

Vergaderjaar 1999–2000

**27 065**

## Organisatie van beleidsevaluatie

**Nr. 2**

### RAPPORT

#### Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>	4.2	Toepassing van de normen	15
1.1	Achtergrond	7	4.3	Resultaten	16
1.1.1	Aandacht voor beleidsevaluatie	7	4.4	Aanbevelingen	17
1.1.2	Taken voor de centrale directies Financieel-Economische Zaken	7	<b>5</b>	<b>Ex-ante-evaluatieonderzoek</b>	<b>18</b>
1.1.3	Nadere invulling: het referentiekader in Hafir	7	5.1	Norm	18
1.1.4	Huidige situatie	7	5.2	Toepassing van de norm	18
1.2	Onderzoek	8	5.3	Resultaten	18
1.2.1	Aanleiding	8	5.4	Aanbeveling	19
1.2.2	Probleemstelling	8			
1.3	Normen	8	<b>6</b>	<b>Samenhangende inzet van de evaluatie-instrumenten</b>	
1.4	Organisatie van beleidsevaluatie	9			<b>20</b>
1.5	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoordings	9	6.1	Norm	20
1.6	Opbouw van het rapport	10	6.2	Toepassing van de normen	20
			6.3	Resultaten	20
			6.4	Aanbeveling	21
<b>2</b>	<b>Afdekking van beleid met beleidsevaluatieonderzoek</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>23</b>
2.1	Normen	11			
2.2	Toepassing van de normen	11	<b>8</b>	<b>Reacties bewindspersonen en nawoord</b>	
2.3	Resultaten	12		<b>Rekenkamer</b>	<b>24</b>
2.4	Aanbevelingen	12	8.1	Inleiding	24
			8.2	Algemene reacties en nawoord	24
<b>3</b>	<b>Inzicht in de kwaliteit van beleidsevaluatieonderzoek</b>	<b>13</b>	8.3	Reactie en nawoord over afdekking	25
3.1	Norm	13	8.4	Reactie en nawoord over kwaliteitborging	26
3.2	Toepassing van de norm	13	8.5	Reactie en nawoord over gebruik	26
3.3	Resultaten	13	8.6	Reacties en nawoord over ex-ante-evaluaties	27
3.4	Aanbeveling	14	8.7	Reacties en nawoord over optimale mix	28
			8.8	Reactie Ministerie van BZK en nawoord	29
<b>4</b>	<b>Inzicht in het gebruik van beleidsevaluatieonderzoek</b>	<b>15</b>	Bijlage 1	Overzicht van conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	31
4.1	Normen	15	Bijlage 2	Totaaloverzicht scores op alle normen	32

## SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft in 1999 een rijksbreed vergelijkend onderzoek gedaan naar de organisatie van het beleidsevaluatieonderzoek bij de afzonderlijke ministeries, in het bijzonder de betrokkenheid daarbij van de centrale directies Financieel-economische Zaken (FEZ). De Rekenkamer is van mening dat de organisatie van het beleidsevaluatieonderzoek moet worden verbeterd. Zij signaleert het risico dat het beleid binnen de voorgeschreven termijn van vijf jaar niet volledig wordt afgedekt met beleidsevaluaties. Bovendien is de Rekenkamer bezorgd over het feit dat er onvoldoende monitoring is als het gaat om de methodisch-technische kwaliteit van het beleidsevaluatieonderzoek, en om de mate waarin de resultaten daarvan daadwerkelijk worden gebruikt in de begrotings- en beleidscyclus.

In de Comptabiliteitswet is vastgelegd dat de afzonderlijke ministeries de doelmatigheid van hun beheer, organisatie en beleid periodiek dienen te onderzoeken. In het Handboek Financiële Informatie en Administratie (Hafir) is voorts vastgelegd dat de directies FEZ, vanwege hun centrale, onafhankelijke positie in de organisatie, het evaluatieonderzoek dienen te stimuleren en coördineren.

De Rekenkamer heeft de Comptabiliteitswet en Hafir als uitgangspunt genomen voor de normen in haar onderzoek. Bij ieder ministerie is beoordeeld in hoeverre de directie FEZ invulling geeft aan haar coördinerende en stimulerende taak.

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat de directies FEZ van de meeste ministeries geen inzicht hadden in de mate waarin de ministeries voldeden aan het voorschrift om *periodiek (eens in de vijf jaar) alle beleid te evalueren*. Afdekking van beleidsterreinen met evaluatieonderzoek werd niet of op onvoldoende detailniveau gemonitord.

De Rekenkamer beveelt aan op korte termijn een plan van aanpak te maken voor de monitoring van de afdekking van beleidsterreinen met evaluatieonderzoek.

De Rekenkamer heeft voorts vastgesteld dat de meeste directies FEZ geen inzicht hadden in de vraag of de *kwaliteit van evaluatieonderzoek* voldoende was gewaarborgd. Daardoor bestaat het risico dat kwalitatief ontoereikende evaluaties worden gebruikt. Met het oog op de toekomstige verantwoording in het kader van «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB)<sup>1</sup>, waarbij evaluatieonderzoek belangrijke gegevens verschaft, is dit ongewenst. De Rekenkamer vindt dat de directies FEZ beter toezicht moeten houden op de opzet en werking van de kwaliteitswaarborgen voor het beleidsevaluatieonderzoek.

Wat het *gebruik van onderzoeksresultaten bij de begrotingscyclus* betreft concludeert de Rekenkamer dat het toezicht daarop door de directies FEZ relatief goed wordt nageleefd. Niettemin is er bij een aantal departementen ruimte voor verbetering. De Rekenkamer beveelt aan dat die directies FEZ waar verbetering nodig is, het gebruik van resultaten van evaluaties beter waarborgen. Zij denkt daarbij bijvoorbeeld aan een instrument om de werking van de waarborgen voor gebruik (steekproefsgewijs) te monitoren.

Geen van de ministeries voldeed strikt aan de Hafir-norm dat de directies FEZ moeten *beoordelen of resultaten van onderzoek gemeld zouden moeten worden aan de politieke top*. Wel waren er ministeries waar een

---

<sup>1</sup> Door VBTB zullen de begroting en de jaarlijkse verantwoording zich in de komende jaren ontwikkelen van documenten waarin de financiële informatie centraal staat tot documenten waarin op samenhangende wijze informatie wordt verstrekt over beleid (activiteiten, prestaties en effecten), bedrijfsvoering (managementverklaring) en financiën.

relatief onafhankelijke partij, zoals de Bestuursraad, deze beoordeling uitvoerde.

De Rekenkamer beveelt aan dat de ministeries die op dit punt in gebreke blijven alsnog waarborgen dat dergelijke besluiten worden genomen door een van de beleidsdirecties onafhankelijk organisatieonderdeel.

De meeste directies FEZ bleken onvoldoende te kunnen aangeven of binnen hun ministerie *nieuw beleid ex ante geëvalueerd* werd, of dat op grond van een zorgvuldige afweging was besloten geen ex-ante-onderzoek uit te voeren. De Rekenkamer beveelt daarom aan dat de departementen deze afweging verplicht stellen bij nieuw of gewijzigd beleid. De directies FEZ kunnen de controle op de toepassing van ex-ante-evaluaties uitoefenen op basis van de melding van nieuw of gewijzigd beleid (waarbij onderbouwd afzien van ex ante onderzoek ook tot de mogelijkheden behoort). De directies FEZ dienen ervoor te zorgen dat zij ook op de hoogte zijn van nieuw of gewijzigd beleid zonder financiële consequenties.

De meeste directies FEZ bleken niet structureel aandacht te hebben voor een *samenhangende inzet van beleidsevaluatie-instrumenten*. De Rekenkamer beveelt aan dat de directies FEZ van de departementen hieraan veel meer aandacht besteden. De relatie tussen kengetallen, organisatiedoorlichtingen en evaluaties zou volgens de Rekenkamer extra aandacht moeten krijgen, omdat deze instrumenten elkaar aanvullen.

Het totaalbeeld van de invulling van de evaluatiefunctie door de directies FEZ laat grote verschillen tussen de ministeries zien. Zo is de invulling bij het Ministerie van Defensie en Buitenlandse Zaken (BuiZa) relatief goed te noemen. Bij de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en Verkeer en Waterstaat (V&W) is relatief veel werk te doen.

De minister van Financiën heeft een gecoördineerde reactie op de rijksbrede aspecten van het onderzoek gegeven. De overige ministers hebben aanvullend elk een individuele reactie gegeven. Alleen de minister van BZK heeft zich niet aangesloten bij de gecoördineerde reactie. Hij is van mening dat het normenkader van het onderzoek een gemeenschappelijke basis ontbeert, door de nadere invulling die de Rekenkamer heeft gegeven aan de bestaande regelgeving. De regelgeving aangaande de taken van de directie FEZ voor de evaluatiefunctie wenst de minister slechts beperkt in te vullen. De Rekenkamer vindt de invulling die de minister van BZK geeft aan de evaluatiefunctie onvoldoende en zij betreurt het dat de minister van BZK deze beperking als enige toepast. De Rekenkamer ziet ook bij het ministerie van BZK voldoende mogelijkheden voor invulling van de taken van de directie FEZ op dit punt.

De minister van Financiën erkent in zijn reactie dat een deel van de thans gestelde normatiek in bestaande regelgeving onvoldoende duidelijk is. Hij doet hiervoor toezeggingen ter verbetering.

Het Ministerie van Financiën stelt dat de voorstellen die gemaakt zijn in het kader van het VBTB-traject een handvat lijken te bieden voor een nadere concretisering van de norm over afdekking van beleid met evaluaties. De Rekenkamer ziet hierin goede aanknopingspunten. Zij benadrukt het belang van een voldoende detaillering van de beleids-terreinen om te komen tot een zinvol beeld van de afdekking.

De minister van Financiën is het in zijn gecoördineerde reactie met de Rekenkamer eens dat de kwaliteitseisen voor ex-ante-evaluatieonderzoek ook behoren te gelden voor ex-post-evaluatieonderzoek. Hij wil de kwaliteit en het gebruik van evaluatieonderzoek bevorderen door te leren van elkaars sterke punten en zegde toe dit te faciliteren in de Interdepartementale Begeleidingsgroep Prestatiegegevens en beleidsevaluatieonderzoek. De Rekenkamer constateert met instemming dat de meeste ministeries het belang van goede waarborgen voor kwaliteit en gebruik van evaluatieonderzoek inzien en op dit gebied ook acties gaan ondernemen.

De Minister van Financiën vindt het Rekenkameronderzoek een extra impuls voor ex-ante-evaluatieonderzoek, dat in veel gevallen een onmisbare schakel vormt in het afwegen van alternatieve beleidsmaatregelen. Hij wil het begrippenkader terzake verduidelijken. De ministers van Justitie, BuiZa, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) en VWS zien geen toegevoegde waarde in een verplichte afweging om ex-ante-onderzoek uit te voeren bij nieuw of gewijzigd beleid. De ministers van Justitie en BuiZa geven aan dat behalve ex-ante-evaluaties ook andere instrumenten een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteit van nieuw beleid. Ook de Rekenkamer is vanzelfsprekend van mening dat een verplichte afweging geen ritueel of louter administratieve handeling moet zijn. Zij vindt ex-ante-onderzoek echter een dermate belangrijk instrument ter waarborging van de kwaliteit van beleidsvoorbereiding dat een verplichte afweging van de keuze voor dit instrument noodzakelijk is. De Rekenkamer voelt zich gesteund in haar constatering dat de optimale mix nadere operationalisering behoeft. Zij is verheugd dat dit in interdepartementaal verband nader uitgewerkt gaat worden. Een werkbare definitie van het begrip optimale mix vormt een belangrijke basis voor een doelmatiger inzet van evaluatie-instrumenten voor het evalueren van overheidsbeleid.

