

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <http://www.researchgate.net/publication/278672870>

De geschiedenis van beleidsonderzoek in Nederland

CHAPTER · JANUARY 2015

READS

55

3 AUTHORS, INCLUDING:



[Frans K.M. Van Nispen](#)

Erasmus University Rotterdam

48 PUBLICATIONS 52 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

2. De geschiedenis van beleidsonderzoek in Nederland

Meyken Houppermans, Peter van Hoesel, Frans van Nispen

In dit hoofdstuk wordt de geschiedenis van beleidsonderzoek in Nederland beschreven. We hanteren daarbij de definitie van beleidsonderzoek zoals die in het eerste hoofdstuk is beschreven: gammawetenschappelijk onderzoek dat primair is gericht op beleidsmatig gebruik. Ontstaan en ontwikkeling van de beleidswetenschappen komen in dit hoofdstuk niet aan de orde. Dat niet alleen vanwege de begripsmatige afbakening of omdat het te ver zou voeren, maar ook omdat in Nederland, zoals beschreven in hoofdstuk 1, de ontwikkeling van het beleidsonderzoek zich redelijk autonoom ten opzichte van dat van de beleidswetenschappen heeft voltrokken.

In het beleidsonderzoek conform bovenstaande definitie kan onderscheid worden gemaakt tussen het 'interne' beleidsonderzoek dat bij de overheid zelf, en het 'externe' beleidsonderzoek, dat door onderzoeksinstituten in opdracht van de overheid wordt uitgevoerd (zie hoofdstuk 9). De ontwikkeling van deze beide vormen van beleidsonderzoek worden in dit hoofdstuk uitgebreid belicht.

2.1. De ontwikkeling van het externe beleidsonderzoek¹

Er is geen aparte geschiedschrijving over beleidsonderzoek in Nederland. Er wordt wel aandacht besteed aan de ontwikkelingsgeschiedenis van de sociale wetenschappen in Nederland en daarin wordt ook aan de ontwikkeling van beleidsonderzoek gerefereerd. Deze werken (vooral van: Van Doorn, Gastelaars, Groenman en Hagoort) geven met name zicht op de periode tot 1975. Het proefschrift van Van Hoesel (1985) is een bron voor de periode 1960-1985, terwijl zijn oratie (2003) ook nog enig licht werpt op de periode daarna. In de ontwikkeling van het beleidsonderzoek in Nederland kunnen, geïnspireerd door Groenman's indeling, 'grosso modo' drie periodes worden onderscheiden [Groenman 1981]. De eerste periode loopt van 1925 tot 1945, waarin sociologen zich bezig houden met beleidsvraagstukken en enkele onderzoeksinstituten worden opgericht. De tweede zogenoemde overgangperiode van 1945 tot 1975 kenmerkt zich door de oprichting van vele onderzoeksinstituten en een sterke groei van contractonderzoek. Deze snelle groei leidt tot de nodige zorg over de kwaliteit en samenhang van het gammawetenschappelijke onderzoek. In de derde periode vanaf 1975 ontstaat met name in kringen van (para-) universitaire contractonderzoekers het bewustzijn dat zij een professie aan het ontwikkelen zijn, waarvoor niet alleen kennis en methoden uit gammawetenschappen nodig zijn, maar

1. Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op het hoofdstuk over de geschiedenis van beleidsonderzoek in de eerste editie van *Beleidsonderzoek in Nederland* (2005).

ook professionele vaardigheden die niet vanzelfsprekend voortkomen uit wetenschapsbeoefening. Vanaf die tijd ontwikkelt zich in Nederland een commerciële branche voor beleidsonderzoek: parallel aan de groei van onderzoeksinstituten in de non-profitsector die zich al langer bezighouden met beleidsonderzoek.

Het prille begin: de periode tot 1945

Al in de jaren twintig is onderzoek aan te wijzen dat wij tegenwoordig beleidsonderzoek kunnen noemen. Het is de eerste generatie sociologen, zoals Steinmetz en Bongers, die beleidsrelevant onderzoek entameert. Groenman [1981] vertelt hoe dat komt: 'Het is niet realistisch te onderstellen dat deze groep kersverse sociologen als eerste taak zou zien om een lange termijnplan voor fundamenteel onderzoek te ontwerpen. Naast hun onderwijstaak zagen ze praktisch onderzoek, met eenvoudige middelen uit te voeren, als een wenselijke activiteit, zowel in het belang van de opleiding als teneinde goodwill te kweken bij de omringende samenleving. De nadruk lag in deze jaren op empirisch onderzoek en op beleidsondersteuning.' Een vergelijkbare ontwikkeling zien we ook in de geografie. De oorspronkelijke universitaire opleidingen leiden op tot bijvoorbeeld het vak aardrijkskundeleraar. Er is op dat moment echter geen onderzoeksbudget aan deze opleidingen gebonden. Toch voert men onderzoek uit, namelijk onderzoek dat tot stand komt in opdracht van met name de overheid, bijvoorbeeld onderzoek ten dienste van de uitbreidingsplannen van de gemeente Amsterdam. Er zijn veel van dit soort voorbeelden in het boek van Gastelaars (1985) terug te vinden. Volgens Hagoort propageert Ter Veen als een van de eersten de sociologie en sociografie als belangrijke hulpmiddelen voor het beleid. Aan het einde van de jaren twintig schrijft hij wervende stukjes in bladen als *De Gemeente* en *De Gemeentestem*, met de bedoeling de gemeenten warm te maken voor het in dienst nemen van sociografen.

In 1940 wordt het Instituut voor Onderzoek van het Nederlandse Volk [ISONOVO] opgericht, dat tracht om eigen onderzoeksprojecten op te zetten op basis van algemene onderzoekssubsidies. Dit lukt in deze periode niet goed. Dit instituut moet het volgens Groenman toch vooral hebben van directe opdrachten. Ook op het gebied van economisch onderzoek komt het een en ander op gang. De behoefte aan economische gegevens leidt tot de oprichting van twee onderzoeksinstituten, in casu het Nederlandsch Economisch Instituut [NEI, 1929] aan de Economische Hogeschool van Rotterdam en het Economisch Instituut voor den Middenstand [EIM, 1930], beide in de vorm van zelfstandige stichtingen. Hun onderzoek is gericht op het leveren van informatie aan de overheid, brancheorganisaties en bedrijven, en bij het NEI ook aan internationale organisaties. In het geval van het NEI gaat het van meet af aan om onderzoekopdrachten, terwijl het EIM onderzoek doet op basis van een algemene onderzoekssubsidie. Met ingang van de jaren dertig worden in de provincies Economisch Technologische Instituten (ETI) opgericht, om onderzoek te doen dat zou kunnen helpen bij de bestrijding van de economische crisis. Het eerste ETI ontstaat in Limburg in 1932 en in 1947 wordt als laatste het ETI van Zeeland opgericht. Op het gebied

van de volksgezondheid ontstaat in 1929 het Instituut voor Praeventieve Geneeskunde, het latere NIPG, inmiddels bekend onder de naam TNO Arbeid. Al in 1909 wordt de voorloper van het huidige Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) opgericht. Met name de epidemiologische aspecten van het onderzoek van deze instituten kunnen worden beschouwd als voorlopers van het huidige beleidsonderzoek op het gebied van de volksgezondheid.

De overgangstijd: de periode van 1945-1975

Opkomst van vele onderzoeksinstituten

Verschillende auteurs constateren dat de Tweede Wereldoorlog bij de eerste periode hoort en dat er in die tijd geen breuk in de ontwikkeling van beleidsonderzoek in Nederland ontstond. De periode van wederopbouw wordt gekenmerkt door de oprichting van vele onderzoeksinstituten en een sterke groei van contractonderzoek. In de periode direct na de Tweede Wereldoorlog ontstaat meer ruimte voor onderzoek, zowel bij de rijksoverheid als bij provincies en gemeenten. Dit wordt vooral teweeggebracht door de behoefte aan ondersteuning van de noodzakelijke wederopbouw van de samenleving. Dit gaat gepaard met de opkomst van een groot aantal onderzoeksinstituten. De rijksoverheid gaat over tot het oprichten van onderzoek- en planbureaus zoals het Centraal Planbureau (CPB) voor macro- economische vraagstukken; het Ruimtelijk Planbureau (RPB) (destijds de Rijksplanologische Dienst); het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) voor onderzoek naar justitiële vraagstukken, de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV), het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), het Landbouw Economisch Instituut (LEI) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). In 1950 wordt de vereniging voor statistiek en onderzoek (VSO) opgericht. Het gaat daarbij om een bundeling van de gemeentelijke bureaus voor statistiek en onderzoek, die zich in het kader van de wederopbouw bezighouden met onderzoek naar woningbehoeften en ruimtelijke ordening. In de jaren zestig komen er onderwerpen bij zoals economie en welzijn. Eerder, in de jaren veertig ontstaat de verzuilde wetenschapsbeoefening. Gastelaars (1983) geeft de volgende typering: "In het 'massageugdonderzoek' deden het sociaal-pedagogische Mgr. Hoogveld Instituut en het Sociologisch Instituut der Nederlands Hervormde Kerk (SINKH) mee. Daarnaast bestond sinds 1946 het Katholiek Sociaal Kerkelijk Instituut (KASKI). In die jaren ontstaan bovendien een Gereformeerd Sociologisch Instituut en een Sociologisch Instituut op Humanistische grondslag."

In de jaren vijftig en zestig wordt een deel van het gammawetenschappelijke universitaire onderzoek uitgevoerd als opdrachtonderzoek. Dat is voor universitaire onderzoekers een welkome mogelijkheid, vooral omdat het universitaire onderzoeksbudget empirisch onderzoek nauwelijks toelaat. Een bekend voorbeeld hiervan is het Talentenproject van Van

Heek in Leiden. Dit onderzoek heeft als beleidsdoel het verborgen talent bij kinderen in arbeidersgezinnen in kaart te brengen. Later wordt mede op basis van dit project de Mammoetwet ingevoerd, waarmee de doorstroming van talent moet worden bevorderd.

Gelet op de kansen voor opdrachtonderzoek worden aan meerdere universiteiten nieuwe instituten opgericht zoals in 1957 het Tilburgse Instituut voor Arbeidsvraagstukken (IVA), in 1965 het Nijmeegse Instituut voor Toegepaste Sociologie (ITS) voor toegepast onderzoek in het algemeen, maar met een duidelijk accent op onderwijsresearch. Op onderwijsgebied komen nog meer instituten op gang, zoals het Research Instituut Onderwijs in het Noorden (RION, opgericht in 1970) in Groningen en het Kohnstamm Instituut in Amsterdam (opgericht in 1969). Op economisch gebied zien we instituten als de Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO, opgericht 1950) van de Universiteit van Amsterdam en het Economisch en Sociaal Instituut (ESI, opgericht in 1954) van de Vrije Universiteit. Voorts ontstaan er zelfstandige instituten die met overheidssubsidie aan een eigen onderzoeksprogramma kunnen werken, zoals in de zorgsector (bijv. NIMAWO, NIVEL, NZI, NISSO, Trimbos instituut) en hier en daar ook op andere gebieden, zoals de volkshuisvesting (Bouwcentrum) en de demografie (NIDI).

In de jaren vijftig en zestig wordt een deel van het gammawetenschappelijke universitaire onderzoek uitgevoerd als opdrachtonderzoek. Het onderzoek is vooral empirisch van aard, in de uit Verenigde Staten overgewaaid 'harde' onderzoekstraditie, bijvoorbeeld van onderzoekers als Lazarsfeld, Stouffer en Rossi. Dit betekent tevens een breuk met de kwalitatieve onderzoeksaanpak van de sociografen. Ook de notie van 'middle range theories' van Merton, waarbij een sociaal wetenschappelijke theorie geen allesomvattende verklaring biedt, maar hypothesen onderdeel uitmaken van een breder netwerk van theorieën, vindt ingang in het Nederlandse beleidsonderzoek. Maatschappijkritische benaderingen vinden we nauwelijks. Hier en daar is er een kritische tegenstudie te vinden, zoals die van Milikowski (Lof der Onaangepastheid) welke wij vandaag de dag overigens niet erg serieus zouden nemen. Het is in de woorden van Van Doorn vooral een 'sociologie in dienstverband'. En dit is afwijkend van ontwikkelingen elders in Europa.

Programmering van beleidsonderzoek

De tweede helft van de overgangperiode wordt gekenschetst door een allengs kritischer wordende houding van wetenschappers tegenover het uitvoeren van beleidsopdrachten. De snelle groei van vele onderzoeksinstituten en een sterke groei van contractonderzoek ten tijde van de wederopbouw leiden tot de nodige zorg over de kwaliteit en samenhang van gammawetenschappelijk onderzoek. In kringen van het Zuiver Wetenschappelijk Onderzoek (ZWO, inmiddels aangeduid als NWO) wordt al in de jaren vijftig de zorg uitgesproken voor verbrokkeling van het onderzoek, hetgeen onder meer leidt tot oprichting van de Sociaal-Wetenschappelijke Raad (SWR) binnen de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW). De Stichting Interuniversitair Instituut voor Sociaal

Wetenschappelijk Onderzoek (SISWO, opvolger van het ISONEVO) krijgt een rol bij het bevorderen van kwaliteit en samenhang in het onderzoek. Ook de overheid mengt zich in deze discussie. De zorg over de kwaliteit en samenhang van gammawetenschappelijk onderzoek wordt later expliciet neergelegd in het rapport van de Verkenningcommissie Sociaal Onderzoek (1975).

