



# Voortgangsrapportage OIIK

## Bijlage 2 – Analyse evaluatiestelsel

Operatie Inzicht in  
Kwaliteit

Datum

17 januari 2019

### 1. Introductie

Dit document vormt een bijlage bij de eerste voortgangsrapportage van de operatie Inzicht in Kwaliteit (kenmerk: 2019-0000010051). De operatie Inzicht in Kwaliteit beoogt het Rijksbrede evaluatiestelsel structureel te versterken. Met het Rijksbrede **evaluatiestelsel** wordt bedoeld op het **stelsel van wetten, actoren en instrumenten** gericht op het verkrijgen van inzicht in de kwaliteit van beleidskeuzes, de uitvoering van deze keuzes en de daarmee behaalde resultaten.<sup>1</sup> Het gaat om zowel de opzet van dit stelsel als om de wijze waarop hier in de praktijk invulling aan wordt gegeven door betrokken actoren.

In deze bijlage beschrijven we het huidige evaluatiestelsel en geven we een eerste antwoord op de vraag hoe het Rijksbrede evaluatiestelsel momenteel functioneert, als opmaat naar een discussie over hoe we het stelsel verder kunnen versterken.

Doel van het evaluatiestelsel is om door middel van evaluatieonderzoek **bruikbare inzichten te genereren gedurende het hele beleidsproces** over de (verwachte) resultaten en kosten van beleid en mogelijke verbeteringen **om verantwoording af te kunnen leggen én om beleid en uitvoering continu te kunnen verbeteren**. Onder evaluatieonderzoek verstaan we onderzoek dat gericht is op oordeelsvorming over overheidsinterventies op basis van betrouwbaar en valide (empirisch) onderzoek. Dit onderzoek kan een belangrijke bijdrage leveren aan democratische leer- en verantwoordingsprocessen door antwoord te geven op de vraag 'of de overheid de goede dingen doet' en 'of ze deze dingen ook goed doet'.

De vraag wat **bruikbaar inzicht** is hangt niet alleen af van het doel van de evaluatie in relatie tot het beleidsproces, maar ook van het beleid in kwestie. Idealiter worden evaluaties in alle fasen van het beleidsproces gebruikt:

- Bij de beleidsvoorbereiding om beleidskeuzes te maken die zo goed mogelijk aansluiten bij op te lossen problemen en om een integrale afweging van in te zetten publieke middelen te faciliteren;
- Bij de beleidsuitvoering om reeds in gang gezet beleid te kunnen bijsturen en aanpassen waar nodig;
- Bij het afleggen van verantwoording over gemaakte beleidskeuzes en resultaten en daaruit lessen te trekken.

Deze rapportage beschrijft met name de opbrengst van de Rijksbrede instrumenten Beleidsdoorlichtingen en Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's). In de volgende voortgangsrapportage wordt meer aandacht besteed aan

---

<sup>1</sup> We richten ons hier primair op het Rijk, en dus niet op wetten, instrumenten en actoren die gericht zijn op gemeenten, provincies en waterschappen.

het Rijksbrede ex-ante instrumentarium. Deze exercitie dient niet alleen als soort van nulmeting voor de operatie zelf, maar vormt ook het startschot om na te denken over mogelijke verbeteringen.

Paragraaf 2 geeft weer hoe het evaluatiesysteem in Nederland er op hoofdlijnen uit ziet in termen van relevante wet- en regelgeving, actoren en instrumenten. Paragraaf 3 gaat in op de vraag in hoeverre het huidige stelsel bruikbare inzichten oplevert op verschillende momenten in het beleidsproces. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de subjectieve waardering van betrokken actoren en een meer feitelijke analyse van het instrument beleidsdoorlichtingen en IBO's. Tot slot wordt in paragraaf 4 kort stilgestaan bij het vervolg op deze analyse.

Paragraaf 2 en 3 zijn gebaseerd op synthese-onderzoek van bestaande bronnen en literatuur, aangevuld met interviews met stakeholders en een uitvraag binnen departementen. Voor de analyse van het instrument IBO is intern aanvullend feitenonderzoek verricht; het aanvullend feitenonderzoek naar het instrument Beleidsdoorlichtingen is verricht door een onafhankelijke partij (SEO).<sup>2</sup> Het volledige rapport is te vinden in bijlage 3 bij deze voortgangsrapportage.

## 2. Het evaluatiestelsel

Het evaluatiestelsel bestaat uit diverse losstaande **wetten, regels en instrumenten** waarmee verschillende actoren werken aan het vergroten van inzicht en maatschappelijke toegevoegde waarde. In deze paragraaf beschrijven we de belangrijkste wetten en regels, actoren en instrumenten zonder te pretenderen daarbij uitputtend te zijn.

### 2.1 Evaluatieverplichtingen zijn in verschillende wetten en regels vastgelegd

In Nederland verplicht de **Comptabiliteitswet** (CW 2016)<sup>3</sup> verantwoordelijke ministers tot het periodiek onderzoeken van de 'doeltreffendheid en doelmatigheid' van hun beleidsproducten (art 4.1, lid 1 sub c).<sup>4</sup> In de **Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek**<sup>5</sup> (RPE) wordt deze bepaling nader uitgewerkt in inhoudelijke en procesmatige eisen aan deze verplichte periodieke evaluatieonderzoeken naar doeltreffendheid en doelmatigheid (artikel 2). Zo specificeert de RPE dat minstens elke 7 jaar een beleidsdoorlichting moet plaatsvinden, waarmee op het niveau van begrotingsartikelen een totaaloordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid wordt gegeven (artikel 3). De **Regeling rijksbegrotingsvoorschriften** (RBV) bevat regels voor het in de begrotingen en jaarverslagen opnemen van de geagendeerde en uitgevoerde evaluatieonderzoeken. Daarbij inbegrepen zijn regels voor het formuleren van de beleidsconclusie in het jaarverslag, waarin onder meer de uitkomsten en doorwerking van evaluatieonderzoek kunnen worden opgenomen.<sup>6</sup> Daarnaast is

---

<sup>2</sup> SEO (2018). *Beleidsdoorlichtingen belicht*. Dit onderzoek is gebaseerd op een analyse van een steekproef van 49 beleidsdoorlichtingen en daarnaast op interviews en literatuurstudie. Systematisch geanalyseerd is in hoeverre het instrument de rijksuitgaven afdekt, welke inzichten dit oplevert, wat de kwaliteit van deze inzichten is en hoe de resultaten zijn gebruikt. Om de kwaliteit van de conclusies van beleidsdoorlichtingen goed in beeld te krijgen, is ook de onderbouwing daarvan door SEO beoordeeld, aan de hand van de Effectladder.

<sup>3</sup> <http://wetten.overheid.nl/BWBR0039429/2018-01-01>.

<sup>4</sup> Vgl. 4.20 lid 2 sub f: de minister van Financiën kan daar nadere regels over stellen.

<sup>5</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-16632.html>. Deze laatste versie van de RPE dateert van maart 2018 en werkt terug tot januari 2018; veel bevindingen in deze analyse zullen nog op eerdere versie(s) berusten.

<sup>6</sup> De beleidsconclusie is voortgekomen uit Verantwoord Begroten in 2013 en bedoeld om lessen uit het afgelopen verslagjaar explicieter te adresseren. De kwaliteit van de beleidsconclusies wisselde aanvankelijk sterk, maar heeft een (langzaam) groeiproces doorgemaakt. Ministerie van Financiën

opgenomen dat een toelichting over de onderzoeksopzet van elke beleidsdoorlichting aan de Tweede Kamer moet worden aangeboden<sup>7</sup> en dat de Tweede Kamer geïnformeerd moet worden als een beleidsdoorlichting niet kan worden opgeleverd volgens planning.

Met de nieuwe CW (2016) die per 2018 is ingegaan dient ieder voorstel, voornemen en toezegging waarover gecommuniceerd wordt naar de Tweede Kamer niet alleen te worden toegelicht op nagestreefde doelstellingen, in te zetten instrumenten en financiële gevolgen, maar ook in termen van de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid.<sup>8</sup>

Veel beleid krijgt vorm in wetten en regels. Alle (nieuwe) wet- en regelgeving en de toelichting daarbij moet aan de voorkant aan een reeks kwaliteitseisen voldoen. Deze zijn verankerd in de **Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)**.<sup>9</sup> Zo brengt Aanwijzing 2 tot uitdrukking dat keuzes voor regelgeving als sturingsinstrument, maar ook de keuzes die vervolgens met betrekking tot de inhoud en vormgeving van die regelgeving worden gemaakt, gebaseerd dienen te zijn op kennis van alle relevante factoren en op een gedegen analyse daarvan.

De **Algemene Wet Bestuursrecht** (Awb art. 4:24) verplicht ministers tot het vijfjaarlijkse evalueren van subsidies die berusten op een wettelijk voorschrift – tenzij wettelijk anders bepaald. De genoemde RPE is ook op deze subsidie-evaluaties van toepassing (artikel 4).

