



Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid





Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
DEN HAAG

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
T 070-3424344
F 070-3424130
E voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

DATUM 22 mei 2012

BETREFT rapport *Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid*

Geachte mevrouw Verbeet,

Hierbij bieden wij u aan het op 16 mei 2012 door ons vastgestelde rapport
Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris



Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid

22 mei 2012

Algemene Rekenkamer, Lange Voorhout 8, Postbus 20015, 2500 EA Den Haag



Inhoud

Samenvatting	2
1 Over dit onderzoek	6
1.1 Evalueren van beleid	6
1.1.1 Vormen van evaluatie	6
1.1.2 Waarom op effectiviteit evalueren?	9
1.1.3 Hoe doe je effectiviteitsonderzoek?	10
1.1.4 Wat doen ministeries?	11
1.2 Doel- en probleemstelling onderzoek	12
1.3 Onderzoeksaanpak	13
2 Conclusies en aanbevelingen	16
2.1 Hoofdconclusie	16
2.2 Toelichting bij hoofdconclusie	17
2.2.1 Aanwezigheid van onderzoek naar effectiviteit	17
2.2.2 Informatie over effectiviteitsonderzoek	21
2.3 Aanbevelingen	24
3 Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer	27
3.1 Reactie minister van Financiën	27
3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	30
Bijlage 1 Overzicht van conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	31
Bijlage 2 Aanpak onderzoek, begrippen en normen	32
Literatuur	34



Samenvatting

2

Beleid kan op diverse aspecten worden geëvalueerd. Een mogelijke invalshoek is de vraag of beleid op de juiste manier is ontwikkeld. Ook de vraag of het geld dat voor het beleid is uitgetrokken, doelmatig is besteed, kan het vertrekpunt vormen van een evaluatie. Weer een ander evaluatieaspect is de doeltreffendheid van het beleid: hebben de beleidsinspanningen geleid tot het beoogde *effect*? Evaluatieonderzoek dat zich richt op deze laatste vraag, staat in dit rapport centraal.

De Comptabiliteitswet (artikel 20, lid 2) schrijft voor dat elke minister verantwoordelijk is voor het periodiek onderzoeken van de effectiviteit van zijn beleid. Onderzoek naar de effectiviteit van rijksbeleid is een belangrijke, maar ook de moeilijke variant van evaluatieonderzoek.

Wij zijn in dit onderzoek nagegaan of de ministers hun beleid van de afgelopen jaren, voor zover dit een maatschappelijke doelstelling had, op effectiviteit hebben geëvalueerd. We hebben daarbij de beleidsuitgaven van 2010 als maatstaf genomen. In dat jaar hebben de ministers in totaal € 111 miljard uitgegeven aan beleid met een maatschappelijke doelstelling. Wij zijn nagegaan voor welk deel van het beleid dat aan deze € 111 miljard is uitgegeven de ministeries in de periode 2006-2010 evaluatieonderzoek hebben gedaan naar de maatschappelijke effectiviteit van het beleid.

Conclusies

Ongeveer de helft van het beleid op effectiviteit geëvalueerd

De ministeries hebben in de periode 2006-2010 bijna 1.200 evaluatieonderzoeken laten verrichten. In circa 350 van deze onderzoeken werd de maatschappelijke effectiviteit van het beleid beoordeeld. Deze onderzoeken hadden betrekking op € 51 miljard (46%) van de uitgaven in 2010 met een maatschappelijke doelstelling. Van nog eens € 8 miljard aan dergelijke uitgaven (8%) is wel een deel geëvalueerd, maar onbekend is welk deel precies. Voor € 0,4 miljard (0,3%) van de uitgaven geldt dat de desbetreffende uitgaven aan maatschappelijke doelen weliswaar niet zijn geëvalueerd op effectiviteit, maar dat de verantwoordelijke minister aan de Tweede Kamer heeft uitgelegd *waarom* dit niet is gebeurd. De rest van de beleidsuitgaven, die wij indiceren op € 51 miljard (46%), is tot op



heden in het geheel niet op effectiviteit onderzocht, zonder uitleg aan de Tweede Kamer daarover.

3

We benadrukken dat deze bedragen geen exacte berekeningen zijn; ze geven echter wel een indicatie van het financiële belang.

Als beleid niet op effectiviteit wordt geëvalueerd, bestaat het risico dat ineffectief beleid doorloopt zonder dat hieraan iets wordt gedaan. Publieke middelen worden dan niet goed besteed.

Redenen voor niet-evalueren niet bijgehouden

Soms kan een minister een goede reden hebben om zijn beleid (nog) niet te evalueren op effectiviteit. Zo kan het zijn dat beleid niet op effectiviteit evalueerbaar is, of dat de kosten van een effectevaluatie niet in verhouding staan tot het budget.

Wij hebben niet vastgesteld bij welk deel van het niet-geëvalueerde beleid dit soort redenen aan de orde waren. Het bleek ook niet te achterhalen op basis van informatie van de ministeries. Slechts enkele ministeries houden zelf – op onderdelen – bij welk deel van hun beleid naar hun mening om een of meer redenen (nog) niet op effectiviteit is of kan worden onderzocht.

Evaluaties vaak ten onrechte aangemerkt als effectiviteitsonderzoek

Meer dan de helft van de 357 evaluaties die ministers in de periode 2006-2010 in hun begrotingen en jaarverslagen aanmerkten als 'effectiviteitsonderzoek' kregen deze kwalificatie ten onrechte, omdat daarin de effectiviteit niet was onderzocht. Hieronder vallen ook de zogenaamde beleidsdoorlichtingen die in 2006 zijn geïntroduceerd om de Tweede Kamer meer inzicht te geven in de effecten van het beleid. Het deel van de beleidsuitgaven dat blijkens ons onderzoek wél op effectiviteit is geëvalueerd, is waarschijnlijk een overschatting, omdat we niet naar de kwaliteit van de evaluaties hebben gekeken.

Tweede Kamer niet inzichtelijk geïnformeerd over effectevaluaties

De Tweede Kamer wordt niet inzichtelijk geïnformeerd over de vraag in welke mate ministers hun beleid op effectiviteit evalueren of van plan zijn dat te doen. Ook ontvangt de Tweede Kamer vrijwel geen informatie over de redenen waarom beleid niet op effectiviteit wordt geëvalueerd. Het blijkt dat in de helft van de beleidsdoorlichtingen die de ministers in de periode 2006-2010 hebben uitgevoerd, de effectiviteit van het beleid is onderzocht.



Aanbevelingen

4

Wij bevelen alle ministers aan om hun beleid op effectiviteit te evalueren, conform het voorschrift in de Comptabiliteitswet. Ook zouden zij moeten zorgen voor betere beleidsdoorlichtingen, die ingaan op de effectiviteit van het onderzochte beleid.

Als een minister van mening is dat effectiviteitsonderzoek voor een bepaalde beleidsmaatregel niet mogelijk of wenselijk is, zou hij dit met redenen omkleed aan de Tweede Kamer moeten melden. Nut en noodzaak van dat beleid zou hij in dat geval moeten heroverwegen, met als mogelijke consequentie dat het beleid wordt stopgezet.

Tot slot bevelen we de ministers aan de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over uitgevoerde beleidsevaluaties te verbeteren. Het 'Evaluatie- en Onderzoeksoverzicht' dat ministers bij hun departementale jaarverslagen en begrotingen publiceren, dient in elk geval antwoord te geven op de volgende vragen:

- Welke evaluaties naar de effectiviteit van beleid zijn er uitgevoerd en op welke beleidsmaatregelen en beleidsuitgaven hebben deze uitgevoerde evaluaties betrekking?
- Wat waren de belangrijkste uitkomsten van deze uitgevoerde evaluaties en welke maatregelen is de minister van plan te gaan nemen op basis van deze evaluaties?
- Welke (algemene en/of nader geoperationaliseerde) doelstellingen (of welke delen daarvan) zullen *niet* worden geëvalueerd op effectiviteit, en waarom niet?

Reactie minister van Financiën

We hebben een reactie op ons onderzoek ontvangen van de minister van Financiën, mede namens de ministers van Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Defensie, Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Buitenlandse Zaken, Infrastructuur en Milieu, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Veiligheid en Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De minister van Financiën herkent onze constatering dat een deel van het rijksbeleid in de periode 2006-2010 niet op effectiviteit is geëvalueerd en is het met ons eens dat hier goede redenen voor kunnen zijn. Hij kan zich in de meeste aanbevelingen vinden. Hij vindt dat de begroting geen goede plek is om meer kwalitatieve informatie in op te nemen over de motieven om onderdelen van beleid niet op effectiviteit te evalueren. Een dergelijke toelichting komt volgens hem beter tot haar recht in de beleidsdoorlichting.



De minister zegt toe de informatievoorziening aan de Tweede Kamer te zullen verbeteren, in de vorm van een aangepaste internetbijlage 'Evaluatie- en Onderzoeksoverzicht'.

5

In de nieuwe regelgeving over evalueren waaraan wordt gewerkt, zal de verplichting worden opgenomen om in een beleidsdoorlichting aan te geven op welk deel van een artikel deze betrekking heeft en voor welke onderdelen van de beleidsdoorlichting effectiviteitsonderzoek beschikbaar is.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn overwegend positief over de stappen die de minister onderneemt om de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over evaluatie- onderzoek te verbeteren.

Het is zaak om op voorhand de Tweede Kamer duidelijk te maken op welke beleidsonderdelen de minister niet kan voldoen aan de wettelijke eis om de effectiviteit te evalueren. Als een minister de toelichting waarom bepaald beleid niet wordt geëvalueerd (alleen) in de beleidsdoorlichting wil opnemen, krijgt de Tweede Kamer pas na afloop van de beleidsdoorlichting inzicht in de mate waarin een minister zijn of haar beleid op effectiviteit heeft geëvalueerd en in de argumenten hiervoor.

De minister heeft niet gereageerd op onze aanbeveling om vooraf te zorgen voor een dekkende evaluatieprogrammering. Wij signaleren hier een risico. Wanneer pas bij het opstellen van een beleidsdoorlichting blijkt dat de effectiviteit van het beleid in kwestie niet of onvoldoende is onderzocht, staat de Tweede Kamer met lege handen.



