

Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006

Regeling van de Minister van Financiën van 18 april 2006 inzake het periodieke evaluatieonderzoek en de beleidsinformatie van de rijksoverheid (Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006)

De Minister van Financiën,
Gelet op artikel 38, tweede lid, onder a, van de Comptabiliteitswet 2001;
Na overleg met de Algemene Rekenkamer (brief van 4 april 2006, kenmerk 600 2091 R);

Besluit:

Definities en reikwijdte

Artikel 1

1. In deze regeling wordt onder de beleidsinformatie verstaan de informatie betreffende het beleid en de bedrijfsvoering, die is opgenomen in de beleidsartikelen van de begrotingen en de jaarverslagen van het Rijk en die is ontleend aan:

- a. departementale systemen voor het verzamelen, genereren en veredelen van beleidsinformatie (monitorsystemen);
- b. informatiebronnen van derden;
- c. evaluatieonderzoeken en bedrijfsvoeringsonderzoeken die onder deze regeling vallen.

2. De evaluatieonderzoeken en de bedrijfsvoeringsonderzoeken die onder deze regeling vallen zijn de evaluatieonderzoeken en de bedrijfsvoeringsonderzoeken die zijn geprogrammeerd of genoemd in de beleidsartikelen van de begrotingen en de jaarverslagen van het Rijk.

Artikel 2

1. Het evaluatieonderzoek dat onder deze regeling valt betreft:

- a. het evaluatieonderzoek ex ante: een systematische analyse van de te verwachten maatschappelijke effecten van beleidsalternatieven in relatie tot de maatschappelijke kosten.
- b. het evaluatieonderzoek ex post: het periodieke onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid, bedoeld in artikel 20 van de Comptabiliteitswet 2001.

2. Het bedrijfsvoeringsonderzoek in de zin van deze regeling is het periodieke onderzoek van de bedrijfsvoering, bedoeld in artikel 21 van de Comptabiliteitswet 2001.

Artikel 3

De twee onder deze regeling vallen vormen van evaluatieonderzoek ex post zijn:

- a. de beleidsdoorlichting: een evaluatie van beleid op het niveau van de algemene of operationele doelstellingen, die de in artikel 8, tweede lid, van deze regeling opgenomen onderdelen omvat;
- b. het effectenonderzoek ex post: het meten van de netto-effecten van beleid.

Artikel 4

Deze regeling heeft ten doel bij te dragen aan de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie zoals bedoeld in artikel 1, eerste lid, door waarborgen in het proces van totstandkoming. Deze waarborgen zijn opgenomen in artikel 5 van deze regeling.

Normenkader beleidsinformatie, evaluatieonderzoek en bedrijfsvoeringsonderzoek

Artikel 5

1. De beleidsinformatie dient te voldoen aan de onderstaande eisen:

- a. de beleidsinformatie is binnen het departement op een ordelijke, controleerbare en deugdelijke wijze tot stand gekomen. Dat is het geval als:
 - 1°. de verantwoordelijkheden en bevoegdheden goed in het totstandkomingsproces zijn belegd;
 - 2°. het totstandkomingsproces achteraf reconstrueerbaar is;
 - 3°. de beleidsinformatie die als uitkomst van het totstandkomingsproces wordt opgeleverd op volledige en juiste wijze in de begroting en in het jaarverslag is opgenomen;
 - 4°. de onafhankelijkheid van de evaluatieonderzoeken en van de bedrijfsvoeringsonderzoeken is geborgd zoals omschreven in artikel 6 van deze regeling;
 - b. de beleidsinformatie is niet strijdig met de financiële informatie in de begroting of het jaarverslag;
 - c. van de beleidsinformatie wordt duidelijk de informatiebron aangegeven.
2. Daarenboven kan de betrokken minister in specifieke gevallen met de Tweede Kamer concrete afspraken maken over aanvullende kwaliteitseisen voor de beleidsinformatie.

Artikel 6

1. Bij de uitvoering van evaluatieonderzoeken en bedrijfsvoeringsonderzoeken worden onafhankelijken betrokken. De wijze waarop onafhankelijken bij het onderzoek betrokken zijn geweest, wordt beschreven in het onderzoeksrapport of het onderzoeksdossier.

2. Met onafhankelijken worden deskundigen bedoeld die geen verantwoordelijkheid dragen voor het te onderzoeken beleid en waarvan een onafhankelijk oordeel mag worden verwacht. Indien daarom wordt verzocht, moet de opdrachtgever van het onderzoek kunnen motiveren waarom de betrokken deskundigen aan deze voorwaarden voldoen.

Toepassing evaluatieonderzoek

Artikel 7

Bij de beleidsontwikkeling wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van informatie verkregen met evaluatieonderzoek ex ante.

Artikel 8

1. Beleid gericht op de realisatie van de algemene of operationele beleidsdoelstellingen wordt, aansluitend bij de beleidscyclus, periodiek geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. Beleidsdoorlichtingen hebben het karakter van een syntheseonderzoek. De beleidsdoorlichtingen worden geprogrammeerd in de begroting.

2. Een beleidsdoorlichting bestaat uit de volgende onderdelen:

- a. beschrijving en analyse van het probleem dat aanleiding was voor het beleid;
- b. beschrijving en motivering van de rol van de rijksoverheid;
- c. beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen;
- d. beschrijving van de gehanteerde instrumenten en analyse van de maatschappelijke effecten daarvan;
- e. beschrijving van de budgetten die zijn ingezet.

3. De beleidsdoorlichting steunt zoveel mogelijk op (deel)onderzoeken naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van beleid en (deel)onderzoeken naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering.

