



De cirkel gesloten

Het gebruik van het instrument beleidsevaluatie
door Gedeputeerde Staten van Limburg

18 juli 2006

ISBN-10 90-8768-001-5

ISBN-13 978-90-8768-001-5

Inhoudsopgave

1	Conclusies en aanbevelingen	4
1.1	Formuleer een onderzoeksbeleid en veranker dat in de organisatie	4
1.2	Neem beleidsevaluatie op als vast onderdeel van de beleidscyclus	5
1.3	Zie toe op een kwalitatief goede uitvoering van beleidsevaluaties	5
1.4	Verbind consequenties aan de uitkomsten van evaluaties en beoordeel de mogelijke gevolgen voor andere beleidsterreinen	6
1.5	Stel eisen aan dossiers: zij vormen de basis voor een goed werkend collectief geheugen	6
2	Het onderzoek	8
2.1	Aanleiding	8
2.2	Probleemstelling en onderzoeksvragen	9
2.3	Afbakening	9
2.4	Normenkader	10
2.5	Onderzoeksaanpak	11
3	Bevindingen	14
3.1	Opzet: onderzoeksbeleid en organisatorische inbedding	14
3.2	Uitvoering beleidsevaluaties	15
4.	Reactie Gedeputeerde Staten	20
5.	Nawoord rekenkamer	22
Bijlage 1	Checklist voor evaluatieonderzoek	24
Bijlage 2	Uitkomsten dossieronderzoek	28
Bijlage 3	Overzicht geïnterviewde personen	48
Bijlage 4	Overzicht interviewonderwerpen	48

1 Conclusies en aanbevelingen

De Zuidelijke Rekenkamer heeft in de periode januari tot en met mei 2006 binnen de Provincie Limburg onderzoek verricht naar het gebruik van het instrument beleidsevaluatie. Daarbij heeft zij zich gericht op beleidsevaluaties uitgevoerd door of in opdracht van Gedeputeerde Staten in de periode juli 2003 tot en met december 2005.

Met het onderzoek stelt de rekenkamer zich ten doel inzichtelijk te maken in hoeverre de Provincie Limburg beschikt over een in opzet en werking bruikbaar systeem van beleidsevaluaties dat ingezet kan worden om kwalitatief goede informatie te genereren over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de realisatie van beleidsdoelstellingen.

De rekenkamer heeft de centrale vraagstelling van het onderzoek als volgt geformuleerd: *Op welke wijze geven Gedeputeerde Staten invulling aan de opzet en uitvoering van beleidsevaluaties in het kader van de begrotings- en beleidscyclus?*

Om informatie te genereren over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de realisatie van beleidsdoelstellingen in het kader van de jaarlijkse verantwoording is een goed functionerend en bruikbaar systeem van beleidsevaluaties van belang. Ook voor de ontwikkeling en (bij)sturing van beleid is een adequate inzet van het instrument beleidsevaluatie belangrijk.

De hoofdconclusie van de rekenkamer is dat wat dit betreft de situatie binnen de Provincie Limburg verbetering behoeft. De rekenkamer stelt eisen aan de wijze waarop met het instrument beleidsevaluatie in opzet en werking wordt omgegaan (zie bijlage 1). Voor zover de rekenkamer heeft kunnen nagaan, wordt aan een aantal van deze eisen nog onvoldoende invulling gegeven. Op basis van haar onderzoek formuleert de rekenkamer de volgende conclusies en daarop gebaseerde aanbevelingen.

1.1 Formuleer een onderzoeksbeleid en veranker dat in de organisatie

Op dit moment ontbreekt het binnen de Provincie aan een onderzoeksbeleid waarin expliciet invulling wordt gegeven aan (de opzet van) beleidsevaluaties. Een eerste aanzet daartoe door de afdeling Kennis en Strategie heeft tot op heden geen nadere invulling gekregen. Door het ontbreken van een expliciet onderzoeksbeleid bestaat het gevaar van een willekeurig gebruik van het onderzoeksinstrumentarium. De rekenkamer acht dat onwenselijk.

1.2 Neem beleidsevaluatie op als vast onderdeel van de beleidscyclus

De rekenkamer heeft geconstateerd dat het instrument beleidsevaluatie in de praktijk niet systematisch wordt ingezet. Ook is er geen sprake van een eenduidige uitvoering van beleidsevaluaties door de verschillende afdelingen. Naar de mening van de rekenkamer wreekt zich hier het ontbreken van een onderzoeksbeleid, zoals hiervoor aangegeven. Hierdoor is een goede sturing op inzet en uitvoering van beleidsevaluaties niet of nauwelijks mogelijk.

De rekenkamer meent dat de huidige situatie binnen de Provincie enerzijds leidt tot een zekere 'wildgroei' aan evaluaties en onderzoeken en anderzijds het gevaar met zich draagt van 'witte vlekken': beleidsterreinen die niet afgedekt worden door beleidsevaluaties. De rekenkamer meent dat de beleidscyclus van de verschillende beleidsterreinen in een meerjarig perspectief en door evaluaties 'gesloten' moet worden. Naar de mening van de rekenkamer dient hierover op hoofdlijnen met Provinciale Staten gecommuniceerd te worden. De verordening ingevolge artikel 217a van de Provinciewet¹ biedt naar de mening van de rekenkamer hiervoor een goed handvat. In haar Verslag van werkzaamheden over 2005 heeft de rekenkamer reeds gewezen op de verplichting van Gedeputeerde Staten om in dit verband een onderzoeksplan aan Provinciale Staten voor te leggen.

Inspanningen vanuit de afdeling Kennis en Strategie om onderzoeken, waaronder beleidsevaluaties, binnen de organisatie meer gestructureerd te laten plaatsvinden juicht de rekenkamer toe. De afdeling zal echter meer gezag in de provinciale organisatie moeten opbouwen om de kennis en expertise die zij op onderzoeksterrein heeft succesvol provinciebreed in te kunnen zetten.

1.3 Zie toe op een kwalitatief goede uitvoering van beleidsevaluaties

De rekenkamer plaatst kanttekeningen bij de kwaliteit van een aantal onderzochte evaluaties.

Zij beveelt aan om, voorafgaand aan de uitvoering van evaluaties, op hoofdlijnen vast te leggen op welke wijze men het instrument zal inzetten. Daarbij dient naar de mening van de rekenkamer expliciet aandacht geschonken te worden aan een efficiënte, zorgvuldige en controleerbare uitvoering; aan de sturing en beheersing van de evaluaties; aan de bruikbaarheid en benutting van de uitkomsten.

¹ Gedeputeerde staten verrichten periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur. Provinciale staten stellen bij verordening regels hierover.

Als hulpmiddel hiervoor beveelt de rekenkamer aan om de in de bijlage opgenomen checklist voor evaluatieonderzoek te gebruiken. De checklist geeft inzicht in de verschillende aspecten die naar de mening van de rekenkamer bij de inzet van beleidsevaluaties aandacht verdienen.

Bijzondere aandacht vraagt de rekenkamer voor de uitbesteding van onderzoeksopdrachten aan derden. Bij haar onderzoek constateerde de rekenkamer dat er bij de opdrachtverlening aan derden weliswaar sprake was van een redelijk heldere probleemstelling (die de rekenkamer bij intern uitgevoerde evaluaties niet altijd aantrof), maar dat het proces van offerteaanvraag tot opdrachtverlening niet altijd gereconstrueerd kon worden. Ook een goede argumentatie waarom wel of niet tot uitbesteding wordt overgegaan, ontbreekt in een aantal gevallen. De rekenkamer acht dit onwenselijk.

1.4 Verbind consequenties aan de uitkomsten van evaluaties en beoordeel de mogelijke gevolgen voor andere beleidsterreinen

Beleidsevaluaties vormen geen doel op zich. De uitkomsten ervan dienen beoordeeld te worden op de noodzaak om het beleid al dan niet voort te zetten en al dan niet bij te sturen. De rekenkamer acht het in dat verband zorgwekkend dat zij in bijna de helft van de onderzochte beleidsevaluaties in de dossiers geen informatie aantrof over het gebruiksdoel. Bij een kleine meerderheid van de evaluaties is ook geen informatie aangetroffen over de benutting van de uitkomsten. Deze bevinding werd bevestigd in de interviews.

Naar de mening van de rekenkamer is het van groot belang om de uitkomsten van evaluaties ook te beoordelen op mogelijke consequenties voor andere beleidsterreinen. Op basis van de onderzochte dossiers twijfelt de rekenkamer of een dergelijke, meer integrale, beoordeling wel plaatsvindt.

1.5 Stel eisen aan dossiers: zij vormen de basis voor een goed werkend collectief geheugen

Aan ieder dossier mag de eis worden gesteld dat daaruit het proces waar het betrekking op heeft, gereconstrueerd kan worden. Aan die basale eis wordt in veel gevallen niet voldaan. Veel van de door de rekenkamer onderzochte dossiers bleken onvolledig. Ook wordt er onvoldoende een relatie gelegd tussen verschillende dossiers. Daardoor bestaat het gevaar dat onderwerpen (ook bij latere bestudering) niet in een breder kader of in een juiste samenhang met elkaar geplaatst worden. In het kader van de dualisering zijn dossiers formeel gesplitst in een GS-dossier en een PS-dossier. Om een proces volledig te kunnen volgen dienen verwijzingen tussen deze dossiers gemaakt te worden. Deze verwijzingen ontbreken in een aantal gevallen of zijn onvoldoende.

Naar de mening van de rekenkamer dient er meer aandacht op directieniveau uit te gaan naar de kwaliteit van de dossiervorming. Training en opleiding van (nieuwe) medewerkers kunnen het noodzakelijke inzicht in de formele stukkenloop vergroten.

