

Vergaderjaar 2002–2003

28 656

Staat van de beleidsevaluatie 2002

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5			
1	Inleiding	7	4.3	Kwaliteit van de evaluaties	19
1.1	Achtergrond	7	4.4	Melding en benutting van evaluatieonderzoek	20
1.2	Strategisch kader van het onderzoek	9	4.5	Conclusies	21
1.3	Opzet van het rapport	10			
2	Departementale doorvertalingen van de ministeriële regeling	11	5	Conclusies en aanbevelingen	22
2.1	Stand van zaken	11	6	Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer	24
2.2	Conclusies	11	6.1	Rijksbrede reactie van minister van Financiën	24
			6.2	Departementale reacties	26
3	Toezicht op de uitvoering	12	Bijlage 1	Conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	34
3.1	De opzet van het toezicht	12	Bijlage 2	Analyse van Evaluatieoverzicht Rijksoverheid	36
3.2	De uitvoering van het toezicht	14	Bijlage 3	Overzicht documenten inzake departementale doorvertalingen	39
3.3	Conclusies	15	Bijlage 4	Overzichtstabel bevindingen Algemene Rekenkamer	40
4	Uitvoering in opzet	16			
4.1	Afweging inzake inzet ex-ante-onderzoek	16			
4.2	Afdekking van beleid met ex-post-evaluaties	17			

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode april–juni 2002 onderzoek gedaan naar de mate waarin de ministeries voldoen aan de verplichting om te beschikken over een in opzet bruikbaar systeem van beleidsevaluatie-instrumenten. Het betreft een eerste onderzoek van een reeks die de Algemene Rekenkamer de komende jaren wil uitvoeren naar de opzet en werking van het systeem van evaluatie-instrumenten.

Een goed functionerend systeem van evaluatie-instrumenten is om twee redenen van belang. In de eerste plaats zijn bruikbare periodieke evaluaties en monitoringsystemen nodig om in de verantwoording over het gevoerde beleid kwalitatief goede informatie te kunnen leveren over beleidsresultaten en de bedrijfsvoering. Dit is een belangrijke eis uit het traject «Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording» (VBTB) dat regering en Tweede Kamer in 1999 hebben ingezet.

In de tweede plaats bieden periodieke beleidsevaluaties en monitoringssystemen informatie over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid die onmisbaar is voor de verdere ontwikkeling van het beleid zelf.

In een eerder rapport uit maart 2000 trok de Algemene Rekenkamer de conclusie dat de wijze waarop de ministeries de evaluatiefunctie hadden opgezet op een groot aantal punten onvoldoende was. Inmiddels heeft de minister van Financiën de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE) opgesteld, die aan de ministeries verplichtingen oplegt over de wijze waarop evaluatie-instrumenten moeten worden ingezet. Deze regeling is op 1 januari 2002 van kracht geworden. De Algemene Rekenkamer heeft nu onderzocht hoe de ministeries deze verplichtingen hebben «vertaald» voor de eigen departementale situatie.

Conclusies

De RPE blijkt door bijna alle departementen te zijn vertaald naar een eigen departementale regeling. Daarmee zijn de belangrijkste principes van de evaluatiefunctie in opzet geregeld en is een verbetering gerealiseerd ten opzichte van de situatie in 2000.

De Algemene Rekenkamer mist bij een aantal ministeries echter nog wel uitwerkingen van de RPE. Om een «levend» document te zijn zou de doorvertaling verrijkt moeten zijn met duidelijke uitwerkingen die de beleidsdirecties handvatten geven voor een juiste toepassing. Gelet op het feit dat de departementen al vanaf begin 2001 de tijd hebben gekregen om in te spelen op de situatie zoals die vanaf 1 januari 2002 zou gaan gelden, is er in dat opzicht geen sprake van een «vliegende» start.

De Algemene Rekenkamer heeft ook het toezicht dat op de uitvoering van de regeling gehouden moet worden in haar onderzoek betrokken. De centrale directies Financieel-Economische Zaken (FEZ) zijn hiermee belast. De Algemene Rekenkamer maakt zich enige zorgen over de manier waarop de toezichtfunctie door de departementen wordt ingevuld. In de doorvertalingen wordt het toezicht door de directies FEZ wel aangestipt, maar (nog) niet of nauwelijks uitgewerkt. Ook de (toekomstige) rolverdeling tussen de directies FEZ en de departementale accountantsdiensten (DAD's) is nog niet altijd duidelijk beschreven. Uit de voorbeelden die de departementen desgevraagd hebben gegeven van feitelijk uitgevoerd toezicht, blijkt dat deze functie bij de departementen ook in de praktijk nog niet sterk ontwikkeld is.

Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat:

- de departementen in de opzet van de evaluatiefunctie aandacht besteden aan de wijze waarop de directie FEZ toezicht zal houden op de uitvoering van de RPE;
- bij de uitwerking van het toezicht de onderscheiden verantwoordelijkheden van DAD en de directie FEZ als coördinator beleidsevaluatie duidelijk beschreven worden;
- er in de uitwerking van het toezicht aandacht is voor de daarvoor benodigde (en mogelijk extra) capaciteit bij de directie FEZ;
- de departementen op korte termijn de uitwerking van de regeling in checklists en andersoortige operationalisering af afronden, zodat de beleidsdirecties handvatten krijgen voor de uitvoering van de regeling.

Hoewel niet expliciet voorgeschreven door de RPE beveelt de Algemene Rekenkamer voorts aan dat:

- de departementen voor de beleidsevaluaties die *niet* onder het bereik van de regeling vallen (zoals evaluaties van het premiegefinancierde beleid, beleid zonder financiële consequenties, beleid dat niet rechtstreeks samenhangt met begrotingsdoelstellingen), dezelfde proces- en kwaliteitseisen hanteren als voor evaluaties van beleid die wel onder het bereik van de regeling vallen;
- de departementen van Defensie, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) en Verkeer en Waterstaat (V&W) net als de overige departementen de «benutting» (van de resultaten van evaluatieonderzoek) een expliciete plaats geven in hun departementale doorvertaling.

In een volgend onderzoek naar de staat van de beleidsevaluatie zal in ieder geval de werking van het toezicht door de directie FEZ de aandacht krijgen van de Algemene Rekenkamer. Daarnaast zal de Algemene Rekenkamer, zoals aangegeven in haar nawoord, het accent steeds meer gaan leggen op de *uitvoering* van de RPE door de beleidsdirecties.

Reacties ministers

De minister van Financiën heeft, mede namens de overige ministers, instemmend gereageerd op de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Hij verduidelijkt dat toezicht door de directie FEZ geen interveniërende werkzaamheden behelst. Ook benadrukt hij het belang van een goede uitvoering van de regeling door de beleidsdirecties.

De ministers hebben elk ook afzonderlijk gereageerd op het concept-rapport. Daarbij valt met name op dat de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om de opzet van het toezicht duidelijk te beschrijven niet door alle ministeries wordt onderschreven.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

1.1.1 Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording

In september 2001 heeft de regering de ontwerpbegrotingen voor 2002 aangeboden aan de Staten-Generaal. Dit waren de eerste begrotingen volgens het stramien van de operatie «Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording» (VBTB), hetgeen inhield dat ze voor ieder beleidsterrein antwoord moesten geven op de vragen «Wat willen we bereiken?», «Wat gaan we daarvoor doen?» en «Wat mag het kosten?». In de structuur en inhoud van de begrotingen moesten de te bereiken doelstellingen zo veel mogelijk voorop staan.

De eerste verantwoording in de VBTB-stijl wordt verwacht in mei 2003 (het financiële jaarverslag). Voor deze jaarverslagen geldt dat ze antwoord moeten geven op de vragen «Hebben we bereikt wat we wilden bereiken?», «Hebben we daarvoor gedaan wat we zouden doen?» en «Heeft het gekost wat het mocht kosten?». In de jaarverslagen zullen de departementen zich dus moeten gaan verantwoorden over de realisatie van de beleidsdoelstellingen en de bedrijfsvoering die daaraan ten grondslag ligt. Dit wordt ook wel de *niet-financiële informatie* in de verantwoordingen genoemd. Deze niet-financiële informatie in de verantwoording moet, net als overigens de overige informatie, van goede kwaliteit zijn.

Om in de verantwoording te kunnen voldoen aan de VBTB-eis van kwalitatief goede informatie over beleidsresultaten en de bedrijfsvoering, is een bruikbaar systeem van (beleids)evaluatie-instrumenten van belang. Tegelijkertijd is informatie over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid onmisbaar voor de verdere ontwikkeling van het beleid zelf.

1.1.2 Eerder onderzoek Algemene Rekenkamer

In maart 2000 publiceerde de Algemene Rekenkamer een rapport over de wijze waarop de ministeries hun beleidsevaluatieonderzoek georganiseerd hadden en in het bijzonder de betrokkenheid daarbij van de centrale directies Financieel-Economische Zaken (FEZ).¹

De centrale directies FEZ van de departementen hebben een stimulerende, coördinerende en inventariserende taak op het punt van onderzoek dat binnen het departement wordt verricht naar de doelmatigheid in ruime zin (zuinigheid, efficiency en effectiviteit) van het te voeren en gevoerde beleid. De rol van de directie FEZ hierin ligt sinds begin 1990 vast in het Besluit taak Centrale directie Financieel-Economische Zaken bij de ministeries, dat is opgenomen in het *Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid* (Hafir A.1.4). De directeur FEZ krijgt in artikel 5 van dit besluit de taak om bij de verantwoordelijke hoofden van dienst na te gaan in hoeverre:

- bij de beleidsvoorbereiding (ex ante) het beleid onderzocht wordt op doelmatigheid in ruime zin, met gebruikmaking van daartoe geëigende methoden en technieken van beleidsanalyse;
- tijdens de beleidsuitvoering het beleid periodiek op doelmatigheid wordt beoordeeld, zowel door middel van statistische informatievoorziening en kengetallen, als door middel van ex-post-onderzoek naar de uitvoering en effecten van beleid;
- van de resultaten van deze onderzoeken gebruikgemaakt wordt bij de begrotingsvoorbereiding.

¹ *Organisatie van beleidsevaluatie*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 065, nrs. 1–2.

De directeur FEZ dient tekortkomingen in beleidsevaluatie-onderzoek te signaleren. Hij/zij adviseert de minister over de wijze waarop deze tekortkomingen kunnen worden opgeheven. Het eveneens in Hafir opgenomen referentiekader voor evaluatie-instrumenten (Hafir A 5.5) gaf, tot 1 januari 2002, een nadere uitwerking voor de aan de evaluatie-instrumenten te stellen kwaliteitseisen.²

De Algemene Rekenkamer nam in haar onderzoek de Comptabiliteitswet en Hafir als uitgangspunt en constateerde dat de directies FEZ in het algemeen gesproken:

- niet genoeg inzicht hadden in de mate waarin de ministeries voldeden aan het voorschrift om periodiek (eens in de vijf jaar) alle beleid te evalueren;
- niet genoeg inzicht hadden in het antwoord op de vraag of de kwaliteit van het onderzoek voldoende was gewaarborgd;
- wel toezicht hielden op het gebruik van onderzoeksresultaten;
- niet zelf beoordeelden of de resultaten moesten worden gemeld aan de politieke top;
- niet genoeg konden aangeven of nieuw beleid ex ante werd geëvalueerd;
- niet genoeg structurele aandacht hadden voor een samenhangende inzet van beleidsevaluatie-instrumenten.

De Algemene Rekenkamer deed de aanbeveling aan de ministeries om deze gebreken op te heffen.

1.1.3 Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE)

Met ingang van 1 januari 2002 is de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE) van kracht, opgesteld door het Ministerie van Financiën.³

Bepaling 1.2 uit de regeling vermeldt twee samenhangende doelstellingen, te weten:

- ervoor te zorgen dat de evaluatiefunctie binnen de rijksoverheid voldoende gewaarborgd is; en
- ervoor te zorgen dat de in het kader van de departementale begroting en het departementale jaarverslag op te leveren beleidsinformatie voldoet aan de voor deze informatie geldende kwaliteitseisen.

De ministeriële regeling vervangt het referentiekader en past, aldus de minister van Financiën in een brief aan de Tweede Kamer, beter bij het belang dat de regering hecht aan prestatiegegevens in het VBTB-tijdperk.⁴ De regeling is dan ook nadrukkelijk geënt op de in regeringsnota *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* vervatte ambitie om het resultaatgerichte sturingsmodel een stevige impuls te geven. De RPE bevat, aldus de minister in genoemde brief, een *minimumniveau* aan voorwaarden voor een goede organisatie van de evaluatiefunctie.

De RPE regelt:

- de verplichte (gedocumenteerde) afweging of er evaluatieonderzoek ex ante zal worden ingezet;
- de periodieke afdekking van beleid met evaluatieonderzoek ex post;
- de kwaliteitseisen en verslaglegging;
- de melding van de uitkomsten van periodiek evaluatieonderzoek en;
- de organisatie van en verantwoordelijkheden inzake beleidsevaluatie.

² Het referentiekader is met de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid die per 1 januari 2002 van kracht is geworden vervallen. Zie 1.1.3.

³ Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (Hafir) A 5.5.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 573, nr. 58, p. 13.

Over het laatste punt stelt de RPE dat de centrale directie FEZ (of een ander van de beleidsdirecties onafhankelijk onderdeel binnen een departement) toeziet op een juiste uitvoering van de regeling.

