



Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid: vervolgonderzoek





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 27 juni 2013
BETREFT Rapport *Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid: vervolgonderzoek*

Geachte mevrouw Van Miltenburg,

Hierbij bieden wij u aan het op 24 juni 2013 door ons vastgestelde rapport
Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid: vervolgonderzoek.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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



Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid: vervolgonderzoek

27 juni 2013

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

Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid:
vervolgonderzoek





Inhoud

	Hoofdconclusie en belangrijkste bevindingen	1
1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding	7
1.2	Wettelijke voorschriften voor evaluatie van rijksbeleid	8
1.3	Verklaringen voor het niet-evalueren van beleid	9
1.4	Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen	10
1.5	Onderzoeksaanpak	10
1.6	Leeswijzer	12
2	Aanwezigheid van onderzoek naar effectiviteit	13
2.1	Welke beleidsuitgaven lenen zich voor effectiviteitsonderzoek?	13
2.2	Welke beleidsuitgaven zijn op effectiviteit onderzocht?	15
2.3	Verschillen tussen ministeries	15
2.4	Uitgaven die zonder reden niet op effectiviteit zijn onderzocht	17
3	Verklaringen voor het niet-evalueren van beleid	20
3.1	Verklaring 1: het is niet duidelijk hoe het beleid op effectiviteit kan worden geëvalueerd	21
3.2	Verklaring 2: het is nog te vroeg om de effectiviteit te kunnen vaststellen	22
3.3	Verklaring 3: anderen evalueren het beleid al op effectiviteit	24
3.4	Verklaring 4: effectiviteitsonderzoek heeft onvoldoende toegevoegde waarde	25
3.5	Verklaring 5: we hebben het beleid in 2012 op effectiviteit geëvalueerd	26
3.6	Verklaring 6: het beleid is inmiddels stopgezet	26
3.7	Verklaring 7: effectiviteitsonderzoek is te duur	26
4	Aanbevelingen	27
5	Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer	30



Overzicht van conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	32
Bijlage 1 Aanpak onderzoek	33
Bijlage 2 Verbijzondering rijksuitgaven	35
Bijlage 3 Resultaten onderzoek per ministerie	36
Bijlage 4 Gebruikte afkortingen	43
Literatuur	44



Hoofdconclusie en belangrijkste bevindingen

1

In ons vorig jaar verschenen rapport *Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid* stelden wij vast dat de helft van de met het kabinetsbeleid gemoeide rijksuitgaven uit de periode 2006-2010 niet op effectiviteit was geëvalueerd (Algemene Rekenkamer, 2012a). In dit rapport presenteren we de resultaten van een vervolgonderzoek.

Ministeries verzamelen op allerlei manieren informatie om zicht te krijgen op hun functioneren en presteren. Zo worden veel evaluatieonderzoeken uitgevoerd naar bijvoorbeeld de interne processen, de mate waarin beleid zuiniger of efficiënter kan of naar de effecten van beleid. 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.

Effectiviteitsonderzoek is te midden van de diverse typen beleidsevaluatie het 'neusje van de zalm'; het is een ingewikkelde en belangrijke vorm van onderzoek. Met effectiviteitsonderzoek wordt niet alleen antwoord gegeven 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.

In dit rapport hebben we gekeken naar de effectiviteitsonderzoeken die de ministeries in 2011 deden. Nieuw is verder dat we ministeries met elkaar vergelijken en dat we kijken naar de verklaringen die de ministeries geven voor het feit dat zij bepaald beleid niet op effectiviteit hebben geëvalueerd.

Hoofdconclusie

Ook met inbegrip van het extra onderzochte jaar 2011 is het algemene beeld uit het vorige onderzoek niet veranderd. Iets minder dan de helft van de met het beleid gemoeide rijksuitgaven is de afgelopen zes jaar op effectiviteit onderzocht. Wel constateren we dat er goede redenen kunnen



zijn waarom een minister zijn¹ beleid (nog) niet op effectiviteit heeft geëvalueerd. Maar we signaleren ook het risico dat ministeries deze argumenten te makkelijk als rechtvaardiging gebruiken om beleid niet tijdig of helemaal niet op effectiviteit te onderzoeken.

2

Er worden dan kansen gemist om bij de ontwikkeling van nieuw beleid te leren van ervaringen uit het verleden. Dat is zorgwekkend, zeker in een tijd waarin ingrijpende keuzes gemaakt worden om het overheidstekort weg te werken, met forse offers voor burgers en bedrijven. Om deze keuzes goed te kunnen maken is het belangrijk dat het kabinet op zoveel mogelijk terreinen informatie beschikbaar heeft over de effecten van het beleid. Alleen zo valt te voorkomen dat er geld wordt gestoken in beleid dat niet of onvoldoende werkt, of dat er regelingen worden wegbezuinigd die juist wél goed werken.

Onze hoofdconclusie is gebaseerd op de bevindingen uit ons onderzoek, waarvan de belangrijkste hieronder kort bespreken.

Belangrijkste bevindingen

Bijna de helft van het beleid in 2006-2011 geëvalueerd op effectiviteit

We hebben in dit onderzoek een deel van de publieke uitgaven onderzocht. Wij hebben niet gekeken naar de premiegefinancierde sectoren zorg en sociale zekerheid en arbeidsmarkt (€ 108 miljard) omdat voor deze uitgaven geen wettelijke evaluatieplicht geldt.² Voor de rijksuitgaven geldt deze evaluatieplicht wel. Binnen de rijksuitgaven, waarmee € 237 miljard is gemoeid, hebben we alleen de beleidsuitgaven van de ministeries onderzocht waarmee volgens de toelichting in de begroting een *maatschappelijk* doel wordt beoogd.³ De uitgaven die niet direct gericht zijn op het realiseren van een maatschappelijk doel laten we buiten beschouwing (€ 143 miljard). In totaal komt het bedrag waarop ons onderzoek betrekking heeft uit op € 94 miljard. Van deze € 94 miljard is een kleine € 40 miljard uitgegeven aan beleid dat door de betrokken ministeries is geëvalueerd op effectiviteit.⁴ Dat is dus minder dan de helft van wat er globaal jaarlijks wordt uitgegeven aan beleid gericht op maatschappelijke doelen. Ruim € 53 miljard aan beleidsuitgaven is in de

¹ Daar waar we in algemene zin spreken van 'zijn', bedoelen we vanzelfsprekend 'zijn/haar'.

² De evaluatieverplichting in de Comptabiliteitswet (artikel 20) heeft alleen betrekking op de uitgaven op grond van de rijksbegroting. Dat betekent dat er voor de premiegefinancierde uitgaven in de zorg en de sociale zekerheid geen evaluatieverplichting is.

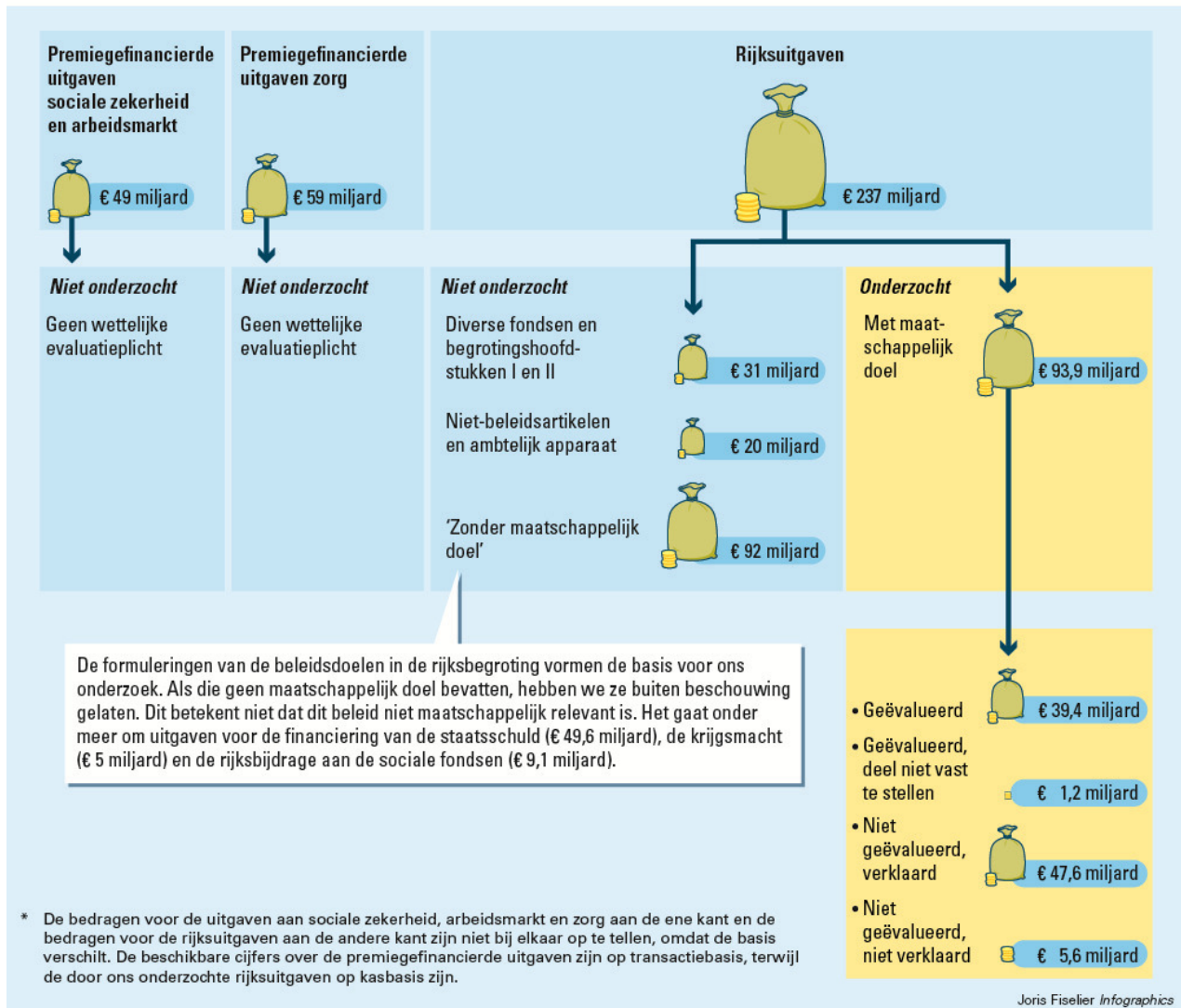
³ Voorbeelden van 'beleid zonder maatschappelijk doel' zijn de uitgaven aan het militaire apparaat (€ 5 miljard in 2011) en uitgaven voor de financiering van de staatsschuld (€ 49,6 miljard in 2011). Zie § 1.5 en § 2.1 voor meer informatie.

⁴ Tussen 2006 en 2011 hebben de ministeries tezamen 450 effectiviteitsonderzoeken uitgevoerd.



periode 2006-2011 *niet* op effectiviteit onderzocht, zo blijkt uit ons onderzoek. 3

Figuur 1 Collectieve uitgaven 2011 en de reikwijdte van ons onderzoek*



Bij € 5,6 miljard van de niet-geëvalueerde uitgaven konden de ministeries ons geen verklaring geven voor het uitblijven van effectiviteitsonderzoek. Bij € 47,6 miljard van de niet-geëvalueerde uitgaven zijn er wél verklaringen gegeven.

Risico dat verklaringen voor uitblijven evaluatieonderzoek te makkelijk worden gegeven

De redenen waarom het beleid in deze gevallen volgens de ministeries (nog) niet op effectiviteit geëvalueerd was, zijn opgenomen in tabel 1.



Tabel 1 Door ministeries gegeven verklaringen voor beleid dat in de periode 2006-2011 niet op effectiviteit is geëvalueerd

4

*Bedragen in miljoenen euro's, uitgaven 2011**

1	Het is niet duidelijk hoe het beleid op effectiviteit kan worden geëvalueerd	16.952	36%
2	Het is nog te vroeg om de effectiviteit vast te stellen	14.620	31%
3	Anderen evalueren dit	7.220	15%
4	Effectiviteitsonderzoek heeft onvoldoende toegevoegde waarde	6.761	14%
5	We hebben in 2012 geëvalueerd	1.755	4%
6	Het beleid is inmiddels stopgezet	275	1%
7	Het evalueren van effecten is te duur	28	0%
<i>Totaal</i>		47.610	100%

* Door afrondingsverschillen tellen de percentages op tot 101%.

Op zichzelf kunnen alle verklaringen valide zijn om geen effectiviteitsonderzoek te verrichten, maar wij plaatsen bij verschillende verklaringen wel kanttekeningen.

Met betrekking tot de verklaringen 1, 4 en 7 vinden wij het belangrijk dat ministers zich blijven inzetten om te zoeken naar kansen om ook in deze gevallen effectiviteitsonderzoek uit te voeren.

Over verklaring 2 kunnen we vaststellen dat het op zichzelf een verstandige keuze kan zijn om beleid dat kort geleden is gewijzigd niet te snel op effectiviteit te evalueren. Beleid moet immers de tijd krijgen om effect te kunnen hebben. Toch zien wij een risico in het (te) ruimhartig hanteren van dit argument. Vrijwel elk beleid is immers periodiek onderhevig aan veranderingen. Verklaring 2 kan dus een argument zijn om beleid *nooit* op effectiviteit te evalueren.

Verklaring 3 is in principe eveneens een valide argument om geen effectiviteitsonderzoek te verrichten. Maar wanneer een minister niet zelf evalueert omdat een andere partij dat doet, zou hij moeten waarborgen dat die andere partij daadwerkelijk de effectiviteit periodiek onderzoekt. Ook zou hij de onderzoeksresultaten van die andere partij moeten opnemen in het departementale jaarverslag aan de Tweede Kamer, vergezeld van beleidsconclusies. Dat gebeurt in de door ons onderzochte gevallen echter zelden of nooit.

