverdeling tussen de beleidsdirectie en de directie FEZ verschilt sterk per departement. Er lijkt echter een tendens gaande waarbij de directie FEZ een meer sturende en coördinerende rol aanneemt. Het draagvlak voor beleidsdoorlichtingen is bij directies FEZ geleidelijke groeiende en bij de beleidsdirecties broos.

De uitvoering van een beleidsdoorlichting komt bovenop de bestaande evaluaties en zorgt daardoor voor een verzwaring van de evaluatieverplichtingen en de verantwoordingslasten.

De beleidsdoorlichting heeft nog nauwelijks synergievoordelen en zorgt niet direct voor een afname van het aantal prestatie indicatoren.

Tussen de tweeledige doelstelling van de beleidsdoorlichting, leren en verantwoorden, bestaat in de visie van de departementen, vooral bij politiek gevoelige onderwerpen spanning. Op dit moment ligt het accent in de beleidsdoorlichting vooral op verantwoording. Mede om deze reden leidt een beleidsdoorlichting slechts in een aantal gevallen tot nieuwe inzichten. Het aantal instrument evaluaties waarin aandacht wordt besteed aan de effecten van beleid is nog niet toegenomen na de introductie van de beleidsdoorlichting.

Bij de meeste beleidsdoorlichtingen zijn onafhankelijke deskundigen betrokken. De betrokken onafhankelijke deskundigen zien in de beleidsdoorlichting een waardevol en nuttig instrument. Zij zijn in het algemeen tevreden over de inhoudelijke kwaliteit van de doorlichtingen, gegeven de beperkte doorlooptijd en capaciteit of het gebrek aan geschikt bronmateriaal. Departementen zijn tevreden over de inhoudelijke inbreng van de onafhankelijken. Zowel departementen als onafhankelijken tekenen daarbij aan dat de inbreng een grotere waarde kan hebben als de rol van de onafhankelijke beter geborgd is gedurende het gehele proces van de beleidsdoorlichting. Door de brede definitie van het begrip onafhankelijke bestaat onduidelijkheid over de invulling van de onafhankelijkheid.

0.3 Synthese

De invoering van het instrument beleidsdoorlichting heeft geleid tot een aantal verbeteringen ten opzichte van de situatie die is geschetst bij de evaluatie van de VBTB 2004. Door de beleidsdoorlichtingen zijn evaluaties

van het instrumentele niveau getild naar niveau van de operationele doelstelling. Ook ten aanzien van de inschakeling van onafhankelijken zijn verbeteringen zichtbaar. Een positief neveneffect is dat departementen door de beleidsdoorlichtingen zich meer bewust zijn geworden van de noodzaak bij de beleidsontwikkeling rekening te houden met de meetbaarheid van de netto-effecten.

Twee jaar na invoering van de RPE 2006 mag niet verwacht worden dat alle tekortkomingen uit de VBTB-evaluatie zijn opgelost. Bovendien blijkt dat nog niet alle departementen ervaringen hebben met beleidsdoorlichtingen. Met inachtneming van die constatering moet worden geconcludeerd dat een aantal feilen hardnekkig blijft. Zo is het instrumentele en partiële karakter van de evaluaties niet afgenomen, geeft het merendeel van de beleidsdoorlichtingen weinig inzicht in de netto-effectiviteit en de plausibiliteit en slagen departementen er nog te weinig in om probleem-analyse, inzet van instrumenten en beoogd effect in hun samenhang te beschrijven. De leereffecten zijn dan ook relatief gering, zeker in vergelijking tot de geleverde inspanningen, hoewel er zeker ook voorbeelden te noemen zijn van beleidsdoorlichtingen waarvan beleidsdirecties aangeven veel van beleidsdoorlichtingen te hebben geleerd. De conclusie is dat het instrument beleidsdoorlichting de mogelijkheid biedt om te leren, maar dat dit nog onvoldoende gebeurt.

Op basis van de onderzochte 23 beleidsdoorlichtingen moet de conclusie zijn dat aanpassingen, zowel procesmatig als technisch noodzakelijk zijn om het rendement van het instrument beleidsdoorlichting te vergroten.

De technische aanpassingen liggen vooral in de sfeer van een aanscherping en verduidelijking van de regelgeving. Het gaat daarbij met name om een verduidelijking van de definities (ex post evaluatie, meting effecten, beleidstheorie) en een strakkere definitie van de onafhankelijke.

De procesmatige verbeteringen hebben betrekking op een duidelijke geformaliseerde rol van de Tweede Kamer bij de selectie van onderwerpen, de zwaardere rol van de onafhankelijken gedurende het gehele proces van doorlichting, een zichtbaar commitment van de ambtelijke top, een sterke coördinerende rol van FEZ en een kwalitatief hoogwaardige inbreng van het vakdepartement bij de doorlichting. Daarnaast is het gewenst als vanuit het departement van Financiën een versterkte ondersteunende rol wordt gespeeld.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Bij de VBTB-evaluatie in 2004 is een aantal zwakke plekken geconstateerd. De kritiekpunten hadden betrekking op een gebrekkige effectmeting, het partiële en instrumentele karakter van de evaluaties en een onduidelijke betrokkenheid van onafhankelijken. Naar aanleiding van de VBTB-evaluatie heeft het ministerie van Financiën in 2006 de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE) herzien.

Onderdeel van die herziening is de introductie van het instrument beleidsdoorlichting. Kenmerk van de beleidsdoorlichting is een nadrukkelijke focus op operationele doelstellingen op het niveau van het beleidsterrein, een simpele maar fundamentele vraagstelling en een geborgde betrokkenheid van onafhankelijken.

Met dit instrument moet een verbetering worden bereikt van de ex post evaluaties. Uitgangspunt bij de vernieuwde vormgeving van de evaluatiefunctie is dat het beleid periodiek wordt geëvalueerd en dat het vakdepartement verantwoordelijk is. Daarnaast moet met de betrokkenheid van onafhankelijken worden voorkomen dat de slager zijn eigen vlees keurt.

De doelstelling van de beleidsdoorlichtingen is tweeledig. Enerzijds vormt de beleidsdoorlichting een instrument voor beleidsmakers om verantwoording af te leggen aan de Kamer over het gevoerde beleid. Anderzijds biedt de beleidsdoorlichting de mogelijkheid te leren van de ervaringen uit het verleden.

In juni 2007 is vanuit de Tweede Kamer bij monde van de voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven (CRU) een eerste reactie gekomen op het instrument beleidsdoorlichting.¹ Op basis van een analyse van de eerste vier beleidsdoorlichtingen geeft zij aan positief te staan tegenover het instrument beleidsdoorlichtingen, maar signaleert ook een aantal risico's voor de gebruikswaarde van de beleidsdoorlichtingen. Als reactie hierop is de minister van Financiën ingegaan op de geschetste risico's. Daarbij heeft hij aangegeven het nog te vroeg te vinden om anderhalf jaar na de introductie van het instrument al aanscherpingen aan te brengen. Wanneer een

¹ Brief voorzitter Commissie Rijksuitgaven aan de minister van Financiën, d.d. 14 juni 2007, kenmerk 07- RU-B-025)

substantieel aantal beleidsdoorlichtingen beschikbaar is zal de minister bezien of aanpassingen van de regelgeving noodzakelijk zijn.²

Inmiddels zijn aan de Kamer ruim twintig beleidsdoorlichtingen toegezonden. Dit vormt aanleiding voor het ministerie van Financiën een tussenevaluatie te laten uitvoeren van het instrument beleidsdoorlichting. Het ministerie van Financiën heeft Aarts De Jong Wilms Goudriaan *Public Economics* bv (APE) de opdracht gegeven voor het uitvoeren van deze tussenevaluatie.

Aangezien de brief van de CRU over de beleidsdoorlichting de directe aanleiding vormt voor deze tussenevaluatie ligt de focus van deze tussenevaluatie op het instrument beleidsdoorlichting. De overige instrumenten van de RPE 2006 blijven in deze tussenevaluatie buiten beschouwing.

1.2 Probleemstelling

De probleemstelling van de tussenevaluatie bestaat uit drie hoofdvragen die betrekking hebben op de inhoudelijke kwaliteit (1), het proces (2) en de synthese (3):

1. Wat is de kwaliteit van de beleidsdoorlichtingen en in hoeverre dragen beleidsdoorlichtingen bij aan het inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het overheidsbeleid?
2. Zijn de regels over beleidsdoorlichtingen in de nieuwe RPE in de praktijk werkbaar gebleken en in hoeverre bestaat voor deze regels draagvlak?
3. In hoeverre heeft de introductie van beleidsdoorlichtingen verbetering gebracht met betrekking tot de problemen die zijn gesignaleerd in de VBTB-evaluatie (2004) en welke mogelijkheden zijn er om de kwaliteit van beleidsdoorlichtingen (verder) te verhogen?

1.3 Onderzoekopzet in hoofdlijnen

In deze tussenevaluatie is gebruik gemaakt van verschillende kwalitatieve bronnen om antwoord te kunnen geven op de drie hoofdvragen die betrekking hebben op het proces, de inhoudelijke kwaliteit en de synthese.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2007- 2008, 31 308 nr. 1

Deskresearch

In de deskresearch zijn 23 beleidsdoorlichtingen en hun aanbiedingsbrieven geanalyseerd.³ Dit zijn beleidsdoorlichtingen die bij aanvang van dit onderzoek, medio maart, beschikbaar waren. Ten eerste is middels de deskresearch onder andere getoetst of de beleidsdoorlichtingen voldoen aan de RPE-criteria. Vervolgens is informatie uit de deskresearch gebruikt om gespreksnotities voor de gesprekspartners te maken. Als laatste heeft de deskresearch in combinatie met interviews met onafhankelijken informatie gegeven over de kwaliteit van de beleidsdoorlichtingen.

Interviews

Om zowel de kwaliteit van en daarnaast het proces rondom de beleidsdoorlichtingen in beeld te brengen zijn gesprekken gevoerd met FEZ- en beleidsdirecteuren, onafhankelijken, SG's en Kamerleden.⁴ Ter voorbereiding op de interviews is voor FEZ- en beleidsdirecteuren een gespreksnotitie samengesteld waarin een korte uitleg over de evaluatie en de vragen voor het interview zijn weergegeven. De interviews zijn door APE op partnerniveau gevoerd. De focus in de interviews met FEZ directeuren richtte zich met name op het proces, terwijl tijdens interviews met beleidsdirecteuren zowel de inhoudelijke aspecten van de beleidsdoorlichting als het proces aan de orde is gesteld. Naast de directeuren FEZ en directeuren van beleidsdirecties is een aantal SG's geïnterviewd over het proces rondom de beleidsdoorlichting en de inhoudelijke aspecten er van.

Om inzicht te krijgen in de rol die onafhankelijken bij beleidsdoorlichtingen spelen en om een completer beeld te krijgen van de kwaliteit van de beleidsdoorlichting zijn tevens telefonische interviews met betrokken onafhankelijken gehouden. Doorgaans is er één onafhankelijke per beleidsdoorlichting geïnterviewd, in enkele gevallen zijn dit er twee en in een aantal gevallen was er geen onafhankelijke bij de beleidsdoorlichting betrokken. Bij deze beleidsdoorlichtingen heeft APE zelf een kwaliteitsbeoordeling gegeven. Er is voor gekozen om een onafhankelijke deskundige te interviewen die buiten de kring van het departement valt. Ter voorbereiding op dit interview is een notitie verstuurd met hierin de gesprekspunten. De interviews zijn uitgevoerd door verschillende leden van het projectteam aan de hand van een gestandaardiseerde vragenlijst. Bij deze interviews is aandacht besteed aan de rol en de inbreng van de onafhankelijke alsmede aan hun beoordeling van de kwaliteit van de beleidsdoorlichting.

³ Voor een overzicht van de beleidsdoorlichtingen zie bijlage 1.

⁴ Een overzicht van geïnterviewde personen is terug te vinden in bijlage 2.

Een derde partij die is bevraagd over het instrument beleidsdoorlichting is de Tweede Kamer. Met een aantal leden van de Commissie voor de Rijksuitgaven (CRU) zijn gesprekken gevoerd over de ervaringen met het instrument beleidsdoorlichting. De interviews zijn door APE op partnerniveau gevoerd. Daarnaast hebben de griffiers van de vaste Kamercommissies aangegeven op welke wijze de beleidsdoorlichtingen in de Kamer zijn behandeld.

Spiegelsessie

Het is van belang dat de resultaten van het onderzoek worden gedragen door de betrokken partijen. Dat wil zeggen dat beelden, meningen, ervaringen en feiten worden geëxpliciteerd en gedeeld. Daarom zijn de bevindingen uit deze conceptrapportage in de eerste helft van september in een spiegelsessie teruggelegd bij de relevante partijen waardoor feedback op de resultaten ontstaan is. Daartoe zijn circa dertig deelnemers uitgenodigd afkomstig van het ministerie van Financiën, de directies FEZ, de beleidsdirecties, onafhankelijke deskundigen en de Tweede Kamer.⁵ De spiegelsessie stond onder leiding van een ervaren professionele moderator.

De resultaten van de spiegelsessie zijn gebruikt als input voor verdere beantwoording van de vragen uit de synthese.

Begeleidingscommissie

De tussenevaluatie is begeleid door een begeleidingscommissie onder voorzitterschap van een onafhankelijke deskundige.⁶ De begeleidingscommissie is drie keer bij elkaar gekomen. Bij de aanvang van de tussenevaluatie heeft de begeleidingscommissie het plan van aanpak vastgesteld. Vervolgens zijn de eerste resultaten uit de deskresearch en de interviews middels een schriftelijke rapportage aan de commissie voorgelegd. Ten slotte is begin oktober 2008 het concept eindrapport door de commissie besproken.

In bijlage 5 is een verklaring van de begeleidingscommissie opgenomen over de totstandkoming van deze tussenevaluatie.

1.4 Indeling van het rapport

Het rapport kent de volgende indeling. De hoofdvraag over de kwaliteit van de beleidsdoorlichtingen wordt beantwoord in hoofdstukken 2 en 3. De kwaliteitsvraag bestaat uit twee delen: een formele toetsing van de RPE-criteria (hoofdstuk 2) en een inhoudelijke toetsing (hoofdstuk 3). Met formele toetsing wordt bedoeld dat antwoord wordt gegeven op de vraag in

⁵ De deelnemerslijst van de spiegelsessie is terug te vinden in bijlage 3.

⁶ De samenstelling van de begeleidingscommissie is weergegeven in bijlage 4.

hoeverre de RPE-criteria feitelijk zijn opgenomen in de beleidsdoorlichtingen. De inhoudelijke toetsing betreft een beoordeling van de kwaliteit van de informatie over doelmatigheid en doeltreffendheid in de beleidsdoorlichtingen. Daarnaast wordt in hoofdstuk 3 ook nagegaan of in de beleidsdoorlichting leerpunten naar voren zijn gebracht (al dan niet gepresenteerd in de aanbiedingsbrief) en of het moment van evaluatie aansluit bij de beleidscyclus.

Hoofdstuk 4 evalueert de proceskant. In dit hoofdstuk worden de hoofdvraag en de deelvragen over het proces beantwoord. In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan het draagvlak voor de beleidsdoorlichting, de bekendheid met en de helderheid van de regelgeving en de totstandkoming van de programmering. Verder wordt onderzocht of de introductie van beleidsdoorlichtingen heeft geleid tot afname van het aantal instrument-evaluaties en het aantal prestatie-indicatoren. Daarnaast is er aandacht voor de problemen die op dit moment spelen en kritische succes- en faalfactoren.

In hoofdstuk 5 wordt de hoofdvraag met betrekking tot de synthese uitgewerkt. Eventuele verbeteringen ten opzichte van de VBTB-evaluatie, bestaande knelpunten en oplossingsrichtingen worden hier gepresenteerd.

2 FORMELE TOETSING RPE-CRITERIA

2.1 Inleiding

Op basis van deskresearch is beoordeeld of de RPE-criteria expliciet aan de orde komen in de beleidsdoorlichtingen. De RPE-criteria staan vermeld in de regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006. Deze RPE-criteria omschrijven waar een beleidsdoorlichting aan moet voldoen zoals het beschrijven en analyseren van het probleem en het betrekken van onafhankelijken bij de beleidsdoorlichting. Bij de beoordeling van de RPE-criteria is ook aandacht geschonken aan de ruimte die departementen hebben (genomen) bij de invulling van de criteria. De deskresearch is uitgevoerd voor 23 beleidsdoorlichtingen. In dit hoofdstuk worden de resultaten van de formele toetsing van de RPE-criteria gepresenteerd. In bijlage 4 is een schematische weergave van deze toetsing terug te vinden. Bij de toetsing is niet naar de kwaliteit van de invulling van de RPE-criteria gekeken. Een beoordeling van de kwaliteit komt in hoofdstuk 3 aan bod.

Dit hoofdstuk kent de volgende indeling. In paragraaf 2.2 wordt getoetst of de beleidsdoorlichtingen een ex post karakter hebben en of ze op het niveau van de algemene of operationele doelstellingen zijn uitgevoerd. Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 nagegaan hoe de beleidsdoorlichtingen scoren op de onderdelen uit de RPE artikel 8.2. Vervolgens wordt in paragraaf 2.4 inzicht gegeven over invulling en de rol van de onafhankelijken. Paragraaf 2.5 sluit af met een conclusie.

2.2 Ex post evaluatie op het niveau van algemene of operationele doelstellingen

Volgens de RPE-criteria is een beleidsdoorlichting een ex post evaluatie van beleid op het niveau van algemene of operationele doelstellingen. Of de beleidsdoorlichtingen op het niveau van algemene of operationele doelstellingen uit de begroting zijn uitgevoerd is vastgesteld door te toetsen of de beleidsdoorlichting de evaluatie van een operationele beleidsdoelstelling of van een beleidsinstrument als onderwerp heeft.