4. De betrokken minister zendt de beleidsdoorlichting aan de Tweede Kamer.

Artikel 9

Bij de beleidsdoorlichting wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van onder meer effectenonderzoek ex post. De effectenonderzoeken ex post worden geprogrammeerd in de begroting.

Slotbepaling

Artikel 10

1. De Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid, zoals opnieuw vastgesteld op 15 maart 2004, wordt ingetrokken.
2. Deze regeling treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 januari 2006.
3. De huidige regeling wordt aangehaald als: Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Minister van Financiën,
G. Zalm.*

Toelichting

Aanleiding herziening RPE

In de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 (verder: RPE 2006), die in de plaats komt van de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid 2001 (RPE), geeft de Minister van Financiën op twee punten een nadere uitwerking aan de Comptabiliteitswet 2001 (CW). Deze regeling zal worden opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften 2007.

De herziening van de RPE is het gevolg van de door Kamer en kabinet in grote lijnen overgenomen aanbevelingen uit de VBTB-evaluatie (Kamerstukken II, 2004/05, 29 949, nr. 1). De VBTB-evaluatie kiest er nadrukkelijk voor om een nieuwe impuls aan VBTB te geven door enerzijds verder te streven naar een toegankelijke begroting waarin heldere beleidsdoelstelling zijn geformuleerd en anderzijds door betere evaluaties die meer inzicht geven in de doelmatigheid van het overheidsbeleid. De acties voor een toegankelijke begroting zijn in het kader van de herziening van de RPE verder niet van belang en blijven dan ook buiten beschouwing in deze nota van toelichting.

Verbetering in de doelmatigheid wordt nagestreefd door beleid vooraf beter te onderbouwen en achteraf beter te evalueren. Betere onderbouwing tracht het kabinet te bevorderen door bij de formulering van beleid antwoord te hebben op vragen als: wat is het maatschappelijke probleem dat moet worden opgelost; wat is de verantwoordelijkheid van de overheid daarbij; welke instrumenten worden ingezet; hoe dragen die bij aan de oplossing van het probleem; welke effecten mogen van het beleid worden verwacht; hoe kan dat worden gemeten; wat moet daarvoor gebeuren? Het antwoord op deze vragen zal vooral bij de beleidsvoorbereiding en in beleidsnota's naar voren moeten komen.

Verbetering van de evaluaties achteraf wordt bereikt door beleidsterreinen integraal te laten doorlichten met het instrument beleidsdoorlichting. Deze vorm van evaluatie vindt plaats op het niveau van een algemene of operationele doelstelling. Bij beleidsdoorlichtingen is het de bedoeling dat een aantal simpele, doch fundamentele vragen worden beantwoord. Naast het antwoord op deze vragen, die ook al moeten worden beantwoord bij de onderbouwing van beleid, dient inzicht te worden gegeven in de uitvoering en de effectiviteit van beleid. Hoe is het beleid uitgevoerd en wat waren daarvan de effecten? Het uitvoeren van beleidsdoorlichtingen is belangrijk voor de beleidsmakers. Beleidsdoorlichtingen bieden beleidsmakers de gelegenheid om op beknopte wijze verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en te leren van de ervaringen uit het verleden. Het is cruciaal dat op de een of andere wijze een kritische blik wordt georganiseerd om te voorkomen dat beleidsevaluatie verwordt tot een activiteit waarbij de slager zijn eigen vlees keurt.

Samenvattend hebben beleidsdoorlichtingen drie kenmerken: a) beleidsdoorlichtingen zijn evaluaties op het niveau van algemene of operationele doelstellingen (en niet op instrumentniveau); b) in een doorlichting komen de simpele doch fundamentele 'doorlichtingsvragen' aan de orde en c) bij de uitvoering worden onafhankelijke betrokkenen.

Naast de beleidsdoorlichtingen – en idealiter als onderdeel hiervan – dienen daar waar het mogelijk en nuttig is evaluaties naar de effecten van beleidsinstrumenten (de effectenonderzoeken ex post) te worden verricht. Met dit type onderzoek kan worden vastgesteld dat de waargenomen effecten van overheidsinstrumenten ook inderdaad het gevolg zijn van beleid.

Naast de aanpassingen van de nadere regelingen voor het periodieke evaluatieonderzoek genoemd in de artikelen 20 en 21 van de Comptabiliteitswet 2001, bevat de RPE 2006 het normenkader voor de totstandkoming van de beleidsinformatie in begrotingen en jaarverslagen.

Definities en reikwijdte

De eerste vier artikelen betreffen de definities en de reikwijdte, zoals de definities van het evaluatieonderzoek dat onder deze regeling valt en het doel van het normenkader voor het totstandkomingsproces van de beleidsinformatie. Het evaluatieonderzoek dat onder deze regeling valt is het ex ante evaluatieonderzoek, het ex post evaluatieonderzoek (de beleidsdoorlichting en het effectenonderzoek ex post) en het bedrijfsvoeringsonderzoek. Behalve het ex ante evaluatieonderzoek dus het onderzoek dat geregeld wordt in artikelen 20 en 21 van de Comptabiliteitswet 2001. De ach-

tergrond van deze regeling is dat evaluatieonderzoek een vast onderdeel is van het beleidsproces. Bij de beleidsvoorbereiding wordt gebruik gemaakt van de informatie gegenereerd door ex ante evaluatieonderzoek. Ex post evaluatieonderzoek levert informatie zowel voor de verantwoording in het jaarverslag als voor de beslissing of het beleid al dan niet moet worden bijgesteld. De evaluatiefunctie binnen het departement zorgt voor de programmering, begeleiding en in veel gevallen voor de uitvoering van de evaluaties. De monitorsystemen gericht op het in de gaten houden van het verloop van ondermeer effecten, prestaties en kosten, belangrijke data voor de evaluaties, worden ook wel gerekend tot de evaluatiefunctie.