Verklaring 5, dat het beleid in 2012 op effectiviteit zou worden onderzocht, bleek in vier van de vijf door ons onderzochte gevallen ten onrechte genoemd. In de uitgevoerde evaluaties was de effectiviteit namelijk niet onderzocht.

Er kunnen goede redenen zijn om beleid dat is stopgezet niet op effectiviteit te evalueren (verklaring 6). Om de Tweede Kamer te kunnen informeren over de effecten van het gevoerde beleid, kan echter ook in deze gevallen een ex-post evaluatie zinvol zijn.



Belang van goed effectiviteitsonderzoek neemt toe

5

We zien dat niet alle beleidsuitgaven periodiek worden geëvalueerd zoals de Comptabiliteitswet voorschrijft en dat daarvoor niet altijd goede redenen bestaan.

De reeds doorgevoerde en de nog volgende bezuinigingen zullen gevolgen hebben voor de kwaliteit en de omvang van de publieke voorzieningen en de diensten van de overheid.

Wij vinden het daarom van belang, zoals wij al eerder in ons rapport *Staat van de verantwoording 2011* hebben benadrukt (Algemene Rekenkamer, 2012b, p. 5), dat bezuinigingen en hervormingen op een verantwoorde manier worden doorgevoerd en dat daarbij goed onderbouwde keuzes worden gemaakt. Wij zien dat deze mening wordt onderschreven in het regeerakkoord *Bruggen slaan* waarin de formerende partijen stellen: "Nederland komt sterker uit de crisis door de goede keuzes te maken" (Informatie, 2012, p. 8).

Om de goede keuzes te kunnen maken zal het kabinet moeten beschikken over relevante informatie op basis waarvan kan worden bepaald wat de effecten zullen zijn van bezuinigingsmaatregelen – niet alleen budgettair, maar ook maatschappelijk. Dat valt echter op dit moment niet altijd goed in te schatten, doordat op veel beleidsterreinen effectiviteitsonderzoek ontbreekt (zie ook Algemene Rekenkamer, 2013, p. 4) – ook op terreinen waarop door het kabinet-Rutte/Asscher wordt bezuinigd, zoals de Wet sociale werkvoorziening (Wsw), het Jeugdzorgstelsel en subsidie-regelingen voor het onderwijs en voor bedrijven.

Het doel hoeft niet te zijn dat te allen tijde 100% van het beleid op effectiviteit is onderzocht. Wel zou elk ministerie moeten beschikken over een goed doordachte evaluatieprogrammering, waarin is vastgelegd wat voor soort evaluatie op welk moment het meest geschikt is en de meeste toegevoegde waarde heeft.

Ook voor intensiveringen informatie over effecten nodig

Kennis over beleidseffecten is overigens net zo belangrijk bij het nemen van beslissingen over beleidsintensiveringen. Zo zet het kabinet-Rutte/Asscher in op het realiseren van 16% duurzame energie in 2020. Om dit beleidsdoel te bereiken worden onder meer de uitgaven voor de subsidieregeling 'Stimulering Duurzame Energieproductie' (SDE+) verhoogd. Deze verhoging is niet onderbouwd door een analyse van de effectiviteit van het de afgelopen jaren op dit terrein gevoerde beleid; er is op dit terrein geen effectiviteitsonderzoek verricht.

Effectiviteitsinformatie zou periodiek beschikbaar moeten komen

Om bij het inzetten van beleidsmaatregelen de goede keuzes te kunnen maken is het belangrijk dat het kabinet zich blijft inspannen om periodiek informatie beschikbaar te hebben over onder meer de effecten van al het



gevoerde beleid. Het voornemen dat het kabinet in maart 2011 heeft uitgesproken (Financiën, 2011) om alle beleid periodiek door middel van zogenoemde *beleidsdoorlichtingen* te onderzoeken, is een belangrijke stap naar het periodiek beschikbaar komen van deze informatie. Een beleidsdoorlichting omvat onder andere onderzoek naar de effectiviteit en de efficiëntie van het beleid (Financiën, 2012a). Om te waarborgen dat beleidsdoorlichtingen gestoeld zijn op relevante informatie over de effectiviteit van het beleid, blijft regelmatig effectiviteitsonderzoek op alle beleidsterreinen nodig.

6

Nationaal en internationaal zien we dat er steeds meer belang wordt gehecht aan gebruiksvriendelijke, interactieve ontsluiting van informatie over de vraag waaraan het publieke geld wordt besteed en wat voor resultaten daarmee worden geboekt. Dit gebeurt in de vorm van digitale open data; zie bijvoorbeeld www.recovery.gov en www.volginnovatie.nl. Dergelijke initiatieven passen goed binnen het Open Government Initiative, waar de Nederlandse overheid zich ook bij heeft aangesloten.⁵ Een meer continue en open informatievoorziening biedt de Tweede Kamer en de burger betere mogelijkheden om zich op elk gewenst moment op de hoogte te stellen van ontwikkelingen op de verschillende beleidsterreinen, de besteding van middelen en de geleverde prestaties en bereikte resultaten.

Zoals we hiervoor aangaven beschikt de overheid al over veel informatie over haar functioneren en presteren. Wij moedigen het kabinet aan zich in te blijven zetten om deze informatie in de vorm van open data beschikbaar te stellen om zo bij te dragen aan de transparantie van de publieke bestedingen.

⁵ Zie <http://www.opengovpartnership.org>.



1 Inleiding

7

1.1 Aanleiding

Sinds de financieel-economische crisis staat de rijksbegroting onder druk; inkomsten vallen tegen en uitgaven lopen door. Het financieringstekort komt boven de afgesproken norm. Dat vraagt om heroverweging van beleid. Het kabinet-Rutte/Asscher en het voorgaande kabinet-Rutte/Verhagen hebben daarom bij hun aantreden forse bezuinigingen aangekondigd. Gezien de zwaarte van de maatregelen is het onvermijdelijk dat de kwaliteit en de omvang van de voorzieningen die de overheid beschikbaar stelt aan burgers en bedrijven, in het geding komen. Dit betekent ook dat voorzieningen die vanzelfsprekend waren, dat niet altijd meer zullen zijn. Niet op rijksniveau en evenmin op het niveau van provincies, gemeenten en andere instellingen die afhankelijk zijn van financiering door de rijksoverheid.

Het is van belang dat bezuinigingen en hervormingen verantwoord worden ingevoerd, met een helder antwoord op de vraag wat de overheid wel en niet (meer) tot haar takenpakket rekent.

Om beslissingen hierover gefundeerd te kunnen nemen, moeten de ministers weten welke beleidsuitgaven effectief zijn, en welke niet. Zonder deze informatie kunnen zij niet gericht bijsturen en bestaat het risico dat niet-effectief beleid wordt voortgezet en effectief beleid wordt gestopt. Bovendien kunnen zij zich zonder goede informatie over de effecten van hun beleid niet adequaat verantwoorden. Ook de Tweede Kamer moet, om haar controlerende taak goed te kunnen vervullen, weten wat een minister met zijn beleid heeft bereikt.

Om te weten of beleid 'voldoende werkt' oftewel 'effectief is', moet je achterhalen (a) of het doel van het beleid wordt gerealiseerd en (b) of dat komt door het beleid en niet (ook) door andere factoren. Onderzoek naar deze twee kwesties noemen we effectiviteits- of doeltreffendheids-onderzoek. De Comptabiliteitswet schrijft voor dat ministers hun beleid periodiek aan zo'n onderzoek onderwerpen. In mei 2012 hebben wij over deze effectiviteitsonderzoeken een rijksbreed overzicht gepubliceerd dat betrekking had op de periode 2006-2010 (Algemene Rekenkamer, 2012a).



In dit rapport presenteren we de resultaten van een vervolgonderzoek, waarin we ook de effectiviteitsonderzoeken uit 2011 hebben onderzocht. We hebben voor elk beleidsartikel uit het rijksjaarsverslag 2011 geïnventariseerd of hiervoor in de zesjaarsperiode 2006-2011 een effectiviteitsonderzoek is uitgevoerd. We hebben vervolgens bepaald op welk deel van de uitgaven in 2011 voor het onderzochte beleid deze evaluatie betrekking heeft. Nieuw in dit onderzoek is verder dat we inzicht geven in de resultaten per ministerie en dat wij hebben geïnventariseerd welke verklaringen de ministeries geven voor het feit dat bepaald beleid (nog) niet op effectiviteit is geëvalueerd.

8

1.2 Wettelijke voorschriften voor evaluatie van rijksbeleid

De Comptabiliteitswet (artikel 20) bepaalt:

1. dat ministers verantwoordelijk zijn voor de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid dat aan hun begroting ten grondslag ligt;
2. dat ministers ook verantwoordelijk zijn voor het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid; en
3. dat ministers de Algemene Rekenkamer tijdig op de hoogte moeten stellen van deze onderzoeken en van de resultaten daarvan.⁶

Onder 'doeltreffendheid' of 'effectiviteit' moet worden verstaan: de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de prestaties van de minister (waaronder de inzet van beleidsinstrumenten) wordt bereikt.

'Periodiek' is in tot op heden niet in de wet gespecificeerd in een concrete periode. Het is volgens de Rijksbegrotingsvoorschriften (Financiën, 2013) nodig beleid met een zekere regelmaat – bijvoorbeeld elke vier, vijf of zeven jaar – te evalueren. Op 1 januari 2013 zijn nieuwe regels voor evalueren van kracht geworden (Financiën, 2012a). Hierin is vastgelegd dat elk beleid ten minste eens in de zeven jaar wordt geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek waarin de resultaten van al het beschikbare onderzoek worden samengevat. Wil een ministerie in een beleidsdoorlichting ook informatie kunnen benutten over de effectiviteit van het onderzochte beleid, dan

⁶ De evaluatieverplichting in de Comptabiliteitswet heeft alleen betrekking op de uitgaven op grond van de rijksbegroting. Dat betekent dat er voor de premiegefinancierde uitgaven in de zorg en de sociale zekerheid geen evaluatieverplichting is.



betekent dit dat effectiviteitsonderzoek ook ten minste eens in de zeven jaar moet worden uitgevoerd.

9

In de Rijksbegrotingsvoorschriften (Financiën, 2013) is vastgelegd welke informatie de ministers de Tweede Kamer over evaluaties moeten verstrekken. In het kader van de operatie 'Verantwoord begroten' is de nieuwe opzet van de rijksbegroting een actueel onderwerp. Sindsdien staat ook de meerjarenprogrammering van de beleidsdoorlichtingen prominent in de beleidsagenda van de departementale begrotingen. Een belangrijke functie van beleidsdoorlichtingen is dat zij inzicht bieden in de mate waarin beleid effectief is gebleken. Waar mogelijk wordt in het departementale jaarverslag bij elk beleidsartikel het maatschappelijk effect van het gevoerde beleid beschreven op basis van de uitkomsten van evaluatieonderzoek ex post.

Tevens bevat elke begroting per beleidsartikel een overzicht van geplande en uitgevoerde evaluaties, vaak – en dat is positief – met een link naar het evaluatiedocument op internet.

1.3 Verklaringen voor het niet-evalueren van beleid

Soms zijn er plausibele verklaringen voor het feit dat ministers bepaalde onderdelen van hun beleid (nog) niet op effectiviteit hebben geëvalueerd. Mogelijke verklaringen zijn onder meer:

- Het is ingewikkeld of onmogelijk om het beleid op effectiviteit te onderzoeken.
- Het beleid is nieuw, waardoor het nog te vroeg is om te evalueren.
- Het is verhoudingsgewijs kostbaar om het beleid op effectiviteit te onderzoeken.

In ons vorige onderzoek (Algemene Rekenkamer, 2012a) constateerden wij dat de departementale begrotingen en jaarverslagen vrijwel geen informatie bevatten waaruit zou kunnen worden afgeleid of op een bepaald beleidsterrein één van bovengenoemde situaties aan de orde was. Ook andere openbare informatie van de ministeries bleek hierin niet te voorzien.

Wij hebben nu geïnventariseerd welke verklaringen de ministeries geven voor het feit dat bepaald beleid en de daarmee corresponderende uitgaven niet op effectiviteit zijn geëvalueerd. Deze inventarisatie presenteren we in hoofdstuk 3 van dit rapport. Wij hebben een deel van de door ministeries gegeven verklaringen op plausibiliteit en onderbouwing getoetst. De resultaten van deze toets zijn eveneens opgenomen in hoofdstuk 3.



1.4 Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen

Het belang van goed effectiviteitsonderzoek is groot. Inzicht in de effectiviteit van het beleid is nodig om goed verantwoording af te kunnen leggen en om te kunnen leren van eerdere ervaringen. We hebben dit onderzoek uitgevoerd om bij te dragen aan een betere verantwoording en om het lerend vermogen van de rijksoverheid te stimuleren.

De probleemstelling van ons onderzoek luidt: in hoeverre heeft het kabinet in de periode 2006-2011 zijn beleid en de daarmee gemoeide uitgaven geëvalueerd op effectiviteit en welke verklaringen heeft het als beleid niet op effectiviteit is geëvalueerd?

Onze onderzoeksvragen luiden:

1. Welke evaluaties van het beleid heeft elk ministerie in de periode 2006–2011 uitgevoerd?
2. Welke van deze evaluaties gaan daadwerkelijk over effectiviteit?
3. In welke mate (in termen van percentages van de beleidsuitgaven in 2011) zijn de beleidsartikelen van de rijksbegroting afgedekt met onderzoek naar de effectiviteit?
4. Welke verklaringen hebben ministeries voor het feit dat bepaald beleid dat in de periode 2006-2011 niet op effectiviteit is geëvalueerd?
5. Zijn de verklaringen goed onderbouwd en plausibel?