Al deze ontwikkelingen geven de aanzet tot de oprichting van interne afdelingen of externe organisaties die zich bezighouden met de programmering van beleidsonderzoek (Van Hoesel, 1985). Programmering van beleidsonderzoek betreft een aantal activiteiten boven het niveau van onderzoeksprojecten, welke zich richten op het vergroten van de samenhang tussen de projecten en op een betere koppeling aan de informatiebehoeften bij beleidsinstanties. De samenhang wordt bevorderd door activiteiten als koppeling aan wetenschappelijke kennis; operationele definities van belangrijke begrippen; stand van zaken studies en dergelijke. De koppeling aan het beleid wordt bevorderd door activiteiten als inventarisatie informatiebehoeften; planning in de tijd; verspreiding onderzoeksresultaten onder gebruikers als ook rapportages op programmaniveau.

De in 1965 opgerichte SVO op het gebied van de onderwijsresearch is het eerste externe programmeringsorgaan. Voorbeelden van andere externe programmeringsorganen zijn: ACOM (Adviescommissie Onderzoek Minderheden), PCMD (maatschappelijke dienstverlening), COSZ (sociale zekerheid), CWOK (kinderbescherming), NPDO (demografie), NPAO (arbeidsmarkt, later opgevolgd door OSA) en SWOKA (consumentenonderzoek). Als voorbeelden van interne programmering kunnen onder meer worden genoemd de onderzoeksdirectie bij Volkshuisvesting, de centrale onderzoeksafdeling bij Sociale Zaken en de Contact- en Adviesgroep Onderzoek Binnenlandse Zaken.

In dit verband zijn ook enkele adviesraden vermeldenswaard, zoals de Raad Binnenlands Bestuur [RBB] en de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst [CHR], omdat zij onderzoek programmeren in het kader van hun advieswerk. Daarnaast komt in die tijd ook onderzoeksprogrammering bij overheidsinstituten en gesubsidieerde onderzoeksinstituten op gang zoals bij de planbureaus, bij TNO-instituten en bij diverse zelfstandige instituten. Ten slotte is aan het eind van deze overgangperiode tot 1975 de aanzet gegeven tot de oprichting van de sectorraden voor het wetenschapsbeleid, die onder meer de uitdrukkelijke opdracht krijgen om onderzoeksthema's van de wetenschap te laten aansluiten op de maatschappelijke behoeften.

Ondanks alle pogingen om wetenschap en beleid via onder meer de bovengenoemde programmeringsorganen beter met elkaar te verbinden, blijven er toch klachten over het functioneren van de relatie tussen de sociale wetenschappen en het beleid. De situatie laat zich het beste typeren met behulp van de 'two-communities metaphor of theory and knowledge utilization' [Caplan 1979]. De Verkenningcommissie Sociaal Onderzoek brengt in 1975 een rapport hierover uit, waarin duidelijk naar voren komt dat de communicatie tussen beleid en sociale wetenschap in die tijd slecht functioneert. In dit rapport wordt het begrip

'beleidsonderzoek' als zodanig niet gebruikt. In die tijd wordt gammawetenschappelijke opdrachtonderzoek nog niet als een professie gezien, hoewel het zich daar wel op richt alsmede bijdraagt aan het inluiden van een nieuw tijdperk, namelijk dat van professionalisering van het beleidsonderzoek.

Het tijdperk van professionalisering: de periode vanaf 1975

De ontdekking van beleidsonderzoek als professie

Het Meerjarenplan Sociaal Onderzoek en Beleid [1978] is het antwoord van de overheid op het rapport van de Verkenningscommissie Sociaal Onderzoek. Er worden vier projecten aangekondigd die de relatie tussen het sociaalwetenschappelijk onderzoek en het beleid dienen te verbeteren. Twee daarvan worden daadwerkelijk uitgevoerd. Het eerste project richt zich op de samenwerking op projectniveau [Van Oijen e.a., 1984], het tweede project richt zich op de programmering van beleidsonderzoek [Van Hoesel, 1984]. De twee andere projecten, die beide gericht zijn op kwaliteitsverbetering, worden als zodanig niet uitgevoerd. In de plaats daarvan wordt een uitgebreide literatuurstudie gedaan naar de relatie tussen sociaalwetenschappelijk onderzoek en beleid [Hutjes en Cuisinier, 1983].

Eind jaren zeventig neemt SISWO het initiatief om een discussie te starten over de relatie tussen sociaalwetenschappelijk onderzoek en het beleid door het oprichten van enkele werkgroepen waarin wordt gediscussieerd over onderwerpen als de status van het beleidsgerichte onderzoek; uitwisseling tussen beleidsonderzoekers en onderzoeksprogrammering. In het begin van de jaren tachtig verschijnt als gevolg daarvan een reeks getiteld Cahiers Beleidsonderzoek, met de uitdrukkelijke bedoeling een medium te vormen voor de professionalisering van het onderzoek.

In 1980 publiceert Van de Vall het boek *Sociaal beleidsonderzoek, een professioneel paradigma*. Van de Vall probeert aan te tonen dat er fundamentele verschillen zijn tussen academisch onderzoek en beleidsonderzoek. Hij importeert daarmee gedachtegoed, zoals dat onder meer helder is beschreven door Coleman [1972], vanuit de Verenigde Staten, waar hij lange tijd heeft gewerkt. Hij stelt dat beide vormen van onderzoek methodologisch valide moeten zijn, maar constateert dat het beleidsonderzoek daarnaast dient te beschikken over 'implementaire validiteit' en over 'strategische validiteit'. Het onderzoek dient met andere woorden een goede gebruikswaarde te hebben voor daadwerkelijk beleid, en deze gebruikswaarde moet staan in het licht van nagestreefde of wenselijk geachte maatschappelijke ontwikkelingen. Van de Vall gaat nog een stap verder. Hij pleit voor het inrichten van aparte onderzoekersopleidingen en ook voor aparte organisatorische structuren, teneinde het onderzoek te verbeteren en het rendement van het beleidsonderzoek te verhogen².

2. Aparte opleidingen voor beleidsonderzoekers komen, zoals reeds beschreven, lange tijd niet echt van de grond, ondanks enkele pogingen daartoe vanuit universiteiten onder meer door Van de

Van de Vall ontvangt indertijd veel kritiek vanuit de academische wereld. Dat heeft te maken met zijn, ook achteraf gezien, onhoudbare aanbevelingen om het onderzoek in wetenschappelijk opzicht eenvoudig te houden. Daardoor krijgen zijn achteraf gezien wel terechte aanbevelingen indertijd niet de waardering die zij verdienen.

Aparte opleidingen voor beleidsonderzoekers komen, zoals reeds beschreven, lange tijd niet echt van de grond, ondanks enkele pogingen daartoe vanuit universiteiten onder meer door Van de Vall zelf. Wel slagen enkele universitaire beleidsonderzoeksinstituten (IVA, ITS) erin een intern opleidingsprogramma op te richten, en ook is vermeldenswaard dat het postacademisch onderwijsorgaan Geoplan succesvol blijkt met een serie postdoctorale cursussen onder de noemer *Beleid en Onderzoek*. De Erasmus Universiteit Rotterdam start in 2004 met de master *Beleids Onderzoek*, die echter na enkele jaren overgaat van een volwaardige master naar postacademische cursussen. Voor het overige is hoogstens sprake van 'training on the job' en van incidentele cursussen, zoals duidelijk blijkt uit een inventarisatie door de Vereniging voor *Beleids onderzoek* eind jaren negentig.

De door Van de Vall genoemde aparte organisatorische structuren zijn al een tijd aanwezig, gelet op de opkomst van een groot aantal instituten en organen in de periode voorafgaand aan 1975. En er komen in de periode na 1975 meer van dergelijke instituten bij. Bij universiteiten zien we de oprichting van de *Dienst Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek* in 1976 bij de Rijksuniversiteit Leiden; de *Stichting Centrum voor Onderwijs onderzoek*, later gefuseerd met het eerder genoemde *Kohnstamm Instituut* in 1981 bij de Universiteit van Amsterdam; het *Rotterdams Instituut voor Sociaal-wetenschappelijk Beleids onderzoek* alsmede de *Stichting Economisch Onderzoek Rotterdam* in 1987 bij de Erasmus Universiteit; later nog gevolgd door het *Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt* bij de toenmalige Rijksuniversiteit Limburg. Bij TNO worden in 1981 de instituten *Strategie, Technologie en Beleid* als ook *Infrastructuur, Transport en Ruimtelijke Ontwikkeling* opgericht. Deze instituten zijn inmiddels binnen TNO grotendeels overgegaan naar het kerngebied ruimte en infrastructuur.

De opkomst van commercieel beleidsonderzoek

Eind jaren zeventig komt hier een nieuwe ontwikkeling bij. Ondernemende onderzoekers gaan over tot het oprichten van particuliere onderzoeksbureaus die volledig commercieel gaan werken. *Research voor Beleid*, inmiddels opgegaan in *Panteia*, ontstaat in 1980, direct na de oprichting van het aan *NSS Marktonderzoek* gelieerde *Instituut voor Sociaal Beleids onderzoek* dat overigens slechts een paar jaar bestaat. Interessant is daarnaast het al

Vall zelf. Wel slagen enkele universitaire beleidsonderzoeksinstituten [IVA, ITS] erin een intern opleidingsprogramma. Voor het overige is hoogstens sprake van 'training on the job' en van post-academisch cursussen onderwijs, zoals de *Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering* [2002].

eerder in 1968 opgerichte het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, dat aanvankelijk werkt met sponsorgeld maar begin jaren tachtig uitgroeit tot een instituut voor contractonderzoek. In de universitaire wereld maken enkele instituten zich los van de universiteit, zoals het aan de Erasmus Universiteit Rotterdam gelieerde Nederlands Economisch Instituut, inmiddels onderdeel van de ECORYS groep. Een soortgelijke ontwikkeling richting commercialisering zien we daarnaast bij de eerdergenoemde TNO-instituten die zich richten op beleidsonderzoek zoals TNO Arbeid, STB en INRO. Enige tijd weten deze instituten een afslanking van subsidies te compenseren door groeiende marktinkomsten. Inmiddels is de markt voor beleidsonderzoek en daarmee ook het aantal instituten echter weer gekrompen.

Ook bij provinciale en gemeentelijke onderzoeksbureaus ontstaat als gevolg van bezuinigingen een tendens om een substantieel deel van de opdrachten buiten de eigen organisatie te zoeken, met name bij Bureau Onderzoek & Statistiek van de gemeente Amsterdam; Centrum voor Onderzoek en Statistiek van de gemeente Rotterdam en I&O Research van de gemeente Enschede. In andere gevallen leiden zulke bezuinigingen bij gemeenten echter tot krimp en soms zelfs tot het opheffen van deze bureaus. Bij de provincies worden de ETI's als zodanig opgeheven waarbij het resterende werk bij de provincie zelf gebeurt. In Noord-Brabant wordt het ETI geprivatiseerd, in Limburg wordt het ETI voortgezet binnen de universiteit van Maastricht.

Professionalisering van beleidsonderzoek

In 1985 wordt de Vereniging van Onderzoeksinstituten [VOI] opgericht als vervolg van een sedert medio jaren zeventig bestaand overleg van onderzoeksinstituten. De leden van deze VOI zijn vertegenwoordigers van [para-]universitaire en gesubsidieerde onderzoeksinstituten, die met elkaar proberen om hun positie te versterken en professionalisering van het onderzoek te ondersteunen. In 1994 wordt deze vereniging omgevormd tot de Vereniging voor Beleidsonderzoek [VBO]. Deze stap wordt met name gezet om ook de particuliere bureaus lid te kunnen laten worden. Een aantal hiervan maakt van deze mogelijkheid ook gebruik. De VBO richt zich in deze periode onder meer op zaken als ISO-certificering; standaardcontracten; beveiliging van persoonsgegevens en opleiding en marktwerking. Recentere activiteiten hebben vooral te maken met professionalisering van het vak beleidsonderzoek, zoals de oprichting van het tijdschrift Beleidsonderzoek Online in samenwerking met het eerder genoemde VSO alsmede het ondersteunen van congressen over het vakgebied; belangenbehartiging van de branche, benchmarking en monitoring.

De VSO krijgt in 1992 een moderner vervolg. Leden van de VSO zijn de gemeentelijke bureaus voor onderzoek en statistiek. Ook deze vereniging richt zich in hoofdzaak op positieversterking en professionalisering van het onderzoek. De VBO en de VSO werken op diverse aspecten met elkaar samen. Het VBO-VSO-congres van november 2003 over de toekomst van het beleidsonderzoek is een voorbeeld van de samenwerking. Ook het boek dat u nu leest kan worden beschouwd als een product van hun samenwerking. Beide

verenigingen werken waar mogelijk bovendien samen met de Marktonderzoek Associatie (MOA), de vereniging van de marktonderzoekers, met name waar het gaat om het beïnvloeden van voor onderzoekers relevante regelgeving, zoals met betrekking tot persoonsgegevens en de positie van enquêteurs.

De commerciële bureaus en de in hun kielzog allengs commerciëler opererende para-universitaire en gesubsidieerde instituten kunnen succesvol zijn op basis van een helder en achteraf gezien eenvoudig aanbod: De gestelde vraag wordt beantwoord binnen de vooraf afgesproken planning, en dat terwijl het onderzoek wordt uitgevoerd met behulp van deugdelijke wetenschappelijke methoden. Wat ook helpt is de dienstverlenende houding van deze bureaus, die veelal in contrast staan met de afstandelijke benadering van bijvoorbeeld universitaire onderzoekers. Met deze 'selling proposition' wordt aan de belangrijkste kritiek van opdrachtgevers en gebruikers voldaan. Het marktaandeel van dit type bureaus stijgt hierdoor en zij worden toonaangevend in de praktijk van beleidsonderzoek.