Normenkader beleidsinformatie en evaluatieonderzoek

Artikel 4 geeft de doelstelling van het normenkader weer en artikel 5 bevat het normenkader beleidsinformatie en evaluatieonderzoek. De achtergrond hiervan is de volgende. De betrouwbaarheid van de beleidsinformatie in de begrotingen en de jaarverslagen raakt aan de grondslagen van de werking van ons staatsbestel. Het draaipunt is het vertrouwensbeginsel. De minister zal te allen tijde de Kamer van juiste en goede informatie voorzien. Sinds de introductie van VBTB waarbij beleidsinformatie een centrale plaats krijgt in de begrotingen en de jaarverslagen, is met de Kamer veelvuldig gediscussieerd over de kwaliteit van die informatie en de borging daarvan. De bronnen van de beleidsinformatie zijn velerlei. Dat varieert van de waarneming van minister en ambtenaren tot gedegen administratieve systemen en onderzoeken, al dan niet van derden. Deze regeling gaat over de beleidsinformatie ontleend aan eigen monitorsystemen, informatiebronnen van derden en beleidsonderzoek. Hieraan kunnen bepaalde eisen worden gesteld die getoetst kunnen worden door de departementale auditor.

Bij de behandeling van de Comptabiliteitswet 2001 heeft de Kamer gevraagd een normenkader te ontwikkelen gericht op de deugdelijkheid van de niet-financiële informatie¹ (motie-Van Walssem, Kamerstukken II, 2001/02, 27 849 en 28 035, nr. 24). Aanvankelijk is voorgesteld ter uitwerking van de motie-Van Walssem het begrip 'adequate mate van betrouwbaarheid' verder per beleidsveld en op maat uit te werken met behulp van de kwaliteitsnormen validiteit, betrouwbaarheid en bruikbaarheid uit de RPE. De conclusie van de VBTB-evaluatie was dat deze criteria niet bruikbaar zijn. Nadere operationalisering leidt tot een bureaucratische ontsparing. Daarbij is er het risico van perverse effecten: de beleidsinformatie

die met minder inspanning door de toetsing komt, krijgt voorrang boven de betere beleidsinformatie.

Dit wordt allereerst veroorzaakt door het verschil in karakter tussen de niet-financiële informatie en de financiële informatie. Financiële informatie moet deugdelijk zijn weergegeven en rechtmatig tot stand zijn gekomen (de formulering van artikel 58, eerste lid, onder a, van de Comptabiliteitswet 2001). Bij niet-financiële informatie is dat anders. De mate van exactheid die mogelijk is bij het vastleggen van financiële informatie is niet haalbaar bij niet-financiële informatie zoals maatschappelijke effecten en gerealiseerde beleidsprestaties. Goed beleidsonderzoek volgens algemeen aanvaarde methoden en technieken naar bijvoorbeeld de effecten van klassenverkleining op de leerprestaties kan tot verschillende uitkomsten leiden. Of om dit verschil anders aan te duiden: er kan wel precies worden vastgesteld hoeveel geld de overheid heeft besteed aan bijvoorbeeld klassenverkleining, maar het is veel moeilijker vast te stellen wat dat precies oplevert in termen van maatschappelijke effecten. Een ander voorbeeld is het structurele EMU-saldo. Gestandaardiseerde berekeningen waarbij vele deskundigen (ook onafhankelijken zoals CPB, Europese Commissie, OESO en IMF) zijn betrokken of die aan hun oordeel worden onderworpen resulteren in voortdurend bijgestelde en soms uiteenlopende uitkomsten, die ieder voor zich kwalitatief verantwoord zijn (zie voor een verdere uiteenzetting Miljoenennota 2006, (Kamerstukken II, 2005/06, 30 300, nr. 1, blz. 79 en 80). Dit betekent ook dat de auditor geen uitspraak kan doen over de juistheid en volledigheid van deze gegevens.

Voldoende reden om een andere weg in te slaan. De VBTB-evaluatie adviseerde: duidelijke bronvermelding, desgewenst nadere concrete afspraken met de Kamer, het letten op de niet-strijdigheid met de financiële informatie in het jaarverslag en in specifieke gevallen kan de Kamer vragen om een audit over de wijze van totstandkoming van de beleidsinformatie. Vervolgens hebben de discussies met de Tweede Kamer en met de Algemene Rekenkamer geleid tot meer duidelijkheid die zijn weerslag heeft gevonden in de motie Mastwijk (Kamerstukken II, 2004/05, 29 949, nr. 9), twee brieven van de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer, van 9 maart (Kamerstukken II, 2004/05, 29 949/29 950, nr. 5) en 19 juli (Kamerstukken II, 2004/05, 29 949/29 950, nr. 34) en het afsluitende Algemeen Overleg met de Commissie voor de Rijksuitgaven van 17 november 2005 (Kamerstukken II, 2005/06, 28 779/29 949/29 950, nr. 5).

Naast de uiteraard altijd bestaande mogelijkheid dat de Kamer aanvullende kwaliteitseisen stelt zijn er drie hoofdeisen waaraan de beleidsinformatie, die onder de regeling valt, moet voldoen:

1. de beleidsinformatie is binnen het departement op een ordelijke, controleerbare en deugdelijke wijze tot stand gekomen;
2. de beleidsinformatie is niet strijdig met de financiële informatie in de begroting of het jaarverslag;
3. de beleidsinformatie wordt voorzien van een duidelijke bronvermelding.