In **afzonderlijke wetten** staan ook regelmatig **evaluatiebepalingen**: artikelen in de betreffende wet zelf, die de opsteller ertoe verplichten deze eenmalig of periodiek te evalueren.<sup>10</sup> Voor een evaluatiebepaling kan de opsteller zelf kiezen, maar vaak is deze ook een resultaat van een toezegging aan de Tweede Kamer in de behandeling van het wetsvoorstel.<sup>11</sup> De evaluatiebepalingen vinden hun oorsprong in de Ar (art. 164) waarin een standaardformulering staat dat – indien wenselijk – die wet éénmalig of periodiek wordt geëvalueerd en dat verslag wordt gedaan van de doeltreffendheid en de (neven)effecten van die wet, of van aspecten of onderdelen ervan. Volgens deze Aanwijzing ligt een evaluatietermijn van vijf jaar in de rede.<sup>12</sup> Hieronder vallen ook wetten die gaan over grote of kleinere uitvoeringsorganisaties zoals de Politie (bijvoorbeeld Commissie Evaluatie Politiewet 2012). Ook de evaluatie van stelselwetgeving omvat vaak de uitvoering (bijvoorbeeld Wet SUWI inz. de uitvoering van werknemers- en volksverzekeringen).

---

(2017). *Financieel jaarverslag van het Rijk 2016*. Voor de beleidsconclusie kunnen verschillende bronnen worden gebruikt, waaronder (tussen)evaluaties, monitoring en beschikbare beleidsdoorlichtingen en daarnaast en vooral overige rapporten. Een systematische evaluatie van de beleidsconclusie door het VU Zijlstra Center is bijna gereed. Faber, A., & Budding, G.T., *Innovatie in publieke verantwoording, Memo 1. Beleidsconclusie doorgelicht*.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 000, nr. 36. Motie van het lid Harbers c.s. over beleidsdoorlichtingen.

<sup>8</sup> “Voorstellen, voornemens en toezeggingen bevatten een toelichting waarin wordt ingegaan op: (a) de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid die worden nagestreefd; (b) de beleidsinstrumenten die worden ingezet; (c) de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren.”

<sup>9</sup> De 10e wijziging van de Ar is op 1 januari 2018 in werking getreden ([Staatscourant 29 december 2017, nr. 69426](#)).

<sup>10</sup> [www.kcwi.nl/kennisbank/schrijfwijzer-memorie-van-toelichting/evaluatiebepaling](http://www.kcwi.nl/kennisbank/schrijfwijzer-memorie-van-toelichting/evaluatiebepaling)

<sup>11</sup> Jacob, S., Speer, S., & Furubo, J.E. (2015). The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later. *Evaluation 21*(1), p. 6-31.

<sup>12</sup> De toelichting vervolgt dat daarnaast ook de kwaliteitseisen in de nota Zicht op Wetgeving relevant zijn. Welke evaluatievorm wordt gekozen, is volgens de Ar afhankelijk van ‘onder meer het gewicht van de betrokken regeling, de maatschappelijke betekenis ervan en de aan evaluatie verbonden lasten.’ De toelichting stelt dat ‘er een breed scala denkbaar is, van diepgaand wetenschappelijk onderzoek tot rapportage door uitvoeringsorganen’.

In artikel 39 van de **Kaderwet zelfstandige bestuursorganen** is bepaald dat de voor een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) verantwoordelijke minister elke vijf jaar een verslag aan beide kamers der Staten-Generaal zendt ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het zelfstandig bestuursorgaan. Over agentschappen stelt artikel 7 van de **Regeling agentschappen**: "De betrokken minister én de minister van Financiën beoordelen gezamenlijk tenminste eens in de vijf jaar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een agentschap. De betrokken minister maakt het hieruit volgend rapport openbaar."<sup>13</sup>

Voor projecten opgenomen in het **Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)** dient een **Maatschappelijke Kosten Baten analyse** gemaakt te worden.<sup>14</sup> Het gaat hier vaak om grote voorgenomen projecten waaraan de rijksoverheid een bijdrage levert, zoals infrastructurale projecten, projecten op het vlak van gebiedsontwikkeling, ontwikkeling van duurzame energie, en water- en natuurvraagstukken.<sup>15</sup> Op de meeste andere beleidsterreinen (zoals ICT, sociale domein, onderwijs, sport) bestaat er geen MKBA-plicht.

## 2.2 Verschillende actoren spelen een rol in het evaluatiestelsel

### *Ministeriële verantwoordelijkheid*

De **minister van Financiën** draagt systeemverantwoordelijkheid voor het begrotingsbeheer en het financieel beheer van het Rijk.<sup>16</sup> Deze systeemverantwoordelijkheid betekent dat de minister van Financiën bevoegd is Rijksbrede kaders en regels te stellen voor het functioneren van het financieel beheer, en een toezichhoudende en coördinerende taak heeft met betrekking tot het begrotingsbeheer en de financiële bedrijfsvoering. Het doelmatige beheer van overheidsmiddelen is onderdeel van het begrotingsbeheer.<sup>17</sup> Zoals hiervoor omschreven heeft de minister ten aanzien van evalueren nadere regels vastgesteld in de RBV en RPE en in de Regeling agentschappen. De minister van Financiën ziet vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid toe op naleving van deze regels en op evaluaties van fiscale regelingen die door de betreffende ministeries worden uitgevoerd. In het geval van doorlichtingen van agentschappen wordt het eindrapport ook mede- ondertekend door de minister van Financiën. De minister van Financiën coördineert daarnaast ook Interdepartementale Beleidsonderzoeken.

Niet alleen de minister van Financiën, maar ook de minister van **JenV** en de minister van **BZK** beheren evaluatie-instrumenten die door de verschillende vakministers moeten worden toegepast. **JenV** toetst vanuit de brede verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van wet- en regelgeving het gebruik van evaluatiebepalingen in wetten en algemene maatregelen van bestuur, conform de Aanwijzingen voor de regelgeving. Op grond van artikel 39 van de Kaderwet ZBO's heeft de minister van **BZK** een coördinerende functie voor evaluaties van ZBO's. De minister van BZK informeert het parlement op meta-niveau door middel van brieven en via de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk over het aantal

<sup>13</sup> Artikel 7, Regeling van de minister van Financiën van 28 september 2012 over instelling, opzet en werking van agentschappen (Regeling agentschappen) <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2012-20668.html>. [www.rijksbegroting.nl/2016/kamerstukken,2017/5/17/kst233935\\_14.html](http://www.rijksbegroting.nl/2016/kamerstukken,2017/5/17/kst233935_14.html).

<sup>14</sup> Dit is vastgelegd in de Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 34550-A, 19.

[www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/meerjarenprogramma-infrastructuur-ruimte-en-transport-mirt](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/meerjarenprogramma-infrastructuur-ruimte-en-transport-mirt).

<sup>15</sup> <http://decisio.nl/onderzoek/mkba/>.

<sup>16</sup> Dit wordt geregeld in hoofdstuk 4, vijfde paragraaf van de CW 2016.

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2015–16, 34 426, 3, p. 12.

afzonderlijke evaluaties dat is uitgevoerd en het aantal dat gepland staat in de komende periode.

#### *Organisatie binnen departementen*

Het (laten) uitvoeren van beleidsevaluaties en beleidsdoorlichtingen is de verantwoordelijkheid van **beleidsdirecties**. Binnen meerdere (zo niet de meeste) departementen zijn **onderzoekskoördinatoren** een belangrijke speler: zij gaan over de aanvragen van (opdrachten voor) evaluaties en ander beleidsrelevant onderzoek, en hebben daarmee invloed op de programmering van evaluatieonderzoek. In elk beleidsdepartement speelt de **directie Financieel-economische zaken** (FEZ) daarnaast een centrale rol in het evaluatiebeleid. Artikel 4 van het Besluit FEZ (2018)<sup>18</sup> regelt dat de directie FEZ erop toeziet dat de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid en de bedrijfsvoering van het ministerie periodiek worden onderzocht. Dit houdt ook in dat de directie FEZ toeziet op de planning en kwaliteit van de beleidsevaluaties en –doorlichtingen, zoals in de RPE beschreven. Directies FEZ dienen hun bewindspersonen op dit punt te adviseren. Directies Strategie en/of Kennis (en evt. kennisoverlegstructuren, zoals bij SZW) zorgen voor meer strategisch en toekomstgericht onderzoek. In de praktijk raken strategische kennisinitiatieven en evaluaties elkaar (nog) weinig.

#### *Kennisinstellingen, adviesorganen en inspecties*

Er is veel **onafhankelijke denkkraft** ten behoeve van inzicht in kwaliteit van beleid, in de vorm van **Planbureaus** (SCP, CPB, PBL),<sup>19</sup> aan departementen gelieerde **kennisinstellingen** (KiM, WODC, IOB), overige rijkskennisinstellingen<sup>20</sup> en **adviesorganen** (bijvoorbeeld de Onderwijsraad en de Raad voor Volksgezondheid en Zorg). Verder is er op veel beleidsterreinen een **Inspectie**, zoals de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OVV), de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de Onderwijsinspectie, die waken over de kwaliteit van geleverde overheidsdiensten.<sup>21</sup> Tegen-denkkraft is voorts georganiseerd met **Hoge Colleges van Staat**, zoals de Algemene Rekenkamer, de Raad van State, Tweede Kamer en Eerste Kamer.

Departementale kennisinstellingen en planbureaus zijn specialisten wat betreft de uitvoering van beleidsrelevant onderzoek. Elk instituut vervult zijn eigen rol in relatie tot de evaluatiefunctie(s) van verschillende departementen: variërend van zelf evaluatieonderzoek of meta-studies programmeren, uitbesteden of uitvoeren, tot het structureel of incidenteel inbrengen van methodologische en andere expertise – bijvoorbeeld in evaluatieprogramma's of als onderdeel van een

---

<sup>18</sup> Besluit Taak FEZ per 1-1-2018.