Verder signaleert de minister van Financiën dat de normen geïnterpreteerd zouden kunnen worden als een verplicht voorgeschreven «zware inhoudelijke regierol» van de directie FEZ. De Rekenkamer is het met de minister van Financiën eens dat niet alle taken bij de directie FEZ gelocaliseerd hoeven te zijn. Dit laat naar haar oordeel onverlet dat indien sprake is van uitvoering door andere actoren er voldoende waarborgen moeten zijn dat de directies FEZ de eindverantwoordelijkheid voor taken uit hoofde van de evaluatiefunctie kunnen blijven dragen. In antwoord op een opmerking van diverse ministers wil de Rekenkamer benadrukken dat haar onderzoek zich alleen gericht heeft op de invulling van de taken die de directies FEZ hebben en dat hieruit derhalve geen conclusies te trekken zijn over de kwaliteit van de evaluatieonderzoeken zelf.

# 1. INLEIDING

## 1.1 Achtergrond

### 1.1.1 Aandacht voor beleidsevaluatie

De afgelopen jaren heeft beleidsevaluatie bij het Rijk steeds meer aandacht gekregen. In 1991 formuleerde de regering het standpunt<sup>1</sup> dat beleidsevaluatie een onderdeel is van beleidsprocessen. Dit betekent dat elk beleid in principe periodiek onderwerp moet zijn van evaluatieonderzoek. Daartoe werd artikel 17 van de Comptabiliteitswet uitgebreid<sup>2</sup> met de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke ministers voor evaluatieonderzoek. In lid 1 van dit artikel staat hierover: «[...] Onze ministers dragen tevens zorg voor het periodiek onderzoeken van de doelmatigheid van het beheer, van de organisatie en van het beleid dat aan de begroting ten grondslag ligt.»

### 1.1.2 Taken voor de centrale directies Financieel-Economische Zaken

In 1991 is tevens een nadere invulling gegeven aan de organisatorische inbedding van beleidsevaluatie, ook wel de «evaluatiefunctie» genoemd. De regering vond het wenselijk om het coördineren en stimuleren van evaluatieonderzoek bij een centrale organisatorische eenheid binnen het ministerie onder te brengen, om zo een zekere mate van onafhankelijkheid ten opzichte van de (ambtelijke) beleidsmakers en uitvoerders te waarborgen. Hiertoe heeft men specifiek gedacht aan een stimulerende en coördinerende rol voor de centrale directies Financieel-Economische Zaken (hierna: de directies FEZ) van de verschillende departementen.

De taken voor de directies FEZ in de organisatie van beleidsevaluatie zijn vastgelegd in het Besluit taak Centrale directie Financieel-Economische Zaken bij ministeries (hierna: Besluit taak FEZ). Dit besluit is opgenomen in het Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid (Hafir). Volgens dit besluit ligt het op de weg van de directies FEZ om na te gaan of en in hoeverre de uitkomsten van beleidsevaluatieonderzoeken worden betrokken bij de begrotingsvoorbereiding. Ook dient de directeur FEZ tekortkomingen in beleidsevaluatieonderzoek te signaleren en de minister te adviseren over de wijze waarop de tekortkomingen kunnen worden opgeheven. Met de komst van het Besluit taak FEZ is de positie van de directies FEZ op het terrein van beleidsevaluatie versterkt.

### 1.1.3 Nadere invulling: het referentiekader in Hafir

In 1994 heeft de regering, in vervolg op de aanvulling van de Comptabiliteitswet, een notitie opgenomen in Hafir.<sup>3</sup> In deze notitie, getiteld «Referentiekader voor evaluatie-instrumenten»,<sup>4</sup> zijn nadere eisen vastgelegd over onder meer de kwaliteit van evaluatieonderzoeken en de melding van deze onderzoeken aan de Rekenkamer. Het Referentiekader is eveneens opgenomen in Hafir. Het betreft feitelijk een aanvulling op en nadere uitwerking van de regelgeving die is opgenomen in de Comptabiliteitswet en de jaarlijkse Geïntegreerde Rijksbegrotingsaanschrijving en -voorschriften.

### 1.1.4 Huidige situatie

In juni 1998 is het Referentiekader in Hafir herzien en op onderdelen uitgebreid.<sup>5</sup> Hierin wordt onder andere gesteld dat de inzet van ex-post-

<sup>1</sup> Tweede Kamer 1991–1992, 22 032, nr. 27.

<sup>2</sup> Mede naar aanleiding van het (rijksbrede) Rekenkameronderzoek *Beleidsevaluatieonderzoek bij de Rijksdienst*, Tweede Kamer 1990–1991, 22 032, nrs. 1–2.

<sup>3</sup> Deze notitie is gebaseerd op de rapportage *Evaluatieonderzoek in de Rijksdienst*, die een uitwerking bevat van het toenmalige regeringsstandpunt.

<sup>4</sup> Tweede Kamer 1994–1995, 22 150, nr. 24.

<sup>5</sup> Brief van de minister van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer, d.d. 22 juni 1998.

evaluatieonderzoek per beleidsterrein ten minste eens in de vijf jaar dient plaats te vinden. Een andere belangrijke wijziging ten opzichte van de notitie uit 1994 is dat de kwaliteitscriteria met betrekking tot de bruikbaarheid en de te hanteren evaluatiemethodiek eenduidiger zijn verwoord en aangescherpt. Daarnaast wordt er aandacht besteed aan het inzetten van de verschillende evaluatie-instrumenten in hun onderlinge samenhang. De drie evaluatie-instrumenten die worden onderscheiden zijn: (1) ex-ante- en ex-post-evaluatieonderzoek, (2) organisatiedoorlichtingen, en (3) systemen van kengetallen en indicatoren. De ideale samenhangende inzet van deze drie typen instrumenten wordt in het referentiekader de «optimale mix» genoemd. In dit onderzoek ligt de nadruk op ex-ante- en ex-post-evaluatieonderzoek. De andere twee instrumenten komen meer indirect aan de orde bij het onderwerp «optimale mix».

Rijksbreed levert beleidsevaluatie inmiddels een geschakeerd palet aan producten op. Jaarlijks worden vele honderden kengetallen verzameld, waarvan een groot deel is terug te vinden in de begroting en financiële verantwoording. In toenemende mate zeggen deze kengetallen iets over resultaten van beleid. Uit het overzicht van de verplichte<sup>1</sup> melding aan de Rekenkamer, blijkt dat er in 1998 rijksbreed veertig organisatiedoorlichtingen en 372 projectmatige evaluatieonderzoeken zijn afgerond.

## **1.2 Onderzoek**

### *1.2.1 Aanleiding*

In de periode tussen 1 oktober 1998 en 8 april 1999 heeft de Rekenkamer in een voorstudie onderzocht in welke mate binnen de rijksoverheid invulling is gegeven aan de uitvoering van de hierboven beschreven evaluatieverplichting. De uitkomsten van deze voorstudie gaven aanleiding voor een onderzoek. De voorliggende nota bevat de resultaten van dit rijksbreed vergelijkende onderzoek.

### *1.2.2 Probleemstelling*

Dit onderzoek beoogt inzichtelijk te maken in welke mate de rijksoverheid invulling heeft gegeven aan de uitvoering van haar evaluatieverplichting, conform de normen die hieraan gesteld kunnen worden vanuit de Comptabiliteitswet en Hafir.

Aangezien deze doelstelling nogal veelomvattend is, is gekozen voor een rijksbreed vergelijkend onderzoek naar de organisatorische infrastructuur rond de invulling van beleidsevaluatie. Daarbinnen is als object van dit onderzoek gekozen: de invulling (in opzet en voor zover mogelijk in de praktijk) die de centrale directie FEZ heeft gegeven aan haar taken en verantwoordelijkheden voor beleidsevaluatieonderzoek.

De probleemstelling van het onderzoek is als volgt geformuleerd:

- Op welke wijze geven de directies FEZ op dit moment, in opzet en voor zover na te gaan in de praktijk, invulling aan hun verantwoordelijkheden inzake het evalueren van beleid?

## **1.3 Normen**

De door de Rekenkamer gehanteerde normen voor haar beoordeling van de wijze waarop de directies FEZ invulling hebben gegeven aan hun taak in de organisatorische inbedding van beleidsevaluatie zijn vrijwel allemaal

---

<sup>1</sup> Op grond van artikel 57, lid 2 van de Comptabiliteitswet.

rechtstreeks overgenomen uit de Comptabiliteitswet, het Besluit taak FEZ en het Referentiekader voor evaluatie-instrumenten. In enkele gevallen heeft de Rekenkamer de normen uit Hafir gepreciseerd. Het belangrijkste voorbeeld hiervan is dat in Hafir wordt vermeld dat de directies FEZ moeten nagaan of ex-ante-evaluaties zijn uitgevoerd met gebruikmaking van de juiste methoden en technieken van beleidsanalyse. De Rekenkamer is echter van mening dat deze eis niet alleen dient te gelden voor ex-ante-, maar ook voor ex-post-evaluaties. In haar onderzoek heeft zij daarom de norm gehanteerd dat de directies FEZ beschikken over het genoemde inzicht voor *alle soorten* beleidsevaluaties. Door de departementen wordt deze nadere invulling als logisch ervaren.

#### **1.4 Organisatie van beleidsevaluatie**

Bij alle departementen wordt het concept van integraal management toegepast. Integraal management houdt in dat de bevoegdheden voor beleid en beheer in belangrijke mate decentraal in de organisatie, bij de directies, zijn gelegd.

Zoals in paragraaf 1.1 is aangegeven is aan de directie FEZ de coördinerende en stimulerende taak inzake evaluatieonderzoek toebedeeld. Door toepassing van het concept van integraal management zijn de aan de directie FEZ toebedeelde taken in de praktijk over verschillende actoren verdeeld. De belangrijkste actoren naast de directie FEZ zijn in dit verband de beleidsdirecties en, voor zover van toepassing, de financiële afdelingen bij de beleidsdirecties. Dit laat naar het oordeel van de Rekenkamer onverlet dat indien sprake is van uitvoering door andere actoren, er voldoende waarborgen moeten zijn dat de directies FEZ de eindverantwoordelijkheid voor die taken kunnen blijven dragen.

De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren en gebruiken van evaluatieonderzoek ligt bij elk ministerie bij de beleidsdirecties. Bij twee departementen, de Ministeries van Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid, is centraal een grote onderzoeksafdeling aanwezig. Bij deze twee departementen is er hierdoor, ondanks het concept van integraal management, sprake van een sterke centrale sturing op het gebied van beleidsevaluatieonderzoek. De financiële afdelingen bij de beleidsdirecties van meer decentraal georganiseerde departementen, worden eerder gezien als gedecentraliseerde directies FEZ en kunnen taken vervullen die aan FEZ zijn toebedeeld. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bevindingen over het Ministerie van Algemene Zaken zijn niet in dit rapport opgenomen. Het ministerie is onvergelijkbaar met de andere ministeries, omdat Algemene Zaken geen eigen beleidsterreinen dan wel verantwoordelijkheden voor beleidsterreinen heeft. Hierdoor is de inzet van beleidsevaluatie-instrumenten bij Algemene Zaken maar in enkele gevallen relevant.

#### **1.5 Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording**

De ontwikkeling die de organisatie van beleidsevaluatie heeft doorgemaakt, kent belangrijke parallellen met de ontwikkelingen die voorzien zijn in het traject «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB, mei 1999).

Door VBTB zullen de begroting en de jaarlijkse verantwoording zich in de komende jaren ontwikkelen van documenten waarin de financiële informatie centraal staat tot documenten waarin op samenhangende wijze



informatie wordt verstrekt over beleid (activiteiten, prestaties en effecten), bedrijfsvoering (managementverklaring) en financiën. Een belangrijk deel van deze informatie zal resultaten betreffen van evaluatie-instrumenten. De kwaliteit van informatie in de beleidsbegroting en vooral de beleidsverantwoording is daarmee voor een belangrijk deel afhankelijk van een goede monitoring van de afdekking van het beleid en van de kwaliteit van beleidsevaluaties, twee belangrijke taken van de directies FEZ.