De eerste eis dat de beleidsinformatie binnen het departement op een ordelijke, controleerbare en deugdelijke wijze tot stand moet komen is als volgt nader uitgewerkt:

- de verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn goed in het totstandkomingsproces belegd;
- het totstandkomingsproces is achteraf reconstrueerbaar;
- de informatie die als uitkomst van het totstandkomingsproces wordt opgeleverd wordt op volledige en juiste wijze in de begroting en in het jaarverslag opgenomen;
- de onafhankelijkheid van de evaluatieonderzoeken en van de bedrijfsvoeringsonderzoeken is geborgd.

Het normenkader kan op verschillende manieren worden geoperationaliseerd, afhankelijk van het type informatie. De komende jaren zal worden gewerkt aan een nadere operationalisatie van deze begrippen voor verschillende typen informatie.

Met het normenkader wordt geborgd dat er sprake is van verantwoorde informatieverwerkende systemen en dat op evenwichtige wijze gebruik wordt gemaakt van de beschikbare informatie zodat naar buiten toe geen misleidend beeld wordt gegeven. Het duidelijk aangeven van de informatiebron in begroting en jaarverslag geeft de Kamer meer houvast bij het beoordelen van de mate van betrouwbaarheid die aan de informatie kan worden toegekend. Gaat het bijvoorbeeld om een al dan niet partijdige informatiebron.

- De controle van de departementale auditdiensten zal zich richten op:
- de totstandkoming van de beleidsinformatie (ordelijk, controlebaar en deugdelijk);
 - de nakoming van de afspraken met de Tweede Kamer;
 - de niet-strijdigheid met financiële informatie;
 - de aanwezigheid van bronvermelding.

Met het in de deze regeling vastgelegde normenkader voor het totstandkomingsproces voor de beleidsinformatie wordt een andere en zoals hierboven is aangegeven meer perspectiefvolle weg ingeslagen voor de borging van de kwaliteit

van de beleidsinformatie. Een en ander geheel in lijn met de tot nu toe gevoerde discussies met de Kamer. Dit betekent wel dat artikel 58, eerste lid, onder c, van de Comptabiliteitswet 2001 op een andere wijze wordt ingevuld dan de wetgever destijds voor ogen stond. De Algemene Rekenkamer signaleerde terecht (zie de brieven van 24 februari en 6 september 2005) dat zij bij deze invulling niet langer kan worden verplicht de beleidsinformatie zelf te controleren. Daarom zal worden voorgesteld om de controleverplichting die voortvloeit uit artikel 82, derde lid, onder b, van de Comptabiliteitswet 2001 te vervangen door een bepaling waarbij de Algemene Rekenkamer de kwaliteit van de beleidsinformatie 'kan' controleren.

Borgen onafhankelijkheid

In artikel 6 worden de eisen geformuleerd aan de borging van de onafhankelijkheid voor de onderzoeken die onder deze regeling vallen. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden. De eerste is het betrekken van onafhankelijken bij de opzet en uitvoering van het onderzoek. De tweede het laten uitvoeren van het onderzoek door onafhankelijken binnen het ministerie, zoals de auditdiensten, of het laten uitvoeren van het onderzoek door externen. Een laatste mogelijkheid is het onderzoek te onderwerpen aan een onafhankelijke toets. Met onafhankelijken worden heel concreet bedoeld anderen dan de betreffende beleidsambtenaren. Het gaat er om te voorkomen dat de slager zijn eigen vlees keurt. Verder zijn er geen algemene regels te geven voor wie wel en niet onafhankelijk moet worden geacht. Dit zal van geval tot geval bepaald moeten worden door degene die als opdrachtgever van het onderzoek de eindverantwoordelijkheid draagt. Aspecten als beroepsethiek en het hebben van een goede naam zijn belangrijke criteria. De borging van onafhankelijkheid vergroot de legitimiteit van het onderzoek en van de daaruit voortvloeiende resultaten.

Bij de regelgeving voor de borging van de onafhankelijkheid van het onderzoek is rekening gehouden met de aanzienlijke verschillen in zwaarte van de onderzoeken die onder deze regeling vallen. Dat loopt uiteen van een belangrijk en veelomvattend ex ante evaluatieonderzoek (bijv. een kosten-batenanalyse) tot een periodieke beleidsdoorlichting door het departement zelf. Het gaat niet om het creëren van bureaucratische procedures maar om het scheppen van de voorwaarden zodat door het organiseren van kritisch vermogen en door 'checks and balances' er betere kansen komen voor evenwichtige beleidsinformatie. De verschillende mogelijkheden zijn zojuist beschreven. Het sluitstuk is dan dat de wijze waarop onafhankelijken zijn ingeschakeld wordt opgenomen in het onderzoeksrapport of het onder-

zoeksdossier en dat bij onafhankelijke toetsing, de uitslag van die toetsing wordt opgenomen. Dit is nodig voor de controle door de auditor.

Het betrekken van onafhankelijken bij beleidsonderzoek komt al veel voor. Voorbeelden zijn de interdepartementale stuurgroepen en de onafhankelijke toetsingscommissies voorgeschreven in de leidraad Overzichten Effecten Infrastructuur (OEI), de Commissie voor de milieueffectrapportage, de onafhankelijke voorzitter en de secretaris van Financiën bij de Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's) en begeleidingscommissies en klankbordgroepen met onafhankelijken. Ook valt te denken aan de rol van Financiën (de Inspectie der Rijksfinanciën), de directies Financieel-Economische Zaken (FEZ's), en de departementale auditdiensten (DAD's) al dan niet in het kader van onafhankelijke begeleidingscommissies/klankbordgroepen bij evaluatieonderzoeken.