Er wordt grotendeels afstand genomen van de academische onderzoekstradities. Er komt veel aandacht voor probleemgerichte onderzoeksmethoden, voor verbetering van de uitvoeringskwaliteit en in het bijzonder voor de kwaliteit van de dataverzameling. De scheiding tussen beleidswetenschap en beleidsonderzoek lijkt daarmee een werkelijkheid geworden. Het leveren van een bijdrage aan de body of knowledge is niet langer het doel van beleidsonderzoek, maar wetenschap blijft een onmisbare 'tool'.

Ontwikkelingen aan de vraagkant

De inbedding van de nieuwe onderzoekstraditie wordt verder bevorderd door de onvrede over de tegenvallende resultaten van het gevoerde beleid en een economisch klimaat dat vraagt om bezuinigingen en een sterk doelmatige inzet van publieke middelen. Onder meer door druk vanuit de Algemene Rekenkamer, die wijst op het belang van onderbouwing van het beleid met empirisch onderzoek, groeit het aantal evaluaties, doelmatigheidsonderzoeken, studies naar neveneffecten van het beleid als ook onderzoek door diverse toezichthoudende instanties. Ook bij gemeenten ontstaat met de invoering van het duale bestuur een soortgelijke ontwikkeling.

Door de decentralisatie van beleid van de rijksoverheid naar lokale overheden en naar uitvoeringsorganisaties wordt de vraag naar decentraal beleidsonderzoek bevorderd, terwijl de rijksoverheid onder meer via monitoronderzoek zicht probeert te houden op wat er op decentraal niveau gebeurt. Gelijktijdig is sprake van een verschuiving van regelgeving op het nationale niveau naar het Europese niveau. Dit leidt enerzijds tot meer onderzoek vanuit de Europese Unie vooral in de vorm van internationale vergelijkingen en anderzijds tot onderzoek met betrekking tot de implementatie van de Europese regels op het nationale niveau.

De groei van het beleidsonderzoek gaat gepaard met een aantal ontwikkelingen die minder gunstig zijn voor de kwaliteit van het beleidsonderzoek. Zo wordt de programmering van beleidsonderzoek weer grotendeels losgelaten. De voortdurende bezuinigingen op zowel intern als extern beleidsonderzoek komen de kwaliteit van het beleidsonderzoek niet ten goede omdat er door de uitvoerders of opdrachtnemers in veel gevallen noodgedwongen moet worden gekozen voor snelle, goedkope en vaak ook onvoldoende gedegen onderzoeksontwerpen. Ook diepte-investeringen die op lange termijn zorgen voor een hogere efficiency en kwaliteit, zoals in de vorm van overzichtsstudies, synthesestudies, strategisch onderzoek, longitudinaal onderzoek en het onderhouden van toegankelijke databestanden worden door de bezuinigingen steeds moeilijker haalbaar. Tenslotte leidt de enorme krimp van de markt voor beleidsonderzoek, wellicht zelfs tot zestig procent ten opzichte van het hoogtepunt, tot forse reorganisaties en opheffen van diverse onderzoeksbureaus zoals AStri, OSA, Prismant en IVA. Ook het decentraliseren van het opdrachtgeverschap voor onderzoek naar beleidsdirecties is niet bevorderlijk voor de uitwisseling van kennis over de kwaliteiten van diverse onderzoeksbureaus. Bovendien wordt het institutionele geheugen van opdrachtgevers beperkt door een snelle wisseling van medewerkers.

Ook de sedert halverwege de jaren negentig ingevoerde Europese aanbestedingsprocedures, waaraan in Hoofdstuk 9 aandacht wordt besteed, dienen hier te worden vermeld.

De negatieve ontwikkelingen op de kwaliteit van onderzoek, zoals die gepaard gaan met de vercommercialisering van het beleidsonderzoek, kennen echter ook positieve tegenhangers. Het gedachtegoed van het rapport van de commissie-Wijffels over de brugfunctie van TNO en GTI's gaat weliswaar primair over technologisch onderzoek, maar heeft ook invloed op soortgelijke brugfuncties van het gamma-wetenschappelijke onderzoek. Ook het feit dat er bij de rijksoverheid op hoog ambtelijk niveau wordt nagedacht over de positie en de waarde van beleidsonderzoek kan als een lichtpunt worden beschouwd. In dat verband dient ook te worden gewezen op de continue aandacht die door al lange tijd door partijen als de Algemene Rekenkamer en recent ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid voor beleidsonderzoek wordt gevraagd. Dat een continue aandacht voor sociaalwetenschappelijk onderzoek en beleidsonderzoek alsmede voor de kwaliteit daarvan noodzakelijke vereisten zijn, blijkt ook uit de volgende paragraaf waarin nader wordt ingegaan op de ontwikkeling van beleidsonderzoek bij de overheid.

2.2 De ontwikkeling van het interne beleidsonderzoek³

Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse

De ontwikkeling van beleidsanalyse in Nederland is vrij exact te dateren. In de miljoenennota 1971 wordt aangekondigd dat de directeur-generaal Rijksbegroting van het ministerie van Financiën een ambtelijke werkgroep instelt voor advies over het karakter en de betekenis van beleidsanalyse en kosten/batenanalyse bij de overheid onder verwijzing naar de ervaringen daarmee in het kader van PPBS zijn opgedaan in de Verenigde Staten. De werkgroep komt tot de conclusie dat een systematische ontwikkeling en coördinatie van beleidsanalyse het beste kan worden gerealiseerd door het instellen een interdepartementale adviescommissie op hoog niveau. In 1971 wordt de Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse [COBA] geïnstalleerd, onder voorzitterschap van de directeur- generaal Rijksbegroting. COBA heeft tot doel bij te dragen aan beter beleid tegen lagere kosten onder meer door het gebruik van beleidsanalyse en evaluatie door departementen te stimuleren; methoden en technieken te ontwikkelen en de regering te adviseren over de betekenis van beleidsanalyses. Met de oprichting van COBA wordt beleidsanalyse en daarmee de technisch-rationele beleidsbenadering in Nederland officieel geïstitutionaliseerd. Op departementaal niveau schieten de afdelingen Beleidsanalyse als paddenstoelen uit de grond [Van Nispen 1988: 194]. Op gemeentelijk niveau volgt een aantal jaren later de commissie Beleidsanalyse Gemeenten [BAG], waarvan het secretariaat wordt ondergebracht bij de Vereniging Nederlandse Gemeenten [VNG] [Klaassen 1995; Hilterman & Klaassen 2014].

De kritiek op COBA is groot. De methodieken en werkwijze van COBA worden te technisch-rationeel bevonden en sluiten daardoor onvoldoende aan bij de beleidspraktijk die ook politieke aspecten kent. Zo leidt de doelstellingenanalyse die COBA als methodiek ontwikkelt, in de praktijk op departementen tot eindeloze discussies over de 'unit of analysis', i.c. de organisatie in plaats van het beleid. Ieder zichzelf respecterende afdeling wil een plaats in het doelstellingschema hebben en de [Van Nispen 1988: 195-196] formulering van doelstellingen ontaardt regelmatig in een heftige discussie over woordjes en zinsconstructies. Ook het instrumentenonderzoek en de kostenbatenanalyse raken in een impasse, onder meer omdat het vaststellen van een causale relatie tussen een instrument en de veranderingen op een beleidsterrein in de praktijk een onoverkomelijk barrière blijkt. Daarnaast worden discussies gevoerd over de zienswijze van COBA op beleidsanalyse en de mate waarin het op strikt empirische wijze uiteenleggen van een bestaand beleid in elementen en relaties iets bijdraagt aan het oplossen van maatschappelijke problemen, dan wel het verbeteren van het gevoerde beleid [Kuypers, 1980].

³ Voor de navolgende tekst van dit hoofdstuk is ruim gebruik gemaakt van het proefschrift 'Twee kanten van de medaille. Een onderzoek naar de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding' (2011). Omwille van de leesbaarheid wordt bronvermelding niet telkens herhaald.

Rond 1977 wisselt het voorzitterschap van COBA en gaat het roer om. Academische discussies moeten plaatsmaken voor concrete departementale projecten in het kader van begrotingsbezuinigingen. Het initiatief wordt in handen gelegd van departementen en COBA fungeert daarbij als adviseur op het gebied van methoden en technieken, bijgestaan door een Adviesgroep voor Methoden en Technieken [AMT] bestaande uit deskundigen uit wetenschap en praktijk. Uiteindelijk ziet de ministerraad op instigatie van de secretarissen-generaal toch geen plaats voor COBA bij de bezuinigingsoverwegingen. Een advies van de COBA over de voortzetting wordt ter zijde geschoven en in 1979 wordt COBA opgeheven [Obbink & Van Zwieten 1993]. In zijn grafrede constateert de voorzitter van COBA dat rationele keuzen in de leeuwenkuil van politiek en bureaucratie wel worden gegeten, maar helaas slecht worden verteerd [Le Blanc, 1982].

In de jaren tachtig wordt COBA vervangen door het Platform Beleidsanalyse van het ministerie van Financiën. Dit platform is voornamelijk financieel- economische georiënteerd [Swanborn, 2002]. Met de opheffing van COBA constateert de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, ingesteld om advies uit te brengen over de hoofdstructuur en het functioneren van de rijksdienst, in 1980 dat evaluatieonderzoek in zeer beperkte mate wordt toegepast bij het overheidsbeleid. Volgens de Commissie kan zonder ex- ante en ex- post evaluatie het overheidsbeleid niet verbeteren en meer doeltreffend en doelmatig worden. Al eerder maakt de oratie van Hoogerwerf in 1977 duidelijk dat de overheid nauwelijks zicht heeft op de effecten van beleid.

Algemene Rekenkamer

Naast COBA heeft ook de Algemene Rekenkamer een belangrijke rol in het stimuleren van beleidsanalyse en evaluatie ten behoeve van beter beleid tegen lagere kosten. De instructiewet uit 1814 is de eerste wet voor de Algemene Rekenkamer. Die wet bepaalt dat de Rekenkamer rechtmatigheidsonderzoeken doet, gericht op een zuinige besteding van overheidsgelden. Als onderdeel daarvan rapporteert zij in die tijd ook over de doelmatigheid van rijksbestedingen. In de Comptabiliteitswet van 1927 wordt doelmatigheidsonderzoek een zelfstandige activiteit, hoewel destijds nog beperkt tot controle van de mate waarin rijkseigendommen, zoals administratie en automatisering, voldoende productief zijn. In de Comptabiliteitswet van 1976 wordt het bereik van de doelmatigheidsonderzoeken uitgebreid. Vanaf dat moment gaat het om onderzoek naar een doelmatig beheer, organisatie en functioneren van de rijksdienst. Deze onderzoeken worden verder geprofessionaliseerd. Er ontstaan handleidingen en men maakt vaker gebruik van methodieken zoals interviews en statistische analyses. Sommige doelmatigheidsonderzoeken zijn gericht op de mate waarin een beleidsplan ten uitvoer wordt gebracht en wordt geëvalueerd. De veronderstelling is dat een goed proces zal leiden tot de beoogde effecten. In andere doelmatigheidsonderzoeken, benchmarks, worden departementen met elkaar vergeleken om te komen tot 'best practices'. Vanaf de jaren

negentig worden steeds vaker kritische vragen gesteld over de veronderstelling dat een goed proces leidt tot beoogde effecten. Want ook hier kan gelden: operatie geslaagd, patiënt overleden. Tot in 1992 richt de Algemene Rekenkamer zich alleen op rechtmatigheid en doelmatigheid. Beleid is nog geen onderwerp van onderzoek. Een wijziging van de Comptabiliteitswet in dat jaar, leidt ertoe dat de reikwijdte van de Rekenkamer wordt uitgebreid naar de doelmatigheid van beheer, organisatie en beleid van de rijksoverheid. Sinds 2001 is haar wettelijke taak onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid.

Van beleidsonderzoek naar beleidsevaluatie

Mede naar aanleiding van de nota 'Gedrags- en Maatschappijwetenschappen' van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen uit 1984 waarin wordt gesteld dat programma-evaluatie meer aandacht dient te krijgen in de sociale wetenschappen, wordt dat jaar in de Tweede Kamer de motie Den Ouden-Dekkers aangenomen waarin het belang van evaluaties bij nieuw beleid en het borgen van de onafhankelijkheid van evaluaties worden benadrukt, hetgeen wordt bevestigd door een onderzoek van Hoogerwerf naar de visie van de politieke en ambtelijke top op evaluatie [Hoogerwerf, 1986]. In die tijd, in 1987, wordt ook het Congres van de Vereniging voor Bestuurskunde georganiseerd, met als thema 'Macht en Onmacht van Bestuurlijke evaluaties'.

De motie Den Ouden-Dekkers leidt onder andere tot de Commissie Programma Evaluatie, die van 1986 tot 1991 fungeert als aanjager van evaluatieonderzoek. De vruchten van de commissie worden gepresenteerd tijdens het Eerste Nationale Evaluatiecongres [Swanborn, 2002]. De commissie benadrukt het belang van het institutionaliseren van de evaluatiefunctie bij de overheid en maakt duidelijk dat het evalueren van beleid onderdeel zou moeten zijn van een van de verworvenheden van een ontwikkelde samenleving [Leeuw, 2009]. Ondanks deze aanzetten tot een meer formele evaluatiepraktijk, ontbreekt het in de jaren tachtig nog aan een rijksbrede visie of beleid gericht op accountability en beleidseffectiviteit [Leeuw, 2009].