<sup>19</sup> Planbureaus bedienen meerdere departementen. Recent voorbeeld is de serie 'Kansrijk Beleid' (of: de Kansrijk-reeks) die het Centraal Planbureau, het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving publiceren. Doel is bijdragen aan 'Beter Onderbouwd Beleid'. Inzicht in de effectiviteit van beleid helpt beleidsmakers bij het maken van gefundeerde keuzes. In de reeks wordt een breed scala van onderwerpen in beeld gebracht zoals arbeidsmarktbeleid, innovatiebeleid, mobiliteitsbeleid en woningmarktbeleid.

<sup>20</sup> Voor een deel verenigd in het RKI-netwerk [www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/project/rki](http://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/project/rki). Zo verricht het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuonafhankelijk (RIVM) onafhankelijk (wetenschappelijk) onderzoek op het vlak van Volksgezondheid, Zorg, Milieu en Veiligheid. Daarnaast zijn er nog eens vier kennisinstellingen met de status van Groot Technologisch Instituut, zoals het Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum (NLR) of het Energieonderzoekcentrum Nederland (ECN). Zie bijvoorbeeld [www.ecn.nl/nl/nieuws/item/gtis-en-tno-bundelen-hun-krachten-voor-meer-innovatiekracht/](http://www.ecn.nl/nl/nieuws/item/gtis-en-tno-bundelen-hun-krachten-voor-meer-innovatiekracht/).

<sup>21</sup> Van het toezichthoudende werk van inspecties zijn ook evaluaties beschikbaar, zie Goslinga, S., Siglé, M., Van der Hel, L. (2016). Het meten van effecten van de handhaving door de Belastingdienst. *Tijdschrift voor Toezicht*, 3.

klankbordgroep of begeleidingscommissie. Planbureaus (SCP, CPB, PBL) stellen formeel hun eigen periodieke onderzoeksprogramma vast<sup>22</sup> terwijl elders (hoewel in dialoog) onderzoek wordt verricht op aanvraag van beleidsdirecties (bijvoorbeeld WODC voor JenV). De IOB heeft het mandaat om de evaluatieprogrammering op te stellen voor alle beleidsartikelen van BHOS en BZ. Voor het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is de sinds 1998 bestaande Commissie Evaluatie Regelgeving (CER) van ZonMw al langer actief in een belangrijk deel van de zorgwetsevaluaties. De uitvoering van deze wetsevaluaties gebeurt door onafhankelijke, multidisciplinaire onderzoeksgroepen die per onderzoek worden geselecteerd. Naast deze departementale kennisinstellingen speelt ook de **Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid** (WRR) een rol met meer een overstijgende/ langere-termijnblik.

Als het gaat om benodigde data voor evaluaties is het **CBS** een belangrijke Rijksbrede actor. Het CBS heeft in opdracht van de Tweede Kamer in 2018 ook voor het eerst de monitor brede welvaart gepubliceerd. Deze monitor heeft als doel om jaarlijks de brede welvaart systematisch en in de volle breedte in kaart te brengen. De monitor presenteert de ontwikkeling van een groot aantal uitkomstindicatoren, waarbij uitkomsten niet worden gekoppeld aan beleidsinspanningen. De monitor is opgesteld conform de gezamenlijke aanbevelingen van OESO, VN en Eurostat.

#### *Hoge Colleges van Staat*

De Afdeling advisering van de **Raad van State** verricht een beleidsanalytische toets op alle wetsvoorstellen en heeft daarmee een toetsende rol in de beleidsvoorbereidende fase. De **Algemene Rekenkamer** onderzoekt of de rijksoverheid publiek geld zinnig, zuinig en zorgvuldig uitgeeft. Dit Hoog College van Staat beziet of het departementale beleid rechtmatig, doeltreffend en doelmatig is en rapporteert hierover jaarlijks aan het parlement op Verantwoordingsdag. Daarnaast verricht de Algemene Rekenkamer afzonderlijke onderzoeken zodat Kamerleden kunnen bepalen of het beleid van een minister doeltreffend en doelmatig is.<sup>23</sup>

De **Tweede Kamer** heeft regelmatig evaluaties bij de hand; Kamerleden verzoeken bijvoorbeeld om evaluaties, en/of dwingen een toezegging hiertoe af. Daarnaast nemen ze vaak kennis van door ministers/departementen geïnitieerde en uitgevoerde evaluatie- en overige studies; volgens Jacob et al.<sup>24</sup> vaker dan voorheen. De aandacht voor evaluaties en beleidsdoorlichtingen in Algemene Overleggen is echter beperkt. **De Eerste Kamer** heeft vooral aandacht voor wetgevingskwaliteit (met name uitvoerbaarheid). Daarnaast heeft het parlement het recht van onderzoek en enquête. Beide kamers kunnen **parlementair onderzoek** uitvoeren om beter inzicht krijgen in de kosten en/of effecten van overheidsbeleid. Voorbeelden zijn Parlementair Onderzoek naar de privatisering en verzelfstandiging Overheidsdiensten (2011-2014) van de Eerste Kamer of het Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid van de Tweede Kamer (2012-2014). De ambtelijke 'Dienst Analyse en Onderzoek' (DAO) is per 1 september 2017 geïnstalleerd met als missie om de kennis- en onderzoeksbasis van de Tweede Kamer (verder) te versterken.<sup>25</sup>

#### *Overige evaluatoren*

---

<sup>22</sup> Aanwijzingen voor de Planbureaus, Stcrt. 3200, 21 februari 2012.

<sup>23</sup> [www.rekenkamer.nl/over-de-algemene-rekenkamer/organisatie](http://www.rekenkamer.nl/over-de-algemene-rekenkamer/organisatie). De taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer staan omschreven in de CW 2016.

<sup>24</sup> Jacob, et al. (2015).

<sup>25</sup> Voorheen Bureau Onderzoek Rijksuitgaven (BOR).



Evaluaties van beleidsdepartementen worden voor het grote merendeel uitbesteed.<sup>26</sup> Aan **universiteiten** gelieerde onderzoeksinstituten doen vaak in opdracht van het Rijk onderzoek, vaak gericht op een specifiek beleidsterrein, zoals **Wageningen Economic Research**. Er zijn ook onderzoeksinstituten die niet gelinkt zijn aan een beleidsterrein, zoals bijvoorbeeld **IPSE studies** (TU Delft) dat gespecialiseerd is in (onderzoek naar) de doelmatigheid / productiviteit van de publieke sector.<sup>27</sup> Naast universiteiten voeren ook private partijen opdrachtonderzoek en evaluaties uit voor het Rijk. De **Vereniging voor Beleidsonderzoek** (VBO) is een brancheorganisatie van bureaus en instituten die beleidsonderzoek doen.

**RBB, Rijksbrede Benchmarkgroep voor uitvoeringsorganisaties** is een initiatief van inmiddels 41 dienstverlenende organisaties in de publieke sector. Centraal staan leren van elkaar en het vergelijken van prestaties in een streven naar continue verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening.

In Nederland is 'evaluator' geen officieel erkend beroep en geen eigenstandige academische discipline.<sup>28</sup> Er zijn dan ook geen landelijke evaluatiestandaarden geformuleerd.<sup>29</sup> In 2012 is wel het Evaluatorennetwerk gestart als onderdeel van de Nederlandse beroepsvereniging voor toezichthouders, inspecteurs, handhavers en evaluatoren (Vide). Het doel van het netwerk is het uitwisselen van kennis en ervaring op het terrein van beleidsevaluatie onder professionals en het op deze wijze bijdragen aan de versterking van de evaluatie-praktijk.<sup>30</sup>

### 2.3 Een set Rijksbrede instrumenten speelt een centrale rol in dit stelsel

Het stelsel kent een beperkte set aan naast elkaar bestaande Rijksbrede instrumenten die gericht zijn op het genereren van inzicht voor verantwoording en/of verbetering in verschillende fasen van het beleidsproces. Naast deze Rijksbrede set aan instrumenten, hanteren departementen verschillende evaluatie-instrumenten en vinden er ook meer incidentele evaluaties plaats (bijvoorbeeld door de Algemene Rekenkamer, de Onderzoeksraad voor de Veiligheid of tijdelijke onderzoekscommissies).

*Rijksbrede instrumenten in de fase van beleidsvoorbereiding: IAK, MKBA en publieke businesscase*

Het **Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving** (naarhetiak.nl) is een tool die door beleidsmakers en wetgevingsjuristen gebruikt moet worden bij het maken van beleid en wetgeving. Nieuwe voorstellen voor beleid en wet- en regelgeving, die aan het parlement worden voorgelegd, moeten een adequaat antwoord bevatten op de zeven centrale vragen in het IAK, onder meer over aanleiding, probleem en doel van het voorstel, wat het beste instrument is en wat verwachte gevolgen zijn (bijv. in termen van regeldruk).<sup>31</sup>

Het IAK is ontstaan vanuit het streven om de bestaande kwaliteitseisen voor het maken van beleid en regelgeving te stroomlijnen, om het afwegings- en verantwoordingsproces bij het formuleren van beleid en regelgeving te

<sup>26</sup> Klein Haarhuis, C.M. (2016). *Evaluatievermogen bij beleidsdepartementen*. Den Haag: WODC Cahier 2016-05.