Deze regeling gaat niet uit van de gedachte dat uitbesteed onderzoek per definitie onafhankelijker is dan onderzoek in eigen beheer. Eigen onderzoek heeft daarnaast als voordeel dat het een groter leereffect heeft. Betrokkenheid van de verantwoordelijke beleidsambtenaren is ook onmisbaar als informatiebron. Hetzelfde geldt voor de afweging tussen onderzoek door de beleidsafdeling zelf of onderzoek door een gespecialiseerde meer of minder onafhankelijke onderzoekseenheid binnen het eigen ministerie zoals de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) bij het Ministerie van Justitie of de Directie Kennis bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselveiligheid.

Evaluatieonderzoek ex ante

In artikel 7 komt tot uitdrukking dat, aansluitend bij de aanbeveling 6 van de VBTB-evaluatie, een andere benadering wordt gevolgd met betrekking tot het evaluatieonderzoek ex ante dan in de RPE. De lijn in de RPE was dat bij de voorbereiding van nieuw beleid er altijd een afweging moest worden gemaakt of een evaluatieonderzoek zinvol zou zijn. Daarbij werd nieuw beleid geoperationaaliseerd als een wijziging in doelstelling en/of instrument. Van de uitkomst van die afweging wel of geen evaluatieonderzoek te doen moest dan melding worden gemaakt in de relevante beleidsdocumenten en in de begroting. Bij de VBTB-evaluatie is geconstateerd dat er, afgaand op het in het EOR geregistreerde onderzoek, weinig ex ante evaluatieonderzoek was en het evaluatieonderzoek dat was geregistreerd bleek meestal geen ex ante onderzoek te zijn zoals in de RPE bedoeld².

De nieuwe lijn is dat nu wordt bepaald bij de beleidsontwikkeling zoveel mogelijk gebruik te maken van informatie verkregen met evaluatieonderzoek ex ante. De gedachte daarbij is dat de vragen van nut en noodzaak, vergelijkbaar met de vragen die gesteld worden bij de beleidsdoorlichting (zie hierna) ook bij een VBTB-proof beleidsontwikkeling aan de orde moeten komen. Het gaat dus bij een goede ontbouw van beleid niet noodzakelijkerwijs om de aanwezigheid van een rapport van een ex ante evaluatieonderzoek, maar of de relevante ex ante vragen aan de orde zijn geweest bij het afwegen van de beleidsalternatieven. In de praktijk worden voor ingrijpende beslissingen met dikwijls aanmerkelijke budgettaire consequenties evaluatieonderzoeken ex ante uitgevoerd. Voor ingrijpende beslissingen, zoals de planologische kernbeslissing, is het voorgeschreven, zo ook de milieueffectrapportage. In het kader van het Onderzoeksprogramma Effecten Infrastructuur (OEI) is goede regelgeving ontwikkeld voor de methodologische opzet en de borging van de onafhankelijkheid.

Beleidsdoorlichtingen en de standaardvragenlijst

In artikel 8 wordt het instrument beleidsdoorlichting nader uitgewerkt. Dit is een evaluatieonderzoek ex post op het niveau van een algemene of operationele doelstelling. Daarbij moet expliciet aandacht worden geschonken aan de probleemanalyse, de actualiteit van de doelstelling en de argumentatie voor de rol van de rijksoverheid (waarom moet de rijksoverheid dit oplossen en niet de markt of een andere overheid). In artikel 8, tweede lid, zijn de vaste onderdelen beschreven die in een beleidsdoorlichting aan de orde dienen te komen, bijvoorbeeld door de onderstaande vragen te beantwoorden.

- Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel?
- Wat is de oorzaak van het probleem?
- Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
- Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau?) Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?
- Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
- Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap? Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?
- Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen

ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?

– Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de ontbouw?

De eis van periodiciteit is gehandhaafd maar het streven is de beleidsdoorlichting zo in te passen in de beleidscyclus dat de informatie ook daarvoor kan worden gebruikt. Daarom is de vijfjaarstermijn niet meer opgenomen. Het blijft echter wel de bedoeling beleid met een zekere regelmaat – bijvoorbeeld vier, vijf of zeven jaar – te evalueren. Om te bevorderen dat alle beleid periodiek aan een doorlichting wordt onderworpen wordt voorgeschreven de programmering van de beleidsdoorlichtingen in de begroting op te nemen. De beleidsdoorlichting wordt naar de Kamer gestuurd, al dan niet met het beleidsstandpunt van de betrokken minister(s).

Effectenonderzoek ex post

Essentieel in evaluatieonderzoek en dus ook in de beleidsdoorlichting is de vraag naar de effecten (en de neveneffecten) van het beleid. Methodologisch verantwoorde effectevaluaties zijn niet altijd haalbaar, of omdat het niet mogelijk is, of omdat het te gecompliceerd en kostbaar is. Een verantwoorde effectevaluatie veronderstelt dat kan worden bepaald in welke mate de doelbereiking is toe te schrijven aan het gevoerde beleid. En dat vereist dat de situatie met beleid kan worden afgezet tegen de situatie dat er geen (of ander) beleid wordt gevoerd (de zogenaamde counterfactual). Hiervoor zijn wel meer mogelijkheden dan nu worden benut, maar een dekkende programmering van effectenonderzoek behoort niet tot de mogelijkheden. In een beleidsdoorlichting moet de vraag naar het effect van het beleid wel zo goed mogelijk beantwoord worden door de effecten aan te duiden en de plausibiliteit van de effectiviteit aan te geven. Ook moet worden onderzocht of effectevaluaties beschikbaar zijn of uitgevoerd kunnen worden.