1.5 Onderzoeksaanpak

Wij hebben in onze werkwijze een aantal keuzes gemaakt die van invloed zijn op de uitkomsten van ons onderzoek.

Alleen beleid met een 'maatschappelijke doelstelling'

We hebben niet alle beleidsartikelen uit de begrotingen van de ministeries in ons onderzoek meegenomen. We hebben, op basis van informatie van de ministeries en de formulering in de departementale begroting en jaarverslag, een onderscheid gemaakt tussen beleid dat volgens de begroting en het jaarverslag een beoogd maatschappelijk effect heeft en beleid dat gericht is op andere doelen.

In het laatste geval gaat het om beleidsuitgaven die volgens de formulering zijn gericht op interne ambities of te leveren diensten of prestaties. Hieronder vallen bijvoorbeeld de uitgaven die het Rijk doet om de rente over de nationale schuld te voldoen, om de operationele



gereedheid van defensieonderdelen te waarborgen en om de rijksoverheid goed te laten presteren op het gebied van organisatieontwikkeling en bedrijfsvoering. Dit type uitgaven hebben we buiten beschouwing gelaten. In hoofdstuk 3 van onze internetbijlage hebben we dit verder toegelicht. **11**

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 richten op de causaliteit tussen de ingezette beleidsinstrumenten en het bereikte of beoogde maatschappelijke effect.

Evaluatieperiode 2006 tot en met 2011

Voor het in kaart brengen van de mate waarin beleid op effectiviteit is onderzocht hebben wij als maatstaf een periode van zes jaar gekozen (2006 tot en met 2011). Dit is in veel gevallen een redelijke termijn voor het evalueren van beleid.

Alleen beleidsuitgaven van 2011

Om te bepalen welk deel van het beleid in de periode 2006-2011 op effectiviteit is geëvalueerd, hebben wij ervoor gekozen de effectiviteitsonderzoeken die in die periode zijn uitgevoerd te relateren aan de omvang van de corresponderende beleidsuitgaven van het Rijk in 2011, zoals vastgesteld in het Rijksjaarverslag 2011.

Kwaliteit evaluaties niet meegewogen

Wij hebben de aangetroffen evaluaties in dit onderzoek niet beoordeeld op hun onderzoekstechnische kwaliteit. Dat betekent dat de door ons vermelde resultaten naar alle waarschijnlijkheid een overschatting representeren van de mate waarin de rijksoverheid haar beleid goed op effectiviteit heeft geëvalueerd. We weten namelijk uit eerdere studies (onder meer: Algemene Rekenkamer, 2011b) dat veel effectiviteitsonderzoek dat ministeries (laten) verrichten niet voldoet aan (algemeen erkende) basiskwaliteitseisen voor dit soort onderzoek zoals beschreven in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (Financiën, 2012a).

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



1.6 Leeswijzer

12

In hoofdstuk 2 gaan wij in op de vraag in welke mate de met het beleid gemoeide rijksuitgaven de afgelopen zes jaar op effectiviteit zijn onderzocht.

In hoofdstuk 3 bespreken we diverse mogelijke verklaringen voor het feit dat ministers bepaalde onderdelen van hun beleid (nog) niet op effectiviteit hebben geëvalueerd.

In hoofdstuk 4 formuleren we onze aanbevelingen. Aansluitend bespreken we in hoofdstuk 5 de reactie die de minister van Financiën op 7 juni 2013 heeft gegeven op dit onderzoek, mede namens de ministers van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Veiligheid en Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Wonen en Rijksdienst, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Defensie, Infrastructuur en Milieu, Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Ook ons nawoord is in dit hoofdstuk opgenomen.

In bijlage 1 geven wij een nadere toelichting op de inhoudelijke en onderzoekstechnische aanpak van ons onderzoek. In bijlage 2 geven we een verbijzondering van de type uitgaven per ministerie. In bijlage 3 geven wij per ministerie een beeld van de mate waarin het beleid is afgedekt door effectiviteitsonderzoek. In bijlage 4 worden de gebruikte afkortingen verklaard.



2 Aanwezigheid van onderzoek naar effectiviteit

13

Veel beleidsuitgaven van de rijksoverheid zijn erop gericht veranderingen in de samenleving te realiseren. Dat kunnen veranderingen zijn in het gedrag van burgers en bedrijven, veranderingen in de inkomenspositie van burgers, of bijvoorbeeld veranderingen in de veiligheid van burgers en bedrijven. Dit soort gewenste veranderingen worden ook wel 'beoogde maatschappelijke effecten' genoemd.⁷

2.1 Welke beleidsuitgaven lenen zich voor effectiviteitsonderzoek?

De publieke uitgaven zijn te onderscheiden in premiegefinancierde uitgaven en de rijksuitgaven. Wij hebben in dit onderzoek niet gekeken naar de premiegefinancierde sectoren zorg en sociale zekerheid en arbeidsmarkt (€ 108 miljard) omdat voor deze uitgaven geen wettelijke evaluatieplicht geldt. Voor de rijksuitgaven geldt deze evaluatieplicht wel.⁸ Binnen de rijksuitgaven, waarmee € 237 miljard is gemoeid, hebben we alleen de beleidsuitgaven van de ministeries onderzocht waarmee volgens de toelichting in de begroting een *maatschappelijk* doel wordt beoogd. De uitgaven die niet direct gericht zijn op het realiseren van een maatschappelijk doel laten we buiten beschouwing (€ 143 miljard). Hieronder vallen bijvoorbeeld de uitgaven aan de diverse begrotingsfondsen (€ 31 miljard) en zogenoemde niet-beleidsuitgaven⁹ en uitgaven voor het ambtelijke apparaat (samen € 20 miljard).

Daarnaast zijn er uitgaven die wel als beleidsuitgaven te boek staan, maar zich, vanwege het ontbreken van een expliciet maatschappelijk doel in de rijksbegroting, niet op hun maatschappelijke effectiviteit laten

⁷ Ook kan beleid erop gericht zijn om veranderingen tegen te gaan, zoals het inkomensbeleid gericht is op het bestrijden van armoede.

⁸ De evaluatieverplichting staat in artikel 20 van de Comptabiliteitswet; zie § 1.2.

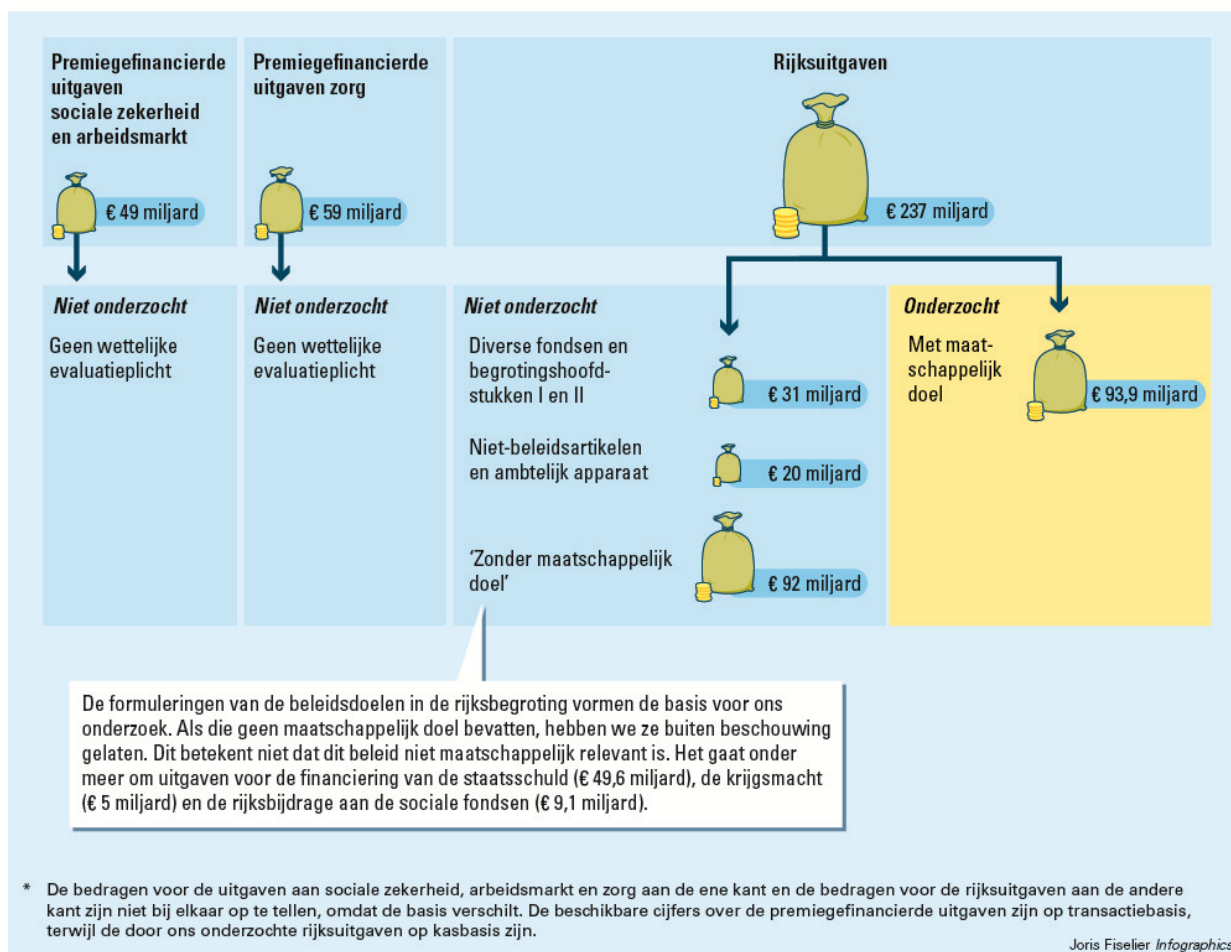
⁹ Dit zijn uitgaven voor bijvoorbeeld ondersteunende diensten voor het ministerie en een voorziening voor onvoorziene uitgaven. Een bijzondere post binnen deze uitgaven betreft de bijdragen van het Ministerie van IenM aan het Infrastructuurfonds en de Brede Doeluitkeringen voor een bedrag van tezamen € 9,8 miljard in 2011.



onderzoeken. Deze uitgaven (in totaal € 92 miljard) vallen daarom eveneens buiten de reikwijdte van ons onderzoek. Denk hierbij aan de uitgaven voor de financiering van de staatsschuld (€ 49,6 miljard), de uitgaven van het Ministerie van Defensie voor de operationele gereedheid van het militaire apparaat (€ 5 miljard) en de rijksbijdragen aan de sociale fondsen (€ 9,1 miljard).¹⁰ Deze uitgaven hebben respectievelijk tot doel te zorgen dat de rente op de staatsschuld wordt betaald, dat de krijgsmacht gereed is voor actie en dat geld aan de sociale fondsen wordt overgemaakt. Dit zijn geen maatschappelijke effectdoelen. Vanzelfsprekend is hiermee niet gezegd dat deze uitgaven maatschappelijk niet relevant zijn.

De som van de uitgaven van de ministeries waarmee volgens de rijksbegroting *wel* direct maatschappelijke effecten worden beoogd, bedroeg in 2011 € 93,9 miljard. Alleen deze uitgaven hebben we onderzocht. Zie figuur 2 voor een samenvatting.

Figuur 2 Collectieve uitgaven 2011 en de reikwijdte van ons onderzoek*



¹⁰ In de internetbijlage bij dit rapport is gedetailleerd aangegeven uit welke beleidsmaatregelen dit bedrag bestaat.



2.2 Welke beleidsuitgaven zijn op effectiviteit onderzocht?

15

Naar het beleid dat met de genoemde € 93,9 miljard werd gefinancierd, hebben de ministeries in de periode 2006-2011 ruim 1.500 evaluatieonderzoeken laten verrichten. In ongeveer 450 van deze onderzoeken werd de maatschappelijke effectiviteit van het beleid beoordeeld. Deze onderzoeken hadden betrekking op € 39,4 miljard (42%) van de genoemde € 93,9 miljard. Voor de overige 58% van de uitgaven voor beleid met een maatschappelijke doelstelling geldt:

- dat bij ministeries onbekend is of deze uitgaven op hun effectiviteit zijn geëvalueerd (1%, € 1,2 miljard);
- dat ze weliswaar niet zijn geëvalueerd op effectiviteit, maar dat het ministerie ons een verklaring kon geven waarom dit niet is gebeurd (51%, € 47,6 miljard);
- dat ze niet op effectiviteit zijn geëvalueerd, zonder dat ministeries hiervoor een verklaring hadden (6%, € 5,6 miljard).

In figuur 3 vatten we onze bevindingen samen.