2 Het onderzoek

2.1 Aanleiding

Met de invoering van het dualistische bestuursmodel in 2003 is een scheiding aangebracht in de functies en de bevoegdheden van Gedeputeerde Staten (GS) en Provinciale Staten (PS); de uitvoering van beleid is bij GS geconcentreerd en de kaderstelling en controle bij PS. Over het door hen gevoerde bestuur en beleid zijn GS verantwoordig schuldig aan PS. Daartoe dienen zij jaarlijks een jaarrekening en jaarverslag aan PS te overleggen (Provinciewet artikel 201, lid 1). In het ‘Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten’² is onder meer bepaald dat het jaarverslag inzicht dient te bieden in de mate waarin de beleidsdoelstellingen in het betreffende jaar zijn gerealiseerd. Daarnaast dienen GS, met het oog op verdere beleidsontwikkeling, periodiek onderzoek te verrichten naar de doeltreffendheid (in hoeverre worden beoogde effecten van beleid daadwerkelijk behaald) en de doelmatigheid (wordt de juiste hoeveelheid middelen ingezet voor het bereiken van de resultaten) van het door hen gevoerde bestuur (Provinciewet artikel 217a).

Om informatie te kunnen leveren over (de doelmatigheid en doeltreffendheid van) de realisatie van beleidsdoelstellingen in het kader van de jaarlijkse verantwoording is een goed functionerend en bruikbaar systeem van (beleids)evaluaties van belang. Beleidsevaluaties dienen daartoe inzicht te bieden in de vraag in hoeverre GS de gestelde doelen (op een efficiënte en effectieve manier) hebben bereikt, wat zij daarvoor hebben gedaan en wat het heeft gekost.

Naast verantwoordingsinformatie in het kader van de begrotingscyclus is informatie over de uitvoering van beleid onmisbaar voor degenen die dit beleid uitvoeren. Ook vanuit dit oogpunt vormen beleidsevaluaties een belangrijke bron van informatie. Om deze ‘intrinsieke’ waarde te waarborgen dienen beleidsevaluaties een structurele plaats in de beleidscyclus in te nemen en daarmee het sluitstuk te vormen van de beleidscyclus.

Uit het bovenstaande volgt dat beleidsevaluaties, zowel in het kader van de begrotings- als beleidscyclus, een belangrijk instrument vormen om informatie te genereren over de prestaties en/of effecten van beleid, in samenhang met de daarvoor ingezette middelen. Om kwalitatief goede informatie op te kunnen leveren dienen zowel de wijze waarop beleidsevaluaties in opzet en werking plaatsvinden als de methodisch-technische kwaliteit van beleidsevaluaties aan bepaalde eisen te voldoen³.

² Besluit van 17 januari 2003.

³ Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid, januari 2002, Organisatie van beleidsevaluatie, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 065, nrs. 1-2.

De Zuidelijke Rekenkamer heeft in de periode januari tot en met mei 2006 binnen de Provincie Limburg onderzoek verricht naar het instrument beleidsevaluatie. Daarbij heeft zij zich gericht op beleidsevaluaties uitgevoerd door of in opdracht van GS in de periode juli 2003 tot en met december 2005. Dit onderzoek is in dezelfde periode ook ingesteld in de Provincie Noord-Brabant, maar vormt geen benchmark.

2.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Met het onderzoek stelt de rekenkamer zich ten doel inzichtelijk te maken in hoeverre de Provincie Limburg beschikt over een in opzet en werking bruikbaar systeem van beleidsevaluaties dat ingezet kan worden om informatie te genereren over (de doelmatigheid en doeltreffendheid van) de realisatie van beleidsdoelstellingen.

De rekenkamer heeft de centrale vraagstelling van het onderzoek als volgt geformuleerd:

Op welke wijze geven Gedeputeerde Staten invulling aan de opzet en uitvoering van beleidsevaluaties in het kader van de begrotings- en beleidscyclus?

Deze centrale vraagstelling is nader uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

- In hoeverre is binnen de Provincie Limburg sprake van een onderzoeksbeleid?
- Op welke wijze is binnen de Provincie Limburg invulling gegeven aan de organisatorische inbedding van het instrument beleidsevaluatie?
- Op welke wijze vindt binnen de Provincie Limburg de aansturing en beheersing plaats van door of in opdracht van GS uitgevoerde beleidsevaluaties?
- Wat is de stand van zaken met betrekking tot de kwaliteit van het proces en het product, de bruikbaarheid en de benutting van door of in opdracht van GS uitgevoerde beleidsevaluaties binnen de Provincie Limburg?

2.3 Afbakening

Het onderzoek van de rekenkamer is gericht op de taken en verantwoordelijkheden van Gedeputeerde Staten met betrekking tot de opzet en uitvoering van beleidsevaluaties. Wat betreft beleidsevaluaties gaat het in het onderzoek om onderzoeken waarin, gedurende de uitvoering van beleid of achteraf, beleid wordt getoetst en beoordeeld op doeltreffendheid en doelmatigheid. Het betreft hier evaluatieonderzoek 'ex post'. Ex post evaluatieonderzoek kan als volgt worden gedefinieerd⁴:

⁴ Bron: Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid, Ministerie van Financiën, maart 2002

Het op systematische en methodologisch verantwoorde wijze onderzoeken en beoordelen van (1) de effecten van bestaand beleid in de samenleving of overheidsorganisatie, (2) de wijze waarop beleid wordt uitgevoerd en/of (3) de kosten en kwaliteit van - in het kader van bestaand beleid - geleverde producten en diensten.

Voor het beoordelen van de uitvoering van beleidsevaluaties door GS is gekeken naar onderzoeken, door of in opdracht van GS, uitgevoerd in de periode juli 2003 tot en met december 2005. Het onderzoek heeft daarmee betrekking op de huidige bestuursperiode.

Parallel aan dit onderzoek in de Provincie Limburg heeft de rekenkamer ook een onderzoek in de Provincie Noord-Brabant uitgevoerd. Vanwege verschillen in de uitvoering en aansturing van beleidsevaluaties vormt vergelijking van de resultaten voor de rekenkamer echter geen doel.

2.4 Normenkader

De rekenkamer heeft voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen een normenkader opgesteld. Dit normenkader vormt de basis voor de vaststelling, toetsing en de uiteindelijke beoordeling van de huidige situatie in de Provincie Limburg met betrekking tot de organisatie en het gebruik van het instrument beleidsevaluatie door Gedeputeerde Staten. Daarnaast wordt het kader gehanteerd bij het inzichtelijk krijgen van goede punten en knelpunten en het doen van aanbevelingen voor mogelijke verbeteringen.

De rekenkamer onderscheidt normen ten aanzien van onderzoeksbeleid en beleidsevaluaties. In bijlage 1 worden deze in de vorm van een checklist gepresenteerd. De normen ten aanzien van beleidsevaluaties hebben betrekking op de volgende aspecten:

- de sturing en beheersing;
- de kwaliteit van het proces: is het onderzoek op een efficiënte, zorgvuldige en controleerbare wijze uitgevoerd;
- de kwaliteit van het product: is het onderzoek in methodisch-technische zin goed uitgevoerd;
- de bruikbaarheid van uitgevoerde beleidsevaluaties: is het onderzoek bruikbaar voor de opdrachtgever;
- de benutting van uitgevoerde beleidsevaluaties: is het onderzoek in feite gebruikt door de opdrachtgever.

Bij het opstellen van het normenkader heeft de rekenkamer de eisen die binnen de rijksoverheid zijn geformuleerd met betrekking tot de uitvoering van

beleidsevaluatie⁵ als vertrekpunt genomen. De normen zijn, doorvertaald en waar nodig aangevuld, vormgegeven in een checklist. Voor een volledige weergave van de checklist wordt verwezen naar bijlage 1.

2.5 Onderzoeksaanpak

De rekenkamer heeft het onderzoek gefaseerd uitgevoerd. In de eerste fase heeft onder andere een oriënterende zoekslag plaatsgevonden in het digitale archief van de Provincie Limburg naar documenten die informatie bevatten over beleidsevaluaties en het onderzoeksbeleid van de provinciale organisatie. Op basis daarvan heeft de rekenkamer geconstateerd dat de Provincie geen eenduidige definitie hanteert voor de term beleidsevaluatie. Regelmatig worden in eenzelfde document verschillende termen gebezigd, waaronder beleidsevaluatie, onderzoek en monitoring. Omdat de rekenkamer zich in het onderzoek specifiek richt op beleidsevaluaties heeft de rekenkamer zich bij de verdere inventarisatie van documenten alleen gericht op de term beleidsevaluatie en zijn documenten waarin alleen de termen onderzoek en monitoring centraal staan verder buiten beschouwing gelaten.

Vervolgens heeft de rekenkamer door middel van een quickscan van de programmabegrotingen van 2003-2005 en een screening van alle GS-besluiten op het begrip beleidsevaluatie, een overzicht gemaakt van beleidsevaluaties die hebben plaatsgevonden in de huidige bestuursperiode (juli 2003 tot en met december 2005). Om tot een uiteindelijke selectie van beleidsevaluaties te komen heeft de rekenkamer de volgende criteria geformuleerd:

- uitsluitend afgerond evaluatieonderzoek, uitgevoerd door of in opdracht van GS en door GS zelf geclassificeerd als zijnde evaluatieonderzoek;
- de aanwezigheid van een beleidscomponent;
- een spreiding over de huidige bestuursperiode van juli 2003 tot en met december 2005;
- een spreiding naar thema's, commissies en leden GS.

Uit het samengestelde overzicht van beleidsevaluaties heeft de rekenkamer een steekproef getrokken van 14 beleidsevaluaties. De rekenkamer acht deze steekproefomvang voldoende om op basis daarvan een goed beeld te verkrijgen van opzet en gebruik van beleidsevaluaties door de provinciale organisatie.

In de tweede fase zijn de 14 geselecteerde beleidsevaluaties aan de hand van de checklist beoordeeld op aansturing en beheersing en op de kwaliteit van product, proces, bruikbaarheid en benutting. Bevindingen van de afzonderlijke beleidsevaluaties zijn weergegeven in een korte notitie. Een overzicht hiervan is opgenomen in bijlage 2.

⁵ Bron: Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE), januari 2002; Handleiding Metaonderzoek, Algemene Rekenkamer, november 2003.

In de derde en laatste fase heeft de rekenkamer, in vervolg op het dossieronderzoek, diepte-interviews gehouden met de gedeputeerde voor onder meer de bestuurlijke organisatie en met verschillende vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie, waaronder de Algemeen Directeur, de Controller en diverse afdelingshoofden. In bijlage 3 is een overzicht van de geïnterviewde personen opgenomen.