<sup>27</sup> [www.ipsestudies.nl/](http://www.ipsestudies.nl/)

<sup>28</sup> Er is geen volledig academisch curriculum Evaluatie; niettemin zijn er verspreid over Nederland evaluatiemodules binnen bestaande opleidingen (bijv. sociologie, bestuurskunde, algemene sociale wetenschappen).

<sup>29</sup> In sommige andere Europese landen zijn er wel standaarden. Zie bijvoorbeeld <http://europeanevaluation.org/resources/evaluation-standards/national-and-regional-evaluation-societies>.

<sup>30</sup> [www.videnet.nl/evaluatorennetwerk](http://www.videnet.nl/evaluatorennetwerk).

<sup>31</sup> Kamerstukken II, 2010-2011, 29 515 nr. 330. Kabinetsplan aanpak administratieve lasten (Brief minister van Veiligheid en Justitie).

ondersteunen, en om de uitvoerbaarheid van wetgeving vanaf de ontwerpfasen te vergroten.<sup>32</sup> Het IAK bevat zowel verplichte ex-ante toetsen als hulpmiddelen bij het vooraf doordenken van beleids- en wetsvoorstellen.<sup>33</sup> De dossierhouders zijn zelf verantwoordelijk voor een adequate beantwoording van de 7 IAK-vragen in de toelichting bij voorgesteld beleid en regelgeving. Toetsing op de beantwoording van de IAK-vragen vindt plaats door het ambtelijk voorportaal waarin het voorstel wordt besproken.

Recent is aan het IAK de **WRR toets 'Doenvermogen'** (van burgers) toegevoegd, evenals aanvullingen op **doeltreffendheid en doelmatigheid** om invulling te geven aan **artikel 3.1 CW 2016** en informatie over de standaard op te nemen **evaluatieparagraaf** bij voorstellen voor beleid en wetgeving die tot een substantiële wijziging leiden.<sup>34</sup>

Eén van de evaluatie-instrumenten waarnaar in het IAK veelvuldig wordt verwezen is de **Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse** (MKBA). De MKBA is een ex ante evaluatie-instrument dat oorspronkelijk is ontwikkeld voor infrastructurele projecten, maar inmiddels Rijksbreed wordt toegepast. Dit instrument brengt de effecten van een project of beleidsvoorstel op de publieke welvaart in kaart, door waar mogelijk te monetariseren en vervolgens tot een positief of negatief saldo te synthetiseren. In 2014 is de **Algemene Leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse** gepubliceerd. De leidraad is opgesteld door het Centraal Planbureau (CPB) en het Planbureau voor de leefomgeving (PBL) en vervangt de eerdere leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyses van infrastructuurprojecten (Leidraad OEI). De Algemene leidraad is ook bedoeld voor minder 'exacte' beleidsdomeinen.<sup>35</sup> Sinds de publicatie van de Algemene Leidraad zijn er verschillende werkwijzers verschenen voor specifieke beleidsdomeinen (zoals de werkwijzer sociaal domein en digitale overheid).

Ook de **publieke businesscase** is een ex-ante evaluatie-instrument. Hiermee worden de financiële effecten (uitgaven, ontvangsten en risico's) voor de Rijksoverheid in beeld gebracht. De businesscase kan ook worden ingezet bij projecten of investeringen waar weinig of geen welvaartseffecten zijn en waar een MKBA minder voor de hand ligt. Denk bijvoorbeeld aan interne reorganisaties, aanschaf van bedrijfsmiddelen (ICT-systemen, wagenparken, etc.), defensiematerieel, en uitbestedingsvraagstukken. Om het gebruik van businesscases bij de Rijksoverheid te stimuleren is er sinds 2015 de door Financiën, in samenwerking met andere ministeries, opgestelde **Handleiding publieke businesscase**.

*Rijksbrede instrumenten in de fase van beleidsuitvoering en verantwoording: beleidsdoorlichtingen en instrumentevaluaties*

<sup>32</sup> Jacobs, R. en Van Ommeren, F. (2018). *Open het deksel van de schatkist! Bruikbare rechtsorde en de toekomst van het wetgevingsbeleid*. In: Liber amicorum 'Rechtsorde en bestuur', ter gelegenheid van afscheid P.H. Donner als vicepresident van de Raad van State.

<sup>33</sup> Een voorbeeld is de Bedrijfseffectentoets waar het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat op toeziet. Hiermee brengen departementen de effecten voor het bedrijfsleven die voortvloeien uit beleid en regelgeving in kaart. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) voert de formele regeldruktoets uit en heeft als kerntaak om regering en parlement te adviseren over de regeldrukgevolgen van voorgenomen wet- en regelgeving.

<sup>34</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34725, nr. 8 (Motie Van Weyenberg en Dijkgraaf) en de toezegging om hieraan gehoor te geven in Kamerstukken II 2017/18, 31865, nr. 105, blz. 2-3 (Brief Minister van Financiën). [www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/7-wat-zijn-de-gevolgen/75-evalueren-en#\\_ftnref2](http://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/7-wat-zijn-de-gevolgen/75-evalueren-en#_ftnref2)

<sup>35</sup> Romijn, G. en Renes, G. (2014). *Algemene Leidraad voor MKBA*. Den Haag: CPB boek 10. [www.cpb.nl/publicatie/algemene-leidraad-voor-maatschappelijke-kosten-batenanalyse](http://www.cpb.nl/publicatie/algemene-leidraad-voor-maatschappelijke-kosten-batenanalyse)



Met het instrument beleidsdoorlichtingen heeft het ministerie van Financiën in 2006 een manier geïntroduceerd om – elke 4 tot maximaal 7 jaar – inzichten uit evaluaties te synthetiseren op het niveau van een begrotingsartikel.<sup>36</sup> Dit gebeurde aanvankelijk aan de hand van 10, tegenwoordig 15 verplicht te beantwoorden vragen.<sup>37</sup>

Beleidsdoorlichtingen moeten worden vergezeld door een onafhankelijk deskundigenoordeel. Na oplevering worden de rapporten met een kabinetsreactie naar de Tweede Kamer verzonden.

Sinds 2016 bestaat er een **Handreiking Beleidsdoorlichtingen** voor (beoogde) aanvragers en/of uitvoerders (Ministerie van Financiën, 2016). Uitvoerders kunnen beleidsambtenaren zijn, maar ook externe opdrachtnemers (bijvoorbeeld onderzoeksbureaus of academici).<sup>38</sup> Sinds 2016 dienen beleidsdoorlichtingen ook een zogenaamde 'verbeterparagraaf' te bevatten, waarin wordt aangegeven hoe in komende jaren (nog) meer inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid kan/zal worden verkregen, bijvoorbeeld met behulp van een dekkende evaluatieprogrammering.

Een beleidsdoorlichting is gebaseerd op onderliggende evaluaties van beleidsinstrumenten. Zoals hiervoor reeds omschreven bestaan er voor verschillende beleidsinstrumenten ook aparte evaluatieverplichtingen. Voor meerdere van deze **instrumentevaluaties** zijn ook handreikingen beschikbaar. Zo is in het kader van een meta-evaluatie van wetevaluaties tussen 2008 en 2014 een toetsbare theorie over de werking van wetgeving ontwikkeld.<sup>39</sup> Naar aanleiding van een onderzoek naar de kwaliteit en het gebruik van subsidie-evaluaties publiceerde de Algemene Rekenkamer in 2011 een handreiking effectevaluaties subsidies.<sup>40</sup> Door Financiën is in 2018 een handreiking ontwikkeld voor de verplichte evaluatie van fiscale regelingen/instrumenten en ook ligt er een voorstel voor een nieuwe stijl van agentschapsdoorlichtingen.

*Overige Rijksbrede evaluatie-instrumenten: IBO's en Brede Heroverwegingen*

**Brede heroverwegingen** door ambtelijke werkgroepen zijn in het verleden ingezet om mogelijkheden voor besparingen in kaart te brengen om politieke besluitvorming over de sanering van overheidsfinanciën voor te bereiden. De eerste drie rondes vonden plaats in 1980, 1982 en 1983. Na de financiële crisis van 2008 is er nogmaals een ronde brede heroverwegingen uitgevoerd in 2010 die geleid heeft tot 20 rapporten met besparingsvarianten. In elk van de

---

<sup>36</sup> Dit kan tegenwoordig ook een samenhangend beleidsveld zijn op grond van één of meerdere beleidsartikelen (RPE 2018).

<sup>37</sup> Artikel 3 van de RPE noemt de volgende vaste elementen: een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein; de gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen; een beschrijving van het beleidsterrein en de onderbouwing van uitgaven; een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid en een onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering; de effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang, en – indien relevant – de effecten van het beleid op economische groei en regeldruk; een beschouwing over de maatregelen die genomen kunnen worden ter verdere verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid; en een beschrijving van beleidsopties indien er significant minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn.

<sup>38</sup> [www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking](http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking). Er is ook een cursus voor beleidsmedewerkers en anderen die beleidsdoorlichtingen opstellen: [www.rijksacademie.nl](http://www.rijksacademie.nl).

<sup>39</sup> Veerman en Mulder (2010). *Wetgeving met Beleid. Bouwstenen voor een bruikbare wetgevingstheorie*. Boom Juridische uitgevers.