De nieuwe regeling komt, in ieder geval ten dele, tegemoet aan de kritiek van de Algemene Rekenkamer in eerdergenoemd onderzoek dat de gestelde normen in de regelgeving onvoldoende duidelijk zijn. De Algemene Rekenkamer reageerde in een brief van 12 december 2000 aan de minister van Financiën op een conceptversie van de regeling. Hierin kwamen onder andere reikwijdte en benutting van resultaten van onderzoek aan de orde.⁵ De RPE richt zich uitsluitend op evaluatieonderzoek en prestatiegegevens die een directe relatie hebben met de (geoperationaliseerde) begrotingsdoelstellingen. Hierdoor blijft een deel van de evaluatie-inspanningen van de ministeries buiten beschouwing, zoals evaluaties van het premiegefinancierde beleid (de doelstellingen uit de Sociale Nota en de Zorgnota), beleid zonder financiële consequenties en beleid dat niet rechtstreeks samenhangt met begrotingsdoelstellingen. Bovendien heeft de *benutting* van onderzoeksresultaten geen expliciete plaats gekregen in de regeling.

Het Ministerie van Financiën heeft een coördinerende verantwoordelijkheid voor beleidsevaluatieonderzoek. Uit dien hoofde heeft de minister de Tweede Kamer op 1 juli 2002 een overzicht doen toekomen van gepland, lopend en afgerond evaluatieonderzoek. Ook heeft het Ministerie van Financiën in een overzichtstabel een korte stand van zaken gepresenteerd over de implementatie van de RPE bij de ministeries.⁶

1.2 Strategisch kader van het onderzoek

De evaluatieverplichtingen die de ministeries op basis van de RPE hebben, betekenen dat de komende periode een implementatietraject doorlopen zal moeten worden. Het doel van dat traject zou naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer moeten zijn dat alle ministers vanaf 2004 beschikken over een in opzet en werking bruikbaar systeem van evaluatie-instrumenten, dat zij kunnen inzetten om beleidsinformatie te genereren over de prestaties en/of effecten van beleid, in samenhang met de daarvoor ingezette middelen.

De Algemene Rekenkamer wil de ministeries graag ondersteunen bij het realiseren van dit implementatietraject. Een van de manieren waarop zij dit kan doen is het geven van een jaarlijks oordeel over de mate waarin de ministers hebben voldaan aan de verplichting om te beschikken over een in opzet en werking bruikbaar systeem van evaluatieinstrumenten. In dit rapport geeft de Algemene Rekenkamer een eerste rijksbreed vergelijkend oordeel over de mate waarin ministers hieraan hebben voldaan. De nadruk ligt in dit eerste rapport op de opzet van het systeem. De beoordeling van de evaluatiefunctie bij de ministeries vindt plaats in het licht van de regeling. De toelichtende tekst van de RPE bevat géén additionele *verplichtingen*. De minister van Financiën heeft naar aanleiding van het commentaar van de Algemene Rekenkamer op de conceptversie van de RPE aangegeven dat de toelichtende tekst twee doelen heeft. Ten eerste biedt zij een reguliere en dus leidende toelichting op de bepalingen uit de regeling. Ten tweede worden in de toelichting suggesties gedaan voor de manier waarop aan de bepalingen invulling kan worden gegeven.⁷

⁵ Brief Algemene Rekenkamer van 12 december 2000, nr. 1054 R.

⁶ Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer van 1 juli 2002, nr. 0 200 347. Dit overzicht is gebaseerd op opgaven van de ministeries zelf, die het Ministerie van Financiën niet nader heeft onderzocht. Onderdelen van dit overzicht komen ook in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer aan de orde. Op enkele onderdelen is de Algemene Rekenkamer bij sommige ministeries tot andere bevindingen gekomen. Het betreft het al dan niet aanwezig zijn van een afwegingskader voor ex-ante-onderzoek, het al dan niet aanwezig zijn van voldoende waarborgen voor kwaliteit en het bestaan van een procedure voor melding en benutting. Zie voor de bevindingen van de Algemene Rekenkamer op deze punten hoofdstuk 4 van dit rapport.

⁷ Brief van de minister van Financiën van 19 januari 2001, nr. BZ 2000-01 736.

1.3 Opzet van het rapport

In dit rapport geeft de Algemene Rekenkamer haar oordeel over de vraag of de ministeries de evaluatiefunctie hebben ingericht volgens de eisen van de RPE.

Om te beginnen is de Algemene Rekenkamer nagegaan op welke wijze de RPE bij de verschillende ministeries is doorvertaald (hoofdstuk 2). Vervolgens heeft zij gekeken hoe de ministeries het toezicht op de organisatie van de beleidsorganisatie in opzet hebben ingericht, en wat er in dit stadium (als nulmeting) over het feitelijk uitgevoerd toezicht door FEZ gezegd kan worden (hoofdstuk 3). Ook heeft de Algemene Rekenkamer beoordeeld of deze inrichting voldoet aan de Regeling Prestatiegegevens Evaluatieonderzoek (hoofdstuk 4).

Hierna zijn de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer opgenomen (hoofdstuk 5).

Bij brief van 25 september 2002 heeft de minister van Financiën, vanuit zijn coördinerende en stimulerende verantwoordelijkheid voor beleids-evaluatieonderzoek, een «rijksbrede» algemene reactie op het onderzoek gegeven. De overige ministeries hebben in de periode eind september – begin oktober 2002 afzonderlijk gereageerd op de conclusies en aanbevelingen die specifiek op hen zelf betrekking hadden. Alle reacties en ook het nawoord van de Algemene Rekenkamer worden besproken in het slothoofdstuk van dit rapport (hoofdstuk 6).

Bijlage 1 vat in een schematisch overzicht de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer samen.

Bijlage 2 geeft een overzicht van de evaluatie-inspanningen van de departementen gebaseerd op de zogenaamde «artikel 57–2 Comptabiliteitswetmeldingen» door de ministeries.⁸

Bijlage 3 bevat een overzicht van de departementale «doorvertalingen» van de ministeries.

Bijlage 4 biedt een rijksbreed vergelijkend overzicht van de uitkomsten van het onderzoek.

⁸ Op basis van artikel 57–2 Comptabiliteitswet (nieuw artikel 20 en 21 Comptabiliteitswet) leveren de ministeries jaarlijks informatie aan de Algemene Rekenkamer over de doelmatigheidsonderzoeken die zij instellen en over de resultaten daarvan.

2 DEPARTEMENTALE DOORVERTALINGEN VAN DE MINISTERIËLE REGELING

2.1 Stand van zaken

De RPE is op 1 januari 2002 formeel in werking getreden, maar was begin 2001 al afgerond. De minister van Financiën stelde de departementen zo in staat om de nodige voorbereidingsmaatregelen te treffen.⁹

De meeste ministeries hebben inderdaad al in 2001 een begin gemaakt met de voorbereidingen en hebben de RPE inmiddels «doorvertaald» naar de eigen departementale situatie.¹⁰ Dat betekent dat het ministerie in een eigen regeling of in een door de ambtelijke leiding geaccordeerde notitie de «eigen» opzet van het evaluatie-instrumentarium heeft neergelegd. Een dergelijke op het departement toegespitste doorvertaling is niet verplicht, maar kan de (eenduidige) toepassing van de bepalingen uit de RPE op departementaal niveau bevorderen.¹¹

De inhoud van de doorvertalingen verschilt overigens aanzienlijk. Het ene departement, bijvoorbeeld het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW), volstaat met een korte schets van de wijzigingen die na het van kracht worden van de RPE gaan optreden; andere departementen, zoals de Ministeries van Economische Zaken (EZ) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), hebben een uitgebreid handboek opgesteld dat tot in detail de nieuwe situatie vastlegt.

Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) heeft *geen* departementale doorvertaling gemaakt. Een dergelijke centrale doorvertaling past volgens VROM niet bij de decentraal georganiseerde werkwijze van het ministerie. Wel is de verantwoordelijkheid belegd. Die houdt in dat de drie op beleid gerichte directoraten-generaal binnen het ministerie¹² worden geacht elk «eigen» decentrale doorvertalingen op te stellen en door te voeren. Tot nu toe zijn bij de drie directoraten-generaal echter slechts plannen van aanpak voor doorvertalingen opgesteld. De Rijksgebouwendienst heeft recent ook een voorstel ontwikkeld voor de organisatie van de beleidsevaluatie. Bij de VROM-inspectie bestaan geen voornemens om een doorvertaling op te stellen.

Het Ministerie van Algemene Zaken (AZ) heeft, onder meer vanwege capaciteitsproblemen, nog geen doorvertaling opgesteld. In het najaar van 2002 wil het ministerie een centrale doorvertaling van de RPE gereed hebben.¹³

In de hoofdstukken hierna wordt ingegaan op de wijze waarop de ministeries in de doorvertaling, alsmede in de daarbij behorende stukken, de opzet van de evaluatiefunctie hebben geregeld.

2.2 Conclusies

Alle departementen, op de Ministeries van AZ en VROM na, hebben een centrale doorvertaling opgesteld waarin de RPE is toegespitst op de departementale situatie.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 573, nr. 58, p. 13.

¹⁰ Op de inhoud van de doorvertalingen zal in de hoofdstukken 3 en 4 worden ingegaan.

¹¹ Zie voor een overzicht van titel en datum van inwerkingtreding van de doorvertaling bijlage 3.

¹² Directoraat-generaal van de Volkshuisvesting, directoraat-generaal Ruimtelijke Ontwikkeling en directoraat-generaal Milieubeheer.

¹³ Het Ministerie van AZ blijft in het rapport verder buiten beschouwing omdat de opzet nog moet worden ontwikkeld. Het Ministerie van VROM is wel meegenomen, omdat dit een «eindsituatie» betreft.

3 TOEZICHT OP DE UITVOERING

Bepaling 7 van de RPE regelt het toezicht dat op de uitvoering van de regeling gehouden moet worden.

RPE bepaling 7: regeling van het toezicht

- 7.1 De Ministers zijn verantwoordelijk voor een goede uitvoering van deze regeling.
- 7.2 Om deze regeling goed te kunnen uitvoeren, dient er binnen een departement een adequaat ingericht, duidelijk beschreven systeem van verantwoordelijkheden en waarborgen te bestaan. In beginsel vervult de centrale directie FEZ daarbij een centrale rol, maar het is ook mogelijk om een ander – van beleidsdirecties onafhankelijk – onderdeel binnen een departement hiermee te belasten. Vanuit het systeem van verantwoordelijkheden:
- wordt erop toegezien dat evaluatie-instrumenten conform de bepalingen van deze regeling worden ingezet;
 - wordt steekproefsgewijs de kwaliteit van systemen van reguliere prestatiegegevens en evaluatieonderzoek getoetst;
 - wordt ervoor gezorgd dat de politieke en ambtelijke top volgens een standaardprocedure op de hoogte wordt gebracht van de uitkomsten van periodiek evaluatieonderzoek, en:
 - worden eventuele tekortkomingen in de uitvoering van deze regeling gesignaleerd en de minister geadviseerd inzake mogelijke remedies.
- 7.3 De centrale directie FEZ bij de ministeries fungeert als centraal aanspreekpunt voor het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer als het gaat om een goede naleving van deze regeling.

De toezichthoudende taak kan, aldus de RPE, bij de centrale directie FEZ worden ondergebracht maar ook bij een ander, van de beleidsdirecties onafhankelijk, onderdeel. Voor een eenduidige verantwoordelijkheid zou, aldus de *toelichting van de regeling*, deze toezichthoudende taak bij één onderdeel gesitueerd moeten worden (de coördinator beleidsevaluatie). Hoewel niet expliciet in de toelichting opgenomen kan daaruit, mede gelet op het gewenste onafhankelijke karakter, worden afgeleid dat deze toezichthoudende taak op centraal niveau wordt ondergebracht.

De Algemene Rekenkamer is nagegaan op welke wijze de ministeries in opzet invulling geven aan het toezichtsartikel uit de RPE (§ 3.1). Tevens is de Algemene Rekenkamer nagegaan, bij wijze van nulmeting, op welke manier de directies FEZ feitelijk invulling geven aan hun toezichthoudende taak (§ 3.2).

3.1 De opzet van het toezicht

3.1.1 Verantwoordelijk onderdeel

Bij alle ministeries heeft de directie FEZ een centrale rol voor het toezicht op de uitvoering van de RPE gekregen. Deze toezichthoudende taak voor FEZ (coördinator beleidsevaluatie) vloeit overigens ook al rechtstreeks voort uit het Besluit Taak FEZ.¹⁴

Ook de rol van de directie FEZ als centraal aanspreekpunt voor het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer, is door alle departementen, met uitzondering van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W)¹⁵ in de doorvertalingen neergelegd.

¹⁴ Zie 1.1.2.

¹⁵ Overigens heeft het Ministerie van V&W in een gesprek (6 mei 2002) aangegeven dat ook daar de directie FEZ als aanspreekpunt fungeert.

Bij sommige ministeries is sprake van een min of meer gedeelde verantwoordelijkheid voor het toezicht met andere centrale onderdelen van het ministerie.

Zo vervult bij het Ministerie van SZW ook de directie Raming en Analyse een coördinerende functie op het terrein van de evaluatiefunctie en houdt deze onder meer het overzicht bij van alle lopende en geplande evaluaties.

Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuiZa) vervult ook het Audit Committee een toezichthoudende rol en zijn naast de directie FEZ ook andere onderdelen, zoals bijvoorbeeld de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) die een belangrijke rol als het gaat om de toetsing van de kwaliteit van evaluatieonderzoek, betrokken bij het toezicht.

Bij het Ministerie van Justitie is de kwaliteit van het beleidsevaluatieonderzoek een verantwoordelijkheid van een centraal dienstonderdeel, het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC). Het WODC beschikt daartoe over een kwaliteitssysteem.