1 Over dit onderzoek

6

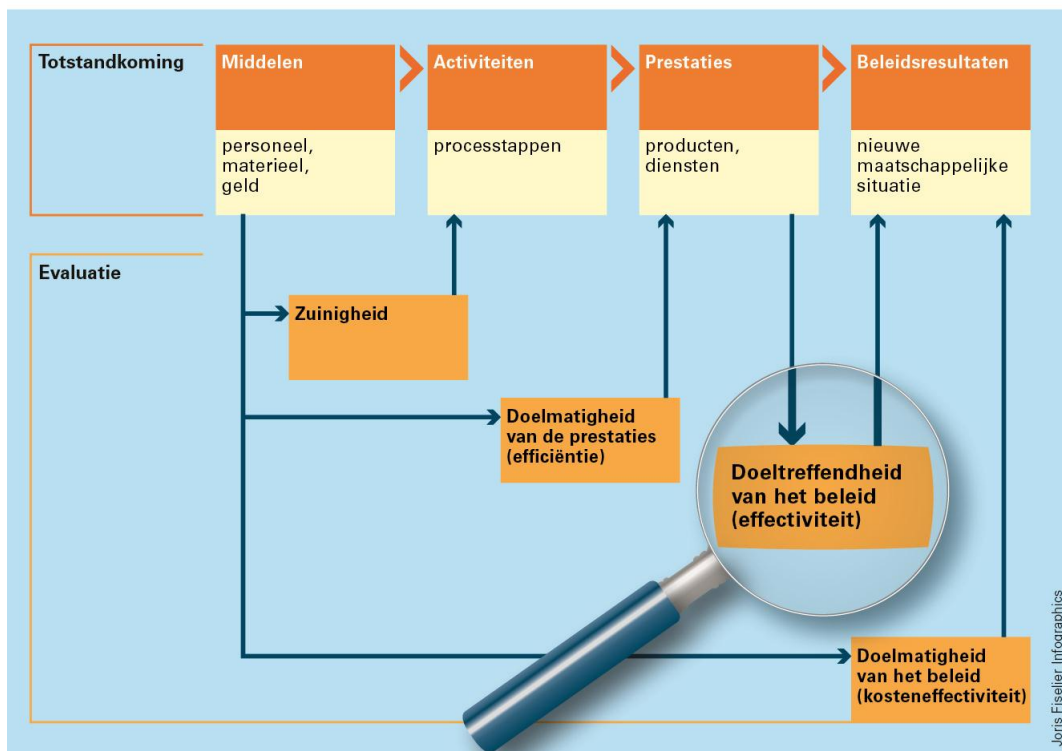
1.1 Evalueren van beleid

1.1.1 Vormen van evaluatie

Evalueren kan worden omschreven als een proces waarin (a) informatie wordt verzameld over iets wat is gebeurd, waarna (b) het gebeurde op basis van de verzamelde informatie wordt beoordeeld aan de hand van normen of criteria.

In figuur 1 hebben we schematisch weergegeven via welke stappen beleidsresultaten bij de rijksoverheid tot stand komen en op welke aspecten beleid kan worden geëvalueerd.

Figuur 1 Totstandkoming en evaluatie van beleid



Op elk van de onderdelen van het in figuur 1 weergegeven 'productieproces' kunnen evaluaties worden uitgevoerd:

- In onderzoek naar de *zuinigheid* wordt onderzocht of de activiteiten met minder middelen verricht hadden kunnen worden.



- In onderzoek naar de *doelmatigheid van de prestaties (efficiëntie)* wordt de vraag beantwoord of de prestaties met minder geld hadden kunnen worden uitgevoerd of dat er meer prestaties met hetzelfde geld tot stand gebracht hadden kunnen worden.
- In onderzoek naar de *doeltreffendheid van het beleid (effectiviteit)* wordt de vraag beantwoord of het maatschappelijke doel van het rijksbeleid (mede) dankzij de ingezette beleidsmaatregelen wordt gerealiseerd.
- In onderzoek naar de *doelmatigheid van beleid (kosteneffectiviteit)* wordt de vraag beantwoord of de beleidsresultaten (in termen van bereikte maatschappelijke effecten) met minder geld had kunnen worden uitgevoerd of dat er meer beleidsresultaten met hetzelfde geld tot stand gebracht hadden kunnen worden.

7

In de praktijk bestaan er diverse combinaties van bovenstaande onderzoeken.

Evaluaties zijn niet de enige bron van informatie die de rijksoverheid heeft om zicht te krijgen op haar functioneren en presteren. Ook gegevens uit jaarlijkse monitoringsystemen, klachten van burgers, rapporten van departementale auditdiensten of bijvoorbeeld signalen uit de bedrijfsvoering over trage of slecht werkende processen kunnen inzicht geven.

Elke informatiebron, mits deze kwalitatief goede informatie oplevert, heeft zijn nut. Zo kan een evaluatie naar de relatie tussen de activiteiten en ingezette middelen helpen om de interne processen waarmee beleid tot stand komt te verbeteren, zodat er zuiniger wordt gewerkt. En een monitor geeft bijvoorbeeld zicht op de maatschappelijke ontwikkelingen op een beleidsterrein, vooral wanneer de monitor gedurende een reeks van jaren wordt bijgehouden.

De Veiligheidsmonitor

De Veiligheidsmonitor van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) laat zien of de hoeveelheid criminaliteitsdelicten afneemt of toeneemt en in hoeverre burgers zich veiliger of minder veilig voelen. Deze data geven een indicatie of de overheid op het goede pad is met het criminaliteitsbeleid. Zekerheid daarover bieden monitorgegevens echter niet. In een monitor wordt immers niet de vraag gesteld of de gesignaleerde ontwikkeling het gevolg is van het gevoerde beleid. Een gemeten afname van criminaliteit kan ook het gevolg zijn van andere factoren: burgers die hun huis beter beveiligen, of bijvoorbeeld een gunstige ontwikkeling in de economie waardoor de noodzaak tot criminaliteit afneemt.

Het meten van een toename of afname van criminaliteit is nog een relatief eenvoudige opgave. Het vaststellen van de *oorzaken* van de afname of toename van criminaliteit is een veel moeilijker opgave.



Effectiviteitsonderzoek is te midden van de diverse typen beleidsevaluatie het 'neusje van de zalm'. Het is een belangrijk type evaluatieonderzoek omdat het niet alleen antwoord kan geven op de vraag of de gewenste maatschappelijke veranderingen tot stand zijn gekomen (dan wel dichterbij zijn gekomen), maar ook op de cruciale vraag of dit is gelukt *dankzij* het ingezette beleid en het daarmee gemoeide geld.

Bruto en netto effectiviteit

De Rijksbegrotingsvoorschriften 2012 (Financiën, 2011) maken onderscheid tussen de 'bruto effectiviteit' (ook wel: 'outcome') en de 'netto effectiviteit' van beleid. Bruto effectiviteit betreft het verschil tussen de situatie vóór en de situatie ná de inzet van beleid. Netto effectiviteit betreft uitsluitend de effecten van het beleid zelf, gecorrigeerd voor de invloed van externe factoren. Dit onderscheid wordt gehanteerd om zichtbaar te kunnen maken of een beleidsdoel al dan niet dankzij de inzet van beleidsinstrumenten is gerealiseerd.

Een voorbeeld: wanneer de werkloosheid daalt na de inzet van werkgelegenheidsbeleid, is deze daling te beschouwen als de outcome (het bruto effect) van het beleid. Het netto effect komt in beeld wanneer de invloeden van exogene factoren, zoals de internationale economische ontwikkeling, worden weggefilterd. De daling van de werkloosheid die zuiver is toe te schrijven aan het in Nederland gevoerde werkgelegenheidsbeleid, vormt het netto effect van het beleid.

Effectiviteitsonderzoek is geen eenvoudig uitvoerbaar type evaluatieonderzoek. Effectiviteitsonderzoek dat aan alle eisen voor dit type onderzoek voldoet, wordt dan ook niet vaak uitgevoerd.

Een voorbeeld van een effectiviteitsonderzoek dat aan alle eisen voldoet is de evaluatie van de Haltbureaus (zie kader).

Evaluatie Haltbureaus

Jongeren van twaalf tot achttien jaar die zijn aangehouden voor bijvoorbeeld vernieling of winkeldiefstal kunnen kiezen: naar de officier van justitie of naar Halt. In een Haltafdoening kunnen jongeren rechtzetten wat zij fout hebben gedaan, zonder dat zij in aanraking komen met het Openbaar Ministerie. Haltbureaus ontvangen subsidie voor het uitvoeren van Haltafdoeningen.

De effectiviteit van deze afdoeningen is in 2006 geëvalueerd. De probleemstelling van de evaluatie luidde: "Wat is de effectiviteit van de Haltafdoening en wat zijn werkzame en niet-werkzame bestanddelen van een effectieve afdoening?" Het antwoord op deze vragen werd verkregen door een groep van bijna duizend jongeren in een experimentele groep en een controlegroep te verdelen en een jaar lang te volgen. Kenmerken van de jongeren en onderdelen van de Haltafdoening werden met succes onderzocht als mogelijk verklarende factor voor de effectiviteit van de Haltafdoening. Zo bleek dat jongeren die hun excuses aan het slachtoffer aanboden als onderdeel van de Haltafdoening, naderhand minder en/of minder ernstige strafbare feiten pleegden (Ferwerda et al., 2006).



1.1.2 Waarom op effectiviteit evalueren?

De rijksoverheid moet ernaar streven publiek geld effectief te besteden. 'Effectief'¹ betekent dat het doel van het rijksbeleid (mede) *dankzij* de beleidsmaatregelen wordt gerealiseerd.

Voor een goed inzicht in een effectieve besteding van uitgaven is het van belang om beleid hierop regelmatig te evalueren. Ministers zijn op grond van de Comptabiliteitswet dan ook verplicht om hun beleid periodiek op effectiviteit te evalueren (zie kader hieronder). In de Rijksbegrotingsvoorschriften (Financiën, 2011) is deze verplichting nader uitgewerkt. Hierin is aangegeven dat het de bedoeling is beleid in de vorm van een beleidsdoorlichting met een zekere regelmaat – bijvoorbeeld elke vier, vijf of zeven jaar – te evalueren.

Wettelijke plicht tot evalueren van de effectiviteit

De Comptabiliteitswet bepaalt in artikel 20:

1. Onze Ministers zijn verantwoordelijk voor de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid dat aan hun begroting ten grondslag ligt.
2. Onze Ministers zijn tevens verantwoordelijk voor het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid.
3. Onze Ministers stellen de Algemene Rekenkamer tijdig op de hoogte van de onderzoeken, bedoeld in het tweede lid, die zij doen instellen en van de resultaten daarvan.

De Rijksbegrotingsvoorschriften gaan nader op het evaluatieonderzoek in. Over evaluatieonderzoek ex post wordt opgemerkt:

2. Het evaluatieonderzoek ex post is het periodieke onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid, zoals bedoeld in artikel 20 van de Comptabiliteitswet.

De twee vormen van evaluatieonderzoek ex post zijn:

1. de beleidsdoorlichting: een evaluatie van beleid op het niveau van de algemene of operationele doelstellingen;
2. het effectenonderzoek ex post: het meten van de netto effecten van beleid.