<sup>40</sup> [www.rekenkamer.nl/publicaties/publicaties/2011/10/13/handreiking-effectevaluaties-van-subsidies](http://www.rekenkamer.nl/publicaties/publicaties/2011/10/13/handreiking-effectevaluaties-van-subsidies)

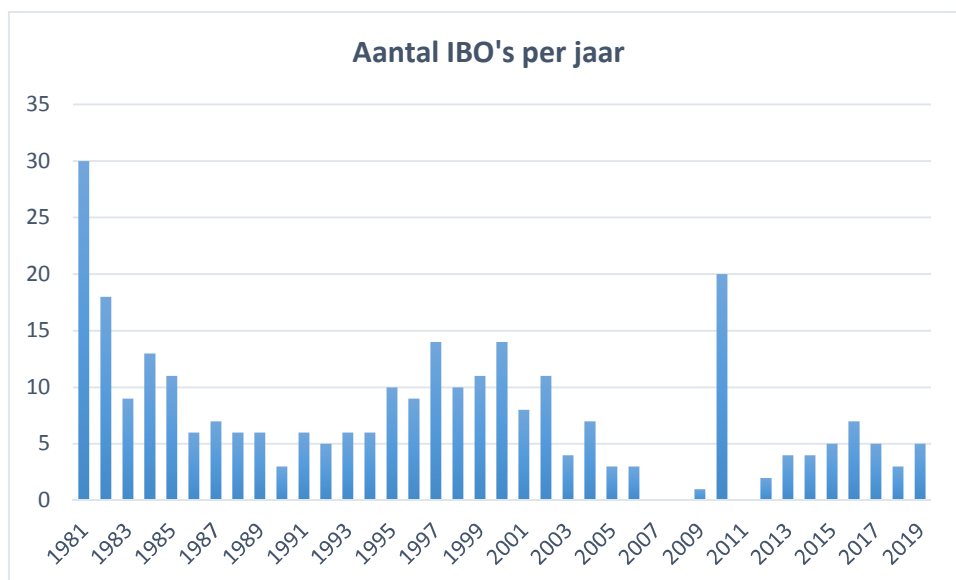
rapporten is minstens één 20%-besparingsvariant genoemd. Ook zijn voor elke variant de economische en maatschappelijke gevolgen in kaart gebracht.

**Interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's)** zijn voortgekomen uit de eerste rondes van heroverwegingen in de jaren '80. IBO's worden uitgevoerd door interdepartementale werkgroepen in opdracht van het kabinet en gaan over brede beleidsterreinen of generieke beleidsonderwerpen waarbij doorgaans meerdere departementen betrokken zijn. Een IBO kijkt enerzijds terug door een analyse te maken van het huidige beleid en anderzijds vooruit door varianten voor nieuw beleid te schetsen. Jaarlijks worden er 5 à 7 IBO's uitgevoerd. Het IBO-proces wordt gecoördineerd door het ministerie van Financiën. Het IBO-instrument kent een aantal specifieke spelregels, zoals een onafhankelijke voorzitter, een interdepartementale werkgroep mogelijk aangevuld met externe experts, politieke onafhankelijkheid en het non-veto-principe ten aanzien van beleidsvarianten. Binnen deze spelregels is het instrument flexibel, zo blijkt uit onze eigen analyse van IBO's uitgevoerd in de periode van 2014 tot 2017<sup>41</sup> (figuur 1).

Standaard basisbeginselen IBO's...	... met ruimte voor maatwerk	Voorbeelden
Interdepartementale werkgroep	Verschillen in het onderwerpen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Technisch instrument, bijv. IBO Subsidies</li> <li>• Governance, bijv. IBO Doelmatigheid Pensioengelden</li> <li>• Proces, bijv. IBO Gereedstelling</li> <li>• Effecten op een enkel beleidsterrein, bijv. IBO ZZP</li> <li>• Innovatie, bijv. IBO Innovatie in de Zorg</li> <li>• Uitvoeringsorganisatie, bijv. IBO Belastingdienst</li> <li>• Definitie, bijv. IBO ODA</li> </ul>
Klankbordgroep binnen het departement		
Toegewijd secretariaat	Verschillen in budgettaire opgave en grondslag	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grote (bijv. Gereedstelling) vs. kleine grondslag (Wetenschappelijk Onderzoek)</li> <li>• Budgettair neutraal, bijv. IBO Innovatie in de Zorg</li> <li>• EMU-saldo neutraal, bijv. IBO Arbeidsongeschiktheid</li> <li>• Betere budgettaire beheersing, bijv. IBO Sociale Huur</li> <li>• Budgettair neutraal + besparingsvariant, bijv. IBO Effectieve Leerroutes</li> <li>• Budgettair neutraal + herinvesteringsvariant, bijv. IBO Wetenschappelijk Onderzoek</li> </ul>
Onafhankelijke voorzitter		
Taakopdracht met daarin grondslag en vragen	Verschillen in doel van het onderzoek	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid, bijv. IBO Verkeersveiligheid</li> <li>• Onderzoek naar risico beheersing, bijv. IBO Schatkestbankieren OCW</li> <li>• Onderzoek naar de definitie en vormen van financiering, bijv. IBO ODA</li> <li>• Onderzoek naar de oorzaken en effecten van de stijging van de kosten, bijv. IBO Grensoverschrijdende Zorg</li> <li>• Onderzoek naar de samenhang van een mix van overheidsinterventies, bijv. IBO Innovatie in de Zorg</li> </ul>
Politiek onafhankelijk		
Niet gekoppeld aan een begroting maar een onderwerp	Verschillen in opbrengsten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beleidswijzigingen die verder bouwen op bestaand beleid (No-regret maatregelen), bijv. IBO OAB</li> <li>• Beleidsvarianten met bijbehorende maatregelen en effecten, bijv. IBO Wetenschappelijk Onderwijs</li> <li>• Procesverbetering en inzicht in kosten, bijv. IBO Gereedstelling</li> <li>• Keuzeopties voor definities, bijv. IBO ODA</li> <li>• In kaart brengen van manieren om te meten, bijv. IBO CO2-reductie</li> </ul>
Non-veto clausule		

IBO's waren in de beginjaren vooral gericht op het identificeren van besparingen. In de loop van de tijd kwam ook de identificatie van budgetneutrale beleidsvarianten daarbij. De onderwerpselectie is probleemgericht en vindt plaats in het voorjaar. De taakopdrachten van IBO's worden jaarlijks door de MR vastgesteld en gepubliceerd in de Miljoenennota. De werkgroep doet geen uitspraken over de wenselijkheid van de ontwikkelde beleidsvarianten. Het ambtelijke rapport wordt samen met een kabinetsreactie openbaar gemaakt. Figuur 2 geeft het aantal opgeleverde IBO's per jaar weer, inclusief de Heroverwegingsrapporten.

<sup>41</sup> Om het IBO-instrument te analyseren hebben we de opgedane inzichten en het gebruik van IBO's in de periode 2014-2017 onderzocht. Hiervoor is documentanalyse uitgevoerd en zijn interviews gehouden met stakeholders en ervaringsdeskundigen.



## 2.4 Departementen maken verschillende keuzes bij de praktische invulling van het evaluatiestelsel

Alle departementen geven in 2018 aan een mix van evaluaties uit te voeren. Met mix bedoelen we dat zowel ex ante, ex post als tussentijdse (ex durante) evaluaties en/of monitoring plaats vinden. Het merendeel van die evaluaties laat zich terugvinden in een bijlage bij de jaarlijkse departementale begrotingen. Beleids- en wetsevaluaties vinden voor een belangrijk deel plaats in het kader van verantwoording: het Rijksbrede stelsel genereert een reeks concrete verplichtingen voor departementen, denk aan de evaluatieparagraaf in afzonderlijke wetten en de verplichte evaluatie van subsidies. Daarnaast zijn er de overige evaluatietoezeggingen aan de Tweede Kamer.

Veel departementen maken naast evaluatieverplichtingen ook werk van ex ante onderzoek en monitoring. Voorbeelden zijn – naast genoemde MKBA's – het verzamelen van bestaande evidentie om ramingen en beleidsvarianten te verbeteren (SZW), het uitvoeren van pilots en experimenten (SZW, JenV) en commissies die een ex ante toetsing verrichten of checken (IenW, EZK). Voor VWS heeft het CPB in 2015 'Zorgkeuzes in Kaart' gepubliceerd, het resultaat van het aanbod aan politieke partijen om hun opties voor beleidsmaatregelen voor de zorg in een vroegtijdig stadium, buiten de verkiezingsperiode om, geanonimiseerd uit te werken.<sup>42</sup> Sommige departementen doen daarnaast aan monitoring van (kwantitatieve) indicatoren van output en/of doelen, zoals bijvoorbeeld Co2-uitstoot of onderwijsprestaties<sup>43</sup> en benchmarking (bijvoorbeeld scholen, mkb en gevangeniswezen). Mid-term reviews (MTR) worden expliciet door alleen BZ genoemd, maar voor (o.a.) JenV worden er daarvan ook relatief veel gepubliceerd onder de naam procesevaluaties.