Aparte aandacht verdient de rol van de departementale accountantsdiensten (DAD's). Op 1 september van dit jaar is de Comptabiliteitswet 2001 (CW) in werking getreden.¹⁶ In de CW 2001 heeft de DAD de taak gekregen om de totstandkoming van de niet-financiële informatie die in het jaarverslag wordt opgenomen te onderzoeken.

In de doorvertalingen van verschillende ministeries (Justitie, LNV, BuiZa, Financiën en EZ) wordt de DAD genoemd als onderdeel van het departement dat (ook) een belangrijke functie heeft (krijgt) bij het toetsen van de opzet en werking van de evaluatiefunctie.

Het is volgens de Algemene Rekenkamer van belang dat de verschillende verantwoordelijkheden van DAD en FEZ goed beschreven en onderscheiden worden.

De DAD heeft volgens de nieuwe CW een eigen verantwoordelijkheid voor de toets *achteraf* op de (totstandkoming van) gegevens in het jaarverslag. Deze taak hoort bij de certificerende functie/jaarverslagcontrole. Daarnaast kan de DAD op verzoek van het hoogste management periodieke onderzoeken uitvoeren naar de bedrijfs- en de beleidsvoering (waaronder de processen rond de evaluatiefunctie). Beide taken passen binnen de auditfunctie.¹⁷

Naast de auditfunctie (gericht op het geven van een onafhankelijk oordeel aan het management over de mate van het «in control» zijn van de beleids- en bedrijfsvoering) bestaat de controlfunctie, gericht op de systematische sturing en beheersing van de bedrijfsprocessen ter realisatie van de beleidsdoelstellingen. Het management van het ministerie is hiervoor verantwoordelijk. De toezichthoudende rol van de directie FEZ (als coördinator beleidsevaluatie) past binnen deze verantwoordelijkheid. De directie FEZ kan, in het kader van haar toezichthoudende taak, de DAD verzoeken om een audit naar de bedrijfsvoering of beleidsvoering te laten verrichten. Deze werkzaamheden van de DAD laten onverlet dat de eindverantwoordelijkheid voor het toezicht bij de directie FEZ (coördinator beleidsevaluatie) ligt.¹⁸

3.1.2 Toezichttaken

Naar aanleiding van een quick scan die de directie FEZ van het Ministerie van VROM uitvoerde naar de wijze waarop op decentraal niveau de implementatie van de RPE ter hand werd genomen, heeft de directie FEZ zich voorgenomen een jaarlijkse rapportage op te stellen over de beleids-

¹⁶ Stb. 2002; 413.

¹⁷ Zie voor een beschrijving van de taken in het kader van de auditfunctie en de controlfunctie onder meer het «kwaliteitsplan auditfunctie» dat op 21 februari door de minister van Financiën aan de Tweede Kamer is gezonden, Tweede Kamer, 2001–2002, 27 891, nr. 2.

¹⁸ Indien de DAD werkzaamheden verricht ten behoeve voor de controlfunctie dient zij bij de uitvoering van de werkzaamheden voor de auditfunctie compenserende maatregelen te treffen, om te voorkomen dat zij zichzelf controleert.

en beheersfunctie. Hiermee zal ook «inzicht worden verschaft in de stand van zaken van de verdere uitwerking van de verantwoordelijkheidsverdeling op directieniveau van de directoraten-generaal. (...) In de rapportage zal ook de organisatie van de beleidsevaluatie tegen het licht worden gehouden.»¹⁹ Het toezicht dient verder decentraal (op DG-niveau) te worden uitgewerkt. Deze uitwerking verkeert echter nog in de planfase (zie hoofdstuk 2).

De Algemene Rekenkamer is van mening dat ook in een gedecentraliseerde situatie er sprake moet zijn van een vorm van centraal toezicht. De directie FEZ zou zich ervan moeten verzekeren dat het systeem van gedecentraliseerd toezicht «werkt». Daarbij kan de directie steunen op het decentrale toezicht maar zal zij zich moeten verzekeren van de kwaliteit daarvan.

De toezichttaak van de directie FEZ op de uitvoering van de RPE zijn bij de meeste andere ministeries in de doorvertaling slechts globaal uitgewerkt. De toezichttaak wordt ingebed in de «reguliere» toezichthoudende taak van FEZ in het kader van de begrotings- en verantwoordingscyclus. In algemene zin wordt het toezicht aldus wel «geregeld», maar niet bij alle ministeries is het toezicht ook per onderdeel benoemd²⁰ (ex-ante-evaluaties, afdekking, kwaliteit, melding en benutting). Ook gaan niet alle ministeries in op de wijze waarop de directie FEZ de toetsende rol wil invullen, bijvoorbeeld door het aangeven van de te volgen procedure, de toetspunten en te hanteren normen. Zo wordt niet duidelijk op welk «detailniveau» de directie FEZ de uitvoering wil volgen en is onduidelijk of en hoe door de directie FEZ toezicht wordt gehouden op de andere actoren die ook een deel van de toezichthoudende taak vervullen (toezicht op het systeem als geheel).

De Algemene Rekenkamer is van mening dat met de inbedding van het toezicht op de uitvoering van de RPE in de reguliere taken van de directie FEZ deze taak weliswaar een «natuurlijke» plaats heeft gekregen, maar dat dit op zichzelf onvoldoende waarborg biedt dat het toezicht adequaat zal worden uitgevoerd.

Zeker in de situatie waarbij sprake is van een inhoudelijke uitbreiding van al bestaand toezicht zou duidelijk afgesproken dienen te worden wat deze uitbreiding precies inhoudt. Dit biedt duidelijkheid voor zowel de directie FEZ zelf als voor de onder toezicht gestelden (de beleidsdirecties).

Overigens heeft een aantal ministeries (te weten de Ministeries van LNV, BuiZa, V&W, SZW en Justitie) het voornemen om de toezichtrol nog nader uit te werken.

De directie FEZ van het Ministerie van VWS heeft als enige haar toezichtrol al *wel* duidelijk uitgewerkt en heeft daarbij gekozen voor een intensieve invulling daarvan. Elk dossier zal volgens de departementale opzet worden gevolgd en getoetst op de vier thema's waarvoor de regeling verplichtingen vermeldt (zie § 1.1.3).

3.2 De uitvoering van het toezicht

Gelet op de recente datum van de inwerkingtreding van de RPE konden de ministeries eind juni 2002, toen de Algemene Rekenkamer haar onderzoek afsloot, nog geen voorbeelden opleveren van feitelijk uitgevoerd toezicht op de uitvoering van de RPE op de vier onderscheiden thema's waarvoor de regeling verplichtingen vermeldt (zie § 1.1.3).

¹⁹ Nota FEZ 2002 007183.

²⁰ Bij de Ministeries van Justitie, OCenW, BZK, BuiZa, V&W en SZW wordt op een of meer onderdelen de toezichttaak niet beschreven.

Wel bleek uit de gegeven voorbeelden dat de directies FEZ van de ministeries een actieve rol bij de implementatie van VBTB hadden. Het betrof hier bijdragen aan de (her)formulering van geoperationaliseerde doelstellingen en het benoemen van relevante prestatie-indicatoren. Uit opmerkingen van verschillende ministeries bleek dat de nadere uitwerking van de RPE hierdoor soms wat in het gedrang kwam.

Bij het Ministerie van BuiZa zijn ter voorbereiding van de invoering van de RPE twee brede onderzoeken uitgevoerd; één naar de mate waarin beleidsdoelstellingen zijn afgedekt met beleidsevaluatieonderzoek en één naar de kwaliteit van de verrichte studies.

De directie FEZ van het Ministerie van VROM heeft een quick scan uitgevoerd naar de wijze waarop bij de decentrale onderdelen de invoering van de RPE ter hand is genomen.

Ook uit de situatie van vóór de inwerkingtreding van de RPE konden de departementen niet veel voorbeelden tonen van feitelijk uitgeoefend toezicht. Deels hing dit samen met de niet-systematische wijze van vastlegging van het uitgevoerde toezicht, maar in de meeste gevallen was de centrale toezichthoudende rol op de evaluatiefunctie in de oude situatie nog niet sterk ontwikkeld bij de directies FEZ.

De invulling van het toezicht in het verleden verschilt overigens wel per departement. Zo heeft de directie FEZ van het Ministerie van Defensie bij veel ex-post-evaluatieonderzoeken een sterke betrokkenheid in de uitvoering; hier zijn uitvoering en toezicht derhalve geïntegreerd.

Bij het Ministerie van SZW heeft de directie Onderzoek en Ontwikkeling al van oudsher een toetsende en begeleidende rol bij de uitvoering van evaluatieonderzoek.

3.3 Conclusies

De directies FEZ vervullen bij de ministeries de rol van toezichthouder (coördinator beleidsevaluatie) op de uitvoering van de RPE. Dit toezicht is echter nog slechts globaal uitgewerkt. De te volgen procedures, de toetspunten en te hanteren normen moeten nog nader worden uitgewerkt. Ook zijn nog niet altijd de onderscheiden verantwoordelijkheden van DAD en directie FEZ (duidelijk) beschreven.

Ten slotte concludeert de Algemene Rekenkamer dat het Ministerie van VROM nog onvoldoende duidelijk heeft beschreven hoe de directie FEZ toezicht op het «systeem» van gedecentraliseerd toezicht wil houden.

4 UITVOERING IN OPZET

Zoals in hoofdstuk 1 vermeld bepaalt de RPE dat de ministeries op vier inhoudelijke thema's verplichtingen hebben:

- de verplichte (gedocumenteerde) afweging of er evaluatieonderzoek ex ante zal worden ingezet;
- de periodieke afdekking van beleid met evaluatieonderzoek ex post;
- de kwaliteitseisen en verslaglegging;
- de melding van de uitkomsten van periodiek evaluatieonderzoek.

De Algemene Rekenkamer is nagegaan hoe de ministeries deze verplichtingen voor het eigen ministerie *in opzet* hebben geregeld en of daarmee wordt voldaan aan de RPE.

Zoals eerder aangegeven ontbreken bij de Ministeries van AZ en VROM (nog) doorvertalingen op centraal niveau. Bij het Ministerie van VROM zijn op *decentraal* niveau wel eerste aanzetten gedaan voor doorvertalingen. Een globale beoordeling door de Algemene Rekenkamer van deze eerste plannen leert dat daarin de eisen uit de regeling niet allemaal terugkomen.

In de paragrafen hierna (§ 4.1 tot en met 4.4) wordt steeds eerst de tekst van de betreffende bepaling uit de RPE genoemd.

4.1 Afweging inzake inzet ex-ante-onderzoek

RPE bepaling 3: afweging om al dan niet ex-ante-onderzoek in te zetten

- 3.1 Voorafgaand aan de besluitvorming in de Ministerraad over nieuwe of te wijzigen doelstellingen en/of instrumenten van beleid geldt de verplichting om af te wegen, of het uitvoeren van evaluatieonderzoek ex ante zinvol is en dient plaats te vinden.
- 3.2 De afweging om bij nieuwe of te wijzigen doelstellingen en/of instrumenten van beleid al dan geen evaluatieonderzoek uit te (laten) voeren, wordt gedocumenteerd en toegelicht in:
 1. de – in de besluitvorming in de Ministerraad betrokken beleidsdocumenten (waaronder: schriftelijke voorstellen, voornemens en toezeggingen met financiële gevolgen voor het Rijk), en de eventueel daarmee verbonden wetgeving, alsmede;
 2. de toelichting op een beleidsartikel in de eerste begroting waar sprake is van nieuw en/of te wijzigen beleid.

De ministeries nemen in de doorvertaling de eisen uit de RPE onverkort over. Enkele departementen, te weten de Ministeries van V&W en Defensie, gaan ervan uit dat in principe *altijd* een ex-ante-evaluatie moet worden uitgevoerd, en gaan daarmee dus verder dan de eis uit de RPE die slechts de *afweging* verplicht stelt.

De mate waarin de doorvertaling nader is uitgewerkt (bijvoorbeeld door uitdrukkelijk aan te sluiten bij de toelichting op de RPE) en daarmee handvatten biedt voor de toepassing door de beleidsdirecties, verschilt. Zo gaat een aantal ministeries in de doorvertaling *niet* nader in op de redenen die er kunnen zijn om *geen* ex-ante-evaluatieonderzoek uit te voeren. Dit zijn de Ministeries van Defensie, SZW, OCenW en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV).²¹ Ook gaan niet alle ministeries in op de vraag *wanneer* er sprake is van nieuw beleid/wetgeving dat voor

²¹ De Ministeries van V&W en Financiën gaan evenmin in op deze redenen, maar verwijzen wel naar de toelichting van de RPE die deze redenen behandelt.

ex-ante-onderzoek in aanmerking komt. Het betreft de Ministeries van Defensie, OCenW en LNV.²²

Bij het Ministerie van SZW is de afweging of een ex-ante-evaluatie moet plaatsvinden ingebed in de beleidscyclus.

SZW-toets: afweging ingebed in reguliere beleidscyclus

Op het Ministerie van SZW is de zogenaamde SZW-toets ontwikkeld. Deze toets, die eind augustus 2002 is geformaliseerd, behandelt de wijze waarop nieuw beleid en wetgeving door de beleidsdirecties dient te worden voorbereid en gaat daarbij in op de te volgen procedures en de aspecten waaraan bij de voorbereiding aandacht moet worden besteed. Onderdeel van deze SZW-toets is het ex-ante-onderzoek. Een globale sterkte-zwakteanalyse van de verschillende beleidsalternatieven is verplicht. De uitkomst daarvan biedt de input voor de afweging of een «zwaardere» ex ante evaluatie zinvol is. De afweging om al dan niet tot een ex-ante-evaluatie te komen is daarmee ingebed in de reguliere «beleidscyclus» van het ministerie en waarborgt dat hieraan aandacht wordt gegeven.