## 1.6 Opbouw van het rapport

Hoofdstuk 2 van dit rapport gaat in op de het inzicht van de directies FEZ in de mate van afdekking van beleid met beleidsevaluatieonderzoek. Hoofdstuk 3 en 4 behandelen het zicht dat de directies FEZ hebben op de kwaliteit respectievelijk het gebruik van beleidsevaluatieonderzoek. Hoofdstuk 5 bespreekt het inzicht bij de directies FEZ in de mate waarin ex-ante-evaluatieonderzoek plaatsvindt. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de samenhangende inzet van de evaluatie-instrumenten. Elk van deze hoofdstukken zal beginnen met een inleiding op de normen die zijn gehanteerd. Hierna wordt een toelichting op de verschillende scores gegeven en worden per departement tabelsgewijs de resultaten gepresenteerd. Daarbij worden voor de departementsnamen de volgende afkortingen gebruikt:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	BZK
Ministerie van Buitenlandse Zaken	BuiZa
Ministerie van Defensie	DEF
Ministerie van Economische zaken	EZ
Ministerie van Financiën	FIN
Ministerie van Justitie	JUST
Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	LNV
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	OCenW
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	SZW
Ministerie van Verkeer en Waterstaat	V&W
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	VWS
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu	VROM

De weergave van de resultaten wordt in elk hoofdstuk gevolgd door de aanbevelingen voor de departementen die op het betreffende aspect geen «voldoende» hebben gescoord. Voor zover mogelijk is verder in elk hoofdstuk een casus opgenomen als «best practice». Hoofdstuk 7 bevat de algemene conclusies en aanbevelingen.

De Rekenkamer heeft eind januari 2000 haar bevindingen voor commentaar naar de twaalf ministers van de onderzochte ministeries gezonden. Zij hebben hierop eind februari 2000 gereageerd. In het afsluitende hoofdstuk 8 zijn de reacties van de bewindspersonen op hoofdlijnen opgenomen, alsmede het nawoord van de Rekenkamer. In bijlage 1 is een tabel opgenomen waarin de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer samen met de toezeggingen van de bewindspersonen schematisch zijn weergegeven. Bijlage 2 bevat een totaaloverzicht van de scores op alle normen door de verschillende ministeries.



## 2 AFDEKKING VAN BELEID MET BELEIDSEVALUATIEONDERZOEK

### 2.1 Normen

Periodieke evaluatieactiviteiten zijn nodig om te kunnen bepalen of het beleid werkt. Ex-post-beleidsvaluatieonderzoek is een belangrijk instrument voor ministeries om inzicht te kunnen verkrijgen in de wijze van uitvoering van beleid en in de (neven)effecten ervan. In het «Referentiekader voor evaluatie-instrumenten» (zie paragraaf 1.1.3) staat dat elk beleidsterrein minstens eens in de vijf jaar met dergelijk onderzoek moet worden doorgelicht.<sup>1</sup> Om te kunnen nagaan of alle beleidsterreinen daadwerkelijk periodiek worden afgedekt door beleidsvaluaties zijn voorzieningen nodig. De Rekenkamer deed al in 1990<sup>2</sup> de aanbeveling dat de departementen dergelijke voorzieningen zouden treffen.

De Rekenkamer heeft bij de beoordeling van de directies FEZ van de verschillende departementen op het aspect afdekking de volgende normen toegepast:

- De directie FEZ dient te weten of ex-post-evaluatieonderzoek naar de uitvoering, de prestaties en/of de effecten van beleid per beleidsterreinen minste eens in de vijf jaar wordt uitgevoerd;
- De directie FEZ dient een oordeel te hebben gevormd over de vraag of een hogere frequentie van ex-post-evaluatieonderzoek wenselijk is vanwege een groot financieel belang, een groot maatschappelijk belang en/of negatieve signalen over het gevoerde beleid.

### 2.2 Toepassing van de normen

Tijdens het onderzoek heeft de Rekenkamer gekeken of er bij de directies FEZ een systeem was ontwikkeld om de afdekking van beleid met ex-post-evaluaties te monitoren op basis van een indeling van het departement in beleidsterreinen. Wanneer de directie FEZ het departement heeft ingedeeld in beleidsterreinen (Hafir biedt hiervoor geen handvatten), wordt beoordeeld of deze indeling voldoende fijnmazig en volledig<sup>3</sup> is om op een zinvolle manier de afdekking te monitoren. *Voldoende* is de score als de uitwerking door de betreffende directie FEZ inderdaad hiertoe leidt. Als de indeling niet adequaat blijkt of als aan het begrip «beleidsterrein» geen invulling is gegeven, kan nog maximaal *deels voldoende* worden gescoord. Dit is het geval als de directie FEZ enig inzicht in de afdekking heeft doordat inspanningen over meer jaren bijgehouden worden. Het alleen monitoren van de daadwerkelijke uitvoering van vóórgenomen onderzoek leidt tot de score *onvoldoende*.

Wat het FEZ-oordeel betreft over de al dan niet te verhogen frequentie waarmee ex-post-evaluaties plaatsvinden, heeft de Rekenkamer onderzocht of de criteria hiervoor (groot maatschappelijk/financieel belang, negatieve signalen over het beleid) door de directies FEZ zijn geoperationaliseerd (ook hier biedt Hafir geen nadere uitwerking). Vervolgens is gezien of deze criteria ook zijn *toegepast* om vast te stellen waar een hogere frequentie van beleidsvaluatieonderzoek wenselijk zou zijn.<sup>4</sup>

De score *voldoende* is van toepassing als aan beide elementen is voldaan. De score *deels voldoende* is van toepassing als de directie FEZ soms wel een hogere frequentie nodig acht, maar dit niet baseert op structurele toepassing van de criteria.

<sup>1</sup> Bij nieuw beleid wordt in toenemende mate een evaluatieparagraaf opgenomen, waarin staat aangegeven wanneer het beleid geëvalueerd zal worden. Hiermee is op papier afdekking van dit beleid gegarandeerd, in de praktijk zal monitoring van de uitvoering van deze aangekondigde onderzoeken noodzakelijk blijven.

<sup>2</sup> *Beleidsvaluatie-onderzoek bij de rijksdienst* (Tweede Kamer, 1990–1991, 22 032, nrs. 1–2).

<sup>3</sup> Zodat onder andere ook beleid met niet-financiële consequenties afgedekt wordt.

<sup>4</sup> Bijvoorbeeld door risicoanalyse.

## 2.3 Resultaten

In de volgende tabel zijn de bevindingen op deze normen samengevat:

**Tabel 1: Bevindingen op de normen over afdekking**

	Afdekking beleid met een frequentie van 1x in de 5 jaar	Afdekking van beleid met een hogere frequentie
BZK	Onvoldoende	Onvoldoende
BuiZa	Deels voldoende	Deels voldoende
DEF	Voldoende	Voldoende
EZ	Deels voldoende	Onvoldoende
FIN	Deels voldoende	Deels voldoende
JUST	Onvoldoende	Onvoldoende
LNV	Onvoldoende	Onvoldoende
OCenW	Deels voldoende	Deels voldoende
SZW	Deels voldoende	Onvoldoende
V&W	Onvoldoende	Onvoldoende
VWS	Onvoldoende	Onvoldoende
VROM	Onvoldoende	Onvoldoende

De tabel laat zien dat vrijwel geen enkele directie FEZ een sluitend systeem heeft om de afdekking van beleid te monitoren. Alleen het Ministerie van Defensie heeft hiervoor een systeem<sup>1</sup> ontwikkeld. Wanneer afdekking werd gemonitord, dan gebeurde dit meestal aan de hand van begrotingshoofdstukken of hoofdbeleidsterreinen. Zicht op de afdekking van beleidsterreinen daarbinnen ontbreekt bij de meeste ministeries. Een operationalisatie van het begrip «beleidsterrein» was dan ook bijna nergens aanwezig.

Vijf departementen scoorden *deels voldoende*. Een belangrijk nadeel van de door hen toegepaste indeling was dat delen van beleid (dit geldt met name voor beleid zonder financiële consequenties) volledig aan de aandacht van de directies FEZ kunnen ontsnappen.

De directies FEZ gingen op één na niet structureel na of een hogere frequentie van evaluatieonderzoek noodzakelijk is. Bij drie departementen besloten de directies FEZ af en toe op ad-hoc-basis om een terrein sneller te evalueren.

## 2.4 Aanbevelingen

De Rekenkamer beveelt de departementen die niet (geheel) aan de norm voldoen aan om op korte termijn een plan van aanpak te maken voor de monitoring van de mate van afdekking van alle beleidsterreinen met beleidsevaluaties. In dit plan moet in ieder geval duidelijk gemaakt worden op welk detailniveau de afdekking van beleidsterreinen gemonitord zal gaan worden. De Rekenkamer is van mening dat dit niveau niet te algemeen of abstract kan zijn. Wil de monitoring van de mate van afdekking toegevoegde waarde hebben, dan dient deze betrekking te hebben op concrete beleidsterreinen respectievelijk beleidsonderwerpen, en dient ook beleid zonder financiële consequenties hierbij nadrukkelijk te worden betrokken.

Voorts beveelt de Rekenkamer aan eerst voldoende waarborgen te creëren voor het minstens eens in de vijf jaar evalueren van alle beleids-terreinen, alvorens aandacht te schenken aan een gestructureerd beoordelingskader voor frequenter evalueren.

<sup>1</sup> In tegenstelling tot de hierna te behandelen aspecten is in dit hoofdstuk geen «best practice»-voorbeeld opgenomen. Dit omdat het door het ministerie van Defensie ontwikkelde systeem hiervoor niet bruikbaar is; dit systeem is specifiek voor de bij dit ministerie aanwezige situatie.

## **3 INZICHT IN DE KWALITEIT VAN BELEIDSEVALUATIEONDERZOEK**

### **3.1 Norm**

De kwaliteit van evaluatieonderzoek is van groot belang. Op basis van de resultaten daarvan worden beslissingen over wijziging of voortzetting van het beleid genomen. In de toekomst geldt dit eens te meer, omdat als gevolg van VBTB resultaten van evaluatieonderzoek in toenemende mate gebruikt zullen worden als verantwoordingsinformatie over het gevoerde beleid. Zo krijgt evaluatieonderzoek een centrale positie in de beleids- en begrotingscyclus.

Wanneer de kwaliteit van onderzoek niet wordt gemonitord, loopt een departement onnodige risico's. Zo is het risico niet denkbeeldig dat resultaten van kwalitatief ontoereikende beleidsevaluaties als beleidsverantwoording worden gebruikt. Ter illustratie: in haar onderzoek *Evaluaties vooraf van Rijksbeleid* (1998) heeft de Rekenkamer veertien ex-ante-beleids-evaluaties beoordeeld op methodisch-technische kwaliteit. Slechts de helft van de beleidsevaluaties voldeed aan meer dan 80% van de methodisch-technische toetspunten. Met name de interne consistentie, de tijdshorizon, de voorziening voor ex-post-evaluatie en de keuze en weging van de beoordelingscriteria waren voor verbetering vatbaar.

Voor het aspect «kwaliteit van beleidsevaluatieonderzoek» heeft de Rekenkamer de volgende norm toegepast:

- De directie FEZ dient te weten in hoeverre beleidsevaluaties zijn uitgevoerd met gebruikmaking van daartoe geëigende methoden en technieken van beleidsanalyse.

In het Besluit taak FEZ wordt alleen de eis opgelegd dat de directie FEZ dient te weten in hoeverre *ex-ante-evaluaties* zijn uitgevoerd met gebruikmaking van de juiste methoden en technieken van beleidsanalyse. De Rekenkamer is echter van mening dat deze eis niet alleen dient te gelden voor ex-ante-, maar ook voor ex-post-evaluaties. In haar onderzoek heeft zij daarom de norm gehanteerd dat de directies FEZ dienen te beschikken over inzicht in de kwaliteit van beide vormen van beleids-evaluatieonderzoek.