Wanneer uit een evaluatie blijkt dat beleid niet effectief is, kan de minister – in afstemming met de Tweede Kamer – besluiten zijn beleid aan te passen of stop te zetten. Op deze manier draagt een regelmatige evaluatie van beleid ook bij aan de beheersing van de overheidsuitgaven.

¹ Doeltreffendheid is een synoniem van effectiviteit. In dit rapport gebruiken we beide begrippen.



1.1.3 Hoe doe je effectiviteitsonderzoek?

10

Om de effectiviteit van beleid vast te kunnen stellen moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. In deze paragraaf geven wij kort aan welke voorwaarden dit zijn. In onze *Handreiking Effectevaluatie van subsidies* (Algemene Rekenkamer, 2011b) zetten wij uitgebreider uiteen hoe dit in zijn werk gaat.

Vorbereiding

In de voorbereiding van beleid moet een helder en meetbaar beleidsdoel worden geformuleerd. Daarnaast moet expliciet worden gemaakt hoe de bijbehorende beleidstheorie luidt. Hieronder verstaan wij het geheel aan veronderstellingen dat aan een beleidsmaatregel ten grondslag ligt. Zo kan een onderdeel van een beleidstheorie zijn: "Als rookwaren duurder worden (door hogere accijns), zullen mensen minder gaan roken, waardoor hun gezondheid beter wordt en de gezondheidskosten dalen". Bij het expliciteren van een beleidstheorie zijn een probleemanalyse en een doelenboom belangrijke hulpmiddelen.

Effectiviteit vaststellen

Er zijn verschillende mogelijkheden om de effectiviteit vervolgens vast te stellen. Allereerst kan het wenselijk zijn om een vergelijking in de tijd te maken: zien we veranderingen in de maatschappelijk beoogde effecten vóór en ná de uitvoering van een beleidsmaatregel? In zo'n geval is een *nulmeting* onontbeerlijk.

Vervolgens moet worden achterhaald of het gemeten effect (mede) werd *veroorzaakt* door de maatregel. De meest overtuigende manier om deze causaliteit aannemelijk te maken is het maken van een vergelijking tussen een groep burgers (of 'ondernemers' of 'scholieren' enzovoort) die wel door de beleidsmaatregel wordt geraakt en een vergelijkbare groep die niet door de maatregel wordt geraakt. In dat geval kun je spreken van een *experimenteel onderzoeksdesign*.

Een experimentele opzet van een onderzoek zal niet altijd mogelijk zijn. Een alternatief kan zijn: gebruikmaken van een controlegroep die op een natuurlijke manier is ontstaan. Er is dan sprake van een *natuurlijk experiment*. Zo'n 'natuurlijk gevormde controlegroep' kan ontstaan door een begrenzing in tijd: een vergelijking tussen deelnemers die nog net wel of net niet aan beleid kunnen deelnemen vanwege een vaste eind- of begindatum. Ook pilots en gefaseerd ingevoerd beleid bieden hiervoor vaak goede mogelijkheden, aangezien niet iedereen hieraan deelneemt.



Wanneer een (natuurlijk) experiment niet mogelijk is, is het statistisch aantonen van effectiviteit in feite niet mogelijk. Maar er zijn diverse andere manieren om toch inzicht te krijgen in de relatie tussen het gevoerde beleid en het gemeten effect:

11

- Een *verdiepende casestudy* waarin de verwachte relatie tussen een beleidsmaatregel en het beoogde effect wordt onderzocht, kan inzicht geven in de relatie tussen de maatregel en het gemeten effect.
- Een andere methode is het *bevragen van belanghebbenden of gebruikers*: had u deze activiteit ook verricht zonder de maatregel? Zijn de effecten opgetreden dankzij het beleid? Deze vraag kan inzicht geven, maar heeft ook het risico van vertekende uitkomsten in zich omdat de ondervraagde een belang hebben bij het beleid. In dit geval is het belangrijk te expliciteren welk belang dat is en welke vertekeningen dit kan geven.
- Een andere optie is de zogenaamde *plausibiliteitsredenering*. Hierbij wordt de plausibiliteit van de effectiviteit onderbouwd met zoveel mogelijk bewijs uit verschillende bronnen. Bijvoorbeeld: verschillende metingen en signalen uit het onderzoek zelf, gegevens uit ander onderzoek of de mening van onafhankelijke deskundigen op het terrein. Een plausibiliteitsredenering voegt alleen iets toe als deze meer is dan het opnieuw formuleren van de al bekende beleids-theorie.
- Verder kunnen *benchmarks of internationale vergelijkingen* inzicht in de effectiviteit geven. De benchmarkinstellingen of de beleidscontext in het buitenland moeten wel enigszins vergelijkbaar zijn willen deze onderzoeken zeggenschap hebben.

1.1.4 Wat doen ministeries?

We gaven al aan dat het evalueren van het beleid – in het bijzonder de effectiviteit van het beleid – geen eenvoudige opgave is. Effectiviteitsonderzoek wordt dan ook nog niet zo veel verricht door ministeries. Niettemin constateren we bij de ministeries een toenemende aandacht voor het evalueren van de resultaten van beleid. Zo hebben steeds meer ministeries aparte afdelingen – meer of minder op afstand van het ‘beleid’ – die zich bezighouden met kennis en onderzoek.

- *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)*: Een van de taken van de Afdeling Kennis en Strategie is het vergroten van de kennis over en vaardigheid in evaluatie, door onder meer de begeleiding van beleidsdoorlichtingen en het adviseren over de opzet en uitvoering van evaluatieonderzoeken.



- *Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa)*: De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) heeft als doel een bijdrage te leveren aan de kennis over de uitvoering en effecten van het Nederlands buitenlands beleid. Ook de IOB zet zich in voor kwalitatief hoogwaardige evaluaties (IOB, 2009).
- *Ministerie van Financiën*: Het Bureau Strategische Analyse (BSA) van de Inspectie der Rijksfinanciën houdt zich onder meer bezig met het actueel houden van de voorschriften voor evaluaties (waaronder beleidsdoorlichtingen) en met het ondersteunen van departementen bij de opzet van beleidsevaluaties en beleidsdoorlichtingen.
- *Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I)*: Het Agentschap NL is niet alleen verantwoordelijk voor de uitvoering van veel beleid op het gebied van duurzaamheid en innovatie, maar heeft ook veel kennis in huis over de monitoring en evaluatie van dit beleid.
- *Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM)*: Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) wil de kwaliteit van het mobiliteitsbeleid vergroten door onderzoek en analyses en streeft hierbij naar 'evidence-based policy', waarbij beleidskeuzes zijn gestoeld op relevante kennis, feiten, gedegen analyses en betrouwbare inschattingen van risico's.
- *Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW)*: Binnen het ministerie wordt gewerkt met een kennisagenda waarbij speciale aandacht uitgaat naar het op wetenschappelijk verantwoorde manier beoordelen van de effectiviteit van maatregelen. De directie Kennis heeft hierin een leidende rol.
- *Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ)*: Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) doet onderzoek en laat onderzoek doen naar voorgenomen, lopend en uitgevoerd beleid en zorgt voor verspreiding van kennis. Het WODC wil daarbij bevorderen dat onderzoek voldoet aan wetenschappelijke eisen.

12

Verder doen ministeries voor het uitvoeren van onderzoek naar beleid ook regelmatig een beroep op universiteiten, onderzoeksbureaus of planbureaus, waaraan ze financiële bijdragen verstrekken.

1.2 Doel- en probleemstelling onderzoek

Elke minister is op grond van de Comptabiliteitswet verplicht om de effectiviteit van zijn beleid periodiek te evalueren. Dat is een strenge norm. Het doel van dit onderzoek is om inzicht te verschaffen in de mate waarin de rijksoverheid haar beleid op effectiviteit evalueert, en op die



manier een bijdrage te leveren aan het lerend vermogen van de rijksoverheid.

13

In ons onderzoek staat de volgende probleemstelling centraal: in hoeverre heeft de rijksoverheid in de periode 2006-2010 de beleidsartikelen uit de departementale begrotingen onderzocht door één of meer effect-evaluaties van het betreffende beleid?

Hiertoe hebben we de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. Welke beleidsevaluaties hebben ministeries in de periode 2006–2010 uitgevoerd?
2. Welke van deze evaluaties gaan over effectiviteit van het beleid?
3. In welke mate (uitgedrukt in percentage van de programma-uitgaven in 2010) zijn de beleidsartikelen van het Rijk geëvalueerd door middel van onderzoek naar de effectiviteit?

De onderzoeksvragen beantwoorden we in dit rapport op een geaggregeerd niveau.

In dit onderzoek presenteren we een momentopname van de mate waarin de rijksoverheid zijn beleid heeft onderzocht op effectiviteit. Dit is een eerste stap. Wij zijn van plan om onze bevindingen in een vervolgonderzoek te verfijnen. We zullen dan de mogelijke verklaringen voor het feit dat bepaald beleid dat niet op effectiviteit is geëvalueerd, ook in ogenschouw nemen. Hierover rapporteren wij op een later moment.

1.3 Onderzoeksaanpak

Wij hebben in onze werkwijze een aantal keuzes gemaakt die van invloed zijn op de uitkomsten van ons onderzoek. Deze keuzes lichten wij hier kort toe.

Alleen beleid met een maatschappelijke doelstelling

Wij hebben in dit onderzoek alleen onderzocht in welke mate beleidsartikelen met een maatschappelijke doelstelling op effectiviteit zijn onderzocht. Uitgaven die zich alleen richten op interne ambities of te leveren diensten of prestaties hebben we buiten beschouwing gelaten. Hieronder vallen bijvoorbeeld de rente-uitgaven voor de nationale schuld, de operationele gereedheid van defensieonderdelen en een goed presterende rijksoverheid op het gebied van management development en bedrijfsvoering.



De basis voor deze selectie zijn de formuleringen van de beleidsartikelen in de departementale begrotingen.

14

Alleen uitspraken over effectiviteit

Wij hebben ons in dit onderzoek uitsluitend gericht op evaluaties van de effectiviteit van beleid. Dat betekent dat we alleen onderzoeken hebben meegeteld die zich richtten op de causaliteit tussen de ingezette beleidsinstrumenten en het bereikte of beoogde *maatschappelijk* effect. Andere typen van onderzoek of evaluatie, die uiteraard waardevolle informatie of inzichten kunnen opleveren, vielen buiten de doelstelling van dit onderzoek.

Evaluatieperiode 2006 tot en met 2010

Voor het in kaart brengen van de mate waarin beleid op effectiviteit is onderzocht hebben wij als maatstaf een periode van vijf jaar gekozen (2006 tot en met 2010). Dit is in veel gevallen een redelijke termijn voor het evalueren van beleid.