Een dergelijke inbedding bevordert dat de afweging op een natuurlijke manier «meeloopt» in de beleidscyclus.

4.2 Afdekking van beleid met ex-post-evaluaties

RPE bepaling 4: afdekking van beleid met evaluatieonderzoek ex post

- 4.1 Het beleid dat moet leiden tot de realisatie van de in de begroting en jaarverslag opgenomen algemene en/of nader geoperationaliseerde doelstellingen van beleid wordt in de regel ten minste eens in de vijf jaar (nader) geëvalueerd aan de hand van evaluatieonderzoek ex post.
- 4.2 De termijnen waarbinnen de in de begroting en jaarverslag opgenomen doelstellingen van beleid aan de hand van periodiek evaluatieonderzoek worden geëvalueerd, worden aangegeven in:
 - de betreffende beleidsdocumenten en de daarmee verbonden wetgeving, en;
 - de toelichting op een beleidsartikel in de eerste begroting waar een nieuwe of gewijzigde doelstelling van beleid is opgenomen.
- 4.3 In de volgende gevallen kan beargumenteerd worden afgeweken van de norm «ten minste eens in de vijf jaar»:
 - indien het niet mogelijk is om zinvolle (tussengelegen) doelstellingen van beleid te formuleren waarvan de mate van realisatie eens in de vijf jaar onderzocht en beoordeeld kunnen worden;
 - als de kosten van evaluatieonderzoek in een negatieve verhouding staan tot de baten ervan (baten in termen van: extra inzicht in doelmatigheid of doeltreffendheid).
- 4.4 Afwijkende evaluatiebepalingen, alsmede de inhoudelijke overwegingen op basis waarvan voor de afwijkende termijn wordt gekozen, dienen vermeld te worden in:
 - de desbetreffende beleidsdocumenten en de daarmee verbonden wetgeving;
 - de artikelsgewijs toelichting in de eerste begroting waar een nieuwe of gewijzigde doelstelling van beleid is opgenomen.
- 4.5 Voor het bepalen van de inzet van systemen van reguliere prestatiegegevens en periodiek evaluatieonderzoek vormen de departementale begroting en verantwoording het uitgangspunt. De uit systemen van reguliere prestatiegegevens en periodiek evaluatieonderzoek verkregen informatie moet een beoordeling van de volgende aspecten mogelijk maken:
 - de – merites van de – beleidsdoelstellingen als zodanig;
 - de mate waarin doelstellingen van beleid worden gerealiseerd (doelbereiking);

²² Voor het Ministerie van LNV geldt dat een blauwdruk AO wordt ontwikkeld die de beleidsdirecties kunnen hanteren waarin deze aspecten wel beschreven zullen zijn. Deze wordt naar verwachting in september 2002 afgerond.

- de mate waarin doelstellingen van beleid worden gerealiseerd dank zij het gevoerde beleid (doeltreffendheid);
- de vraag of doelstellingen van beleid gerealiseerd hadden kunnen worden met de inzet van minder middelen dan wel de vraag of er niet meer beoogde effecten verwezenlijkt hadden kunnen worden met dezelfde inzet van middelen (doelmatigheid van beleid);
- de algemene geschiktheid en/of merites van de gekozen wijze van instrumentatie;
- de – kosten en kwaliteit van de – in het kader van de beleidsontwikkeling, -aansturing en- uitvoering geleverde producten en diensten (doelmatigheid van de bedrijfsvoering);
- (als voorwaarde voor het beantwoorden van de vraag in aspect 4:) de inzet van de programmamiddelen (zuinigheid inzet programmamiddelen), en;
- (bij gebrek aan inzicht in 6 en als voorwaarde voor het beantwoorden van de vraag in aspect 4:) de inzet van de apparaatsmiddelen (zuinigheid inzet apparaatsmiddelen).

4.6 Voor een goede inzet van evaluatieonderzoek dient ieder jaar ten aanzien van de in de begroting opgenomen algemene en/of nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen te worden nagegaan of:

- er een verplichting – in het verschiet – ligt om bepaalde informatie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en/of de doelmatigheid van de bedrijfsvoering aan de kamer te verschaffen (i.e. op basis van wetgeving, toezeggingen aan de Kamer of de CW en deze regeling);
- welke reguliere prestatiegegevens of uitkomsten uit ander onderzoek eventueel al beschikbaar zijn om in deze informatiebehoefte(n) te voorzien;
- wanneer welk aanvullend evaluatieonderzoek opportuun is.

In de doorvertalingen van de ministeries worden de bepalingen meestal onverkort gevolgd. Enkele ministeries (SZW en LNV) hebben echter (nog) niet alle bepalingen in de doorvertaling opgenomen (ook niet slechts als verwijzing naar de RPE).²³ Dat betekent overigens niet dat deze ministeries daarmee formeel niet voldoen aan de RPE; een departementale doorvertaling is immers niet verplicht. Wel betekent het dat de doorvertaling op die aspecten de toepassing niet regelt en daarmee de beleidsdirecties minder goed faciliteert.

Alle ministeries stellen centraal een (meerjaren)overzicht op van afgeronde, lopende en geplande evaluaties, gekoppeld aan de (geoperationaliseerde) doelstellingen uit de begroting. Dit is nodig gelet op de verplichte jaarlijkse melding van evaluaties aan de Algemene Rekenkamer en het Ministerie van Financiën, maar de meeste ministeries hanteren het overzicht ook als instrument in de jaarlijkse planning- en controlcyclus.

De ministeries zijn (nog) nauwelijks nader ingegaan op de vraag *wanneer* gesproken kan worden van een situatie waarin beleid in voldoende mate afgedekt is met evaluatieonderzoek. Zoals blijkt uit bepaling 4.5 kan een evaluatieonderzoek betrekking hebben op verschillende aspecten. Een onderzoek naar de vraag of bepaalde beleidsdoelen zijn verwezenlijkt, heeft een andere reikwijdte dan een onderzoek naar de vraag of het beleid doeltreffend is geweest – met andere woorden, of de verwezenlijking van de beleidsdoelen ook het *gevolg* is van het gevoerde beleid.

Bij het afdekken van beleid met ex-post-evaluatieonderzoek gaat het er om dat een zo goed mogelijke mix wordt gerealiseerd. Hierbij spelen ook de onder bepaling 4.3 genoemde gronden voor afwijking van de vijfjaarstermijn een rol (zie hiervoor).

²³ Het Ministerie van LNV heeft aangegeven in september 2002 een blauwdruk gereed te hebben voor een administratieve organisatie waarin alle aspecten zijn opgenomen. Bij het Ministerie van SZW ging het om de afwijking van de vijfjaarstermijn (bepalingen 4.3 en 4.4). Het ministerie gaf aan dat van dergelijke afwijkingen geen sprake zal zijn.

Alleen in de doorvertalingen van de Ministeries van Economische Zaken (EZ) en SZW wordt vrij uitvoerig stilgestaan bij de vraag naar de optimale evaluatiemix.

Ministerie van EZ: bewuste overwegingen inzake noodzaak ex-post-evaluaties

In de doorvertaling die het Ministerie EZ van de RPE heeft gemaakt wordt onder meer onderscheid gemaakt tussen evaluaties van beleid gericht op de operationele doelen en evaluaties van instrumenten van beleid. Waar individuele instrumenten voldoende afgedekt worden door evaluaties op het niveau van het operationele doel, kan afgezien worden van evaluaties van individuele instrumenten. Bij onderzoek naar instrumenten wordt altijd óók gekeken naar de bijdrage van het instrument aan het operationele VBTB-doel.

Het Ministerie van EZ geeft verder aan dat een expliciete programmering vóóraf van evaluaties van algemene doelen niet noodzakelijk is en weinig toegevoegde waarde heeft ten opzichte van de evaluatie van de (afzonderlijke) operationele doelen. Per algemeen doel zal op termijn bezien worden in hoeverre deze alsnog geëvalueerd wordt.

Ook aan de *bepaling* van de informatiebehoefte wordt in de doorvertalingen van de ministeries weinig aandacht geschonken. Of en hoe bijvoorbeeld informatie van «derden» wordt benut en de wijze waarop de kwaliteit daarvan moet worden bepaald, blijft veelal buiten beschouwing.

4.3 Kwaliteit van de evaluaties

RPE bepaling 5: kwaliteitseisen aan het evaluatieonderzoek

- 5.1 Elk binnen de rijksoverheid ten behoeve van de begroting en verantwoording gehanteerd evaluatie-instrument dient te voldoen aan de kwaliteitseisen die gelden voor de voor beleidsevaluatie geëigende methoden technieken van sociaal-wetenschappelijk onderzoek:
 - validiteit (van opzet van informatiesysteem of onderzoek; van gevolgtrekkingen);
 - betrouwbaarheid en nauwkeurigheid (van de in informatiesysteem of onderzoek gebruikte meetmethoden);
 - bruikbaarheid (van de uitkomsten van systeem of onderzoek).
- 5.2 De in de begroting en het departementale jaarverslag op te nemen beleidsinformatie dient op een ordelijke en controleerbare wijze tot stand te komen. Daarbij geldt dat het mogelijk moet zijn om:
 - de kwaliteit van de systemen van reguliere prestatiegegevens aan de hand van een beschrijving van het betreffende informatiesysteem en de aan dat systeem ten grondslag liggende administratieve organisatie vast te stellen;
 - de kwaliteit van evaluatieonderzoek, almede de mate van onafhankelijkheid waarmee het onderzoek is opgezet en/of uitgevoerd, aan de hand van een onderzoeksdossier vast te stellen.

Alle ministeries besteden in hun doorvertalingen van de RPE aandacht aan de kwaliteit van evaluatieonderzoek en systemen van prestatiegegevens. Sommige ministeries (LNV, Defensie, SZW en V&W) hebben aangegeven dat de kwaliteitseisen uit de RPE nog nader uitgewerkt zullen worden in handreikingen en/of checklists. Andere ministeries (OCenW en VROM) hebben dergelijke voornemens nog niet. Bij het Ministerie van VROM wordt wel op decentraal niveau gewerkt aan uitwerkingen. Dit past bij de door het Ministerie van VROM voorgestane verantwoordelijkheidsverdeling.

Bij de overige ministeries (BZK, BuiZa en Financiën en met name Justitie, EZ en VWS) zijn handreikingen ontwikkeld (of overgenomen uit de op dit punt uitgebreide toelichting op de RPE) die de beleidsdirecties behulpzaam moeten zijn bij het realiseren van betrouwbare, valide en bruikbare informatie. Deze handreikingen variëren van procedures voor uitbesteding van onderzoek, formats voor onderzoeksrapporten, formats voor onderzoeksdossiers, uitwerkingen van de kwaliteitscriteria en dergelijke.

Een voorbeeld van de uitwerking van eisen van betrouwbaarheid voor prestatiegegevens is de *Handleiding betrouwbaarheid prestatiegegevens* van het Ministerie van Justitie.

Ministerie van Justitie: criteria voor bepalen betrouwbaarheid van prestatiegegevens

De *Handleiding betrouwbaarheid prestatiegegevens* van het Ministerie van Justitie geeft aan dat aan de hand van de volgende vragen de administratieve organisatie rond systemen van prestatiegegevens in kaart moet worden gebracht:

- Is de administratieve organisatie rond het opstellen en het vastleggen van het prestatiegegeven beschreven?
- Zijn in de administratieve organisatie de bevoegdheden goed en overzichtelijk vastgelegd?
- Is met betrekking tot het prestatiegegeven (met in begrip van de basisgegevens) een (elektronisch) dossier aangelegd?
- Is de toets op de betrouwbaarheid van het prestatiegegeven (bij een ZBO of een gesubsidieerde instelling) onderdeel van het controleprotocol?
- Heeft de accountant(sdienst) geadviseerd bij de ontwikkeling en opzet van het prestatiegegeven?

Moet op een of meer vragen met nee geantwoord worden, dan bestaat het risico dat het betreffende prestatiegegeven niet betrouwbaar is.

Verder worden in deze handleiding de volgende criteria voor de betrouwbaarheid van prestatiegegevens genoemd:

- Juistheid: is het beeld dat het prestatiegegeven geeft in overeenstemming met de werkelijkheid?
- Volledigheid: is alle relevante informatie betrokken bij het genereren van het prestatiegegeven?
- Actualiteit: hebben de prestatiegegevens betrekking op de verslagperiode?
- Tijdigheid: zijn de prestatiegegevens binnen de voorgeschreven termijn aangeleverd?
- Consistentie: zijn de prestatiegegevens onderling en in de loop van de tijd op dezelfde leest geschoeid alsmede in relatie tot de financiële cijfers?

Deze criteria worden in de handleiding nader gespecificeerd. Tevens is hierin een checklist opgenomen aan de hand waarvan de betrouwbaarheid van prestatiegegevens kan worden nagegaan.

4.4 Melding en benutting van evaluatieonderzoek

RPE bepaling 6: melding uitkomsten van periodiek evaluatieonderzoek

- 6.1 De ambtelijke en politieke top wordt volgens een standaardprocedure op de hoogte gebracht van de uitkomsten van periodiek evaluatieonderzoek. De standaardprocedure wordt door de departementen zelf bepaald en vastgelegd.
- 6.2 De melding aan de Algemene Rekenkamer, als bedoeld in artikel 20.3 en 21.4 van de Comptabiliteitswet, geschiedt volgens bijlage a van de regeling.