Het programmeringsoverzicht in de begroting

In de artikelen 8 en 9 is voorgeschreven dat de beleidsdoorlichtingen respectievelijk de effectenonderzoeken ex post worden geïntegreerd in de begroting. In de Rijksbegrotingsvoorschriften 2006 is een format opgenomen voor vermelding van de lopende en voorgenomen onderzoeken. Dit betreft in ieder geval de lopende onderzoeken en de onderzoeken die in het begrotingsjaar worden gestart. Desgewenst kan een meerjarige programmering worden opgenomen. Van elk onderzoek wordt de startdatum en de (beoogde) afron-

dingsdatum vermeld, met de vindplaats van het onderzoeksrapport. Dat format heeft als indeling:

- beleidsdoorlichtingen;
- effectenonderzoek ex post;
- overige evaluaties. Hieronder vallen alle overige soorten onderzoek die de desbetreffende minister relevant acht voor de Kamer.

Melding van doelmatigheidsonderzoek aan de Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft de wettelijke taak om aandacht te besteden aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en aan de doelmatigheid van het financieel en het materieel beheer (artikel 85 Comptabiliteitswet 2001). De ministers moeten de Algemene Rekenkamer tijdig op de hoogte stellen van de onderzoeken die zij doen instellen naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid (artikel 20 Comptabiliteitswet 2001) en naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering (artikel 21 Comptabiliteitswet 2001) en ook van de resultaten van die onderzoeken. Dit stelt de Algemene Rekenkamer in staat bij haar werkzaamheden voort te bouwen op de resultaten uit de 'voorcontrole' en zij kan dan ook nagaan in welke mate door de ministers uitvoering wordt gegeven aan de bepaling in de Comptabiliteitswet dat zij verantwoordelijk zijn voor de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid en de bedrijfsvoering. In dit kader stuurt de Algemene Rekenkamer de departementen jaarlijks een brief met het verzoek te rapporteren over het afgeronde, lopende

en voorgenomen evaluatieonderzoek. De RPE, of beter gezegd Bijlage A van de RPE (Vragenlijst Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek) bepaalde welke gegevens aan de Rekenkamer moesten worden verstrekt. Naar het voorkomt is, naast het voorschrift in de Comptabiliteitswet 2001, zo'n regeling via de RPE overbodig, onnodig omslachtig en tijdrovend. Dit kan beter rechtstreeks geregeld worden tussen de departementen en de Algemene Rekenkamer. De Bijlage A en de bepaling uit de RPE zijn daarom niet overgenomen in de RPE 2006.

Begrippenkader

Met het oog op de interpretatie van de regeling en een uniform gebruik van het begrippenkader is, evenals de vorige keer, aan de RPE 2006 een begrippenlijst toegevoegd. Het begrippenkader van de RPE 2006 is vrijwel hetzelfde als dat van de RPE. Dat blijkt als het onderstaande schema wordt vergeleken met het overeenkomstige schema op blz. 18 van de tweede druk van de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (Ministerie van Financiën, maart 2002). Er zijn twee verschillen. Het eerste verschil is de uitsplitsing van outcome in 'effecten van beleid (netto-effect)' en 'outcome (bruto-effect)'. Het tweede verschil is het niet meer in het schema opnemen van throughput, waardoor ook de zuinigheid als relatie tussen input en throughput is vervallen. Throughput en zuinigheid zijn niet meer opgenomen omdat deze begrippen niet worden

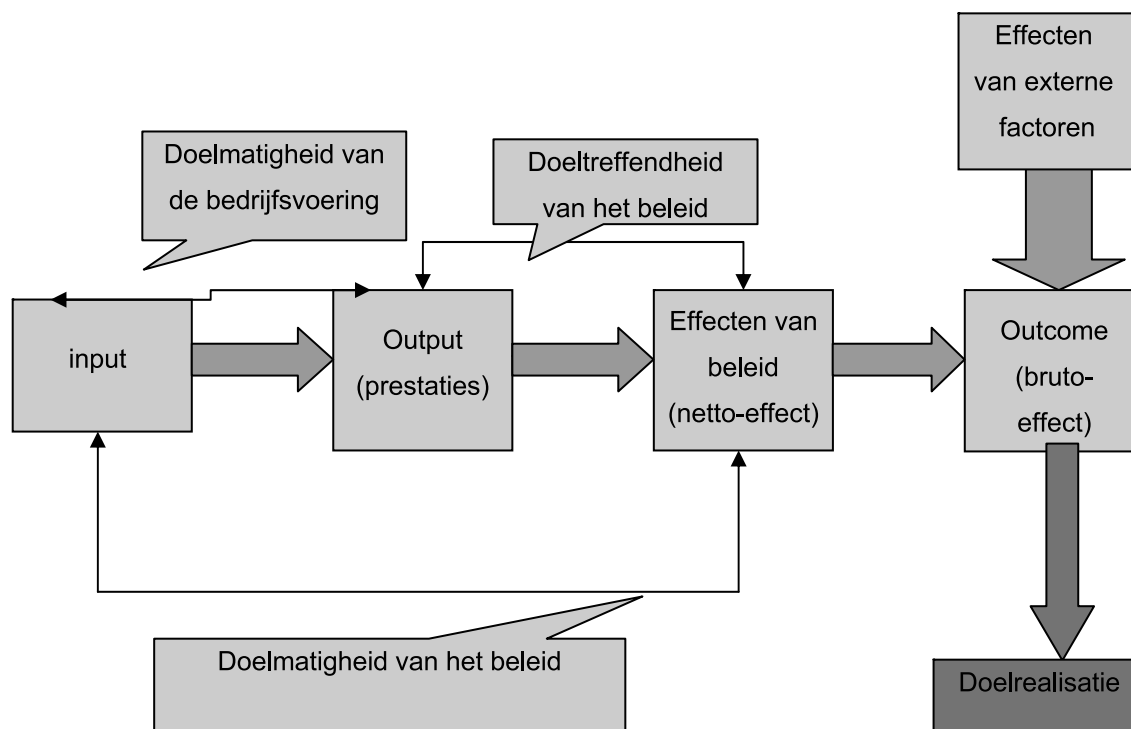
gebruikt in de RPE 2006. De doelrealisatie, een al bestaand begrip in de RPE, is nu ook in het schema opgenomen.