In dertien beleidsdoorlichtingen wordt het beleid over een afgesloten periode geëvalueerd en zijn van dit beleid de uitkomsten te presenteren. In acht beleidsdoorlichtingen is het beleid (grotendeels) in werking gezet,

maar zijn niet alle effecten (al) te meten.⁷ Bij zes van deze beleidsdoorlichtingen komt dit doordat een artikel verschillende (sub)doelstellingen of programma's omvat, waarbij van de ene doelstelling wel resultaten zijn te meten maar van het andere niet. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de beleidsdoorlichting *Grotestedenbeleid (GSB)*. Van GSB II zijn duidelijk resultaten te meten, terwijl GSB III nog niet is afgerond. Dit kan ook komen doordat er bepaalde instrumenten nog niet zijn ingezet, zoals bij de beleidsdoorlichting *SVOV*. In het schema van bijlage 4 worden deze acht beleidsdoorlichtingen als deels ex post beschreven. Bij twee beleidsdoorlichtingen is het beleid in zijn geheel net in gang gezet en zijn resultaten nog niet te meten.⁸ Deze evaluaties worden in het schema van bijlage 4 omschreven als niet ex post.

Negentien beleidsdoorlichtingen zijn uitgevoerd op het niveau van de operationele of algemene doelstellingen. In vier beleidsdoorlichtingen is dit dus niet het geval. Bij drie beleidsdoorlichtingen komt dit omdat slechts een deel van de algemene of operationele doelstelling wordt geëvalueerd.⁹ Uit de beleidsdoorlichting *Ruimtelijk Beleid* is niet op te maken welk algemeen of operationeel doel uit de begroting wordt doorgelicht.

2.3 Onderdelen artikel 8.2 RPE

Volgens artikel 8.2 van de RPE-criteria dient een beleidsdoorlichting uit de volgende onderdelen te bestaan:

- Beschrijving en analyse van het probleem dat aanleiding was voor het beleid.
- Beschrijving en motivering van de rol van de rijksoverheid.
- Beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen.
- Beschrijving van de gehanteerde instrumenten en analyse van de maatschappelijke effecten daarvan.
- Beschrijving van de budgetten die zijn ingezet.

In de volgende subparagrafen worden de beleidsdoorlichtingen getoetst op aanwezigheid van de bovengenoemde criteria. Naast deze formele toetsing worden eventuele opvallende verschillen in uitkomsten en in de wijze

⁷ Grotestedenbeleid, ICT bij OVV diensten (BZK), Marktwerking (EZ), Handhaving en vervolging (Justitie), Binnenvaart, SVOV (V&W), Kennis en innovatie (LNV) en ISV (VROM).

⁸ Ruimtelijk beleid (VROM) en Arbeid en zorg (SZW).

⁹ Dualisering en overhedenoverleg (BZK), ISV (VROM) en Binnenvaart (V&W).

waarop aan de criteria is voldaan beschreven, hierbij wordt alleen datgene beschreven wat in de beleidsdoorlichting zelf staat.

2.3.1 Probleemanalyse

In artikel 8.2 wordt beschreven dat een beleidsdoorlichting het probleem dat aanleiding was voor het beleid moet beschrijven en analyseren. De invulling van dit criterium is op deze aspecten getoetst.

In twintig beleidsdoorlichtingen wordt het probleem beschreven en geanalyseerd. Hier wordt dus formeel aan dit criterium voldaan. In de beleidsdoorlichting *Agentschap* wordt de probleemanalyse beargumenteerd achterwege gelaten.¹⁰ In de beleidsdoorlichtingen *Strafrechtelijke sancties* en *Ruimtelijk beleid* wordt een korte probleembeschrijving gegeven, hier is eigenlijk is niet te spreken van een analyse.¹¹

De uitwerking van de probleemanalyse verschilt per beleidsdoorlichting. Zeven beleidsdoorlichtingen onderscheiden zich door een uitgebreide analyse van het probleem.¹² Zo wordt in de beleidsdoorlichting *Talentvolle onderzoekers* de probleemanalyse schematisch weergegeven. In dit schema zijn onder andere de oorzaken en knelpunten beschreven. In de beleidsdoorlichting *Arbeid en Zorg* worden alle dimensies van het probleem uitgewerkt en in de beleidsdoorlichting *Emancipatie* wordt het probleem zowel vanuit een economisch als een sociologisch perspectief belicht. In deze doorlichting wordt met behulp van cijfers aangetoond hoe het probleem zich manifesteert.

In dertien beleidsdoorlichtingen worden probleem, actualiteit en oorzaken aangekaart, maar niet bijzonder uitgebreid.¹³

2.3.2 Rol Rijksoverheid

Volgens de RPE-criteria moet de beleidsdoorlichting de rol van de rijksoverheid beschrijven en motiveren. In de beleidsdoorlichting dient be-

¹⁰ Deze beleidsdoorlichting gaat over het beleid van het Agentschap als uitvoeringsorganisatie. De thema's worden vanuit een meer bedrijfsmatige optiek benaderd. In de beleidsdoorlichting wordt beargumenteerd waarom dit deel achterwege is gelaten.

¹¹ Strafrechtelijke sancties (Justitie) en Ruimtelijk beleid (VROM).

¹² Arbeid en zorg, WWB, Emancipatie (SZW), Hiv/aids (BUZA), ICT bij OOV diensten (BZK), Talentvolle onderzoekers (OCW) en Slachtofferzorg (Justitie)

¹³ Re-integratie (SZW), Handhaving en vervolging, Rechtspraak, Slachtofferzorg (Justitie), GSB, Prestatiesturing politie, Dualisering en overhedenoverleg (BZK), Energiemarkt, Handelspolitiek, Marktwerking (EZ), ISV (VROM), Binnenvaart en SVOV (V&W).

schreven te worden waarom het de verantwoordelijkheid van het Rijk is om het probleem op te lossen, hoe deze verantwoordelijkheid is vormgegeven en waarom de verantwoordelijkheid op het niveau van de rijksoverheid ligt. De invulling van dit criterium wordt hier op deze aspecten getoetst.

In 22 beleidsdoorlichtingen wordt gemotiveerd waarom de verantwoordelijkheid voor het oplossen van het probleem bij de overheid ligt.¹⁴ In zes beleidsdoorlichtingen wordt daarbij niet (expliciet) ingegaan op de vraag waarom de rol op niveau van de rijksoverheid ligt en niet op decentraal, Europees of internationaal niveau wordt uitgeoefend.

De legitimatie van de rol voor de rijksoverheid wordt verschillend beargumenteerd. Eén van de argumenten is het bieden van wettelijke kaders; omdat wetgeving onder de bevoegdheid van de rijksoverheid valt wordt de rol van de rijksoverheid hiermee gelegitimeerd.¹⁵ Een tweede veel gebruikt argument is het falen van de markt bij oplossen van het probleem. Een ander argument is dat problemen grensoverschrijdend zijn en daardoor niet op gemeentelijk niveau kunnen worden opgelost.¹⁶ In een enkel geval wordt de rol voor de rijksoverheid ook verondersteld voort te vloeien uit internationale verplichtingen (EU richtlijnen).¹⁷ In de meeste gevallen bestaat de rol van de rijksoverheid uit een financierende, faciliterende rol, het bieden van een institutioneel kader¹⁸ en het scheppen van randvoorwaarden.¹⁹

2.3.3 De onderzochte beleidsdoelstellingen

In 22 beleidsdoorlichtingen is aan het criterium voldaan dat de doelstelling(en) die de overheid heeft geformuleerd voor de oplossing van het probleem worden beschreven. Hieraan wordt voldaan door de algemene en/of operationele doelstellingen uit de begroting te noemen en toe te lichten, dit kan de gehele doelstelling of slechts een dele van de doelstelling betreffen.

De doelstellingen uit de begroting worden in veel beleidsdoorlichtingen uitgewerkt in subdoelstellingen, ook wel maatschappelijke doelstellingen of strategische doelen genoemd. In het geval van de beleidsdoorlichting

¹⁴ Uitzondering is opnieuw de beleidsdoorlichting van het Agentschap, om dezelfde reden in voetnoot 12 is beschreven.

¹⁵ Bijvoorbeeld bij Ruimtelijk beleid (VROM) en Strafrechtelijke sancties (Justitie).

¹⁶ ISV (VROM) Grotestedenbeleid (BZK).

¹⁷ Re-integratie (SZW).

¹⁸ Re-integratie en Arbeid en zorg (SZW).

¹⁹ Binnenvaart en SVOV (V&W) en Kennis en innovatie (LNV).

Emancipatie en de doorlichting *Binnenvaart* wordt de (operationele) doelstelling met behulp van een bestaande nota over het onderwerp in meer concrete doelstellingen vertaald. De beleidsdoorlichting *Inrichting en werking openbaar bestuur* neemt niet alle onderdelen van de operationele doelstelling mee, maar richt zich op *Dualisering en Overhedenoverleg*. In de beleidsdoorlichtingen *Re-integratie* en *Grotestedenbeleid* is aangegeven dat de operationele doelstelling gedurende de ontwikkeling en de uitvoering van het beleid is aangepast en uitgewerkt. In beide beleidsdoorlichtingen is de uitgewerkte doelstelling de basis voor de evaluatie. In één beleidsdoorlichting wordt naar aanleiding van de evaluatie opgemerkt dat de operationele doelstellingen niet transparant zijn, hetgeen als aandachtspunt wordt aangemerkt.²⁰ In twee beleidsdoorlichtingen is een gekwantificeerde doelstelling geformuleerd.²¹ In de beleidsdoorlichting *Ruimtelijk beleid* is het niet duidelijk wel algemeen of operationeel doel er wordt geëvalueerd.

2.3.4 Instrumenten en analyse maatschappelijke effecten

Volgens de RPE-criteria dienen de gehanteerde instrumenten voor het beleid te worden beschreven in de beleidsdoorlichting. Daarnaast moeten de maatschappelijke effecten van deze instrumenten worden geanalyseerd.

In alle 23 beleidsdoorlichtingen worden de instrumenten genoemd die zijn ingezet voor het behalen van de doelstelling. Er is grote verscheidenheid in de aard en de omvang van de instrumenten. Dit varieert van een zeer breed en gevarieerd instrumentarium, zoals in het geval van *Emancipatie*, tot enkel het beschikbaar stellen van een budget, zoals het geval is bij de beleidsdoorlichting *Binnenvaart*. De beschrijving van de instrumenten is niet altijd even volledig of uitgebreid. In twee beleidsdoorlichtingen worden de instrumenten wel genoemd, maar worden de instrumenten niet of niet afzonderlijk beschreven.²² In de beleidsdoorlichtingen *Agentschap* en *Re-integratie* worden de instrumenten die zijn ingezet slechts in beperkte mate toegelicht.

Alleen in de beleidsdoorlichtingen *WWB* en *Re-integratie* worden de netto effecten van het beleid op de doelstellingen geschat. In de overige beleidsdoorlichtingen worden geen netto effecten van het gevoerde beleid vastgesteld. In de beleidsdoorlichting *Grotestedenbeleid* wordt hier een poging toe gedaan, maar kan het netto effect niet worden geschat omdat

²⁰ Kennis en innovatie (LNV).

²¹ SVOV (V&W) en Handhaving en vervolging (Justitie).

²² Strafrechtelijke sancties (Justitie) en Hiv/aids (BUZA).

niet alle effecten kwantificeerbaar zijn. Er wordt wel gekwantificeerd wat de GSB status en bijdrage van GSB budgetten aan de ontwikkeling van een beperkt aantal kernindicatoren heeft bijgedragen.

2.3.5 Budgetten

In de RPE-criteria staat tevens omschreven dat in de beleidsdoorlichting een beschrijving van de budgetten die zijn ingezet moet worden gegeven. Het budget dat met het beleid is gemeoid wordt in 21 doorlichtingen genoemd.²³ In bijna alle gevallen wordt voor meerdere jaren (2-6) een overzicht gegeven van uitgaven aan de verschillende instrumenten of (typen) kostenposten. In elf beleidsdoorlichtingen wordt het budget genoemd, maar wordt geen nadere beschrijving of onderbouwing gegeven. In tien beleidsdoorlichtingen wordt een poging tot onderbouwing van de budgetten gedaan. Zo wordt in een aantal beleidsdoorlichtingen de hoogte van het budget onderbouwd door de verdeelsleutel toe te lichten (*ISV en Grotestedenbeleid*). In geen enkele beleidsdoorlichting wordt een p*q benadering gevolgd. Een p*q benadering geeft aan welk bedrag er per instrument beschikbaar, hoe vaak het instrument is ingezet en wat het totaal bestede budget is.

2.4 Betrokkenheid onafhankelijken

In deze paragraaf wordt op basis van de informatie uit de beleidsdoorlichtingen een overzicht gegeven van hoe de onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichting is vormgegeven. Hierbij wordt aandacht besteed aan de rol die de onafhankelijke speelt en het soort onafhankelijke die betrokken is bij de beleidsdoorlichting.

Artikel 6 van de RPE-criteria stelt dat de wijze waarop onafhankelijken bij de beleidsdoorlichting betrokken is in de beleidsdoorlichting beschreven moet worden.

In 21 beleidsdoorlichtingen wordt voldaan aan dit criterium. In de beleidsdoorlichtingen *Ruimtelijk Beleid* wordt niets vermeld over de betrokkenheid van onafhankelijken bij de beleidsdoorlichting. In de beleidsdoorlichting *Binnenvaart* wordt vermeld dat er geen onafhankelijken betrokken zijn bij de doorlichting, maar dat de onafhankelijkheid wordt gewaarborgd

²³ In de doorlichtingen Rechtspraak en Handhaving en vervolging (Justitie) wordt dit achterwege gelaten.

doordat de beleidsdoorlichting zich baseert op evaluaties die door een onafhankelijke partij zijn uitgevoerd.

In artikel 6.2 worden onafhankelijken gedefinieerd als deskundigen die geen verantwoordelijkheid dragen voor het beleid dat onderzocht wordt. Van deze deskundigen mag daarom een onafhankelijk oordeel worden verwacht. In de toelichting op artikel 6 van de RPE-criteria worden drie mogelijkheden geformuleerd waarop onafhankelijken bij de beleidsdoorlichting betrokken kunnen worden, namelijk:

- a. Bij de beleidsdoorlichting zijn onafhankelijken betrokken bij de opzet en uitvoering van de beleidsdoorlichting, bijvoorbeeld in de vorm van interdepartementale stuurgroepen, begeleidingscommissies en klankbordgroepen. Hier kan een rol zijn weggelegd voor het ministerie van Financiën of de directie Financieel Economische Zaken van het vakdepartement.
- b. De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door onafhankelijken binnen het ministerie, bijvoorbeeld door de interne audit dienst of een onafhankelijke onderzoekseenheid binnen het ministerie, of het onderzoek is uitbesteed aan externen;
- c. De beleidsdoorlichting is onderworpen aan een onafhankelijke toets door andere dan de betreffende beleidsambtenaren. Het resultaat van deze toetsing dient in de beleidsdoorlichting opgenomen te worden. Doorgaans wordt deze onafhankelijke toets na de uitvoering van de beleidsdoorlichting uitgevoerd.

Aangezien deze drie categorieën geen dekkende indeling geven worden ze met de volgende twee categorieën uitgebreid.

- d. De onafhankelijke is op een andere manier betrokken.
- e. Er is geen rol weggelegd voor een onafhankelijke

Achttien beleidsdoorlichtingen zijn door het betreffende ministerie zelf uitgevoerd. In twee gevallen was dat in samenwerking met een onafhankelijk onderzoeksbureau. In totaal zijn drie beleidsdoorlichtingen volledig uitbesteed aan extern onderzoeksbureau en één aan een intern onafhankelijk onderzoeksbureau. In negen gevallen wordt invulling gegeven aan het begrip onafhankelijkheid door het betrekken van een klankbordgroep of begeleidingscommissie. In vier gevallen is het onderzoek (deels) uitbesteed en zijn er onafhankelijken betrokken in de vorm van een klankbordgroep of begeleidingscommissie. vijf beleidsdoorlichtingen zijn voorzien van een onafhankelijke toets. In twee gevallen is niet uit de rapportage op te maken op welke wijze er onafhankelijken bij de beleidsdoorlichting betrokken zijn.

Naast de vormgeving van de rol van de onafhankelijke is in de tussenevaluatie gekeken naar de 'mate van onafhankelijkheid' die de onafhankelijken hebben. Hierbij is een veelvoud aan 'smaken' te zien. Deze zijn grofweg in de volgende categorieën onder te delen:

1. De onafhankelijke is werkzaam bij het zelfde departement maar bij een andere directie of afdeling;
2. Onafhankelijken zijn afkomstig van andere departementen, uitvoeringsorganisaties, of zijn stakeholders uit het veld;
3. De onafhankelijken werken bij onderzoeksbureaus, adviesorganen, universiteiten of onafhankelijke onderzoekscentra van ministeries (bijvoorbeeld het WODC of het IOB).

In negen beleidsdoorlichtingen zijn onafhankelijken uit categorie één betrokken. Veelal gaat dit samen met het betrekken van onafhankelijken uit andere categorieën. Er wordt in dertien doorlichtingen gebruik gemaakt van onafhankelijken uit categorie twee, wederom wordt dit type onafhankelijke vaak samen met andere soorten onafhankelijken bij de beleidsdoorlichting betrokken. In zeventien beleidsdoorlichtingen zijn onafhankelijken uit de derde categorie betrokken. In zes beleidsdoorlichtingen hebben onafhankelijken uit alle drie de categorieën een rol. In al deze gevallen hebben deze onafhankelijken zitting in een begeleidingscommissie of klankbordgroep.

In tabel 2.1 staat per beleidsdoorlichting aangegeven door wie deze is uitgevoerd, hoe de rol van de onafhankelijke is vormgegeven en welk soort onafhankelijke er voor de beleidsdoorlichting is aangetrokken.

Tabel 2.1 Overzicht borging van de onafhankelijkheid per beleidsdoorlichting.