Alle departementen hebben in hun doorvertaling van de RPE een procedure opgenomen die erin moet voorzien dat de ambtelijke en politieke top geïnformeerd wordt over de uitkomsten van evaluatieonderzoek. De wijze waarop dat gebeurt vertoont verschillen. De meeste ministeries hebben een procedure die regelt dat de ambtelijke top *altijd* direct na de afronding van een onderzoek op de hoogte zal worden gebracht. Dat geldt voor de Ministeries van OCenW, Financiën, LNV, VWS, SZW, BZK, BuiZa, EZ en Justitie. De ambtelijke top informeert zo nodig de politieke leiding. Bij het Ministerie van Defensie wordt aan het politiek beraad (ambtelijke en politieke top) driemaal per jaar gerapporteerd over de uitkomsten van evaluatieonderzoek. Ook bij het Ministerie van V&W wordt de politieke top via de «periodieke staven» (tweewekelijks) geïnformeerd. Bij het Ministerie van VROM is sprake van één jaarlijkse melding van de resultaten aan de ambtelijke en politieke top. Op decentraal niveau worden/zijn wel nadere procedures ontwikkeld voor melding van de resultaten aan de betreffende directeur-generaal.

Evaluaties hebben niet alleen een functie in de begrotings- en verantwoordingscyclus maar evenzeer in de beleidscyclus. De *benutting* van de uitkomsten van evaluatieonderzoek (wat betekent het voor het beleid) is daarom van belang. De Ministeries van LNV, VROM, EZ, VWS, Financiën, Justitie, BZK en BuiZa besteden in hun doorvertaling daaraan expliciet aandacht. Het Ministerie van OCenW heeft in de doorvertaling aandacht voor de *verspreiding* van evaluatierapporten in het gehele departement (via bibliotheek en voor een ieder toegankelijke database).

Voor de uitkomsten (en kwaliteit) van de melding van de ministeries conform bepaling 6.2 van de RPE kan worden verwezen naar bijlage 2.

4.5 Conclusies

De ministeries hebben over het algemeen gesproken de bepalingen uit de RPE onverkort overgenomen. Dat geldt echter niet altijd voor de *toelichting* op de RPE. Zoals in de inleiding van dit rapport is gesteld bevat de toelichting geen additionele verplichtingen, maar kan deze wel worden gezien als een mogelijke uitwerking van de bepalingen. Zonder uitwerking hebben de bepalingen een nog abstract karakter dat de toepassing door de beleidsdirecties in de weg kan staan. Alle ministeries, en met name de Ministeries van LNV, Defensie, SZW, OCenW, V&W en VROM, zouden naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer op onderdelen de uitwerking nog ter hand moeten nemen.

Een groot deel van de ministeries heeft ook de benutting van evaluaties een expliciete plaats gegeven in de doorvertaling.

Wat de procedure voor melding aan de ambtelijke en politieke top betreft concludeert de Algemene Rekenkamer dat het Ministerie van VROM met de jaarlijkse melding niet geheel in de geest van de RPE handelt. De meldingsprocedure, zo blijkt uit de toelichting op de regeling, wil juist een aanvulling zijn op de reguliere (jaarlijkse) melding in het kader van de begrotings- en verantwoordingscyclus, om zo niet te veel tijd verloren te laten gaan tussen afronding van een rapport en melding. Een *jaarlijks* overzicht voorziet daar niet in.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De voorbereidingen voor VBTB en de wens om in de verantwoording ook betrouwbare *niet*-financiële informatie op te nemen maken het van groot belang dat op de departementen de evaluatie-instrumenten op een goede manier worden ingezet. Ook voor de ontwikkeling en (bij)sturing van beleid is een adequate inzet van evaluatie-instrumenten van belang. In 2000 was bij de diverse ministeries de situatie op dit punt nog verre van optimaal. In maart van dat jaar publiceerde de Algemene Rekenkamer een rapport over de organisatie van de beleidsevaluatie. Hieruit kwam naar voren dat de opzet van de evaluatiefunctie en met name de rol van de directie FEZ bij de ministeries op een groot aantal punten onvoldoende was.

Inmiddels is de RPE in werking getreden die eisen stelt aan de wijze waarop binnen de ministeries met evaluatie-instrumenten dient te worden omgegaan. Daarmee is een belangrijke stap gezet op weg naar een betere organisatie van de beleidsevaluatie.

Helaas zijn beleidsdoelstellingen die *niet* in de begroting zijn opgenomen niet onder het bereik van de regeling gebracht (bijvoorbeeld de doelstellingen uit de Sociale Nota en de Zorgnota). Ook heeft in de regeling het gebruik (de benutting) van evaluaties in de beleidscyclus geen duidelijke plaats gekregen.

De RPE is door bijna alle departementen «vertaald» naar een eigen departementale regeling. Daarmee zijn de belangrijkste principes van de evaluatiefunctie in opzet geregeld en is daarmee een verbetering gerealiseerd ten opzichte van de situatie in 2000.

De Algemene Rekenkamer mist bij de ministeries nog wel (een deel van de) uitwerkingen van de RPE.

Om een «levend» document te zijn zou de doorvertaling verrijkt moeten zijn met duidelijke uitwerkingen die de beleidsdirecties handvatten geven voor een juiste toepassing. Gelet op het feit dat de departementen al vanaf begin 2001 de tijd hebben gekregen om in te spelen op de situatie zoals die vanaf 1 januari 2002 zou gaan gelden, is er in dat opzicht dus geen sprake van een «vliegende» start.

Uit opmerkingen van verschillende ministeries blijkt dat de formulering van beleidsdoelstellingen en de belegging daarvan met prestatie-indicatoren veel nadruk heeft gekregen. De nadere uitwerking van de RPE en de feitelijke implementatie daarvan hadden, mede vanuit capaciteitsoverwegingen, soms minder prioriteit. Het formuleren van goede doelstellingen gaat noodzakelijkerwijs ook vooraf aan een zinvolle inzet van evaluatie-instrumenten.

De Algemene Rekenkamer heeft begrip voor de drukke werkzaamheden van de FEZ-directies in deze beginfase van VBTB. Zij onderschrijft bovendien dat aan de inzet van evaluatie-instrumenten een goede formulering van beleidsdoelstellingen voorafgaat. De feitelijke inzet van evaluatie-instrumenten (de *werking* van de regeling) is dan ook bewust *niet* onderzocht. Het ontwikkelen/uitwerken van de departementale *opzet* van de evaluatiefunctie had echter wel al kunnen plaatsvinden.

De Algemene Rekenkamer maakt zich enige zorgen over de toezichtfunctie. In de doorvertalingen wordt het toezicht door de directies FEZ wel aangestipt, maar (nog) niet of nauwelijks uitgewerkt. Uit de voorbeelden die de departementen hebben gegeven van feitelijk uitgevoerd toezicht,

blijkt dat deze functie bij de departementen ook in de praktijk nog niet sterk ontwikkeld is.

In de opzet van het toezicht is nog niet altijd (duidelijk) beschreven hoe de toekomstige taakverdeling tussen de directies FEZ en de departementale accountantsdiensten (DAD's) is. De DAD heeft in de Comptabiliteitswet 2001 een expliciete taak uit hoofde van de auditfunctie. De directie FEZ heeft een eigen toezichthoudende verantwoordelijkheid uit hoofde van de controlfunctie.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat:

- de departementen in de opzet van de evaluatiefunctie aandacht besteden aan de wijze waarop de directie FEZ toezicht zal houden op de uitvoering van de RPE;
- bij de uitwerking van het toezicht de onderscheiden verantwoordelijkheden van DAD en de directie FEZ als coördinator beleidsevaluatie duidelijk beschreven worden;
- er in de uitwerking van het toezicht aandacht is voor de daarvoor benodigde (en mogelijk extra) capaciteit bij de directie FEZ;
- de departementen op korte termijn de uitwerking van de regeling in checklists en andersoortige operationaliseringen afronden, zodat de beleidsdirecties handvatten krijgen voor de uitvoering van de regeling.

Hoewel niet expliciet voorgeschreven door de RPE beveelt de Algemene Rekenkamer voorts aan dat:

- de departementen voor beleidsevaluaties die *niet* onder het bereik van de regeling vallen, (zoals evaluaties van het premiegefinancierde beleid, beleid zonder financiële consequenties, beleid dat niet rechtstreeks samenhangt met begrotingsdoelstellingen), dezelfde proces- en kwaliteitseisen hanteren als voor evaluaties van beleid die wél onder het bereik van de regeling vallen;
- de departementen van Defensie, OCenW en V&W net als de overige departementen de «benutting» een expliciete plaats geven in hun departementale doorvertaling.

In een volgend onderzoek naar de staat van de beleidsevaluatie zal in ieder geval de werking van het toezicht door de directie FEZ de aandacht krijgen van de Algemene Rekenkamer.

6 REACTIE MINISTERS EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De Algemene Rekenkamer heeft haar conceptrapport op 12 augustus 2002 naar de dertien ministers gezonden. Eind september/begin oktober 2002 ontving de Algemene Rekenkamer hun reacties.

De minister van Financiën heeft, behalve een reactie die betrekking had op zijn eigen ministerie, ook – vanuit zijn coördinerende en stimulerende verantwoordelijkheid voor beleidsevaluatieonderzoek en mede namens de andere ministeries – een reactie opgesteld met een meer algemeen en rijksbreed karakter. De overige ministeries hebben afzonderlijk gereageerd op de conclusies en aanbevelingen die specifiek op hun eigen departement betrekking hadden. Hieronder zijn de reacties van de ministers samengevat weergegeven, met daarachter steeds het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

6.1 Rijksbrede reactie van minister van Financiën

De minister van Financiën geeft aan de rijksbrede conclusies van de Algemene Rekenkamer op hoofdlijnen te onderschrijven. Hij acht het zowel in het kader van de begrotingscyclus als voor de ontwikkeling en (bij)sturing van beleid van groot belang dat evaluatie-instrumenten binnen de rijksoverheid op een goede manier worden ingezet. De minister waarschuwt voor een te formele benadering. Een goede regeling van de infrastructuur van de evaluatiefunctie en het toezicht daarop is nog geen garantie voor een goede evaluatiefunctie.

De aandacht zou vooral uit moeten gaan naar de daadwerkelijke toepassing en benutting van het instrumentarium. De directie FEZ vervult een spilfunctie als het gaat om de evaluatiefunctie, de beleidsdirecties hebben de eindverantwoordelijkheid voor het evalueren van beleid. Voor de staat van de beleidsevaluatie is het, aldus de minister, van belang na te gaan of beleidsdirecties wel voldoende en kwalitatief goed evalueren. De minister geeft voorts aan dat hij met de Algemene Rekenkamer van mening is dat de departementale doorvertalingen nog verrijkt kunnen worden met duidelijke voorbeelden en uitwerkingen. De departementen kunnen wat dat betreft van elkaar leren. Het van elkaar leren wordt gefaciliteerd in de Interdepartementale Begeleidingsgroep Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek (IBP). Daarnaast stelt het Ministerie van Financiën momenteel een aantal (niet als nadere regelgeving bedoelde) wegwijzers voor evaluatie-instrumenten op om de departementen kaders en praktische handvatten te bieden voor het opzetten en (doen) uitvoeren van onderzoeken.

De minister van Financiën onderschrijft het nut en de noodzaak van het maken van een duidelijke taakverdeling als het gaat om tot de uitvoering van de RPE en is het eens met de Algemene Rekenkamer dat een centrale rol voor de directies FEZ is weggelegd bij de uitvoering van de RPE. De minister geeft daarbij wel aan dat noch vanuit het Besluit taak FEZ noch vanuit de RPE aan de directies FEZ interveniërende werkzaamheden worden opgedragen. De bevoegdheid tot het doen van eventuele interventies ligt bij de departementsleiding. Bovendien is volgens de RPE mogelijk om een ander, van de beleidsdirecties onafhankelijk onderdeel, met deze centrale rol te belasten.

Ten slotte merkt de minister over het toezicht op dat bepaling 7.2 van de RPE en de toelichting daarop reeds toetspunten voor het toezicht op de uitvoering van de RPE bevatten. De minister is benieuwd naar concrete suggesties, aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer op dat punt.

De minister van Financiën gaat vervolgens in op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen DAD en directie FEZ. De DAD kan desgewenst door en/of ten behoeve van FEZ worden ingeschakeld om gericht onderzoek te doen naar de wijze waarop onderdelen van het departement de regeling uitvoeren. Indien dit onderzoek mede betrekking heeft op de verantwoordelijkheden van de directie FEZ, ligt het in de rede dat de departementsleiding hiertoe aan de DAD deze opdracht verstrekt.

De DAD heeft daarnaast een reguliere wettelijke taak (artikel 66 CW) als het gaat om de controle van de totstandkoming van de beleidsinformatie die in het jaarverslag is opgenomen. Dit onderzoek van de DAD is een deelonderzoek dat naast, maar wel in sterke mate samenhangt met, het deelonderzoek naar de getrouwheid van de in het jaarverslag opgenomen financiële informatie plaatsvindt. Dit betreft de controlerende verantwoordelijkheid van de DAD en kan niet als toezicht bestempeld worden.