### **3.2 Toepassing van de norm**

De Rekenkamer beoordeelt de taakuitvoering van een directie FEZ als *voldoende* wanneer evaluatierapporten daadwerkelijk op hun kwaliteit worden beoordeeld door deze directie of wanneer deze directie kan aangeven dat de kwaliteit tijdens en na de uitvoering van het onderzoek met zoveel waarborgen is omgeven dat een afzonderlijke beoordeling niet noodzakelijk is. Departementen worden als *deels voldoende* beoordeeld als handreikingen aanwezig zijn met specifieke eisen waaraan onderzoeksrapporten moeten voldoen, maar niet verplicht worden voorgeschreven en/of er bij de directie FEZ geen beeld bestaat van het gebruik van deze handreikingen.

### **3.3 Resultaten**

Tabel 2 geeft weer hoe de Rekenkamer oordeelt over de taakuitvoering door de directies FEZ van de afzonderlijke departementen bij de kwaliteitsbewaking van de beleidsevaluaties.

**Tabel 2: Bevindingen op de norm inzicht in kwaliteit**

Inzicht in kwaliteit van beleidsevaluatieonderzoek	
BZK	Onvoldoende
BuiZa	Deels voldoende
DEF	Voldoende
EZ	Deels voldoende
FIN	Voldoende
JUST	Voldoende
LNV	Deels voldoende
OCenW	Deels voldoende
SZW	Voldoende
V&W	Onvoldoende
VWS	Onvoldoende
VROM	Onvoldoende

Uit de tabel blijkt dat bij slechts vier departementen de waarborging van de kwaliteit van beleidsevaluaties voldoende was. Bij slechts twee van deze vier voerde de directie FEZ in 1999 zelf een controle uit op de kwaliteit. Deze twee directies bespraken de tekortkomingen ook met de betreffende beleidsdirecties. Bij één van deze directies bleek uit de beoordeling dat slechts ongeveer de helft van de aan de directie FEZ gemelde beleidsevaluaties volledig voldeed aan de daaraan door de directie FEZ gestelde eisen van kwaliteit en bruikbaarheid. De aanpak van het Ministerie van Defensie is als casus voor dit hoofdstuk opgenomen (zie hieronder).

#### **Inzicht in kwaliteit van beleidsevaluatieonderzoek bij Defensie**

De directie FEZ van het Ministerie van Defensie heeft besloten met ingang van 1999 elk jaar een review uit te voeren op de organisatie van beleidsevaluatie (in brede zin). Het doel van de review – die betrekking heeft op alle evaluatie-instrumenten – is om op basis van de uitkomsten de kwaliteit van de organisatie binnen het ministerie te verbeteren. Een onderdeel van de review is het steekproefsgewijs beoordelen van de kwaliteit van beleidsevaluaties.

De uitkomsten van de review worden vastgelegd in een rapport. Dit rapport wordt aan alle betrokken leidinggevenden verzonden en met de betreffende directeuren besproken. Een samenvattend rapport wordt besproken in het Audit Overleg, waarin alle organisatie-onderdelen zijn vertegenwoordigd die zich op een of andere wijze met evaluatie bezighouden.

Omdat de review jaarlijks zal worden gehouden is het mogelijk ontwikkelingen te volgen en na te gaan in hoeverre voorgestelde verbeteringen effect hebben.

### **3.4 Aanbeveling**

Met het oog op de toekomstige verantwoording in het kader van VBTB is de Rekenkamer van mening dat de ministeries die over onvoldoende of deels voldoende waarborgen ter zake beschikten, op korte termijn actie moeten ondernemen. Wanneer dit niet gebeurt, acht de Rekenkamer het risico groot dat in de toekomst resultaten van kwalitatief slechte beleidsevaluaties in de verantwoording worden opgenomen. Ook voor het monitoren van de afdeckingsgraad is de kwaliteit van beleidsevaluaties van belang. Kwalitatief ontoereikende beleidsevaluaties mogen naar de mening van de Rekenkamer niet meetellen bij het bepalen van de mate van afdekking.

## **4 INZICHT IN HET GEBRUIK VAN BELEIDSEVALUATIEONDERZOEK**

### **4.1 Normen**

Het ligt voor de hand dat de resultaten van evaluatieonderzoeken worden gebruikt in de begrotings- en beleidscyclus. Evaluatieresultaten kunnen leiden tot aanpassing of beëindiging van het beleid indien blijkt dat de uitvoering niet volgens plan verloopt, dat de gewenste doelen niet worden bereikt, of dat er ongewenste (neven)effecten optreden. Wanneer geen acties worden ondernomen naar aanleiding van de bevindingen of aanbevelingen van evaluatieonderzoek, kan er niettemin sprake zijn van «gebruik» van het onderzoek. Dat is het geval als de redenen voor het niet ondernemen van actie expliciet zijn verwoord. Ook dan is immers afgewogen of en hoe de resultaten uit beleidsevaluaties een rol kunnen spelen in het beleid.

Voor een adequaat gebruik van evaluatieonderzoek zijn procedures nodig die voorkomen dat, incidenteel of systematisch, relevante resultaten uit onderzoek over het hoofd worden gezien. Verder is het noodzakelijk dat er een organisatieonderdeel is binnen het departement dat op het gebruik van deze procedures toeziet. De verantwoordelijkheid hiervoor wordt, voor zover het de begrotingsvoorbereiding betreft, door Hafir bij de directies FEZ neergelegd. Daarnaast ziet Hafir voor de resultaten van alle beleidsevaluatieonderzoek een verantwoordelijkheid voor de directies FEZ in het beantwoorden van de vraag of de onderzoeksresultaten al dan niet aan de politieke top moeten worden voorgelegd. De directies FEZ zorgen dan voor een waarborg voor openheid over eventueel onwelgevallige onderzoeksresultaten.

Voor het aspect «inzicht in het gebruik van beleidsevaluatieonderzoek» heeft de Rekenkamer de volgende normen toegepast:

- De directie FEZ dient na te gaan in hoeverre uitkomsten van de onderzoeken naar de doelmatigheid van beleid zijn of worden betrokken bij de begrotingsvoorbereiding.
- De directie FEZ dient voor elk beleidsevaluatieonderzoek een besluit te nemen over de vraag of de onderzoeksresultaten al dan niet aan de politieke top moeten worden voorgelegd.

### **4.2 Toepassing van de normen**

De Rekenkamer stuitte op het feit dat het monitoren van het gebruik van resultaten via de begrotingsvoorbereiding slechts leidt tot een gedeeltelijk inzicht in het gebruik in de beleidscyclus. Niet alle resultaten van beleids-evaluatie hoeven immers een rol te spelen in de begrotingsvoorbereiding. Beleidswijzigingen kunnen continu plaatsvinden en zijn niet gebonden aan de begrotingscyclus. Beleidswijzigingen leiden ook niet altijd tot begrotingswijzigingen. Op deze wijze kan het gebruik zich onttrekken aan het zicht van de directie FEZ.

Voor de norm «gebruik in de begrotingscyclus» wordt de score *voldoende* toegekend wanneer bij de directie FEZ een systeem is opgezet om het gebruik van evaluatieonderzoek structureel te monitoren en/of wanneer er vanuit de directie FEZ initiatieven worden ontplooid richting beleidsdirectie indien het gebruik van een evaluatieonderzoek niet binnen een redelijke termijn bekend is. Wanneer het gebruik van evaluatieonderzoek slechts incidenteel wordt gemonitord en wanneer tevens het initiatief voor

het melden van het gebruik bij de beleidsdirectie ligt, is de score *deels voldoende*.

Het naleven van de norm met betrekking tot de melding aan de politieke top, beoordeelt de Rekenkamer als *voldoende* indien de onderzoeksresultaten daadwerkelijk door de directie FEZ worden beoordeeld op de vraag of zij al dan niet voldoende relevant waren om aan de politieke top voor te leggen. Wanneer dit een andere van beleidsdirecties onafhankelijke partij is (zoals bijvoorbeeld de Bestuursraad), wordt dit als *deels voldoende* beschouwd.

### 4.3 Resultaten

Onderstaande tabel geeft de resultaten weer van de toetsing voor het aspect «inzicht in het gebruik van beleidsevaluatieonderzoek».

**Tabel 3: Bevindingen op de normen voor inzicht in gebruik**

	Inzicht in gebruik van resultaten in de begrotingscyclus	Besluitvorming over melding aan de politieke top
BZK	Onvoldoende	Onvoldoende
BuiZa	Voldoende	Deels voldoende
DEF	Voldoende	Deels voldoende
EZ	Voldoende	Deels voldoende
FIN	Onvoldoende	Onvoldoende
JUST	Deels voldoende	Deels voldoende
LNV	Onvoldoende	Deels voldoende
OCenW	Deels voldoende	Deels voldoende
SZW	Voldoende	Onvoldoende
V&W	Deels voldoende	Onvoldoende
VWS	Deels voldoende	Onvoldoende
VROM	Deels voldoende	Onvoldoende

De tabel laat zien dat vier departementen een systeem hebben opgezet om het gebruik van evaluatieonderzoek in de begrotingscyclus structureel te monitoren. Een voorbeeld hiervan is opgenomen in de casus «Gebruik van beleidsevaluaties in de begrotingscyclus bij EZ» (zie hieronder). De departementen die als *deels voldoende* werden beoordeeld hebben slechts marginaal zicht op het gebruik, bijvoorbeeld wanneer een beleidsdirectie een evaluatieonderzoek gebruikt als onderbouwing bij het wijzigen van beleid. Bij de overige vindt geen monitoring plaats.

#### **Gebruik van beleidsevaluaties in de begrotingscyclus bij EZ**

Als onderdeel van de begrotingsvoorbereiding voert de directie FEZ van het Ministerie van Economische Zaken jaarlijks bij de beoordeling van de begrotingsvoorstellen een toets uit op de implementatie van aanbevelingen uit recent uitgevoerde beleidsevaluaties. Voorts bekijkt de directie FEZ of de ingediende begrotingsvoorstellen in overeenstemming zijn met de uitkomsten van evaluatieonderzoek. Dit gebeurt door middel van de «Standaardtoets beleidsevaluaties bij begrotingsvoorbereiding». Op dit formulier moeten de beleidsdirecties voor elk instrument aangeven of er al een beleidsevaluatie geweest is en zo ja wanneer, of de aanbevelingen al dan niet geïmplementeerd zijn, en zo nee waarom niet. De verantwoordelijke controller (elke controller heeft ongeveer tien tot twintig instrumenten/subsidies/bijdragen onder zijn/haar hoede) moet de toets paraferen. Indien uit deze toetsing actiepunten voortvloeien, dan wordt dit gerapporteerd aan de directeur FEZ en aan de voorzitter van de Monitor Commissie (commissie met vertegenwoordigers van verschillende centrale directies, waaronder de directie FEZ, die onder andere een rol heeft bij de beoordeling van evaluatieonderzoek). Zo is het gebruik van evaluatieonderzoek bij de begrotingsvoorbereiding gewaarborgd.

Het valt op dat het toezien op het gebruik van de uitkomsten van beleidsevaluaties via de begrotingscyclus, in vergelijking met de meeste andere normen, relatief goed wordt nageleefd.

Bij geen enkel departement bleek de directie FEZ zelf te besluiten of resultaten al dan niet aan de politieke top zouden moeten worden voorgelegd. Bij departementen die als *deels voldoende* beoordeeld werden, is het niet de directie FEZ die de beslissing neemt maar een onafhankelijke derde partij binnen het departement. Een voorbeeld hiervan is opgenomen in de casus «Melding aan de politieke top bij OCenW» (zie hieronder). Bij twee departementen kennen bijvoorbeeld een (onderzoeks)commissie die losstaat (onafhankelijk is) van de beleidsdirectie die het onderzoek had laten uitvoeren en die besluit of de resultaten aan de politieke top moeten worden gemeld. Bij departementen met een *onvoldoende* score nam de beleidsdirectie de beslissing zelf of wist de directie FEZ helemaal niets over het voorleggen van de onderzoeksresultaten aan de politieke top.