Er zijn echter uitzonderingen. Ruimtelijk en infrastructureel beleid bijvoorbeeld, kennen vaak een langere beleidscyclus. Hierdoor kunnen de uiteindelijke beleidseffecten pas na een periode van meer dan vijf jaar worden vastgesteld. Dit laat overigens onverlet dat er tussentijds evaluaties naar tussendoelen kunnen worden uitgevoerd.

De keuze die wij hebben gemaakt om een termijn van vijf jaar te hanteren brengt met zich mee dat beleid waarvan wij vaststellen dat het in de door ons onderzochte periode niet op effectiviteit is geëvalueerd, gedeeltelijk kan bestaan uit (a) langlopend beleid dat vanwege de lengte van de beleidscyclus nog niet door het betreffende ministerie is geëvalueerd, of (b) net ingevoerd nieuw beleid, waarvan het begrijpelijk is dat dat nog niet is geëvalueerd.

Het door ons bepaalde deel van het beleid dat niet is geëvalueerd (zie verder § 2.2.1) is hierdoor groter dan wanneer we rekening hadden kunnen houden met beleid dat nog niet had kunnen of moeten worden geëvalueerd.

Alleen beleidsuitgaven van 2010

Om te bepalen welk deel van het beleid op effectiviteit is geëvalueerd, hebben wij ervoor gekozen om de beleidsuitgaven van 2010 als maatstaf te nemen. In de internetbijlage bij dit onderzoek komen we terug op de consequenties die dit heeft voor de uitkomsten.

*Kwaliteit evaluaties niet meegewogen*

Wij hebben de aangetroffen evaluaties in dit onderzoek niet beoordeeld op hun onderzoekstechnische kwaliteit.² Dat betekent dat de door ons vermelde resultaten zeer waarschijnlijk een overschatting representeren van de mate waarin de rijksoverheid haar beleid daadwerkelijk op effectiviteit heeft geëvalueerd. We weten namelijk uit eerdere studies dat veel effectiviteitsonderzoek dat ministeries (laten) verrichten, niet voldoet aan (algemeen erkende) basiskwaliteitseisen voor dit soort onderzoek. Zo hebben we in ons rapport over subsidie-evaluaties (Algemene Rekenkamer, 2011a) vastgesteld dat de meeste evaluaties niet voldeden aan deze eisen.

Het feit dat wij de kwaliteit niet hebben beoordeeld kan een – onbedoeld – relatief negatieve uitkomst opleveren voor ministeries die zich meer dan gemiddeld inspannen om kwalitatief hoogwaardig evaluatieonderzoek te doen.

Verklaringen voor uitblijven effectevaluaties niet in onderzoek betrokken
Soms kan een minister een goede reden hebben om zijn beleid (nog) niet te evalueren op effectiviteit. Zo kan het zijn dat beleid niet op effectiviteit evalueerbaar is, of dat de kosten van een effectevaluatie niet in verhouding staan tot het budget dat gemoeid is met de beleidsmaatregel in kwestie. Wij hebben dergelijke redenen niet in dit onderzoek betrokken. Het deel van het beleid dat volgens onze gegevens (nog) niet op effectiviteit is geëvalueerd is daardoor groter dan wanneer we wél rekening hadden gehouden met gegronde redenen.

Wij zijn, zoals aangegeven in § 1.2, van plan om onze bevindingen in een vervolgonderzoek te preciseren. We zullen dan verklaringen voor het feit dat bepaald beleid dat niet op effectiviteit is geëvalueerd ook in ogenschouw nemen.

In bijlage 2 van dit rapport komen we uitgebreider terug op de inhoudelijke en onderzoekstechnische beperkingen die ons onderzoek kent. Op onze website www.rekenkamer.nl is een toelichting op ons rapport te vinden.

² De Algemene Rekenkamer is van plan als vervolg op dit onderzoek de kwaliteit van evaluaties te gaan beoordelen.



2 Conclusies en aanbevelingen

16

2.1 Hoofdconclusie

De Comptabiliteitswet bepaalt dat ministers hun beleid op effectiviteit moeten onderzoeken. Onderzoek naar de effectiviteit van rijksbeleid is een belangrijke, maar ook de moeilijke soort van onderzoek.

De ministeries hebben in de periode 2006-2010 bijna 1.200 evaluatieonderzoeken laten verrichten. In circa 350 van deze onderzoeken werd de maatschappelijke effectiviteit van het beleid beoordeeld. Deze onderzoeken hadden betrekking op € 51 miljard (46%) van de uitgaven in 2010 met een maatschappelijke doelstelling. Van nog eens € 8 miljard aan dergelijke uitgaven (8%) is wel een deel geëvalueerd, maar onbekend is welk deel precies. Voor € 0,4 miljard (0,3%) van de uitgaven geldt dat de desbetreffende uitgaven aan maatschappelijke doelen weliswaar niet zijn geëvalueerd op effectiviteit, maar dat de verantwoordelijke minister aan de Tweede Kamer heeft uitgelegd *waarom* dit niet is gebeurd. De rest (dus 46%) van de beleidsuitgaven, ter waarde van € 51 miljard, is tot op heden in het geheel niet op effectiviteit onderzocht, zonder uitleg aan de Tweede Kamer.

We wijzen er nadrukkelijk op dat deze bedragen niet de uitkomst zijn van exacte berekeningen. Ze geven echter wel een indicatie van het financiële belang.

Als beleid niet op effectiviteit wordt geëvalueerd, bestaat het risico dat ineffectief beleid doorloopt zonder dat hieraan iets wordt gedaan. Publieke middelen worden dan niet goed besteed.

Er kunnen uiteenlopende redenen zijn waarom beleid niet op effectiviteit wordt geëvalueerd. Soms kan er niet op effectiviteit worden geëvalueerd, omdat het beleid in kwestie zich daar niet voor leent. Soms ook is het naar het oordeel van de betrokken minister nog te vroeg om bepaald beleid op effectiviteit te evalueren. Het kan volgens de minister ook te duur zijn om beleid op effectiviteit te evalueren.

Wij hebben niet vastgesteld voor welk deel van het beleid dat niet op effectiviteit is geëvalueerd de ministers goede redenen hebben om dit



(nog) niet te doen. Dat deel is ook niet te achterhalen op basis van informatie van de ministeries. Slechts enkele ministeries houden zelf – op onderdelen – bij welk deel van hun beleid naar hun mening om een of meer van de genoemde redenen (nog) niet op effectiviteit is of kan worden onderzocht. De Tweede Kamer wordt hierover dan ook vrijwel niet geïnformeerd.

17

Meer dan de helft van de 357 evaluaties die ministers in de periode 2006-2010 in hun begrotingen en jaarverslagen aanmerkten als 'effectiviteitsonderzoek' kregen deze kwalificatie ten onrechte, omdat daarin de effectiviteit niet was onderzocht. Het deel van de beleidsuitgaven dat blijkens ons onderzoek wél op effectiviteit is geëvalueerd – € 51 miljard plus een onbekend gedeelte van € 8 miljard – is waarschijnlijk een overschatting, omdat we niet naar de *kwaliiteit* van de evaluaties hebben gekeken.

De Tweede Kamer wordt niet op een inzichtelijke manier geïnformeerd over de vraag in welke mate ministers hun beleid op effectiviteit evalueren of van plan zijn dat te doen. Zij wordt bovendien vrijwel niet geïnformeerd over de redenen waarom beleid niet op effectiviteit wordt geëvalueerd.

Om de Tweede Kamer meer inzicht te geven in de effectiviteit van beleid zijn in 2006 zogenoemde *beleidsdoorlichtingen* geïntroduceerd. Het blijkt echter dat in slechts de helft van de beleidsdoorlichtingen die de ministers in de periode 2006-2010 hebben uitgevoerd, de effectiviteit van het beleid is onderzocht.

In de volgende paragrafen lichten we deze hoofdconclusie toe.

2.2 Toelichting bij hoofdconclusie

2.2.1 Aanwezigheid van onderzoek naar effectiviteit

De overheid heeft in 2010 in totaal circa € 307 miljard uitgegeven (de zogenaamde uitgaven van de collectieve sector). De ministeries hebben in 2010 gezamenlijk € 183 miljard uitgegeven aan 'beleid' (programma-uitgaven), gericht op de realisatie van in totaal 113 beleidsdoelen.³

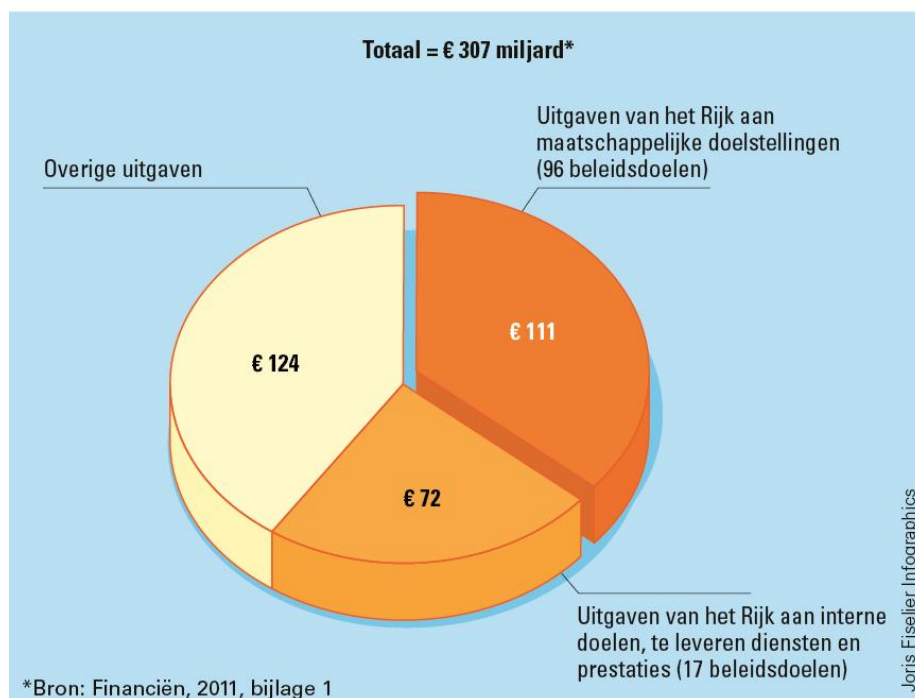
³ Wij hebben gekeken naar de begrotingshoofdstukken 3 tot en met 18, dit zijn de 'beleidsbegrotingshoofdstukken' van de ministeries. Met beleidsdoelen bedoelen we hier de algemene beleidsdoelen in de begrotingen en jaarverslagen, zie de internetbijlage. De begrotingshoofdstukken 1 en 2 (Koning en Hoge Colleges van Staat) en de begrotingsfondsen hebben we niet



Hiervan is € 111 miljard uitgegeven aan beleid met een maatschappelijke doelstelling. Aan dit beleid waren 96 beleidsdoelstellingen gekoppeld. Wij zijn nagegaan welk deel van deze € 111 miljard is onderzocht op de maatschappelijke effectiviteit van het beleid. Uitgaven die zich alleen richtten op interne ambities of op het leveren van diensten of prestaties (€ 72 miljard, zeventien beleidsdoelen) hebben we buiten beschouwing gelaten. Hieronder vallen bijvoorbeeld de rente-uitgaven voor de nationale schuld, de operationele gereedheid van defensieonderdelen en een goed presterende rijksoverheid op het gebied van 'management development' en bedrijfsvoering.