Het betrof semi-gestructureerde diepte-interviews, waarbij de vragen gebaseerd waren op de resultaten uit het dossieronderzoek. In bijlage 4 is een overzicht gegeven van de onderwerpen die in de interviews aan de orde zijn gekomen. De bevindingen uit de diepte-interviews zijn systematisch verwerkt in een afzonderlijk verslag. Deze verslagen zijn ter fiattering aan de geïnterviewden voorgelegd.

3 Bevindingen

3.1 Opzet: onderzoeksbeleid en organisatorische inbedding

Op basis van achtergrondstudie constateert de rekenkamer dat de Provincie Limburg momenteel niet beschikt over een expliciet onderzoeksbeleid. Sinds 1 januari 2003 kent de Provincie Limburg een afdeling Kennis en Strategie. Een van de taken van deze concernafdeling is het formuleren en uitdragen van een concernbreed onderzoeksbeleid. In maart 2004 heeft de afdeling Kennis en Strategie conform deze taakomschrijving een eerste aanzet geformuleerd voor een onderzoeksbeleid. Tot op heden is daar echter geen nadere invulling aan gegeven. Uit navraag is gebleken dat de afdeling Kennis en Strategie zich ten doel heeft gesteld om dit onderzoeksbeleid in 2006-2007 verder vorm te geven.

Uit de interviews is verder naar voren gekomen dat afdelingen veelal een eigen invulling geven aan de opzet en uitvoering van beleidsevaluaties. Binnen bepaalde afdelingen wordt de beleidscyclus gevolgd. Het doel is deze te 'sluiten' met een beleidsevaluatie. In verschillende interviews wordt evenwel aangegeven dat dit 'sluiten' van de beleidscyclus niet systematisch plaatsvindt.

Redenen voor het verrichten van beleidsevaluaties zijn over het algemeen de ontwikkeling van nieuw beleid of vragen uit PS. Volgens de geïnterviewden wordt de inzet van beleidsevaluaties voornamelijk op ad hoc-basis bepaald.

Voor de uitvoering van beleidsevaluaties hebben (beleids)afdelingen de mogelijkheid advies in te winnen bij de afdeling Kennis en Strategie. De advisering heeft betrekking op de vraag of beleidsevaluaties uitbesteed dienen te worden of 'in huis' door de afdeling Kennis en Strategie zelf of door een andere afdeling binnen de provinciale organisatie uitgevoerd kunnen worden.

Sinds november 2005 beschikt de afdeling Kennis en Strategie over een 'Servicepunt Onderzoek'. Hier kunnen medewerkers informatie krijgen over onderzoek, waaronder ook beleidsevaluaties. Het servicepunt heeft twee functies: het verstrekken van advies met betrekking tot aspecten van onderzoek, zoals het formuleren van een onderzoeksvraag, de selectie van een onderzoeksbureau en de keuze van een onderzoeksmethode en het geven van een overzicht van alle onderzoeken die door of in opdracht van de Provincie zijn uitgevoerd in de 'databank onderzoek'.

Op grond van de interviews constateert de rekenkamer dat de afdeling Kennis en Strategie wordt gezien als belangrijke wegwijzer bij de uitvoering van onder andere beleidsevaluaties. Daarnaast komt echter het beeld naar voren dat de positie van de afdeling onvoldoende in de organisatie is ingebed. Een belangrijke voorwaarde voor de afdeling Kennis en Strategie om een succesvolle bijdrage te leveren aan

beleidsevaluaties in de organisatie is de bereidheid van andere afdelingen om de afdeling toe te laten (domeinafscherming). In de praktijk worden medewerkers van de afdeling Kennis en Strategie bijvoorbeeld niet of nauwelijks gevraagd deel te nemen in een begeleidingscommissie voor beleidsevaluaties. Zij worden voornamelijk gezien als een tweedelijns voorziening. De reorganisatie ‘Verbeterend Veranderen’⁶ moet zorgen voor een duidelijker positie van de afdeling Kennis en Strategie en daarbij het Servicepunt in de organisatie.

3.2 Uitvoering beleidsevaluaties

Voor de toetsing en beoordeling van de uitvoering van beleidsevaluaties binnen de Provincie heeft de rekenkamer een checklist opgesteld. Het doel daarvan was om op systematische wijze na te gaan in hoeverre de geselecteerde beleidsevaluaties voldoen aan de in de checklist uitgewerkte normen ten aanzien van beleidsevaluaties. Gedurende het onderzoek bleek echter dat vanwege een onvolledige samenstelling van de dossiers, het niet mogelijk was de checklist op alle onderdelen te gebruiken en daarover uitspraken te doen. De bestudering van de dossiers heeft daarom noodgedwongen meer het karakter van een beoordeling op hoofdlijnen gekregen. De belangrijkste bevindingen daarvan worden in deze paragraaf weergegeven.

Met betrekking tot dossiervorming is uit de interviews naar voren gekomen dat dit over het algemeen bij beleidsevaluaties niet gestructureerd plaatsvindt. Aangegeven is dat de afdeling Facilitaire Zaken zich momenteel bezig houdt met de voorbereiding van het digitaliseren van de stukken. De verwachting is dat daardoor de samenhang en compleetheid van de dossiers wordt bevorderd. Dit laat echter onverlet dat de afdelingen zelf verantwoordelijk zijn voor de inhoud van dossiers met betrekking tot de uitvoering van beleidsevaluaties. Om de kwaliteit daarvan te bevorderen zien een aantal geïnterviewden een belangrijke ondersteunende rol weggelegd voor de afdeling Kennis en Strategie.

Definitie beleidsevaluaties

Hoewel alle onderzochte dossiers de aanduiding ‘evaluatie’ hebben gekregen, is naar de mening van de rekenkamer niet in alle gevallen sprake van een evaluatie. Daarbij heeft de rekenkamer de definitie van beleidsevaluatie, zoals verwoord in de Regeling Prestaties en Evaluatie van het ministerie van Financiën (maart 2002), als uitgangspunt genomen. Deze luidt: Evaluatieonderzoek is systematisch onderzoek

⁶ Verbeterend Veranderen is het organisatieontwikkelingstraject voor de periode 2004-2008. Dit traject richt zich op de speerpunten sturing, klantdenken, daadkracht en kwaliteit. Door middel van een klein aantal robuuste afdelingen wordt getracht doelgericht te werken aan routinematige taken, projecten en programma's. Hiermee beoogt de organisatie een versterking in samenhang innovatie en resultaatgerichtheid te bewerkstelligen. (Intranet Provincie Limburg)

naar de effecten van bestaand beleid, de wijze waarop beleid wordt uitgevoerd en/of de kosten en kwaliteit van geleverde producten en diensten.

De geïnterviewden bevestigen het beeld dat veel onderzoeken, die binnen de provinciale organisatie worden uitgevoerd, bestempeld worden als beleidsevaluaties, maar dat strikt genomen niet zijn.

Sturing en beheersing

De rekenkamer heeft geconstateerd dat de dossiers van de geselecteerde beleidsevaluaties niet of nauwelijks informatie bevatten met betrekking tot de aspecten personele en materiële kosten van de uitvoering, de planning, de doorlooptijd en de realisatiedatum van de uitgevoerde beleidsevaluaties. Alleen bij opdrachtverlening aan externe partijen is in de betreffende dossiers enige informatie aangetroffen over de met de beleidsevaluatie gemoeide kosten. In hoeverre sturing op deze aspecten heeft plaatsgevonden heeft de rekenkamer op basis van de dossiers dan ook niet vast kunnen stellen.

Bij bijna de helft van de geselecteerde beleidsevaluaties was het voor de rekenkamer niet mogelijk om aan de hand van de betreffende dossiers te achterhalen wat de aanleiding voor het uitvoeren van de beleidsevaluatie was. Bij de overige beleidsevaluaties kon de rekenkamer de aanleiding wel uit de aanwezige stukken afleiden, maar was geen sprake van een expliciete formulering.

De geïnterviewden hebben aangegeven, dat in het voortraject van beleidsevaluaties over het algemeen niet duidelijk wordt aangegeven wat geëvalueerd dient te worden en waarom, en dat daarin verbetering nodig is. Ook daarbij zien zij een belangrijke rol voor de afdeling Kennis en Strategie weggelegd.

Verder is het bij een ruime meerderheid van de beleidsevaluaties niet mogelijk gebleken op basis van het dossier vast te stellen in hoeverre en op welke wijze op ambtelijk niveau sprake is geweest van procesbewaking en in hoeverre en op welke wijze op bestuurlijk niveau sprake is geweest van aansturing. Tevens heeft de rekenkamer bij een ruime meerderheid van de onderzochte beleidsevaluaties in de dossiers geen informatie aangetroffen over de follow-up.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat de ambtelijke en bestuurlijke aansturing van beleidsevaluaties momenteel niet systematisch in de organisatie is verankerd. Wat betreft de follow-up van beleidsevaluaties is opgemerkt dat ook dit, enkele uitzonderingen daargelaten, over het algemeen niet systematisch plaatsvindt.

Product

Een duidelijk beginpunt voor de evaluatie, in de vorm van een opdrachtformulering, ontbreekt bij een ruime meerderheid van de geselecteerde beleidsevaluaties, evenals een helder geformuleerde probleemstelling en vraagstelling en informatie over de gehanteerde onderzoeksmethode. Voor zover aanwezig is het de rekenkamer opgevallen dat bij de beleidsevaluaties die door een externe partij zijn uitgevoerd, sprake is van een duidelijkere opdrachtformulering dan bij de intern verrichte beleidsevaluaties. Een door de afdeling Kennis en Strategie zelf uitgevoerde beleidsevaluatie vormt hierop een positieve uitzondering.

Ook onder de geïnterviewden overheerst de mening dat bij beleidsevaluaties/ onderzoeken die zijn uitgevoerd door externen (uitbesteding) er over het algemeen sprake is van een scherpere opdrachtformulering en doelformulering en meer systematisch van opzet zijn. Overigens gaat hun voorkeur in de meeste gevallen uit naar het intern (door de eigen of een andere afdeling) uitvoeren van beleidsevaluaties. Een programmatische en systematische aanpak van beleidsevaluaties in de hele organisatie is dan wel van belang. Indien een beleidsevaluatie wel wordt uitbesteed, dient in de ogen van de geïnterviewden beter beargumenteerd te worden waarom voor uitbesteding wordt gekozen en waarom de opdracht aan een specifieke partij wordt gegund.