#### **Melding aan de politieke top bij OCenW**

Bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen besluit de directie FEZ zelf welke onderzoeksresultaten naar haar opvatting in ieder geval bij de politieke top bekend moeten zijn. De directie FEZ doet dat op ad-hoc-basis, wanneer dossiers van beleidsdirecties bij de directie FEZ langskomen ter accordering, voordat zij doorgaan naar de politieke top. Op dat moment beoordeelt de directie FEZ, onafhankelijk van de betrokken beleidsdirecties, of al het relevante onderzoek bij het dossier is ingesloten.

Daarnaast wordt maandelijks door de onderzoekscöördinatoren van de beleidsdirecties gerapporteerd aan de Bestuursraad over onderzoek dat op korte termijn wordt afgerond. Dit verschaft de Bestuursraad een volledig beeld van de voortgang van de uitvoering van het onderzoeksprogramma. Op basis van deze rapportages beslist de Bestuursraad maandelijks of onderzoeksresultaten moeten worden voorgelegd aan de minister en de staatssecretarissen.

Zo is gewaarborgd dat bij al het afgeronde onderzoek, onafhankelijk van de beleidsdirectie die het onderzoek initieerde, de vraag wordt gesteld: dient de politieke top van de resultaten van het onderzoek op de hoogte te zijn?

#### **4.4 Aanbevelingen**

De Rekenkamer beveelt aan dat de directies FEZ van de departementen die niet (geheel) aan de norm voldoen, zorgen voor het waarborgen van gebruik van beleidsevaluaties. Zij denkt daarbij bijvoorbeeld aan een procedure om de werking van de waarborgen (steekproefsgewijs) te monitoren.

De Rekenkamer geeft in overweging de norm over het gebruik van de resultaten van evaluatieonderzoek bij de begrotingsvoorbereiding (Hafir A1.4) uit te breiden, zodat ook het gebruik in de beleidscyclus gewaarborgd wordt. Gebruik van resultaten is hier namelijk primair van belang. Het monitoren van het gebruik via de begrotingscyclus alleen, is geen waarborg voor het gebruik van resultaten van evaluaties van beleid dat hierbij geen rol speelt.

De Rekenkamer beveelt verder aan dat de ministeries die de norm inzake het besluit resultaten van evaluatieonderzoek aan de politieke top voor te leggen onvoldoende naleven, alsnog waarborgen dat dergelijke besluiten door een van de beleidsdirecties onafhankelijk organisatieonderdeel worden genomen.



## 5 EX-ANTE-EVALUATIEONDERZOEK

### 5.1 Norm

Ex-ante-evaluaties kunnen – naast andere instrumenten – een belangrijke rol vervullen bij de beleidsvoorbereiding. Onder ex-ante-evaluatieonderzoek verstaat de Rekenkamer: *toekomstgericht onderzoek waarbij de verwachte effecten en neveneffecten van mogelijk in uitvoering te nemen beleid (beleidsvoornemens) in kaart worden gebracht. Dit beleidsvoornemen wordt afgezet tegen alternatieven, waartoe in ieder geval het alternatief van de voortzetting van de huidige situatie (nulalternatief) wordt gerekend.*<sup>1</sup>

Op deze wijze kan nieuw beleid worden onderbouwd en kan op systematische en transparante wijze een keuze tussen beleidsalternatieven worden gemaakt. In het onderzoek *Evaluaties vooraf van Rijksbeleid* (1998) concludeerde de Rekenkamer dat er door de departementen nog te weinig gebruik wordt gemaakt van ex-ante-evaluatieonderzoek.

Voor het aspect «ex-ante-evaluatieonderzoek» heeft de Rekenkamer de volgende norm toegepast:

- De directie FEZ dient na te gaan of nieuw beleid ex ante wordt geëvalueerd en, indien dit niet gebeurt, of op grond van een bestuurlijke afweging is besloten geen ex-ante-onderzoek uit te voeren en of dit beargumenteerd is vastgelegd.

### 5.2 Toepassing van de norm

De Rekenkamer hanteert de definitie van ex-ante-evaluatieonderzoek uit Hafir.<sup>2</sup> De Rekenkamer realiseert zich dat het niet uitvoeren van ex-ante-evaluatieonderzoek zinvolle redenen kan hebben. Het gaat er om dat bij nieuw of gewijzigd beleid expliciet de afweging wordt gemaakt om al dan niet ex ante te evalueren. Een goed onderbouwde keuze<sup>3</sup> om geen ex-ante-evaluatieonderzoek uit te voeren beschouwt zij dan ook als voldoende.

Wanneer besluitvorming over ex-ante-onderzoek een expliciet aandachtspunt is in een verplicht voorschrift en wanneer de uitvoering van ex-ante-onderzoek expliciet gemonitord wordt, beoordeelt de Rekenkamer dit als *voldoende*. De beoordeling *deels voldoende* is van toepassing wanneer de directie FEZ bij de toetsing wel nagaat of er een ex-ante-onderzoek is gedaan, maar onvoldoende inzicht heeft in de gemaakte afweging over het al dan niet toepassen van ex-ante-onderzoek.

### 5.3 Resultaten

In de volgende tabel zijn de bevindingen op de norm «inzicht in ex-ante-evaluatieonderzoek» samengevat:

<sup>1</sup> De Rekenkamer heeft in dit onderzoek deze definitie strikt gehanteerd. Een aantal ministeries heeft gedurende het onderzoek aangegeven dat men het met deze definitie niet eens was en dat een minder strikte definitie zou leiden tot een positiever oordeel.

<sup>2</sup> Deze definitie laat andere voorbereidende (onderzoeks)activiteiten, zoals bijvoorbeeld verkennende studies, buiten beschouwing. Het eigen nut hiervan wordt daarmee echter niet ontkend.

<sup>3</sup> Bijvoorbeeld wanneer in zeer kort tijdsbestek politieke besluitvorming plaatsvindt over beleid.

**Tabel 4: Bevindingen op de norm voor inzicht in ex-ante-evaluatieonderzoek**

BZK	Onvoldoende
BuiZa	Onvoldoende
DEF	Onvoldoende
EZ	Onvoldoende
FIN	Onvoldoende
JUST	Onvoldoende
LNV	Deels voldoende
OCenW	Onvoldoende
SZW	Deels voldoende
V&W	Onvoldoende
VWS	Deels voldoende
VROM	Onvoldoende

Zoals uit de tabel blijkt waren de directies FEZ bij de meeste departementen niet op de hoogte of nieuw beleid ex ante werd geëvalueerd, of dat op grond van een bestuurlijke afweging was besloten geen ex-ante-onderzoek uit te voeren. Overigens gold voor alle departementen dat nieuwe beleidsvoorstellen die geen financiële consequenties hebben niet door FEZ beoordeeld werden.

De bij het Ministerie van Sociale Zaken aangetroffen situatie, weliswaar als deels voldoende beoordeeld vanwege het ontbreken van expliciete monitoring, is wel als voldoende beoordeeld voor het opnemen als casus (zie hieronder).

**Ex-ante-evaluatieonderzoek bij SZW**

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) gebruikt een toets bij de voorbereiding van alle beleidsimplementatie en regelgeving. Met deze toets wordt het opzetten en gebruiken van beleidsevaluatieonderzoeken, en met name ex-ante-evaluatieonderzoeken, gestimuleerd. De toets bestaat uit een checklist waarin beleidsevaluatieonderzoek een expliciet aandachtspunt is. Een beschrijving van deze toets is te vinden in de SZW-publicatie «De Wetgevingstoets». In deze brochure zijn de tien stappen van deze toets beschreven.

Bij de stap «Probleemanalyse en beleidsontwerp» moet de directie worden ingeschakeld voor de afweging van de kosten en baten van beleidsalternatieven. In een volgende stap, «Beoordeling effecten en lasten van de beoogde regeling», wordt geadviseerd om gebruik te maken van bestaande evaluatie-instrumenten en model-effectrapportages om effecten «ex ante» in te schatten.

De directie FEZ is verantwoordelijk voor de beleidsadvisering inzake financiële sturing en uitvoering, prestatiedefiniëring en de operationalisering van beleidsdoelen, het ontwikkelen van een financieel beheersconcept en het uitwerken van de bekostigingswijze. De beleidsdirecties zijn zelf verantwoordelijk voor het toepassen van de checklist, maar de uitvoering wordt in nauwe samenwerking met andere SZW-directies gedaan.

**5.4 Aanbeveling**

De Rekenkamer beveelt de departementen die niet (geheel) aan de norm voldoen aan om de afweging van toepassing van ex-ante-evaluaties bij nieuw of gewijzigd beleid verplicht te stellen en dit te laten monitoren en vastleggen door de directie FEZ. Het gaat hier immers om een op de beleidsvoorbereiding toegesneden instrument, met behulp waarvan op een systematische en transparante wijze een keuze tussen beleidsalternatieven gemaakt kan worden. De directie FEZ kan de controle op de toepassing van ex-ante-evaluaties uitoefenen op basis van de melding van nieuw of gewijzigd beleid (waarbij onderbouwd afzien van ex-ante-onderzoek ook tot de mogelijkheden behoort). De directie FEZ dient ervoor te zorgen dat zij ook op de hoogte is van nieuw of gewijzigd beleid zonder financiële consequenties. Zij dient hiervoor een procedure op te zetten.

## 6 SAMENHANGENDE INZET VAN DE EVALUATIE-INSTRUMENTEN

### 6.1 Norm

In Hafir worden de volgende categorieën evaluatie-instrumenten onderscheiden: systemen van kengetallen en indicatoren, evaluatie-onderzoek (ex ante / ex post) en organisatiedoorlichtingen. Elk van deze evaluatie-instrumenten heeft eigen voor- en nadelen. Voor kengetallen-systemen geldt dat deze veelal geen inzicht bieden in causale relaties tussen het beleid en de (opgetreden/te verwachten) effecten. Daarentegen zijn de kosten van dit evaluatie-instrument relatief laag. Om de evaluatie-inspanningen te optimaliseren moet per beleidsterrein een afweging worden gemaakt welke instrumenten kunnen worden ingezet teneinde tegen zo laag mogelijke kosten de benodigde informatie over de uitvoering en effecten van het beleid te verkrijgen. Dit omvat ook de inzet van een combinatie van de verschillende evaluatie-instrumenten.

De Rekenkamer heeft de inzet onderzocht van de verschillende beleidsevaluatie-instrumenten in hun onderlinge samenhang, aan de hand van de volgende normen:

- De directie FEZ dient te overleggen met de afdeling Personeel en Organisatie (P&O), de departementale accountantsdienst (DAD) en de centrale directie Juridische Zaken (CDJZ) over de inzet van beleidsevaluatie-instrumenten;
- De directie FEZ dient aandacht te besteden aan de inzet van een optimale mix van beleidsevaluatie-instrumenten.

### 6.2 Toepassing van de normen

De Rekenkamer is ervan uitgegaan dat de betekenis van het begrip «optimale mix»<sup>1</sup> betekent dat wordt nagegaan in hoeverre de verschillende beleidsevaluatie-instrumenten in hun onderlinge samenhang worden gezien en gebruikt.

De Rekenkamer beoordeelt het in de norm genoemde overleg tussen de directie FEZ enerzijds en de afdeling P&O, de DAD alsmede de CDJZ anderzijds als *voldoende* als er sprake is van structureel overleg over het thema evaluatie-instrumenten en als uit schriftelijke verslagen blijkt dat dit regelmatig onderwerp van gesprek is. De beoordeling *deels voldoende* wordt gegeven als er wel sprake is van overleg, maar dit overleg een meer ad-hoc-karakter heeft.