Figuur 3 **Mate waarin de uitgaven aan beleid met een maatschappelijk doel al dan niet op effectiviteit zijn onderzocht**
Periode 2006-2011, uitgaven 2011 in procenten en in miljarden euro's

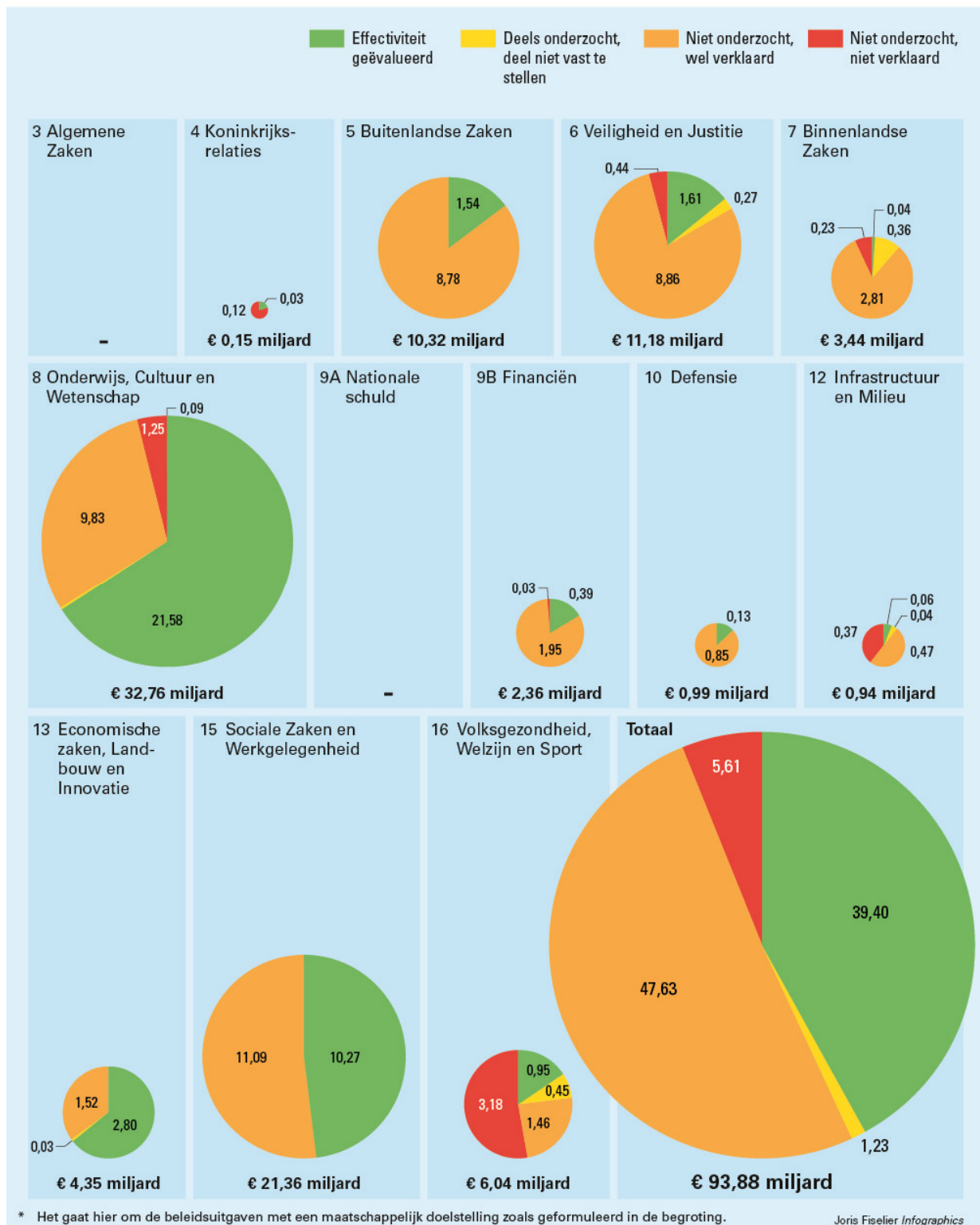


2.3 Verschillen tussen ministeries

Figuur 4 laat zien dat het beeld van ministerie tot ministerie behoorlijk verschilt. De Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I; thans EZ) hebben het grootste deel van hun beleid met een maatschappelijke ambitie in de periode 2006-2011 op effectiviteit geëvalueerd.



Figuur 4 **Mate waarin de uitgaven aan beleid met een maatschappelijk doel al dan niet op effectiviteit zijn onderzocht, per begrotingshoofdstuk**
Periode 2006-2011, uitgaven 2011 in miljarden euro's





In figuur 5 verbijzonderen we het beeld uit figuur 4 door de tien beleidsterreinen met het grootste financiële belang die op effectiviteit zijn onderzocht weer te geven.

17

Figuur 5 Voorbeelden van op effectiviteit onderzochte beleidsterreinen, gerangschikt naar financieel belang
Bedragen x € 1 miljoen, uitgaven 2011



In bijlage 3 geven wij per ministerie een uitgesplitst beeld van de mate waarin de beleidsartikelen zijn afgedekt door effectiviteitsonderzoek dan wel zijn voorzien van een verklaring over het ontbreken van effectiviteitsonderzoek.

2.4 Uitgaven die zonder reden niet op effectiviteit zijn onderzocht

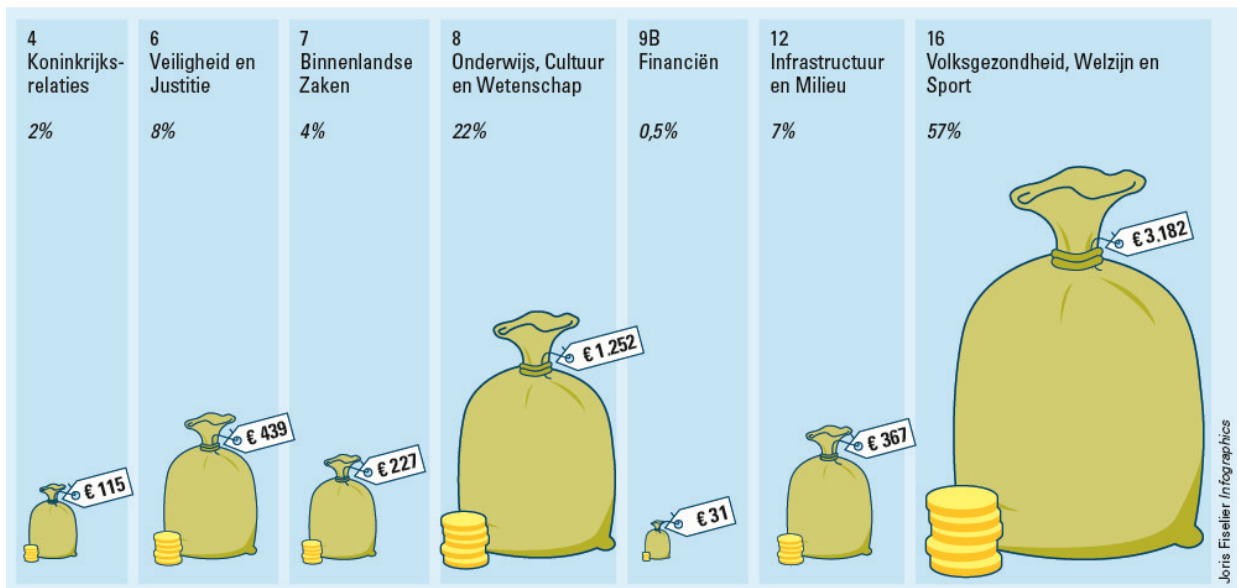
Zoals eerder is aangegeven is € 47,6 miljard aan beleidsuitgaven niet op effectiviteit onderzocht, maar hiervoor hebben de ministeries wel een verklaring gegeven. Op deze verklaringen komen we in hoofdstuk 3 terug. € 5,6 miljard is in de periode 2006-2011 niet op effectiviteit onderzocht, zonder dat het verantwoordelijke ministerie hiervoor ons een verklaring



heeft gegeven. In figuur 6 hebben we aangegeven om welke bedragen per ministerie het gaat en hoe het bedrag van € 5,6 miljard is verdeeld over de ministeries (in procenten van het totaal aan niet onderzochte uitgaven).

18

Figuur 6 **Totaal van de uitgaven die zonder verklaring niet op effectiviteit zijn geëvalueerd, onderverdeeld naar begrotingshoofdstuk**
Periode 2006-2011, uitgaven 2011 in procenten en in miljoenen euro's

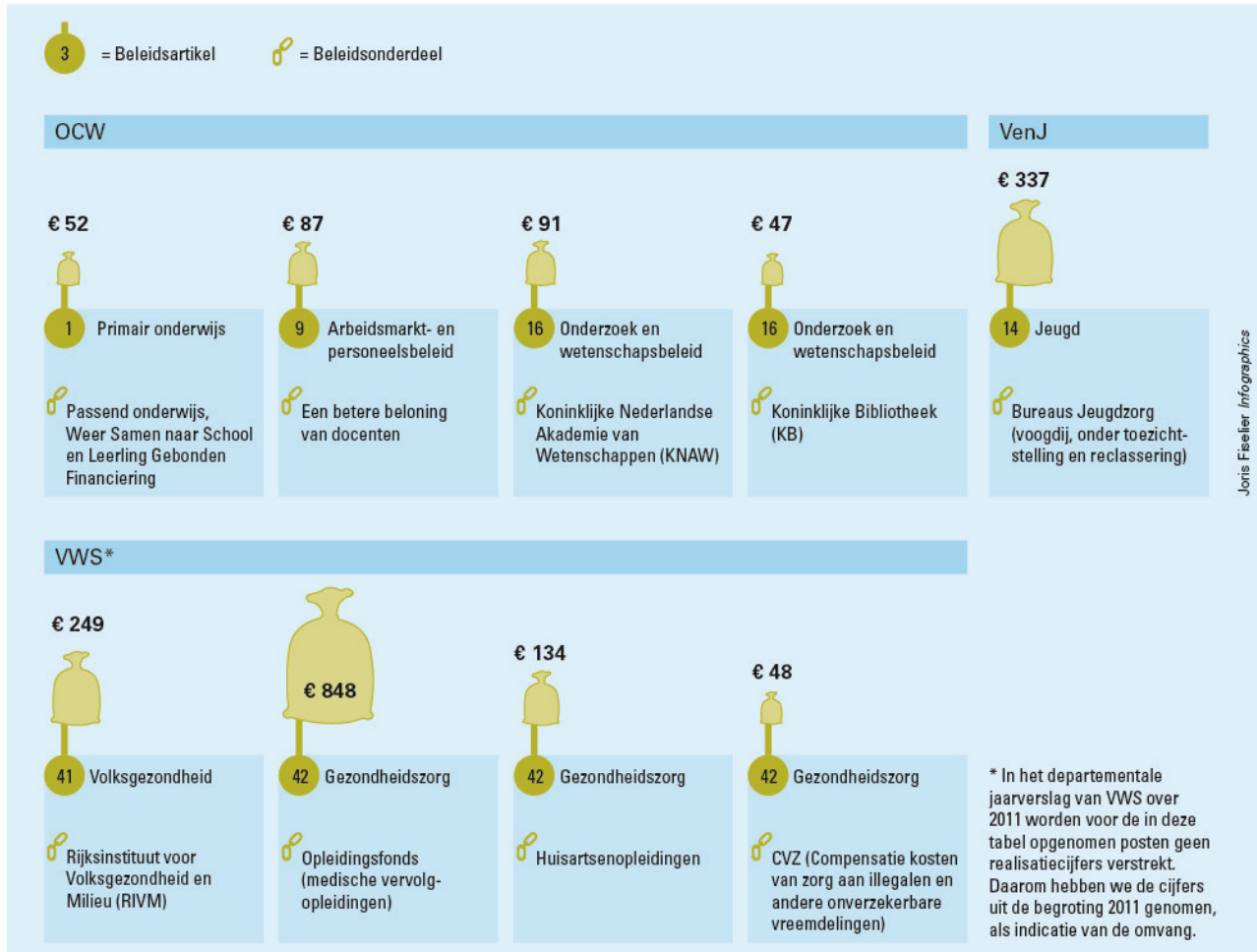


We zien in figuur 6 dat de Ministeries van OCW (22%) en VWS (57%) samen verantwoordelijk zijn voor ruim drie kwart van het niet op effectiviteit onderzocht beleid zonder verklaring. Dat het Ministerie van OCW een groot bedrag aan niet op effectiviteit onderzocht beleid heeft, terwijl het toch het grootste deel van het beleid met een maatschappelijke ambitie in de periode 2006-2011 op effectiviteit heeft geëvalueerd (zie § 2.3), komt doordat bij dit ministerie de uitgaven voor dit beleid het hoogste zijn van alle ministeries. Een relatief gering *percentage* niet onderzocht beleid komt dan overeen met een groot *bedrag* niet onderzochte beleidsuitgaven.

Figuur 7 biedt een overzicht van een aantal grote niet op effectiviteit onderzochte beleidsonderdelen, waarvoor het desbetreffende ministerie geen verklaring heeft gegeven.



Figuur 7 Voorbeelden van beleidsonderdelen die zonder verklaring niet op effectiviteit zijn geëvalueerd
Uitgaven 2011, in miljoenen euro's





3 Verklaringen voor het niet-evalueren van beleid

20

Er kunnen verschillende redenen zijn waarom beleid niet op effectiviteit wordt geëvalueerd. Wij hebben de ministeries gevraagd welke verklaringen zij ons konden geven voor het feit dat bepaald beleid in de zesjaarsperiode 2006-2011 niet op effectiviteit is geëvalueerd. Voor in totaal € 47,6 miljard aan beleidsuitgaven hebben de ministeries ons aangegeven waarom evalueren op effectiviteit (nog) niet opportuun is. De verklaringen zijn onder te verdelen in zeven categorieën, die wij in tabel 2 hebben weergegeven.¹¹

Tabel 2 Door ministeries gegeven verklaringen voor beleid dat in de periode 2006-2011 niet op effectiviteit is geëvalueerd

*Bedragen in miljoenen euro's, uitgaven 2011**

1	Het is niet duidelijk hoe het beleid op effectiviteit kan worden geëvalueerd	16.952	36%
2	Het is nog te vroeg om de effectiviteit vast te stellen	14.620	31%
3	Anderen evalueren dit	7.220	15%
4	Effectiviteitsonderzoek heeft onvoldoende toegevoegde waarde	6.761	14%
5	We hebben in 2012 geëvalueerd	1.755	4%
6	Het beleid is inmiddels stopgezet	275	1%
7	Het evalueren van effecten is te duur	28	0%
<i>Totaal</i>		47.610	100%

* Door afrondingsverschillen tellen de percentages op tot 101%

We lichten hieronder de verklaringen toe aan de hand van concrete casussen. Bij een aantal verklaringen schetsen we risico's die daar naar onze mening aan verbonden zijn. Een aantal verklaringen hebben we beoordeeld op hun onderbouwing. Daar waar deze bij ons vragen oproep, hebben wij die hieronder vermeld.