Van de beleidsevaluaties waarbij in de dossiers een rapport is aangetroffen is de rekenkamer van mening dat de redactionele kwaliteit van deze rapporten zeer uiteen loopt. Zij kenschetst deze in bijna de helft van de betreffende beleidsevaluaties als pover.

Proces

Bij een ruime meerderheid van de geselecteerde beleidsevaluaties bleek het niet mogelijk om het onderzoeksproces op hoofdlijnen te volgen en te reconstrueren.

Door de meeste geïnterviewden wordt onderkend dat aan ieder dossier de eis mag worden gesteld dat daaruit het proces, dat met betrekking tot de beleidsevaluatie is gevolgd, kan worden gereconstrueerd.

Bruikbaarheid

In bijna de helft van de onderzochte beleidsevaluaties heeft de rekenkamer geen informatie kunnen vinden over het gebruiksdoel. Verder blijken enkele dossiers geen conclusies en aanbevelingen te bevatten.

Benutting

Bij een kleine meerderheid van de beleidsevaluaties is geen informatie aangetroffen over de benutting van de uitkomsten daarvan. Wel heeft de rekenkamer vastgesteld dat het traject van de beleidsevaluaties zeer verschillend is. In sommige gevallen stellen GS de beleidsevaluatie vast, in andere gevallen nemen ze kennis van de uitkomsten van de beleidsevaluatie en in weer andere gevallen stemmen GS in met de uitkomsten. Ook de wijze waarop PS, al dan niet in

wisselwerking tussen statencommissies en PS, met de uitkomsten van de beleidsevaluaties omgaan loopt uiteen.

Een aantal geïnterviewden heeft aangegeven, dat in het natraject van beleidsevaluaties verbeteringen mogelijk zijn. Daarbij verstaan zij onder natraject het vastleggen welke actiepunten uit een evaluatie gehaald worden, hoe die punten gerealiseerd gaan worden en hoe daarop sturing plaats zal vinden. Een voorbeeld waarbij het natraject goed is ingevuld is volgens de geïnterviewden het POL, het Provinciaal Omgevingsplan Limburg. Daarin is bijvoorbeeld veel tijd geïnvesteerd in het bespreken van de conclusies en aanbevelingen en de benutting daarvan bij de verdere ontwikkeling en vernieuwing van het POL.

4. Reactie Gedeputeerde Staten

Op 7 juli 2006 ontving de Zuidelijke Rekenkamer de volgende reactie van Gedeputeerde Staten van Limburg:

Hartelijk dank voor het conceptrapport “Het gebruik van het instrument beleidsevaluatie door Gedeputeerde Staten van Limburg”. Allereerst wil ik u namens het College van Gedeputeerde Staten feliciteren met het afronden van dit eerste onderzoek van de Zuidelijke Rekenkamer. Wij beschouwen deze eerste rapportage als een goede start en verheugen ons op het vervolg van uw werkzaamheden en de prettige samenwerking zoals we die hebben mogen ervaren. Hierbij tevens onze reactie op de conclusies en aanbevelingen in het rapport.

De algemene conclusies in het rapport zijn voor ons herkenbaar. Wij zijn ons ervan bewust dat de systematische inzet van het instrument beleidsevaluatie en de kwaliteit van de toepassing van het instrument verbetering behoeven, en zijn er reeds mee begonnen deze verbeteringen tot stand te brengen.

1.

De constatering dat de provincie op dit moment niet beschikt over een expliciet vastgesteld onderzoeksbeleid is juist. Het is om die reden als een van de taken voor de nieuwe afdeling Strategie en Innovatie omschreven. Het is de bedoeling dat in de loop van 2007 een nota onderzoeksbeleid wordt vastgesteld. Niet onvermeld mag worden dat de inrichting van een systematische beleidsevaluatie voor het provinciale beleid slechts ten dele raakt aan onderzoeksbeleid, dat immers een veel verstrekkender karakter heeft.

2.

Het is een juiste constatering dat het instrument beleidsevaluatie op dit moment in de praktijk niet systematisch wordt ingezet. Wij delen de zorg dat dit kan leiden tot enerzijds een zekere ‘wildgroei’ en anderzijds ‘witte vlekken’: beleidsterreinen die niet afgedekt worden door beleidsevaluaties. Uw aanbeveling beleidsevaluatie op te nemen als vast onderdeel van de beleidscyclus vatten wij als volgt op. In onze visie betekent een systematische inzet van het instrument beleidsevaluatie niet dat voor alle beleidsonderdelen de beleidscyclus altijd ‘gesloten’ dient te worden door middel van een beleidsevaluatie. Wij geven er de voorkeur aan prioriteiten te stellen en ons evaluatieprogramma te richten op:

- a. Een selectie van majeure beleidsthema’s;
- b. Een selectie van onderwerpen waarvan we verwachten veel te leren voor verbetering van beleid in de toekomst;
- c. Het met enige regelmaat evalueren van beleid en uitvoering met een structureel karakter.

3.

De rekenkamer plaatst kanttekeningen bij de kwaliteit van een aantal onderzochte evaluaties, het gebruik van de uitkomsten, en de dossiervorming. Reeds in het

lopende jaar heeft de afdeling Kennis en Strategie een systematisch overzicht ontwikkeld van voorgenomen en uitgevoerde evaluatiestudies. Het is de bedoeling dit in de komende jaren te continueren en op basis van dit overzicht kaders te stellen over in planning te nemen nieuwe evaluaties inclusief waarborgen voor de kwaliteit.

Samenvattend zien wij het rapport als een ondersteuning van het door ons in gang gezette onderzoeksbeleid. De aanbevelingen die de rekenkamer doet zijn helder en toepasbaar. Wij zullen ze bij de verdere ontwikkeling van ons onderzoeksbeleid benutten. In het bijzonder zullen we bezien hoe Provinciale Staten hierbij betrokken kunnen worden.

Met vriendelijke groet,
Gedeputeerde Staten van Limburg
namens dezen,

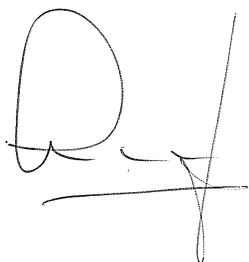
ir. H.T.J. Vrehan,
lid van Gedeputeerde Staten

5. Nawoord rekenkamer

De Zuidelijke Rekenkamer heeft met instemming kennisgenomen van de reactie van Gedeputeerde Staten en de erkenning dat de systematische inzet van het instrument beleidsevaluatie en de kwaliteit van de toepassing ervan verbetering behoeven.

De rekenkamer kijkt met belangstelling uit naar de nota onderzoeksbeleid, die Gedeputeerde Staten voornemens zijn in 2007 vast te stellen. Dat geldt ook voor de kaders die worden toegezegd voor nieuwe evaluaties, inclusief waarborgen voor de kwaliteit ervan. De rekenkamer beveelt daarbij wel aan om een duidelijk tijdpad voor het ontwikkelen van deze kaders te formuleren en daarover met Provinciale Staten afspraken te maken. Naar de mening van de rekenkamer past dat ook in de toezegging dat Provinciale Staten betrokken zullen worden bij de verdere ontwikkeling van het onderzoeksbeleid en de implementatie van de aanbevelingen van de rekenkamer.

Vastgesteld door de Zuidelijke Rekenkamer op 18 juli 2006.



drs. L. Markensteyn
voorzitter



drs. P.W.M. de Kroon
secretaris

Bijlage 1 Checklist voor evaluatieonderzoek

Onderzoeksbeleid

- 1 Er is een onderzoeksbeleid geformuleerd.
 - 1.1 Gedeputeerde Staten beschikken over een onderzoeksbeleid, waarin:
 - richtlijnen zijn vastgelegd over wanneer, door wie, met welk doel en op welke manier beleidsevaluaties plaats dienen te vinden;
 - kwaliteitscriteria zijn opgenomen waaraan beleidsevaluaties en verslaglegging daarover dienen te voldoen;
 - het toezicht op de uitvoering, de kwaliteit en het gebruik van beleidsevaluaties wordt gewaarborgd;
 - regels zijn vastgelegd met betrekking tot melding van resultaten op ambtelijk en bestuurlijk niveau (routing).
 - 1.2 Gedeputeerde Staten voeren beleidsevaluaties in de praktijk conform het onderzoeksbeleid uit.

Beleidsbeoordelingen

- 2 Gedeputeerde Staten voorzien in een adequate sturing en beheersing van beleidsevaluaties:
 - er is vooraf helder geformuleerd wat de aanleiding voor beleidsevaluaties is;
 - er is vooraf aangegeven of de evaluatie deel uitmaakt van een onderzoeksplan of dat het een eenmalige activiteit betreft;
 - de wijze waarop de ambtelijke aansturing (procesbewaking) plaatsvindt, is vastgelegd;
 - de wijze waarop de bestuurlijke aansturing plaatsvindt, is vastgelegd;
 - de onafhankelijkheid van de onderzoeker(s) en de uitvoering van het evaluatieonderzoek is gewaarborgd;
 - de instelling van een begeleidingscommissie is onderbouwd afgewogen;
 - er is helder geformuleerd op welke wijze de uitkomsten van het onderzoek vastgelegd dienen te worden;
 - keuzes ten aanzien van de follow-up vinden weloverwogen plaats.
- 3 Beleidsevaluaties zijn bruikbaar voor Gedeputeerde Staten:
 - er is vooraf helder geformuleerd wat het gebruiksdoel is;
 - de opdrachtformulering sluit aan bij het gebruiksdoel;
 - de conclusies en aanbevelingen sluiten aan bij het gebruiksdoel.
- 4 Beleidsevaluaties worden daadwerkelijk benut door Gedeputeerde Staten:
 - GS nemen een weloverwogen besluit over de wijze waarop de uitkomsten van het onderzoek worden benut;
 - GS communiceren duidelijk over vervolgacties naar betrokkenen;
 - GS nemen een weloverwogen besluit met betrekking tot het overnemen van conclusies en aanbevelingen;