Bij de samenhangende inzet heeft de Rekenkamer gezien of de verschillende evaluatie-instrumenten daadwerkelijk in hun onderlinge samenhang werden ingezet. Wanneer dit bleek uit schriftelijke verslagen, heeft de Rekenkamer dit als *voldoende* beoordeeld. Wanneer het inzetten van een optimale mix van instrumenten slechts incidenteel plaatsvond, heeft de Rekenkamer dit als *deels voldoende* beoordeeld.

### 6.3 Resultaten

Tijdens het onderzoek bleek dat er bij de directies FEZ over het geheel genomen inzicht bestaat in de binnen het departement gebruikte (systemen van) kengetallen en indicatoren over prestaties en de mate waarin doelen worden verwezenlijkt. Gezien de voorschriften om in de begrotingen en financiële verantwoordingen kengetallen over doelma-

---

<sup>1</sup> Het begrip «optimale mix» is afkomstig uit de regeringsnotitie Referentiekader voor evaluatie-instrumenten (1994), die is opgenomen in Hafir A5.5. Zie ook paragraaf 1.1.3.

tigheid en doeltreffendheid op te nemen, wekt dit geen verwondering. De Rekenkamer verwijst in dit verband ook naar haar aanbevelingen ter zake in het Rechtmatigheidsonderzoek 1998.<sup>1</sup>

In de volgende tabel worden de bevindingen voor beide normen gepresenteerd.

**Tabel 5: Bevindingen bij de samenhangende inzet**

	Overleg	Samenhangende inzet
BZK	Onvoldoende	Onvoldoende
BuiZa	Voldoende	Voldoende
DEF	Voldoende	Voldoende
EZ	Onvoldoende	Onvoldoende
FIN	Onvoldoende	Deels voldoende
JUST	Deels voldoende	Onvoldoende
LNV	Deels voldoende	Deels voldoende
OCenW	Onvoldoende	Deels voldoende
SZW	Onvoldoende	Deels voldoende
V&W	Onvoldoende	Onvoldoende
VWS	Onvoldoende	Onvoldoende
VROM	Onvoldoende	Onvoldoende

De Rekenkamer stelde tijdens haar onderzoek vast dat bij de meeste departementen geen structureel overleg plaatsvindt tussen FEZ en de andere afdelingen die volgens het «Referentiekader voor evaluatie-instrumenten» eveneens een rol hebben in de organisatie van beleids-evaluatie (DAD, afdeling P&O, CDJZ).<sup>2</sup>

Bij de norm «inzet van een optimale mix» werden twee departementen als *voldoende* beoordeeld. De overige departementen besteedden hieraan slechts incidenteel aandacht (*deels voldoende*) of hadden er helemaal geen aandacht voor (*onvoldoende*).

#### 6.4 Aanbeveling

De Rekenkamer beveelt aan dat de directies FEZ van de departementen die niet (geheel) voldoen aan de norm veel meer aandacht besteden aan een samenhangende inzet van beleidsevaluatie-instrumenten.

Gezien de onduidelijkheid over de inhoud en reikwijdte van het begrip «optimale mix van evaluatie-instrumenten» stelt de Rekenkamer voor dat het «Referentiekader voor evaluatie-instrumenten» (Hafir A5.5) op dit punt wordt aangepast. Daarbij zou door enkele concrete voorbeelden moeten worden toegelicht wat hieronder wordt verstaan en hoe het begrip geoperationaliseerd kan worden.

De Rekenkamer beveelt tevens aan dat, bij de samenstelling van de optimale mix van beleidsevaluatie-instrumenten per beleidsterrein en organisatieonderdeel, de relatie tussen systemen van kengetallen en indicatoren en beleidsevaluaties extra aandacht krijgt. De meer procesgerichte systemen van kengetallen vormen een belangrijk complement van de ex-post- en ex-ante-evaluatieonderzoeken en organisatie-doorlichtingen. De systemen van kengetallen dienen zo te worden opgezet dat de periodieke uitkomsten ook gebruikt kunnen worden bij een ex-post-evaluatie. Ook de complementariteit tussen een ex-post-evaluatie en een organisatie-doorlichting verdient meer aandacht. Negatieve uitkomsten uit een ex-post-evaluatie over de effectiviteit van een

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 627, nrs. 1–2, paragraaf 2.7.

<sup>2</sup> Bij sommige departementen is deze rol toebedeeld aan andere centrale stafeenheden, bijvoorbeeld het Bureau SG.

beleidsterrein kunnen aanleiding zijn voor het uitvoeren van een organisatiedoorlichting.

De Rekenkamer is van mening dat een overleg tussen de directie FEZ, de DAD, de afdeling P&O en de CDJZ niet geforceerd hoeft te worden. Het gaat erom dat die actoren (directies) die de beleidsevaluatie-instrumenten daadwerkelijk in kunnen zetten regelmatig onderling afstemmen en overleggen over de optimale inzet per beleidsterrein. Dit kunnen, behalve de directie FEZ, ook andere directies zijn dan de bovengenoemde.

## 7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk zijn alleen de algemene conclusies uit het onderzoek van de Rekenkamer naar de organisatie van het beleidsevaluatieonderzoek opgenomen. Ook de aanbevelingen zijn algemeen geformuleerd. Aanbevelingen en conclusies die specifiek betrekking hebben op de verschillende aspecten van de organisatie van de beleidsevaluatie, zijn opgenomen in de hoofdstukken die deze aspecten behandelen.

De Rekenkamer concludeert dat de organisatorische inbedding van de beleidsevaluatie sinds het vooronderzoek is verbeterd. De invulling hiervan door de directies FEZ is echter nog steeds onvoldoende. Geen enkele directie FEZ voldoet volledig aan de in de Comptabiliteitswet en Hafir gestelde normen. Gemiddeld wordt slechts aan vier van de acht normen in meer of mindere mate voldaan. De verschillen tussen de departementen zijn groot. Zo is de invulling bij het Ministerie van Defensie en Buitenlandse Zaken relatief goed te noemen. Bij de Ministeries van BZK, VWS, VROM en V&W is relatief veel werk te doen.

Beleid zonder financiële consequenties ontsnapt aan de aandacht. Dit heeft te maken met de huidige positie van de directies FEZ. De kerntaak van de directie FEZ is gericht op beleid(swijzigingen) met financiële consequenties<sup>1</sup>. Met name beleid met weinig of geen financieel belang en beleid dat geen wijzigingen ondergaat, heeft kans door de directie FEZ niet te worden opgemerkt. Dit kan betekenen dat bij het monitoren van de afdekking van beleid met beleidsevaluaties, dit type beleid niet wordt meegenomen. Beleid en resultaten van evaluaties zonder (grote) financiële consequenties dreigen daardoor tussen wal en schip te vallen.

De Rekenkamer is van mening dat de invulling van de taken rond beleidsevaluatie bij de directies FEZ van de departementen verbeterd moet worden. Kwalitatief goede beleidsevaluaties vormen immers een belangrijk onderdeel van het beleidsproces. Om die te waarborgen heeft de wetgever gekozen voor een organisatorische inbedding van beleidsevaluatie bij de directies FEZ. De Rekenkamer signaleert, gelet op de geconstateerde tekortkomingen, risico's voor de kwaliteit van de beleidsinformatie van de departementen in een meer beleidsmatige verantwoording (VBTB). Met name het monitoren van de afdekking van beleid met evaluatieonderzoek en het monitoren van de kwaliteit van dit onderzoek vergen extra aandacht.

---

<sup>1</sup> Beleid dat via de begroting loopt. Een voorbeeld van beleid dat niet via de begroting loopt en voor de overheid weinig financiële consequenties heeft, is het terugdringen van de administratieve lasten van overheids-optreden voor het bedrijfsleven.

### 8.1 Inleiding

De minister van Financiën heeft een tweeledige reactie op het onderzoek gegeven. In de eerste plaats is hij vanuit zijn coördinerende verantwoordelijkheid voor het beleidsevaluatieonderzoek bij de rijksoverheid ingegaan op de rijksbrede aspecten van het onderzoek. In de tweede plaats heeft hij zijn reactie gegeven op de bevindingen van de Rekenkamer ten aanzien van de evaluatiefunctie binnen het Ministerie van Financiën.

De overige ministers hebben in aanvulling op de gecoördineerde reactie van de minister van Financiën elk een individuele reactie op het rapport gegeven. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft zich als enige niet aangesloten bij de gecoördineerde reactie.

In dit hoofdstuk worden de reacties van de bewindspersonen weergegeven, geordend naar de aanbeveling waarop zij betrekking hebben. Hieraan voorafgaand is een paragraaf opgenomen met reacties van meer algemene aard.

De reactie van de minister van BZK was naar aard en inhoud zodanig afwijkend van de overige reacties, dat deze separaat wordt behandeld. Wanneer hierna wordt gesproken over «de overige ministeries» is dit derhalve met uitzondering van het Ministerie van BZK.

Per paragraaf is steeds het nawoord van de Rekenkamer toegevoegd.

### 8.2 Algemene reacties en nawoord

In de gecoördineerde reactie geeft de minister van Financiën aan dat hij waardering heeft voor de nadrukkelijke koppeling die wordt gelegd tussen de betekenis van de evaluatiefunctie en de ontwikkelingen die zijn voorzien in het traject «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB)». Naast reguliere prestatiegegevens gaan ook de uitkomsten van evaluatieonderzoek integraal deel uitmaken van het door de regering nagestreefde resultaatgerichte sturingsmodel.

De minister van Financiën erkent in zijn reactie dat een deel van de thans gestelde normatiek in bestaande regelgeving onvoldoende duidelijk is. De door hem voorgestelde verbeteringsrichtingen zullen in de betreffende paragrafen naar voren komen.

Hij stelt tevens dat een weging van de normen zowel in de regelgeving als in het onderzoek ontbreekt. Deze beide punten komen ook in de afzonderlijke reacties verschillende malen terug.

Daarnaast signaleert de minister dat de normen geïnterpreteerd zouden kunnen worden als een verplicht voorgeschreven «zware inhoudelijke regierol» van de directie FEZ. Tegen zo'n zware inhoudelijke rol hebben de meeste departementen bezwaar. De minister van Financiën geeft ten slotte aan dat een directie FEZ niet alles zelf hoeft te doen en dat er gemotiveerd voor kan worden gekozen functies te decentraliseren. Er zou volgens hem een onderscheid kunnen worden gemaakt in systeem- en resultaatverantwoordelijkheid.

Verskillende ministers geven in hun reactie aan dat het onderzoek geen uitspraken doet over de kwaliteit van het evaluatieonderzoek zelf.

De Rekenkamer is verheugd te zien dat de departementen het belang van de evaluatiefunctie onderschrijven en deze zien als een integraal onderdeel van het door de regering nagestreefde resultaatgerichte sturingsmodel. Zij onderschrijft de conclusie dat de normatiek in de



bestaande regelgeving verbetering behoeft. Wat de weging van de normen betreft merkt de Rekenkamer op dat ze deze bewust achterwege heeft gelaten omdat deze weging ook in de regelgeving ontbreekt. De Rekenkamer wil verder benadrukken dat de normatiek die zij in het onderzoek heeft gehanteerd geenszins de bedoeling had de directies FEZ een zware inhoudelijke regierol toe te delen. Zij is het met de minister van Financiën eens dat niet alle taken bij de directie FEZ gesitueerd hoeven te zijn. Dit laat naar haar oordeel onverlet dat indien sprake is van uitvoering door andere actoren, er voldoende waarborgen moeten zijn dat de directies FEZ de eindverantwoordelijkheid voor taken uit hoofde van de evaluatiefunctie kunnen blijven dragen.