Een en ander is weergegeven in figuur 2. De categorie 'Overige uitgaven' in de figuur is een optelsom van diverse uitgaven, waarvan de grootste post de uitgaven van de sociale fondsen en de medeoverheden betreft.⁴

Figuur 2 Deel van de collectieve uitgaven 2010 dat we hebben onderzocht
In miljarden euro's



De ministeries hebben in de periode 2006-2010 bijna 1.200 evaluatieonderzoeken laten verrichten. In ruim 350 (31%) van deze onderzoeken

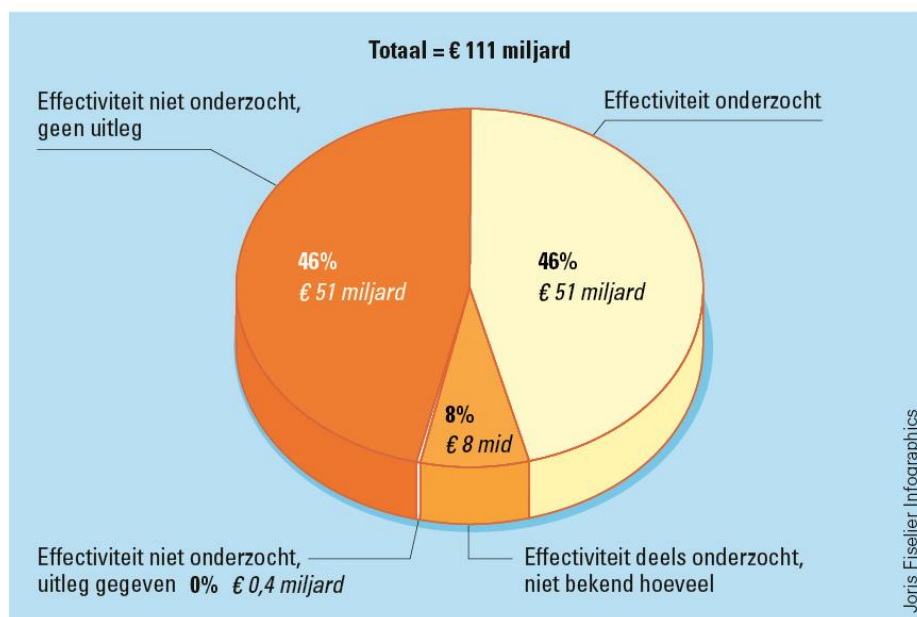
meegenomen. Daarnaast hebben we de uitgaven van de 'niet-beleidsartikelen' en de apparaatsuitgaven buiten beschouwing gelaten.

⁴ Het bedrag van € 124 miljard bestaat voor € 104 miljard uit de netto uitgaven van de sociale fondsen en medeoverheden (dit zijn de uitgaven gecorrigeerd voor de bijdragen van het Rijk), voor € 13 miljard uit een correctie voor kas-transactievverschillen en financiële transacties (een technische correctie in verband met de berekening van het EMU-saldo) en voor € 7 miljard uit apparaatsuitgaven.



werd de maatschappelijke effectiviteit van het beleid beoordeeld. Deze onderzoeken hadden betrekking op circa € 51 miljard (46%) van het beleid in 2010 met een maatschappelijke doelstelling. Voor € 8 miljard (8%) geldt dat wel een deel van het met dit bedrag gefinancierde beleid is geëvalueerd, maar dat op grond van informatie in departementale begrotingen, jaarverslagen en het evaluatierapport niet te achterhalen was welk deel precies. Voor € 0,4 miljard (0,3%) geldt dat het daarmee gefinancierde beleid weliswaar niet is geëvalueerd op effectiviteit, maar dat de verantwoordelijke minister aan de Tweede Kamer heeft uitgelegd *waarom* dit niet is gebeurd.⁵ De rest van de beleidsuitgaven (46%, € 51 miljard) is helemaal (nog) niet op effectiviteit onderzocht.⁶ Figuur 3 geeft het totaalbeeld weer.

Figuur 3 Deel van de beleidsuitgaven dat op effectiviteit is onderzocht
Periode 2006-2010



We merken nadrukkelijk op dat de genoemde bedragen niet de uitkomst zijn van exacte berekeningen van het financiële belang. Dit komt onder meer doordat we in onze methode van berekenen met afrondingen naar boven werken en we de kwaliteit van de evaluaties niet hebben beoordeeld. Het bedrag van € 51 miljard is dus een indicatie van de omvang van het bedrag dat niet op effectiviteit is geëvalueerd.⁷

⁵ Wij hebben de onderbouwing van de uitleg niet getoetst.

⁶ De som van de genoemde bedragen (€ 51 miljard, € 8 miljard, € 0,4 miljard en € 51 miljard) telt door afrondingsverschillen niet op tot € 111 miljard.

⁷ Zie voor een toelichting de internetbijlage bij dit onderzoek op www.rekenkamer.nl.



Verklaringen voor afwezigheid effectevaluatie

Soms zijn er plausibele verklaringen voor het feit dat ministeries bepaalde beleidsterreinen (nog) niet hebben geëvalueerd. De ministeries hebben ons tijdens het onderzoek diverse van dergelijke verklaringen gegeven. De belangrijkste verklaringen zijn:

- Het is onmogelijk het beleid op effectiviteit te onderzoeken, bijvoorbeeld omdat er geen vergelijking kan worden gemaakt tussen een groep die door het beleid geraakt is en een vergelijkbare groep die niet door dit beleid is geraakt.
- Het beleid is nieuw, waardoor het nog te vroeg is om te evalueren.
- Het is te duur om het beleid op effectiviteit te onderzoeken.
- Sommige uitgaven zijn in begrotingen en jaarverslag als programma-uitgaven benoemd, maar deze uitgaven betreffen geen beleid.⁸

Wij constateren dat de departementale begrotingen en jaarverslagen vrijwel geen informatie bevatten waaruit duidelijk wordt voor welk beleid het nog te vroeg is om te evalueren en/of voor welk beleid evalueren te duur, onmogelijk of niet zinvol is (zie ook § 2.2.2 hierna). Ook andere openbare informatie van de ministeries bevat deze informatie niet. Overigens is dit ook geen formele eis die in wet- of regelgeving is vastgelegd.

Omdat openbare informatie ontbreekt, kunnen we niet berekenen op welk deel van de niet op effectiviteit geëvalueerde € 51 miljard⁹ deze verklaringen betrekking hebben. Dat betekent dat op dit moment niet duidelijk is welk deel van dit bedrag met reden niet geëvalueerd is op effectiviteit. Bovendien wordt de Tweede Kamer niet de mogelijkheid geboden om iets van de aangevoerde reden te vinden (is deze acceptabel of niet?).

Het risico van het niet evalueren van de effectiviteit is dat ineffectief beleid doorloopt, zonder dat hieraan iets wordt gedaan. Publieke middelen worden dan niet goed besteed. Burgers, bedrijven en instellingen krijgen in dat geval niet datgene wat het kabinet beoogt.

Kwaliteitszeef

Tegelijkertijd merken we op dat het deel van de beleidsuitgaven dat wél is onderzocht, waarschijnlijk een overschatting is. We hebben in deze fase van ons onderzoek namelijk niet naar de kwaliteit van de evaluaties gekeken. Uit eerdere studies is bekend dat veel effectiviteitsonderzoek dat ministeries (laten) verrichten, niet voldoet aan (algemeen erkende)

⁸ Een voorbeeld van zulke uitgaven zijn de bedragen die de Belastingdienst betaalt aan heffingsrente.

⁹ Plus het onbekende niet-geëvalueerde deel van het bedrag van € 8 miljard dat deels is geëvalueerd (zie hierboven).



basiskwaliteitseisen voor dit soort onderzoek (Algemene Rekenkamer, 2011a).

21

Omdat het ene ministerie strenger is op het uitvoeren van onderzoek dat voldoet aan basiskwaliteitseisen dan andere ministeries, kan de afwijking bij het ene ministerie groter zijn dan bij het andere ministerie.

2.2.2 Informatie over effectiviteitsonderzoek¹⁰

Niet volledig

Elke minister meldt jaarlijks in zijn begroting en jaarverslag de evaluaties die hij van plan is uit te voeren respectievelijk die zijn uitgevoerd. Wij hebben vastgesteld dat deze informatie niet volledig is: niet al het uitgevoerde onderzoek wordt aan de Tweede Kamer gemeld.

De meldingen van evaluaties in de begrotingen en jaarverslagen geven ook maar beperkt informatie over de reikwijdte van deze evaluatieonderzoeken. Er valt uit de meldingen niet af te leiden welk deel van het beleid met de genoemde evaluaties is of zal worden onderzocht. Dit komt doordat in de begrotingen, jaarverslagen en evaluatierapporten vaak niet is aangegeven hoeveel geld gemoeid is met het geëvalueerde of te evalueren beleid.

De meeste ministeries blijken hiervan zelf ook geen scherp beeld te hebben. Een positieve uitzondering hierop is het Ministerie van BuZa.

IOB-analyse van de afdekking van het beleid met evaluaties

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie van het Ministerie van BuZa analyseert jaarlijks welke onderdelen van het BuZa-beleid zijn geëvalueerd op aspecten als doelmatigheid en doeltreffendheid. Deze analyse laat onder meer zien op welke beleidsterreinen het ministerie onderzoek doet en op welke terreinen niet. Deze analyse vormt daarom bruikbare informatie voor de programmering van onderzoek door het ministerie.

Kwalificatie van onderzoek vaak onjuist

Ministers merkten in de periode 2006-2010 in hun begrotingen en jaarverslagen 362 van de uitgevoerde evaluaties aan als 'effectiviteitsonderzoek'.¹¹ Wij hebben geconstateerd dat 205 (57%) van deze studies

¹⁰ De informatie in deze paragraaf heeft betrekking op de totale begrotingen en jaarverslagen en dus niet, zoals § 2.2.1, op de uitsnede van € 111 miljard.