*Directies FEZ en onderzoekskoördinatoren spelen een belangrijke rol in het plannen en uitvoeren van evaluaties binnen departementen, maar vullen deze rol verschillend in*

Bij bijvoorbeeld de departementen SZW en EZK vervullen de directies FEZ een stimulerende en aanjagende rol in zowel programmering, kwaliteitsborging als het gebruik van evaluatieonderzoek en beleidsdoorlichtingen, terwijl deze elders

<sup>42</sup> [www.cpb.nl/publicatie/zorgkeuzes-in-kaart-analyse-van-beleidsalternatieven-voor-de-zorg-van-tien-politieke-partijen](http://www.cpb.nl/publicatie/zorgkeuzes-in-kaart-analyse-van-beleidsalternatieven-voor-de-zorg-van-tien-politieke-partijen).

<sup>43</sup> [www.ocwincijfers.nl/onderwijs](http://www.ocwincijfers.nl/onderwijs).

dichter op de formele controletaken blijven. SZW heeft een speciaal cluster dat kennis opbouwt over evalueren en samenwerkt met onderzoekscoördinatoren. Binnen EZK en LNV is rond FEZ een netwerk van organisatieonderdelen opgezet: de Beleidskwaliteit- en evaluatiecommissie (BEC), met betrokkenheid van ambtenaren van het kerndepartement, agentschappen en externe deskundigen, dat zich specifiek richt op de kwaliteit van doeltreffendheidsstudies. Daarnaast heeft de Monitorcommissie bij EZK en LNV bij beleidsaanpassingen vooraf een onafhankelijke toetsende rol en hebben kennisteams binnen het kerndepartement een actieve rol bij monitoring en evaluatie. Het ministerie van Financiën is in navolging hierop in 2018 gestart met de Commissie Beleidsevaluatie.

Departementen borgen het proces en de kwaliteit van evaluaties op verschillende wijzen:

- Vaste procedures en werkwijzen in geval van departementale 'commissies beleidsevaluatie' (bij Financiën en de BEC bij EZK), of departementale kennisinstituten (bij JenV, BZ, IenW)
- Departementale handreikingen (o.a. bij EZK, of departementale Werkwijzers MKBA), al dan niet vergezeld van een hulplijn (EZK en BZ-IOB) wat betreft evalueren, zowel procesmatig als inhoudelijk
- Speciale aandacht voor het design van evaluaties van doeltreffendheid (BEC-EZK en OCW met de reeks 'Zicht op Effectiviteit')
- Begeleidingscommissies met expertise en/of belangenvertegenwoordiging van buiten het departement. Deze worden op veel plekken ingezet, maar er zijn vaak geen regels voor de samenstelling (wel bij WODC, IOB, IenW en ZonMw)
- Bijeenkomsten voor uitwisseling van evaluatie-expertise en -ervaring tussen projectleiders (BZK, VWS)<sup>44</sup>

### **3 Hoe functioneert het evaluatiestelsel?**

Hieronder volgt een eerste waardering van de mate waarin het huidige evaluatiestelsel in de praktijk bruikbare inzichten oplevert voor verantwoording en verbetering. Gestart wordt met de waardering van het stelsel en de Rijksbrede instrumenten daarbinnen door betrokken actoren en stakeholders van het evaluatiestelsel. Daarna volgt een meer feitelijke analyse van de mate waarin de Rijksbrede instrumenten Beleidsdoorlichtingen en IBO's bruikbare inzichten opleveren voor verantwoording en verbetering. Deze analyse gaat niet specifiek in op de waardering van evaluaties van afzonderlijke departementale beleidsinstrumenten, zoals bijv. wets- of subsidie-evaluaties.<sup>45</sup>

#### **3.1 Het Nederlandse evaluatiestelsel staat internationaal goed aangeschreven: veel beleidsterreinen worden geëvalueerd en er is een sterke traditie van onafhankelijke instituties**

Exacte cijfers zijn er niet, maar jaarlijks worden er bij de Rijksoverheid meer dan 250 ex post evaluatieonderzoeken gerapporteerd.<sup>46</sup> In internationaal perspectief is de Nederlandse evaluatiecultuur gekenschetst als 'volwassen' – met name in

---

<sup>44</sup> Dit gebeurt overigens ook tussen departementen op reguliere basis, nl. tussen FEZ-directies en Financiën.

<sup>45</sup> In 3.3 wordt wel een overzicht van enkele bestaande inzichten gegeven.

<sup>46</sup> SBR (2016). Volgens de Algemene Rekenkamer (2012) hebben de ministeries in de periode 2006-2010 bijna 1.200 evaluatieonderzoeken laten verrichten. Algemene Rekenkamer (2012). *Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid*.

termen van de afdekking van beleidsdomeinen en de institutionalisering van evaluatie bij beleidsdepartementen, parlement en Algemene Rekenkamer.<sup>47</sup>

De OESO monitort hoe lidstaten de kwaliteit van hun wet- en regelgeving waarborgen.<sup>48</sup> Daarbij wordt ingegaan op trends en ontwikkelingen in het regeldrukbeleid en rangschikt het landen niet alleen naar gelang hun prestaties op de terreinen van stakeholderconsultatie, maar ook op toetsing van voorgenomen regelgeving (impact assessments) en ex post evaluatie.

In het laatste OESO-rapport staat Nederland met betrekking tot de borging van evaluaties en evaluatiekwaliteit in de middenmoot. Nederland 'scoort' beter op ex-post evaluatie dan op ex ante evaluatie. Ministers dienen periodiek verantwoording af te leggen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid (uitmondend in het synthesedocument beleidsdoorlichtingen en in begrotingsstukken). Ex ante evaluatie is Rijksbreed minder goed verankerd, los van de 7 verplicht te beantwoorden IAK-vragen, waarvan publicatie niet verplicht is en toezicht niet formeel geregeld.<sup>49</sup>

Nederland kent volgens de OESO een lange traditie van hervormingen van wet- en regelgeving, met een nadruk op het reduceren van regeldruk. De afweging tussen beleidsalternatieven op maatschappelijke baten cq. opbrengsten krijgt volgens de OESO relatief minder aandacht.

### **3.2 Betrokken actoren zijn beperkt enthousiast over het functioneren van Rijksbrede evaluatie-instrumenten**

Uit een uitvraag binnen departementen over het Rijksbrede evaluatiestelsel blijkt dat er veel geëvalueerd wordt, alleen sluiten niet alle evaluatie-instrumenten even goed aan op de beleidscyclus. Betrokkenen geven ook aan dat monitoring en evaluatie van de uitvoering nog een ondergeschoven kindje is en dat het huidige stelsel te veel gericht is op een aantal versnipperde evaluatie-instrumenten in plaats van op de inzichten die het moet opleveren. Ook de prikkels voor departementen om zich volledig in te zetten voor het verkrijgen van inzicht in de kwaliteit van beleid(skeuzes) en uitvoering, zijn beperkt (zie 3.5).

#### *Ervaren sterktes en zwaktes van beleidsdoorlichtingen en IBO's*

Voor ongeveer de helft van de departementen is de beleidsdoorlichting een hulpmiddel of richtpunt voor (het plannen van) beleidsevaluaties. Vijf van de negen onderzochte departementen (BZ, BZK, EZK, FIN en SZW en deels IenW) stellen expliciet dat bij de programmering van evaluaties (deels of geheel) wordt geanticipeerd op de periodiek op te leveren Beleidsdoorlichtingen.

In de huidige vorm komt het instrument echter niet altijd optimaal tot zijn recht. Daarbij gaat het om zaken als gebrekkige timing (beleidsdoorlichtingen sluiten vaak niet aan bij besluitvormingsmomenten), gebrek aan flexibiliteit/ maatwerk in het instrument (met name de afbakening aan de hand van begrotingsartikelen wordt als knellend ervaren) en de beperkte mate waarin inzicht wordt verkregen in doeltreffendheid en doelmatigheid en mogelijkheden voor verbetering. Volgens

---

<sup>47</sup> Jacob et al. (2015). De negen indicatoren waarop landen zijn beoordeeld zijn: 1. Evaluatie vindt plaats in meerdere beleidsdomeinen; 2. Er is aanbod van evaluatieonderzoekers vanuit verschillende disciplines; 3. Discussies en debatten naar aanleiding van evaluaties vinden plaats; 4. Er is een nationale evaluatiegemeenschap; 5. In de overheid bestaan institutionele voorzieningen voor het doen van evaluaties en voor de verspreiding van evaluatieresultaten; 6. Binnen het parlement bestaan evaluatievoorzieningen; 7. Pluralisme: binnen elk beleidsdomein houden verschillende mensen/ units zich met evaluatie bezig; 8. De (Algemene) Rekenkamer voert evaluatieactiviteiten uit; 9. Evaluaties richten zich niet alleen op input en output, maar ook op de outcome (einduitkomst).

<sup>48</sup> OECD (2018). *Regulatory Policy Outlook 2018 (concept)*.

<sup>49</sup> OESO (2018), p.210.

velen gaat van de 20%-besparingsvraag die in 2015 is toegevoegd aan de RPE niet de juiste prikkel uit om inzicht in doelmatigheid te verkrijgen.

Het instrument IBO krijgt meer waardering. Velen waarderen de budgetneutrale beleidsvarianten die worden opgeleverd en bruikbaar zijn voor de politiek. Over de besparingsvarianten die IBO's opleveren zijn de meningen meer verdeeld. Aan de ene kant is het een handige manier om opties voor besparingen paraat te hebben voor het geval ze nodig zijn. Aan de andere kant leidt dit vaak tot discussies in de werkgroep die de kwaliteit van de beleidsvarianten en besparingsopties kan beïnvloeden.