Beleidsdoorlichting	Uitvoering	Rol onafhankelijke	Soort onafhankelijke
Hiv/aids	IOB	A&B	1,2,3
Strafrechtelijke sancties	Justitie	A	3
Slachtofferzorg	Justitie	A	3
Rechtspraak	Justitie	A	3
Handhaving en vervolging	Justitie	A	2, 3
Prestatiesturing politie	Cap Gemini	A&B	1,2,3
ICT- bij OOV-diensten	BZK	C	2
Dualisering en overhedenoverleg	BZK	D	2,3
Grotestedenbeleid	BZK	D	2
Talentvolle onderzoekers	OCW	A	1,2,3
Agentschap	Financiën	C	1,2
ISV	VROM	A	2
Ruimtelijk beleid	VROM	E	-
SVOV	Berenschot	B	3
Binnenvaart en vaarwegen	V&W	E	-
Marktwerking	EZ	A	2,3
Energiemarkten	EZ	A	1,3
Handelspolitiek	EZ en Ecorys	A&B	1,2,3
Kennis en innovatie	LNV	A	1,2,3
Arbeid en zorg	SZW	C	3
Re-integratie	SZW	C	3
WWB	Meccano	A&B	1,2,3
Emancipatie	SZW	C	1,3

Legenda:

Rol onafhankelijke	Soort onafhankelijke
A: Betrokken bij de opzet en uitvoering	1: Van hetzelfde departement
B: Uitvoering van de beleidsdoorlichting	2: Van een ander departement, uitvoeringsorganisatie of stakeholders
C: Uitvoeren van onafhankelijke toets	3: Van een onderzoeksbureau, adviesorgaan, universiteit of onderzoekscentra van ministeries (WODC, IOB).
D: Anders	
E: Geen /onbekend	

2.5 Conclusies

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op het eerste deel van de kwaliteitsvraag: in hoeverre wordt in de beleidsdoorlichtingen formeel aan de RPE-criteria voldaan?

De onderstaande tabel geeft voor elk RPE-criterium weer hoeveel beleidsdoorlichtingen formeel aan dit criterium voldoen. In de eerste kolom staat het criterium, in de tweede kolom het aantal beleidsdoorlichtingen dat aan dit criterium voldoet en in de derde kolom is dit aantal in percentages weergegeven.

Tabel 2.2 Score per RPE-criterium

Onderdeel	Aantal	Percentage
Ex post	21	91%
Op niveau operationele doelstellingen	19	83%
Artikel 8.2:		
Probleemanalyse	20	87%
Rol rijksoverheid	22	96%
Beleidsdoelstellingen	22	96%
Beschrijving instrumenten	23	100%
Analyse maatschappelijke effecten	9	39%
Budget benoemd	20	87%
Artikel 6:		
Invulling onafhankelijkheid beschreven in de rapportage	21	93%

Concluderend kan worden opgemerkt dat de meeste RPE-criteria in de beleidsdoorlichtingen zijn opgenomen. Om te beginnen zijn de beleidsdoorlichtingen bijna allemaal uitgevoerd op het niveau van (operationele) doelstellingen uit de begroting. Bovendien dragen de meeste beleidsdoorlichtingen een ex post karakter. De wijze waarop de onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichting is ingevuld wordt doorgaans in de beleidsdoorlichting vermeld. Bijna alle beleidsdoorlichtingen bevatten een probleemanalyse en een beschrijving van de rol van de rijksoverheid, de doelstellingen, de ingezette instrumenten en de ingezette budgetten. Eén criterium dat minder goed wordt geïmplementeerd is de analyse van de maatschappelijke effecten van het beleid. In het volgende hoofdstuk beoordelen we in welke mate de wijze van invulling van de RPE-onderdelen (artikel 8.2) bijdraagt aan de kwaliteit van de informatie over doelmatigheid en doeltreffendheid in de beleidsdoorlichtingen.

3 KWALITEITSBEOORDELING INFORMATIE DOELMATIGHEID EN DOELTREFFENDHEID

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is formeel getoetst in hoeverre beleidsdoorlichtingen aan de RPE-criteria voldoen. In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de kwaliteit van de informatie die de beleidsdoorlichtingen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid verschaffen. Bij deze kwaliteitsbeoordeling gaat het erom in hoeverre de invulling van de RPE-onderdelen (artikel 8.2) heeft bijgedragen aan goede informatie over de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. De kwaliteit van de informatie is beoordeeld op basis van de deskresearch en interviews met onafhankelijke deskundigen.²⁴ Paragraaf 3.2 voorziet in een conceptueel kader, waarin de begrippen doelmatig en doeltreffend worden toegelicht en waarin twee verschillende benaderingen over het beoordelen van de kwaliteit van de informatie in beleidevaluaties worden geïntroduceerd. Daarnaast laat deze paragraaf zien hoe de kwaliteitsbeoordeling voor deze tussenevaluatie is geoperationaliseerd. Paragraaf 3.3 geeft de resultaten van de beoordeling weer.

3.2 Conceptueel kader kwaliteitsbeoordeling beleidsevaluaties

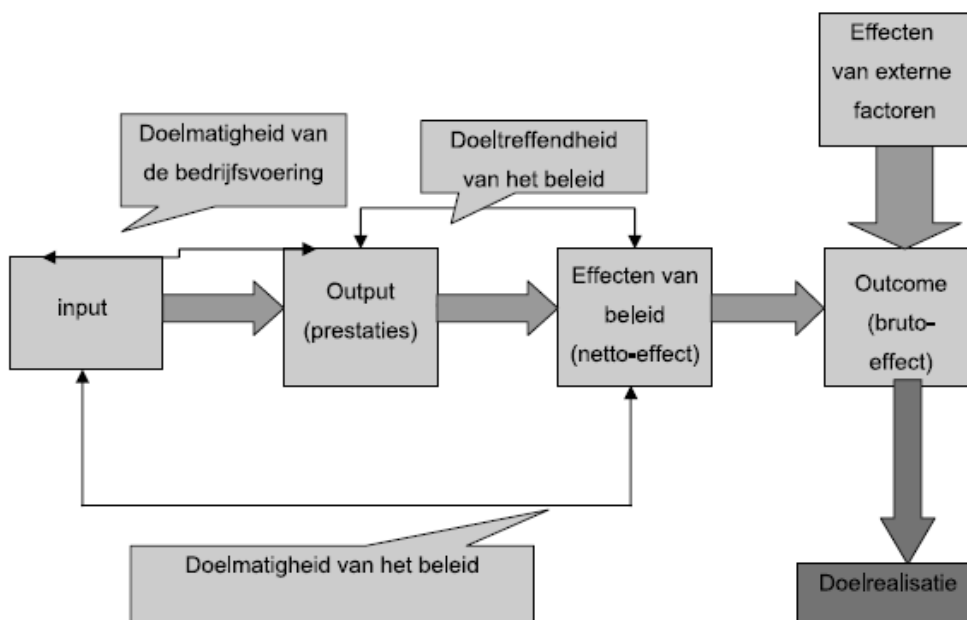
3.2.1 Begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid

Beleidsdoorlichtingen geven beleidsmakers de gelegenheid om verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en te leren van de ervaringen uit het verleden. Het doel van de beleidsdoorlichting is het opleveren van kwalitatieve beleidsinformatie, waarbij het beleid kritisch tegen het licht wordt gehouden. Voordat de informatie die beleidsdoorlichtingen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid bieden kan worden beoordeeld moet eerst helder zijn wat hier volgens het begrippenkader van RPE 2006 onder wordt verstaan. Uit de toelichting op de wet is op te maken dat met doeltreffendheid de relatie tussen de output (prestaties) en de effecten van beleid wordt bedoeld. De vraag die hiervoor gesteld moet

²⁴ Voor deze rapportage is interview materiaal van zeventien onafhankelijke deskundigen beschikbaar.

worden is in welke mate de effecten op een bepaalde beleidsdoelstelling dankzij de output van beleid, waaronder de inzet van beleidsinstrumenten, behaald zijn. Het gaat hier om de effecten van het beleid zelf, ofwel het netto-effect. Met de doelmatigheid van het beleid wordt de relatie tussen de input en de effecten van beleid bedoeld. Het gaat om de verhouding tussen apparaatskosten en overige beleidsuitgaven ten opzichte van de netto-effecten van het beleid. Dit betekent dat als de netto-effecten niet kunnen worden vastgesteld, de doelmatigheid van het beleid niet kan worden bepaald. De onderstaande figuur geeft schematisch weer welke relaties worden onderzocht bij de bepaling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

Figuur 3.1 Doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid



Bron: RPE 2006

Het onderscheid tussen de effecten van beleid (netto-effect) en *outcome* (bruto-effect) wordt gemaakt om recht te doen aan de vraag of het doel al dan niet dankzij de inzet van beleidsinstrumenten is gerealiseerd. Het verschil zit in wat in het schema wordt aangeduid als externe factoren. Dit zijn de factoren die het behalen van de beleidsdoelstelling beïnvloeden, maar die buiten het te evalueren beleid vallen.

3.2.2 Methoden voor de kwaliteitsbeoordeling van beleidsevaluaties

Er bestaat een veelheid van methodes voor het uitvoeren van beleidsevaluaties bestaat. In de *evidence based* benadering, wordt het beleid geba-

seerd op door eenduidige effectmeting verkregen bewijs van de werking ervan. De klassieke methode van deze benadering is het kwantitatief georiënteerde experiment. De doelgroep van het beleid wordt (idealiter aselect) verdeeld over een experimentele en een controlegroep, waarbij de eerste wel en de tweede niet aan het beleid wordt blootgesteld. Aangezien de groepen theoretisch alleen in dit opzicht van elkaar verschillen worden beleidseffecten uitgedrukt in het verschil tussen de na verloop van tijd gemeten effectvariabelen in beide groepen.

In het licht van de *evidence based* benadering is de Maryland Scientific Methods Scale ontworpen, een internationaal beproefde methode om te beoordelen in hoeverre resultaten aan beleid zijn toe te schrijven. Elk niveau op deze schaal betekent een grotere mate van zekerheid waarmee resultaten aan beleid kunnen worden toegeschreven. Op niveau 1 wordt alleen gekeken naar de uitkomstvariabele op één bepaald punt in de tijd, zonder vergelijking met situaties waar deze interventie niet is toegepast. Dit niveau biedt geen enkele zekerheid dat de resultaten aan het beleid zijn toe te schrijven. Op niveau 2 wordt de uitkomstvariabele zowel vóór als na invoering van het beleid vergeleken. Ook hier kan niet worden geconcludeerd dat de veranderingen die zich in de tussentijd hebben voorgedaan door het beleid zijn veroorzaakt. Voor niveau 3 moet de variabele zowel in tijd als met een controlegroep vergeleken zijn, dit is het minimum niveau waarop iets gezegd kan worden over de effectiviteit van het beleid zelf. Op niveau 4 wordt hierbij nog gecontroleerd voor specifieke factoren die mogelijk van invloed zijn. Niveau 5 sluit ook eventuele factoren uit die onderzoeker niet van tevoren heeft ingeschat.

Tabel 3.1 Maryland Scientific Methods Scale (MSMS)

Niveau 1	Samenhang tussen een beleidsinterventie en uitkomstvariabele na invoering van de beleidsinterventie
Niveau 2	Score op de uitkomstvariabele voor en na invoering van de beleidsinterventie, zonder (vergelijkbare) controlegroep
Niveau 3	Score op de uitkomstvariabele voor en na invoering van de beleidsinterventie, gemeten in een experimentele en vergelijkbare controlegroep (quasi-experimenteel design)
Niveau 4	Score op de uitkomstvariabele voor en na invoering van de beleidsinterventie gemeten in een quasi-experimentele setting, met controle voor andere variabelen die de uitkomstvariabele beïnvloeden
Niveau 5	Score op de uitkomstvariabele voor en na invoering van de beleidsinterventie, waarbij de beleidsmaatregel 'at random' is toebedeeld aan een experimentele en een controlegroep (experimenteel design).

Bron: Klein Haarhuis et al, 2005

Om te bepalen in welke mate de doelbereiking is toe te schrijven aan het gevoerde beleid is volgens de Maryland methode op zijn minst een experimentele (pilot) en een controlegroep nodig (score 3 Maryland).

Het vaststellen van de effecten van beleidsinterventies *evidence based* dient idealiter vergezeld te worden door een verklaring waarom de effecten wel/ niet zijn opgetreden. Dit betekent dat niet alleen moet worden gekeken naar direct waarneembare effecten maar ook naar de veronderstellingen waarop het beleid is gebaseerd, de beleidsuitvoering en de beleidscontext.²⁵ Volgens critici wordt dit bij beleidsevaluaties doorgaans te weinig gedaan. In de praktijk blijkt volgens hen vaak dat men bij de implementatie van beleid uitgaat van de verkeerde veronderstellingen over het gedrag van mensen en organisaties, waardoor interventiemechanismen niet het gewenste effect of helemaal geen effect hebben. Zoeken naar kennis over de werking van gedragsmechanismen achter beleidsmaatregelen zou kunnen bijdragen aan het verminderen van de discrepantie tussen interventies en beoogde effecten.²⁶

In de toelichting op de RPE-regeling staat dat methodologisch verantwoorde effectevaluaties niet altijd haalbaar zijn, omdat het niet mogelijk is, of omdat het te gecompliceerd of te kostbaar is. In de toelichting staat dat er niet van uit wordt gegaan dat alle effecten van het beleid gedekt kunnen worden, maar ook dat het vaker mogelijk is het netto effect vast te stellen dan doorgaans wordt verondersteld. Ook het CPB meent dat bij het evalueren van beleid in Nederland veel kansen blijven liggen voor de empirische onderbouwing van het beleid. In het CPB rapport "Lerend beleid" wordt ervoor gepleit dat bij beleidsevaluaties de mogelijkheden voor beleidsexperimenten, waarbij gebruik wordt gemaakt van een experimentele- en een controlegroep, meer worden benut. Experimenten lenen zich bij uitstek voor het vaststellen van het effect van een duidelijk afgebakende interventie op één of enkele doelvariabelen. Bij de bepaling of een experiment wordt uitgevoerd moet een afweging worden gemaakt van de kosten en baten van een experiment vergeleken met de alternatieven.²⁷

Indien netto effecten van beleid niet goed in kaart gebracht kunnen worden, bijvoorbeeld vanwege de aard van het beleidsartikel, moet in een beleidsdoorlichting de vraag naar de doeltreffendheid van het beleid zo goed mogelijk beantwoord worden door de causale relatie tussen het beleid en de effecten plausibel te maken.

²⁵ Grimmius, T.K. en Oostdijk, A., *Beleidsbeoordeling en 'evidence based policy' What's in a name?*, 2006.

²⁶ Leeuw, F., *Gedragsmechanismen achter overheidsinterventies en rechtsregels*, 2008.

²⁷ Cornet, M. van der, en Webbink, D., *Lerend beleid: het versterken van beleid door experimenteren en evalueren*, 2006.

Vanuit de opvatting dat enkel het toepassen van de Maryland Scale voor het beoordelen van de kwaliteit van beleidsevaluaties zijn beperkingen heeft, is gepleit voor een beoordeling op de Maryland Scale als aanvulling op andere kwaliteitscriteria.²⁸ Deze benadering onderschrijft het doel van de realistische evaluatie om achter de werkingsmechanismen van het beleid proberen te komen. Het gaat om de argumentatie die aan het beleid ten grondslag ligt, de veronderstellingen over het verband tussen het beleid, de te bereiken resultaten en de ingezette middelen. De reconstructie van de beleidstheorie en inzicht in de werkzame mechanismen van beleid kunnen de kwaliteit van evaluaties verhogen, en daarmee ook de bruikbaarheid van evaluatieonderzoek voor beleid. Dit is waar de RPE-vragen (artikel 8.2) naar het probleem, de doelstelling en de instrumenten van beleid op gericht zijn.

3.2.3 Operationalisering van de kwaliteitsbeoordeling

In deze tussenevaluatie leggen wij bij de beoordeling van de kwaliteit het accent op de informatie over doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid in de beleidsdoorlichtingen. Het vraagstuk van de kwaliteitsbeoordeling is geoperationaliseerd in drie onderdelen:

1. Netto effectiviteit:

- In hoeverre zijn alle mogelijkheden benut om het netto-effect (bijdragen beleid aan realiseren doelen) te kwantificeren?
- In welke mate is daarbij gebruik gemaakt van beschikbaar (inter) nationale studies, zoals ex post (effect)evaluaties?
- Is het ontbreken van kwantitatieve gegevens beargumenteerd? Is gebruikgemaakt van een counterfactual (what would have happened without any policy (changed?).
- Is het ontbreken van een counterfactual beargumenteerd?

2. Plausibiliteit netto effect:

- Wanneer geen causale relatie kon worden aangetoond is dan geprobeerd het netto-effect plausibel te maken?
- In welke mate is daarbij gebruik gemaakt van beschikbaar (inter)nationale studies, zoals ex post (effect)evaluaties?
- Is de onderbouwing van het beleid (beleidstheorie of interventielogica) beschreven en zijn de veronderstellingen daarin getoetst?

²⁸ Klein Haarhuis, C., van Ooyen-Houben, M., Kleemans, E. en Leeuw, F., *Rechts-handhaving geëvalueerd*, 2005.

3. Opbrengst en *follow up*:

- In hoeverre bevat de rapportage verbeter/leerpunten?
- Sluit het moment van evaluatie aan bij de beleidscyclus?
- Laat de aanbiedingsbrief zien dat leerpunten worden geadresseerd?

De eerste twee onderdelen hebben te maken met de informatie over de doeltreffendheid van het beleid, het derde onderdeel betreft de presentatie en de timing van de beleidsinformatie.

De mate waarin het netto effect is gekwantificeerd is in eerste instantie voor alle beleidsdoorlichtingen beoordeeld op basis van deskresearch. De vragen of alle mogelijkheden voor het kwantificeren van het netto effect zijn benut en of gebruik is gemaakt van de beschikbare studies zijn aan de geïnterviewde onafhankelijke deskundigen voorgelegd. Daarnaast is de informatie over de netto effectiviteit beoordeeld aan de hand van een score op de Maryland Scale.

Voor het beoordelen van de mate dat de causaliteit aannemelijk is gemaakt, is nagegaan in hoeverre de effecten van het beleid in de beleidsdoorlichtingen plausibel zijn gemaakt door reconstructie van de beleidstheorie, en de toetsing van de veronderstellingen daarvan.

De beoordeling van de opbrengst en follow up van de beleidsdoorlichtingen is gedaan op basis van de informatie in de beleidsdoorlichtingen en de aanbiedingsbrieven en op basis van de gesprekken met de onafhankelijke deskundigen.