- GS communiceren duidelijk over hun besluit ten aanzien van het overnemen van conclusies en aanbevelingen.
5. Beleidsevaluaties worden op een efficiënte, zorgvuldige en controleerbare wijze uitgevoerd:
- de onderzoeksvragen zijn volledig beantwoord;
 - tussentijdse wijzigingen in de uitvoering worden onderbouwd en duidelijk gecommuniceerd naar betrokkenen;
 - aanbevelingen zijn voldoende SMART geformuleerd;
 - de onderzoeksbevindingen kunnen op eenvoudige wijze worden geverifieerd;
 - het proces is op eenvoudige wijze te reconstrueren;
 - er is sprake van een adequaat projectmanagement;
 - de kwaliteit van de uitvoering wordt op adequate wijze gewaarborgd;
 - de verzamelde informatie wordt vertrouwelijk behandeld;
 - respondenten worden zo volledig mogelijk geïnformeerd.
6. Beleidsevaluaties zijn in methodisch-technisch opzicht juist uitgevoerd.
- 6.1 Probleemstelling; doel- en vraagstelling:
- er is sprake van een helder geformuleerde vraagstelling;
 - er is sprake van een helder geformuleerde doelstelling;
 - de relevantie van het probleem/de vraag is helder aangegeven;
 - het onderzoek is voldoende afgebakend;
 - bij uitbesteding van onderzoek is sprake van een heldere opdrachtformulering die aansluit bij de vraagstelling en doelstelling.
- 6.2 Onderzoeksvragen:
- de vraagstelling is nader uitgewerkt in helder geformuleerde onderzoeksvragen;
 - de onderzoeksvragen zijn logisch afleidbaar uit de probleemstelling;
 - de onderzoeksvragen zijn toetsbaar en zodanig geformuleerd dat bij pogingen om ze te beantwoorden de verkregen informatie maximaal bruikbaar is;
 - kernbegrippen zijn geoperationaliseerd.
- 6.3 Onderzoekseenheden:
- de onderzoekseenheden zijn op adequate wijze geselecteerd;
 - het aantal respondenten is voldoende om de vraagstelling adequaat te kunnen beantwoorden;
 - indien van toepassing is sprake van een goed evenwicht tussen de verschillende subgroepen in de steekproef;
 - indien van toepassing zijn bij het selecteren van respondenten de juiste selectiecriteria gehanteerd;
 - de onderzoeksresultaten zijn bij voorkeur generaliseerbaar.
- 6.4 Onderzoeksstrategie:
- er is sprake van een onderbouwde keuze ten aanzien van de gehanteerde onderzoeksstrategie;
 - de gehanteerde onderzoeksstrategie is helder verwoord en besproken;

- de gehanteerde onderzoeksstrategie is geschikt voor de aard van het probleem en de vraag;
- de onderzoeksstrategie is logisch gerelateerd aan het probleem;
- de onderzoeksstrategie is adequaat uitgevoerd.

6.5 Onderzoeksinstrumenten:

- er is sprake van een onderbouwde keuze ten aanzien van de gehanteerde instrumenten;
- het onderzoek is valide;
- het onderzoek is betrouwbaar - in termen van interne consistentie, van stabiliteit gedurende een tijdsverloop en algemene toepasbaarheid;
- de gehanteerde vragenlijsten zijn beschikbaar;
- er is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van onafhankelijk gegevensbronnen.

Bijlage 2 Uitkomsten dossieronderzoek

1 Evaluatie Meerjaren communicatiebeleidsplan 'Van openbaarmaking naar dialoog'

Achtergrond evaluatie

Op 26 april 2002 hebben Provinciale Staten (PS) het meerjaren communicatieplan 'Van Openbaarmaking naar Dialoog: een nieuwe koers voor de communicatie' vastgesteld. In augustus 2005 bieden Gedeputeerde Staten (GS) een evaluatie van dit plan ter bespreking in de statencommissie Economie, Onderwijs en Internationale zaken (EOI) aan.

In de evaluatie wordt puntsgewijs stilgestaan bij de al bereikte resultaten en de nog te realiseren doelen. In grote lijnen wordt geconcludeerd dat de voornemens van 2002 grotendeels gerealiseerd zijn. Dit geldt voor de organisatie en werkwijze van de afdeling communicatie zelf. Volgens de evaluatie is de interne en externe communicatie de afgelopen jaren sterk verbeterd. Het voornemen om intensiever met doelgroepen te communiceren is en wordt gerealiseerd. Deze stelling wordt in de evaluatie onderbouwd.

Tijdpad

11/07/2005	Evaluatie aangeboden aan GS
09/08/2005	Evaluatie ter instemming in GS
19/08/2005	Aanbieding ter bespreking aan de statencommissie EOI
02/09/2005	Bespreking evaluatie in de statencommissie EOI

Opmerkingen rekenkamer

- Het dossier bevat geen apart document van de evaluatie, dit is opgenomen in de nota voor de statencommissie EOI.
- De aanleiding en noodzaak voor de evaluatie zijn niet duidelijk.
- Het ontbreekt aan een opdrachtformulering voor de evaluatie. Het dossier bevat geen verantwoording van de gekozen aanpak, bijvoorbeeld in de vorm van een startnotitie. Er wordt niet aangegeven welke keuzes zijn gemaakt en om welke redenen deze zijn gemaakt. Daarnaast is het niet duidelijk wie de opdracht heeft uitgevoerd.
- In het dossier is niets te vinden over de planning en realisatie van de oplevering van de evaluatie.
- Het dossier verschaft geen inzicht in de wijze waarop de bestuurlijke en ambtelijke aansturing van de evaluatie heeft plaatsgevonden.

- Er zijn geen methodische aspecten te vinden in de evaluatie. De conclusies en aanbevelingen die daarin zijn opgenomen zijn niet reconstrueerbaar evenals het gehele proces van de evaluatie.
- In het dossier zijn geen documenten opgenomen, gedateerd na de aanbidding van de evaluatie aan de commissie EOI op 19 augustus 2005. In het voorstel van GS werd de commissie uitgenodigd om aan te geven welke aspecten op het gebied van communicatie prioriteit dienen te krijgen.
- In het dossier is over de follow-up niets te vinden.

2 Evaluatie 2002 Milieumeld- en klachtentelefoon provincie Limburg

Achtergrond evaluatie

De milieumeld- en klachtentelefoon (MKT) van de provincie Limburg vormt een centraal punt dat burgers, bedrijven en overheden de mogelijkheid geeft te klagen over de milieukwaliteit. Daarnaast kunnen bedrijven via de MKT ongewone voorvallen melden die binnen hun bedrijf (inrichting) hebben plaatsgevonden. Dit centrale punt registreert de klachten en meldingen en geeft een follow-up hieraan.

Deze evaluatie is een jaarlijks terugkerende rapportage met kengetallen over het gebruik van de milieumeld- en klachtentelefoon. Het onderzoek wordt door de provinciale organisatie zelf uitgevoerd, in casu het bureau Toezicht en Handhaving van de afdeling Handhaving en Monitoring.

Op basis van de centraal gearchiveerde dossiers kan de geschiedenis van de evaluatie niet worden gereconstrueerd. Zo is er niet terug te vinden wanneer de eerste evaluatie heeft plaatsgevonden.

Tijdpad

28/10/2003	Aanbieding evaluatie ter kennisname aan GS
04/11/2003	Brief aan PS ter informatie dat een exemplaar van de evaluatie MKT 2002 ter inzage in de bibliotheek van het Gouvernement ligt
04/12/2003	Evaluatie op lijst van ingekomen stukken van de statencommissie Financiën en Algemene Zaken (FAZ)

Bevindingen/opmerkingen rekenkamer

- Het dossier bevat geen verwijzing naar de aanleiding of noodzaak van het onderzoek.
- Het ontbreekt aan een opdrachtformulering voor de evaluatie.
- Het dossier bevat geen verantwoording van de gekozen aanpak, bijvoorbeeld in de vorm van een startnotitie. Er wordt niet aangegeven welke keuzes zijn gemaakt en om welke redenen deze zijn gemaakt.
- In het evaluatierapport zijn geen methodische aspecten terug te vinden.
- In het dossier is niets te vinden met betrekking tot afspraken over planning en realisatie. De rekenkamer stelde vast dat de evaluatie ruim tien maanden na verstrijking van de termijn waarop de evaluatie betrekking heeft (januari 2002-december 2002), aan GS werd aangeboden.
- Bekend is dat het bureau Toezicht en Handhaving van de afdeling Handhaving en Monitoring de evaluatie jaarlijks opstelt. Uit het dossier kan niet opgemaakt worden hoe het proces en de procesbewaking van de evaluatie is verlopen.

- Over de benutting en bruikbaarheid van de evaluatie is niets bekend.
- Ondanks dat het een jaarlijkse rapportage is worden de resultaten tussen de rapporten niet met elkaar vergeleken. Er worden bijvoorbeeld geen trends weergegeven. Wel wordt gekeken naar het aantal meldingen in vergelijking met het vorige jaar.
- Er worden geen conclusies en aanbevelingen gegeven.
- Het is niet bekend wat er met de rapportage wordt gedaan, of er een follow-up plaatsvindt.
- Hoewel de rekenkamer in het kader van de steekproef in beginsel alleen heeft gekeken naar de evaluatie over het jaar 2002, viel het op dat het dossier geen exemplaar bevatte van de evaluatie over 2004. Uit een persbericht van de Provincie van 24 augustus 2005 had de rekenkamer evenwel opgemaakt dat er wel een evaluatie over 2004 is verschenen. In het dossier kon de rekenkamer over dit rapport niets terugvinden.

3 Evaluatie evenement 'Limburg verlegt grenzen'

Achtergrond evaluatie

Op 21 mei 2005 heeft het evenement 'Limburg verlegt grenzen' plaatsgevonden.

De doelstellingen van het evenement waren:

- mensen in hun eigen omgeving te laten zien wat er met provinciale en/of Europese middelen daadwerkelijk wordt gerealiseerd;
- mensen te informeren over bereikte en nog te bereiken resultaten van het provinciale beleid;
- mensen informeren over 'Europa' en hen te stimuleren op 1 juni bij de Europese verkiezingen te gaan stemmen;
- mensen op een laagdrempelige en toegankelijke wijze informeren over taken en verantwoordelijkheden van de Provincie.