Het onderscheid tussen 'effecten van beleid' en 'outcome' wordt gemaakt om recht te doen aan het onderscheid tussen het realiseren van het doel al dan niet dankzij de inzet van beleidsinstrumenten (zie in de begrippenlijst de definitie van doelrealisatie, in de RPE: doelbereiking). Het is het verschil tussen de geconstateerde daling van de werkloosheid (de outcome) en de daling van de werkloosheid die is toe te schrijven aan het werkgelegenheidsbeleid (het netto-effect). Het verschil zit in wat in het schema wordt aangeduid als de effecten van de externe factoren. In het voorbeeld van de daling van de werkloosheid zijn de externe factoren de exogene invloeden op de werkgelegenheid, zoals de internationale economische ontwikkeling. Dit onderscheid moet gemaakt worden om duidelijk aan te kunnen geven wat wordt bedoeld met de effectiviteit van het beleid die wordt vastgesteld met evaluatieonderzoek. De outcome, in het voorbeeld de totale waargenomen mutatie in de werkgelegenheid, is uiteraard een belangrijk gegeven voor het politieke debat en daarmee voor de begroting en het jaarverslag.

De figuur geeft ook aan welke relaties worden onderzocht bij de bepaling van achtereenvolgens

- de doelmatigheid van de bedrijfsvoering;
- de doeltreffendheid van het beleid;
- de doelmatigheid van het beleid.

Figuur 1. Begrippenkader



Bij het onderzoek naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering gaat het om de relatie tussen de output en de input. Het onderzoek naar de doeltreffendheid van het beleid concentreert zich op de relatie tussen de output en de effecten. Het onderzoek naar de doelmatigheid van het beleid richt zich op de relatie tussen de input en de effecten. Hoewel ook in de RPE 2006, aansluitend bij de Comptabiliteitswet 2001, wordt gesproken van achtereenvolgens de onderzoeken naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid, zou het dus mogelijk zijn, zoals in de VBTB-evaluatie, deze onderzoeken korthedshalve aan te duiden als onderzoeken naar de doelmatigheid van het beleid. Een argument daarvoor is ook dat de onderzoeken naar de doelmatigheid van het beleid en die naar de doeltreffendheid van beleid een soortgelijke aanpak kennen. Bovendien zal informatie uit het doeltreffendheids-onderzoek nogal eens worden meegenomen in het onderzoek naar de doelmatigheid van beleid.

Het onderzoek naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering daarentegen heeft een ander karakter. Dat blijkt ook daaruit dat voor besluitvorming over de bedrijfsvoering een onderzoek naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering veelal volstaat. Het kent ook, vergeleken met een onderzoek naar de doelmatigheid van beleid, specifieke methoden en technieken en het vergt een eigen deskundigheid. Een ander verschil is dat het onderzoek naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering zich beperkt tot relatie met de bedrijfseconomische kosten. Het

onderzoek naar de doelmatigheid van het beleid beperkt zich niet tot de bedrijfseconomische kosten maar betreft in principe de maatschappelijke kosten in de analyse, evenals alle effecten van het beleid, zowel de beoogde als de niet beoogde (en ook de neveneffecten). De negatieve effecten worden meegenomen als kosten of als negatieve baten. Een goed voorbeeld van deze integrale aanpak is de kosten-batenanalyse.

Begrippenlijst RPE 2006

Algemene doelstelling

Doel dat men met beleid wil bereiken.

Bedrijfsvoeringonderzoek

Bedrijfsvoeringsonderzoeken zijn onderzoeken (periodiek of ad hoc) naar de kwaliteit van de op realisatie van beleidsdoelstelling gerichte sturing en beheersing van bedrijfsprocessen binnen een rijksoverheidsorganisatie.

Beleidsdoorlichting

Een evaluatie van beleid op het niveau van de algemene of operationele doelstellingen, die de in artikel 8, tweede lid, van deze regeling opgenomen onderdelen omvat en waarbij de onafhankelijkheid is gewaarborgd.

Beleidsdoorlichtingen hebben zo mogelijk het karakter van een syntheseonderzoek en waarbij gesteund wordt op (deel)onderzoeken naar beleid en bedrijfsvoering.

Beleidsinformatie

Informatie over het beleid (en de bedrijfsvoering) in de beleidsartikelen van begrotingen en jaarverslagen ontleend aan:

- departementale systemen voor het verzamelen, genereren en veredelen van beleidsinformatie (monitorsystemen);
- informatiebronnen van derden;
- evaluatieonderzoeken en bedrijfsvoeringsonderzoeken.