¹¹ De categorisering is van de Algemene Rekenkamer. De ministeries hebben tientallen verschillende verklaringen genoemd, die wij in de zeven categorieën uit de tabel hebben samengevat.



3.1 Verklaring 1: het is niet duidelijk hoe het beleid op effectiviteit kan worden geëvalueerd

21

De verklaring voor het ontbreken van effectiviteitsonderzoek die ministeries het vaakst geven, is dat dit soort onderzoek moeilijk is. Deze verklaring is door de ministeries gegeven voor een bedrag van bijna € 17 miljard aan beleidsuitgaven.

De grootste post hierbinnen betreft de uitgaven voor het primaire onderwijs. Het Ministerie van OCW is van mening dat een effectevaluatie alleen mogelijk is via experimenten. En experimenteren met stelsels van onderwijs stuiten volgens het ministerie op principiële en praktische bezwaren. Daardoor kunnen de uitgaven voor de personele en materiële bekostiging van scholen (€ 9 miljard) volgens het ministerie niet worden geëvalueerd op effectiviteit. De consequentie daarvan is dat een groot deel van het budget voor het primaire onderwijs niet wordt gedekt door effectevaluaties. Om de doelmatigheid en effectiviteit van het primaire onderwijsstelsel te evalueren gebruikt het ministerie andere bronnen, zoals rapportages van de Inspectie van het Onderwijs en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO).

Wij merken bij de verklaring van OCW op dat het ministerie voor een ingewikkelde opgave staat om inzicht te kunnen geven in het maatschappelijke effect van het primair onderwijs. Het ministerie verzamelt op vele manieren relevante informatie over de prestaties en doelrealisatie van het primair onderwijs, waaronder de genoemde bronnen. Deze bronnen geven echter onvoldoende inzicht in de maatschappelijke effecten.

Ministeries gaven ook regelmatig aan dat bepaalde beleidsuitgaven niet op effectiviteit konden worden geëvalueerd, omdat ze feitelijk tot de apparaatsuitgaven van het ministerie behoorden ofschoon ze als beleidsuitgaven te boek stonden in de begroting. Dit doet zich met name voor bij het Ministerie van VenJ.

"Apparaatsuitgaven niet evalueerbaar"

Rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding (artikel 13 van het Ministerie van VenJ)

Dit beleid heeft als doel het bestrijden van criminaliteit en terrorisme door een doelmatige en effectieve preventie, rechtshandhaving en sanctietoepassing. De totale uitgaven aan dit artikel bedroegen in 2011 € 3,2 miljard. Bij € 2,6 miljard daarvan geeft het ministerie als verklaring waarom er geen onderzoek is naar de effectiviteit van het gevoerde beleid, dat dit apparaatsuitgaven zijn.

Veiligheidsregio's en de politie (artikel 23 van het Ministerie van VenJ)

Dit beleid heeft als doel een veilige samenleving met behulp van goed functionerende politie-, brandweer- en geneeskundige hulpverleningsorganisatie. De totale uitgaven aan dit artikel bedroegen in 2011 € 5,2 miljard. Bij € 4,3 miljard daarvan geeft het ministerie als verklaring waarom er geen onderzoek is naar de effectiviteit van het gevoerde beleid, dat dit apparaatsuitgaven zijn.



Dit is een valide verklaring voor zover apparaatsuitgaven niet aan concrete beleidsmaatregelen zijn toe te delen. Wij kunnen ons echter voorstellen dat delen van de bedragen die nu onder apparaatsuitgaven zijn vermeld, wel degelijk zijn toe te rekenen aan beleidsmaatregelen. Voor zover dat niet het geval is, zijn deze bedragen verkeerd gelabeld.

22

3.2 Verklaring 2: het is nog te vroeg om de effectiviteit te kunnen vaststellen

De een na grootste categorie verklaringen betreft beleid dat nog te kort loopt om nu al op effectiviteit onderzocht te kunnen worden (€ 14,6 miljard). Deze post heeft betrekking op nieuw beleid, dus beleid dat in de afgelopen jaren is ingezet, en op beleid dat recent is herzien. Bijna alle departementen hebben ons dit type verklaring gemeld.

"Beleid is recent herzien" (1)

'Versterking van het maatschappelijk middenveld in ontwikkelingslanden (Ministerie van BuZa, operationele doelstelling 5.6)

Het beleid heeft als beoogd resultaat sterkere maatschappelijke organisaties in ontwikkelingslanden, die volwaardig en zelfstandig gesprekspartner kunnen zijn bij een beleidsdialoog over alle aspecten van duurzame ontwikkeling. De totale uitgaven voor deze doelstelling bedroegen in 2011 € 559,8 miljoen. Deze uitgaven zijn volgens het ministerie niet op effectiviteit onderzocht omdat het beleid in 2009 is herzien.

Duurzame energieproductie (Ministerie van EL&I, operationele doelstelling 4.3)

De Subsidieregeling Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP) en de Stimuleringsregeling voor Duurzame Energieproductie (SDE) zijn recent herzien en daarom heeft het ministerie ze niet op effectiviteit onderzocht. Met de regelingen was tezamen in 2011 € 716,4 miljoen gemoeid. Volgens het ministerie zijn de regelingen aangepast op basis van de ervaringen die onder meer uit de Tussen-evaluatie SDE, een procesevaluatie, naar voren zijn gekomen. Er zijn aanpassingen gedaan om de effectiviteit van het beleid te vergroten.

Jeugdbeleid (Ministerie van VWS, operationele doelstelling 45.3)

Kinderen met ernstige opgroei- en opvoedproblemen en hun ouders/verzorgers krijgen op tijd hulp bij een effectieve zorgaanbieder. De uitgaven voor dit beleid bedroegen in 2011 € 1.457 miljoen. Deze uitgaven zijn volgens het ministerie in verband met de recente stelselwijziging van de jeugdzorg niet op effectiviteit onderzocht.

Het kan op zichzelf een verstandige keuze zijn om beleid dat recent is gewijzigd, niet te snel op effectiviteit te evalueren. Daar staat tegenover dat vrijwel elk beleid periodiek onderhevig is aan veranderingen. Wanneer dit argument te makkelijk zou worden gehanteerd, zou er dus bijna nooit meer een geschikt moment zijn om beleid op effectiviteit te evalueren.



Sommige keuzes van de ministeries roepen in dit verband vragen op. Het is bijvoorbeeld positief dat het Ministerie van EL&I (thans EZ) onderzoek gedaan heeft naar de knelpunten in de uitvoering van de SDE, zoals in de in bovenstaand tekstkader aangehaalde tussenevaluatie van de SDE. Dergelijke onderzoeken kunnen bijdragen aan een betere uitvoering van het beleid en betere condities voor effectief beleid. Wel constateren wij dat dit beleid al sinds 2003 bestaat en tot op heden niet op effectiviteit is geëvalueerd.¹² Gezien het grote en groeiende financiële belang is het belangrijk dat dit wel gebeurt. Zo zijn er meer beleidsterreinen, waarop het zinvol zou zijn geweest wél een effectiviteitsonderzoek uit te voeren. Zie onderstaand tekstkader voor een aantal voorbeelden.

23

"Beleid is recent herzien" (2)

Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer (Ministerie van IenM, operationele doelstelling 34.04)

De Brede Doeluitkering (BDU) Verkeer en Vervoer is een financiële bijdrage die provincies en stadsregio's jaarlijks ontvangen van het ministerie van IenM voor de uitvoering van het lokale en regionale verkeer- en vervoerbeleid. Met het beleid van de BDU was in 2011 € 17,7 miljoen gemoeid vanuit beleidsartikel 34 en nog eens € 2,0 miljard vanuit het 'niet-beleidsartikel' 39.¹³ Het ministerie geeft aan dat de BDU voor de eerste maal in 2005 is toegekend. Evaluatie was daarom voorzien in 2010. De evaluatie is echter niet afgerond vanwege de voornemens van het kabinet-Rutte/Verhagen om de BDU over te hevelen naar het Provinciefonds en het Gemeentefonds.

Wet sociale werkvoorziening (Ministerie van SZW, begrotingsartikel 48)

Beleidsartikel 48 in de begroting van het Ministerie van SZW heeft als algemeen doel 'Het faciliteren van de arbeidsparticipatie van personen met lichamelijke, verstandelijke en/of psychische beperkingen, die uitsluitend onder aangepaste omstandigheden tot regelmatige arbeid in staat zijn.'

Met het beleid voor de sociale werkvoorziening was in 2011 € 2,4 miljard gemoeid. Naar deze uitgaven is in de periode 2006-2011 geen effectiviteitsonderzoek verricht. Ter verklaring geeft het ministerie aan dat het beleidsartikel majeure beleidswijzigingen kent, die men wil afwachten alvorens te evalueren. Hoewel er inderdaad sinds 2008 diverse grote veranderingen zijn aangekondigd, constateren wij dat in de periode 2006-2011 zich geen majeure beleidswijzigingen hebben voorgedaan in de Wet sociale werkvoorziening.

Snelle kabinetswijzigingen kunnen het evalueren van beleid lastig maken. Tegelijkertijd geldt dat door het vooruitschuiven van een voornemen tot evaluatie 'hangende' een mogelijke stelselwijziging het ministerie kansen misloopt om te leren en zich te verantwoorden over het lopende beleid.

¹² Uit het parlementair onderzoek *Kosten en effecten klimaat- en energiebeleid* (Tweede Kamer, 2012, p. 57) blijkt dat wel de bruto-effectiviteit is onderzocht, dus de mate waarin de doelen zijn bereikt, maar niet de netto-effectiviteit, dus de mate waarin het beleid hieraan heeft bijgedragen.

¹³ De 'niet-beleidsartikelen' vielen buiten de scope van ons onderzoek. In de begrotingen 2012 en 2013 is de BDU in een beleidsartikel geplaatst. Hiermee wordt de urgentie tot effectiviteitsonderzoek vergroot, omdat het ministerie hiermee erkent dat de BDU beleid betreft.



Voor beleid waarvoor het nog te vroeg is om de effectiviteit vast te kunnen stellen, is het van belang dat tijdig effectevaluaties worden gepland. Uit de reacties van de ministeries weten we dat dit voor een deel van het bedrag van € 14,6 miljard inmiddels het geval is.

3.3 Verklaring 3: anderen evalueren het beleid al op effectiviteit

Voor diverse beleidsterreinen geldt dat het ministerie niet de eerst aangewezen instantie is om een effectiviteitsonderzoek uit te voeren. Soms is een andere bestuurslaag, zoals een provincie of gemeente, hiervoor verantwoordelijk, soms een ander ministerie, soms een internationale organisatie.

Diverse ministeries hebben bij in totaal € 7,2 miljard aan beleidsuitgaven aangegeven dat zij de effectiviteit hiervan niet zelf hoeven te evalueren, omdat anderen dat (moeten) doen. De belangrijkste voorbeelden zijn opgenomen in het onderstaand kader.

"Evaluatie is niet onze verantwoordelijkheid"

Een goed functionerende internationale rechtsorde (Ministerie van BuZa, operationele doelstelling 1.1)

Het Ministerie van BuZa gaf in 2011 € 53 miljoen uit aan de versterking van de internationale rechtsorde. Het gaat bijvoorbeeld om inspanningen ter vergroting van de effectiviteit van het Internationale Strafhof en ter ondersteuning van vredesprocessen in fragiele staten. Het ministerie geeft aan dat het de uitgaven hiervoor niet evalueert, omdat ze vallen onder de evaluatiefunctie van de Inspection and Evaluation Division (IED) van het Office of Internal Oversight Services (OIOS) van UNESCO, die onafhankelijke inspecties en evaluaties uitvoert namens de VN en lidstaten als Nederland.

Europese structuurfondsprogramma's (Ministerie van EL&I, operationele doelstelling 3.3)

Het Ministerie van EL&I (thans: EZ) treedt op als cofinancier van EU-programma's die worden uitgevoerd met geld uit de Europese structuurfondsen. Hiermee was in 2011 € 59,4 miljoen gemoeid. Het ministerie geeft aan dat het zelf geen evaluaties uitvoert naar de effectiviteit van deze uitgaven, omdat de EU-programma's veelvuldig en intensief door de Europese Commissie worden gemonitord en geëvalueerd. Het ministerie geeft verder aan dat het onmogelijk is om de effectiviteit van alleen de inbreng van de cofinancier vast te stellen.

Tegengaan van klimaatverandering door menselijke beïnvloeding, alsook vermessing van het milieu en aantasting van de gezondheid door luchtverontreiniging (Ministerie van IenM, algemene doelstelling 53)

Met de beleidsinstrumenten voor dit beleid was in 2011 € 84,7 miljoen van de IenM-begroting gemoeid. Evaluatie van de afzonderlijke beleidsinstrumenten is volgens het ministerie echter de verantwoordelijkheid van vakdepartementen.



Het ministerie gaat als coördinerend ministerie niet na of de andere ministeries evalueren. Wel gebruikt het ministerie de *Balans voor de Leefomgeving* van het Planbureau voor de Leefomgeving periodiek om na te gaan of met de beleidsaanpak van de ministeries de beleidsdoelstelling wordt gerealiseerd.