Op 26 locaties in de provincie werden bezienswaardigheden en activiteiten geboden, die de verschillende facetten van het provinciale en Europese beleid onder de aandacht brachten.

Het beoogde doel was het trekken van minimaal 4000 bezoekers. In totaal trokken de 26 locaties ruim 5500 bezoekers.

Tijdpad

24/06/2005	Nota voor GS
05/07/2005	Evaluatie in GS ter kennisname en ter instemming
05/07/2005	Aanbieding evaluatie aan presidium

Bevindingen/opmerkingen rekenkamer

- Er is geen apart evaluatiedocument te vinden in het dossier. De aanbiedingsnota voor GS geeft samengevat informatie over de evaluatie. In de aanbiedingsnota wordt verwezen naar evaluaties door de deelnemende locaties. Deze evaluaties zijn niet opgenomen in het dossier.
- Het ontbreekt aan een opdrachtformulering en een duidelijke vraagstelling. Het dossier bevat geen verantwoording van de gekozen aanpak, bijvoorbeeld in de vorm van een startnotitie. Er wordt niet aangegeven welke keuzes zijn gemaakt en om welke redenen deze zijn gemaakt.
- In het dossier is niets te vinden over de planning en realisatie van de oplevering van de evaluatie.
- Het is onduidelijk hoe de bestuurlijke en ambtelijke aansturing is verlopen.
- Het is niet duidelijk wie de evaluatie heeft uitgevoerd. De aanbiedingsnota voor GS bevat alleen de naam van de ambtenaar van de afdeling Communicatie die het onderwerp behandeld heeft.

- Het ontbreekt in de evaluatie aan methodische aspecten. Er kan niet gereconstrueerd worden welke activiteiten in het kader van de evaluatie zijn verricht.
- In de nota voor GS worden wel conclusies weergegeven. Deze hebben enerzijds betrekking op enthousiasme bij deelnemers en bezoekers van het evenement en anderzijds op verbeteringen op publicitair en communicatief vlak bij een mogelijk vervolg ervan. Deze conclusies kunnen in het dossier niet herleid worden naar een bron.
- Over het gebruiksdoel en benutting is niets bekend.
- Buiten het dossier om heeft de rekenkamer vastgesteld dat de evaluatie besproken is in de vergadering van het presidium op 3 oktober 2005. Naar aanleiding van deze bespreking zijn vragen richting college geformuleerd. In de vergadering van het presidium van 7 november 2005 wordt gemeld dat hierop ambtelijke antwoorden zijn ontvangen. Naar aanleiding van de kwaliteit van de antwoorden stellen twee leden van het presidium een rechtstreekse beantwoording door het College op prijs. Deze documenten over de verdere afhandeling van de evaluatie zijn niet terug te vinden in het dossier.

4 Evaluatie projectenbudget Kunst en Cultuur 2003

Achtergrond evaluatie

Op 1 januari 2001 hebben PS een nieuwe subsidiesystematiek ingevoerd op het terrein van kunst en cultuur. Uitgangspunten hiervoor waren de invoering van een vierjarige cultuurplancyclus (parallel aan de cyclus van het rijk) en een stelsel van drie samenhangende subsidiebudgetten: cultuurplaninstellingen (infrastructuur), projectenbudget kunst en cultuur (ontwikkeling en vernieuwing) en Actieprogramma Cultuurbereik (publieksbereik met een accent op jongeren).

De statencommissie voor Welzijn, Zorg en Cultuur (WZC) vroeg in 2002 om een dergelijke evaluatie. In die commissie is afgesproken dat de budgetten op het terrein van cultuur jaarlijks worden geëvalueerd. De evaluatie over 2003 is noodgedwongen nog sectoraal, maar zal vanaf 2004 binnen het thema Jong zijn in Limburg plaatsvinden.

Het beoogde resultaat van deze evaluatie is, zoals beschreven in de ambtelijke nota voor GS, een evaluatie van de doelstellingen en effecten van het projectenbudget Kunst en Cultuur in een samenhangend stelsel van subsidie-instrumenten.

Tijdpad

- | | |
|------------|--|
| 06/04/2004 | GS stemmen in met evaluatie en zenden die voor bespreking door naar de statencommissie WZC |
| 14/05/2004 | Evaluatie besproken in de statencommissie WZC |

Bevindingen/opmerkingen rekenkamer

- De omschrijving van de aard van de evaluatie wisselt per document:
 - In de begeleidende nota voor GS van 31 maart 2004 wordt gesproken van een “evaluatie van de doelstellingen en effecten van het projectenbudget kunst en cultuur in een samenhangend stelsel van subsidie-instrumenten”.
 - De aanbiedingsbrief van GS aan de statencommissie WZC van 6 april 2004 meldt: “Wij zijn ons ervan bewust dat deze evaluatie een stelselmatige benadering heeft. Met een dergelijke benadering kunnen wij echter de effecten van de invoering van de nieuwe subsidiesystematiek beter verduidelijken en evalueren”.
 - Het uiteindelijke evaluatierapport heeft als ondertitel ‘Rapportage over de werking’. In de inleiding geeft de gedeputeerde aan “In dit verslag wordt ingegaan op de werking van het Projectenbudget Kunst en Cultuur in 2003”.
- Uit het dossier is niet op te maken wat de aanleiding en noodzaak voor de evaluatie is.

- De evaluatie bevat geen duidelijke probleemstelling. Wel worden conclusies uit de vergadering van de statencommissie WZC uit 2002 als vertrekpunt voor de evaluatie genomen.
- Hoewel nergens apart vermeld, maakt de rekenkamer uit de vormgeving van het evaluatierapport op dat de evaluatie uitgevoerd is door het Bureau Administratief Juridisch Beheer van de Provincie. Het is niet duidelijk hoe de ambtelijke en bestuurlijke aansturing is verlopen.
- In het dossier is niets te vinden over de planning en realisatie van oplevering van de evaluatie.
- Het ontbreekt aan een opdrachtformulering en een duidelijke vraagstelling. Het dossier bevat geen verantwoording van de gekozen aanpak, bijvoorbeeld in de vorm van een startnotitie. Methodische aspecten zijn niet terug te vinden in de evaluatie.
- Uit de evaluatie kan wel opgemaakt worden dat de conclusies gebaseerd zijn op een combinatie van eigen waarnemingen, gesprekken met leden van de adviescommissie cultuur en een analyse van ingezonden evaluatieformulieren.
- Conclusies zijn niet in een breder kader geplaatst. Voorbeeld: een van de conclusies is dat de doeltreffendheid van het projectenbudget in relatie met de provinciale speerpunten is toegenomen. In hoofdstuk 5 van de evaluatie is de Adviescommissie Cultuur van mening dat: “veel aanvragen naar de prioriteiten toe worden geschreven, wat verlamdend kan werken”. Deze inhoudelijke duiding is niet in de eindconclusie terug te vinden.
- De algemene conclusie over ‘Resultaten’ is niet specifiek en niet te herleiden naar de in het dossier aangereikte informatie: “De resultaten zijn zeer divers, maar beantwoorden in hun totaliteit in grote lijnen aan de gestelde verwachtingen ten aanzien van de te bereiken resultaten. Vanaf 2004 zullen wij meer concrete afspraken ten aanzien van de verwachte output gaan maken”.
- Over bruikbaarheid en benutting van de evaluatie is niets bekend.
- Het is niet bekend wat er aan follow-up heeft plaatsgevonden. Wel is een exemplaar van de evaluatie ter kennisname gezonden naar degenen die verzocht zijn een antwoord/evaluatieformulier in te vullen.

5 Tussenevaluatie 2004 raamovereenkomst provincie- Stichting Samenwerkende VVV's in Limburg

Achtergrond evaluatie

Op 12 december 2004 hebben PS ingestemd met de nota 'Eindrapportage ondersteuningsstructuur toeristische sector en liquidatie Limburgs Bureau voor Toerisme'. In dat kader werd gekozen voor het aangaan van een overeenkomst met de nieuwe Stichting Samenwerkende VVV's in Limburg (SVL). In deze overeenkomst is overeengekomen dat SVL als *preferred supplier* optreedt voor de uitvoering van een aantal provinciale prioriteiten, zoals het ontwikkelen en uitvoeren van een aansprekende meerjarige imagocampagne voor Limburg en het aanjagen van productmarktcombinaties. In de raamovereenkomst is aangegeven dat de provinciale criteria c.q. kaders uitgangspunt zijn voor de invulling van die taak.

PS hebben aangegeven in oktober 2004 de overeenkomst te willen evalueren. In de notitie van de tussenevaluatie wordt tevens een voorstel gedaan voor een methodiek om de samenwerking over de periode 2004-2007 jaarlijks te evalueren. In 2007 zal de eindevaluatie plaatsvinden.

Tijdpad

31/08/2004	Tussenevaluatie ter instemming in GS (en ter goedkeuring verstuurd aan PS)
17/09/2004	Behandeling voorstel evaluatie en de tussenevaluatie in de statencommissie Economische Zaken, Onderwijs en Internationale zaken (EOI)
01/10/2004	Bespreking voorstel evaluatie en de tussenevaluatie in PS

Opmerkingen/bevindingen rekenkamer

- Onduidelijkheid over data: Op 31 augustus 2004 wordt gesteld dat PS op 12 december 2004 hebben ingestemd met de 'Eindrapportage ondersteuningsstructuur toeristische sector en liquidatie Limburgs Bureau voor Toerisme'.
- Geen apart document/rapport met de tussenevaluatie. De tussenevaluatie is opgenomen in het document aan PS.
- Het is niet duidelijk wat de aanleiding en noodzaak van de evaluatie is.
- Het ontbreekt aan een opdrachtformulering bijvoorbeeld in de vorm van een startnotitie. Daarnaast is het onduidelijk wie de evaluatie heeft uitgevoerd.
- Het is onduidelijk hoe de bestuurlijke en ambtelijke aansturing heeft plaatsgevonden.
- In afstemming met de afdeling Kennis en Strategie is wel een evaluatiemethodiek opgesteld.