De minister van Financiën merkt voorts over het bereik van de RPE op dat het toepassingsgebied van de RPE bewust is beperkt tot de rijksbegroting. De toepassing van de RPE op dat gebied verdient, mede in het licht van VBTB, de eerste aandacht. In de evaluatie van de RPE in 2004 zal onder meer worden gezien of het wenselijk en mogelijk is om, naast de beleidsdoelstellingen uit de begroting, ook de doelstellingen uit de Sociale Nota en de Zorgnota onder het bereik van de RPE te brengen. Over de aandacht voor benutting in de doorvertalingen merkt de minister op dat ook op dat punt de departementen van elkaar kunnen leren. Hij verwijst verder naar de motie-Vendrik van 3 juli 2002, waarin de regering wordt verzocht om vanaf volgend jaar in de verantwoordingsstukken aan te geven wat de beleidsconclusies per departementale verantwoording zijn en in het jaarverslag aan te geven wat de rijksbrede beleidsmatige conclusie is naar aanleiding van de verantwoordingsgegevens. Deze motie is verwerkt in de Rijksbegrotingsvoorschriften 2003.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft met instemming kennisgenomen van de, mede namens de andere ministers gegeven, reactie van de minister van Financiën. Met de minister van Financiën is de Algemene Rekenkamer van mening dat het bij de staat van de beleidsevaluatie uiteindelijk draait om de daadwerkelijke uitvoering van de regeling door de beleidsdirecties. Deze moeten zorgdragen voor het tijdig en in voldoende mate uitvoeren van kwalitatief goed evaluatieonderzoek en het opzetten van goede monitorsystemen. De wegwijzers die het Ministerie van Financiën ontwikkelt voor de uitvoering van evaluatieonderzoek kunnen daarbij een belangrijke steun bieden.

Ook heeft de Algemene Rekenkamer met instemming kennisgenomen van de eis in de Rijksbegrotingsvoorschriften 2003 om aandacht te besteden aan de beleidsmatige conclusies. De Algemene Rekenkamer zal in haar volgende onderzoeken het accent, gelet op het bovenstaande, steeds meer gaan leggen op de uitvoering van de RPE door de beleidsdirecties. Dat neemt niet weg dat een goede *opzet* van de evaluatiefunctie, inclusief de daarbij behorende opzet van het toezicht, een belangrijke voorwaarde vormt voor een goede uitvoering van de RPE. Het toezicht op de uitvoering van de regeling heeft daarom, ook in toekomstig onderzoek, de aandacht van de Algemene Rekenkamer.

De Algemene Rekenkamer onderschrijft dat de directies FEZ geen (dwingende) interveniërende werkzaamheden opgedragen hebben gekregen. De toezichthoudende werkzaamheden van de directie FEZ omvatten, gelet op de RPE en het taakbesluit FEZ, het toezien op de goede uitvoering, het signaleren van tekortkomingen en het adviseren van de minister over mogelijke remedies. Dat impliceert dat de directie FEZ of

een ander van de beleidsdirecties onafhankelijk onderdeel zich op de hoogte stelt van de uitvoering van de regeling door de beleidsdirecties, een visie heeft op de wijze waarop de regeling uitgevoerd moet worden en deze visie kenbaar maakt aan de beleidsdirecties. Het toezicht moet derhalve uitgewerkt worden in procedures en toetsingskaders. Met de minister is de Algemene Rekenkamer van mening dat de regeling en met name ook de toelichting daarop al goede aanknopingspunten bieden voor de vormgeving van het toezicht. De toelichting is echter nadrukkelijk (zie noot 1 van de toelichting op de regeling) niet als verplichtend bedoeld. De departementen moeten dus zelf aangeven hoe ze het toezicht nader willen vormgeven. Dat is tot nu toe door (bijna) geen van de departementen gebeurd.

De visie van de minister van Financiën op de taak van de DAD sluit aan op de beschouwing daarover van de Algemene Rekenkamer in het rapport. De Algemene Rekenkamer vindt het jammer dat de minister van Financiën de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer dat ook evaluaties die niet onder het bereik van de regeling vallen aan de eisen van de RPE zouden moeten voldoen, niet expliciet onderschrijft, mede gelet op het feit dat de ministers van SZW en VWS deze aanbeveling wél onderschrijven (zie hieronder).

6.2 Departementale reacties

6.2.1 Minister van Algemene Zaken

De minister van AZ geeft aan dat inmiddels een departementale doorvertaling is ontwikkeld; deze wordt binnenkort geformaliseerd. In de doorvertaling zijn de opzet van de evaluatiefunctie en de daarbij behorende verantwoordelijkheden geregeld.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft met instemming kennisgenomen van de door de minister geschetste stand van zaken en zal de evaluatiefunctie van het Ministerie van AZ in een volgend onderzoek meenemen.

6.2.2 Minister van Buitenlandse Zaken

De minister van BuiZa geeft aan dat hij gekozen heeft voor een kwalitatieve aanpak van de operationalisering van de RPE. Dat dit zich nog niet in alle opzichten heeft vertaald in duidelijke uitwerkingen, heeft te maken met het groeiproces.

De evaluatiefunctie voldoet nog niet aan alle eisen van de RPE maar is sinds 2000, zoals de Algemene Rekenkamer zelf ook constateert, verbeterd. Het streven is dit verbeterproces door te zetten teneinde een goed werkende en kwalitatief hoogwaardige evaluatiefunctie te realiseren. De helpdesk van de directie IOB werkt aan de uitwerking van de RPE in checklists. Het is de bedoeling dat eind 2002 de beleidsdirecties daarmee beter toegerust zijn om volgens de RPE-normen te kunnen evalueren. Daarnaast acht de minister voor een goede toepassing van de RPE ook goed gebruik van de reguliere systemen zoals de jaarplancycclus en monitoring van belang.

De minister is van mening dat de rolverdeling tussen de DAD en de directie FEZ voldoende duidelijk geregeld is in de doorvertaling en dat het zeer de vraag is of een nadere uitwerking van het toezicht door een intensieve invulling daarvan, namelijk door voor elk dossier de verplichtingen uit de RPE te toetsen, werkelijk haalbaar is. In het licht van de kabinetsplannen zal geen sprake zijn van capaciteitsuitbreiding.

Verder geeft de minister enkele voorbeelden van daadwerkelijk uitgeoefend toezicht.

De minister onderschrijft ten slotte het belang van goede geoperationaliseerde doelstellingen voor een zinvolle inzet van de evaluatie.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer neemt met instemming kennis van de opmerkingen van de minister. Ze benadrukt dat zij in haar rapport niet eist dat elk dossier op alle aspecten van de RPE moet worden getoetst, maar wel dat duidelijk dient te zijn wat het toezicht op de uitvoering van de RPE concreet zal behelzen. Dat gaat naar de mening van de Algemene Rekenkamer verder dan het vastleggen van de verantwoordelijkheden van de onderscheiden onderdelen, zoals de minister van Buitenlandse Zaken voorstaat.

6.2.3 Minister van Justitie

De minister van Justitie wijst er, in het verlengde van de algemene reactie van de minister van Financiën, nogmaals op dat de directie FEZ vanuit de RPE geen interveniërende werkzaamheden opgedragen heeft gekregen. Wel onderschrijft de minister het nut en de noodzaak van het maken van een duidelijke taakverdeling voor de uitvoering van de RPE.

In het licht van de discussie over de op te richten auditdienst wordt de taakverdeling tussen de DAD en de directie FEZ momenteel herbezien en komen de taken van beide organisatieonderdelen bij de uitvoering van de RPE en de ermee gepaard gaande capaciteitsvraagstukken aan de orde. De minister herkent en erkent de noodzaak van een uitwerking van de RPE, om daarmee de beleidsdirecties handvatten te bieden bij de uitvoering van de regeling. Hij is daarom voornemens handreikingen en checklists te verstrekken. Daarbij zal aansluiting gezocht worden bij de interdepartementaal opgedane leerervaringen en handreikingen die door het Ministerie van Financiën worden ontwikkeld.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de minister van Justitie de aanbevelingen over het bieden van handvatten aan de beleidsdirecties en het duidelijk beschrijven van de taakverdeling tussen de DAD en de directie FEZ onderschrijft. De Algemene Rekenkamer hoopt dat bij deze herbezinning op de taakverdeling ook nader wordt geoperationaliseerd op welke wijze de directie FEZ haar toezicht wil gaan uitvoeren.

6.2.4 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De minister van BZK geeft aan dat concrete operationele doelstellingen en de bijbehorende prestatiegegevens belangrijke randvoorwaarden zijn voor een goed functionerend systeem van evaluatie-instrumenten. Datzelfde geldt voor inzicht in (voorgenomen) evaluatieonderzoeken en geformuleerde prestatiegegevens.

Voor de operationele doelstellingen met bijbehorende prestatiegegevens is voor de begroting 2003 in overleg met het ministerie van Financiën een verbeteringslag aangebracht. De beleidsdoelstellingen zijn waar mogelijk nader geconcretiseerd en er is aandacht besteed aan de meetbaarheid van de beleidsresultaten.

Voor het verkrijgen van inzicht in de (voorgenomen) evaluatieonderzoeken is in het tweede kwartaal 2002 een database gebouwd waarin deze gegevens kunnen worden vastgelegd. In het vierde kwartaal van 2002 zullen ook de in latere jaren voorgenomen onderzoeken geregistreerd zijn

in de database opdat inzicht wordt verkregen in de afdekking van het beleid met evaluatieonderzoeken.

De minister geeft voorts aan dat aan de hand van praktijkervaring door de beleidsonderdelen met de RPE een nadere uitwerking van de regeling in checklists of andersoortige operationaliseringen plaatsvindt, afgestemd op de behoeften van de beleidsonderdelen.

De toezichthoudende rol is, aldus de minister, neergelegd in de notitie aan de bestuursraad van medio februari 2002. Deze rol zal, waar nodig geëxpliciteerd, in de komende periode gestalte worden gegeven via de bestaande structuren. De verantwoordelijkheden van de directie FEZ en de DAD zijn volgens de minister voldoende duidelijk omschreven in de RPE, respectievelijk CW 2001. Voor zover het de controle betreft van de wijze waarop een organisatieonderdeel zijn toezichthoudende taken uitvoert (in casu de directie FEZ) kan de departementsleiding de DAD opdracht verstrekken hiernaar een onderzoek in te stellen.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer neemt met instemming kennis van de inspanningen van de minister van BZK. Zij is benieuwd naar de concrete uitwerkingen op de punten toezicht en nadere operationaliseringen.

6.2.5 Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

De minister van OCenW geeft in haar reactie aan welke activiteiten reeds zijn ontplooid met de invoering van de RPE zoals invoering van een meerjarige evaluatieagenda, ontwikkeling van een checklist beleidsvoorstellen en aanpassing van de database voor beleidsonderzoeken. Daarnaast wordt het handboek beleidsonderzoek aangepast.

De minister geeft verder aan dat zij van mening is dat de wijze waarop toezicht door de directie FEZ wordt gehouden weliswaar beknopt, maar voldoende beschreven is.

De onderscheiden verantwoordelijkheden van directie FEZ en DAD zullen uitdrukkelijk aan de orde komen bij de totstandkoming van het jaarverslag 2002. Bij de voorgenomen reorganisatie van de directie FEZ zal aandacht worden besteed aan de benodigde capaciteit voor het toezicht. Verder zullen nog een aantal zaken worden uitgewerkt, bijvoorbeeld de kwaliteitseisen van onderzoek.

De minister is het er voorts mee eens dat voor beleidsevaluaties die niet onder de reikwijdte van de regeling vallen dezelfde proces- en kwaliteitseisen kunnen gelden.

Ten slotte is de minister van mening dat in de opzet van de evaluatiefunctie wel voldoende aandacht aan de benutting van beleidsevaluatieonderzoek wordt besteed.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat een belangrijk deel van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer wordt overgenomen. Dit geldt helaas niet voor het verder uitwerken van het toezicht. De Algemene Rekenkamer is van mening dat een nadere uitwerking van het toezicht de gewenste duidelijkheid biedt aan zowel de directie FEZ als toezichthouder als aan de beleidsdirecties als de onder toezicht gestelden.

Over de benutting van beleidsevaluatieonderzoek merkt de Algemene Rekenkamer op dat zij goede nota heeft genomen van de inspanningen van het ministerie op dit punt, te weten de opname van de onderzoeksgegevens, de belangrijkste conclusies en de (voorgenomen) acties van de beleidsdirecties, in een onderzoeksdatbank en opname van de rapporten in de bibliotheek. Dit kan zeker de benutting van de resultaten bevorderen.

De Algemene Rekenkamer doelde met haar passage over aandacht voor benutting in de opzet van de evaluatiefunctie echter op het expliciet maken door de beleidsdirecties van de wijze waarop men met de aanbevelingen/conclusies wil omgaan als de onderzoeksresultaten aan de ambtelijke en/of politieke top worden voorgelegd. Dat is in de opzet van de evaluatiefunctie momenteel niet geregeld.

6.2.6 Minister van Financiën

De minister van Financiën geeft aan dat hij zich in hoofdlijnen kan vinden in de bevindingen van de Algemene Rekenkamer.

De minister deelt de mening van de Algemene Rekenkamer dat voor een goede naleving van de regeling aandacht moet worden besteed aan de wijze waarop de directie FEZ toezicht zal houden. Uit oogpunt van leesbaarheid en hanteerbaarheid van de departementale doorvertaling is er echter voor gekozen de werkzaamheden van de directie FEZ niet tot in detail uit te werken.

De minister geeft voorts aan dat de doorvertaling de mogelijke rol beschrijft van de DAD bij de uitvoering van evaluatieonderzoek. De rol van de DAD en de directie FEZ heeft de aandacht van Financiën. Reeds eind 2000 is in het auditcommittee een aanzet voor de controleaanpak van het jaarverslag nieuwe stijl besproken. Deze controleaanpak is vervolgens nader uitgewerkt. Naar aanleiding van het onderzoek zal de invulling van de evaluatiefunctie besproken worden in het auditcommittee. De verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de directies FEZ en DAD wordt daarbij meegenomen.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer zal de ontwikkelingen bij het Ministerie van Financiën met belangstelling volgen. Op de punten van nadere uitwerking van het toezicht en het bieden van duidelijk(er) handvatten aan de beleidsdirecties doet de minister helaas geen toezeggingen.