3.3 Resultaten kwaliteitsbeoordeling

3.3.1 Inleiding

De bedoeling van beleidsdoorlichtingen is dat deze informatie verschaffen over de doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven moet voor het bepalen van de doeltreffendheid van het beleid de relatie tussen output en effecten gelegd worden.

Volgens een beoordeling op basis van de Maryland Scale is niveau 3 het minimum niveau waarop iets gezegd kan worden over het effect van het beleid op de beoogde doelen. Dit houdt in dat bij het onderzoeken van effecten op de uitkomstvariabele beschikking is over een experimentele en een controlegroep (quasi experimenteel design). Indien echter geen beschikking is over (netto) effectiviteitonderzoeken van dit niveau, kan de doeltreffendheid van het beleid aannemelijk gemaakt worden door effecten te duiden in het licht van de beleidstheorie. Dit vereist in ieder geval een

goede beantwoording van de RPE-vragen naar probleem, doel en ingezette instrumenten. Voor het reconstrueren van de beleidstheorie is beantwoording alleen niet voldoende, daarvoor moeten de onderdelen in samenhang worden geplaatst. De beleidstheorie moet duidelijk maken *hoe* de ingezette instrumenten worden verwacht bij te dragen aan de geformuleerde beleidsdoelstellingen.

3.3.2 Informatie beleidseffecten op basis van (netto)effectonderzoeken

Van de 23 beleidsdoorlichtingen in deze tussenevaluatie naderen twee beleidsdoorlichtingen het niveau 3 van de Maryland Scale, namelijk *WWB* en *Re-integratie*. In beide gevallen beschikt men niet over een experimentele en een controlegroep, maar wordt met behulp van een econometrisch model wel gecorrigeerd voor de invloed van andere factoren.

In de beleidsdoorlichting *Re-integratie* wordt opgemerkt dat in Nederland geen onderzoek beschikbaar is met een experimentele groep van uitkeringsgerechtigden die geen re-integratietraject is geboden. De controlegroep wordt in de geëvalueerde netto effectstudies zoveel mogelijk benaderd met behulp van econometrisch modellen. Daarmee kunnen uitspraken worden gedaan over de invloed van andere factoren. De waarde van de resultaten van deze studies wordt in de beleidsdoorlichting afgezwakt door te stellen dat conclusies over de effecten van het beleid niet goed mogelijk zijn door de aard van de beschikbare bestanden en de relatief korte periode die wordt bezien om te kijken of mensen aan het werk gaan na start van re-integratie. Ook in de beleidsdoorlichting *WWB* wordt de daling van het aantal mensen in de bijstand die aan het ingezette beleid te danken met behulp van een econometrisch model kwantitatief geschat.

In één beleidsdoorlichting, *Grotestedenbeleid*, wordt een poging gedaan netto effecten te kwantificeren met behulp van een controlegroep (Dit wordt alleen gedaan voor GSB II). De controlegroep wordt gevormd door steden waar het grotestedenbeleid niet van toepassing was. Bij het onderzoek is de relatie tussen kernindicatoren en resultaten met behulp van een econometrisch model onderzocht. Het model had echter als beperking dat hiermee geen uitspraken over de relatie tussen de maatregelen en de resultaten kunnen worden gedaan. Het netto effect is hierdoor in deze beleidsdoorlichting niet gekwantificeerd.

In de overige 20 beleidsdoorlichtingen is geen beschikking over onderzoeken waarin gebruik is gemaakt van een controlegroep. Ook wordt geen poging gedaan de controlegroep zoveel mogelijk te benaderen met behulp van econometrische modellen. Deze beleidsdoorlichtingen hebben niveau 1 dan wel 2 van de Maryland Scale. Door het ontbreken van gekwantificeerde informatie over de invloed van andere factoren kunnen in deze beleids-

doorlichtingen geen uitspraken worden gedaan over de netto effecten van het beleid. Dit is een constatering op zich. Het is in principe een kwestie van programmering om te zorgen dat netto effect studies voorhanden zijn.

In op één na alle beleidsdoorlichtingen wordt toegelicht waarom het netto effect niet is gekwantificeerd.²⁹ De argumenten die worden gegeven zijn gebrek aan *output* gegevens, de kwalitatieve aard van de doelstellingen, de aard van het te evalueren artikel en het gebrek aan kwantitatieve data van de overige factoren die van invloed zijn op het beleid. Bij de beleidsdoorlichtingen *Gemeenschappelijk gebruik van ICT-voorzieningen bij de OOV-diensten* wordt niet beargumenteerd waarom het netto effect niet is gekwantificeerd.

3.3.3 Informatie over beleidseffecten door reconstructie van de beleidstheorie

Als het netto effect van beleid niet is gekwantificeerd, kan de causale relatie tussen het beleid en de effecten nog wel aannemelijk gemaakt worden. Hiervoor dient de mate van doelrealisatie in het licht van de beleidstheorie te worden geïnterpreteerd. Dit houdt in dat een reconstructie wordt gemaakt van de veronderstellingen waarop het beleid is gebaseerd en dat deze veronderstellingen worden getoetst door de werking van het beleid in de praktijk te onderzoeken. Hieraan kan voldaan worden door de RPE-vragen naar het probleem, de doelstelling en de ingezette instrumenten *in onderlinge samenhang* te beantwoorden. Hierbij moet opgemerkt worden dat in de huidige formulering van de RPE-vragen niet expliciet is te lezen dat de onderdelen in onderlinge samenhang moeten worden gebracht. In hoofdstuk 2 is vastgesteld dat de onderdelen probleem, doelstelling en instrumenten in zo goed als alle beleidsdoorlichtingen expliciet aan de orde komen. Voor een goede beleidstheorie moet echter de samenhang tussen deze onderdelen worden beschreven. Dit wordt vaak niet (expliciet) gedaan. In zeven beleidsdoorlichtingen wordt de samenhang tussen deze onderdelen zo beschreven dat is te spreken van een beleidstheorie.³⁰ In nog zeven beleidsdoorlichtingen wordt hiertoe een aanzet gedaan.³¹ Het verband tussen het probleem, de doelstelling en de instrumenten is meer of minder expliciet gelegd, maar een onderbouwing van de wijze waarop het beleid wordt geacht bij te dragen aan het behalen van de doelstelling

²⁹ In ICT bij OOV-diensten (BZK) wordt dit niet beargumenteerd.

³⁰ Talentvolle onderzoekers (OCW), Slachtofferzorg (Justitie), Kennis en innovatie (LNV), Energiemarkt, Handelspolitiek (EZ), Arbeid en zorg en WWB (SZW).

³¹ Hiv/Aids (BUZA), Strafrechtelijke sancties (Justitie), Marktwerking (EZ), Grote-stedenbeleid (BZK), ICT bij OOV-diensten (BZK), Emancipatie en Re-integratie (SZW).

ontbreekt. In tien beleidsdoorlichtingen wordt de samenhang helemaal niet uiteen gezet.³²

In vijf van de zeven beleidsdoorlichtingen waarin de beleidstheorie is gereconstrueerd worden de veronderstellingen ook daadwerkelijk (deels) getoetst. Op deze manier is de causale relatie tussen beleid en uitkomsten aannemelijk gemaakt.

Zonder beleidstheorie kan niet aannemelijk worden gemaakt dat de effecten aan het beleid zijn toe te schrijven. In deze gevallen wordt in de beleidsdoorlichtingen volstaan met het in kaart brengen van de output van beleid en het vaststellen van de mate dat de doelstelling is gerealiseerd (*outcome*). Dit wordt gedaan op basis van jaarverslagen en beleidsevaluaties. Zoals in de vorige paragraaf is geconstateerd zijn outputgegevens niet altijd volledig voor handen omdat het beleid nog niet geheel in werking is, of het beleid recentelijk is doorgevoerd. In deze beleidsdoorlichtingen wordt de werking van het beleid in de praktijk geschetst door te beschrijven wat er allemaal wordt gedaan en wat daarvan de stand van zaken is, maar wordt door het ontbreken van de beleidstheorie niet de koppeling gelegd hoe dat bijdraagt aan de effectiviteit.

Omdat alleen in de beleidsdoorlichtingen *WWB* en *Re-integratie* een reële schatting van de netto effecten van het beleid wordt gegeven kan alleen in deze gevallen de doelmatigheid van het beleid worden bepaald. In de beleidsdoorlichting *WWB* wordt de relatie tussen de inzet van het budget en de gerealiseerde volumedaling in de bijstand gelegd. In de beleidsdoorlichting *Re-integratie* wordt uitgebreid ingegaan op de kosteneffectiviteit van het re-integratiebeleid. In de overige beleidsdoorlichtingen is geen beschikking over (deel) onderzoeken waarin het netto effect van beleid wordt gekwantificeerd en kan geen informatie geboden worden over de doelmatigheid van het beleid.

3.3.4 Beoordeling onafhankelijke deskundigen

De opvatting dat de netto effecten van het beleid op het moment dat de beleidsdoorlichting werd uitgevoerd niet te meten waren wordt door vele geïnterviewde onafhankelijke deskundigen onderschreven. Volgens een aantal onder hen is het vaststellen van netto effecten vanwege de aard van het betreffende artikel überhaupt niet mogelijk.³³ Het onderwerp is te

³² Prestatiesturing politie, Dualisering en overhedenoverleg, ISV, ICT bij OOV-diensten (BZK), Ruimtelijk beleid (VROM), SVOV, Binnenvaart (V&W), Agentschap (Financiën), Rechtspraak (Justitie), Handhaving&Vervolging (Justitie).

³³ Hiv/aids (BUZA), Dualisering en overhedenoverleg (BZK), Emancipatie (SZW), Marktwerking (EZ) en Kennis en innovatie (LNV).

breed en diffuus³⁴, of de doelstellingen zijn te kwalitatief van aard om het effect te kwantificeren.³⁵ Andere onafhankelijke deskundigen geven aan dat voor het vaststellen van netto effect op het moment dat de beleidsdoorlichting werd uitgevoerd (nog) niet voldoende gegevens beschikbaar waren.³⁶ In dat licht wordt door sommigen opgemerkt dat niet alle mogelijkheden worden benut om over die gegevens te beschikken. Aangezien ver van tevoren bekend is dat zo'n evaluatie er aan komt zou vooraf beter bedacht moeten worden hoe de effecten kunnen worden vastgesteld.³⁷

Ten aanzien van de vraag of effecten in de beleidsdoorlichtingen plausibel zijn gemaakt zijn onder de onafhankelijke deskundigen grofweg drie oordelen te onderscheiden. Een eerste groep onafhankelijke deskundigen is van mening dat de effectiviteit van het beleid voldoende aannemelijk is gemaakt, bijvoorbeeld door de beleidstheorie uit te schrijven en door na te gaan of het beleid werkt zoals het is bedoeld op basis van kwalitatieve onderzoeken.³⁸

Een tweede groep onafhankelijken meent dat een poging is gedaan de relatie tussen het beleid en de effecten plausibel te maken, maar dat dit niet is gelukt vanwege het ontbreken van gegevens³⁹ of vanwege het feit dat de *outcome* van beleid nu eenmaal lastig te onderzoeken is.⁴⁰ Andere onafhankelijke deskundigen waren van mening dat het onderwerp van het begrotingsartikel zich niet leent voor het plausibel maken van de effectiviteit van het beleid met behulp van de beleidstheorie. Bij *Dualisering en overhedenoverleg* en *Hiv/Aids* wordt de plausibiliteitsvraag voor het artikel niet relevant geacht. In het eerste geval zou het gaan om de beleidstheorie van een overleg, wat niet zinnig lijkt. In het tweede geval is het programma zo breed en diffuus, daarbij ook grotendeels internationaal, dat het plausibel maken van de effectiviteit van het beleid niet mogelijk wordt geacht. Onafhankelijken noemen de aard van de doelstelling als een complicerende factor bij het aannemelijk maken van de relatie tussen beleid en effecten. In een aantal gevallen zijn de doelstellingen zo breed of vaag dat hier nauwelijks effecten op gemeten kunnen worden. Ook worden volgens de onafhankelijken niet altijd (passende) indicatoren geformuleerd

³⁴ Hiv/aids (BUZA), Emancipatie (SZW) en Kennis en innovatie (LNV).

³⁵ Dualisering en overhedenoverleg (BZK).

³⁶ Talentvolle onderzoekers (OCW), Prestatiesturing Politie, ICT OOV-diensten (BZK) en Arbeid en zorg (SZW).

³⁷ Re-integratie (SZW).

³⁸ Kennis en innovatie (LNV), Energiemarkten (EZ), Arbeid en zorg (SZW) en ICT OOV (BZK). Alleen in het geval van ICT bij OOV diensten wordt dit oordeel niet ondersteund vanwege het ontbreken van een beleidstheorie.

³⁹ Talentvolle onderzoekers (OCW).

⁴⁰ Grottestedenbeleid (BZK).

aan de hand waarvan het behalen van de doelstelling beoordeeld kan worden (*outcome*).

Volgens een derde groep onafhankelijke deskundigen is niet in alle gevallen voldoende moeite gedaan de effectiviteit van het beleid plausibel te maken, bijvoorbeeld door het ontbreken van een (goed uitgewerkte) beleidstheorie of door het schetsen van een selectief beeld.⁴¹ Enkele van deze onafhankelijken geven aan dat de mogelijkheden om hierop invloed uit te oefenen (gezien de omstandigheden) beperkt waren. In zoverre hun commentaren achter in de beleidsdoorlichting zijn opgenomen zijn die slechts van algemene aard. Hier komt tot uiting dat beleidsdoorlichtingen soms een kwetsbare uitkomst zijn van de spanning tussen verantwoordden en leren.

In de onderstaande tabel 3.2 zijn de beleidsdoorlichtingen geordend naar de kwaliteit van de informatie over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. In de eerste categorie staan de beleidsdoorlichtingen waarin op basis van econometrische analyses of een experiment het netto effect van het beleid kwantitatief is geschat. De tweede categorie zijn de beleidsdoorlichtingen waarin een goede poging is gedaan de causale relatie tussen beleid en effecten aannemelijk te maken. De derde categorie zijn de beleidsdoorlichtingen waarvan het geëvalueerde artikel zich niet goed leent voor het plausibel maken van effecten, ofwel de doelstellingen hiervoor te vaag zijn. Het gaat daarbij met name om beleid waarbij de rol van de rijksoverheid regisserend, coördinerend en/of faciliterend is. In de vierde categorie staan de beleidsdoorlichtingen waarin door het ontbreken van een (adequate) beleidstheorie of het ontbreken van outputgegevens effecten van het beleid niet aannemelijk zijn gemaakt.

Uit de tabel komt naar voren dat in bijna de helft van de onderzochte beleidsdoorlichtingen het netto-effect is geschat dan wel plausibel is gemaakt.

⁴¹ Prestatiesturing politie (BZK), Strafrechtelijke Sancties (Justitie), Emancipatie en Re-integratie (SZW). N.B. In de beleidsdoorlichting Re-integratie is volgens de onafhankelijke deskundige wel de effectiviteit van re-integratietrajecten goed in beeld gebracht maar blijft de vraag open hoe het beleid dat effect heeft gehad.

Tabel 3.2 Ordening beleidsdoorlichtingen naar informatie doeltreffendheid

A Netto effect kwantitatief geschat

1. WWB (SZW)
2. Re-integratie (SZW)

B Netto effect (deels) plausibel gemaakt

3. Grotestedenbeleid (BZK)
4. Energiemarkt (EZ)
5. Slachtofferzorg (Justitie)
6. Strafrechtelijke sancties (Justitie)
7. Talentvolle onderzoekers (OCW)
8. Arbeid en zorg (SZW)
9. Kennis en innovatie (LNV)
10. ISV (VROM)
11. SVOV (V&W)

C Netto effect moeilijk plausibel te maken door aard artikel/ doelstelling

12. Emancipatie (SZW)
13. Hiv/ aids/ reproductieve gezondheid (BUZA)
14. Dualisering en overhedenoverleg (BZK)
15. Agentschap (Financiën)
16. Marktwerking (EZ)
17. Handelspolitiek (EZ)

D Netto effect niet ingeschat/ niet plausibel gemaakt

18. Rechtspraak (Justitie)
 19. Handhaving en vervolging (Justitie)
 20. Prestatiesturing politie (BZK)
 21. ICT bij OOV-diensten (BZK)
 22. Ruimtelijk beleid (VROM)
 23. Binnenvaart (V&W)
-

In negen beleidsdoorlichtingen wordt een poging gedaan om de netto effecten van het beleid vast te stellen (categorie B). In deze beleidsdoorlichtingen wordt het effect (deels) plausibel gemaakt. In zes beleidsdoorlichtingen kan het effect niet plausibel worden gemaakt omdat de aard van de doelstelling of het artikel te diffuus is of omdat er teveel factoren van buitenaf van invloed zijn op de resultaten. In deze beleidsdoorlichtingen wordt wel een poging gedaan om output te presenteren (categorie C). In de overige beleidsdoorlichtingen worden niet of nauwelijks effecten van het beleid gepresenteerd. Bij een beleidsdoorlichting gebeurt dit niet omdat effecten nog niet te meten zijn (*Ruimtelijk beleid*). Bij de overige beleidsdoorlichtingen wordt er geen verband gelegd met output die gepresenteerd wordt en het gevoerde beleid.

3.3.5 Opbrengst en follow up van de beleidsdoorlichtingen

De beleidsdoorlichtingen dienen aan de Tweede Kamer aangeboden te worden. Idealiter wordt in de aanbiedingsbrief ook aangegeven wat de leerpunten van de beleidsdoorlichting zijn geweest en hoe deze leerpunten worden betrokken in de verdere beleidsontwikkeling. Daarbij is de timing van de beleidsdoorlichting van groot belang, ofwel de mate dat de beleidsdoorlichting aansluit bij de beleidscyclus.