- In het dossier is niets te vinden over de planning en realisatie van oplevering van de evaluatie.
- In de notitie voor PS zijn conclusies weergegeven. Deze hebben betrekking op het positieve beeld dat de eerste evaluatie laat zien en het werken van SVL binnen de door de Provincie gestelde kaders.
- Er worden geen aanbevelingen gedaan. Wel worden er aandachtspunten voor het komende jaar gegeven.
- Het proces van de tussenevaluatie is onduidelijk en niet reconstrueerbaar.
- Het is onduidelijk wat er aan follow-up heeft plaatsgevonden.

6 Evaluatie luchtbeleid

Achtergrond evaluatie

Sinds midden jaren negentig wordt de kwaliteit van de lucht in Limburg en de beïnvloeding daarvan door diverse doelgroepen gemonitord. Dat gebeurt door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en ook door de Provincie Limburg (afdeling Handhaving en Monitoring). Zodoende wordt een zo actueel mogelijk beeld verkregen van de luchtkwaliteit. Er kunnen ook trends worden gesignaleerd, waaruit de werking van het beleid kan worden afgeleid.

In 2003 is een einde gekomen aan de jaarlijkse brede monitoringsrapportage voor milieu, water en grondstoffen. Naar aanleiding hiervan heeft bureau HMO zich gericht op het uitbrengen van (een beperkt aantal) specifieke rapporten, waaronder enkele over de luchtkwaliteit. Deze rapportages (uit 2003 en 2004) vormen naast diverse andere provinciale en rijksnota's een belangrijke basis voor de beleidsevaluatie Lucht 2004. De legitimatie voor deze evaluatie luchtbeleid volgt uit het Meerjarenprogramma Beleidsevaluatie milieu, water en grondstoffen, dat door GS in 2003 is vastgesteld.

Het doel van de evaluatie is om bestuurders, politiek, beleidsmakers en uitvoerders een beeld te geven van het actuele beleid voor lucht en nieuwe beleidsontwikkelingen, doeltreffendheid, doelmatigheid en conclusies en aanbevelingen t.b.v. de doorwerking.

Tijdpad

05/10/2004	Evaluatie ter kennisneming in GS en doorgeleiding naar de statencommissie Verkeer, Water en Milieu (VWM)
25/02/2005	Evaluatie ter kennisneming in statencommissie VWM

Bevindingen/opmerkingen rekenkamer

- Er wordt beargumenteerd waarom en in welk meerjarenperspectief de evaluatie plaatsvindt. Aanleiding en noodzaak zijn weergegeven.
- Het is niet duidelijk wie de evaluatie heeft uitgevoerd evenmin hoe de ambtelijke aansturing is verlopen.
- Het dossier bevat geen verantwoording van de gekozen aanpak, bijvoorbeeld in de vorm van een startnotitie. Er wordt niet aangegeven welke keuzes zijn gemaakt en om welke redenen deze zijn gemaakt.
- Het ontbreekt in de evaluatie aan methodische aspecten. Er kan niet gereconstrueerd worden welke activiteiten in het kader van de evaluatie zijn verricht.
- In het dossier is niets te vinden over de planning en realisatie van de oplevering van de evaluatie.

- Over de benutting en het gebruiksdoel is weinig te vinden in het dossier.
- Het is onduidelijk wat er aan follow-up heeft plaatsgevonden.

7 Evaluatie stiltegebiedenbeleid

Achtergrond evaluatie

In 2000 is er voor het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) een onderzoek verricht naar nut en noodzaak van het stiltegebiedenbeleid. Uit dit onderzoek bleek dat het behoud van rust door vrijwel alle geïnterviewden als belangrijk werd ervaren. In de studie werd wel geadviseerd aandacht te besteden aan het instrumentarium ter bescherming van stiltegebieden, de mate van verstoring te monitoren en na te gaan of de beleidsdoelstellingen werden bereikt. In de zomer van 2003 en het voorjaar 2004 is in het kader van POL-DIN een evaluatie uitgevoerd, mede bedoeld ter informatie aan de statencommissie Verkeer, Water en Milieu (VWM). Deze evaluatie bestond uit drie delen: geluidbelasting en kwaliteit stiltegebieden; draagvlak bij en uitvoering door gemeenten; juridisch instrumentarium. Voor het onderdeel 'Draagvlak en uitvoering door gemeenten' is gebruik gemaakt van een extern onderzoeksbureau, evenals voor het onderdeel 'Juridisch instrumentarium'.

Het beoogde resultaat van de evaluatie omvatte een betere uitvoering van het bestaande beleid en input voor een eventuele strategie.

Tijdpad

16/11/2004	GS stemmen in met evaluatie en zenden die voor bespreking door naar de statencommissie VWM
21/01/2005	Bespreking evaluatie in commissie VWM

Bevindingen/opmerkingen rekenkamer

- In het dossier bevinden zich geen officiële stukken met betrekking tot de door externe partijen verrichte onderzoeken (offerteverzoek, offerte, opdrachtbrief). Er is wel een offerte opgenomen met betrekking tot het onderdeel 'Draagvlak bij en uitvoering door gemeenten' van zusteronderneming PASA van het bureau Pro-Info dat de opdracht verwierf.
- Aan de evaluatie is een duidelijke doelstelling gekoppeld: een betere uitvoering van het bestaande beleid en input voor een eventuele strategie (-wijziging) in het kader van het Strategisch beleidskader Limburg (SBK/POL2).
- Er zijn geen expliciete vragen geformuleerd waar de evaluatie een antwoord op moet formuleren. Het betreft veeleer een inventarisatie van de stand van zaken op de deelterreinen.
- De aanleiding van de evaluatie is helder: aanbevelingen die voort zijn gekomen uit het onderzoek naar nut en noodzaak van het stiltegebiedenbeleid dat in 2000 is verricht voor het POL.
- In de offerte van PASA zijn methodische aspecten terug te vinden. Onderwerpen als onderzoeksmethode, procedure, rapportage en kosten komen hier aan de orde. Het betreft echter alleen het onderdeel 'Draagvlak bij en

uitvoering door gemeenten'. In het evaluatierapport zelf zijn geen methodische aspecten opgenomen. Er kan niet gereconstrueerd worden welke activiteiten in het kader van de evaluatie zijn verricht.

- In het dossier is niets te vinden met betrekking tot afspraken over de planning en realisatie van oplevering van de evaluatie.
- De evaluatie is tot stand gekomen in samenwerking met de afdelingen Kennis en Strategie, ruimtelijk Beleid en Coördinatie, Ruimtelijke Ontwikkeling en Vergunningen. Het is onduidelijk hoe de ambtelijke en bestuurlijke aansturing is verlopen.
- In het rapport zijn conclusies en aanbevelingen systematisch weergegeven. Ieder onderdeel bevat een conclusie met aan het eind een overzicht van aanbevelingen en de toezegging van GS om deze aanbevelingen in 2005 nader uit te werken, de statencommissie VWM over de vervolgresultaten te informeren en eventuele voorstellen voor besluiten aan Provinciale Staten voor te leggen. Bovendien melden GS dat uit de evaluatie tevens een aantal aspecten naar voren is gekomen, die men de komende periode nader wil onderzoeken. In de vergadering van de commissie VWM van 21 januari 2005 wordt over de consequenties van de evaluatie gesproken. Geconcludeerd wordt dat over een jaar opnieuw het debat over dit onderwerp kan worden gevoerd. Het is onbekend wat er aan follow-up heeft plaatsgevonden.

8 Evaluatie wachtlijstenprogramma

Achtergrond informatie

Onder de noemer 'Aanval op de wachtlijsten' is door de Provincie Limburg een programma uitgevoerd gericht op een samenhangende aanpak van de wachtlijsten in de zorgsector (ouderenzorg, geestelijke gezondheidszorg en gehandicaptenzorg). Het programma bestond uit drie programmalijnen, wonen/welzijn/zorg, jeugdhulpverlening en personeel voor zorg. Voor het volgen van de realisatie van deze drie programmalijnen is een monitoringssysteem opgezet door de Provinciale Bestuurscommissie Onderzoek en Ontwikkeling (PBOO), waarmee bekeken is of en in welke mate de doelstellingen bereikt zijn en of en in welke mate er sprake is van succes. Het doel van de monitor is te bekijken, welke bijdrage de activiteiten in het kader van het provinciale wachtlijstprogramma leveren aan het verminderen van of aan het verdwijnen van de wachtlijsten.

Tijdpad

- | | |
|------------|---|
| 09/11/2004 | Aanbieding eindevaluatie van het programma 'Aanval op de wachtlijsten in de (jeugd-)zorg' |
| 01/03/2005 | Bestuurlijke reactie op het PBOO-rapport 'De balans opgemaakt' |

Bevindingen/opmerkingen rekenkamer

- Het ontbreekt aan een duidelijke opdrachtverlening voor het uitvoeren van de evaluatie.
- De aanleiding en noodzaak van de eindevaluatie zijn uit het dossier te herleiden.
- Het dossier bevat geen verantwoording van de gekozen aanpak voor de eindevaluatie, bijvoorbeeld in de vorm van een startnotitie. Het ontbreekt aan methodische aspecten zoals een tijdsplanning, procedure en onderzoeksmethode voor de eindevaluatie. Het proces van de evaluatie is niet reconstrueerbaar.
- In het dossier is niets te vinden over planning en realisatie van de oplevering van de evaluatie.
- Conclusies zijn systematisch per programmalijn weergegeven. Aanbevelingen zijn onduidelijk geformuleerd.
- In de aanbiedingsbrief werd het volgende gesteld: "Voor een groot aantal doelen konden wij de effecten niet concreet weergeven. Wegens het ontbreken van 'harde' criteria was dit niet mogelijk. Dit betekent dat wij de gevolgen ten aanzien van een deel van de ingezette middelen niet konden vaststellen. Op belangrijke onderdelen zijn de hoofddoelstellingen van het wachtlijstenprogramma wel gerealiseerd". Hieruit kan worden opgemaakt dat er vooraf doelstellingen zijn geformuleerd.

- In het rapport zijn aspecten opgenomen met betrekking tot de follow-up. Het is onduidelijk of vervolgacties zijn gecommuniceerd naar betrokkenen en of deze hebben plaatsgevonden.
- Het gebruiksdoel van de evaluatie is helder; de benutting van de evaluatie door de opdrachtgever is evenwel onduidelijk.