De economisch slechte tijden hebben gevolgen voor beleidsonderzoek en -analyse in Nederland. Door bezuinigingen op departementen worden zelfstandige organisatieonderdelen gericht op beleid- en evaluatieonderzoek veelal opgeheven en ondergebracht in de staande organisatie. Het expertiseniveau wordt voldoende geacht. Bovendien wordt, mede ook onder invloed van het falende aanbod van universiteiten en de acceptatie van het fenomeen van privatisering en marktwerking ook in beleidsonderzoek, sociaalwetenschappelijk onderzoek steeds meer uitbesteed aan private onderzoeksbureaus en denktanks waardoor de mogelijkheid tot inhuur van expertise bestaat. Er ontstaan verschillende beleidscircuits en de kwaliteit van de beleidsadviezen komt ter discussie te staan. Steeds vaker gaan beleidsdeskundigen participeren in belangen- en werkgroepen die onderzoek doen naar financiële ombuigingsmogelijkheden binnen het overheidsbeleid, de

zogenoemde Heroverwegingen [HO], later Interdepartementale Beleidsonderzoeken [IBO] genoemd [Bekkers, 2007; Van Nispen & Klaassen 2010].

Het beleidsonderzoek dat in het kader van de Heroverwegingen wordt verricht, kan worden opgevat als een integratieve beleidsanalyse ofwel een combinatie van prospectieve en retrospectieve beleidsanalyse [Van Nispen 1993; Dunn 2011]. Daarbij worden financiële ombuigingsmogelijkheden gestoeld op een evaluatie van het bestaande beleid in termen van doelbereiking, effectiviteit en efficiency. Als zodanig markeren deze overwegingen de ontwikkeling van beleidsanalyse ex ante naar beleidsanalyse ex post en als een nieuwe poging tot een 'evidence based' bezuinigingsbeleid. Zij zijn aan een zekere politieke kleuring en aan het economisch klimaat onderhevig. Want naast de selectie van beleidsthema's die in aanmerking komen voor een onderzoek en de politieke beoordeling van de resultaten van dit onderzoek, worden in de praktijk grenzen gesteld aan welke ombuigingsvarianten in kaart gebracht mogen worden. In het bijzonder ombuigingsvarianten die meer geld vereisen dan het huidige beleid zijn uitgesloten. Ombuigingsopties die in tijden van economische crisis fungeren als een stok achter de deur, lijken in een gunstiger economisch klimaat niet meer relevant voor overweging.

De aandacht voor beleidsonderzoek, in het bijzonder evaluatie blijft, ondanks de economische situatie, groeien, mede vanwege de richting die de Algemene Rekenkamer in de jaren tachtig inslaat met de invoering van rijksbrede audits die inzicht geven in de efficiency en effectiviteit van overheidsbeleid [Kordes et al., 1991]. Zij maken zichtbaar dat de overheid maar in zeer geringe mate informatie voorhanden heeft over de kosten, baten en doeltreffendheid van wetgeving, overheidssubsidies en overheidsinformatiecampagnes en weinig inzicht heeft in de effecten van het werk van overheidsinspecties [Houppermans, 2011: 40]. De rijksbrede audits van de Algemene Rekenkamer, mede geïnspireerd door de *New Public Management*-beweging, fungeren als een prikkel voor het systematisch evalueren van beleid [Houppermans, 2011: 40].

In 1987 wordt de Operatie Comptabel Bestel ingevoerd ter verbetering van de rechtmatigheid en beheersbaarheid van de overheidsfinanciën, meer inzichtelijk en onderling vergelijkbare departementale begrotingen en een versnelling van de verantwoording over het gevoerde beleid. De aandacht voor de sturing op prestaties van de overheid groeit [ministerie van Financiën, 2002; Van der Knaap, 2004]. De wijzigingen leiden aanvankelijk tot meer inzichtelijk en vergelijkbare begrotingen. Echter, met het doorvoeren van een aantal wijzigingen in de begrotingen zoals het opnemen van beleidsmatige informatie over specifieke beleidsinstrumenten worden de departementale begrotingen steeds minder overzichtelijk en toegankelijk. Ook het heroverwegingsonderzoek 'Verder bouwen aan beheer' uit 1991, gericht op verbetering van de begrotingen, leidt niet tot de gewenste resultaten. Begrotingen worden als te technisch en ontoegankelijk gezien [ministerie van Financiën, 2002; Knaap et al., 2004].

Institutionalisering van beleidsevaluatie

Waar in de jaren tachtig de nadruk ligt op de betaalbaarheid en beheersbaarheid van de overheidsuitgaven verschuift de aandacht in de jaren negentig naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het overheidsbeleid. Zo constateert de Algemene Rekenkamer in haar verslag over het jaar 1990 dat 'de mate waarin door de rijksdienst gebruik wordt gemaakt van beleidsevaluatieonderzoek, zonder meer voor verbetering vatbaar is.' [Algemene Rekenkamer, 1990: 74.]. Om de evaluatiefunctie te kunnen vervullen dient volgens de Rekenkamer aan drie voorwaarden te zijn voldaan:

1. De evaluatieonderzoeken dienen te voldoen aan een aantal inhoudelijke en andere kenmerken zoals inzicht in de mate waarin onderzoek is gebaseerd op empirische gegevens en inzicht geeft in de doelbereiking van het beleid.
2. De institutionalisering van beheersmatige voorzieningen waarbinnen de onderzoeken plaatsvinden is een voorwaarde voor het vervullen van de evaluatiefunctie. Het gaat hier om de verdeling van verantwoordelijkheden voor evaluatieonderzoeken; de financiering en de onderzoeksprogrammering.
3. De evaluatieonderzoeken dienen te voldoen aan een aantal minimumeisen om benut te kunnen worden, zoals de methodisch- technische kwaliteit van het onderzoek en de rapportage, het beleidsadvies dat uit het onderzoek volgt en de doorlooptijd van het onderzoek.

De regering stelt in 1991 naar aanleiding van dit onderzoek van de Algemene Rekenkamer dat evaluatieonderzoek een vast onderdeel moet zijn van ieder beleidsproces. Daarnaast dienen de directies Financieel Economische Zaken [FEZ] van de departementen een coördinerende rol te vervullen in de uitvoering van evaluatieonderzoek en in de benutting van de evaluatieresultaten bij de beleidsvoorbereiding. De begroting dient inzicht te geven in de geplande evaluatieonderzoeken en de kosten die hiermee gemoeid gaan. De regering acht het van groot belang dat evaluatieonderzoek op hoog ambtelijk niveau de aandacht heeft. De top van een departement dient op de hoogte te worden gesteld van de resultaten van evaluatieonderzoek. Hoewel de regering het belang van evaluaties onderkent, acht zij het niet noodzakelijk separate wetgeving te ontwikkelen voor de organisatie van evaluaties. Nadere richtlijnen inzake methoden en technieken van evalueren worden overgelaten aan de departementen zelf [Leeuw, 2009].

Het bovenstaande leidt ertoe dat in 1992 de Comptabiliteitswet wordt uitgebreid met de bepaling dat evaluatieonderzoek een vast onderdeel is in het beleidsproces. Daarnaast wordt opgenomen dat ministers verantwoordelijk zijn voor de doeltreffendheid van het beleid in hun begroting en voor de doelmatigheid van dat beleid en van de bedrijfsvoering. Ministers zijn verantwoordelijk voor periodiek evaluatieonderzoek, gericht op zowel financiële informatie als niet- financiële beleidsinformatie om met name in het jaarverslag een toelichting te kunnen geven op de verschillen tussen de raming en werkelijke uitgaven en de gevolgen hiervan voor de gewenste effecten van het beleid.

Evaluatieonderzoek in de rijksdienst

Het regeringsstandpunt ten aanzien van de institutionalisering van beleidsevaluatie uit 1991 wordt verder uitgewerkt in het rapport 'Evaluatieonderzoek in de rijksdienst'. Op basis van dit rapport wordt in 1994 het 'Referentiekader voor evaluatie- instrumenten' opgesteld door de Algemene Rekenkamer in samenwerking met het Interdepartementaal Overleg Financieel Economische Zaken en het ministerie van Financiën. Dit kader omvat een aantal kwaliteitseisen dat gesteld wordt aan evaluatieonderzoek en aan beleidsinformatie en de melding van de evaluatieonderzoeken aan de Algemene Rekenkamer. Het kader wordt opgenomen in het Hafir [Algemene Rekenkamer, 2000].

Het rapport 'Evaluatieonderzoek in de rijksdienst' wordt in 1998 herzien mede vanwege het grotere belang dat wordt gehecht aan niet- financiële beleidsinformatie en de kwaliteitseisen die daaraan gesteld worden. In datzelfde jaar presenteert de Algemene Rekenkamer het rapport 'Evaluaties vooraf van Rijksbeleid'. Zij concludeert dat de kwaliteit van de ex ante evaluaties en de benutting ervan bij de beleidsvoorbereiding onvoldoende is. Daarnaast blijken weinig departementen te voldoen aan de verplichting uit de Comptabiliteitswet om evaluatieonderzoeken te melden bij de Algemene Rekenkamer. De minister van Financiën zegt toe ex ante evaluaties en de verplichte melding van evaluatieonderzoeken conform de Comptabiliteitswet onder de aandacht te brengen [Kamerstuk 26450 nr 2].

Het nieuwe referentiekader biedt een aantal criteria voor de inzet van evaluatie- instrumenten. Gesteld wordt dat bij nieuw of gewijzigd beleid van grote omvang een ex ante evaluatie zinvol is en dat beleidsartikelen eens per vijf jaar ex post geëvalueerd dienen te worden. Daarnaast worden methodisch- technische kwaliteitseisen gesteld aan evaluatieonderzoek[Miljoenennota, 1999].

De noodzaak tot hernieuwing van het Referentiekader wordt later bevestigd door het onderzoek 'Organisatie van beleidsevaluatie' van de Algemene Rekenkamer uit 2000. De Rekenkamer stelt dat de evaluatiefunctie bij de overheid sterke verbetering behoeft. De meeste directies FEZ hebben geen inzicht in de kwaliteit van evaluatieonderzoek en in de mate waarin de departementen voldoen aan de voorschriften om periodiek beleid te evalueren. Ook kunnen deze directies niet aangeven of nieuw beleid ex ante wordt geëvalueerd. Het oude Referentiekader is niet eenduidig over de normstelling omtrent de organisatie van de evaluatiefunctie. Wanneer een directie FEZ goed functioneert, is niet helder. De minister van Financiën stelt in reactie op het rapport van de Rekenkamer dat meer aandacht nodig is voor ex ante evaluaties en dat een nadere definitie vereist is van beleid waarvoor een ex ante evaluatie noodzakelijk is. In reactie stelt een aantal

departementen dat het nieuwe kader leidt tot ritualisering en beheersregelgeving en tot geforceerde procedures die nergens toe leiden. Bovendien zou de conclusie van de Rekenkamer geen recht doen aan afwegingsprocessen in de ambtelijke en politieke besluitvorming [Kamerstuk 27065 nr 2].

In het licht van de herziening van 'Evaluatieonderzoek in de rijksdienst' moeten ook de Voorhoedeprojecten prestatiegegevens en beleidsevaluatie worden gezien. In de Miljoenennota 2000 stelt het kabinet: 'Hoewel er de afgelopen jaren veel energie is gestoken in het ontwikkelen van prestatiegegevens, zijn er signalen dat het gebruik hiervan sterk kan verbeteren.' [Kamerstuk 26800 nr 1: 76]. De aansluiting tussen het gebruik van de kengetallen in de begroting en de beleid- en bedrijfsvoeringprocessen in de praktijk is niet optimaal. Ter verbetering hiertoe, en vooruitlopend op de begroting en verantwoording 'nieuwe stijl' worden acht Voorhoedeprojecten aangemerkt bij verschillende departementen. Deze beleidsprojecten zijn bedoeld om het gebruik van prestatiegegevens te verbeteren en tegelijkertijd verbeteringen aan te brengen in de aangemerkte beleidsterreinen. In de uitvoering van de projecten wordt gekeken naar vier factoren, bepalend voor de kans dat prestatiegegevens gebruik worden. 'Daarbij gaat het achtereenvolgens om de verwachtingen over de [on]mogelijkheden van de verschillende soorten prestatiegegevens, de [gepercipieerde] kwaliteit van informatie, de bestuurlijke inbedding van prestatiegegevens en het belang van een op resultaat gerichte overheidscultuur.' [Kamerstuk 26800 nr 1: 76]. De projecten lopen tot medio het jaar 2000 [ministerie van Financiën, 2002].

Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek

In het kader van de operatie Comptabel Bestel wordt de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek [RPE] opgesteld. De RPE heeft tot doel 'ervoor te zorgen, dat de evaluatiefunctie binnen de rijksoverheid voldoende gewaarborgd is, en; ervoor te zorgen, dat de in het kader van de departementale begroting en het departementale jaarverslag op te leveren beleidsinformatie voldoet aan de voor deze informatie geldende kwaliteitseisen.' [Ministerie van Financiën, 2002]. De RPE vervangt de Handleiding Kengetallen en het Referentiekader voor kwalitatief aanvaardbaar evaluatieonderzoek uit het Hafir.