25

Wij vinden dat ministeries informatie uit effectiviteitsonderzoek van andere partijen zouden moeten benutten en de Tweede Kamer daarover bij of in hun jaarverslagen moeten informeren. Ook zijn wij van mening dat ministeries, wanneer de verantwoordelijkheid voor evaluatie bij derden ligt, moeten waarborgen dat de evaluatie in deze gevallen daadwerkelijk plaatsvindt.

Wij constateren dat in geen van de hierboven aangehaalde casussen eventuele resultaten van effectiviteitsonderzoek door de minister aan de Tweede Kamer zijn gemeld.

3.4 Verklaring 4: effectiviteitsonderzoek heeft onvoldoende toegevoegde waarde

Voor bepaalde beleidsuitgaven geldt volgens de ministeries dat het evalueren op effectiviteit geen toegevoegde waarde heeft, omdat de huidige vorm van informatievoorziening over deze uitgaven al toereikend zou zijn. We hebben deze verklaring gekregen bij beleidsuitgaven ter waarde van € 6,8 miljard. De grootste posten hier zijn de huurtoeslag en de kinderbijslag (zie kader).

“Huidige informatievoorziening is al toereikend”

Garanderen betaalbaarheid van wonen voor lage inkomensgroepen: huurtoeslag (Ministerie van BZK, operationele doelstelling 46.3)

Aan de huurtoeslag voor lage inkomensgroepen gaf het Ministerie van BZK in 2011 € 2,8 miljard uit. De effectiviteit van deze uitgaven wordt niet geëvalueerd. Volgens het ministerie geeft de ontwikkeling van de netto huurquote¹⁴ al voldoende zicht op de effecten die huurtoeslag heeft op de betaalbaarheid van het huren voor huishoudens met lage inkomens. Daarnaast wordt jaarlijks een jaarverslag aan de Kamer gestuurd over de uitwerking van de huurtoeslag, waarin ingegaan wordt op het aantal huurtoeslagontvangers en de kenmerken van deze huishoudens. Daaruit valt af te leiden welk effect het beleid heeft voor de betaalbaarheid van het wonen voor de doelgroep van de huurtoeslag.

Verder stelt het ministerie dat het instrument huurtoeslag een integraal onderdeel is van het stelsel van inkomensondersteuning in Nederland. De effectiviteit van huursubsidie kan daarom niet worden onderzocht los van de effectiviteit van het gehele stelsel van inkomensondersteuning. Een dergelijke omvangrijke studie kan het ministerie echter niet zelfstandig uitvoeren.

¹⁴ De netto huurquote is de netto huur uitgedrukt als een percentage van het netto besteedbaar huishoudinkomen.



Extra financiële tegemoetkoming in de kosten van kinderen voor ouders of verzorgers: onderdeel kinderbijslag (Ministerie van SZW, operationele doelstelling 50.1)
Aan de kinderbijslag gaf het Ministerie van SZW in 2011 € 3,4 miljard uit. Het ministerie vindt dat onderzoek naar de effectiviteit van deze uitgaven niet nodig is, omdat er geen indicaties zijn van een grootschalig probleem met fraude of niet-gebruik. Het ministerie stelt dat gezien de doelstelling in de begroting een effectiviteitsonderzoek zich vooral op fraude of niet-gebruik zou moeten richten.

26

3.5 Verklaring 5: we hebben het beleid in 2012 op effectiviteit geëvalueerd

Voor een deel van het beleid dat wij hebben onderzocht geldt dat dit weliswaar nog niet op effectiviteit was geëvalueerd, maar dat dit volgens de betrokken ministeries op korte termijn wel stond te gebeuren, namelijk in 2012 (€ 1,8 miljard).

Wij zijn nagegaan of deze verklaring klopte, door, voor een (niet-representatieve) steekproef van evaluaties die gedurende 2012 zijn afgerond, na te gaan of het hier daadwerkelijk onderzoek betrof naar de effectiviteit van de uitgaven. In vier van de vijf getoetste gevallen bleek dit niet het geval te zijn. In deze gevallen heeft het ministerie het beleid in kwestie dus niet op effectiviteit geëvalueerd in de periode 2006-2012, zonder deugdelijke verklaring.

3.6 Verklaring 6: het beleid is inmiddels stopgezet

Bij minder dan 1% van de door ons onderzochte beleidsuitgaven hebben de ministeries geen effectiviteitsonderzoek verricht en geven zij aan dat evalueren niet langer zinvol is, omdat het beleid inmiddels is stopgezet. Er kunnen redenen zijn om beleid dat is stopgezet niet op effectiviteit te evalueren. Om de Tweede Kamer te kunnen informeren over de effecten van het gevoerde beleid, kan echter ook in deze gevallen een ex-post evaluatie zinvol zijn.

3.7 Verklaring 7: effectiviteitsonderzoek is te duur

Hoewel vaak wordt gezegd dat het evalueren van effecten van beleid duur is, zijn de kosten van het evalueren voor de ministeries hoogstzelden de reden waarom het beleid in de periode 2006-2011 niet op effectiviteit is geëvalueerd (0,1% van de verklaarde beleidsuitgaven). Als de kosten van een effectiviteitsonderzoek niet in verhouding staan tot de beleidsuitgaven, is het begrijpelijk dat beleid niet op effectiviteit wordt onderzocht.



4 Aanbevelingen

27

In ons vorige onderzoek naar de mate waarin de rijksoverheid haar beleidsuitgaven op effectiviteit evalueert (Algemene Rekenkamer, 2012a) deden we de volgende aanbevelingen:

- Zorg voor een goede basis voor beleidsdoorlichtingen door een goede evaluatieprogrammering en door beleid op effectiviteit te evalueren conform het voorschrift in de Comptabiliteitswet.
- Zorg voor betere beleidsdoorlichtingen.
- Verantwoord eventuele afwijkingen van het voorschrift uit de Comptabiliteitswet aan de Tweede Kamer.
- Verbeter de informatievoorziening over evalueren aan de Tweede Kamer door de internetbijlage 'Evaluatie- en Onderzoeksoverzicht' te verbeteren.

De minister van Financiën onderschreef deze aanbevelingen, maar merkte op dat er, zoals wij ook zelf in ons rapport stelden, sprake kan zijn van net ingevoerd beleid waarvan het begrijpelijk is dat het nog niet is geëvalueerd. Verder tekende hij aan dat het meten van (netto) maatschappelijke effecten gecompliceerd is, dat niet ieder type beleid zich even goed leent voor effectiviteitsonderzoek en dat andere vormen van evaluatieonderzoek – niet zijnde effectiviteitsonderzoek – ook zicht bieden op (delen van) de causale relatie tussen beleid en een maatschappelijke uitkomst en daarmee bruikbaar zijn voor een (gedeeltelijke) beoordeling van de effectiviteit van beleid.

De minister ging niet expliciet in op onze aanbeveling om vooraf te zorgen voor een dekkende evaluatieprogrammering.

Aanvullend op ons vorige onderzoek doen wij op basis van dit vervolgonderzoek het kabinet de volgende vier aanbevelingen:

1. Houd het overzicht actueel en informeer Tweede Kamer periodiek over voldoen aan evaluatieplicht uit Comptabiliteitswet

Op basis van dit onderzoek is er nu voor het eerst een overzicht van de mate waarin de ministeries hun beleid op effectiviteit onderzoeken en van de verklaringen die de ministeries hebben om beleidsonderdelen niet op effectiviteit te evalueren. Wij bevelen aan dat alle ministers ervoor zorgen dat dit type overzicht actueel wordt



gehouden. Dit overzicht kan ministeries helpen om hun evaluatie-programmering verder te versterken. Periodiek moet per beleids-terrein worden gekeken of de mate waarin de beleidsuitgaven op effectiviteit zijn onderzocht is gewijzigd door nieuwe onderzoeken of doordat onderzoeken zijn verouderd. Daarnaast zou elke verklaring voor niet evalueren periodiek tegen het licht gehouden moeten worden om te bepalen of deze nog steeds geldig is of toe is aan herziening.

Wij bevelen de ministers aan om zich door middel van dit overzicht aan de Tweede Kamer te verantwoorden over de mate waarin zij voldoen aan de evaluatieplicht conform artikel 20 van de Comptabiliteitswet (dit kan worden geïntegreerd in de internetbijlage doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek bij de begroting).

2. *Verbeter de digitale informatievoorziening over beleid*

Nationaal en internationaal zien we dat er steeds meer belang wordt gehecht aan gebruiksvriendelijke, interactieve ontsluiting van informatie over de vraag waaraan het publieke geld wordt besteed en wat voor resultaten daarmee worden geboekt. Dit gebeurt in de vorm van digitale open data; zie bijvoorbeeld www.recovery.gov en www.volginnovatie.nl.

Wij bevelen het kabinet aan om het in de eerste aanbeveling genoemde overzicht van (effectiviteits)onderzoeken (afgezet tegen geldstromen) in die richting verder te ontwikkelen. Dat betekent dat alle ministeries per beleidsartikel ook de ingezette beleidsinstrumenten, de daarmee gemoeide bestedingen en de resultaten van die bestedingen in de vorm van prestaties en effecten in dit overzicht zouden moeten vermelden.

Wij kunnen ons voorstellen dat de minister van Algemene Zaken een 'delivery unit' in het leven roept, die onder meer tot taak heeft deze digitale informatievoorziening te stimuleren en faciliteren.

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

In ons vorige rapport deden we de aanbeveling dat als een minister afwijkt van de plicht van artikel 20 van de Comptabiliteitswet om zijn beleid op effectiviteit te onderzoeken, hij/zij dit kenbaar zou moeten maken aan de Tweede Kamer. We doen deze aanbeveling ook in dit rapport. Een belangrijk argument daarvoor is dat het ontbreken van deze informatie afbreuk doet aan het budgetrecht van de Tweede Kamer. Zeker wanneer het beleid grote uitgaven betreft, zoals voor het primair onderwijs (€ 9 miljard in 2011) en de huurtoeslag (€ 2,8 miljard in 2011), is een dergelijke toelichting belangrijk.



4. *Meld de resultaten van deugdelijk effectiviteitsonderzoek van anderen aan de Tweede Kamer.*

Als de minister effectiviteitsonderzoek van andere partijen dan de rijksoverheid beschouwt als onderzoek waarmee voldaan wordt aan de evaluatieplicht conform artikel 20 CW, dan doet de minister er verstandig aan deze onderzoeken – mits de kwaliteit goed is – in het beleidsproces te gebruiken en de resultaten van deze evaluaties te melden aan de Tweede Kamer.



5 Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer

30

Op 7 juni 2013 heeft de minister van Financiën een reactie gegeven op dit onderzoek, mede namens de minister van Algemene Zaken, de minister van Buitenlandse Zaken, de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de minister van Veiligheid en Justitie, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister voor Wonen en Rijksdienst, de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de minister van Defensie, de minister van Infrastructuur en Milieu, de minister van Economische Zaken, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

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

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 2006-2011 niet op effectiviteit is geëvalueerd en is met ons van mening dat hier goede redenen voor kunnen zijn. De minister onderschrijft het belang van een dekkende programmering van het evaluatieonderzoek en constateert een toenemende aandacht voor het evalueren van de resultaten van beleid. Verder stelt de minister dat de evaluatieplicht conform artikel 20 van de Comptabiliteitswet van toepassing is op al het beleid van een departement.

Wij constateren dat het kabinet bij monde van de minister van Financiën het belang van deugdelijk effectiviteitsonderzoek onderschrijft. Hij is van mening dat de bestaande begrotings- en verantwoordingscyclus toereikend is om het parlement te informeren over naleving van de bestaande evaluatieplicht. Wat betreft ontwikkeling van open data verwijst de minister naar het feit dat Nederland zich (in 2011) heeft gecommitteerd aan de uitgangspunten van het Open Government Partnership en concreet naar vier bestaande departementale initiatieven (in 2013). Ook wanneer ministers afwijken van de wettelijke evaluatieplicht, sluit de minister aan bij de staande praktijk: dat wordt bij een beleidsdoorlichting gemotiveerd en niet eerder met het parlement



gecommuniceerd, zoals de Algemene Rekenkamer heeft aanbevolen. De aanbeveling om benutting van ander onderzoek in het beleidsproces te expliciteren wordt overgenomen, maar de wijze waarop hangt af van de specifieke casus.

31

Wij maken nadrukkelijk een kanttekening bij deze reactie. Allereerst is juist in deze tijd van grote beoogde besparingen op collectieve uitgaven meer inzicht in beleidseffectiviteit dringend gewenst. In de continue zoektocht op welke beleidsterreinen met minder geld kan worden volstaan, is het noodzakelijk te weten welke de meest en welke de minst effectieve overheidsinterventies zijn. Deze invalshoek is een inhoudelijke, waar de minister vooral procesmatig verwijst naar begrotings- en verantwoordingscycli als informatiemomenten. Wij krijgen hierdoor niet de indruk dat met de voorgestelde werkwijze beleidsevaluatie-als-bestuurlijk-hulpmiddel-bij-besluitvorming de noodzakelijke impuls krijgt. Ook de mogelijkheden van 'open data', bij uitstek geschikt voor inhoudelijke ondersteuning van beleidsevaluatie, worden karig benut in plaats van ruimhartig omarmd. Dit is een gemiste kans in deze tijd van schaarste.