In de meeste beleidsdoorlichtingen wordt aangegeven waarom de timing van de beleidsdoorlichting goed is. De redenen die hiervoor in de beleidsdoorlichtingen worden gegeven zijn het aanbreken van een nieuwe kabinetsperiode, het samenvallen met een afgesloten evaluatieperiode of een natuurlijk aanknopingspunt vanwege een recente beleidswijziging. Deze meer praktische argumenten voor de timing van de beleidsdoorlichtingen betekenen niet vanzelfsprekend ook een goede timing voor het leren van een beleidsdoorlichting. Zoals in hoofdstuk 4 zal blijken wordt dit beeld op basis van de gesprekken met de betrokkenen (beleidsdirecteuren, FEZ directeuren, Kamerleden en onafhankelijke deskundigen) sterk genuanceerd.

In vijftien beleidsdoorlichtingen worden in het slothoofdstuk expliciet leerpunten geformuleerd. Van alle in de tussenevaluatie betrokken 23 beleidsdoorlichtingen is ook de aanbiedingsbrief beschikbaar. In vijftien aanbiedingsbrieven wordt inhoudelijk op de beleidsdoorlichting ingegaan, de overige acht brieven zijn slechts procedureel. In elf aanbiedingsbrieven worden leerpunten genoemd die uit de beleidsdoorlichting zijn voortgekomen.⁴² Het feit dat leerpunten zijn vastgesteld, wil echter niet zeggen dat deze ook logisch voortvloeien uit de evaluatie (juist en volledig). Het komt bijvoorbeeld voor dat in de evaluatie leerpunten zijn geformuleerd die door betrokken onafhankelijken in twijfel worden getrokken⁴³, of niet in de aanbiedingsbrief worden vermeld⁴⁴. Ook het omgekeerde komt voor: in de aanbiedingsbrief worden leerpunten opgenomen die in de beleidsdoorlichting zelf niet expliciet zijn genoemd.⁴⁵

Een verklaring voor het relatief hoge aantal beleidsdoorlichtingen dat met een puur procedurele brief naar de Kamer is gestuurd kan niet gelegen

⁴² Marktwerking (EZ), Handhaving en vervolging, Slachtofferzorg (Justitie), Binnenvaart (V&W), Agentschap (Financiën), Hiv/aids (BUZA), WWB (SZW) en Talentvolle onderzoekers (OCW).

⁴³ Binnenvaart en vaarwegen (V&W).

⁴⁴ Re-integratie (SZW).

⁴⁵ Handhaving en vervolging (Justitie).

zijn in de demissionaire status van het kabinet (Balkenende 3). Van de 23 beleidsdoorlichtingen zijn er zes in de demissionaire periode van het kabinet met een brief aan de Kamer aangeboden.⁴⁶ Van slechts twee van deze beleidsdoorlichtingen is de aanbiedingsbrief puur procedureel.⁴⁷ Onder de beleidsdoorlichtingen die niet in de demissionaire periode zijn ingediend is het aantal doorlichtingen dat met een puur procedurele aanbiedingsbrief is ingestuurd groter (namelijk zes). Het indienen van beleidsdoorlichtingen als het kabinet demissionair is leidt dus niet noodzakelijkerwijs tot een inhoudsarme aanbiedingsbrief.

3.4 Conclusies

In dit hoofdstuk is beoordeeld in hoeverre het voldoen aan de RPE-onderdelen (artikel 8.2) in beleidsdoorlichtingen goede informatie over de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid heeft opgeleverd. Daarnaast is in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de mate dat in de beleidsdoorlichtingen leerpunten worden vermeld, de mate dat beleidsdoorlichtingen aansluiten bij de beleidscyclus en aan de presentatie van beleidsdoorlichtingen aan de Tweede Kamer.

In de eerste plaats kan worden geconcludeerd dat het kwantificeren van netto effecten in beleidsdoorlichtingen marginaal gebeurt. De argumenten die hiervoor worden gegeven zijn het ontbreken van outputgegevens, de aard van het geëvalueerde artikel en het niet beschikken over netto effectiviteitsonderzoeken. Deze argumenten worden over het algemeen door onafhankelijke deskundigen ondersteund. Wel geven onafhankelijke deskundigen aan dat in een eerder stadium moet worden nagedacht over de formulering van de doelstelling en de mogelijkheden om effecten van het beleid vast te stellen.

In de tweede plaats wordt in beleidsdoorlichtingen echter ook het alternatief voor het meten van netto effecten nog weinig benut. Beleidsdoorlichtingen zouden informatie kunnen bieden over de doeltreffendheid van het beleid door het reconstrueren van de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid, en het toetsen van deze veronderstellingen in de praktijk. In negen beleidsdoorlichtingen wordt hiertoe een poging gedaan. Door het ontbreken van informatie over de doeltreffendheid van het beleid zijn ook geen conclusies te trekken over de doelmatigheid van het beleid. De voor het beleid ingezette budgetten kunnen niet worden gekoppeld aan de netto effecten van het beleid.

⁴⁶ Handelspolitiek (EZ), ICT bij OOV-diensten, GSB, Dualisering en overheden-overleg (BZK), WWB (SZW) en Kennis en innovatie (LNV).

⁴⁷ Handelspolitiek (EZ) en ICT bij OOV-diensten (BZK).

Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat hoewel over het algemeen formeel aan de RPE-onderdelen uit artikel 8.2 wordt voldaan (zie hoofdstuk 2), dit nog slechts in beperkte mate leidt tot betere informatie over doelmatigheid en doeltreffendheid in beleidsdoorlichtingen.

Ook de timing en wijze van presentatie van de beleidsdoorlichtingen aan de Tweede Kamer dragen in de huidige situatie niet bij aan het leerdoel van het instrument. In de beleidsdoorlichtingen worden vooral praktische argumenten gegeven voor de mate dat de beleidsdoorlichting aansluit bij de beleidscyclus. Deze argumenten houden geen verband met het gegeven dat een goede timing van de beleidsdoorlichting belangrijk is voor de leereffecten ervan. In de beleidsdoorlichtingen worden verder lang niet altijd expliciet leerpunten geformuleerd. In slechts de helft van de beleidsdoorlichtingen worden leerpunten van de beleidsdoorlichting in de aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer vermeld.

4 PROCES EVALUATIE

4.1 Inleiding

De hoofdvraag met betrekking tot het proces richt zich op de werkbaarheid en duidelijkheid van de regels zoals genoemd in de RPE-criteria 2006. Daarnaast moet de procesevaluatie antwoord geven op vraag of er draagvlak bestaat voor de beleidsdoorlichting.

De informatie die gebruikt is voor de beantwoording van de vragen over het proces is afkomstig uit gesprekken met FEZ- en beleidsdirecteuren, onafhankelijken en Kamerleden.

Het hoofdstuk kent de volgende indeling. In paragraaf 4.2 komt de door de betrokken partijen gepercipieerde bekendheid met en duidelijkheid van de regelgeving en de verantwoordelijkheidsverdeling aan bod. Paragraaf 4.3 geeft een beeld van de wijze van programmering van de beleidsdoorlichtingen binnen de departementen. In paragraaf 4.4 wordt de rol van de onafhankelijken tijdens het proces toegelicht en hun oordeel over de kwaliteit. Paragraaf 4.5 gaat in op de tweeledige doelstelling die beleidsdoorlichting heeft en het effect er van op de effectiviteit van het instrument. Vervolgens worden in paragraaf 4.6 het draagvlak voor de beleidsdoorlichting besproken. Paragraaf 4.7 beschrijft de effecten van de beleidsdoorlichting op de beleidsvorming. Paragraaf 4.8 geeft inzicht in de succes- en faalfactoren van het instrument. Ten slotte worden in paragraaf 4.9 de conclusies gepresenteerd.

4.2 Regelgeving en rolverdeling

4.2.1 Regelgeving

De RPE-vragen worden omschreven als helder, dwingend, nuttig en zinvol. Dit geldt zowel voor de directies FEZ, de onafhankelijken en voor de meeste beleidsdirecties. Beleidsdirecties voegen daaraan toe dat de vragen minder geschikt zijn voor onderwerpen waar geen programmabudget is maar alleen apparaatskosten, zoals bij een aantal beleidsdoorlichtingen van het ministerie van Economische Zaken (*Handelspolitiek en Marktwerking*).

Een verdere verfijning van de regelgeving in een departementale vertaling wordt niet noodzakelijk geacht. Een doorvertaling van de RPE (die wel verplicht was bij de RPE 2002) achten de departementen niet nodig aangezien de vraagstelling helder is. Een bijkomend argument is dat departementen de interne regels willen beperken.

Daarmee wil niet gezegd zijn dat de departementen automatisch goed uit de voeten kunnen met de vraagstelling. Zowel de directies FEZ als de beleidsdirecties geven aan dat soms onduidelijk was welke eisen aan het product werden gesteld. Dat geldt zeker, maar niet uitsluitend voor eerste beleidsdoorlichtingen toen de regelgeving (RPE) nog in ontwikkeling was.

Daarnaast geven departementen aan dat de vragenlijst niet altijd dogmatisch en mechanisch op elk beleidsartikel of operationele doelstelling toe te passen is. Departementen zouden daarbij de keus willen hebben tussen *comply or explain*. Omvangrijke beleidsartikelen en beleidsdoorlichtingen die in hun uitwerking neerkomen op een doorlichting van het apparaat zouden niet automatisch geschikt zijn voor een beleidsdoorlichting.

Daar staan respondenten tegenover die stellen dat geen enkel onderwerp moet worden uitgesloten van de doorlichting. Juist onderwerpen waar weinig empirisch materiaal over beschikbaar is zijn in die visie geschikt om door middel van een beleidsdoorlichting meer zich te krijgen op kwantitatieve effecten. Deze respondenten stellen dat de naam van het instrument niet voor niets beleidsdoorlichting is en niet begrotingsdoorlichting.

In de beginfase hebben zowel de directies FEZ als Financiën workshops gegeven om de bekendheid van het instrument te vergroten. Verder is er binnen departementen informatie over het instrument overgebracht middels nieuwsbrieven of het intranet. Door de beleidsdirecties wordt de RPE gezien als een regeling van specialisten voor specialisten. Nieuwe medewerkers of directies die voor de eerste keer werken met een beleidsdoorlichting blijken een duidelijke uitleg nodig hebben over het doel en de achtergronden van dit instrument.

4.2.2 Rolverdeling

Binnen elk departement is de beleidsdirectie integraal verantwoordelijk voor de doorlichting.

De rol en verantwoordelijkheid van de directies FEZ bij de doorlichting verschilt tussen de departementen sterk. Bij een sterk coördinerende rol van de directie FEZ worden onderwerpen aangedragen, de vaststelling en het commitment van de bestuursraad bewaakt, zorg gedragen voor een dekkende programmering, de RPE-criteria bewaakt alsmede een inhoudelijke betrokkenheid geleverd soms in de vorm van een lidmaatschap van de be-

geleidingscommissie. Bij een meer faciliterende rol van FEZ wordt het initiatief over gelaten aan de beleidsdirecties en volgt de directie FEZ het proces op afstand. In alle gevallen is FEZ de schakel tussen de beleidsdirectie en het ministerie van Financiën.

Er lijkt een tendens waarneembaar bij de directies FEZ van een faciliterende rol naar een meer sturende en coördinerende rol bij de beleidsdoorlichtingen. De invoering van het instrument beleidsdoorlichting wordt dan gezien als een mogelijkheid om meer grip te krijgen op (naar de beleidsdirecties gedecentraliseerd) evaluatie- en doelmatigheidsonderzoek in den brede.

De ondersteuning in de vorm van het geven van voorlichting en workshops door Financiën bijv. via de rijksacademie voor financiën en economie wordt in het algemeen als zeer positief ervaren. Vanuit de departementen wordt de suggestie gedaan om de site over beleidsdoorlichtingen te voorzien van best practises, FAQ etc. Ook de ondersteuning vanuit Financiën gedurende het proces van de beleidsdoorlichting wordt positief gewaardeerd.

Zeker in de beginfase bestond bij de beleidsdirecties onduidelijkheid over de rol en de positie van het ministerie van Financiën. Dit werd mede in de hand gewerkt door de wisselende opstelling door verschillende deelnemers van Financiën tijdens een doorlichting. Voorts geven de departementen aan een minder dwingende rol van het ministerie van Financiën op prijs te stellen. Departementen geven aan dat de sturing van Financiën soms op gespannen voet staat met de vrijheid die de RPE biedt bijvoorbeeld bij de invulling van de onafhankelijke deskundigheid. De RPE-criteria zijn op dit punt erg ruim terwijl Financiën soms aandringt op een onafhankelijke van buiten het departement. Dit neemt echter niet weg dat departementen de adviesfunctie van Financiën bij de uitwerking van de RPE-vragen ook bij de verdere ontwikkeling van het instrument gecontinueerd willen zien.

4.3 Programmering

In de meeste gevallen stelt de directie FEZ een dekkende meerjarig programma op die met de beleidsdirecties wordt afgestemd. In een aantal gevallen vindt vaststelling van de programmering plaats in de bestuursraad. Criteria bij keuze van de van onderwerpen zijn timing, de aansluiting op beleidscyclus, de behoefte aan een beleidsimpuls (mede in budgettaire zin) en politieke gevoeligheid.

Ongeveer de helft van de beleidsdoorlichtingen die voor het begrotingsjaar op de rol staan, wordt doorgeschoven of van de planning afgevoerd. Dit is

een indicatie dat de programmering voor verbetering vatbaar is (danwel de uitvoering van de voorgenomen programmering). Daarnaast is er een aantal voorbeelden van ongelukkige geplande doorlichtingen. De directies FEZ geven aan dat schuifmogelijkheden in de programmering noodzakelijk kunnen zijn waardoor onderwerpen naar voren worden gehaald of naar achteren worden geschoven wanneer de omstandigheden zich onvoorzien wijzigen. De meerjarige programmering dient dus niet in beton gegoten te zijn.

Over het algemeen geldt dat een beleidsdoorlichting alleen wordt geprogrammeerd als er voldoende inputmateriaal aanwezig is in de vorm van instrumentevaluaties of als een (wettelijke) evaluatie gepland staat waaraan de beleidsdoorlichting kan worden gekoppeld. Enkele departementen laten de beleidsdoorlichting parallel lopen aan instrumentevaluaties om deze vervolgens als basis te gebruiken voor de beleidsdoorlichting. Bij de programmering laten departementen in de eerste ronde politiek gevoelige onderwerpen buiten beschouwing en kiezen voor een overzichtelijk weinig complex beleidartikel met weinig afbreukrisico's en zonder veel politieke gevoeligheden. Later zijn ook meer politieke gevoelige doelstellingen doorgelicht.⁴⁸

Zonder uitzondering geven de departementen aan dat het uitvoeren van een beleidsdoorlichting bovenop andere evaluaties komt en daardoor zorgt voor een verzwaring van de evaluatieverplichtingen en de verantwoordingslasten. Dat geldt ook in de gevallen dat de beleidsdoorlichting nauw aansluit op wettelijk verplichte evaluaties.

De doorlooptijd van een beleidsdoorlichting is een half jaar tot een jaar. Met een beleidsdoorlichting is van de zijde van de beleidsdirecties ongeveer vier à vijf mensmaanden gemeoid.

Departementen erkennen de uitvoering van de beleidsdoorlichting te hebben onderschat. De planning loopt vaak uit en er blijkt meer capaciteit nodig dan aanvankelijk begroot. De vragen zijn moeilijker te beantwoorden dan aanvankelijk gedacht, mede ook door de kritische inbreng van de onafhankelijken. Tegelijkertijd geven departementen aan dat bij de onderschatting ook meespeelt dat door Financiën en de directies FEZ in de fase voorafgaand aan de uitvoering van de beleidsdoorlichting een te rooskleurig beeld wordt geschetst van de capaciteitsinzet en doorlooptijd.

⁴⁸ Arbeid & zorg, WWB, Re-integratie, GSB/ISV, HIV-aids, Prestatiesturing politie.

4.4 Onafhankelijken

4.4.1 Inhoud

Onafhankelijken zien in de beleidsdoorlichting een waardevol en nuttig instrument waarmee een belangrijke stap voorwaarts is gezet. De waarde ligt volgens de onafhankelijken vooral in het in korte tijd onderzoeken van een omvangrijk onderwerp, waarbij de nadruk ligt op de samenhang en het niveau van de instrumentevaluatie wordt ontstegen.

Onafhankelijken zien daarnaast als waarde van het instrument beleidsdoorlichting de disciplinerende werking waardoor het zoeken naar mogelijkheden voor effectiviteitsmeting een impuls krijgt.

Onafhankelijken zijn over het algemeen tevreden over de inhoudelijke kwaliteit van de doorlichtingen gegeven de beperkte doorlooptijd en capaciteit. Er is volgens de onafhankelijken doorgaans serieus onderzoek gedaan naar de effecten van het gevoerde beleid, ook al heeft dat lang niet altijd tot het gewenste resultaat geleid. De (internationale) literatuur is in voldoende mate betrokken bij de doorlichting hoewel beleidsdepartementen de neiging hebben - zeker als ze zelf de doorlichting uitvoeren - om al te kritische studies in eerste instantie weg te laten.

Over hun eigen inhoudelijke rol zijn de onafhankelijken overwegend positief. De commentaren en reacties van onafhankelijken zijn door de departementen serieus genomen, de inbreng heeft tot een grotere inhoudelijke diepgang en kwaliteit geleid; wel merken de onafhankelijken dat ongerieflijke politieke boodschappen moeilijk landen en dat zij de enige zijn die hier weerstand moeten bieden.

Ook de departementen zijn tevreden met de inhoudelijke inbreng van de onafhankelijken. Een onafhankelijke deskundige is in de visie van de departementen in staat om met meer afstand naar het beleid te kijken, zorgt voor nieuwe inzichten en brengt meer diepgang en een betere kwaliteit in de beleidsdoorlichting. Departementen geven aan dat de rol van onafhankelijken des te belangrijker is wanneer effecten aan de orde zijn van beleid dat moeilijk meetbaar is. Het algemene oordeel is dat externe onafhankelijken meer gewicht hebben. Het betrekken van onafhankelijken bij het gehele proces zorgt er echter wel voor dat het proces langer duurt.

4.4.2 Proces

Departementen geven aan vooral bij de eerste doorlichtingen geworsteld te hebben met de invulling van de rol van onafhankelijken. De zeer brede

definitie van het begrip onafhankelijke in de RPE 2006 is hier mede debet aan. De geboden vrijheid lijkt zijn doel voorbij te schieten. Er is bij departementen behoefte aan verduidelijking van het begrip onafhankelijke.