In 2002 concludeert de Algemene Rekenkamer in het rapport 'Staat van de beleidsevaluatie' dat bijna elk departement de RPE heeft vertaald naar een eigen regeling. Echter, de nadere uitwerking van de precieze toepassing van de RPE en de rol van de directies FEZ daarin ontbreken. De Rekenkamer adviseert om ook evaluatieonderzoeken die niet strikt onder de RPE vallen te onderwerpen aan de gestelde kwaliteitseisen. De reacties van de departementen op het rapport van de Rekenkamer verschillen. Een aantal departementen is van mening dat te allen tijde een afweging moet worden gemaakt of ex ante evaluatie bij nieuw of gewijzigd beleid zinvol is. Zij passen de RPE strikter toe dan noodzakelijk. Andere departementen achten dit overbodig [Kamerstuk 28656].

De evaluatie van de VBTB leert dat de kwaliteitscriteria in de RPE niet voldoen als normenkader en de uitwerking ervan leidt tot perverse effecten en omvangrijke controlelast. Onderzoekseenheden blijken vaak moeilijk te kwantificeren en de werkelijkheid wordt te eenvoudig voorgesteld bij gebrek aan juiste indicatoren. Daarnaast worden prestatie-indicatoren toegekend aan beleid, die niet representatief zijn zoals het aantal uitgedeelde verkeersboetes als maatstaf voor veiligheid op straat [IOFEZ, 2004]. In lijn met de bevindingen uit de VBTB evaluatie zijn de conclusies van onderzoeksbureau Rand Europe in het rapport 'Richting een beleidsevaluatiecultuur in Nederland' uit 2005. Rand stelt dat de RPE niet heeft geleid tot de gewenste resultaten met betrekking tot de kwaliteit van evaluaties omdat in Nederland onvoldoende sprake is van een evaluatiecultuur. Departementen zouden onvoldoende of geen kennis hebben van de RPE. Beleidsmakers hebben geen onderzoekservaring en zijn gebaat bij positieve resultaten omdat de ambtenarij het beleid van het departement moet verdedigen. In diezelfde lijn stelt Leeuw dat hoewel de plicht tot evalueren wettelijk is vastgelegd en het belang ervan wordt onderkend, er maar weinig aandacht is besteed aan de methodologische kwaliteit van evaluaties en aan het ontwikkelen van standaarden hieromtrent. Het typisch Nederlandse poldermodel, waardoor de regering eerder neigt naar consensus en de uitwerking van regelgeving overlaat aan het eigen inzicht dan naar de invoering van algemeen geldende voorschriften en maatstaven, zou hiervoor een verklaring bieden [Leeuw, 2009].

Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording

Kengetallen

Aan het einde van de jaren 90 verschijnt de Handleiding Kengetallen [...], gericht op de toepassing van kengetallen ofwel prestatiegegevens in departementale begrotingen. De handleiding maakt onderscheid tussen raming-, doelmatigheid- en doeltreffendheidskengetallen. De nadruk ligt aanvankelijk op ramingkengetallen die inzicht geven in factoren die aan de ramingen ten grondslag liggen, maar van 1997 wordt meer aandacht besteed aan doelmatigheidskengetallen ofwel de relatie tussen de middelen en de prestaties [Miljoenennota, 1999].

In diezelfde periode wordt de werkgroep 'Kwaliteit financiële verantwoordingen' opgericht met deelname van de staf van de Commissie voor de Rijksuitgaven, de Algemene Rekenkamer en enkele ministeries [Van der Knaap et al., 2004: 107]. In 1998 presenteert deze ambtelijke werkgroep haar eindrapport 'Jaarverslag in de Politieke Arena' met als aanbeveling 'te komen tot een geïntegreerde verantwoording over beleid, bedrijfsvoering en financiële middelen, te presenteren op de derde woensdag in mei: Verantwoordingsdag' [Knaap et al., 2004: 107]⁴. Daarnaast beveelt ze aan de beleidsdoelstellingen in de begroting

4. De verantwoordingsdag of 'gehaktdag', zoals deze in het dagelijks gebruik wordt genoemd, sorteert niet het beoogd effect, met name omdat politici liever vooruit dan achteruit kijken. De

zo concreet mogelijk te formuleren zodat de doelrealisatie beter kan worden vastgesteld ten behoeve van het jaarverslag, De politieke werkgroep Financiële Verantwoordingen, opgericht in 1998, geeft als aanvullende aanbeveling dat niet de middelen maar de maatschappelijke effecten centraal dienen te staan in de begrotingen. Daarnaast wijst zij 32 beleidsterreinen aan die een betere verantwoording behoeven. Parallel aan deze twee ambtelijke en politieke werkgroepen wordt door het ministerie van Financiën in 1998 de interdepartementale werkgroep 'Begroting in de 21e eeuw' opgericht, gericht op de verbetering van de informatiewaarde en toegankelijkheid van de begrotingen, ook wel genoemd 'verantwoording nieuwe stijl' [Kamerstuk 26299 nr 1; IOFEZ, 2004].

Tot ongeveer 1998 werken de departementen aan het opnemen van de kengetallen uit de handleiding in hun begrotingen. Daarnaast geven ze jaarlijks in de evaluatiebijlage in de begroting aan welke evaluatieonderzoeken worden gepland en zijn uitgevoerd. [Koning, 1992; Verhoog et al., 1995; Algemene Rekenkamer, 2000; Bestebreuer, 2001]. Desalniettemin beoordeelt de Algemene Rekenkamer dat de kwaliteit en de benutting van de evaluatieonderzoeken voor verbetering vatbaar zijn [kamerstuk 26200 nr 1]. Later, vanaf 1999 wordt onderzocht of met doeltreffendheidskengetallen inzicht kan worden gegeven in de relatie tussen het beleid en de maatschappelijke effecten, onder andere door het operationaliseren en waar mogelijk kwantificeren van beleidsdoelstellingen.

Al deze activiteiten resulteren in 1999 uiteindelijk in de kabinetsnota Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording [VBTB]. Hierin worden voorstellen gedaan om te komen tot een beter inzicht in de koppeling tussen beleid; prestaties en middelen en tussen de begroting en de verantwoording. Daarbij wordt financiële informatie gekoppeld aan beleidsinformatie ofwel de niet-financiële informatie.

Een begroting nieuwe stijl

Met VBTB worden de begroting en het jaarverslag 'nieuwe stijl' geïntroduceerd. De begroting nieuwe stijl dient antwoord te geven op de zogenaamde drie W- vragen: Wat willen we bereiken?; Wat gaan we daarvoor doen?; Wat mag dat kosten? In het jaarverslag nieuwe stijl wordt de verantwoording op deze drie vragen gegeven. Daarnaast wordt de beleidsparagraaf geïntroduceerd, waarin in de beleidsagenda een toelichting wordt gegeven op de beleidsprioriteiten; de ontwikkelingen in het beleid en de financiële consequenties. In de beleidsartikelen wordt deze toelichting gegeven per beleidsterrein en worden algemene beleidsdoelstellingen zo concreet en meetbaar mogelijk beschreven [Ministerie van Financiën, 2002; IOFEZ, 2004; Van der Knaap et al., 2004]. De prestatiegegevens van VBTB dienen inzicht te geven in de effecten van het beleid; de kosten en kwaliteit van de beleidsprestaties en de ramingen versus de uitgaven. Hierdoor kan gestuurd worden op

aandacht voor het jaarverslag is bovendien nihil in de media Het afgelopen jaar was er welgeteld een journalist aanwezig [Geuze 2014: 95].

doeltreffendheid van het beleid en doelmatigheid van het beheer [Van der Knaap, 2000]. VBTB omvat de verplichting elke beleidsdoelstelling elke vijf jaar ex post te evalueren op de mate waarin het doel is bereikt en het beleid heeft bijgedragen aan gewenste maatschappelijk effect.

Met de introductie van VBTB wordt meer belang gehecht aan de niet-financiële beleidsinformatie in de begroting en de verantwoording. De aandacht voor evaluatieonderzoek ondervindt daarnaast een stimulans van nog drie factoren van invloed. In de jaren negentig is sprake van een toename van het aantal inspecties en toezichthouders bij de overheid en van instellingen die zich bezig houden met evaluatie, mede als gevolg van de privatisering van delen van de publieke sector. Ook de druk vanuit de Europese Unie op het evalueren van nationaal beleid neemt vanaf die tijd toe [Leeuw, 2009].

Evaluatie VBTB

In 2004 wordt VBTB geëvalueerd. De evaluatie richt zich op de mate waarin de doelstellingen van VBTB gerealiseerd zijn en op mogelijkheden voor verbetering. De conclusie is dat de koppeling tussen doelen; middelen en prestaties nog onvoldoende wordt gemaakt [Van Nispen & Posseth 2006: 57-58; Posseth 2010]. Het ontbreekt met name aan inzicht in beleidsalternatieven en in effecten van het beleid. De toegevoegde waarde van procedurele voorschriften is twijfelachtig. De onafhankelijkheid van de evaluatieonderzoeken dient beter geborgd te worden. De kwaliteit van evaluatierapporten is voor verbetering vatbaar onder andere door meer aandacht voor duidelijke beleidsdoelstellingen en betere probleemanalyses en de rol van de overheid daarbij.

In de VBTB evaluatie wordt gesteld dat met name de ex ante evaluaties voor verbetering vatbaar zijn. In veel ex ante evaluaties wordt niet ingegaan op de probleemanalyse, een nulmeting en de te verwachten effecten van het beleid. Het betreffen meer ramingen dan evaluatieonderzoeken. Er blijkt bij de departementen vrijwel geen sprake te zijn van gestructureerde en systematische afweging van beleid. Geadviseerd wordt dat de ex ante evaluatie een vast onderdeel wordt van de beleidscyclus en dat bij nieuw of gewijzigd beleid meerdere beleidsalternatieven in kaart worden gebracht en beoordeeld op effecten en politieke consequenties. In reactie stellen de departementen dat ex ante evaluaties een tijdrovende bezigheid zijn⁵.

Het kabinet kondigt aan het einde van 2004 een aantal verbetermaatregelen aan naar aanleiding van VBTB evaluatie. Ten einde verantwoording over het beleid af te kunnen leggen dient de kwaliteit van ex post beleidsevaluaties te verbeteren. Uit de VBTB evaluatie is naar voren gekomen dat te weinig ex post evaluaties gericht zijn op de effecten van het

5. Uit een quickscan van investeringsvoorstellen die een aantal planbureaus in opdracht van de Interdepartementale Commissie inzake het Economisch Structuurbeleid hebben uitgevoerd blijkt dat in korte tijd ruim 200 projecten ex ante zijn beoordeeld [IOFEZ, 2004].

beleid, dat de onderzoeksprogrammering zoals de RPE dit voorstaat niet altijd haalbaar en zinvol is en dat vrijwel geen ex ante evaluaties worden uitgevoerd. Het kabinet kiest er daarom voor de opzet van de evaluatiesystematiek beter aan te laten sluiten bij de praktijk en meer aandacht te besteden aan de methodologische aspecten ervan. Zij geeft daarmee invulling aan de moties van Walsem; Mastwijk en Douma waarin wordt verzocht om een normenkader voor de kwaliteit en betrouwbaarheid van niet- financiële beleidsinformatie onder meer gericht op de maatschappelijke effecten van het beleid. Prestatiemetingen dienen daarbij uitsluitend uitgevoerd te worden als dit zinvol is en inherent daaraan dient, indien het niet mogelijk is inzicht te geven in de effecten van het beleid, een motivatie te worden gegeven conform het principe 'comply or explain'. De departementale auditdiensten en de Algemene Rekenkamer toetsen de kwaliteit van de financiële informatie, waarbij het proces van de totstandkoming van de niet-financiële informatie als indicator voor de kwaliteit gehanteerd [Kamerstukken 29949 nr. 1; 29950 nr 5; 30116 nr 2; 29949 nr 37; Leeuw, 2009].

In 2010 eindigt het experiment Verbetering verantwoording en begroting met een evaluatie van het ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer. Daaruit blijkt dat het bereiken van politieke zeggenschap en scherpte redelijk is geslaagd, maar de verantwoordingslast van departementen niet is afgenomen. Hoewel de begrotingen beter leesbaar zijn geworden, is het lastig gebleken een relatie te leggen tussen de kabinetsprioriteiten, vaak niet goed meetbaar, de beleidsdoelen en de beschikbare middelen. Omdat in de experimentele jaarverslagen geen niet- financiële informatie is opgenomen en alleen nog over kabinetsprioriteiten is gerapporteerd, ervaart de Tweede Kamer een gebrek aan informatie.

Verantwoord begroten

De evaluatie van de VBTB leidt onder andere tot een experiment [2008] om de begroting en jaarverslag van een aantal departementen meer politieke relevantie en inhoudelijke diepgang te geven door minder gedetailleerde en technische informatie op te nemen en meer aandacht voor integrale beleidsverantwoording. De departementale begrotingen moeten daarbij meer aansluiten bij het regeerakkoord, teneinde tegemoet te komen aan het commentaar van de Tweede Kamer over het gebrek aan een goed inzicht in de realisatie van beleidsplannen.

De lessen uit het experiment Verbeteren verantwoording en begroting vormen de basis voor een nieuwe begrotingssystematiek Verantwoord Begroten, teneinde te komen tot betere en compactere begrotingen en jaarverslagen [De Jong 2013; Schoch & Den Broeder 2013]. De achtergrond van deze nieuwe systematiek is een aantal knelpunten dat in de loop der jaren is ontstaan bij de begrotingspresentatie volgens VBTB. De samenhang die VBTB veronderstelt tussen beleidsdoelstelling, beleidsinstrumenten en output of outcome, kan naar het oordeel van het kabinet in de praktijk niet altijd gevolgd worden, omdat de

overheid afhankelijk is van andere partijen of [onvoorziene] factoren bij het formuleren en realiseren van beleidsdoelstellingen. In een aantal gevallen kan een beleidsdoel slechts in algemene termen worden geformuleerd en is deze niet altijd goed meetbaar middels kwantitatieve indicatoren. De kwalitatieve toelichting die dan vereist is volgens het principe van comply or explain, vereist verbetering⁶.