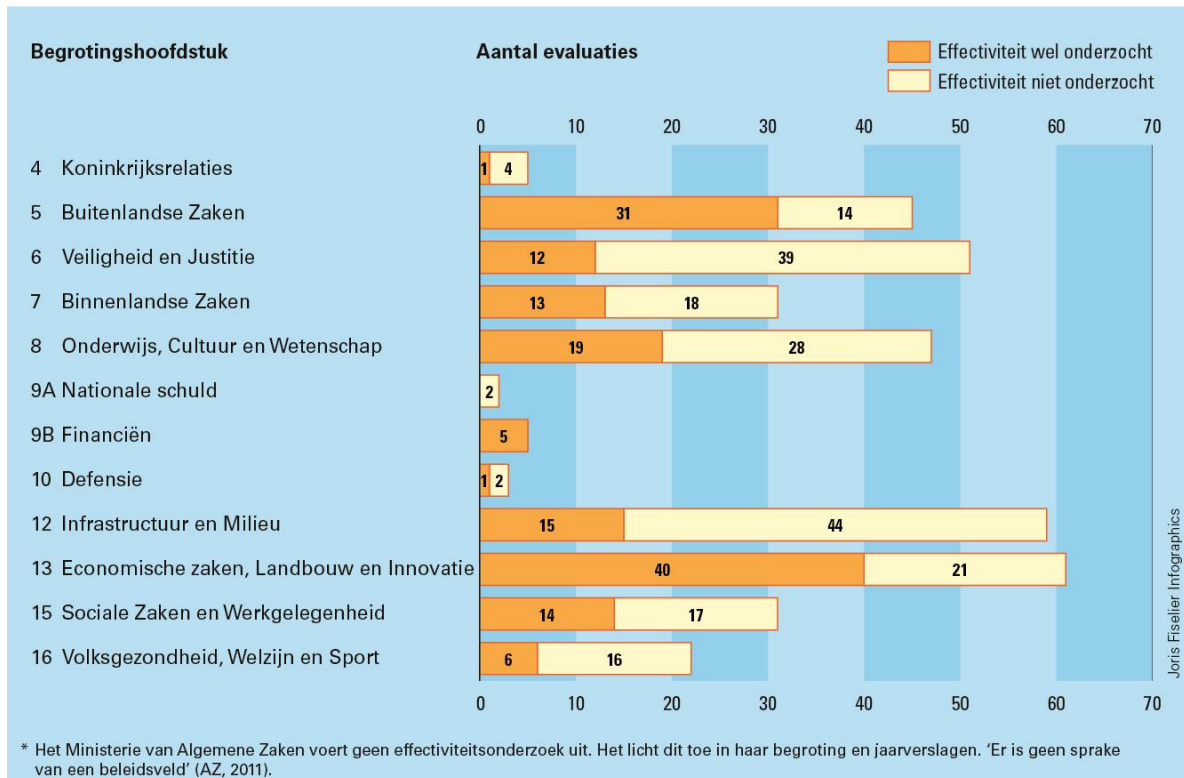
¹¹ Deze 362 zijn deels andere evaluaties dan de op pagina 18 genoemde 'ruim 350'. Die ruim 350 zijn alle onderzoeken waarin op een of andere manier de effectiviteit is onderzocht, onafhankelijk van het label dat het ministerie eraan heeft meegegeven. De 362 zijn de evaluaties die door het ministerie expliciet het label effectiviteitsonderzoek of beleidsdoorlichting hebben gekregen. In 157 van deze 362 (362-205) is de effectiviteit onderzocht en deze tellen dus mee in de 'ruim 350'.



geen uitspraak deden over effectiviteit; deze onderzoeken kregen deze kwalificatie dus ten onrechte (zie figuur 4).¹²

22

Figuur 4 Als effectevaluatie gekwalificeerde onderzoeken (inclusief beleidsdoorlichtingen, n = 362)*



Beleidsdoorlichtingen gaan vaak niet over effectiviteit

In 2006 heeft het toenmalige kabinet zogenoemde *beleidsdoorlichtingen* geïntroduceerd. Dit zijn rapportages waarin beleidsmakers op basis van eerder uitgevoerde evaluaties verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer over het gevoerde beleid. De beleidsdoorlichtingen zijn tevens bedoeld om te leren van de ervaringen uit het verleden (Financiën, 2006). Het instrument is opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Een voorgeschreven onderdeel van de beleidsdoorlichting is het verschaffen van inzicht in de effectiviteit van het beleid. In 2008 heeft het Ministerie van Financiën onderzoek laten doen naar de kwaliteit van de beleidsdoorlichtingen. Uit dit onderzoek (APE bv, 2008) bleek dat de meeste beleidsdoorlichtingen geen informatie bevatten over de (netto) effectiviteit van het doorgelichte beleid.

¹² Inclusief de zogenoemde beleidsdoorlichtingen (zie verderop in deze paragraaf), die volgens de voorschriften ook de effectiviteit dienen te behandelen.

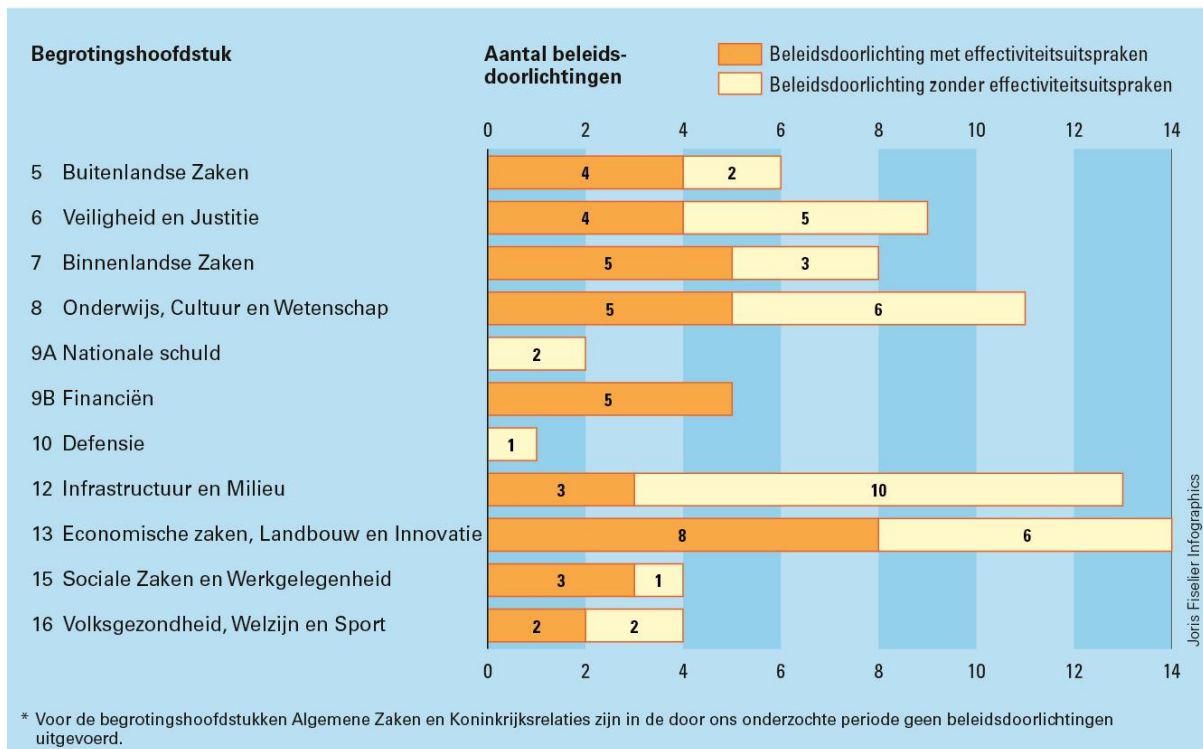


Tussenevaluatie van 23 beleidsdoorlichtingen

“In de meeste beleidsdoorlichtingen zijn geen netto effectiviteitsonderzoeken beschikbaar. Ook is in een groot aantal beleidsdoorlichtingen de causale relatie tussen beleid en effecten niet aannemelijk gemaakt. Dit kan worden gedaan door het reconstrueren van de beleidstheorie en het toetsen van de veronderstellingen daarvan. In de huidige formulering van de RPE-vragen is niet duidelijk dat de onderdelen probleem, doelstelling en ingezette instrumenten gezamenlijk de beleidstheorie dienen te vormen. Door het ontbreken van informatie over de doeltreffendheid van het beleid kan ook geen goede informatie worden geboden over de doelmatigheid van het beleid. De relatie tussen beleidseffecten en het ingezette budget kan dan niet worden gelegd” (APE bv, 2008).

Het beeld dat uit ons onderzoek naar voren komt, is positiever dan de uitkomsten van de APE-evaluatie. In iets meer dan de helft van de beleidsdoorlichtingen die de ministers in de periode 2006-2010 hebben uitgevoerd, wordt de effectiviteit onderzocht, zo hebben wij namelijk vastgesteld (zie figuur 5). In de evaluatie van APE is echter ook de kwaliteit van de informatie in de beleidsdoorlichtingen beoordeeld. Dat hebben wij in deze fase van het onderzoek niet gedaan.

Figuur 5 Beleidsdoorlichtingen met en zonder effectiviteitsuitspraken (n =77)*



Gegeven onze constatering dat een aanmerkelijk deel van het beleid niet op effectiviteit wordt geëvalueerd, is het niet verrassend dat er in circa de helft van de beleidsdoorlichtingen geen aandacht is voor effectiviteit.



Zonder deze basisinformatie is het niet mogelijk tot de gewenste synthese te komen.

24

Het kabinet heeft aangegeven het instrument beleidsdoorlichting meer en beter te willen toepassen. De minister van Financiën schreef hierover in maart 2011:

“Beleidsdoorlichtingen vormen een belangrijke bouwsteen voor beter onderbouwde en compactere begrotingen en jaarverslagen. Om die reden zullen beleidsdoorlichtingen – meer dan tot dusver – feitelijk weergeven hoe het beleid werkt, hoe de uitgaven tot stand komen en wat er bekend is over de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid. (...) Om bij de beleidsdoorlichtingen tot een dekkende agendering te komen, zullen de onderwerpen van beleidsdoorlichtingen bovendien substantiëler worden” (Tweede Kamer, 2011).

Beleidsdoorlichtingen en heroverwegingsrapporten

De heroverwegingsrapporten uit 2010 zijn opgesteld vanuit een ander perspectief dan beleidsdoorlichtingen. Het doel van de heroverwegingen was om te zoeken naar mogelijkheden om te bezuinigen op collectieve voorzieningen. In elk rapport is, overeenkomstig de taakopdracht, ten minste één variant gepresenteerd die leidt tot een besparing van 20% op de uitgaven.