Wellicht ten overvloede wil de Rekenkamer erop wijzen dat het onderzoek zich alleen gericht heeft op de invulling van de taken die de directies FEZ hebben uit hoofde van de evaluatiefunctie. Hieruit zijn geen conclusies te trekken over de kwaliteit van de onderzoeken zelf.

### **8.3 Reactie en nawoord over afdekking**

De minister van Financiën, in zijn coördinerende rol, ziet als oorzaak voor de slechte score op deze norm dat deze zich moeilijk eenduidig laat operationaliseren. Hij stelt dat de voorstellen die gemaakt zijn in het kader van het VBTB-traject een handvat lijken te bieden voor een nadere concretisering van deze norm. Hij is voornemens de nadere operationalisering – in interdepartementaal verband – concreet op te pakken. Over de vijfjaarstermijn geeft de minister aan dat het integraal vasthouden hieraan niet voor elk beleidsonderdeel steeds efficiënt zou hoeven te zijn. Indien van deze norm wordt afgeweken, acht hij een adequate toelichting aan de orde.

De ministers van Economische Zaken (EZ), Justitie, Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking (BuiZa) en Financiën hebben in hun reactie aangegeven dat zij het niet (volledig) eens zijn met de Rekenkamer dat zij slechts deels voldoende of onvoldoende op de hoogte zijn van de afdekking van beleid door evaluatieonderzoek. De minister van Justitie vraagt zich af op basis van welke criteria de Rekenkamer tot haar oordeel is gekomen. De minister van BuiZa is van mening dat er bij de directie FEZ wel degelijk een sluitend zicht bestaat op de afdekking van beleids-terreinen binnen een hoofdbeleidsterrein. Hij vindt overigens wel dat er binnen zijn ministerie verbetering mogelijk is.

De departementen die blijkens het onderzoek nog niet (volledig) voldeden aan de norm, sluiten zich vrijwel allemaal expliciet aan bij het plan van aanpak dat het Ministerie van Financiën (in zijn coördinerende hoedanigheid) hiervoor gaat maken. Alleen de Ministeries van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) zien hiervoor geen aanleiding.

Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) geeft aan inmiddels ook criteria te hebben ontwikkeld voor het beoordelen of een hogere frequentie (dan eens in de vijf jaar) van evaluatieonderzoek wenselijk is.

De Rekenkamer ziet in de voorgestelde aanpak goede aanknopingspunten voor verbetering van de huidige situatie. Zij wil hierbij het belang benadrukken van een voldoende detaillering van de beleidsterreinen om te komen tot een zinvol beeld van de afdekking hiervan. Ten slotte is de Rekenkamer van mening dat het beargumenteerd afwijken van de

vijfjaarstermijn voor beleidsevaluatie past bij het doelmatig toepassen van dit instrument.

#### **8.4 Reactie en nawoord over kwaliteitsborging**

De minister van Financiën is het in zijn gecoördineerde reactie met de Rekenkamer eens dat de kwaliteitseisen voor ex-ante-evaluatieonderzoek ook behoren te gelden voor ex-post-evaluatieonderzoek.

In reactie op de conclusie van de Rekenkamer dat de meeste directies FEZ geen inzicht hebben in de vraag of de kwaliteit van evaluatieonderzoek voldoende is gewaarborgd, ziet de minister als mogelijke oplossing dat departementen op dit aspect van elkaars sterke punten zouden kunnen leren en zegde toe dit te faciliteren in de Interdepartementale Begeleidingsgroep Prestatiegegevens en beleidsevaluatieonderzoek. De ministers van Verkeer en Waterstaat (V&W) en EZ hebben aangegeven dat zij zich hierbij graag aansluiten, hoewel de laatste van mening is dat de kwaliteitsborging op haar ministerie wél voldoende is.

De minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) zegt in zijn reactie toe een onafhankelijke kwaliteitstoetsing op te gaan zetten. Het Ministerie van LNV past dit inmiddels al toe.

Van de overige departementen die nog niet (volledig) voldeden aan de norm ziet de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) de oplossing van dit probleem in een extra opleiding van haar onderzoekskoördinatoren; zij verwacht dat door de toepassing van deze kennis de kwaliteit van het onderzoek in voldoende mate gewaarborgd zal zijn. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) wijst op de professionaliteitsstandaarden van de instanties en bureaus die bij de uitvoering worden ingeschakeld en op de «checks and balances» in het ambtelijke en politieke besluitvormingsproces. Bovendien constateert zij dat het de directie FEZ ontbreekt aan capaciteit en deskundigheid voor een afzonderlijke toets op kwaliteit. Zij wil de kosten van het wegwerken van dit tekort eerst afwegen tegen de winst die op het terrein van kwaliteit te behalen valt en tegen de inzet voor andere activiteiten ter verbetering van het financieel beleid en beheer.

De minister van BuiZa wijst op een rapport van een departementale werkgroep uit 1999, waarin diverse voorstellen zijn gedaan om de kwaliteit van evaluaties verder te bevorderen. Hij zal bezien of in aanvulling op deze voorstellen nog maatregelen voor kwaliteitsborging noodzakelijk zijn.

De Rekenkamer is verheugd te constateren dat de meeste ministeries het belang van een goede kwaliteitsborging inzien en op dit gebied ook acties gaan ondernemen. Zij wil hier nogmaals het belang onderstrepen van een onafhankelijke kwaliteitstoetsing en vraagt om die reden de ministers van EZ, OCenW en VWS hun standpunt te heroverwegen. De Rekenkamer tekent hierbij aan dat deze onafhankelijke toetsing niet bij de directie FEZ gesitueerd hoeft te zijn, maar dat deze directie er wel voor moet zorgdragen dat een onafhankelijke toetsing vorm krijgt en dat zij zich op de hoogte moet stellen van de resultaten van de toetsing.

#### **8.5 Reactie en nawoord over gebruik**

In reactie op de aanbeveling het gebruik van evaluatieonderzoek beter te monitoren heeft de minister van Financiën toegezegd te zullen stimuleren dat departementen ook op dit aspect van elkaars sterke punten leren. De meeste departementen die nog niet (volledig) voldeden aan de norm

sluiten zich hierbij aan. Alleen de ministers van OCenW en VWS zien in de huidige situatie reeds waarborgen voor het gebruik van evaluatieonderzoek.

De minister van Financiën onderschrijft in zijn gecoördineerde reactie, zeker in het kader van de VBTB-filosofie, de aanbeveling ter uitbreiding van de norm naar het waarborgen van gebruik in de beleidscyclus. De ministers van EZ en VROM zijn het hiermee eens. De minister van Financiën heeft toegezegd op zijn ministerie bij de beoordeling van begrotingsvoorstellen een toets te verrichten op de implementatie van aanbevelingen uit recent uitgevoerde beleidsevaluaties.

De minister van Financiën heeft op de aanbeveling over het melden van resultaten van evaluatieonderzoek aan de politieke top geen gecoördineerde reactie gegeven. Wel geeft hij aan deze norm onduidelijk te vinden. De ministers van SZW, VROM en V&W hebben toegezegd de procedure hiervoor te verbeteren. De minister van EZ zal bezien of in procedurele zin beter op de regelgeving kan worden aangesloten. De ministers van Financiën en VWS zien hiervoor voor hun ministerie geen aanleiding. Beide ministers geven aan al voldoende waarborgen te zien in de huidige organisatie. Bij de overige departementen worden de resultaten al beoordeeld door een binnen het departement onafhankelijke derde partij.

De Rekenkamer is ingenomen met de uitbereiding van de gebruiksnorm naar de beleidscyclus. Verder hoopt zij dat de inspanningen van de al eerder genoemde Interdepartementale Begeleidingsgroep Prestatiegegevens en beleidsevaluatieonderzoek ook op dit gebied vruchten zullen afwerpen.

Over de procedure voor het melden van resultaten van evaluatieonderzoek aan de politieke top geeft de Rekenkamer de ministers van VWS en Financiën in overweging zich aan te sluiten bij de overige departementen.

### **8.6 Reacties en nawoord over ex-ante-evaluatieonderzoek**

De aanbeveling van de Rekenkamer om voor de departementen een zorgvuldige afweging inzake het al dan niet uitvoeren van ex-ante-onderzoek verplicht te stellen bij nieuw of gewijzigd beleid, verdient volgens de minister van Financiën (in zijn coördinerende hoedanigheid) nadere uitwerking. Hij benadrukt het belang van een extra impuls voor ex-ante-evaluatieonderzoek, dat in veel gevallen een onmisbare schakel vormt in het afwegen van alternatieve beleidsmaatregelen. De minister verwijst naar het Rekenkameronderzoek *Evaluatie vooraf van Rijksbeleid* (1998), op basis waarvan reeds een aantal acties is ondernomen. Ook uit hoofde van VBTB zou ex-ante-evaluatieonderzoek volgens de minister een belangrijker rol moeten gaan spelen.

De minister voorziet in de nabije toekomst een nadere uitwerking van de begrippen «nieuw» dan wel «gewijzigd» beleid. Een goede operationalisering van deze begrippen vindt hij een noodzakelijke voorwaarde om naleving van het voorschrift mogelijk te maken en te kunnen vaststellen. Bij beleid zonder financiële consequenties is het de vraag of een directie FEZ in staat is een eventueel aangescherpt voorschrift ook na te leven, aldus de minister van Financiën.

De ministers van Defensie, LNV en VROM onderschrijven de conclusie van de Rekenkamer dat het desbetreffende ministerie onvoldoende aandacht besteedt aan ex-ante-evaluatieonderzoek. De minister van Defensie heeft toegezegd de bestaande procedure te zullen aanpassen.

De minister van LNV heeft aangegeven meer te zullen gaan toezien op het toepassen van ex-ante-evaluaties.

De minister van VROM zal in het eerdergenoemde plan van aanpak uitwerken hoe kan worden gemonitord dat er een serieuze afweging plaatsvindt van de toegevoegde waarde van ex-ante-onderzoek.

De ministers van Justitie, BuiZa, OCenW en VWS zien geen toegevoegde waarde in een verplichte afweging. De ministers van Justitie en BuiZa geven aan dat behalve ex-ante-evaluatieonderzoek ook andere instrumenten<sup>1</sup> een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteit van nieuw beleid. In dat licht bezien zouden zij het onjuist vinden als de aandacht van nieuw beleid zich uitsluitend zou concentreren op ex-ante-evaluaties. Het leidt volgens de minister van BuiZa bovendien tot onnodige additionele beheersregelgeving en tot ritualisering.

Volgens de minister van OCenW zou een verplichte ex-ante-evaluatie leiden tot een geforceerde procedure die inhoudelijk niet noodzakelijkerwijs iets toevoegt.

De minister van VWS vindt dat de constatering dat bij geen enkele directie FEZ ex-ante-evaluatie een verplicht onderdeel van de beleidsvoorbereiding is, te weinig recht doet aan de afwegingsprocessen in de ambtelijke en politieke besluitvorming. Mede daarom vindt zij een verplichte afweging een te zwaar instrument.

De minister van V&W heeft geen toezegging terzake gedaan, evenmin als de minister van Financiën voor zijn eigen departement. De laatste geeft aan dat de directie FEZ langs verschillende kanalen betrokken is bij nieuw beleid.

De Rekenkamer onderschrijft het voornemen van de coördinerend minister om haar aanbeveling nader uit te werken. Een goede operationalisering van nieuw en gewijzigd beleid en van de wijze waarop beleid zonder financiële consequenties kan worden beoordeeld, is inderdaad een belangrijke voorwaarde voor naleving.

Ook de Rekenkamer is vanzelfsprekend van mening dat een verplichte afweging geen ritueel of louter administratieve handeling moet zijn. Zij vindt ex-ante-onderzoek, overigens samen met de minister van Financiën in zijn coördinerende hoedanigheid, echter een dermate belangrijk instrument ter waarborging van de kwaliteit van beleidsvoorbereiding dat een verplichte afweging van de keuze voor dit instrument noodzakelijk is.