In de nieuwe systematiek Verantwoord Begroten wordt meer uitgegaan van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de minister, in plaats van 'lange beleidsmatige teksten die de algemene situatie en wenselijkheden op een beleidsterrein uitvoerig beschrijven'. Een duidelijker inzicht in de beleidsinzet van de minister zal volgens het kabinet ook leiden tot een heldere verantwoording van het beleid. De begroting wordt daarmee in eerste plaats een financieel document.

Het kabinet beoogt met de nieuwe systematiek Verantwoord Begroten de winst van VBTB te behouden en tegemoet te komen aan de bezwaren die aan de VBTB kleven. In 2013 constateert de Algemene Rekenkamer dat de systematiek van Verantwoord Begroten juist leidt tot minder informatie dan voorheen over de ambities en concrete beleidsinzet van ministers. Zij adviseert later dat jaar adviseert om een aantal minimumeisen, die aan de kwaliteit van beleidsinformatie worden gesteld, te verankeren in de Comptabiliteitswet, teneinde goede informatie over de uitvoering en resultaten van beleid te kunnen bieden aan de Tweede Kamer.

Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek

In 2006 wordt de RPE herzien tot de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie. Hiermee wordt invulling gegeven aan de aanbeveling in de VBTB evaluatie uit 2004 om te komen tot verbetering van de doelmatigheid van beleid door het beleid vooraf beter te onderbouwen en achteraf beter te evalueren. Daarnaast biedt de herziene RPE een normenkader voor de totstandkoming van niet - financiële beleidsinformatie. In de herziene RPE staan het nut en de noodzaak van evaluatieonderzoek centraal en is een aantal wijzigingen opgenomen ten opzichte van de versie uit 2001. Zo gold in de initiële RPE uit 2001 een verplichte afweging van ex ante onderzoek bij nieuw of gewijzigd beleid. De herziene RPE stelt dat bij nieuw of gewijzigd beleid zoveel mogelijk gebruik moet worden gemaakt van ex ante evaluaties. De goede onderbouwing van het beleid staat centraal, niet de aanwezigheid van een ex ante evaluatierapport.

6. De nieuwe begrotingssystematiek impliceert bovendien dat de gegevens over de input van het beleid niet meer vermeld in de departementale begrotingen, hetgeen de transparantie van grote geldstromen naar het oordeel van de Tweede Kamer heeft verminderd, terwijl de Kamer deze in een aantal gevallen wel relevant acht.

Normenkader

De herziende RPE kent een aangepast normenkader voor niet-financiële informatie. De kwaliteitseisen validiteit; betrouwbaarheid en bruikbaarheid bleken niet goed toepasbaar voor de bepaling van de kwaliteit van niet- financiële informatie. Operationalisatie leidde tot eerder beschreven perverse effecten omdat de niet- financiële informatie een mindere exactheid kent dan financiële informatie. Het bleek vaak lastig maatschappelijke effecten in kaart te brengen of vast te stellen wat de precieze bijdrage is geweest van het beleid op het bereiken of optreden van effecten.

Het aangepaste normenkader behelst dat beleidsinformatie uit departementale informatiesystemen; van derden; of uit evaluatie- of bedrijfsvoeringonderzoeken op ordelijke, controleerbare en deugdelijke wijze tot stand dient te komen. Dit betekent dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het totstandkomingsproces zijn vastgelegd; dit proces reconstrueerbaar is; de informatie op volledige wijze wordt opgenomen in de begroting en het jaarverslag alsmede de onafhankelijkheid bij evaluaties is geborgd. Daarnaast dient die beleidsinformatie niet strijdig te zijn met de financiële informatie in de begroting of jaarverslag en te worden voorzien van een duidelijke bronvermelding.

In de herziene RPE wordt onderscheid gemaakt tussen netto- outcome, ofwel de effecten dankzij het beleid en bruto- outcome ofwel de effecten dankzij of ondanks het beleid. Hiermee wordt duidelijker zichtbaar wat de precieze effecten zijn van het beleid. Daarnaast vervalt in de herziene RPE het begrip throughput, waarmee in de initiële RPE het productieproces wordt bedoeld. Hiermee vervalt ook de relatie tussen de middelen en het productieproces. Daarmee gaat het meer om de relatie tussen middelen: prestaties, resultaten en effecten van beleid [ministerie van Financiën, 2006; APE 2008].

Medio 2007 is door het ministerie van Financiën in samenwerking met de Algemene Rekenkamer een aantal interdepartementale workshops georganiseerd, ter validatie van het normenkader voor niet- financiële informatie in de RPE. Uit deze workshops blijkt dat het normenkader voldoet, maar geen volledige zekerheid biedt voor de kwaliteit van het beleid. 'Indicatoren geven bepaalde signalen, maar het is vaak niet mogelijk om op basis van alleen indicatoren iets te zeggen over de effectiviteit van het beleid. Kwalitatief goede beleidsevaluaties zijn daarom essentieel om uitspraken te doen over de effectiviteit van beleid. Het is de bedoeling dat met het onlangs geïntroduceerde instrument van de beleidsdoorlichting, beleidsevaluatie op een hoger niveau wordt gebracht [...]. Verdere verhoging van de kwaliteit moet niet worden gezocht in andere of meer regelgeving, maar door per beleidsterrein te bezien wat zinvolle en relevante indicatoren zijn'. Afsproken wordt dat de Algemene Rekenkamer conform haar wettelijke taak de kwaliteit van de beleidsinformatie beoordeeld op basis van het normenkader in de RPE en de kwaliteitseisen validiteit; betrouwbaarheid en bruikbaarheid en daarover rapporteert aan de Tweede Kamer [Kamerstuk 29949, nr. 59: 2].

De interdepartementale workshops medio 2007 naar aanleiding van de herziening van de RPE hebben recent vooralsnog geen vervolg gekregen. Niet ondenkbaar is dat departementen worstelen om handen en voeten te geven aan hun evaluatiepraktijk en het instrument beleidsdoorlichting. De aansturing en uitvoering van deze complexe materie binnen het departement ligt vaak in handen van een zeer kleine groep ambtenaren die, vanwege het ontbreken van een interdepartementaal expertisepunt ieder voor zich het wiel opnieuw uit trachten te vinden, soms dankbaar ondersteund door externe onderzoeksbureaus. Daarbij vaak kampend met een gebrek aan beleidskundige kennis en ervaring alsmede gematigd enthousiasme binnen het departement. Beleidsafdelingen zien evalueren vaak als corvee en het voorschrift dat een beleidsdoorlichting een syntheseonderzoek is, wordt dan dankbaar aangegrepen om de beleidsdoorlichting te zien als het bundelen van bestaande evaluatieonderzoeken. De beoogde bedoeling om met de introductie van het instrument beleidsdoorlichting de kwaliteit van beleidsevaluaties te verhogen lijkt dan ook, mede afgaand op het oordeel van de Algemene Rekenkamer, vooralsnog niet wezenlijk gerealiseerd. In hoeverre het instrument daadwerkelijk van toegevoegde waarde is voor de evaluatiepraktijk zoals deze al jaren bestaat; voor het departementale kennisniveau alsmede voor de publieke verantwoording is de vraag.

Duidelijk is dat de vele verbetermaatregelen die worden ingezet naar aanleiding van de evaluatie van VBTB en daarop volgende projecten, experimenten en nieuwe systematieken een proces zichtbaar maken tussen enerzijds opeenvolgende kabinetten die zoeken naar een werkbare manier van begroten en verantwoorden voor ministers en hun ambtelijk apparaat en anderzijds de eisen die hieraan worden gesteld door de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer.

Beleidsdoorlichting

Een tweede verandering naar aanleiding van de evaluatie van de VBTB is de introductie van het instrument Beleidsdoorlichtingen, die meer dan voorheen inzicht dienen te geven in de effectiviteit van beleid. Het aantal weinigzeggende beleidsindicatoren moet daarbij plaatsmaken voor het gericht inzetten van beknopte en toegespitste beleidsdoorlichtingen. De resultaten van deze doorlichtingen dienen consequent gebruikt te worden in begrotingen en jaarverslagen⁷.

Een beleidsdoorlichting kan worden opgevat als een integrale evaluatie ex post van een algemene beleidsdoelstelling, waarbij antwoord moet worden gegeven op een aantal vragen. Het gaat hier om een beschrijving van de probleemanalyse en de rol voor de rijksoverheid hierin; een beschrijving van de beleidsdoelstellingen en beleidsinstrumenten;

7. De minister kondigt aan kwaliteitscriteria voor een goede evaluatie, zoals door de Algemene Rekenkamer aanbevolen in haar rapport over subsidie-evaluaties, over te nemen in een herziening van de RPE, die op 1 januari 2013 in werking treedt. [kamerstuk 31865 nr 36].

een analyse van de opgetreden maatschappelijke effecten en een beschrijving van de ingezette budgetten. Dit biedt inzicht in de uitvoering en de effectiviteit van het beleid. Een beleidsdoorlichting heeft tot doel verantwoording af te leggen over het beleid en te leren van ervaringen uit het verleden. Een beleidsdoorlichting heeft het karakter van een syntheseonderzoek waarbij zoveel mogelijk gebruik kan worden gemaakt van ex post effectenonderzoek, dat geprogrammeerd wordt in de begroting. De herziene RPE onderkent de moeilijkheid van effectenonderzoeken en stelt daarom dat inzicht in de plausibiliteit van opgetreden effecten als gevolg van het beleid volstaat. Een beleidsdoorlichting vereist de borging van onafhankelijkheid, bijvoorbeeld door betrokkenheid van een onafhankelijke onderzoekscommissie. Een beleidsdoorlichting dient periodiek te worden uitgevoerd, echter niet meer verplicht eens per vijf jaar conform de initiële RPE, maar in planning afgestemd op de beleidscyclus. Zowel beleidsdoorlichtingen als ex post effectenonderzoeken dienen in de begroting te worden vermeld.

In 2008 wordt in opdracht van het ministerie van Financiën een tussenevaluatie uitgevoerd naar de gebruikerswaarde van het instrument beleidsdoorlichting. De op dat moment 23 uitgevoerde beleidsdoorlichtingen worden beoordeeld op hun kwaliteit. Daarnaast wordt het proces van beleidsdoorlichtingen beoordeeld en wordt bezien of beleidsdoorlichtingen bijdragen aan verbeteringen in het VBTB traject. Uit de tussenevaluatie blijkt dat de beleidsdoorlichtingen voldoen aan de kwaliteitscriteria van de RPE. In een aantal gevallen is geen sprake van een ex post karakter, maar van een evaluatie van lopend beleid. Het voldoen aan de RPE criteria is echter geen garantie voor kwaliteit, omdat in veel gevallen in de beleidsdoorlichtingen geen uitspraak mogelijk blijkt over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en over de causale relaties tussen doelstellingen, middelen en effecten. Departementen zien een beleidsdoorlichting als een aanvullende verplichting op de bestaande evaluatietaken. Daarbij is men vooral gericht op verantwoording over het beleid en in mindere mate op het leren van ervaringen uit het verleden [APE 2008].

Verbeteringen in het VBTB traject zijn met de invoering van het instrument beleidsdoorlichting beperkt⁸. De uitgevoerde doorlichtingen bevatten dikwijls geen volledige probleemanalyse of causale samenhang tussen doelstellingen, middelen en effecten en geven weinig inzicht in de effecten van het beleid. Geadviseerd wordt om een aantal definities in de RPE te verduidelijken en de borging van de onafhankelijkheid te expliciteren. Daarnaast wordt gepleit voor een geformaliseerde rol van de Tweede Kamer bij de selectie van evaluatieonderwerpen, meer commitment van de ambtelijke top voor evaluatie en een sterkere rol van de beleidsdirecties en de directies FEZ bij de beleidsdoorlichtingen [APE, 2008].

8. Het meesturen van beleidsdoorlichtingen met de jaarverslagen heeft geen rol gespeeld in de dialoog tussen Tweede Kamer en departement over de verantwoording van het beleid [Algemene Rekenkamer, 2010].

In reactie stelt de minister van Financiën de onderzoeksbevindingen uit de tussenevaluatie te onderschrijven en geen aanleiding te zien voor grote wijzigingen van de RPE. De borging van de onafhankelijkheid wordt nader gedefinieerd.⁹ De minister van Financiën onderschrijft de noodzaak van een goede beleidsvoorbereiding maar stelt geen nadere eisen hieraan in de RPE. De betrokkenheid van de Tweede Kamer door meer vraaggestuurde beleidsevaluaties uit te voeren, wordt gekoppeld aan het project Verbetering verantwoording en begroting [Kamerstuk 31308 nr 5].