Overzicht van conclusies, aanbevelingen en toezeggingen

32

Plaats in rapport	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
§ 2.2	Minder dan helft beleid is in periode 2006-2011 op effectiviteit geëvalueerd.	Verantwoord eventuele afwijkingen van voorschrift uit Comptabiliteitswet aan Tweede Kamer	Begrotingen en jaarverslagen zullen vanaf 2013 een goed en volledig beeld geven van geplande en afgeronde onderzoeken.
§ 3.1 – 3.7	Ministeries gebruiken op zichzelf valide argumenten soms te makkelijk als rechtvaardiging om beleid niet op effectiviteit te onderzoeken.	Houd overzicht van mate waarin beleid is afgedekt met effectiviteitsonderzoek, inclusief verklaringen voor ontbreken van effectiviteitsonderzoek, actueel. Verantwoord door middel van dit overzicht aan Tweede Kamer over mate waarin wordt voldaan aan evaluatieplicht uit Comptabiliteitswet.	In beleidsdoorlichtingen zullen ministers aangeven welke evaluaties er zijn op beleidsdelen. Ook zullen beleidsdoorlichtingen duidelijk maken welke delen van beleid niet op effectiviteit zijn onderzocht en waarom.
§ 3.3	Onderzoeksresultaten van anderen worden zelden of nooit opgenomen in departementale jaarverslagen.	Meld resultaten van deugdelijk effectiviteitsonderzoek van derden aan Tweede Kamer.	Geen concrete toezeggingen. Minister erkent wel in algemene zin dat onderzoeksresultaten van derden aan Tweede Kamer moeten worden gemeld.
		Verbeter digitale informatievoorziening over beleid.	In 'Evaluatie- en Onderzoeks-overzicht' zijn sinds introductie van Verantwoord Begroten per departement online alle aan begrotingen gerelateerde onderzoeksrapporten terug te vinden.



Bijlage 1

Aanpak onderzoek¹⁵

33

Stappen bij beantwoording onderzoeksvragen

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 2006-2011 heeft uitgevoerd. In ons rapport *Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid* (Algemene Rekenkamer, 2012a) stonden al de uitkomsten voor de periode 2006-2010. In dit onderzoek hebben we die score geactualiseerd met resultaten voor 2011.

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 2011 volgens het departementale jaarverslag) dit was onderzocht met onderzoek naar de effectiviteit van het beleid.

Stap 4: Verklaren

Wanneer beleid in de periode 2006-2011 niet op effectiviteit is onderzocht, hebben we het ministerie om een verklaring gevraagd. Deze hebben we op basis van informatie van het ministerie gekwantificeerd als percentage van de uitgaven in 2011 volgens het departementale jaarverslag.

Stap 5: Beoordelen onderbouwing verklaringen

Van een aantal verklaringen die de ministeries ons hebben gegeven hebben we de onderbouwing beoordeeld. Wij hebben bij elk ministerie enkele van de verklaringen met het grootste financiële belang beoordeeld. Dat levert geen representatief beeld op.

¹⁵ Op onze website www.rekenkamer.nl staat een uitgebreidere toelichting op de onderzoeksaanpak.



Begrippen

34

Effectiviteit / doeltreffendheid

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

Maatschappelijk effect

De rijksoverheid streeft ernaar om met haar beleid bepaalde veranderingen in de maatschappij te bewerkstelligen. Daarbij kan het gaan om veranderingen in het gedrag van burgers en bedrijven (bijvoorbeeld op het gebied van het milieu), veranderingen in de inkomenspositie van burgers, of veranderingen in de veiligheid van burgers en bedrijven. Dit soort gewenste veranderingen worden ook wel beoogde maatschappelijke effecten genoemd.

Evaluatieonderzoek ex post

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 (Financiën, 2012b).

Er worden twee vormen van evaluatieonderzoek ex post onderscheiden:

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.

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

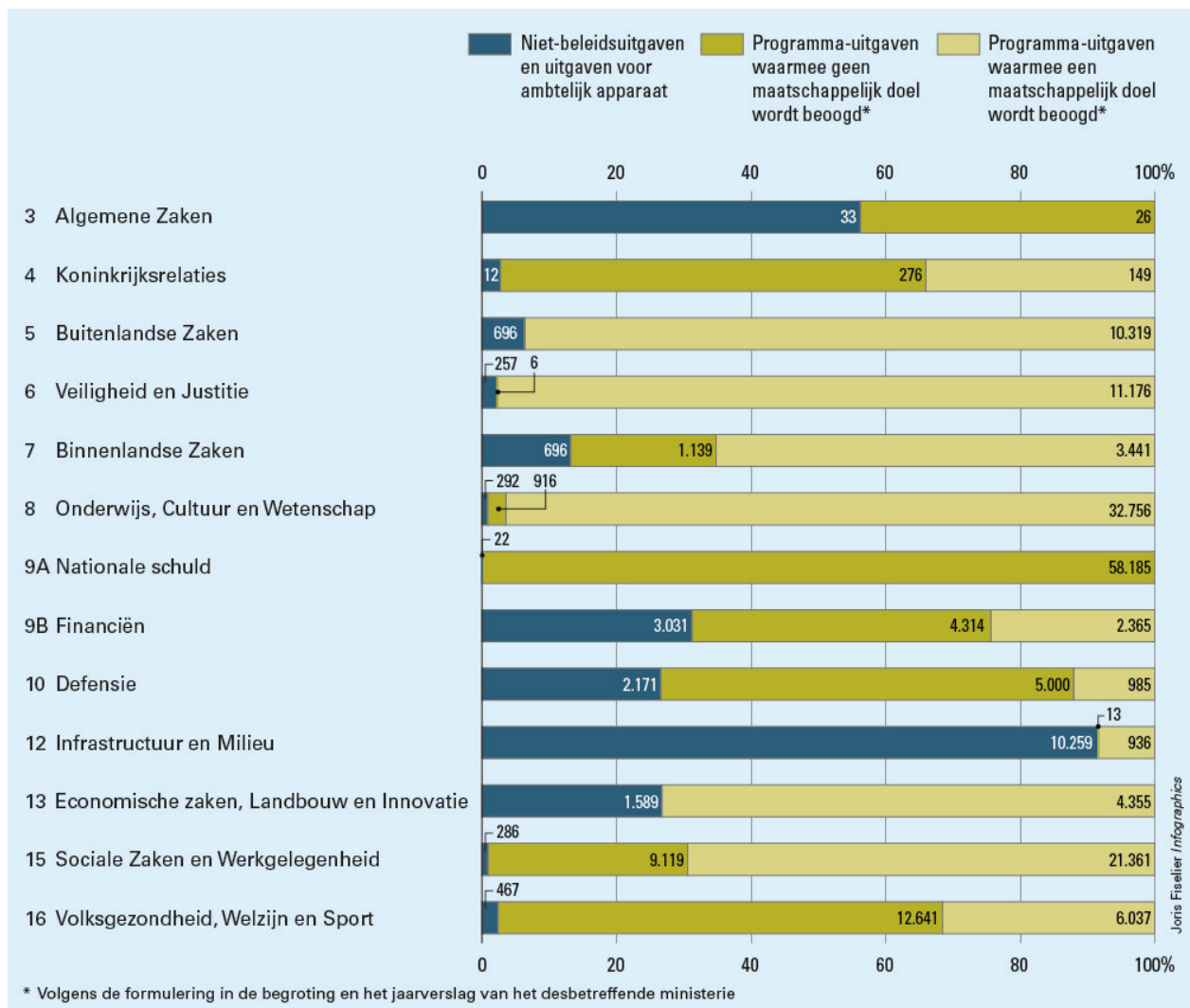
Het openbaar bestuur moet transparant functioneren. Dat betekent dat relevante informatie vrij verkrijgbaar en direct toegankelijk voor diegenen die met besluiten te maken hebben (klanten, gebruikers of het publiek in het algemeen). De Staten-Generaal en de minister moeten kunnen beschikken over relevante informatie. De informatie behoort op een toegankelijke wijze te worden ontsloten en beschikbaar gesteld. Het budgetrecht van de Tweede Kamer wordt versterkt door de beschikbaarheid van deze informatie.



Bijlage 2 Verbijzondering rijksuitgaven

In onderstaande figuur is aangegeven hoe de totale uitgaven van elk ministerie in 2011 zijn verdeeld over niet-beleidsuitgaven, beleid zonder een maatschappelijk geformuleerd doel en beleid met een maatschappelijk geformuleerd doel.

Rijksuitgaven 2011, naar soort uitgave
In procenten en in miljoenen euro's





Bijlage 3

Resultaten onderzoek per ministerie

36

In de onderstaande figuren hebben we per ministerie de resultaten van ons onderzoek gepresenteerd.¹⁶

We lichten eerst de in de tabel gebruikte categorieën toe:

- *Som uitgaven operationele doelstellingen (x € 1.000)*: Het totale bedrag aan programma-uitgaven volgens het departementale jaarverslag 2011, per beleidsartikel.
- *Verklaard, geen maatschappelijk beleid*: We hebben alle beleidsdoelstellingen die geen maatschappelijk effect beogen buiten het onderzoek gehouden. Soms hebben ministeries aangegeven dat onderdelen van beleidsartikelen geen maatschappelijk effect beogen. De uitgaven daarvoor staan in deze kolom.
- *Beleid met maatschappelijke ambitie*: Het verschil tussen de bedragen in de voorgaande twee kolommen.
- *Effectiviteit geëvalueerd*: Hier geven we het deel van de uitgaven (maatstaf: uitgaven 2011 volgens departementaal jaarverslag) weer van het beleidsartikel dat in de periode 2006-2011 op effectiviteit is onderzocht.
- *Verklaard overig*: De Algemene Rekenkamer heeft de ministeries gevraagd aan te geven waarom bepaalde delen van het beleid niet zijn onderzocht. Het daarmee gemoeide bedrag is in deze kolom opgenomen.
- *Deels onderzocht; deel niet vast te stellen*: Soms was (een deel van) het beleid van een beleidsartikel op effectiviteit onderzocht, maar was het voor ons op grond van openbare bronnen (begroting, jaarverslag, onderzoeksrapport) onmogelijk het daarmee gemoeide bedrag vast te stellen.
- *Niet onderzocht, niet verklaard*: In deze kolom is het bedrag aan uitgaven opgenomen dat niet in een van de vorige kolommen staat. Dit is dus beleid dat niet op effectiviteit is onderzocht en waarvoor de minister ook geen uitleg heeft gegeven in zijn/haar begroting of jaarverslag noch aan ons een verklaring heeft gegeven.

¹⁶ Door afrondingsverschillen tellen de percentages niet altijd op tot 100%.



Buitenlandse Zaken	Som uitgaven operationele doelstellingen (x € 1.000)	Verklaard, geen maatschappelijk beleid	Beleid met maatschappelijke ambitie	Effectiviteit geëvalueerd	Verklaard, overig	Deels onderzocht; deels niet vast te stellen	Niet onderzocht, niet verklaard
TOTAAL	10.318.843	0	10.318.843	1.540.999	8.777.844	0	0
			100%	15%	85%	0%	0%
1 Versterkte internationale rechtsorde en eerbiediging van mensenrechten	122.544		122.544	69.485	53.059		
2 Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur	784.273		784.273	350.855	433.418		
3 Versterkte Europese samenwerking	6.749.305		6.749.305		6.749.305		
4 Meer welvaart en minder armoede	783.047		783.047	5.839	777.208		
5 Toegenomen menselijke ontplooiing en sociale ontwikkeling	1.361.158		1.361.158	629.798	731.360		
6 Beter beschermd en verbeterd milieu	426.531		426.531	426.531			
7 Welzijn en veiligheid van Nederlanders in het buitenland en regulering van personenverkeer	23.856		23.856		23.856		
8 Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland	68.129		68.129	58.491	9.638		

Veiligheid en Justitie	Som uitgaven operationele doelstellingen (x € 1.000)	Verklaard, geen maatschappelijk beleid	Beleid met maatschappelijke ambitie	Effectiviteit geëvalueerd	Verklaard, overig	Deels onderzocht; deels niet vast te stellen	Niet onderzocht, niet verklaard
TOTAAL	11.181.644	5.559	11.176.085	1.606.759	8.862.998	267.768	438.560
			100%	14%	79%	2%	4%
11 Nederlandse rechtsorde							
12 Rechtspleging en rechtsbijstand	1.536.183		1.536.183	1.536.183			
13 Rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding	3.146.012		3.146.012	33.722	2.817.538	267.768	26.984
14 Jeugd	857.624		857.624	11.979	465.851		379.794
17 Internationale rechtsorde							
21 Contraterrorisme- en nationaal veiligheidsbeleid	70.217		70.217	19.535	18.900		31.782
23 Veiligheidsregio's en Politie	5.525.906		5.525.906		5.525.906		
25 Veiligheid en bestuur	40.143		40.143	5.340	34.803		
29 Inspectie Openbare Orde en Veiligheid	5.559	5.559					



Binnenlandse Zaken	Som uitgaven operationele doelstellingen (x € 1.000)	Verklaard, geen maatschappelijk beleid	Beleid met maatschappelijke ambitie	Effectiviteit geëvalueerd	Verklaard, overig	Deels onderzocht; deels niet vast te stellen	Niet onderzocht, niet verklaard
TOTAAL	4.579.988	1.139.222	3.440.766	43.860	2.813.645	356.048	227.213
			100%	1%	82%	10%	7%
27. Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst	8.573		8.573		8.573		
31. Bestuur en democratie	94.738	54.732	40.006		19.213		20.793
33. Dienstverlenende en innovatieve overheid	80.570	80.570					
35. Arbeidszaken overheid	53.608	53.608					
37. Kwaliteit rijksdienst	93.769	93.769					
44. Stimuleren krachtige steden, vitale wijken en voldoende woningbouw	8.143		8.143	2.095			6.048
45. Stimuleren van een duurzame kwaliteit van woningen, gebouwen en bouwwerken	72.516		72.516	18.129			54.387
46. Garanderen van keuzemogelijkheden en betaalbaarheid op de woningmarkt	2.859.787		2.859.787	23.636	2.785.859		50.292
47. Integratie niet-westerse migranten	335.677		335.677			335.677	
48. Kennis en Ordening Wonen, Wijken en Integratie	14.648	14.648					
49. Rijkshuisvesting en architectuurbeleid	55.355	52.895	2.460				2.460
50. Vreemdelingen	902.604	789.000	113.604			20.371	93.233