6.2.7 Minister van Defensie

De minister van Defensie geeft aan dit eerste onderzoek van de Algemene Rekenkamer als een nulmeting te beschouwen waaraan de resultaten van de verdere ontwikkeling van de evaluatiefunctie kunnen worden afgemeten. Voorts stelt de minister dat de belegging van de control-, controle-, en toezichtfunctie op dit moment onderdeel vormt van een studie die aan de basis zal liggen van een herinrichting van het directoraat-generaal Financiën en Control (DGFC). Hierbij zal ook expliciet aandacht worden besteed aan de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de DAD en de nieuwe DGFC. Bij de nadere uitwerking van de toezichtfunctie zal conform de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer aandacht zijn voor de benutting en voor het capaciteitsvraagstuk.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer zal de ontwikkelingen bij het ministerie van Defensie met belangstelling volgen.

6.2.8 De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

De minister van VROM geeft aan dat de primaire verantwoordelijkheid voor het evalueren van beleid binnen zijn ministerie zo veel mogelijk gekoppeld is aan de verantwoordelijkheid voor het beleid en daarmee primair bij de directoraten-generaal en de beleidsdirecties is gelegd.

De minister geeft aan dat op het punt van de invulling van het toezicht zeker nog vooruitgang te boeken is. De minister heeft daarom kort na zijn aantreden de directie FEZ de opdracht gegeven met nadere voorstellen te komen gericht op een in opzet en werking goed functionerend toezicht-systeem. Dit zal in het voorjaar van 2003 afgerond zijn. Per 1 oktober 2002 treedt een nieuwe medewerkster in dienst bij de directie FEZ die een aanzienlijk deel van haar tijd zal besteden met de verdere implementatie van de regeling en met het toezicht op de naleving ervan. De minister verwijst voor het punt van toezicht verder naar de reactie van de minister van Financiën.

De aanbeveling over de verdere uitwerking van de regeling in checklists en andersoortige operationaliseringen zodat de beleidsdirecties handvatten voor de toepassing krijgen voor de uitvoering van de regeling, neemt de minister over.

De minister onderschrijft het belang dat de Algemene Rekenkamer hecht aan de benutting van de resultaten van beleidsevaluatieonderzoek. De minister plaats voorts een kanttekening op de inhoud van het rapport waar het de organisatie van het toezicht betreft. De concerncontroller DFEZ steunt op de bevindingen van de dienstcontroller en toetst of de aanlevering van de diensten voldoet aan de eisen van de aanschrijvingen en aan de algemene vereisen van betrouwbaarheid. Daarbij moet de dienstcontroller om goed te kunnen functioneren onafhankelijk zijn van de beleidsdirecties. Deze manier van toetsen is beschreven in het document «Resultaatgerichte control» dat in het Audit Committee van 26 juni 1998 is vastgesteld en geldt ook voor de toetsing en opzet en werking van de RPE. De conclusie van de Algemene Rekenkamer dat VROM nog onvoldoende duidelijk heeft beschreven hoe de directie FEZ toezicht houdt op het systeem van gedecentraliseerd toezicht doet zijns inziens geen recht aan de toezichtssystematiek binnen het Ministerie van VROM.

Reactie Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de minister van VROM haar aanbevelingen onderschrijft. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat VROM haar toezichtssystematiek op een andere wijze inricht dan de andere ministeries en ook dat de minister de invulling van het toezicht nader wil uitwerken. Als deze nadere uitwerking ook het «centrale» toezicht omvat, komt de minister tegemoet aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer op dit punt.

6.2.9 Minister van Verkeer en Waterstaat

De minister van V&W is van mening dat het rapport van de Algemene Rekenkamer een goede bijdrage levert aan het op een hoger niveau brengen van het niveau van de prestatiegegevens en beleidsevaluaties. Wel waarschuwt hij voor een verdringing van het primaire proces door het vastleggen van een veelheid van verantwoordingsgegevens (de bureaucrativering van VBTB). Dit kan leiden tot de situatie dat de regelgeving rond beleidsevaluaties als doel op zich wordt beschouwd en onvoldoende als middel wordt erkend.

De minister geeft voorts aan dat het toezicht met name plaats vindt in het kader van de begrotings- en verantwoordingscyclus. Met de beoordelingen Financieel Beheer houdt de directie FEZ periodiek toezicht. In 2002 is gekeken of de geplande beleidsevaluaties zijn uitgevoerd en of de evaluatieprogrammering volledig in het EOR-systeem is ingevoerd. Het is de bedoeling om in toekomstige beoordelingen het aspect beleids-evaluaties nadrukkelijker op te nemen en kritisch te beoordelen. Indien er aanleiding is zullen via een quick scan gerichte onderzoeken worden

uitgevoerd naar de kwaliteit van beleidsevaluaties aan de hand van opgestelde checklists. Het is nog moeilijk aan te geven welke gevolgen het toezicht voor de benodigde capaciteit zal hebben. Het proces van de totstandkoming van de prestatiegegevens is reeds onderdeel van de accountantscontrole op de jaarrekening. Met ingang van 2003 zal het nadrukkelijker in de controle betrokken worden.

Reeds bestaande checklists hiervoor worden in de komende maanden nader uitgewerkt. Eind 2002 zal de departementale richtlijn (de doorvertaling) geactualiseerd waarbij ook binnen de directie FEZ een centraal aanspreekpunt zal worden benoemd zoals de RPE vereist. Checklists om de kwaliteitscriteria bruikbaarheid, betrouwbaarheid en validiteit te toetsten zijn inmiddels opgesteld.

De minister van V&W gaat ervan uit dat de aanbeveling over het onder bereik van de regeling brengen van *alle* beleidsevaluaties niet van toepassing is op zijn ministerie.

Over de benutting merkt de minister op dat bij de eerdergenoemde actualisatie van de richtlijn ook de benutting expliciet een plaats zal krijgen.

Reactie van de Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer stemt in met de acties die de minister van V&W onderneemt, met name waar het gaat om de (toekomstige) uitwerkingen van checklists en de aandacht voor benutting en de toekomstige opname daarvan in de richtlijn. Op het punt van toezicht door de directie FEZ is de Algemene Rekenkamer van mening dat de directie FEZ meer duidelijkheid zou kunnen verschaffen over haar toekomstige rol.

6.2.10 Minister van Economische Zaken

De minister van EZ geeft aan dat binnen zijn ministerie de afgelopen twee jaren hard gewerkt is aan het implementeren van zowel VBTB als RPE. Er is gekozen voor een integrale aanpak, waarbij de gehele evaluatiefunctie is geoptimaliseerd binnen het kader van VBTB en RPE. De minister meent dat de het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de staat van de beleidsevaluatie de komende jaren een nuttige bijdrage kan leveren aan de optimalisering van de evaluatiefunctie van het Ministerie van EZ. Beide trajecten zijn echter ontwikkeltrajecten die de gehele beleidscyclus raken en tevens een cultuuromslag vereisen. Het is daarom niet goed mogelijk om in het eerste jaar reeds een goed oordeel over de werking van beide trajecten te geven. De Algemene Rekenkamer heeft daarom, aldus de minister, terecht een relativering aangebracht in haar rapport.

Binnen het Ministerie van EZ is er op gestructureerde wijze invulling gegeven aan de implementatie van de RPE. Omdat het onderzoek van de Algemene Rekenkamer in de tijd voor een deel samenviel met de eindfase van het implementatietraject van het ministerie, is het te begrijpen dat het oordeel van de Algemene Rekenkamer op een aantal punten een momentopname betreft. Hieraan kan echter niet de conclusie worden verbonden dat het ministerie op een aantal punten nog niet voldoet aan de RPE.

Tot slot stelt de minister dat alle beleidsdoelen zijn opgenomen in de begroting zodat de aanbeveling het bereik van de regeling uit te breiden tot beleid dat niet is gerelateerd aan de begroting niet van toepassing is.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is van mening dat het Ministerie van EZ op

voortvarende wijze de implementatie van de RPE aanpakt. De Algemene Rekenkamer zal de werking van de evaluatiefunctie met belangstelling volgen.

6.2.11 Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

De minister van LNV geeft aan dat hij het toezicht op de uitvoering van de RPE expliciet zal regelen. De werkzaamheden hiervoor worden in de loop van 2003 afgerond. De rollen van de directie FEZ en Auditdienst zijn eenduidig vastgelegd in de doorvertaling.

Via de blauwdruk «Administratieve Organisatie LNV» zijn de kwaliteitseisen en checklists uitgewerkt en beschikbaar gesteld voor de beleidsdirecties.

De capaciteit voor de directie FEZ acht de minister op dit moment toereikend.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft met instemming kennisgenomen van het feit dat de aangepaste blauwdruk inmiddels is opgesteld. Ook het voornemen om het toezicht expliciet te regelen heeft de instemming van de Algemene Rekenkamer, al laat de realisatie daarvan nog even op zich wachten. De capaciteitsvraag zal, zo neemt de Algemene Rekenkamer aan, dan ook weer aan de orde komen.

6.2.12 Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De minister van SZW geeft aan dat de directie Ramingen en Analyse de inhoudelijke coördinatie en uitvoering van de evaluatiefunctie verzorgt. De directie FEZ is, aldus de minister, in die constellatie eerder toezichthouder op afstand die steekproefsgewijs de kwaliteit van de systemen van prestatiegegevens en evaluatieonderzoek toetst en daarover adviseert aan de ambtelijke leiding.

De aanbeveling van de Algemene Rekenkamer over het duidelijk beschrijven van de onderscheiden verantwoordelijkheden tussen de DAD en de directie FEZ onderschrijft de minister. De minister voorziet, door het toezicht op afstand, geen noodzaak tot extra capaciteit bij de directie FEZ. Met de vaststelling van de SZW-toets heeft de gewenste operationalisering voor de beleidsdirecties plaatsgevonden.

De minister geeft aan ten principale geen onderscheid te maken tussen begrotingsgefinancierd en premiegefinancierd beleid als het gaat om beleidsevaluaties en onderschrijft derhalve de aanbeveling om ook voor evaluatieonderzoek dat niet onder de reikwijdte van de regeling valt dezelfde proces- en kwaliteitseisen te laten gelden.

Ten slotte geeft de minister aan dat ex-ante-evaluaties weliswaar in het EvaluatieOverzicht Rijksoverheid (EOR) nog niet zijn opgenomen, maar dat er wel degelijk systematische ex-ante-evaluaties plaatsvinden. In 2002 zullen deze evaluaties ook in het EOR worden opgenomen.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft waardering voor de systematische wijze waarop daarin het ex-ante-evaluatieonderzoek een plaats heeft en heeft met instemming kennisgenomen van het voornemen deze evaluaties ook op te nemen in het EOR. De precieze inhoud van het toezicht op afstand van de directie FEZ zou wat de Algemene Rekenkamer betreft wel nog duidelijker beschreven kunnen worden.

6.2.13 Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

De minister van VWS beschouwt het rapport als een steun in de rug voor de wijze waarop hij invulling heeft gegeven aan de RPE. Vergelijking met het rapport *Organisatie van de beleidsevaluatie* van de Algemene Rekenkamer uit 2000 laat een aanmerkelijke verbetering zien.

In antwoord op de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om de departementale regeling uit te werken teneinde de beleidsdirecties handvatten te geven, geeft de minister van VWS aan dat op zijn departement initiatieven zijn gestart om beleidsdirecties bijeen te brengen in een werkgroep. Het is de bedoeling om enerzijds knelpunten in de uitvoering van de regeling te signaleren en anderzijds handvatten ter verbetering van de knelpunten aan te reiken. Hij onderschrijft de aanbeveling om de rolverdeling tussen de DAD en de directie FEZ te verduidelijken.

Ten slotte geeft de minister aan dat het handboek RPE al de voornemens beschrijft om vooruitlopend op de tussenevaluatie in 2004 de kwaliteitseisen van de RPE zo veel mogelijk toe te passen op de zorgsector.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft met instemming kennisgenomen van de reactie van de minister van VWS.

<i>Conclusies</i>	<i>Aanbevelingen</i>	<i>Toezeggingen</i>	<i>Nawoord Rekenkamer</i>
In de doorvertalingen van de ministeries wordt het toezicht door FEZ op de uitvoering van de RPE wel aangestipt, maar (nog) niet of nauwelijks uitgewerkt.	De ministeries zouden in de opzet van de evaluatiefunctie aandacht moeten besteden aan de wijze waarop de directie FEZ toezicht zal houden.	De ministers van BuiZa, Justitie, OCenW, Financiën en V&W doen op dit punt geen concrete toezeggingen. De overige ministeries geven aan hier aandacht aan te zullen besteden (BZK, Defensie, VROM en LNV) of het toezicht (inmiddels) in opzet geregeld te hebben (SZW, VWS, EZ)	De Algemene Rekenkamer is van mening dat de beschrijving van de opzet van het toezicht uit het oogpunt van de gewenste duidelijkheid voor zowel de toezichthouder als voor de onder toezicht gestelden van belang is.
	Bij de uitwerking van het toezicht dienen de onderscheiden verantwoordelijkheden van DAD en directie FEZ duidelijk beschreven te worden.	De ministers van Justitie, OCenW, Financiën, Defensie, Financiën, SZW en VWS zeggen toe aandacht te besteden aan de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen DAD en directie FEZ. De ministers van BuiZa, BZK en LNV vinden de taakverdeling voldoende duidelijk. De ministers van VROM, EZ en V&W hebben niet op deze aanbeveling gereageerd.	
	In de uitwerking van het toezicht zou er aandacht moeten zijn voor de daarvoor benodigde (en mogelijk extra) capaciteit bij de directie FEZ.	De ministers van Justitie, OCenW, Defensie en VROM zeggen toe aandacht te besteden aan het capaciteitsvraagstuk. De ministers van LNV en SZW geven aan de huidige capaciteit toereikend te vinden.	
Geen van de ministeries heeft op alle onderdelen de nadere uitwerking van de regeling afgerond.	De ministeries zouden op korte termijn de uitwerking van de regeling in checklists en andersoortige operationaliserings moeten afronden zodat de beleidsdirecties handvatten krijgen voor de uitvoering van de regeling.	De minister van Financiën stelt wegwijzers voor evaluatie-instrumenten op om de departementen kaders en praktische handvatten te bieden voor het opzetten en (doen) uitvoeren van onderzoeken. De ministers van BZK, BuiZa, Justitie, OCenW, VROM, V&W en VWS zeggen inspanningen toe om te komen tot handvatten voor beleidsdirecties. De ministers van SZW en LNV geven aan dat zij met de inmiddels vastgestelde «SZW-toets» respectievelijk model AO, handvatten voor beleidsdirecties hebben gemaakt. De ministers van Defensie, Financiën en EZ doen op dit punt geen toezeggingen.	De wegwijzers die het Ministerie van Financiën ontwikkelt voor de uitvoering van evaluatieonderzoek kunnen een belangrijke steun bieden voor de departementen.