Ook constateren de departementen terugkijkend dat zij bij de eerste doorlichtingen de onafhankelijken vaak te laat in het proces hebben ingeschoven.

In enkele gevallen hebben departementen de gevraagde onafhankelijkheid ingevuld door de beleidsdoorlichting te baseren op onafhankelijk onderzoek of evaluaties.

De onafhankelijken plaatsen kanttekeningen bij de helderheid en doorzichtigheid van hun rol in het proces van de doorlichting. Voor de onafhankelijke was de rol bij aanvang van de doorlichting niet altijd duidelijk. Soms ziet de onafhankelijke zichzelf in een dubbelrol geplaatst omdat hij zich ook beschouwt als belangenbehartiger die deelbelangen moet inbrengen. Dat leidt er in een enkel geval zelfs toe dat de onafhankelijke zich niet bewust is als onafhankelijke betrokken te zijn in de doorlichting.

De onafhankelijke ziet zijn rol in de beleidsdoorlichting doorgaans als het bewaken van de feitelijke juistheid van de beschrijving van het beleid en de effecten, het bewaken van de consistentie, argumentatie en deconstructie van de vraag en het geven van tegenwicht aan externe bureaus die van nature de neiging hebben opdrachtgever te dienen.

Naast de diffuse rol plaatsen de onafhankelijken ook kanttekeningen bij het tijdstip waarop zij in het proces worden betrokken. Soms werden de onafhankelijken laat in het proces ingeschakeld en had hun inzet slechts betrekking op een deel van het proces, hadden zij geen inzicht in de verwerking van het commentaar in de (eind) rapportage, was het tijdsbestek waarin het commentaar moest worden geleverd te kort en is de eindrapportage niet ontvangen. Bij een zeer kleine minderheid van de doorlichtingen zijn de onafhankelijken betrokken vanaf het begin (de vaststelling van de methodologie, de onderzoeksvragen en de reikwijdte van de doorlichting) tot en met de aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer.

Onafhankelijken zien zichzelf, gegeven hun partiële en onheldere rol, niet verantwoordelijk voor de kwaliteit van de doorlichting. Zij achten zichzelf niet de eigenaar van de beleidsdoorlichting. Van de zijde van de onafhankelijken worden als verbeterpunten in het proces genoemd:

- het betrekken van de onafhankelijken vanaf het begin van het proces
- de borging van kennis van evaluatie in de doorlichtingen
- inbreng van ambtelijke senioriteit in de begeleiding van de doorlichting
- herkenbare rapportage van de onafhankelijken in het eindrapport

- borging van de onafhankelijkheid bijvoorbeeld door commissie die kijkt of commentaar is overgenomen

4.5 Leren en verantwoorden

De beleidsdoorlichtingen hebben een tweeledige doelstelling: leren én verantwoorden. Tussen deze doelstelling bestaat een spanning. Deze spanning manifesteert zich vooral bij politiek gevoelige onderwerpen, niet bij de meer beleidsneutrale onderwerpen. Dat is ook de reden dat de meeste departementen zeker in de aanvangsfase van de beleidsdoorlichtingen de kat uit de boom hebben gekeken en hebben gekozen voor betrekkelijk veilige onderwerpen met een gering politiek afbreukrisico.

Verschillende departementale vertegenwoordigers, evenals een groot gedeelte van de onafhankelijke deskundigen geven aan dat kritische reflecties niet tegelijkertijd als verantwoording kunnen dienen aan de Kamer. Het merendeel van de departementen geeft aan dat een keuze moet worden gemaakt tussen de modus van het leren en de modus van het verantwoorden, door een geïnterviewde veelbetekenend de modus van de bella figura genoemd. Geconstateerd kan worden dat de meeste departementen in de beleidsdoorlichting het accent hebben gelegd op de verantwoording wat ten koste is gegaan van het leereffect.

Sommige departementen lossen deze spanning op door uit de input voor de beleidsdoorlichting aparte rapportages op te stellen voor intern gebruik (leren) en extern gebruik (verantwoording aan de Kamer).

Onafhankelijken zien ook de spanning tussen verantwoorden en leren maar achten die overbrugbaar mits de departementen niet zelf de uitvoering voor rekening nemen. Onafhankelijken constateren dat vaak departementen al een keuze hebben gemaakt tussen leren en verantwoorden

De balans tussen leren en verantwoorden verschuift naar de verantwoording. Dat wordt ook in de hand gewerkt door de ongelukkige timing van een aantal beleidsdoorlichtingen waardoor de leermogelijkheden worden beperkt. Dat doet zich bijvoorbeeld voor wanneer een beleidsdoorlichting wordt uitgevoerd vlak na een brede evaluatie en geen meerwaarde heeft ten opzichte van deze evaluatie.

4.6 Draagvlak

Vooraf bij beleidsdirecties is het draagvlak voor het uitvoeren van een beleidsdoorlichting nog broos. Beleidsdoorlichtingen worden in de aanvangsfase van de ontwikkeling van het instrument door de beleidsdirecties nog

te weinig gezien als een kans om te leren, maar vooral als een potentiële bedreiging. Beleidsdoorlichtingen worden opgevat als een verplichte exercitie, zonder veel meerwaarde voor de beleidsontwikkeling en met een relatief groot capaciteitsbeslag. De directies FEZ geven aan dat nogal wat missiewerk is te verrichten om begrip en draagvlak te krijgen bij de beleidsdirecties. Nog weinig beleidsdirecties zien in de beleidsdoorlichting het instrument waarmee kan worden voorkomen dat beleid zichzelf overleeft.

Bij onafhankelijken is het draagvlak voor de beleidsdoorlichting veel groter. De onafhankelijke deskundigen zien in het instrument beleidsdoorlichting een belangrijke stap voorwaarts ten opzichte van de VBTB-evaluatie.

Het draagvlak bij de FEZ directies is groeiende. De RPE 2006 biedt ten opzichte van de RPE 2002 meer vrijheid. Daarnaast zien de directies FEZ kansen om zichzelf sterker te positioneren bij de beleidsevaluaties die zijn gedecentraliseerd naar beleidsdirecties. Een aantal directies FEZ jaagt de beleidsdirecties aan om met het instrument aan de slag te gaan. Daarnaast bieden zij de directies informatie om zo het draagvlak te vergroten. De kans hierop is des te groter als er commitment bestaat vanuit de ambtelijke top en interesse wordt getoond vanuit de Tweede Kamer. Naarmate de directies FEZ en de beleidsdirecties een meerwaarde in het instrument zien wordt het draagvlak voor uitvoering groter.

Bij de betrokken onafhankelijken bestaat een breder draagvlak voor het instrument. Zij zien een meerwaarde in het feit dat er een overkoepelend beeld wordt gevormd van het beleid (meerdere instrumentevaluaties bij elkaar).

De aandacht vanuit de Tweede Kamer voor de beleidsdoorlichting is gering. De Kamer vindt het instrument op zich nuttig maar door het grote aantal evaluatie- en onderzoeksrapporten dat de Kamer krijgt wordt niet elke beleidsdoorlichting inhoudelijk behandeld. De beleidsdoorlichtingen *WWB en Re-integratie* zijn met veel aandacht behandeld in de Kamer, mede door de politieke relevantie van deze onderwerpen en de initiërende rol van de Kamer.

In combinatie met de geringe belangstelling uit de Tweede Kamer wordt het gevoel bij de beleidsdirecties versterkt dat de beleidsdoorlichting een verplichte exercitie is. Beleidsdirecties hebben het idee dat de kosten hoger zijn dan de baten mede omdat een beleidsdoorlichting een groot capaciteitsbeslag vergt.

Als laatste kent het door te lichten begrotingsartikel soms een te groot abstractieniveau waardoor het moeilijk is om iets te zeggen over de effectiviteit.

4.7 Effecten op beleidsvorming en samenhang met overige evaluaties

De samenhang met VBTB-evaluaties is niet overal aanwezig. Een aantal directies geeft aan dat de beleidsdoorlichting los staat van de VBTB-circuits en dat er geen synergie effecten met andere instrumenten zijn. De beleidsdoorlichting wordt beschreven als een strik die om instrument evaluaties gaat. Er zijn echter ook directies waar bij de beleidsdoorlichting terugrijpt op eerdere evaluaties zodat er synergie effecten kunnen ontstaan. Meestal worden de instrument evaluaties gecombineerd met een beleidsdoorlichting. Dit houdt echter niet in dat instrument evaluaties afnemen.

Niet alle beleidsdoorlichtingen leiden onherroepelijk tot nieuwe inzichten en een nieuwe impuls in de beleidsvorming. Als een beleidsdoorlichting wel tot nieuwe inzichten en bevindingen leidt, worden deze meegenomen in de beleidsvorming. Dit kan zijn door het stellen van nieuwe prioriteiten, het aanpassen van doelstellingen of het maken van een nieuw plan van aanpak. Leerpunten die uit beleidsdoorlichtingen naar voren komen, worden doorgaans opgepakt. Deze leerpunten komen echter niet altijd puur en alleen uit de beleidsdoorlichting voort, maar zijn ook resultaat van instrumentevaluaties. Een winstpunt van de beleidsdoorlichting is dat er integraal naar het gehele beleidsartikel wordt gekeken en er verschillende inzichten bij elkaar worden gebracht.

Het instrument beleidsdoorlichting zorgt nauwelijks voor een afname van het aantal prestatie-indicatoren dat weinig zegt over het beleid. Bij een enkel departement is wel een proces op gang gebracht waarbij kritisch naar de prestatie-indicatoren wordt gekeken. Beleidsdirecties of departementen die prestatie-indicatoren herdefiniëren na een beleidsdoorlichting, geven aan dat dit effect niet geheel toe te schrijven is aan de beleidsdoorlichting.

4.8 Succes- en faalfactoren

Tijdens de interviews hebben de respondenten verschillende succes- en faalfactoren van het instrument benoemd. In deze paragraaf worden deze besproken.

4.8.1 Betrokkenheid Tweede Kamer

Een veelgenoemde factor in de gesprekken met de departementen is de geringe aandacht van de Tweede Kamer voor beleidsdoorlichtingen. Beleidsdoorlichtingen worden slechts sporadisch uitgebreid behandeld in de Tweede Kamer. Het gros van de beleidsdoorlichtingen wordt wel geagendeerd voor een Algemeen Overleg, maar er wordt tijdens de vergadering geen expliciete aandacht aan de beleidsdoorlichting besteed. Griffiers geven aan dat de beleidsdoorlichting zowel ambtelijk als politiek nog geen plek hebben veroverd op het prioriteitenlijstje. Positieve uitzonderingen zijn de beleidsdoorlichtingen van het ministerie van SZW (Re-integratie, WWB).

De magere belangstelling uit de Kamer versterkt het gevoel bij beleidsdirecties dat beleidsdoorlichtingen een verplicht nummer zijn zonder veel meerwaarde.

In de gesprekken met Kamerleden is naar voren gekomen dat de bekendheid van het instrument beleidsdoorlichting bij de vakcommissies voor verbetering vatbaar is. Daarbij wordt er door de Kamerleden ook op gewezen dat veel Kamerleden nieuw zijn en dat de belangstelling van Kamerleden voor uitvoering van beleid van nature minder groot is dan de ontwikkeling van nieuw beleid.

Door Kamerleden wordt de oplossing niet gezien in publicatie van de beleidsdoorlichtingen op één moment bv bij het jaarverslag. Op dat moment heeft de Kamer al de beschikking over een omvangrijke stapel rapporten van de Rekenkamer. De vrees bestaat dat de beleidsdoorlichtingen daardoor worden ondergesneeuwd.

Een noodzakelijke voorwaarde om de beleidsdoorlichtingen beter bij de Kamer te borgen ligt in de visie van de Kamerleden bij het betrekken van de Kamer bij de keuze van de onderwerpen. De suggestie wordt gedaan om door de Kamer een lijst vast te stellen met uit te voeren beleidsdoorlichtingen. Het ministerie van Financiën zou hiervoor een groslijst kunnen opstellen.

4.8.2 Commitment ambtelijke top

Naast commitment van de Tweede Kamer is commitment van de ambtelijke top van de departementen en de bestuursraad een belangrijke succesfactor. Zichtbare betrokkenheid van de ambtelijke top, bijvoorbeeld bij de programmering en door behandeling van afgeronde beleidsdoorlichtingen in de bestuursraad vergroot het draagvlak voor de beleidsdoorlichting bij de beleidsdirecties aanzienlijk. Een duidelijke faalfactor is een beleidsdoorlichting die wordt uitgevoerd door een enkele of een beperkt aantal mede-

werkers zonder terugkoppeling gedurende het proces naar de rest van de ambtelijke organisatie. In die omstandigheden zijn de leereffecten bijna per definitie nihil.

4.8.3 Tijd en capaciteit

Een belangrijke succes- en faalfactor is de tijd en capaciteit die binnen de beleidsdirectie beschikbaar is voor het uitvoeren van de beleidsdoorlichting.

Op dit moment wordt de benodigde capaciteit bij aanvang van de beleidsdoorlichting vaak te krap ingeschat.

Naast kwantitatieve capaciteit is het ook noodzakelijk voldoende over voldoende kwalitatieve capaciteit te beschikken. Zowel de inhoudelijke kennis van het beleidsterrein dient op kwalitatief hoog niveau verzekerd te zijn als de kennis van evaluaties.

De gemiddelde doorlooptijd van een beleidsdoorlichting is tussen de zes en twaalf maanden. Indien er bij de beleidsdoorlichting onafhankelijken zijn betrokken, dan is de doorlooptijd soms langer.

Een cruciale factor die het succes of het falen van de beleidsdoorlichting mede bepaalt is de timing en de aansluiting op het politieke proces. Beleidsdoorlichtingen moeten op dit politieke proces aansluiten om enige aandacht van de Kamer te krijgen en doublures met doorlichtingen van buitenaf moeten worden voorkomen.

Als laatste is het belangrijk dat de beleidsdoorlichting een vast plek krijgen in de procedure van de VBTB- en beleidscyclus.

4.8.4 Rol derden

De rol van derden, onafhankelijken en het ministerie van Financiën, is een andere belangrijke factor in het proces van de beleidsdoorlichting.

Wanneer onafhankelijken een sterke rol spelen wordt de kwaliteit van de beleidsdoorlichting verhoogd. Beleidsdirecties krijgen op deze manier feedback van buitenaf op zowel de aanpak als de invulling van de beleidsdoorlichting.

Daarnaast is het van belang dat Financiën in een vroegtijdig stadium betrokken wordt bij de beleidsdoorlichting zodat men kan leren van ervaringen met andere beleidsdoorlichtingen. Financiën kan verder richting geven aan het proces en duidelijkheid verschaffen over de regelgeving. Het is dan echter wel van belang dat Financiën met een eenduidig begrippenkader werkt.

4.8.5 Keuze onderwerpen en doelomschrijving

Om het effect van de beleidsdoorlichting te vergroten moet er prioritering worden aangebracht in de onderwerpen die zich voor beleidsdoorlichting lenen. Daarnaast moet vooraf een duidelijk doel worden gesteld en moet er voldoende evaluatiemateriaal beschikbaar zijn.

De keuze van het onderwerp dient in alle gevallen duidelijk van te voren gecommuniceerd te worden met de beleidsdirecties, inclusief een heldere motivering.

Over het algemeen kan worden geconstateerd dat beleidsdoorlichtingen die worden uitgevoerd in combinatie met een nog uit te voeren evaluatie een grotere meerwaarde hebben dan beleidsdoorlichtingen die worden uitgevoerd na een afgeronde evaluatie. In dat laatste geval lopen beleidsdoorlichtingen snel het risico een verplicht nummer te worden.

4.9 Conclusies

Uit de procesevaluatie kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- De RPE-regelgeving is in de visie van de departementen helder, dwingend, nuttig en zinvol. Dit wil echter niet zeggen dat de departementen automatisch goed uit de voeten kunnen met de regelgeving. De RPE-vragenlijst laat zich niet altijd dogmatisch en mechanisch op elk beleidsartikel of operationele doelstelling toepassen.
- Binnen elk departement is de beleidsdirectie integraal verantwoordelijk voor de doorlichting. De verdere rolverdeling tussen de beleidsdirectie en de directie FEZ verschilt sterk per departement. Er lijkt echter een tendens gaande waarbij de directie FEZ een meer sturende en coördinerende rol nastreeft.
- De informatieverstrekking en ondersteuning door Financiën wordt als positief ervaren. In de beginfase bestond bij de beleidsdirecties onduidelijkheid over de rol en de positie van het ministerie van Financiën. Begeleiding en feedback door Financiën blijft wenselijk.
- De directie FEZ stelt doorgaans een meerjarige programmering op die wordt afgestemd met de beleidsdirecties. Soms vindt vaststelling van deze programmering plaats in de bestuursraad. De afstemming tussen de directies FEZ en de beleidsdirecties verloopt nog niet optimaal gezien het grote aantal geplande beleidsdoorlichtingen dat wordt uitgesteld.
- De uitvoering van een beleidsdoorlichting komt bovenop de bestaande evaluaties en zorgt daardoor voor een verzwaring van de evaluatieverplichtingen en de verantwoordingslasten.