Een voordeel van IBO's volgens betrokken actoren is dat het een heldere probleemanalyse oplevert waarin de verschillende zienswijzen van departementen bij elkaar komen, waardoor een gemeenschappelijke taal ontstaat rondom een beleidsprobleem en er gezamenlijk gezocht wordt naar mogelijke oplossingen.

Er wordt ook gewezen op de complementariteit van beleidsdoorlichtingen en IBO's. Terwijl de beleidsdoorlichting ervoor zorgt dat al het beleid dat ten grondslag ligt aan de begroting periodiek wordt doorgelicht, geeft het IBO-instrument ruimte om interdepartementale thema's onder de loep te nemen.

#### *Ervaren sterktes en zwaktes van ex-ante instrumenten*

Het IAK biedt volgens departementen een kader met een set van duidelijke en nuttige hoofdvragen ten behoeve van ex ante afweging van beleid. Nadelen van het IAK volgens departementen is de omvang van het instrument en de beperkte aansluiting op besluitvorming, waardoor het in de praktijk vooral een verantwoordingsfunctie heeft. Ook de (on)bekendheid met, en (handhaving van) naleving van het IAK zijn aandachtspunten. Deze kritiekpunten sluiten aan bij beschikbare literatuur.<sup>50</sup>

De MKBA wordt door velen gewaardeerd, maar lang niet door alle departementen gebruikt. Voordeel van dit instrument is dat het een gestructureerde analyse van uiteenlopende maatschappelijke effecten oplevert, uitmondend in één positief dan wel negatief 'saldo'. Doordat sommige aspecten niet of niet goed in geld zijn uit te drukken, zijn uitkomsten van MKBA's echter vaak lastig te interpreteren volgens stakeholders. Andere nadelen zijn de arbeidsintensiviteit. Dit beeld komt goeddeels overeen met eerdere analyse op basis van 86 hoofdrolspelers in de toenmalige MKBA-praktijk.<sup>51</sup>

### **3.3 Evaluaties van individuele beleidsmaatregelen leveren bruikbare inzichten op in gerealiseerde prestaties en voor procesmatige verbeteringen**

Departementen verrichten evaluaties op verschillende momenten in de beleidscyclus (ex ante, ex durante en ex post) die bruikbare inzichten opleveren. Van de inzichten uit die vele evaluaties is een deel bijeengebracht in metastudies, die enig zicht bieden op wat evaluaties zoal opleveren.<sup>52</sup> Die inzichten betreffen

<sup>50</sup> o.a. Meuwese, A. (2012). Waarom het IAK het keurmerk 'IA' (nog) niet mag voeren. *RegelMaat*, 27(1), 17-28.

<sup>51</sup> Mouter (2014).

<sup>52</sup> Onder andere: Algemene Rekenkamer (2011). *Leren van subsidie-evaluaties*. Den Haag: Algemene Rekenkamer; Veerman, G.J. (2013). *Een empathische wetgever. Meta-evaluatie van empirisch onderzoek naar de werking van wetten*. Den Haag: Sdu; Nas, C., Van Ooyen-Houben, M. en Wieman, J. (2010). *Interventies in uitvoering. Wat er mis kan gaan bij de uitvoering van justitiële (gedrags)interventies en hoe dat komt*. Den Haag: WODC, Memorandum 2011-2; Klein Haarhuis, C.M. (2014). *Ex ante onderzoek in metaperspectief*. Den Haag: WODC Onderzoek en Beleid 311. Verder is er een Kennisbank voor wat betreft bevonden werking(scondities) en effectiviteit van justitiële interventies: [www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/kennisbank/](http://www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/kennisbank/). Vanuit de Rijksbrede



vaak de uitvoering (procesevaluaties) en geleverde prestaties in termen van output, en soms ook (gedrags)mechanismen en condities waaronder beleidsmaatregelen interventies (beter) werken. Metastudies van evaluatie-inzichten vinden in Nederland van tijd tot tijd plaats, op initiatief van departementen en/of onderzoeksinstituten zoals SCP, IOB, PBL en WODC. Sommige zijn gericht op de opbrengsten van typen beleidsmaatregelen (bijvoorbeeld subsidies, wetgeving algemeen, of specifiek, van interventies als geweldspreventie, schaalvergroting gemeenten), andere op 'wat werkt' in termen van beleidsuitkomsten (bijv. recidive).

### **3.4 Rijksbrede instrumenten die primair gericht zijn op verantwoording, zoals beleidsdoorlichtingen, geven vaak wel inzicht in geleverde prestaties, maar slagen beperkt in het genereren van inzichten in de gerealiseerde doeltreffendheid en doelmatigheid.**

Dit blijkt niet alleen uit de literatuur over dit onderwerp<sup>53</sup>, maar ook uit de analyse van SEO over de resultaten uit beleidsdoorlichtingen. Inzichten uit beleidsdoorlichtingen worden vooral gebruikt om uitgaven te verantwoorden, maar niet zichtbaar om het beleid sterk aan te passen. Beleidsdoorlichtingen zijn vooral gericht op de vraag of 'we de dingen goed doen'.

Van de onderzochte beleidsdoorlichtingen doet 61 procent uitspraken over de doeltreffendheid van een substantieel deel van de onderzochte uitgaven. 2 procent van de beleidsdoorlichtingen zegt dat er een causaal verband is aangetoond tussen beleid en uitkomsten. De andere beleidsdoorlichtingen trekken conclusies over doeltreffendheid op basis van voorbeelden, ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan of het bereiken van beleidsdoelen. Ze geven vaak aan dat causale verbanden moeilijk vast te stellen zijn, omdat de resultaten van beleid mede worden bepaald door externe factoren. De onderbouwing van conclusies over doeltreffendheid krijgt van SEO in veertig procent van de beleidsdoorlichtingen de kwalificatie 'redelijk' en in nog eens veertig procent 'matig'. De belangrijkste oorzaak is dat onderliggende evaluaties van beleidsmaatregelen (waaronder wetten of wetswijzigingen, subsidies) vaak geen uitspraken doen over doeltreffendheid of doelmatigheid. Dit neemt niet weg dat de meeste beleidsdoorlichtingen wel aanbevelingen doen om de doeltreffendheid (op onderdelen) te verbeteren.

In 34% van de doorlichtingen worden conclusies getrokken over doelmatigheid van beleid; in de overige zijn geen conclusies mogelijk, of blijft het beperkt tot enkele voorbeelden. Wel worden regelmatig uitgaven over de tijd gemonitord. Er zijn echter ook beleidsdoorlichtingen waarin wel conclusies worden getrokken over de doelmatigheid van uitgaven.

Het beperkte inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid heeft verschillende oorzaken. Enerzijds is onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid om meerdere redenen lastig. Vaak ontbreekt het aan meetbare doelen en maken externe factoren het lastig om de invloed van beleid te isoleren. Dit wordt versterkt door beperkte kennis van evaluatiemethoden onder beleidsmedewerkers.<sup>54</sup> Ook (deels) gedecentraliseerd beleid en de rol van Europees beleid maken het lastig om het effect van rijksbeleid te bepalen. De

---

stelselverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van wetgeving houdt ook het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken een overzicht bij van wetsevaluaties.

[www.kcwj.nl/wetgevingsbeleid/evaluatiebeleid-wetgeving/ex-post-evaluaties/overzicht-wetsevaluaties](http://www.kcwj.nl/wetgevingsbeleid/evaluatiebeleid-wetgeving/ex-post-evaluaties/overzicht-wetsevaluaties).

<sup>53</sup> Algemene Rekenkamer (2016). *Inzicht in publiek geld*; SBR (2016). *Van saldostrating naar stabilisatie*; Knottnerus, De Goede & Van der Knaap (2016). *Systematisch leren van evalueren*, *Bestuurskunde* 25(2).

<sup>54</sup> Algemene Rekenkamer (2013); Klein Haarhuis (2016).

doelmatigheidsvraag is lastig te beantwoorden omdat het inzicht vergt in de effectiviteit én kosten van beleid en alternatieven, en die kennis is vaak niet beschikbaar. Naast deze methodologische problemen heeft het ook te maken met een politieke en ambtelijke cultuur die vooral gericht is op beleid maken en vervolgens gemaakte beleidskeuzes verantwoorden (zie ook paragraaf 3.6).

### **3.5 Rijksbrede instrumenten die primair gericht zijn op 'verbetering', zoals Heroverwegingen en IBO's leveren daarvoor veelal bruikbare inzichten op**

Rijksbrede instrumenten die primair gericht zijn op verbetering zijn **Brede Heroverwegingen en interdepartementale beleidsonderzoeken** (IBO's). Brede heroverwegingen waren in het verleden succesvol om in tijden van crisis op een integrale wijze besparingen in beeld te brengen.<sup>55</sup> Uit onze eigen analyse van IBO's uitgevoerd in de periode van 2014-2017<sup>56</sup> blijkt dat IBO's over het algemeen bruikbare inzichten opleveren voor verbetering en in wisselende mate worden gebruikt om beleid aan te passen.

IBO's geven meestal helder inzicht in de knelpunten van het onderzochte beleidsterrein en koppelen deze aan mogelijke verbeteringen. IBO's richten zich vaak op de vraag 'of we de goede dingen doen' en leveren naast *no-regret* maatregelen standaard budgetneutrale beleidsvarianten op voor het onderzochte beleidsterrein en in sommige gevallen ook een besparingsvariant.