Koninkrijksrelaties	Som uitgaven operationele doelstellingen (x € 1.000)	Verklaard, geen maatschappelijk beleid	Beleid met maatschappelijke ambitie	Effectiviteit geëvalueerd	Verklaard, overig	Deels onderzocht; deels niet vast te stellen	Niet onderzocht, niet verklaard
TOTAAL	424.880	275.882	148.998	33.700	0	0	115.298
			100%	23%	0%	0%	77%
1 Waarborgfunctie	57.888		57.888				57.888
2 Bevorderen autonomie Koninkrijkspartners	366.992	275.882	91.110	33.700			57.410



OCW	Som uitgaven operationele doelstellingen (x € 1.000)	Verklaard, geen maatschappelijk beleid	Beleid met maatschappelijke ambitie	Effectiviteit geëvalueerd	Verklaard, overig	Deels onderzocht; deels niet vast te stellen	Niet onderzocht, niet verklaard
TOTAAL	33.672.461	916.061	32.756.400	21.580.502	9.834.558	89.070	1.252.270
			100%	66%	30%	0%	4%
1 Primair onderwijs	9.549.482		9.549.482	308.479	8.981.718	81.592	177.693
3 Voortgezet onderwijs	6.942.483		6.942.483	6.942.483			
4 Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	3.476.052		3.476.052	3.058.733	257.651	4.000	155.668
5 Technocentra							
6 en 7 Hoger onderwijs	6.470.096		6.470.096	6.470.096			
8 Internationaal beleid	16.543		16.543	3.500	7.265		5.778
9 Arbeidsmarkt- en personeelsbeleid	270.983		270.983				270.983
11 Studiefinanciering	4.131.887		4.131.887	4.131.887			
12 Tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten	111.158		111.158	111.158			
13 Lesgeld	5.708	5.708					
14 Cultuur	866.972		866.972	85.522	587.924		193.526
15 Media	910.353	910.353					
16 Onderzoek en wetenschapsbeleid	906.831		906.831	468.644			438.187
25 Emancipatie	13.913		13.913			3.478	10.435

Financiën	Som uitgaven operationele doelstellingen (x € 1.000)	Verklaard, geen maatschappelijk beleid	Beleid met maatschappelijke ambitie	Effectiviteit geëvalueerd	Verklaard, overig	Deels onderzocht; deels niet vast te stellen	Niet onderzocht, niet verklaard
TOTAAL	6.678.323	4.313.793	2.364.530	385.791	1.948.187	0	30.552
			100%	16%	82%	0%	1%
1 Belastingen	592.294	592.294					
2 Financiële markten financiën	128.238	65.914	62.324	30.505	1.267		30.552
3 Financieringsactiviteiten publiek-private sector	3.585.769	3.585.769					
4 Internationale financiële betrekkingen	2.284.106		2.284.106	337.276	1.946.830		
5 Exportkredietverzekering en investeringsgaranties	18.100		18.100	18.010	90		
7 Beheer materiële activa	69.816	69.816					

Nationale Schuld	Som uitgaven operationele doelstellingen (x € 1.000)	Verklaard, geen maatschappelijk beleid	Beleid met maatschappelijke ambitie	Effectiviteit geëvalueerd	Verklaard, overig	Deels onderzocht; deels niet vast te stellen	Niet onderzocht, niet verklaard
TOTAAL	58.185.000	58.185.000	0				
			100%				
1 Financiering staatsschuld	49.588.000	49.588.000					-
2 Kasbeheer	8.597.000	8.597.000					-



Infrastructuur en Milieu	Som uitgaven operationele doelstellingen (x € 1.000)	Verklaard, geen maatschappelijk beleid	Beleid met maatschappelijke ambitie	Effectiviteit geëvalueerd	Verklaard, overig	Deels onderzocht; deels niet vast te stellen	Niet onderzocht, niet verklaard
TOTAAL	949.525	13.113	936.412	59.286	467.922	42.639	366.565
			100%	6%	50%	5%	39%
31 Integraal waterbeleid	69.626		69.626	1.103	29.078	-	39.445
32 Bereiken van optimale veiligheid in of als gevolg van mobiliteit	57.514		57.514	357		25.631	31.526
33 Veiligheid gericht op beheersing van veiligheidsrisico's	56.101		56.101				56.101
34 Robuust mobiliteits-systeem van sterke verbindingen, sterke modaliteiten, voorspelbare reistijden (...)	76.083		76.083	1.080	17.720	13.870	43.413
35 Mainports en logistiek	35.579		35.579	9.401	19.411	1.371	5.396
36 Bewaken, waarborgen en verbeteren van kwaliteit van de leefomgeving, gegeven de toename van mobiliteit	58.142		58.142		24.909		33.233
37 Weer, klimaat, seismologie en aardobservatie	44.638		44.638		44.638		
51 Optimaliseren van de ruimtelijke afweging	33.868		33.868		33.868		
52 Realisatie nationaal ruimtelijk beleid	74.182		74.182		74.182		
53 Klimaat en Luchtqualiteit	84.692		84.692		84.692		
54 Duurzaam produceren	142.567		142.567		123.234		19.333
56 Risicobeleid	88.157		88.157		1.756		86.401
57 Versterken internationaal milieubeleid en strategische aangelegenheden	52.000		52.000	47.345			4.655
59 Handhaving en toezicht	14.880	13.113	1.767			1.767	
60 Leefomgevingskwaliteit	61.496		61.496		14.434		47.062

Defensie	Som uitgaven operationele doelstellingen (x € 1.000)	Verklaard, geen maatschappelijk beleid	Beleid met maatschappelijke ambitie	Effectiviteit geëvalueerd	Verklaard, overig	Deels onderzocht; deels niet vast te stellen	Niet onderzocht, niet verklaard
TOTAAL	5.985.208	4.999.780	985.428	130.886	854.542	0	0
			100%	13%	87%	0%	0%
20 Uitvoeren crisisbeheersingsoperaties	618.593		618.593	130.886	487.707		
21 Commando Zee-strijdkrachten	573.569	573.569					
22 Commando Land-strijdkrachten	1.042.161	1.042.161					
23 Commando Lucht-strijdkrachten	582.701	582.701					
24 Commando Koninklijke Marechaussee	366.835		366.835		366.835		
25 Defensie Materieel Organisatie	1.769.932	1.769.932					
26 Commando Diensten-centra	1.031.417	1.031.417					



Economische Zaken, Landbouw en Innovatie	Som uitgaven operationele doelstellingen (x € 1.000)	Verklaard, geen maatschappelijk beleid	Beleid met maatschappelijke ambitie	Effectiviteit geëvalueerd	Verklaard, overig	Deels onderzocht; deels niet vast te stellen	Niet onderzocht, niet verklaard
TOTAAL	4.354.521	0	4.354.521	2.798.080	1.556.441	0	0
			100%	64%	36%	0%	0%
1 Goed functionerende economie en markten in Nederland en Europa	24.951		24.951	20.900	4.051		
2 Een sterk innovatievermogen	796.086		796.086	646.667	149.419		
3 Een concurrerend ondernemingsklimaat	386.269		386.269	289.824	96.445		
4 Doelmatige en duurzame energiehuishouding	990.614		990.614	93.779	896.835		
5 Internationale economische betrekkingen	72.897		72.897	29.056	43.841		
8 Economische analyses en prognoses							
9 Voorzien in maatschappelijke behoefte aan statistiek							
10 Elektronische communicatie en post	68.025		68.025	1.925	66.100		
31 Duurzaam ondernemen	142.175		142.175	133.915	8.260		
32 Agrarische ruimte	48.692		48.692		48.692		
33 Natuur	532.060		532.060	532.060			
34 Landschap en Recreatie	202.103		202.103		202.103		
35 Voedselkwaliteit en diergezondheid	26.720		26.720	3.700	23.020		
36 Kennis en Innovatie	984.451		984.451	984.451			
37 Bodem, water en reconstructie in zandgebieden	79.478		79.478	61.803	17.675		

Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Som uitgaven operationele doelstellingen (x € 1.000)	Verklaard, geen maatschappelijk beleid	Beleid met maatschappelijke ambitie	Effectiviteit geëvalueerd	Verklaard, overig	Deels onderzocht; deels niet vast te stellen	Niet onderzocht, niet verklaard
TOTAAL	30.480.247	9.119.453	21.360.794	10.274.076	11.086.718	0	0
			100%	48%	52%	0%	0%
41 Inkomensbeleid	205		205	205			
42 Arbeidsparticipatie	7.171		7.171	50	7.121		
43 Arbeidsverhoudingen	1.796		1.796	536	1.260		
44 Gezond en veilig werken	14.674		14.674	14.674			
45 Pensioenbeleid	263		263		263		
46 Inkomensbescherming met activering	7.575.909		7.575.909	4.189.864	3.386.045		
47 Aan het Werk: bemiddeling en re-integratie	2.196.306		2.196.306	2.196.306			
48 Sociale werkvoorziening	2.367.225		2.367.225		2.367.225		
49 Overige inkomensbescherming	676.897		676.897	663.464	13.433		
50 Tegemoetkoming specifieke kosten	5.311.371		5.311.371		5.311.371		
51 Rijksbijdragen aan sociale fondsen	9.119.453	9.119.453	0				
52 Kinderopvang	3.208.977		3.208.977	3.208.977			



Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Som uitgaven operationele doelstellingen (x € 1.000)	Verklaard, geen maatschappelijk beleid	Beleid met maatschappelijke ambitie	Effectiviteit geëvalueerd	Verklaard, overig	Deels onderzocht; deels niet vast te stellen	Niet onderzocht, niet verklaard
TOTAAL	18.677.998	12.640.786	6.037.212	950.819	1.458.636	445.751	3.182.006
			100%	16%	24%	7%	53%
41 Volksgezondheid	624.501		624.501	149.444		108.693	366.364
42 Gezondheidszorg	9.125.210	7.018.500	2.106.710			337.058	1.769.652
43 Langdurige zorg	6.417.668	5.270.407	1.147.261	213.000			934.261
44 Maatschappelijke ondersteuning	184.913		184.913	92.800			92.113
45 Jeugd	1.868.447		1.868.447	398.167	1.458.636		11.644
46 Sport	97.408		97.408	97.408			
47 Oorlogsgetroffenen en herinnering WO II	359.851	351.879	7.972				7.972



Bijlage 4

Gebruikte afkortingen

43

BDU	Brede Doeluitkering
BuZa	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
EL&I	(Ministerie van) Economische Zaken, Landbouw en Innovatie [thans: EZ]
EU	Europese Unie
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
IED	Inspection and Evaluation Division [onderdeel van OIOS]
IenM	(Ministerie van) Infrastructuur en Milieu
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OIOS	Office of Internal Oversight Services [onderdeel van UNESCO]
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
SDE	Stimulering Duurzame Energieproductie
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
VenJ	(Ministerie van) Veiligheid en Justitie
VN	Verenigde Naties
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wsw	Wet sociale werkvoorziening



Literatuur

44

Algemene Rekenkamer (2009). *EU-trendrapport 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 842, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011a). *EU-trendrapport 2011; Ontwikkelingen in het financieel management van de Europese Unie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 33 624, nr. 2. Den Haag: Sdu.

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

Algemene Rekenkamer (2012a). *Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid*. Den Haag: Algemene Rekenkamer. Bijlage bij Kamerstuk 33 269, nr. 1. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2012b). *EU-trendrapport 2012; Ontwikkelingen in het financieel management van de Europese Unie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 163, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2012c). *Staat van de rijksverantwoording 2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 240, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2013). *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisatie*. Den Haag: Algemene Rekenkamer. Bijlage bij Kamerstuk 31 490 nr. 104. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013. Den Haag: Sdu.

Financiën (2011). *Verbetering verantwoording en begroting*. Brief d.d. 22 maart 2011 van de minister van Financiën met voorstellen om te komen tot compacte begrotingen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31 865, nr. 26. Den Haag: Sdu.

Financiën (2012a). *Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek*. Staatscourant, nr. 18352. Den Haag: Sdu.

Financiën (2012b). *30 miljard monitor bij miljoenennota 2013*. Den Haag: Sdu. ISBN 978-90-125-7586-7. Tevens gepubliceerd op www.rijksbegroting.nl/algemeen/overzichten.

Financiën (2013). *Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2012*. Den Haag: Ministerie van Financiën.



Informateurs (2012). *Kabinetsformatie 2012. Brief van de informateurs aan de Tweede Kamer d.d. 29 oktober 2012, ter aanbieding van hun werkzaamheden met daarbij gevoegd het regeerakkoord van de fracties van VVD en PvdA en de behorende 'Analyse economische effecten financieel kader regeerakkoord' van het Centraal Planbureau*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 410, nr. 15. Den Haag: Sdu.

45

Tweede Kamer (2012). *Parlementair onderzoek Kosten en effecten klimaat- en energiebeleid*. Tweede kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 193 nr. 3. Den Haag: Sdu.

Onderzoeksteam

Dhr. drs. F.J. Israël (projectleider)

Mw. C.J.C.M. Greweldinger

Dhr. P.E. Jongenotter

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, juni 2013