Delivery-systematiek

Een derde actie in het licht van de VBTB evaluatie is de introductie van de zogenaamde delivery- systematiek, waarbij het kabinet politieke verantwoording aflegt over de 74 beleidsdoelstellingen en tien projecten uit het kabinetsprogramma Samen Werken, Samen Leven [2007]. Deze verantwoording vindt plaats via de zogenaamde delivery- functie, waarbij ministers op basis van reeds aanwezige informatie jaarlijks verantwoording afleggen aan de minister-president over de realisatie van de relevante beleidsdoelstellingen uit het kabinetsprogramma. Daarbij wordt een trajectory gegeven ofwel een overzicht van geplande activiteiten ter realisatie van beleidsdoelstellingen. Omdat niet in alle gevallen de benodigde informatie ten behoeve van de delivery daadwerkelijk aanwezig is en daarom aanvullend opgevraagd moet worden, 'draagt de delivery-functie bij aan de politieke aanspreekbaarheid van het kabinet.' [Kamerstuk 31939 nrs 1-2: 19]. Het kabinet beoogt aldus het gebruik van wetenschappelijk onderzoek te stimuleren bij de beleidsontwikkeling, alsmede een effectieve communicatie te borgen tussen onderzoekers en beleidsmakers. De delivery-functie wordt gezien als een bestuurlijk-politieke invulling van VBTB.

En hoewel de delivery- systematiek in Nederland moet leiden tot inhoudelijke beleidsverbeteringen en tot verbetering van het begroting- en verantwoordingstraject, stelt de Algemene Rekenkamer dat 'de onderzochte departementen twee jaar na het beleidsprogramma nog steeds op zoek zijn naar de 'juiste' prestatie-indicatoren en de 'juiste' manier van verwerken van gegevens uit de praktijk tot beleidsinformatie voor de ministers zelf en voor de Tweede Kamer.' [Algemene Rekenkamer, 2009: 19]. Een goede onderbouwing van beleid ontbreekt in een aantal gevallen of is zeer summier. Daarbij is er een onvolledig zicht op de mate waarin beleid bijdraagt aan het oplossen van het probleem waarop het zich richt [Algemene Rekenkamer, 2010]. Met de val van het kabinet Balkenende IV in 2010 komt een einde aan de toepassing van de delivery-systematiek.

9. In artikel 6 van de herziene RPE 2006 worden de eisen geformuleerd aan de borging van de onafhankelijkheid. Daartoe is een drietal mogelijkheden: 1] het betrekken van onafhankelijken bij de opzet en uitvoering van het onderzoek; 2] het laten uitvoeren van het onderzoek door onafhankelijken binnen het ministerie of het laten uitvoeren van het onderzoek door externen; 3] het onderzoek onderwerpen aan een onafhankelijke toets. Met onafhankelijken worden bedoeld anderen dan de betreffende beleidsambtenaren.

Deze herziene RPE 2013 kent een aantal basale kwaliteitscriteria voor onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. Deze zijn als volgt geformuleerd: 'Het onderzoek maakt duidelijk welk beleid wordt onderzocht en wat de doelstellingen van dat beleid zijn; Het onderzoek beoogt de vraag te beantwoorden, in hoeverre het beleid doeltreffend en/of doelmatig is; De conclusies van het onderzoek worden onderbouwd door onderliggende bevindingen; De in het onderzoek gebruikte onderzoeksmethode is valide en betrouwbaar, het rapport geeft inzicht in de gebruikte evaluatiemethode en de [on-]mogelijkheden om de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van het betreffende beleid vast te stellen.' [RPE, 2012]. Daarnaast is in de herziene RPE opgenomen dat beleid dat onder beleidsartikelen valt minimaal eens per zeven jaar geëvalueerd dient te worden en dat de Ministerraad een kwaliteitstoets uitvoert alvorens een beleidsdoorlichting wordt aangeboden aan de Tweede Kamer [RPE, 2012].

Herbezinning op beleidsonderzoek

De afgelopen decennia is beleid ontwikkeld op het gebied van beleidsonderzoek bij de overheid en is dit thema in bepaalde mate geïnstitutionaliseerd. Dit uit zich met name in de hoeveelheid regels, richtlijnen en voorschriften die vrij algemeen van aard zijn en zonder te stringente methodologische standaarden. In hoeverre deze praktijk ook daadwerkelijk leidt of heeft geleid tot effectiever beleid en beter openbaar bestuur is echter de vraag [Leeuw, 2009, Houppermans, 2011]. Met name de laatste jaren lijkt sprake van een herbezinning op het thema beleidsonderzoek. Dit is mede ingegeven door de invloed van bezuinigingen op het [dalend] aantal overheidsinstellingen dat zich bezig houdt met dit type onderzoek. Dit biedt kansen voor de commerciële sector die overheidspartijen aan zich weet te binden via de opkomst van verplichte aanbestedingsprocedures en raamcontracten en waarvan onduidelijk is van welke kwaliteit het onderzoek is bij gebrek aan verplichte kwaliteitsnormen hieromtrent [Hoesel, 2005]. Tegelijkertijd neemt de druk op audits, inspecties en evaluaties toe, met name vanuit de Europese Unie [Leeuw, 2009].

In de afgelopen jaren wordt steeds vaker wordt gepleit voor andere manieren van evalueren van de effectiviteit van overheidsbeleid. De technisch-rationele benadering van beleidsonderzoek en van evalueren, zoals geïnstitutionaliseerd bij de overheid, sluit nog maar in beperkte mate aan bij de beleidspraktijk. Beleid is lastig te vervatten in doelen, middelen en causale relaties. Doelen kunnen zich in de loop der jaren ontwikkelen en het doel en moment waarop geëvalueerd wordt, bepalen dan in grote mate het oordeel over de effectiviteit van het beleid. De prestatiemeting, zoals veelal centraal staat in evaluaties van de overheid, doet, aldus Van der Knaap en Schilder, onvoldoende recht aan de aard van publieke producten [Van der Knaap & Schilder 2004]. Zij pleiten daarom voor meerdere maatstaven om prestaties te beoordelen, in dialoog met alle betrokkenen. Cijfers moeten ruimte bieden voor interpretatie, waarbij slechts een beperkt aantal functies wordt toegekend aan de cijfers. Het streven naar meer meetbaarheid en bedrijfsmatigheid kan bovendien tot ongewenst neveneffect hebben dat informatie selectief wordt aangeboden en

slecht presteren wordt gemaskeerd. In dat licht moet de wet van de afnemende effectiviteit worden genoemd, waarbij de hoeveelheid perverse effecten van prestatiemeting toeneemt naar mate harder wordt afgerekend op prestaties [Van der Knaap, 2000; Knaap et al., 2004; De Bruijn ...]. Een meer realistische evaluatie is nodig, waarbij onder andere rekening wordt gehouden met de context en de invloed van beleidsactoren op de uitkomsten ervan [Pawson & Tilley 1997]. Eenzelfde geluid valt te horen bij Leeuw [in: Abma et al., 2001] die het belang van grotere betrokkenheid van burgers bij het evalueren van beleid benadrukt. In dit verband dient ook de oproep van Rand Europe [2005] te worden genoemd voor geloofwaardigheid, dat wil zeggen de perceptie die stakeholders en andere betrokken actoren hebben van de validiteit en de betrouwbaarheid van de evaluatie [...] [...: 14]. Tenslotte kan worden verwezen naar praktijktoetsen Algemene Rekenkamer [2010], die inzicht moeten geven in de mate waarin het beleid aansluit bij problemen in de samenleving en ter verbetering van de beleidsuitvoering en verantwoording [Algemene Rekenkamer, 2010].

Onderzoek van Houppermans [2011] toont aan dat de technisch-rationele benadering op beleid en daaraan gerelateerd het evalueren van beleid op louter doelmatigheid en doeltreffendheid, de 'harde' effectiviteit genoemd, een onvolledig beeld geeft van de werkelijke beleidspraktijk. Daarom dient aanvullend geëvalueerd te worden op de uitvoerbaarheid en aanvaardbaarheid van het beleid in de praktijk, genoemd de 'beleefde' effectiviteit. Het gaat er niet uitsluitend om of de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid gestaafd kunnen worden door wetenschappelijk onderzoek en of het beleid volgens het papier zou moeten werken, maar te meer of het beleid daadwerkelijk werkt in de praktijk voor en volgens betrokken partijen. Dit impliceert tevens dat niet zozeer op één specifiek moment wordt geëvalueerd, maar de evaluatie als een voortdurende monitor van het beleid door het verantwoordelijke departement wordt gezien, met een periodieke appreciatie door de Algemene Rekenkamer. Deze manier van evalueren slaat een brug tussen papier en praktijk door zowel recht te doen aan de technisch-rationele benadering geïnstitutionaliseerd binnen de overheid als aan de meervoudige rationaliteit van de samenleving die zich kenmerkt door een verscheidenheid aan handelingstheorieën: percepties, belevingen, waarheden en rationaliteiten van groepen en individuen. [Houppermans, 2011]

De zoektocht naar verbeteringen van het beleidsonderzoek en -evaluatie wordt voortgezet. De herbezinning lijkt echter meer praktisch dan fundamenteel. In de loop der jaren worden de regelgeving en voorschriften omtrent het evalueren van beleid in praktische zin bijgeschaafd als voortvloeiende van het streven naar verbeteringen van de systematiek van begroten en verantwoorden. De aanpassingen zijn dikwijls het gevolg van kritische geluiden van departementen of partijen zoals de Algemene Rekenkamer en de Wetenschappelijke Raad voor de Regeringsbeleid, over de uitvoerbaarheid van voorschriften. Zo constateert de Algemene Rekenkamer in 2010 en 2011 dat het nog niet optimaal gesteld is met evaluatieonderzoek. In een aantal gevallen zijn evaluaties niet aanwezig of gebrekkig en subjectief [Algemene Rekenkamer, 2011]. In 2012 en 2013 onderzoekt de Rekenkamer de

mate waarin ministeries de effectiviteit van hun beleid onderzoeken, wat de kwaliteit is van deze evaluaties en hoe uitkomsten van deze evaluaties worden gebruikt. De helft van het beleid van de rijksoverheid wordt geëvalueerd. Van die evaluaties mag de helft zich feitelijk geen effectiviteitsonderzoek noemen omdat de effectiviteit niet onderzocht is. Niet evalueren op effectiviteit kan ertoe leiden dat ineffectief beleid onnodig lang doorloopt. Hoewel er volgens de Algemene Rekenkamer plausibele redenen kunnen zijn om niet te evalueren bestaat het risico dat departementen deze redenen te makkelijk als excuus gebruiken om niet te hoeven evalueren¹⁰. In dit verband dient eveneens te worden verwezen naar het rapport 'Lessen van evaluaties' dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid een aantal jaren geleden heeft uitgebracht. Een van de bevindingen was dat er steeds meer geëvalueerd wordt door onderzoekscommissies, departementen: publieke en commerciële onderzoeksinstanties, maar onduidelijk is wat precies de meerwaarde is van die beleidsevaluaties [WRR 2011].

2.3 Slotbeschouwing

Van een fundamentele herziening op beleidsonderzoek en –evaluatie en op de houdbaarheid van de geïnstitutionaliseerde technisch-rationele benadering die daaraan ten grondslag ligt en die zijn oorsprong kent enkele decennia geleden toen de samenleving nog werd gezien als maakbaar en vervatbaar in louter rationele termen als doeltreffend en doelmatig, lijkt geen sprake. Zo er al sprake van een fundamentele herbezinning op beleidsonderzoek en -evaluatie lijkt zich met name af te spelen bij een aantal aan overheid gerelateerde adviesorganen, zoals de Algemene Rekenkamer en de WRR, en op de universiteiten. Zij pleiten voor een manier van evalueren die aansluit bij de beleidspraktijk. Dit betekent dat aanvullend op het evalueren van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid ook meer subjectieve karakteristieken van de beleidspraktijk, bijvoorbeeld in termen van geloofwaardigheid en aanvaardbaarheid, in kaart worden gebracht dankzij de betrokkenheid van relevante partijen, zonder dat daarmee direct afbreuk wordt gedaan aan de geïnstitutionaliseerde grondprincipes van VBTB en daaruit voortvloeiende begrotingssystematiek.

De geschiedenis van beleidsonderzoek in Nederland maakt duidelijk dat de mate waarin daaraan prioriteit wordt gegeven van grote invloed is. De bezuinigingen op onderzoeksafdelingen, alsmede de gebrekkige kennis en ervaring van departementen op het gebied van beleidsonderzoek zijn mede verklarend voor de praktische in plaats van fundamentele herbezinning van de overheid. Wezenlijker is echter dat een fundamentele

10. In zo'n 36 procent van de gevallen waarin beleid niet op effectiviteit is geëvalueerd is, geven departementen als reden dat het hen ontbreekt aan kennis over hoe te evalueren. In 31% van de gevallen is het nog te vroeg om een uitspraak te kunnen doen over de effectiviteit van het beleid en in 14% zou de evaluatie weinig toegevoegde waarde hebben [Algemene Rekenkamer, 2012; 2013].

herbezinning een geheel andere kijk op beleid vereist, waarbij de overheid slechts een van de vele partijen is en een even grote waarde wordt gehecht aan de 'harde' als aan de 'beleefde' effectiviteit van beleid. Een dergelijke trendbreuk van het denken over beleid vergt veel tijd en lef. Het vereist een overheid die gedreven wordt door kwaliteit in plaats van louter bezuinigingen; die in echte interactie staat met de maatschappij en intensief alle relevante kennis en ervaring benut; die als facilitator optreedt in plaats van regisseur of dirigent en, tot slot, die daarbij wordt ondersteund door een politiek die ruimte geeft aan een fundamentele koerswijziging.