Het betreft vooral informatie over de doelstellingen van beleid, de beoogde en/of gerealiseerde effecten van beleid, de daartoe te leveren en/of geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten.

Beleidsinstrumenten

Instrumenten – zoals subsidies, voorlichting en regelgeving – die worden ingezet om bepaalde beoogde beleidsdoelen te realiseren.

Beleidsontwikkeling

De argumentatie die aan het beleid ten grondslag ligt, waaronder de veronderstellingen over het verband tussen het beleid, de te bereiken resultaten en de ingezette middelen.

Beleidsonderzoek

Onderzoek ten behoeve van instanties die beleid voor de samenleving ontwikkelen, uitvoeren en evalueren.

Doelmatigheid van de bedrijfsvoering
Doelmatigheid van de bedrijfsvoering betreft de relatie tussen de input (apparaatskosten en beleidsuitgaven) en de kwantiteit en de kwaliteit van de output (prestaties).

Doelmatigheid van het beleid
Doelmatigheid van het beleid betreft de relatie tussen de netto-effecten (waar mogelijk vermeerderd met de overige baten die de uitvoering van het beleid binnen en buiten het departement met zich meebrengt) en de apparaatskosten en beleidsuitgaven die direct voor het beleid worden aangewend (waar mogelijk vermeerderd met de overige kosten die de uitvoering van het beleid binnen en buiten het departement met zich meebrengt).

Doelrealisatie
De mate waarin een algemene of operationele doelstelling, al dan niet dankzij de inzet van beleidsinstrumenten, is gerealiseerd.

Doeltreffendheid van beleid
De mate waarin de doelstelling dankzij de output, waaronder de inzet van beleidsinstrumenten, wordt gerealiseerd.

Effectenonderzoek ex-post
Het op een systematische en methodologisch verantwoorde wijze onderzoeken en beoordelen van de effecten van beleid in de maatschappij of overheidsorganisatie.

Evaluatieonderzoek ex ante
Een systematische analyse van de te verwachten maatschappelijke effecten van beleidsalternatieven in relatie tot de maatschappelijke kosten.

Externe factoren
Exogene factoren die het behalen van de beleidsdoelstelling beïnvloeden, maar die buiten het te evalueren beleid vallen.

Indicator
Getalswaarde of maatstaf die een zo valide en betrouwbaar mogelijk beeld geeft van een ontwikkeling of een niveau.

Input (apparaatskosten en beleidsuitgaven)

Input (middelen) bestaande uit apparaatskosten, waaronder materiële en personele uitgaven (inclusief inhuur) en beleidsuitgaven voor beleidsprogramma's (zoals subsidies, leningen en voorlichtingsprogramma's).

Kosten-batenanalyse (KBA)
Een rendementsanalyse, waarbij de voor- en nadelen van de beleidsalternatieven, zoveel als mogelijk uitgedrukt in geld, tegen elkaar worden afgewogen.

Maatschappelijke baten
Onder maatschappelijke baten worden begrepen de netto-effecten vermeerderd met de overige baten die de uitvoering van het beleid binnen en buiten het departement met zich meebrengt. Dit betreft zowel de financiële als de niet-financiële baten.

Maatschappelijke kosten
Onder maatschappelijke kosten worden begrepen de apparaatskosten en de beleidsuitgaven die direct voor het beleid worden aangewend vermeerderd met de overige kosten die de uitvoering van het beleid binnen en buiten het departement met zich meebrengt. Dit betreft zowel de financiële als de niet-financiële kosten.

Netto-effecten (effecten van beleid)
De netto-effecten betreffen de effecten van het beleid zelf. Het netto-effect is gelijk aan de outcome (het bruto-effect) gecorrigeerd voor externe factoren.

Neveneffecten
Gevolgen in maatschappij of overheidsorganisatie die weliswaar voortvloeien uit de inzet van beleidsinstrumenten, maar die niet primair zijn beoogd.

Niet-financiële informatie
De niet-financiële informatie is alle informatie in de begrotingen en de jaarverslagen niet zijnde de bedragen in de wet zelf (verplichtingen, uitgaven, ontvangsten etc.).

Operationele doelstelling
Operationele doelstellingen, ook wel tussendoelen genoemd, zijn zaken die de overheid wil realiseren om de algemene doelstelling dichterbij te brengen.

Outcome (bruto-effect)
Outcome is gelijk aan het (maatschappelijke) resultaat, waarop de beleidsinspanningen zijn gericht. Outcome wordt ook wel bruto-effect genoemd.

Output (prestaties)
Productie voortkomend uit werkprocessen die binnen een organisatie (binnen en buiten de rijksoverheid) worden doorlopen ten einde het algemene en/of operationele of doel te realiseren.

¹ De niet-financiële informatie is alle informatie in de begrotingen en de jaarverslagen niet zijnde de bedragen in de wet zelf (verplichtingen, uitgaven, ontvangsten etc.). Ook kostprijzen e.d. is dus niet-financiële informatie. De beleidsinformatie cf. de RPE is de informatie over het beleid (en de bedrijfsvoering) in de beleidsartikelen van de begrotingen en de jaarverslagen voorzover die ontleend is aan de in artikel 1 van deze regeling genoemde bronnen. Deze beleidsinformatie is een onderdeel van de niet-financiële informatie. Wel is het zo dat als men het in dit verband over niet-financiële informatie heeft, men het in feite heeft over de beleidsinformatie zoals gedefinieerd in deze regeling.

² Wel is het zo dat veel kosten-batenanalyses (KBA's), de bekendste vorm van ex ante evaluaties, niet in het EOR waren opgenomen.