## **8.7 Reacties en nawoord over optimale mix**

De minister van Financiën heeft in zijn coördinerende hoedanigheid aangegeven de constatering van de Rekenkamer te delen dat het idee van de optimale mix van evaluatie-instrumenten in het referentiekader momenteel nog weinig concreet is. Hij streeft met VBTB en de voorhoede-projecten Prestatiegegevens en beleidsevaluatie naar een integrale, nauw op elkaar afgestemde inzet van regulier beschikbare prestatiegegevens en periodiek uit te voeren evaluatieonderzoek. Daarvoor is inmiddels een betere definiëring van de «optimale mix»-gedachte beschikbaar. De minister heeft toegezegd bij de volgende herziening van het Referentiekader voor evaluatie-instrumenten een en ander te verbeteren.

---

<sup>1</sup> De minister van Justitie noemt experimenten en de ex-ante-uitvoeringstoets; de minister van Buitenlandse Zaken noemt onder meer ex-post-evaluaties en strategische verkenningen als voorbeeld. De minister van Justitie noemt experimenten en de ex-ante-uitvoeringstoets, de minister van Buitenlandse Zaken noemt onder meer ex-post evaluaties en strategische verkenningen als voorbeeld.

De minister van SZW vindt de scores onvoldoende en deels voldoende bij «overleg» respectievelijk «mix» onvoldoende gemotiveerd. Hij geeft aan enige moeite te hebben met de vraag naar de optimale mix en was van mening dat het referentiekader op dat punt verduidelijkt moest worden. De minister van OCenW zegt toe mede in het kader van VBTB expliciet aandacht te geven aan de verdere ontwikkeling van kengetallen/ indicatoren en uitkomsten van beleidsevaluaties. De minister van VWS ziet eveneens mogelijkheden tot verbetering in samenhang met het VBTB-traject.

De minister van LNV laat weten dat in het kader van het optimaliseren van de bedrijfsvoering binnen zijn ministerie momenteel een heroriëntatie plaatsvindt vanuit de «Government Governance»-gedachte. De minister van VROM wil de samenhangende inzet van evaluatie-instrumenten koppelen aan de VBTB-indeling in beleidsterreinen.

Voor zover de optimale mix nu uitgewerkt is, vindt de minister van Financiën dat zijn eigen departement al voldoende invulling hieraan geeft. De directie FEZ maakt regelmatig een overzicht van het feitelijk gebruik van het planning- en controlinstrumentarium. Er vindt ook een afweging plaats of het geheel van evaluatie-instrumenten toereikend is.

De Rekenkamer voelt zich gesteund in haar constatering dat de optimale mix nadere operationalisering behoeft. Zij is verheugd dat dit in interdepartementaal verband nader uitgewerkt gaat worden. Een werkbare definitie van het begrip optimale mix vormt een belangrijke basis voor een doelmatiger inzet van instrumenten voor het evalueren van overheidsbeleid.

### **8.8 Reactie Ministerie van BZK en nawoord**

De minister van BZK geeft in zijn reactie aan dat hij van mening is dat het normenkader van het onderzoek een gemeenschappelijke basis ontbeert, door de nadere invulling die de Rekenkamer heeft gegeven aan de bestaande regelgeving. De regelgeving aangaande de taken van FEZ voor de evaluatiefunctie wenst de minister slechts beperkt in te vullen. De directie FEZ heeft op dit moment alleen een rol in de evaluatiefunctie indien een groot belang bestaat op een van de volgende punten: het politiek/bestuurlijk belang van het beleidsonderwerp; de verwachting dat het onderzoek zal leiden tot majeure beleidswijzigingen met daaruit voortvloeiende budgettaire consequenties; de mate waarin intern kan worden voorzien in budgettaire consequenties dan wel extern zal moeten worden geclaimd; en majeure gevolgen voor het financieel beheer. Daarnaast vindt de minister van BZK dat de Rekenkamer ten onrechte is voorbijgegaan aan het sturingsmodel van het Ministerie van BZK. Gelet op dit sturingsmodel, alsmede de daaruit voortvloeiende taakverdeling ten aanzien van de evaluatiefunctie, is het logisch dat blijkt dat de directie FEZ niet aan de normstelling voldoet.

Als laatste wijst de minister de Rekenkamer op het feit dat binnen het ministerie al veel aandacht is voor de inzet van (een optimale mix van) evaluatie-instrumenten.

De Rekenkamer constateert dat de minister van BZK op grond van Hafir een veel geringere rol voor de directie FEZ ziet weggelegd in de evaluatiefunctie dan de Rekenkamer.

De Rekenkamer vindt de invulling die de minister van BZK geeft aan de evaluatiefunctie dan ook te beperkt en zij betreurt het dat de minister van BZK deze beperking als enige toepast. De Rekenkamer wijst de minister erop dat de meeste binnen het onderzoek gehanteerde normen recht-

streeks zijn overgenomen uit de regelgeving. Tevens wijst zij erop dat geen enkel ander ministerie bezwaar heeft tegen het gehanteerde normenkader.

De Rekenkamer is van mening dat het toegepaste sturingsmodel in de departementale organisaties geen reden mag zijn om vigerende regelgeving niet van toepassing te verklaren. Dat daartoe ook geen aanleiding bestaat blijkt uit het feit dat de andere ministeries waar nagenoeg hetzelfde sturingsprincipe wordt toegepast wel voldoende mogelijkheden zien om invulling te geven aan de regelgeving en dat ook daadwerkelijk doen. De Rekenkamer ziet ook bij het Ministerie van BZK voldoende mogelijkheden om aan haar taken in de evaluatiefunctie vorm te geven.

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen ministeries
<p><i>Afdekking</i> Bij vrijwel geen enkele directie FEZ is een sluitend systeem aanwezig om afdekking van beleid met evaluatieonderzoek te monitoren.</p>	<p>De departementen dienen op korte termijn een plan van aanpak te maken voor de monitoring van de mate van afdekking van alle beleidsterreinen met beleidsevaluaties. Deze monitoring dient betrekking te hebben op concrete beleidsterreinen c.q. beleidsonderwerpen. Ook beleid zonder (grote) financiële consequenties dient hier uitdrukkelijk bij betrokken te zijn. De departementen dienen eerst voldoende waarborgen te creëren voor het minstens eens in de vijf jaar evalueren van alle beleidsterreinen, alvorens aandacht te schenken aan een gestructureerd beoordelingskader voor het frequenter evalueren.</p>	<p>De ministers van BuiZa, EZ, Justitie, LNV, OCenW, VROM, VWS en V&amp;W nemen de aanbeveling over. De ministers van BZK, Financiën en SZW nemen de aanbeveling niet over.</p>
<p>Vrijwel geen enkele directie FEZ gaat structureel na of een hogere frequentie van evaluatieonderzoek noodzakelijk is.</p>		
<p><i>Kwaliteit</i> Bij slechts vier departementen is het waarborgen van de kwaliteit van beleidsevaluaties voldoende: Defensie, Financiën, Justitie en SZW.</p>	<p>De overige departementen dienen actie te ondernemen om de kwaliteit van beleidsevaluaties beter te waarborgen.</p>	<p>De ministers van BuiZa, LNV, V&amp;W en VROM nemen de aanbeveling over. De ministers van BZK, EZ, OCenW en VWS nemen de aanbeveling niet over.</p>
<p><i>Gebruik</i> Het toezien op gebruik van de uitkomsten van beleidsevaluaties wordt relatief goed nageleefd.</p>	<p>De directies FEZ dienen te zorgen voor het waarborgen van gebruik van beleidsevaluaties.</p>	<p>De ministers van Financiën, Justitie, LNV, VROM en V&amp;W nemen de aanbeveling over. De ministers van BZK, OCenW en VWS nemen de aanbeveling niet over.</p>
	<p>De Rekenkamer geeft in overweging de norm over het gebruik van resultaten van beleidsevaluaties bij de begrotingsvoorbereiding uit te breiden zodat ook het gebruik in de beleidscyclus gewaarborgd wordt.</p>	<p>De ministers van EZ, Financiën en VROM onderschrijven dit.</p>
<p>Bij geen enkel departement besluit de directie FEZ zelf of resultaten aan de politieke top worden voorgelegd. Er zijn wel departementen waar binnen het departement een onafhankelijke derde partij deze beslissing neemt.</p>	<p>De departementen dienen de beslissing over het melden van resultaten van beleidsevaluaties aan de politieke top minimaal door een binnen het departement onafhankelijke derde partij te laten nemen.</p>	<p>De ministers van EZ, SZW, VROM en V&amp;W nemen de aanbeveling over. De ministers van BZK, Financiën en VWS nemen de aanbeveling niet over.</p>
<p><i>Monitoring ex-ante-evaluaties</i> Bij geen enkele directie FEZ is ex-ante-evaluatie een verplicht onderdeel van de beleidsvoorbereiding en wordt de toepassing hiervan bij de directie FEZ expliciet gemonitord. Geen enkele directie FEZ beoordeelt nieuwe beleidsvoorstellen zonder financiële consequenties.</p>	<p>De departementen dienen de afweging van toepassing van ex-ante-evaluaties verplicht te stellen bij nieuw of gewijzigd beleid en dit laten monitoren en vastleggen door de directie FEZ.</p>	<p>De ministers van Defensie, EZ, LNV en VROM nemen de aanbeveling over. De ministers van BZK, BuiZa, Financiën, Justitie, OCenW, SZW, VWS en V&amp;W nemen deze aanbeveling niet over.</p>
<p><i>Samenhangende inzet</i> Slechts twee departementen hebben voldoende aandacht voor het inzetten van een optimale mix van evaluatieinstrumenten: BuiZa en Defensie.</p>	<p>De overige departementen dienen veel meer aandacht te besteden aan een samenhangende inzet van beleidsevaluatie-instrumenten</p>	<p>De ministers van EZ, LNV, OCenW, VROM en VWS nemen de aanbeveling over. De ministers van BZK, Financiën, Justitie, SZW en V&amp;W nemen de aanbeveling niet over.</p>



**BIJLAGE 2****TOTAALOVERZICHT SCORES OP ALLE NORMEN**

	Afdekking: 1 x in 5 jr.	Afdekking: hogere frequentie	Inzicht in kwaliteit	Inzicht in gebruik	Melding aan politieke top	Ex-ante-evaluatie	Overleg	Optimale mix	Totaal- score
BZK	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	0
BuiZa	Deels voldoende	Deels voldoende	Deels voldoende	Voldoende	Deels voldoende	Onvoldoende	Voldoende	Voldoende	5
DEF	Voldoende	Voldoende	Voldoende	Voldoende	Deels voldoende	Onvoldoende	Voldoende	Voldoende	6,5
EZ	Deels voldoende	Onvoldoende	Deels voldoende	Voldoende	Deels voldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	2,5
FIN	Deels voldoende	Deels voldoende	Voldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Deels voldoende	2,5
JUST	Onvoldoende	Onvoldoende	Voldoende	Deels voldoende	Deels voldoende	Onvoldoende	Deels voldoende	Onvoldoende	2,5
LNV	Onvoldoende	Onvoldoende	Deels voldoende	Onvoldoende	Deels voldoende	Deels voldoende	Deels voldoende	Deels voldoende	2,5
OCenW	Deels voldoende	Deels voldoende	Deels voldoende	Deels voldoende	Deels voldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Deels voldoende	3
SZW	Deels voldoende	Onvoldoende	Voldoende	Voldoende	Onvoldoende	Deels voldoende	Onvoldoende	Deels voldoende	3,5
V&W	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Deels voldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	0,5
VWS	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Deels voldoende	Onvoldoende	Deels voldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	1
VROM	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Deels voldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	0,5

De totaalscore in de laatste kolom is op de volgende manier berekend: voor elke voldoende beoordeling is 1 punt gegeven, voor elke deels voldoende beoordeling een 0,5 punt. Opgeteld geeft dit de totaalscore, die per departement maximaal 8 kan bedragen.