Literatuur

- Abell, P. [1991]. *Schools of thought in sociology 8. Rational Choice Theory*. Aldershot: Brookfield Vermont.
- Abma, T.R. & In 't Veld, R. [2001]. *Handboek beleidswetenschap: perspectieven, thema's en praktijkvoorbeelden*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Algemene Rekenkamer [2012], *Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid*;
- Algemene Rekenkamer [2013], *Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid: vervolgonderzoek*.
- Algemene Rekenkamer, *Leren van subsidie-evaluaties*, 13 oktober 2011.
- Algemene Rekenkamer *Staat van de beleidsinformatie 2010*.
- Algemene Rekenkamer. *Staat van de rijksverantwoording*. 2010.
- APE. [2008]. *Tussenevaluatie beleidsdoorlichting*. Ministerie van Financiën. [geraadpleegd december 2008] www.ape.nl/include/downloadFile.asp?id=36 –
- Bekkers, V.J.J.M. [2007]. *Beleid in beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Lemma.
- Bekkers, V.J.J.M. [2014], Contested knowledge in theory-driven policy analysis: setting the Dutch stage, in: Van Nispen & Schiolten, *op. cit.* 2014
- Bemelmans-Vidéc, M. L. [2002]. Evaluation in the Netherlands 1990–2000. Consolidation and Expansion. In: J.-E. Furubo, R. C. Rist, & R. Sandahl [Eds.], *International Atlas of Evaluation* [pp. 115–128]. New Brunswick, NJ: Transaction
- Bestebreur, A. Kraak & A.D., Burg, C. van der. [2001]. *Modern financieel management bij het Rijk. De rijksbegroting belicht*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Bijker, Wiebe. *Toulmin en de Starnbergers*. [geraadpleegd maart 2009] <http://arno.unimaas.nl/show.cgi?fid=1407>.
- Blanc, LE, L.J.C.M. [1982], Rede van de voorzitter [tijdens de slotbijeenkomst van de COBA op 8 oktober 1981], *Beleidsanalyse '82-1*: 6.
- Brans, Marleen & Facon: edro & Hoet, Dieter. [2003]. *Beleidsvoorbereiding in een lerende overheid. Stand van zaken in en uitdagingen voor een Belgische federale overheid*. Academia Press.
- Coleman, J. 1972. *Policy research in the social sciences*. Morristown, NJ: General Learning Press.
- Dekker, B. (2006), *Beleidsonderzoek in Nederland, Missing links in de geschiedenis van een vak. Basis 2006-1*.

- Dunn, W.N. [1983], *Values, ethics, and the practice of policy analysis*, Lexington/Toronto:Lexington Books.
- Dunn, William. N. [1993]. *Public policy analysis. An introduction*. Prentice Hall.
- Dye, Thomas R. [1976]. *Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes*. University of Alabama Press.
- Engbersen, Godfried & Veen, Romke van der. [1992]. *De onbedoelde effecten van sociaal beleid*. In: *Beleid& Maatschappij* 1992/5: p 214-226.
- Gastelaars, M. [1983]. De lange mars door de zuilen. In: *Grafiet*, 4. P38-73.
- Gastelaars, M. [1985]. *Een geregeld leven: sociologie en sociale politiek in Nederland 1925-1968*. SUA, Amsterdam.
- Geuze, Susanne [2014], Wat zijn de beloftes van gehaktdag waard? Vijftien jaar Verantwoordingsdebat in de Tweede Kamer, in: Carla van Baalen et al, *Het geld regeert*, Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2014, Amsterdam: Boom.
- Groenman, Sj. [1981]. *Sociaal beleidsonderzoek in zijn prille jaren*. In: Frijling en Rottlander-Meyer: p5-19].
- Habermas, Jürgen & Herrlitz, W. & Görtzen, R. & Reijen, Willem van.[1990]. *Habermas leidraad*. ISOR
- Hilterman F. & H.L. Klaassen, Policy analysis at the local government level, in Van Nispen & Scholten *op.cit.* 2014.
- Hoesel: P.H.M. van [1984]. *Programmering van sociaal wetenschappelijk beleidsonderzoek*. Den Haag, staatsuitgeverij.
- Hoesel: Peter van [1985]. *Programmering van beleidsonderzoek*. LISBON/VUGA, Den Haag.
- Hoesel: Peter van [2003]. *Beleidsontwerp als professie*. EIM, Zoetermeer.
- Hoesel: P.H.M. van, Leeuw, F.L., Mevissen, J.W.M [redactie]. [2005]. *Beleidsontwerp in Nederland*.
- Hoogerwerf, A. [1986]. *Vanaf de top gezien: visies van de politieke elite*. Sijthoff.
- Hoogerwerf, A. [1992]. *Het ontwerpen van beleid: Een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*. Enschede: Kluwer.
- Hoorens, Stijn & Oortwijn, Wija. [2005]. *Working Paper. Richting een beleidsevaluatie cultuur in Nederland. Identificatie van knelpunten en oplossingsrichtingen*. RAND Europe, working paper.

- Houppermans, M.K. [2011]. *Twee kanten van de medaille. Een onderzoek naar de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding*. Eburon
- Hutjens, J.M. & Cuisinier, M.C.J. [1983]. *Sociaal- wetenschappelijk onderzoek in het overheidsbeleid*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Interdepartementaal Overlegorgaan Financieel Economische Zaken.[2004]. *Eindrapport VBTB- evaluatie. Lessen uit de praktijk*. [geraadpleegd december 2008]
http://www.ppintaal.nl/webservice/Begroting/VBTB-evaluatie_IOFEZ.pdf
- Jong, M. de, Van Beek, I. and Posthumus, R. [2013] 'Introducing accountable budgeting: lessons from a decade of performance-based budgeting in the Netherlands', *OECD Journal on Budgeting* 12[3]: 1–34.
- Klaassen, Henk L. & Frans K.M. van Nispen [2008], *Beleidsvaluatie: gelijk hebben ≠ gelijk krijgen*, in: Dries Verlet & Carl Devos [eds.], *Over beleidsvaluatie: van theorie naar praktijk en terug*, SVR Studie 2008/2, 22-43.
- Knaap, van der P. [2000]. *Resultaatgerichte verantwoordelijkheid*. [geraadpleegd september 2009]
<http://www.bestuurskunde.nl/bestuurskunde/jg9/nr5/2000,9,9,5,5.php>.
- Knaap, van der & Schilder, A. [red.] [2004]. *Resultaatgericht sturen en evalueren. Nieuwe perspectieven op beleidsinstrumenten en beleidsevaluatie*. Den Haag: Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Koning, H.E. [1992]. *Zicht op verbetering. Beschouwing vanuit de Algemene Rekenkamer*. [geraadpleegd september 2009].
<http://www.bestuurskunde.nl/publicaties/bestuurskunde.php?artikel=1992,,1,3,3>.
- Kordes, F. G., F. L. Leeuw and J. H. A. van Dam [1991], 'The management of Government subsidies', in A. Friedberg et al. [eds], *State Audit and Accountability*.
- Korsten, A.F.A. [1983]. *Wat is goed genoeg?: Benutting van onderzoek in overheidsbeleid. ...*, Kobra.
- Kuypers, G. [1980]. *Beginselen van beleidsontwikkeling*. Muiderberg: Coutinho.
- Lasswell, H.D. [1951] 'The policy orientation', in D. Lerner and H.D. Lasswell [eds], *The policy sciences: recent developments in scope and method*, Stanford, CA: StanfordUniversity Press, 3–15.
- Leeuw, F. L. [2009]. Evaluation policy in the Netherlands. In W.M.K. Trochim, M. M.Mark, & L. J. Cooksy [Eds.], *Evaluation policy and evaluation practice. New Directions for Evaluation*, 123, 87–102.

- Macionis, J.J. & Plummer, K. [2002]. *Sociology: A Global introduction*. Madrid: Mateu Cromo Artes Graficas.
- Ministerie van Financiën [2002]. *Brochure Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording*.
- Ministerie van Financiën. [2003]. *Handreiking evaluatieonderzoek ex ante*.
- Van Nispen, F.K.M. [1993], *Het dossier Heroverweging. Een verslag van een tocht door de archieven van de heroverweging op zoek naar de actoren en factoren die het gebruik van de resultaten van de heroverweging bepalen*, Eburon: Delft.
- Nispen, F.K.M. van [2003], Beleidsanalyse tussen idealisme en realisme, in: Bekkers, V.J.J.M., & A.B. Ringeling [eds.], *Vragen over beleid. Perspectieven op waardering*, Lemma, Utrecht 2003: 51-62.
- Nispen, F.K.M. van [2014]: Policy analysis and evaluation in national government, in Van Nispen & Scholten *op.cit.* 2014.
- Nispen, F.K.M. van & H.L. Klaassen [2010], Heroverweging een beleidsanalytische manier van bezuinigen, *TPC, Tijdschrift voor Public Governance, Audit & Control* [special issue over bezuinigingen], 8 [4], 4-10.
- Nispen, F.K.M. van & J.J.A. Posseth [2006]: Performance Budgeting in the Netherlands: Beyond Arithmetic, *OECD Journal of Budgeting* 6 [4]: 1-26.
- Nispen, F.K.M. van & P.W.A. Scholten, eds., [2014]: *Policy analysis in the Netherlands: Institutionalization and Performance*, Bristol: Policy Press
- Obbink, N.S.T. and Van Zwieten, M.T.W. [1993], *Institutionalisering van de beleidsanalyse. De Opkomst en Ondergang van de COBA*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Oijen, P.P.M. van, Snellen, I. TH. M. & Westerlaak, J.M.van. [1984]. *Ambtenaren en onderzoekers: een vergelijkende studie naar de samenwerking tussen onderzoek en beleid bij 45 onderzoeksprojecten bij 10 departementen*. Leiden: LISBON.
- Osbourne, David & Gaebler, Ted [1993], *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Harmondsworth, UK: Penguin Books.
- Pawson, R. & Tilley, N. [1997]. *Realist evaluation*. London: Sage Publications.
- Pollitt, C.& Bouckaert, G. [2000]. *Problems and Responses. A Model of Public Management Reform*. In: Pollit, C& Bouckaert, G. [2004]. *Public management reform. A comparative analysis*.Oxford University Press
- Post, H.M. & Schmidt, J.S. [2005]. *Beleidsonderzoek in de Verenigde Staten. Van topadviseur tot middenkader*. [geraadpleegd september 2009].
<http://www.research.nl/index.cfm/27,2204,125,90,html>.

- Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek* [31 augustus 2012]. Staatscourant 18352, jaargang 2012.
- Samen werken samen leven*. Beleidprogramma kabinet Balkenende IV 2007-2011.
- Schoch, M. and Den Broeder, C. [2013] 'Linking information on policy effectiveness and efficiency to budget decisions in the Netherlands', *OECD Journal on Budgeting* 12[3]: 1–22.
- Speerstra, Uldrik. [2001]. *Kritische geschiedenis van de beleidsanalyse in de VS*. [geraadpleegd september 2009].
<http://www.research.nl/index.cfm/27,2529,121,89,html>.
- Swanborn: .G. [2002]. *Basisboek sociaal onderzoek*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Tweede Kamer der Staten- Generaal [1990- 1991]. *Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1990*. 22302 nr 2.
- Tweede Kamer der Staten- Generaal [1998- 1999]. *Nota over de toestand van 's Rijks Financien*. 26200 nr 1.
- Tweede Kamer der Staten- Generaal [1998- 1999]. *Verslag van de Algemene Rekenkamer*. 26450 nr 2.
- Tweede Kamer der Staten- Generaal [1999- 2000]. *Miljoenennota 2000*. 26800 nr 1.
- Tweede Kamer der Staten- Generaal. [1999- 2000]. *Organisatie van beleidsevaluatie*. 27065 nr 2.
- Tweede Kamer der Staten- Generaal. [2002- 2003]. *Staat van beleidsevaluatie*. 28656 nr 2.
- Tweede Kamer der Staten- Generaal [1999- 2000]. *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording. Brief van de Algemene Rekenkamer*. 26573 nr 6.
- Tweede Kamer der Staten- Generaal [2004- 2005]. *Evaluatie VBTB*. Reeks 29949/29950.
- Tweede Kamer der Staten- Generaal [2004- 2005]. *Staat van de beleidsinformatie 2005*. 30116 nr 2.
- Tweede Kamer der Staten- Generaal [2008- 2009]. *Staat van de beleidsinformatie 2009*. 31939 nr 1-2.
- Tweede Kamer der Staten- Generaal [2008- 2009]. *Verbetering verantwoording en begroting. Financieel jaarverslag Rijk 2006*. 31865/ 31031 nr 1.
- Tweede Kamer der Staten- Generaal. [2009-2009]. *Evaluatie- instrument beleidsdoorlichting*. 31308 nr 5.
- Toulmin, S. [1972]. *Human understanding*. Princeton, N.J: Princeton University Press.

- Trommel, Willem. & Veen, Romke van der. [1999]. *De herverdeelde samenleving. Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*. Amsterdam: University Press.
- Vall, M. van de [1980]. *Sociaal Beleidsonderzoek. Een professioneel paradigma*. Alphen aan den Rijn. Samsom.
- Verhoog, W. & Kempers, J.C.M. & Sorber, A. [1995] *Doeltreffend omgaan met doelmatigheid: schijnwerpers op het doelmatigheidsonderzoek en de accountant*. Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen.
- Wildavsky, Aaron [1969], *Rescuing Policy Analysis from PPBS: Public Administration Review*, Vol. 29, Issue 2: . 189-202.
- Wildavsky, A. [1987]. *Speaking truth to power Art and craft of policy analysis*. Transaction Publishers.
- Wilterink, N. & Heerikhuizen, B.van. [red]. [1999]. *Samenlevingen. Een verkenning op het terrein van de sociologie*. Groningen: Wolters- Noordhoff bv.