<i>Conclusies</i>	<i>Aanbevelingen</i>	<i>Toezeggingen</i>	<i>Nawoord Rekenkamer</i>
De beleidsdoelstellingen die <i>niet</i> in de begroting zijn opgenomen zijn niet onder het bereik van de regeling gebracht (bijvoorbeeld de doelstellingen uit de Sociale Nota en de Zorgnota).	De ministeries zouden dezelfde proces- en kwaliteitseisen moeten hanteren voor evaluaties van beleid die onder het bereik van de regeling vallen als voor beleidsevaluaties die <i>niet</i> onder bereik van de regeling vallen (zoals evaluaties van het premiegefinancierde beleid, beleid zonder financiële consequenties, beleid dat niet rechtstreeks samenhangt met begrotingsdoelstellingen).	De minister van Financiën geeft aan dat bij de evaluatie van de RPE in 2004 bezien zal worden of het wenselijk en mogelijk is om ook de doelstellingen uit de Sociale Nota en de Zorgnota onder het bereik van de RPE te brengen. De ministers van SZW en VWS geven aan de RPE al zoveel mogelijk toe te passen op het beleid uit de Sociale Nota en de Zorgnota.	De Algemene Rekenkamer vindt het jammer dat de minister van Financiën de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer dat ook evaluaties die niet onder het bereik van de regeling vallen aan de eisen van de RPE zouden moeten voldoen, niet expliciet onderschrijft, mede gelet op het feit dat de ministers van SZW en VWS deze aanbeveling wel onderschrijven.
De benutting van de resultaten van evaluatieonderzoek in de beleidscyclus heeft in de RPE geen duidelijke plaats gekregen.	De Ministeries van Defensie, OCenW en V&W zouden net als de overige departementen de «benutting» een expliciete plaats moeten geven in hun departementale doorvertaling.	De minister van Financiën geeft aan dat in de Rijksbegrotingsvoorschriften 2003 de eis is opgenomen om aandacht te besteden aan de beleidsmatige conclusies. De ministers van Defensie en V&W zeggen toe de benutting expliciet een plaats te geven. De minister van OCenW doet op dit punt geen toezegging.	De Algemene Rekenkamer neemt hiervan met instemming kennis.

Inleiding

Omdat met de invoering van VBTB de evaluatiebijlage uit de begrotingen is geschrapt, is onder leiding van het Ministerie van Financiën in 2002 een begin gemaakt met het opzetten van een elektronisch bestand dat deze informatie bevat. Dit is het «Evaluatieoverzicht Rijksoverheid» (EOR). In feite worden de antwoorden op de vragenlijst in bijlage A van de RPE voortaan in dit bestand ingevoerd.

In een notitie aan de Tweede Kamer²⁴ geeft het Ministerie van Financiën per departement een opsomming van alle evaluatieonderzoeken en systemen van reguliere prestatiegegevens. Ook wordt kort ingegaan op de stand van zaken met betrekking tot de organisatie van de evaluatiefunctie van het Rijk.

De Algemene Rekenkamer heeft de inhoud van het EOR geanalyseerd om een rijksbreed overzicht op hoofdlijnen te bieden. In toekomstige jaren zal de Algemene Rekenkamer ook kwalitatieve analyses op de inhoud van het EOR gaan doen. Hierbij kan gedacht worden aan de beoordeling van een steekproef van evaluatieonderzoeken en systemen van reguliere prestatiegegevens op kwaliteit en mate van afdekking van de operationele doelstelling. Dit eerste jaar is een dergelijke kwalitatieve analyse nog niet uitgevoerd.

Analyse

Uit de analyse van het EOR-bestand komt naar voren dat de gemelde evaluatie-inspanningen van de departementen fors uiteenlopen. Gelet op de verschillende omvang van de beleidsterreinen en begrotingen is dat op zichzelf niet verwonderlijk.

In onderstaande tabel is voor het lopende en afgeronde onderzoek aangegeven wat de stand van zaken is. De geplande evaluaties zijn daarin niet opgenomen omdat de mate waarin «vooruitgepland» wordt aanmerkelijk verschilt tussen de ministeries.

In het linkerdeel van de tabel is een uitsplitsing gemaakt naar type onderzoek: ex-ante-onderzoek, ex-post-onderzoek of organisatie-onderzoek.

In het rechterdeel van de tabel is een uitsplitsing gemaakt naar het onderwerp van onderzoek: doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, doelmatigheid van de bedrijfsvoering of een combinatie van deze twee. Het aantal opgegeven systemen van prestatiegegevens is weergegeven in de laatste kolom.

²⁴ Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer van 1 juli 2002, nr. 0 200 347.

Overzicht afgeronde en lopende onderzoeken (jaar 2001)

Ministerie	Type evaluatieonderzoek					Onderwerp van onderzoek				
	Aantal evaluaties	Ex ante	Ex post	Organisatie	Niet ingevuld	Beleid	Bedrijfsvoering	Combi	Niet ingevuld	Aantal systemen
AZ	2	1	1			2				
BuiZa	56	1	49	6		35	7	13	1	7
Justitie	50	4	40	6		43	2	5		
BZK*	65	11	43	10	1	38	5	19	2	9
OCenW	39	8	24		7	32	1		6	1
Financiën**	59	2	39	14	4	35	15	6	3	16
Defensie	23		14	9		13	9	1		
VROM	90	19	66	1	4	89			1	
V&W	85	4	40	1	40	16	2		67	
EZ	8		8			6		2		
LNV	21	2	17		2	15	1	3	2	35
SZW	27		27			24		3		56
VWS	92	9	67	12	4	62	6	17	7	106

* inclusief opgave over Koninkrijksrelaties.

** inclusief opgave over Staatsschuld.

Opvallend is dat zes van de dertien departementen geen enkel systeem opgeven. Dit kan komen doordat de systemen nog in ontwikkeling zijn of nog niet bekend is welke systemen gebruikt worden. Het hoge aantal systemen voor het Ministerie van VWS kan verklaard worden doordat voor allerlei verschillende typen ziekten en aandoeningen monitoringsystemen worden bijgehouden.

Uit de tabel blijkt dat het meest voorkomende type onderzoek het ex-post-evaluatieonderzoek is. De meeste van deze onderzoeken kijken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

De departementen dienen ook per onderzoek aan te geven of het intern of extern wordt uitgevoerd. Het blijkt dat het grootste deel (57%) van het lopend en afgerond onderzoek extern wordt uitgevoerd. Alleen voor de Ministeries van Financiën en Defensie geldt dat zij het merendeel van het onderzoek intern uitvoeren.

Overzicht in- en extern uitgevoerd onderzoek (jaar 2001)

Ministerie	Uitvoering evaluatieonderzoek				
	Aantal evaluaties	Intern	Extern	Combi	Niet ingevuld
AZ	2		1	1	
BuiZa	56	10	25	12	9
Justitie	50	10	31	6	3
BZK*	65	6	47	12	
OCenW	39		35	1	3
Financiën**	59	33	10	9	7
Defensie	23	22	1		
VROM	90	9	66	12	3
V&W	85	28	28	22	7
EZ	8		8		
LNV	21	9	6	3	3
SZW	27		24	1	2
VWS	92	3	71	13	5

* inclusief opgave over Koninkrijksrelaties.

** inclusief opgave over Staatsschuld.

Van belang voor een goede uitvoering van de RPE is met name ook de vraag naar de mate van afdekking van de doelstellingen met ex-post-evaluatieonderzoek of reguliere systemen van prestatiegegevens. Om twee redenen is het lastig op dit moment al iets over de afdekking te zeggen.

In de eerste plaats kan de afdekking in zijn geheel in beschouwing uitsluitend genomen worden voor die departementen die opgaven doen over een periode van vijf jaar kan. Dat doen slechts vijf van de dertien departementen.

In de tweede plaats is zonder inhoudelijke toets niet te beoordelen of de gegevens uit de evaluaties/monitorsystemen de *volledige* doelstelling afdekken. Wel kan gevolgd worden of een doelstelling door onderzoek of prestatiegegevens wordt «geraakt».

Voor de vijf betreffende departementen (de Ministeries van LNV, VROM, VWS, Financiën en BuiZa), blijkt dat het «raken» van de doelstelling, in oplopende volgorde, gerealiseerd is voor 63, 73, 76, 83 en 100% van de doelstellingen. Zoals gezegd zou nader onderzoek moeten aantonen of werkelijk sprake is van afdekking. Zo blijkt bijvoorbeeld dat BuiZa voor vrijwel alle begrotingsartikelen drie dezelfde systemen van reguliere prestatiegegevens opgeeft (26% van de artikelen wordt alléén door deze systemen afgedekt). Dit doet vermoeden dat deze systemen vooral meer algemene bedrijfsvoeringsinformatie bevatten en minder beleidsartikel-specifieke informatie.

Volledigheid en actualiteit antwoorden

Uit de analyse van het bestand blijkt overigens dat niet op alle vragen uit de vragenlijst bij de RPE antwoord is verkregen. Dit is terug te zien in de tabel aan de aantallen «Niet ingevuld». Vooral bij het Ministerie van V&W zijn er onvolledigheden. Dit hangt samen met het feit dat dit ministerie niet een actuele stand heeft aangeleverd maar gegevens van medio 2001 zodat nog geen rekening kon worden gehouden met de nieuwe vragenlijst. Het ministerie geeft aan dat dit conform een afspraak met het Ministerie van Financiën is. Ook het Ministerie van EZ gaf aan dat nog niet al hun evaluaties waren opgenomen in deze eerste versie van het EOR.

Verder komt het bij het Ministerie van BZK en met name ook bij het Ministerie van Defensie een aantal maal voor dat er direct achter de onderzoekstitel het woord «Vervallen» of «Gecancelled» staat. Deze onderzoeken zouden duidelijk onderscheiden moeten worden van de overige.

Tot slot valt op dat, als gekeken wordt naar afrondingsdatum van onderzoek, van het Ministerie van EZ uitsluitend onderzoeken zijn opgenomen die in 2002 zijn afgerond en door het Ministerie van V&W (bijna) uitsluitend onderzoeken die in 2000 zijn afgerond. Voor de overige ministeries zijn, zoals verwacht, onderzoeken opgenomen die in 2001 zijn afgerond.

BIJLAGE 3**OVERZICHT DOCUMENTEN INZAKE DEPARTEMENTALE
DOORVERTALINGEN**

<i>Ministerie</i>	<i>Document doorvertaling</i>	<i>Datum formalisering</i>
Algemene Zaken	–	–
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Notitie implementatie van de Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek	15 februari 2002
Buitenlandse Zaken	BuiZa-beleid voor de organisatie van de evaluatiefunctie	24 mei 2002
Defensie	Evaluatiefunctie Defensie, aanwijzing SG AV880	16 juli 2002
Economische Zaken	Handboek beleidsevaluatie & prestatiegegevens	15 mei 2002
Financiën	Procedurebeschrijving voor het gebruik van systemen van reguliere prestatiegegevens en evaluatieonderzoek	8 februari 2002
Justitie	Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek Ministerie van Justitie	14 januari 2002
Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek LNV	25 februari 2002
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	Regeling Prestatiegegevens en evaluatieonderzoek	25 maart 2002
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Nadere regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek SZW	17 mei 2002 (SZW-toets: augustus 2002)
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu	–	–
Verkeer en Waterstaat	Departementale richtlijn behorende bij de Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek Rijksoverheid	December 2001
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	Handboek Regeling Prestatiegegevens en evaluatieonderzoek VWS	14 juni 2002

BIJLAGE 4
OVERZICHTSTABEL BEVINDINGEN ALGEMENE REKENKAMER

Ministerie/aspecten	AZ	BuiZa	BZK	Def	EZ	Fin	Just	LNV	OCenW	SZW	V&W	VWS	VROM
Vastgestelde centrale doorvertaling	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-
Conceptdoorvertaling (centraal)	-	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	+	-
Coördinator beleidsevaluatie benoemd	nvt	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Centraal aanspreekpunt benoemd	nvt	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	+	nvt
Toezicht FEZ in opzet geregeld	nvt	+/-	+/-	+	+	+	+/-	+	+/-	+/-	+/-	+	+/-
Toezicht FEZ nader uitgewerkt	nvt	-	-	-	+/-	-	-	-	-	-	-	+	-
Vastgestelde uitwerkingen/ checklists voor de beleidsdirecties	nvt	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	nvt
Procedure voor melding	nvt	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+/-
Aandacht voor benutting	nvt	+	+	-	+	+	+	+	-	+	-	+	+

+: in opzet geregeld +/-: ten dele geregeld -: niet geregeld.