- Onafhankelijken zien in de beleidsdoorlichting een waardevol en nuttig instrument en zijn over het algemeen tevreden over de inhoudelijke kwaliteit van de doorlichtingen gegeven de beperkte doorlooptijd en capaciteit. Departementen zijn tevreden over de inhoudelijke inbreng van de onafhankelijken. Ook de onafhankelijken zelf zijn positief over hun inhoudelijke inbreng. Daarbij tekenen departementen en onafhankelijken aan dat de inbreng een grotere waarde kan hebben als de rol van de onafhankelijke beter geborgd is gedurende het gehele proces van de beleidsdoorlichting.
- Door de zeer brede definitie van het begrip onafhankelijke bestaat ook bij departementen onduidelijkheid over de invulling van de onafhankelijkheid.
- Tussen de tweeledige doelstelling van de beleidsdoorlichting, leren en verantwoorden, bestaat vooral bij politiek gevoelige onderwerpen spanning. Op dit moment ligt het accent in de beleidsdoorlichting vooral op verantwoording.
- Het draagvlak voor beleidsdoorlichtingen is bij onafhankelijken groot, bij directies FEZ groeiend en bij de beleidsdirecties broos.
- De beleidsdoorlichting heeft nog nauwelijks synergievoordelen en zorgt voor een zeer geringe afname van het aantal prestatie indicatoren. Verder leidt een beleidsdoorlichting slechts in een aantal gevallen tot nieuwe inzichten en neemt het aantal instrument evaluaties niet af na de introductie van de beleidsdoorlichting.
- Succes- en faalfactoren zijn: betrokkenheid van de Tweede Kamer, betrokkenheid van de ambtelijke top, voldoende tijd en capaciteit, een juiste timing, een heldere doelomschrijving, een sterke rol voor onafhankelijken en het betrekken van het ministerie van Financiën in een vroeg stadium.

5 SYNTHESE

5.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken zijn zowel het proces als de inhoud van de beleidsdoorlichtingen geëvalueerd. In dit hoofdstuk staat de synthese centraal. Daarbij komen twee vragen aan de orde:

- a. In hoeverre heeft de introductie van beleidsdoorlichtingen verbetering gebracht met betrekking tot de problemen die zijn gesignaleerd in de VBTB-evaluatie (2004)? Hoe verhoudt deze verbetering zich tot de (extra) kosten?
- b. Welke mogelijkheden zijn er om de kwaliteit van de beleidsdoorlichtingen (verder) te verhogen middels aanpassing van de RPE of het nemen van andere maatregelen?

In 5.2 beantwoorden we de vragen onder a. De vragen onder b. komen in 5.3 aan de orde.

5.2 Beoordeling verbeteringen feilen VBTB

Bij de evaluatie van de VBTB in 2004 kwam een aantal feilen naar voren die aanleiding vormden tot herziening van de RPE en tot de introductie van het instrument beleidsdoorlichting. In het kort kwamen de tekortkomingen neer op:

- een overdaad aan evaluatie en een tekort aan informatie over de (netto) effecten van het beleid;
- een sterk partieel en instrumenteel karakter van de evaluaties;
- niet zichtbare betrokkenheid van onafhankelijken bij de evaluaties.

Wat heeft de introductie van de beleidsdoorlichting betekend voor deze tekortkomingen?

Op basis van de gesprekken met de beleidsdirecties en de directies FEZ moet worden geconstateerd dat de introductie van de beleidsdoorlichtingen niet geleid hebben tot minder evaluaties. Er blijft sprake van een stapeling van evaluaties, beleidsonderzoeken, beleidsdoorlichtingen etc. Van synergie is geen sprake. Daardoor is er volgens de departementen ook geen sprake van dat de verantwoordingslasten per saldo zijn verminderd. Integendeel.

Beleidsdoorlichtingen dienen zicht te geven op de netto-effecten, hetzij door de effecten te meten, hetzij door de plausibiliteit van de effecten aan

te geven. Deze tussenevaluatie maakt duidelijk dat veel beleidsdoorlichtingen tekortschieten in de informatieverschaffing over de netto-effecten. Zoals in hoofdstuk 2 is gebleken is slechts in twee beleidsdoorlichtingen het netto effect van het beleid vastgesteld. In één andere beleidsdoorlichting wordt hiertoe een poging gedaan. Het moge zo zijn dat in veel gevallen de netto effectiviteit niet exact is te meten, maar ook de plausibiliteit en een beschrijving van de beleidstheorie blijven vaak achterwege.

Een positief neveneffect is dat departementen door de beleidsdoorlichtingen zich meer bewust zijn geworden van de noodzaak bij de beleidsontwikkeling rekening te houden met de meetbaarheid van de netto-effecten. In een aantal gevallen is dit als leerpunt van de beleidsdoorlichting geformuleerd.

De vraag of het sterk partiële en instrumentele karakter van de evaluaties is verminderd na de evaluatie van de VBTB 2004 kan op basis van deze tussenevaluatie niet worden vastgesteld. Het onderwerp van de tussenevaluatie is begrensd tot de beleidsdoorlichtingen. Wel kan worden geconcludeerd dat de beleidsdoorlichtingen meer doelgericht zijn omdat zij alle zijn uitgevoerd op het niveau van algemene of operationele doelen uit de begroting. Zowel departementen als onafhankelijken geven aan dat de beleidsdoorlichting een geschikt instrument is om het beleid in zijn geheel objectief te bekijken vanuit een ruim perspectief waardoor de samenhang beter zichtbaar is en gefundeerde conclusies mogelijk zijn over het gehele beleidsartikel. De dwingende vragenlijst is daarbij een nuttig hulpmiddel.

Ook ten aanzien van de inschakeling van onafhankelijken zijn verbeteringen zichtbaar. In bijna alle beleidsdoorlichtingen wordt beschreven of en op welke wijze onafhankelijken zijn betrokken. Daarmee is weliswaar voldaan aan de RPE-eis, maar de gesprekken met de diverse partijen hebben geleerd dat behoefte bestaat aan een verduidelijking van de rol van de onafhankelijke.

Hoewel in formele zin de beleidsdoorlichtingen in overwegende mate voldoen aan de eisen die de RPE stelt kan het instrument beleidsdoorlichting de bij de VBTB-evaluatie gesignaleerde tekortkomingen slechts zeer gedeeltelijk wegnemen. Ondanks een aantal verbeteringen blijft een aantal feilen hardnekkig bestaan. Aan het instrumentele en partiële karakter van de evaluaties heeft het instrument beleidsdoorlichting nog weinig kunnen veranderen. Bovendien levert het niet de gewenste inzichten op in de netto effectiviteit van het beleid. De inspanningen kosten meer op dan het oplevert. Het is duidelijk dat de eisen van de RPE geen garantie vormen voor objectieve, betrouwbare, valide en evaluatieonderzoeken, die bruik-

baar zijn voor de Tweede Kamer en voor het verantwoordelijke beleidsonderdeel.

5.3 Mogelijke verbeteringen

De conclusie dat de introductie van het instrument beleidsdoorlichting nog niet heeft geleid tot substantiële verbeteringen van de kwaliteit van de evaluatieonderzoeken maakt het noodzakelijk te zoeken naar verregaande verbeteringen.

5.3.1 Technische verbeteringen

In de eerste plaats verdient het aanbeveling in de regelgeving RPE enige aanpassingen te plegen. De aanpassingen hebben vooral tot doel meer duidelijkheid en helderheid te scheppen.

Zoals in paragraaf 4.2.1 is beschreven worden de RPE-vragen door de meeste betrokkenen omschreven als helder, dwingend, nuttig en zinvol. De afzonderlijke vragen behoeven daarom niet aangepast te worden. Om het gewenste effect uit de vragen te behalen is het echter wel verstandig om een heldere inleiding op de vragen te geven. Zodoende is het voor de uitvoerende beleidsdirectie duidelijk wat er met de vragen beoogd wordt. Daarnaast leidt beantwoording van de RPE-vragen gezamenlijk tot een beleidstheorie, mits de beleidsdirectie aandacht besteedt aan de samenhang tussen de verschillende onderdelen (probleemanalyse, inzet instrumenten, beoogde effecten). Het beschrijven van de samenhang tussen de verschillende onderdelen is cruciaal voor de formulering van een beleidstheorie en in het verlengde daarvan voor de plausibiliteitsvraag. Het verdient aanbeveling in de RPE-criteria meer expliciet te maken dat de beleidsdoorlichting een beleidstheorie dient te omvatten die wordt verkregen door de vragen over probleemanalyse, instrumenten en effecten in samenhang te beschrijven.

De kritiek vanuit de Commissie Rijksuitgaven van de Tweede Kamer op de te ruime toepassing van dit criterium waardoor ook ex ante evaluaties onderdeel worden van de beleidsdoorlichting wordt door de departementen gedeeld. De huidige definitie van "ex post" wordt kennelijk te ruim geïnterpreteerd. Een gevolg hiervan is dat beleidsdoorlichtingen soms een ex ante of ex durante karakter hebben. Het is cruciaal dat het door te lichten beleid voor een belangrijk deel is doorgevoerd en dat de datavoorziening

gewaarborgd is in die gevallen dat het in principe mogelijk is om de effecten van beleid te meten.

Naast een strakkere interpretatie van het criterium “ex post” verdient het aanbeveling te verduidelijken wanneer is voldaan aan het meten van effecten van het beleid. Onafhankelijken en beleidsdirecties geven aan dat het netto effect van het gevoerde beleid vaak niet te bepalen is waarmee wordt bedoeld dat het netto effect niet te kwantificeren is. In de toelichting op de RPE-criteria staat echter dat in het effectenonderzoek de vraag naar het effect van het beleid zo goed mogelijk moet worden beantwoord. Dat kan door het netto effect te kwantificeren, maar ook door het effect van het beleid plausibel te maken. Zaak is dat de uitvoerende beleidsdirecties inzicht krijgen in de manier waarop de effecten van het beleid kunnen worden vastgesteld. Financiën en de directies FEZ kunnen hier een rol in spelen door middel van voorlichting over het meten van effecten.

Daarnaast stellen wij voor een strakkere definitie te hanteren van het begrip onafhankelijke deskundige. Tot deze engere kring behoren onafhankelijke derden van buiten de rijksdienst almede de planbureaus en onafhankelijke instituten (WODC, IOB). Voorkomen moet worden dat de begeleiding en uitvoering van de doorlichting voor rekening komt van uitsluitend departementale ambtenaren. De aanscherping van het onafhankelijkheids-criterium hoeft daarbij niet zover te gaan dat de uitvoering niet meer door de departementen mag geschieden. Volledige uitbesteding aan derden is geen garantie voor onafhankelijke kwaliteit. Zonder betrokkenheid van de beleidsdirectie zal volledige uitbesteding het leerproces niet bevorderen en de verantwoordelijkheid van de vakministers uit kunnen hollen.

Tenslotte dient de regelgeving zodanig te worden aangepast dat in elke beleidsdoorlichting het commentaar van de onafhankelijke separaat wordt gepubliceerd. Hiermee wordt voorkomen dat in de beleidsdoorlichting de kwaliteitsbeoordeling van de onafhankelijken te summier of incorrect wordt weergegeven.

De voorgestelde aanpassingen zijn vooral technisch van aard en raken niet het systeem van de beleidsdoorlichting als zodanig. De centrale verantwoordelijkheid van de beleidsdirectie blijft vooralsnog gehandhaafd. Departementen hebben hier in de gesprekken met nadruk voor gepleit en er daarbij op gewezen dat er weinig behoefte is om kort na de invoering van de RPE 2006 nu al aanpassingen aan te brengen in de regelgeving.

5.3.2 Procesmatige verbeteringen

De technische aanpassingen zijn zeker niet voldoende voor het welslagen van het instrument beleidsdoorlichting. Naast een verduidelijking van de

vragen, moet er geïnvesteerd worden in de beleidsvorming en de voorbereiding van het beleid. Wanneer van te voren wordt nagedacht over de samenhang tussen knelpunten, oplossingen en beoogde effecten (de beleidstheorie) kan achteraf beter worden nagegaan of en hoe de beoogde effecten behaald zijn. In feite dienen de vragen die ten grondslag liggen aan de beleidsdoorlichting al aan de orde te komen voordat het beleid start.

Daarnaast moet het draagvlak voor de beleidsdoorlichting worden verbreed. De vooralsnog ontbrekende toegevoegde waarde van de beleidsdoorlichting wordt mede bepaald door prikkels van binnen departementen en vanuit de Kamer. De oplossing ligt dus niet alleen in de techniek. De RPE en de aanpassingen daarin geven toch vooral een papieren zekerheid, zoals ook de toetsing aan de RPE-criteria in hoofdstuk 2 heeft bewezen. Aanpassing van de regelgeving geeft de beleidsdoorlichting nog geen smoel en geen tanden. Die zijn wel nodig omdat anders de beleidsdoorlichting zich onvoldoende onderscheidt van andere instrumenten (evaluaties, monitors, beleidsonderzoeken, IBO's). Ook bij de Tweede Kamer is nog onduidelijk hoe het instrument beleidsdoorlichting moet worden beoordeeld (leren en/of verantwoorden) en hoe het instrument zich verhoudt tot andere evaluatie- en verantwoordingsinstrumenten.

Uit deze tussenevaluatie blijkt dat de beleidsdoorlichting vooral wordt gezien als een instrument om te verantwoorden en veel minder tot doel heeft gehad om te leren. Als de functie van het verantwoorden prevaleert boven de functie van het leren is de vraag gerechtvaardigd of de verantwoordelijkheid voor de beleidsdoorlichting nog steeds bij de beleidsdirecties moet worden gelegd. De ratio daarvoor was immers dat de leereffecten optimaal zijn wanneer de beleidsdirecties zelf verantwoordelijk zijn.

Cruciaal is dat er checks and balances in het proces worden georganiseerd. Daarvoor zijn de rol van de onafhankelijken en de Tweede Kamer essentieel. De onafhankelijken dienen vanaf het begin van het proces bij de beleidsdoorlichting te worden betrokken en ook een oordeel te geven over de vraagstelling van het beleidsonderzoek en de aanpak. Passend bij de cruciale rol van de onafhankelijke is dat deze voldoende tijd (en budget) beschikbaar krijgt gesteld.

De betrokkenheid van de Kamer kan worden vergroot door een meer vraaggestuurde programmering waarbij de Kamer expliciet de onderwerpen van de beleidsdoorlichtingen vaststelt. Vanuit de Tweede Kamer is de suggestie gedaan om aan de hand van een groslijst van de zijde van het kabinet een meerjarige lijst van onderwerpen te selecteren die aan een beleidsdoorlichting zullen worden onderworpen. Bij voorkeur zou deze lijst een nauwe relatie dienen te hebben met de kabinetsprioriteiten. Tegelijkertijd moet gewaarborgd blijven dat periodiek het hele beleid aan de orde

komt en dat de programmering aansluit bij de beleidscyclus. In de huidige praktijk heeft de Kamer al directe beïnvloedingsmogelijkheden op de programmering van beleidsdoorlichtingen omdat de meerjaren programmering van de departementen in de begroting wordt opgenomen. Hier maakt de Kamer echter geen gebruik van. Wanneer de Kamer zelf een prioriteitenlijst moet samenstellen wordt neemt de kans aanzienlijk toe dat beleidsdoorlichtingen onderwerp van debat in de Kamer zullen worden. Daardoor kan de vicieuze cirkel worden doorbroken die nu is ontstaan waarbij beleidsdirecties de beleidsdoorlichting als een verplicht nummer beschouwen omdat de Kamer er toch geen aandacht aan besteedt en de Kamer de beleidsdoorlichting niet inhoudelijk behandelt omdat de gebruikswaarde beperkt is.

Een grotere betrokkenheid van de Tweede Kamer is dus gewenst, maar om de beleidsdoorlichtingen op een hoger kwalitatief niveau te brengen is toch in de eerste plaats nodig dat de departementen zelf een potentiële toegevoegde waarde zien in het instrument en bereid zijn kritisch en met afstand naar het beleid te kijken. Daarvoor is een zichtbaar commitment van de (ambtelijke) top noodzakelijk (selectie onderwerpen, bespreking afgeronde beleidsdoorlichtingen), een sterke coördinerende rol van de directie FEZ en een hoog kwalitatieve inbreng van de beleidsdirectie met voldoende senioriteit, waarbij zowel kennis van de beleidsinhoud als van de evaluatietechniek gewaarborgd moet zijn. Daarbij kan een intensievere ondersteuning van het Ministerie van Financiën behulpzaam zijn. Bij veel departementen staat vooral de kennis van de beleidstheorie en de bepaling van de netto-effecten nog betrekkelijk in de kinderschoenen. Het departement van Financiën zou het wederzijds leren kunnen ondersteunen door periodiek sessies te organiseren waarbij aanwezig zijn de beleidsdirecties die een doorlichting hebben afgerond, beleidsdirecties die aan het begin van het doorlichtingstraject staan, een aantal onafhankelijken en de directies FEZ.

In tekstbox 1 zijn de verschillende aanbevelingen geclusterd naar actoren: ministerie van Financiën, beleidsdirecties, directies FEZ, Tweede Kamer en onafhankelijken.

De noodzakelijke verbeteringen zijn ambitieus maar zeker haalbaar. De praktijk van enkele zeer succesvolle beleidsdoorlichtingen in de afgelopen periode, met name op het terrein van Sociale Zaken bewijst dit.

Tekstbox 1: Aanbevelingen naar betrokken actoren beleidsdoorlichtingen

Ministerie van Financiën

Technische verbeteringen:

- Formuleren heldere inleiding op de RPE-vragen zodat voor beleidsdirectie duidelijk is wat met de vragen beoogd wordt.
- In RPE-criteria meer expliciet maken dat de beleidsdoorlichting de probleemanalyse, instrumenten en effecten in samenhang dienen te worden beschreven.
- Verduidelijken definitie van ex post, waarbij duidelijk is dat het door te belichten beleid voor een belangrijk deel doorgevoerd dient te zijn en de datavoorziening gewaarborgd.
- Verduidelijken wanneer is voldaan aan het meten van effecten.
- Definitie onafhankelijke deskundige verengen tot 'onafhankelijke derden van buiten de rijksdienst, deskundigen van planbureaus en onafhankelijke instituten.'
- In regelgeving opnemen dat de kwaliteitsbeoordeling van onafhankelijken separaat dient te worden gepubliceerd.
- Opstellen groslijst onderwerpen beleidsdoorlichting ten behoeve van Tweede Kamer

Procesmatige verbeteringen:

- Draagvlak van de beleidsdoorlichting verbreden.
- Intensievere ondersteuning van de beleidsdirecties op het gebied van evaluatietechniek (netto-effecten en beleidstheorie).
- Het ondersteunen van wederzijds leren door periodieke sessies ervaringsuitwisseling.

Beleidsdirecties departementen

Technische verbeteringen:

- Beleidsdoorlichting omwille van het gewenste leereffect niet volledig uitbesteden.
- Onafhankelijke deskundigen van buiten de rijksdienst selecteren.
- Commentaar van onafhankelijke deskundigen gescheiden publiceren.