Beleidsdoorlichtingen gaan in den brede in op de werking van het lopende beleid, door middel van vragen als: in welke mate zijn het huidige beleid en de daarvoor ingezette middelen goed onderbouwd? En: worden de gewenste prestaties geleverd en is het beleid effectief?

2.3 Aanbevelingen

In het licht van onze conclusies doen wij het kabinet de volgende vier aanbevelingen.

1. *Zorg voor een goede basis voor beleidsdoorlichtingen door een goede evaluatieprogrammering en door beleid op effectiviteit te evalueren conform het voorschrift in de Comptabiliteitswet*

Een beleidsdoorlichting heeft over het algemeen het karakter van een synthese-onderzoek en bevat dus uitkomsten van al eerder uitgevoerd effectiviteitsonderzoek. Om in beleidsdoorlichtingen de vereiste analyse van de effectiviteit te kunnen doen, is een goede programmering en een gedegen uitvoering van effectiviteitsonderzoek onontbeerlijk.

2. *Zorg voor betere beleidsdoorlichtingen*

Beleidsdoorlichtingen vormen volgens de minister van Financiën een belangrijke bouwsteen voor beter onderbouwde en compactere



begrotingen en jaarverslagen. Om als bruikbare bouwsteen te kunnen dienen dient er een dekkende programmering van beleidsdoorlichtingen te zijn, overeenkomstig de Rijksbegrotingsvoorschriften. De recente toezegging van de minister van Financiën om de beleidsdoorlichtingen te verbeteren is een belangrijke stap. De gebruikswaarde van beleidsdoorlichtingen wordt volgens ons nog groter als daarin helder wordt voor welke onderdelen van beleid het wel of niet mogelijk is en was om de effectiviteit vast te stellen en inzichtelijk is op welke beleidsuitgaven in welke jaren de eventuele effectiviteitsuitspraken betrekking hebben.

3. Verantwoord eventuele afwijkingen van het voorschrift uit de Comptabiliteitswet aan de Tweede Kamer

Het uitvoeren van effectiviteitsonderzoek is vaak geen eenvoudige opdracht; niet alle beleid is op effectiviteit evalueerbaar. Ministers moeten een afweging maken bij welk beleid het zinvol en mogelijk is om de effectiviteit te onderzoeken, en bij welk beleid niet. Daar waar effectonderzoek zinvol en doenlijk is, moet het gebeuren.

Als een minister van mening is dat effectiviteitsonderzoek voor specifiek beleid niet mogelijk of wenselijk is en hij dit beleid dus niet op effectiviteit zal gaan onderzoeken, moet hij het nut en de noodzaak van dat beleid heroverwegen. Zo kan hij expliciet maken waarom hij aan beleid waarvan de effectiviteit niet bekend is, noch onderzocht zal gaan worden, toch publieke middelen wil blijven besteden. Uit ons onderzoek *Leren van subsidie-evaluaties* (Algemene Rekenkamer, 2011a, p. 16) weten we dat er diverse redenen kunnen zijn om beleid te laten doorlopen. Wij bevelen aan dat de minister zijn besluit om dit beleid te laten doorlopen expliciet aan de Tweede Kamer meldt. Zo'n melding zou hij met redenen omkleed moeten toelichten. Deze toelichting kan worden opgenomen in de bij de ontwerpbegrotingen en jaarverslagen behorende internetbijlage 'Evaluatie- en Onderzoeksoverzicht' (zie ook aanbeveling 4).¹³ De Rijksbegrotingsvoorschriften voorzien nog niet in dergelijke toelichtingen.

4. Verbeter de informatievoorziening over evalueren aan de Tweede Kamer door de internetbijlage 'Evaluatie- en Onderzoeksoverzicht' te verbeteren

In de internetbijlage 'Evaluatie- en Onderzoeksoverzicht' zouden de ministers de volgende gegevens moeten vermelden:

- De evaluaties naar de effectiviteit die zijn uitgevoerd, met bronvermelding/vindplaats, conform de Rijksbegrotingsvoorschriften (model 3.30).

¹³ Te raadplegen via <http://www.rijksbegroting.nl>.



- De beleidsdoelstelling, -maatregelen en -uitgaven en jaren waarop deze uitgevoerde evaluaties betrekking hebben. 26
- De belangrijkste uitkomsten van deze uitgevoerde evaluaties en de maatregelen die de minister van plan is te gaan nemen op basis van deze evaluaties. Dit zal vaak mogelijk zijn door een vermelding van de verwijzing naar de beleidsreactie van de minister op de evaluatie.
- De omschrijvingen van de uitgevoerde evaluaties moet zorgvuldiger dan tot op heden: onderzoek onder het label 'effectiviteitsonderzoek ex post' moet effectiviteitsonderzoek zijn.
- Het moment waarop de (algemene en/of nader geoperationaliseerde) doelstellingen uit de departementale begrotingen zullen worden geëvalueerd op effectiviteit. De ministeries doen dit momenteel al in meer of mindere mate door middel van het overzicht van uit te voeren beleidsdoorlichtingen.
- De (algemene en/of nader geoperationaliseerde) doelstellingen (of delen daarvan) die *niet* zullen worden geëvalueerd op effectiviteit, en waarom niet.

De Rijksbegrotingsvoorschriften voorzien nog niet in al deze toelichtingen.



3 Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer

27

Op 20 april 2012 heeft de minister van Financiën een reactie gegeven op ons onderzoek, mede namens de ministers van Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Defensie, Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Buitenlandse Zaken, Infrastructuur en Milieu, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Veiligheid en Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Hieronder volgt een samenvattende weergave van de reactie. Een integrale weergave van de brief is te vinden op onze website: www.rekenkamer.nl.

3.1 Reactie minister van Financiën

De minister van Financiën schrijft dat hij met belangstelling kennis heeft genomen van ons rapport. Hij herkent onze constatering dat een deel van het rijksbeleid in de periode 2006-2010 niet op effectiviteit is geëvalueerd en is het met ons eens dat hier goede redenen voor kunnen zijn. Vervolgens gaat de minister in op onze aanbevelingen.

Goede basis voor beleidsdoorlichtingen en evalueren conform de Comptabiliteitswet

De minister onderschrijft onze aanbeveling om te zorgen voor een goede basis voor beleidsdoorlichtingen en hiertoe beleid te evalueren op effectiviteit, conform de Comptabiliteitswet. Hij plaatst wel enkele kanttekeningen bij onze conclusie dat in de periode 2006-2010 niet alle uitgaven met een maatschappelijke doelstelling op effectiviteit zijn onderzocht. Om te beginnen wijst hij erop dat er, zoals wij ook zelf in ons rapport stellen, sprake kan zijn van net ingevoerd beleid waarvan het begrijpelijk is dat het nog niet is geëvalueerd. Daarnaast voert hij aan dat – zoals wij in ons rapport ook erkennen – in de complexe werkelijkheid het meten van (netto) maatschappelijke effecten gecompliceerd is. Veel evaluatieonderzoek biedt volgens de minister niettemin wel zicht op (delen van) de causale relatie tussen beleid en een maatschappelijke uitkomst en is daarmee ook bruikbaar voor een (gedeeltelijke)



beoordeling van de effectiviteit. Voorbeelden zijn procesevaluaties, uitvoeringsevaluaties of theoretische evaluaties naar gedragsveranderingen bij doelgroepen, en internationaal vergelijkende onderzoeken.

28

Het is volgens de minister niet mogelijk om deze nuances te vangen in een simpele indicator zoals de procentuele score van het aandeel van het beleid dat in een bepaalde periode is 'afgedekt' met effectonderzoek. Een dergelijke benadering doet zijns inziens geen recht aan de veelvormigheid van onderzoek dat inzicht geeft in de effectiviteit van beleid. Ook vormt een dergelijke benadering volgens hem geen 'incentive' voor kwalitatief hoogwaardig onderzoek.

De minister van Financiën onderschrijft wel onze aanbeveling om inzicht te krijgen in een effectieve besteding van uitgaven. De minister en zijn collega's willen de opgaande lijn van een toenemende aandacht voor het evalueren van beleidsresultaten doorzetten, met oog voor de nuance dat effectonderzoek veelvormig is en dat niet ieder type beleid zich er even goed voor leent.

Verantwoord afwijkingen en verbeter informatievoorziening aan Tweede Kamer

De minister van Financiën geeft aan dat de Tweede Kamer goed moet worden geïnformeerd over de mate waarin beleid (op effectiviteit) wordt geëvalueerd. Daarom wordt met ingang van de begroting 2013 het overzicht van evaluaties ook aangepast in de Rijksbegrotingsvoorschriften. In het nieuwe overzicht van evaluaties wordt onderscheid gemaakt tussen onderzoek naar de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van beleid en ander onderzoek. Binnen het onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid worden beleidsdoorlichtingen apart vermeld. Nieuw is verder dat de vindplaats van afgeronde onderzoeken wordt aangegeven met een Kamerstuknummer of hyperlink naar een internetadres.

De minister schrijft dat hij zich ook kan vinden in onze aanbeveling om de Tweede Kamer zo goed mogelijk te informeren over de manier waarop de bepalingen in de Comptabiliteitswet en in nadere regelgeving worden ingevuld. Vanaf de begrotingen voor 2013 en de jaarverslagen over 2013 (en deels al in de begroting 2012) wordt een goed en volledig beeld gegeven van de geplande en afgeronde beleidsdoorlichtingen, subsidie-evaluaties, evaluaties van belastinguitgaven en van het onderzoek naar doeltreffendheid en/of doelmatigheid. Waar een dekkende programmering binnen een vastgestelde periode is voorgeschreven (bij de beleidsdoorlichtingen en de subsidie/belastinguitgave-evaluaties), is deze informatie uit de tabellen af te lezen.



Het overzicht van evaluaties geeft geen inzicht in de motieven voor de gekozen planning van effectonderzoek, noch in de methode van effectonderzoek die al dan niet mogelijk wordt geacht voor diverse vormen van beleid. De minister vindt dat de begroting geen goede plek is voor deze meer kwalitatieve informatie. Een dergelijke toelichting komt volgens hem beter tot haar recht in de beleidsdoorlichting. Hij vindt de beleidsdoorlichting een geschiktere plek om aan te geven welke beleidsonderdelen (nog) niet zullen worden geëvalueerd op effectiviteit en waarom niet, omdat daar meer ruimte is voor een nadere kwalitatieve toelichting van de evaluatieprogrammering op het betreffende artikel of artikelonderdeel. Dit instrument is immers bedoeld om een overzicht te geven van de werking en effectiviteit en doelmatigheid van het beleid. De minister zegt toe in de aangepaste Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE), die dit jaar wordt gepubliceerd, op te nemen dat de motieven voor de gekozen evaluaties en evaluatiemethoden van beleid een verplicht onderdeel worden van de beleidsdoorlichting. In de beleidsdoorlichtingen kan bijvoorbeeld ook worden toegelicht in hoeverre evaluaties van het beleidsproces een indruk kunnen geven van de effectiviteit ervan. Een dergelijke kwalitatieve toelichting is niet te vangen in een tabel en is te omvangrijk om jaarlijks in begrotingen en verantwoordingsstukken op te nemen, aldus de minister.