De mate waarin IBO's en brede heroverwegingen ook worden gebruikt voor beleidsverbetering, verschilt. Uit de literatuur blijkt dat de besparingsvariant in de brede heroverwegingen significant vaak terug te vinden is in de ingevoerde besparingen van 1981 tot 1992.<sup>57</sup> Ook veel besparingen uit de verkiezingsprogramma's in 2010 komen uit IBO's of heroverwegingen.<sup>58</sup> Voor de doorwerking van IBO's van 2013/2014-2016/2017 is kwalitatief onderzoek verricht. Hiervoor is enerzijds het gebruik in politieke besluitvorming bekeken op basis van een analyse van kabinetsreacties, regeerakkoord, en Kamervragen en debatten. Kabinetsreacties zijn vaak voorzichtig geformuleerd en gaan vaak niet in op de beleidsvarianten anders dan koppeling aan reeds lopende initiatieven. Op de geschetste aanbevelingen of no-regret maatregelen wordt vaak wel ingegaan.

In het regeerakkoord (RA) zijn vaak IBO-beleidsvarianten of maatregelen terug te vinden, hoewel niet altijd te bewijzen is dat deze hun oorsprong vinden in het onderzoek doordat er bijvoorbeeld enkele jaren overheen gaan. Het RA 2017-2021 bevat een goed voorbeeld van directe invloed van de resultaten van het IBO Arbeidsongeschiktheid, acht van de 15 aanbevelingen zijn overgenomen. IBO's worden gebruikt in debatten en Kamervragen, maar sommige onderwerpen trekken wat meer aandacht, zoals het IBO CO<sub>2</sub> Reductiemaatregelen of het huidige IBO Toeslagen.

Naast politiek gebruik is er ambtelijk gebruik, zowel direct door middel van aanpassingen van het beleid of proces, of indirect door gebruik in discussies en als kennisbron. Het IBO ZZP heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat de verschillende

---

<sup>55</sup> Van Nispen tot Pannerden, F.K.M., & Scholten, P.W.A. (2017). The Utilization of Expert Knowledge in Times of Crisis. *European Policy Analysis*, 3(1), 81–100. doi:10.1002/epa2.1014.

<sup>56</sup> Om het IBO-instrument te analyseren, zijn de opgedane inzichten en het gebruik van IBO's in de periode 2014-2017 onderzocht aan de hand van documentanalyse en interviews.

<sup>57</sup> Van Nispen tot Pannerden, F.K.M., & Klaassen, H.L. (2008). Heroverweging: Een beleidsanalytische manier van bezuinigen. *Public Controlling*, 4–10. <http://hdl.handle.net/1765/22414>.

<sup>58</sup> Schoch, M. en den Broeder, C. (2013). Linking information on policy effectiveness and efficiency to budget decisions in the Netherlands, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 12(3). <http://dx.doi.org/10.1787/budget-12-5k468nqj2n28>; van Nispen tot Pannerden, F.K.M., & Klaassen, H.L. (2008). Heroverweging: Een beleidsanalytische manier van bezuinigen. *Public Controlling*, 4–10. <http://hdl.handle.net/1765/22414>.

departementen beter elkaars belangen herkenden en erkenden. Door dit wederzijds begrip was het mogelijk het beleid te verbeteren. Ook het IBO Gereedstelling is hier een mooi voorbeeld van. Het inzicht in de doeltreffendheid van de verschillende maatregelen van het IBO Gezonde Leefstijl is gebruikt als input voor het Preventieakkoord. De huidige discussie over de financiering van het eerste jaar asielopvang wordt ondersteund door het IBO ODA: Ontwikkelingssamenwerking waarin de mogelijkheden voor definities en financiering staan uitgewerkt.

### **3.6 Ministeries krijgen wisselende prikkels om structureel goed te evalueren. Er is geen vanzelfsprekende evaluatiecultuur**

De verschillende evaluatieverplichtingen die hiervoor zijn beschreven vormen een stok achter de deur om te (moeten) evalueren, maar zijn geen garantie voor bruikbaar inzicht. Enerzijds worden lang niet alle evaluatieverplichtingen nagekomen en anderzijds voldoen veel wel gerapporteerde evaluaties niet aan de verwachtingen.<sup>59</sup>

De Algemene Rekenkamer<sup>60</sup> constateert dat het ontbreken van voldoende, tijdige en goede beleidsinformatie een hardnekkig probleem is in de publieke verantwoording aan het parlement. Dit lijkt te wijten aan 'een cultuurprobleem'.<sup>61</sup> In deze context noemt de Rekenkamer een gebrek aan belangstelling voor de uitvoering onder politici, de cultuur van ministeries om het beleid van de minister te verdedigen en de manier waarop het parlement bewindslieden aanspreekt. Tegelijk heeft eerder onderzoek ook laten zien dat evaluatiecultuur en -beleid sterk verschillen tussen, en ook binnen departementen.<sup>62</sup>

Diverse geïnterviewden door SEO geven najaar 2018 aan dat het voor beleidsambtenaren aantrekkelijker is om vooruit te kijken en plannen te ontwikkelen, dan om terug te blikken. Ook de verschillende stakeholders die we hebben gesproken beamen dat er momenteel niet bij alle departementen een vanzelfsprekende evaluatiecultuur is. Dit lijkt te wijten is aan het ontbreken van de juiste prikkels om goed te evalueren én om te leren van evalueren. De SBR<sup>63</sup> stelt dat "er weinig prikkels [zijn] om het eigen beleid kritisch te evalueren. (...) De winst van een positieve evaluatie-uitkomst is doorgaans lang niet zo groot als het afbreukrisico bij een slechte uitkomst." Evaluaties kunnen dingen zichtbaar maken die politici en in het verlengde daarvan ambtenaren in moeilijkheden kunnen brengen.

Leren in een politiek-bestuurlijke omgeving is ook geen vanzelfsprekendheid, zo blijkt bijvoorbeeld uit Parlementaire enquêtes en onderzoeken die vaak gaan over de vraag waarom onvoldoende geleerd is van eerdere waarschuwingen en signalen. Oorzaken hiervoor zijn behalve een eventueel gebrek aan kennis van evalueren en timing van evaluatiebevindingen, juist ook de druk die gevoeld wordt vanuit belangenroepen, media en politiek. Dit laatste wordt ook wel de 'kennisparadox' genoemd: er is wel kennis, maar deze wordt niet optimaal benut.<sup>64</sup>

---

<sup>59</sup> Zie bijvoorbeeld Algemene Rekenkamer (2015). *Staat van de rijksverantwoording 2014*; Algemene Rekenkamer (2016). *Inzicht in publiek geld*; SEO (2018).

<sup>60</sup> Algemene Rekenkamer (2016). *Inzicht in publiek geld*.

<sup>61</sup> Met de term 'cultuur' doelt de Algemene Rekenkamer in dit verband op "het geheel van gevestigde houdingen en gedragingen van mensen in een groep (lees: de Haagse mores). Het is de weerslag van wat de groep in de loop van de tijd heeft geleerd en de groep succesvol heeft gemaakt. De houdingen en gedragingen zijn gebaseerd op diepgewortelde basisveronderstellingen en waarden."

<sup>62</sup> O.a. Klein Haarhuis (2016).

<sup>63</sup> Studiegroep Begrotingsruimte (2016). *Van salдостuring naar stabilisatie. Vijftiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*.

<sup>64</sup> Knottnerus, De Goede en Van der Knaap (2016).

Knottnerus<sup>65</sup> signaleert in dit verband dat er parallel aan een trend van politisering van de ambtelijke cultuur, groeiende aandacht is voor verwetenschappelijking van beleidsontwikkeling met als gevolg een spanning tussen politieke en wetenschappelijke rationaliteit. "Dat maakt aandacht, prioriteit en waardering voor beleidsevaluatie, en benutting en kwaliteitsborging ervan, extra belangrijk. Het vereist ook goede verankering en positionering binnen de kennisinfrastructuur van de overheid en effectieve samenwerking met voor beleidsevaluatie belangrijke kennisinstellingen."<sup>66</sup> De bevindingen van SEO inz. beleidsdoorlichtingen ondersteunen dit: beleidsdoorlichtingen die tot heldere inzichten hebben geleid over doeltreffendheid en doelmatigheid, kenmerken zich volgens respondenten door een relatief grondige voorbereiding en gunstige uitgangspunten. Concreet doelt SEO daarbij op een departementaal onderzoeksinstituut (zoals IOB, WODC) of op een 'beleidsevaluatiecommissie' binnen een departement, en een ambtelijke top die zich hard maakt voor het evalueren van beleid en een cultuur van leren en evalueren stimuleert.

#### **4. Vervolg**

In deze analyse is een eerste aanzet gedaan om het huidige evaluatiestelsel in kaart te brengen en te waarderen. We gaan daar de komende tijd samen met andere stakeholders mee verder, en zullen daarbij specifieke aandacht besteden aan een meer grondig analyse van het ex-ante instrumentarium en aan internationale *good practices* voor het verder ontwikkelen van de evaluatiefunctie en de evaluatiecultuur.

---

<sup>65</sup> Knottnerus, A. (2016). 'Van casus-specifieke beleidsevaluatie naar systematische opbouw van kennis en ervaring', *Beleidsonderzoek Online* mei 2016.

<sup>66</sup> Knottnerus (2016).