Procesmatige verbeteringen:

- In een vroeger stadium bezinnen op de samenhang tussen knelpunten, oplossingen en beoogde effecten van beleid, en hoe effecten vastgesteld zullen worden.
- Voldoende tijd en budget garanderen voor de rol van onafhankelijken.
- Grotere commitment van de ambtelijke top door kritisch en met afstand naar beleid te kijken, selectie van de onderwerpen, bespreking afgeronde beleidsdoorlichtingen.
- Vaste inbreng van de beleidsdirectie, met voldoende senioriteit en kennis op het gebied van de beleidsinhoud en evaluatietechniek.

FEZ directeuren departementen

Procesmatige verbetering:

- Meer voorlichting bieden aan de beleidsdirecties over de voorwaarden voor een goede effectmeting.
- Handhaven van een sterke coördinerende rol
- Bewaken uitvoering vastgestelde programmering

Onafhankelijke deskundigen

- Vanaf het begin bij de beleidsdoorlichting betrokken.
- Oordeel geven over de vraagstelling en aanpak van het beleidsonderzoek.
- Toezien dat de beoordeling volledig en juist wordt bijgesloten.

Tweede Kamer

- Vaststellen prioriteitenlijst met onderwerpen
-

5.4 Conclusies

De invoering van het instrument beleidsdoorlichting heeft geleid tot een aantal verbeteringen ten opzichte van de situatie die is geschetst bij de evaluatie van de VBTB 2004. Door de beleidsdoorlichtingen zijn evaluaties van het instrumentele niveau getild naar niveau van de operationele doelstelling. Ook ten aanzien van de inschakeling van onafhankelijken zijn verbeteringen zichtbaar.

Maar een aantal feilen blijft hardnekkig. Zo is het instrumentele en partiële karakter van de evaluaties niet afgenomen, geven de beleidsdoorlichtingen weinig inzicht in de netto-effectiviteit en de plausibiliteit en slagen departementen er nog te weinig in om een probleemanalyse, inzet van instrumenten en beoogd effect in samenhang te beschrijven. De leereffecten zijn dan ook gering, zeker in vergelijking tot de geleverde inspanningen.

Op basis van de onderzochte 23 beleidsdoorlichtingen moet de conclusie zijn dat het instrument beleidsdoorlichting nog aan meerwaarde kan winnen.

Aanpassingen, zowel procesmatig als technisch zijn dan ook noodzakelijk. De technische aanpassingen liggen vooral in de sfeer van een aanscherping en verduidelijking van de regelgeving. Het gaat daarbij met name om een verduidelijking van de definities (ex post evaluatie, meting effecten, beleidstheorie) en een strakkere definitie van de onafhankelijke.

De procesmatige verbeteringen hebben betrekking op een duidelijke geformaliseerde rol van de Tweede Kamer bij de selectie van onderwerpen, de zwaardere rol van de onafhankelijken gedurende het gehele proces van doorlichting, een zichtbaar commitment van de ambtelijke top, een sterke coördinerende rol van FEZ en een kwalitatief hoogwaardige inbreng van het vakdepartement bij de doorlichting. Daarnaast is het gewenst als vanuit het departement van Financiën een versterkte ondersteunende rol wordt gespeeld.

BIJLAGE 1

Beleidsdoorlichtingen

Nr	Departement	Beleidsdoorlichting
1	05 BUZA	5.4/5.5 Hiv/aids/Reproductieve gezondheid
2	06 JUST	13.4 Tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties
3	06 Just	13.5 Slachtofferzorg
4	06 Just	12.1 Slagvaardige en kwalitatief goede rechtspleging
5	06 Just	13.3 Handhaving en vervolging
6	07 BZK	2.4 Prestatiesturing politie
7	07 BZK	4.3 Gemeenschappelijk gebruik van ICT-voorzieningen bij de OOV-diensten
8	07 BZK	6.2 Inrichting en werking openbaar bestuur
9	07 BZK/VROM	9 Toekomst Grotestedenbeleid
10	08 OCW	16.3 Talentvolle onderzoekers
11	09A FIN	1 Agentschap
12	11 VROM	2.3 Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
13	11 VROM	4 Ruimtelijk beleid
14	12 V&W	32.3 Evaluatie Sociale veiligheid in het OV
15	12 V&W	34.2 Benutting binnenvaart en vaarwegen
16	13 EZ	Goed functionerende markten in Nederland en Europa 1.1-1.3
17	13 EZ	4.1 Bevorderen van een optimale ordening en werking van de energiemarkten
18	13 EZ	5.1 Het internationale handels- en internationale investeringsverkeer verder vrijmaken en de economische rechtsorde versterken.
19	14 LNV	26 Evaluatie kennisinfrastructuur
20	15 SZW	25 Arbeid en zorg
21	15 SZW	47 Re-integratie
22	15 SZW	WWB (I-deel)
23	15 SZW	35 Emancipatie

BIJLAGE 2

Geïnterviewde personen

Beleidsdirecties:

De heer ir. M.H.J. Gooskens	Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
De heer drs. P.P.L. van Kalmthout	Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
De heer drs. O. Mendlik	Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
De heer W. F. Saris	Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
Mevrouw drs. M. van Tuijl	Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
De heer drs. D. Willemsen	Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
De heer mr. P.P.J. Bekkers	Buitenlandse Zaken
De heer drs. J.C de Groot	Economische Zaken
De heer dr. B. Leeftink	Economische Zaken
De heer drs T.C. Opmeer	Economische Zaken
De heer drs. J.W.F. Sas	Economische Zaken
Mevrouw drs N. Trappenburg	Economische Zaken
De heer drs. N. Nahuis	Financiën
De heer mr. drs. M.C.J. Groothuizen	Justitie
De heer mr. M.J.J. van den Honert	Justitie
De heer drs. A. IJzerman	Justitie
Mevrouw dr. J.A. Hoekstra Msc	Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit
Mevrouw dr. F.M.L. Heijs	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer drs. F.G. Licher	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ⁴⁹
De heer drs. J.C.G. van Steen	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer mr. J.A van den Bos	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer drs. M.R.P.M. Camps	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Mevrouw M. Nijhof	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Mevrouw drs. M.C.A. Blom	Verkeer & Waterstaat
De heer H. Kraaij	Verkeer & Waterstaat
De heer C. Coopmans	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
Mevrouw drs. E. Driessen	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

⁴⁹ Ten tijde van de beleidsdoorlichting werkte dhr. Licher bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Directies FEZ:

De heer drs. G.J. Buitendijk	Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
De heer drs. P. Arnoldus	Buitenlandse Zaken
De heer J. Roomans	Buitenlandse Zaken
Mevrouw drs. J.W. Schuilling	Defensie
De heer drs. D.A. Blokland	Economische Zaken
De heer C.J. van der Valk	Economische Zaken
De heer mr. B.J.M. Peters	Financiën
De heer drs. A.B.C. de Klerck	Justitie
De heer R.J. Barendse	Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit
De heer drs. W. Bonte	Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit
De heer drs. A. Zeillemaker	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer prof. dr. R.H.J.M. Gradus	CDA ⁵⁰
De heer drs. H.R. van der Stelt	Verkeer & Waterstaat
De heer mr. L.J.S. Wever	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
De heer drs. K. de Snoo	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

Onafhankelijken:

De heer dr. P.W.C. Koning	Centraal Plan Bureau ⁵¹
De heer prof. dr. C.K. Folkertsma	De Nederlandse Bank
De heer R. Binnekamp	De voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN) ⁵²
De heer drs. G.J.J. Cremers	Economische Zaken
De heer prof. dr. V Bekkers	Erasmus Universiteit Rotterdam
Mevrouw drs. M.M.W. Stegeman	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
Mevrouw prof. dr. M. den Boer	Politieacademie/VU
Mevrouw mr. A. Loof	Raad van State
De heer prof. dr. P. van den Besselaar	Rathenau instituut
Mevrouw dr. V.C.M. Timmerhuis	Sociaal-Economische Raad ⁵³
De heer prof. M.P. Schinkel	Universiteit van Amsterdam

⁵⁰ De heer Gradus is oud directeur FEZ bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

⁵¹ Ten tijde van de beleidsdoorlichting was de heer Koning werkzaam bij De Technische Universiteit Delft, IPSE studies.

⁵² Ten tijde van de beleidsdoorlichting was de heer Binnekamp werkzaam bij Impact.

⁵³ Ten tijde van de beleidsdoorlichting was mevrouw Timmerhuis werkzaam bij de Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid.

De heer prof. dr. K.P. Goudswaard	Universiteit Leiden/Sociaal-Economische Raad
De heer mr. M.C.E.J. Bronckers	Universiteit Leiden/WilmerHale
De heer dr. M.J. Arentsen	Universiteit Van Twente
Mevrouw dr. A. van Doorne-Huiskes	Universiteit Utrecht, Van Doorne Huiskens en partners
De heer drs. B.S.J. Wartna	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Mevrouw dr. C.M. Klein Haarhuis	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

Kamerleden:

Mevrouw dr. M.L. Vos	PvdA
De heer drs. S.A. Blok	VVD

Secretarissen-generaal:

De heer mr. J. Demmink	Justitie
De heer drs. K. van der Steenhoven	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

BIJLAGE 3

Deelnemers spiegelsessie

Mevrouw mr. O. Oudendijk	Dialogoog (gespreksleider)
De heer dr. R. Turksema	Algemene Rekenkamer
De heer drs. Blokland	Economische Zaken
De heer prof. dr. C.W.A.M van Paridon	Erasmus Universiteit Rotterdam
De heer drs. H. Vossers	Financiën
De heer drs. H.J. Heeres	Financiën / IRF
De heer drs. P.J.C.M. van den Berg	Financiën / IRF
De heer drs. D.L. Kabel	Financiën / IRF/BBO
De heer drs A.B.C. de Klerck	Justitie/FEZ
Mevrouw dr. J.A. Hoekstra Msc	Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit
De heer drs. W. Beekmans	Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit
De heer drs. J.C.G van Steen	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap / OWB
De heer prof. dr. P. van de Besselaar	Rathenau Instituut
De heer drs. F. Nieuweboer	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer drs. S.A. Blok	Tweede Kamer (VVD)
De heer M. Esmeijer	Tweede Kamer, dj- griffier commissie SZW
De heer R.de Bakker	Tweede Kamer SG, BOR
De heer drs. M. Santhagens	Volksgesondheid Welzijn en Sport
De heer drs. R. Pol	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
De heer drs. J. Sibbing	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
Mevrouw dr. C.M. Klein Haarhuis	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

BIJLAGE 4

Begeleidingscommissie

Voorzitter

De heer prof.dr. C.W.A.M. van Paridon Erasmus Universiteit Rotterdam

Overige leden

De heer drs. P.J.C.M. v.d. Berg Ministerie van Financiën
Inspectie der Rijksfinanciën
(IRF)

De heer drs. H.J. Heeres Ministerie van Financiën
IRF/BBO

De heer drs. D.L. Kabel Ministerie van Financiën
IRF/BBO

De heer drs. P. Welp Tweede Kamer der Staten Ge-
neraal
Bureau Onderzoek en Rijksuit-
gaven (BOR)

De heer prof. dr. F.L. Leeuw Ministerie van Justitie
Wetenschappelijk Onderzoek-
en Documentatiecentrum
(WODC)

De heer R.J. Barendse Ministerie van Landbouw Natuur
en Voedselkwaliteit
Directie FEZ

Mevrouw drs. P.G. Lugtenburg Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid
Directie Werk en Bijstand

De heer dr. P. van der Knaap Algemene Rekenkamer

BIJLAGE 5

Verklaring begeleidingscommissie

Verslag van de begeleidingscommissie voor de Tussenevaluatie Beleidsdoorlichtingen

In juni 2007 is vanuit de Tweede Kamer bij monde van de voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven (CRU) een eerste reactie gekomen op het instrument beleidsdoorlichting. In het daarop volgend debat heeft de minister van Financiën aangegeven het nog te vroeg te vinden om anderhalf jaar na de introductie van het instrument al aanscherpingen aan te brengen. Wanneer een substantieel aantal beleidsdoorlichtingen beschikbaar is zou de minister bezien of aanpassingen van de regelgeving noodzakelijk zijn. Inmiddels zijn aan de Kamer ruim twintig beleidsdoorlichtingen toegezonden. Dit vormt aanleiding voor het ministerie van Financiën een tussenevaluatie te laten uitvoeren van het instrument beleidsdoorlichting.

Het ministerie van Financiën heeft Aarts De Jong Wilms Goudriaan *Public Economics* bv (APE) de opdracht gegeven voor het uitvoeren van deze tussenevaluatie. Tegelijk heeft het Ministerie voor dit onderzoek een begeleidingscommissie ingesteld. Die was samengesteld uit medewerkers van het Ministerie van Financiën zelf, van twee ministeries (LNV, SZW), van het WODC, van de Algemene Rekenkamer en van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Tweede Kamer. Prof.dr. C.W.A.M. van Paridon is aangezocht als onafhankelijke voorzitter van de begeleidingscommissie.

De begeleidingscommissie is drie keer plenair bij elkaar geweest, op 22 april, 28 mei en 2 oktober 2008. Daarnaast was een aantal leden aanwezig bij een zogenaamde spiegelsessie, op 9 september. Daar tussendoor is de commissie op de hoogte gehouden van de voortgang, dan wel gevraagd om in commentaarrondes te reageren op conceptteksten. De begeleidingscommissie is adequaat ondersteund vanuit het Ministerie van Financiën. Naar haar mening heeft ze in volledige onafhankelijkheid dit onderzoek kunnen begeleiden.

De begeleidingscommissie merkt op dat het Ministerie van Financiën, mede gezien de korte periode sinds de invoering van beleidsdoorlichtingen

(2006), heeft gekozen voor een tussenevaluatie. Daarmee is niet de fundamentele vraag gesteld, namelijk of de creatie van het instrument beleidsdoorlichting een adequate reactie was op de in 2004 bij de VBTB-evaluatie geconstateerde problemen, en of er wellicht ook andere modaliteiten denkbaar zouden zijn geweest. Nu beperkt de tussenevaluatie zich tot het functioneren van het instrument beleidsdoorlichting.

De begeleidingscommissie kan zich vinden in de conclusies van het rapport. De begeleidingscommissie is van oordeel dat de conclusies die door APE worden getrokken, voldoende worden onderbouwd vanuit de onderliggende bevindingen. Daarbij is het commentaar van de begeleidingscommissie op afdoende wijze in het eindrapport verwerkt.

Op een aantal ministeries blijkt het instrument beleidsdoorlichting goed te zijn opgepakt. Het gaat dan veelal om ministeries waar een cultuur bestaat, waarin betrokkenen alert zijn op de effectiviteit van het ontwikkelde beleid en open staan voor aanpassingen om dat beleid verder te verbeteren. In andere ministeries is die cultuur minder duidelijk aanwezig, met als gevolg dat beleidsdoorlichtingen daar veel meer als een verplicht nummer gezien worden, als een extra taak die niets oplevert. De begeleidingscommissie is van mening dat het instrument beleidsdoorlichting slechts dan optimaal functioneert, als betrokkenen daar zelf de betekenis van inzien. Tegelijk is duidelijk dat ook de rol van de Tweede Kamer belangrijk is. De Kamer zou een veel actievere rol kunnen spelen bij de programmering van de beleidsdoorlichtingen, zodat deze aansluiten op haar informatiebehoefte. Daardoor kunnen de beleidsdoorlichtingen een prominentere plaats krijgen in de uitoefening van de controlerende en (mede-)wetgevende taken van de Tweede Kamer.

De commissie merkt tevens op dat het er op lijkt dat naarmate het maatschappelijk gewicht van de thema's groter is, er aan de kant van een ministerie ook meer aandacht lijkt te zijn voor een grondige uitvoering van de beleidsdoorlichtingen. Hier ware nadere analyse wenselijk.

De begeleidingscommissie merkt verder op dat de Tussenevaluatie laat zien dat de rol van de onafhankelijke in de beleidsdoorlichting zeer belangrijk is. Die rol behelst aandacht bijvoorbeeld voor de formulering van de onderzoeksvraag, voor de voortgang van het proces, voor de mate van validiteit - wordt gemeten wat gemeten dan wel beoordeeld moet worden - , voor de samenhang tussen bevindingen en conclusies, voor de betrouwbaarheid en voor de bruikbaarheid. De begeleidingscommissie heeft de indruk dat een sterkere mate van onafhankelijkheid – door mensen aan te

zoeken van buiten het ministerie, vanuit de wetenschap of elders – gunstig uitwerkt op het niveau van de beleidsbeoordelingen. Zij adviseert het Ministerie van Financiën hierover heldere richtlijnen te formuleren, zodat ministeries beter weten waar zij zich aan moeten houden.

De begeleidingscommissie hoopt dat met dit rapport een verdere versterking van het instrument beleidsdoorlichting gerealiseerd kan worden.

Prof. dr. C.W.A.M. van Paridon




Voorzitter begeleidingscommissie Tussenevaluatie Beleidsdoorlichtingen

Oktober 2008

BIJLAGE 6

Schema beleidsdoorlichtingen

Legenda schema beleidsdoorlichtingen

	Aanwezig in de beleidsdoorlichting
	Deels of summier aanwezig in de beleidsdoorlichting
	Niet aanwezig in de beleidsdoorlichting

	EZ			Jus			BZK				FIN	V&W		LNV	SZW			BUZA			VROM	OCW		
A: RPE-criteria	1.1-1.3	4.1	5.1	12.1	13.3	13.4	13.5	2.4	4.3	6.2	9	1	32.2	34.2	26	25	35	47	46.5	5.4-5.5	2.3	4	16.3	
Ex post																								
Op niveau operationele doelstellingen																								
Artikel 8.2																								
Probleemanalyse																								
Rol rijksoverheid																								
Beleidsdoelstellingen																								
Beschrijving instrumenten																								
Analyse maatschappelijke effecten																								
Budget benoemd																								
Onafhankelijken																								
Beschreven in de rapportage																								
Rol onafhankelijke																								
Betrokken bij uitvoering																								
Beleidsdoorlichting uitgevoerd																								
Anders																								
Geen/onbekend																								