Een juiste rubricering in de begrotingsstukken heeft de aandacht van de minister en zijn collega's: onderzoek dat geen betrekking heeft op effectiviteit dient in de informatievoorziening naar de Tweede Kamer niet als zodanig te worden aangemerkt. Daarbij geldt volgens de minister overigens de nuancering dat er geen eenduidige grens is tussen effectonderzoek en ander onderzoek. Veel evaluaties geven inzicht in deelaspecten van effectiviteit. Deze ruimte in de definitie van effectonderzoek kan leiden tot verschillende inzichten ten aanzien van een rubricering.

Betere beleidsdoorlichtingen

De minister vindt dat wij terecht constateren dat er in veel beleidsdoorlichtingen nog onvoldoende aandacht is voor effectiviteit van beleid. De beleidsdoorlichting is nog een relatief nieuw instrument (2006) en is nog in ontwikkeling. In 2008 is de rol van de onafhankelijke deskundige aangescherpt en momenteel wordt de RPE aangepast. De minister wil daarin de verplichting opnemen dat wordt aangegeven op welk deel van een artikel de beleidsdoorlichting betrekking heeft. Bovendien moet worden aangegeven voor welke onderdelen van de beleidsdoorlichting effectiviteitsonderzoek beschikbaar is. Tot slot neemt hij een aantal



basale kwalitatieve eisen op in de aangepaste regelgeving die gelden voor alle evaluaties. 30

3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister vindt dat onze indicator voor de mate waarin beleid en de daarmee corresponderende uitgaven met effectiviteitsonderzoek zijn afgedekt, geen recht doet aan de veelvormigheid van onderzoek dat inzicht geeft in de effectiviteit van beleid. Wij willen benadrukken dat we alle soorten van onderzoek naar de effectiviteit hebben meegeteld en dat we dus maximaal ruimte hebben gegeven aan de veelvormigheid.

Onze indicator is een eerste maatstaf voor de mate waarin ministeries zich houden aan de wettelijke verplichting om beleid periodiek op effectiviteit te evalueren. Juist daarom kent ons onderzoek een vervolg waarin we ingaan op de argumenten van de ministeries om bepaald beleid (nog) niet te evalueren. We zullen daarover in het najaar van 2012 rapporteren. Wij hebben inmiddels ook bijeenkomsten op ambtelijk niveau gepland waarin we samen met de ministeries nader op deze thematiek zullen ingaan.

Wij zijn overwegend positief over de stappen die de minister onderneemt om de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over evaluatieonderzoek te verbeteren. Het is zaak om op voorhand de Tweede Kamer duidelijk te maken op welke beleidsonderdelen de minister niet kan voldoen aan de wettelijke eis om de effectiviteit te evalueren. De internetbijlage 'Evaluatie- en Onderzoeksoverzicht' die ministers bij hun departementale jaarverslagen en begrotingen publiceren, biedt daarvoor mogelijkheden. Als een minister de toelichting waarom bepaald beleid niet wordt geëvalueerd (alleen) in de beleidsdoorlichting wil opnemen, krijgt de Tweede Kamer pas na afloop van de beleidsdoorlichting inzicht in de mate waarin een minister zijn of haar beleid op effectiviteit heeft geëvalueerd en in de argumenten hiervoor.

De minister heeft niet gereageerd op onze aanbeveling om vooraf te zorgen voor een dekkende evaluatieprogrammering. Wij signaleren hier een risico. Wanneer pas bij het opstellen van een beleidsdoorlichting blijkt dat de effectiviteit van het beleid in kwestie niet of onvoldoende is onderzocht, staat de Tweede Kamer met lege handen.



Bijlage 1 Overzicht van conclusies, aanbevelingen en toezeggingen

Plaats in deel 1	Conclusies	Aanbevelingen	Toezegging minister
Hoofdconclusie			
§ 2.1	De rijksoverheid onderzoekt veel uitgaven met maatschappelijke doelstelling niet op effectiviteit.	Zorg voor goede basis voor beleidsdoorlichtingen en evalueer beleid op effectiviteit daarom conform Comptabiliteitswet.	Hoewel de minister deze aanbeveling onderschrijft gaat hij niet in op wat hij gaat doen om te zorgen voor een dekkende evaluatieprogrammering.
Deelconclusies			
§ 2.2.1	Bij ministeries is niet te achterhalen voor welk deel van niet op effectiviteit geëvalueerd beleid ministers goede redenen hadden om dit (nog) niet te doen. Tweede Kamer wordt hierover vrijwel niet geïnformeerd.	Verantwoord eventuele afwijkingen van het voorschrift uit de Comptabiliteitswet aan de Tweede Kamer.	De begroting is geen goede plek voor deze meer kwalitatieve informatie. Een dergelijke toelichting komt beter tot haar recht in de beleidsdoorlichting.
§ 2.2.2	De Tweede Kamer wordt niet inzichtelijk geïnformeerd over mate waarin ministers beleid op effectiviteit evalueren c.q. van plan zijn te evalueren. Niet alle uitgevoerde onderzoek wordt aan de Tweede Kamer gemeld. Begrotingen en jaarverslagen geven maar beperkt informatie over reikwijdte van evaluatieonderzoeken. Meer dan helft van de 357 evaluaties die ministers in 2006-2010 in hun begrotingen en jaarverslagen aanmerkten als 'effectiviteitsonderzoek' kregen deze kwalificatie ten onrechte, omdat daarin effectiviteit niet was onderzocht. Slechts de helft van in 2006-2010 uitgevoerde beleidsdoorlichtingen, bevat onderzoek naar effectiviteit van beleid.	Verbeter informatievoorziening over beleidsevaluaties aan de Tweede Kamer door verbetering van internetbijlage 'Evaluatie- en Onderzoeksoverzicht'. Zorg voor betere beleidsdoorlichtingen: geef daarin aan voor welke beleidsonderdelen effectiviteitsmeting wel/niet mogelijk was en op welke beleidsuitgaven eventuele effectiviteitsuitspraken betrekking hebben.	De minister doet diverse toezeggingen, zoals: goed en volledig beeld van geplande en afgeronde beleidsdoorlichtingen, subsidie-evaluaties, evaluaties van belastinguitgaven en van het onderzoek naar doeltreffendheid en/of doelmatigheid. In de nieuwe regelgeving waaraan wordt gewerkt zal de verplichting worden opgenomen om aan te geven op welk deel van een artikel de beleidsdoorlichting betrekking heeft en voor welke onderdelen van de beleidsdoorlichting effectiviteitsonderzoek beschikbaar is.



Bijlage 2 Aanpak onderzoek, begrippen en normen

Onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we de volgende stappen doorlopen.

Stap 1: Verzamelen

We hebben alle beleidsevaluaties verzameld die elk ministerie in de periode 2006-2010 heeft uitgevoerd.

Stap 2: Beoordelen

We hebben bij elke in stap 1 verzamelde evaluatie getoetst of deze over de effectiviteit van het onderzochte beleid ging.

Stap 3: Analyseren

We zijn voor elk beleidsartikel van elk ministerie nagegaan in welke mate (percentage van de uitgaven in 2010 volgens het departementale jaarverslag) dit onderzocht was met onderzoek naar de effectiviteit van het beleid.

Begrippen

Effectiviteit (= doeltreffendheid)

Onder 'effectiviteit' verstaan wij de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de prestaties van een ministerie, waaronder de inzet van beleidsinstrumenten, wordt gerealiseerd. Het beoogde *maatschappelijke* effect in de beleidsdoelstelling, voor zover dat in de doelstelling vermeld is, is daarbij het uitgangspunt.

De Rijksbegrotingsvoorschriften definiëren evaluatieonderzoek (Financiën 2011). Over ex-post-onderzoek staat vermeld:

2. Het evaluatieonderzoek ex post is het periodieke onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid, zoals bedoeld in artikel 20 van de Comptabiliteitswet.



De twee vormen van evaluatieonderzoek ex post zijn:

33

1. de beleidsdoorlichting: een evaluatie van beleid op het niveau van de algemene of operationele doelstellingen;
2. het effectonderzoek ex post: het meten van de netto-effecten van beleid.

Normen

Evalueren

De Comptabiliteitswet bepaalt in artikel 20, lid 2: "Onze Ministers zijn tevens verantwoordelijk voor het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid."

Verantwoorden

Het openbaar bestuur moet transparant functioneren. Dat betekent dat relevante informatie voor belanghebbenden toegankelijk moet zijn.

Op onze website www.rekenkamer.nl is een uitgebreide toelichting op de onderzoeksaanpak te vinden.



Literatuur

Algemene Rekenkamer (2011a). *Leren van subsidie-evaluaties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 034, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011b). *Handreiking voor effectevaluaties van subsidies*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

APE bv (2008). *Tussenevaluatie beleidsdoorlichting*. Den Haag: Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics bv.

AZ (2011). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Algemene Zaken en van het Kabinet der Koningin en de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (III) voor het jaar 2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 500 III, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Ferwerda, H.B., I.M.G.G. van Leiden, N.A.M. Arts & A.R. Hauber (2006). *Halt: Het Alternatief? De effecten van Halt beschreven*. Den Haag: Boom.

Financiën (2006). *Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Financiën (2010). *Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2012, bijlage B*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Financiën (2011). *Nota over de toestand van 's rijks financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 500, nr. 1. Den Haag: Sdu.

IOB (2009). *Evaluatiebeleid en richtlijnen voor evaluaties*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken / Inspectie Ontwikkelings-samenwerking en Beleidsevaluatie.

Tweede Kamer (2011). *Verbetering verantwoording en begroting, brief van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31 865, nr. 26. Den Haag: Sdu.

Onderzoeksteam

Dhr. drs. F.J. Israël (projectleider)
Dhr. drs. G.W. Bolte
Mw. drs. H. van Dijk
Dhr. P.E. Jongenotter
Mw. R.S. Kamphuis
Dhr. J.C. Meijer
Mw. Drs. A.S. de Neyn van Hoogwerff
Dhr. J.M. Schalkx
Mw. drs. J. de Sonnaville

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Aspectief Fotografie
(Moderne versie van Rodin's 'De Denker' in
winkelcentrum De Kopermolen te Leiden)

Den Haag, mei 2012