9 Evaluatieonderzoek project coördinatie - en steunpunt cliëntinitiatieven

Achtergrond evaluatie

Bij brief van 2 oktober 2001 heeft GS opdracht gegeven tot uitvoering van een evaluatieonderzoek naar het project Coördinatie- en Steunpunt Cliëntinitiatieven. Dit driejarig project werd uitgevoerd door Stichting Symbiose. Met de oprichting van het Huis voor de Zorg (per 1-1-2003) is een structureel basisdeel van het project overgeheveld naar deze instelling.

Het onderzoek dient informatie te genereren, op grond waarvan het college bij afloop van de proefperiode van het project een besluit kan nemen over voortzetting, positionering, financiering, organisatie en werkwijze van een expertise centrum voor de coördinatie, ondersteuning en kwaliteitsverbetering van cliëntinitiatieven in Limburg (coördinatie- en steunpunt cliëntinitiatieven). Het onderzoek dient inzicht te geven in onder meer de behoefte van klanten en stakeholders aan een dergelijk steunpunt, de tevredenheid van klanten, de omvang en aard van het bereik van het steunpunt (in termen van initiatiefnemers en in termen van mensen die gebruik maken van cliëntinitiatieven), de kwaliteitsimpuls die van het steunpunt uitgaat, de maatschappelijke meerwaarde (en de termen waarin dit gedefinieerd kan worden) en de vraag in hoeverre het project erin is geslaagd een transparant bedrijfsvoering(sconcept) te realiseren.

Tijdpad

30/08/2001	Offerteaanbieding van PBOO (v.h. PWB) aan GS voor het uitvoeren van onderzoek
02/10/2001	Besluit GS opdracht verlening aan PBOO
17/11/2003	Aanbiedingsbrief tussenevaluatie project coördinatie- en steunpunt cliënteninitiatieven
03/01/2005	Aanbieding Eindevaluatie aan GS

Bevindingen/opmerkingen rekenkamer

- Geen consequente benamingen voor de evaluatie.
- Er is een offerte gemaakt met daarin een verantwoording van verschillende onderzoeksaspecten zoals o.a. projectbeschrijving, doelen, projectaanpak, projecturen, tijdsinvestering, doelgroep, onderzoeksvragen, onderzoekswerkzaamheden, tijdsplanning en kosten zijn daarin opgenomen. Dit maakt de ambtelijke aansturing inzichtelijk.
- Het is niet duidelijk hoe de bestuurlijke aansturing van de evaluatie is verlopen.
- Aanleiding is bekend: een inventarisatie die PBOO eind 2000 met de afdeling Cultuur, Welzijn en Zorg heeft gehouden over gewenst onderzoek.

- Wijzingen in tijdsplanning hebben plaatsgevonden. De tussenevaluatie zou volgens planning medio 2002 zijn afgerond, dit is uiteindelijk november 2003 gerealiseerd. Volgens planning zou de eindevaluatie begin 2004 plaatsvinden. In overleg met de afdeling zorg naar aanleiding van de bespreking tussenevaluatie 2003 is er een nieuw voorstel geformuleerd voor de eindevaluatie. Redenen hiervoor zijn aangegeven.
- Conclusies en aanbevelingen worden systematisch weergegeven.
- Het gebruiksdoel is weergegeven. Het is onduidelijk wat er aan benutting heeft plaatsgevonden.
- Het is niet duidelijk wat er aan follow-up heeft plaatsgevonden.

10 Evaluatie van het provinciale grondwater(beschermings)beleid

Achtergrond evaluatie

In de nota voor GS (24/05/2005) is er sprake van een notitie Evaluatie Grondwater(beschermings)beleid en het rapport Evaluatie grondwaterbeschermingsbeleid.

De notitie, die een samenvatting is van de rapportage Evaluatie Grondwater(beschermings)beleid, handelt over de evaluatie van het provinciale grondwater(beschermings)beleid. De evaluatie is onderdeel van het Meerjaren Evaluatieprogramma Milieu, Water en Grondstoffen, dat onder andere ter voorbereiding van de actualisering van het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) is opgesteld, en opgenomen is in het werkplan van de afdeling Milieu- en Waterbeleid (MWB). De evaluatie richt zich op de analyse van het doelbereik, de effectiviteit van (de uitvoering) van het grondwaterbeleid en nieuwe ontwikkelingen die mogelijk aanleiding zijn voor nieuw beleid.

De notitie geeft inzicht in het doelbereik en de effectiviteit van het grondwaterbeleid. Naast een overzicht van de behaalde resultaten en knelpunten met betrekking tot grondwater beschrijft de notitie acties die sturing geven aan de uitvoering van het grondwaterbeleid en de ontwikkeling van nieuw beleid dat onder meer vorm zal krijgen in verschillende beleidskaders.

Tijdpad

24/05/2005	Evaluatie ter kennisname in GS
27/05/2005	Aanbieding evaluatie aan statencommissie Verkeer, Water en Milieu (VWM)
10/06/2005	Bespreking evaluatie in statencommissie VWM (niet opgenomen in dossier staat in nota voor GS 13/10/2005)
13/10/2005	Nota voor GS
25/10/2005	Aanbieding evaluatie aan statencommissie VWM
04/11/2005	Evaluatie ter behandeling in statencommissie VWM (niet opgenomen in dossier)

Bevindingen/opmerkingen rekenkamer

- Het ontbreekt aan een opdrachtformulering en een duidelijke vraagstelling, bijvoorbeeld in de vorm van een startnotitie. Het ontbreekt in het dossier ook aan methodische aspecten waardoor het proces van de evaluatie niet reconstrueerbaar is.
- In de aanbiedingsnota voor GS wordt gesteld dat de evaluatienotitie in goede samenwerking tussen de afdelingen Milieu- en Waterbeleid, landelijke Leefomgeving, Stedelijke leefomgeving, Vergunningen en Bureau onderzoek van de afdeling Handhaving tot stand is gekomen.

- Aanleiding, doelstelling en werkwijze zijn in de notitie opgenomen. Conclusies zijn opgenomen in de samenvatting. Tevens worden er acties voor verschillende evaluatieonderdelen genoemd. Het is onduidelijk of deze acties zijn gecommuniceerd naar betrokkenen en of acties zijn gerealiseerd.
- In het hoofdrapport zijn de aanleiding, het doel, de afbakening en de plaats van de evaluatie duidelijk beschreven. Ook zijn conclusies en acties helder weergegeven. Bij de acties is aangegeven welke bijdrage van betrokken partijen wordt verwacht zoals van de provincie, gemeenten, waterschappen, Waterleiding Maatschappij Limburg, landbouw en natuurorganisaties.
- In het dossier is niets te vinden over de planning en realisatie van de oplevering van de evaluatie.
- Het is niet duidelijk hoe de ambtelijke en bestuurlijke aansturing is verlopen.
- Het gebruiksdoel is weergegeven. Het is onduidelijk wat er aan benutting heeft plaatsgevonden.
- Vervolg na 25 oktober 2005 is niet opgenomen in het GS-dossier. Het is niet bekend wat er aan follow-up heeft plaatsgevonden.
- Het hoofdrapport wordt op 25 oktober 2005 vastgesteld door GS. Hierover is niets terug te vinden in het GS-dossier.

11 Evaluatie Bosbeleid

Achtergrond evaluatie

De nota heeft een tweeledig doel. Enerzijds de formele afronding van het proces van de tussentijdse evaluatie van het bosbeleid, door beëindiging van de aan derden uitbestede onderzoeksopdracht. Anderzijds een inhoudelijke analyse van het tot nu toe gevoerde provinciale bosbeleid en de aanbevelingen voor de toekomst.

Onderzoeksbureau Buiting heeft bij besluit van 10 december 2002 de opdracht van GS gekregen het Limburgse bosbeleid over 1998-2003 te evalueren. Aan de hand van de behaalde resultaten, interviews met betrokkenen en bestudering van de hierover verschenen literatuur wordt inzichtelijk gemaakt in hoeverre de in de Bosnota Limburg geformuleerde beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd. Op grond van een kritische analyse worden aanbevelingen gedaan voor aanpassingen in het beleid. De bosevaluatie is feitelijk twee jaar geleden uitgevoerd. In de periode tot nu toe hebben zich een aantal ingrijpende veranderingen voorgedaan, waarvan die betreffende het (rijks)subsiestelsels het belangrijkste is. Bovendien is het aantal van de in dit verband voorgestelde aanpassingen en beleidsaanbevelingen reeds in het gevoerde beleid geëffectueerd.

Het beoogde resultaat is een afgerond evaluatierapport. In de vorm van een addendum wordt een bijlage opgenomen waarin wordt beschreven hoe de Provincie Limburg met de bevindingen uit het rapport zal omgaan en op welk punten het bosbeleid voor de komende jaren wordt bijgesteld. Bijstelling van het bosbeleid heeft als doel een effectievere inzet van beschikbare middelen, een kwaliteitsverbetering binnen de bestaande bossen en scherpere prioritering ten aanzien van de ruimtelijke positionering van nieuw aan te leggen bossen.

Tijdpad

09/10/2002	Offerteaanvraag evaluatie bij verschillende externe bureaus
21/10/2002	Bijstelling datum offerte uitbrenging i.v.m. herfstvakantie
10/12/2002	Nota voor GS: Opdrachtverlening aan Buiting Bosontwikkeling
04/07/2005	Interne nota van afdeling Groen
05/07/2005	Nota voor GS

Bevindingen/opmerkingen rekenkamer

- In het GS-dossier is geen apart document/rapport of nota te vinden van de evaluatie opgesteld door Buiting. Daarom kan niet nagegaan worden of voldaan is aan de voorwaarde dat het project voor 1 februari 2003 opgeleverd diende te worden.
- Blijkens het GS-dossier zijn offertes aangevraagd bij 6 externe bureaus. Bij de offerte aanvraag is een bijlage toegevoegd waarin op systematische manier omschreven is wat de evaluatie moet inhouden (doel/waarom, vorm van evaluatie, onderzoeksvragen, gewenste acties, resultaten en producten).

- In de nota voor GS 02/07/2005 wordt vermeld dat onderzoeksbureau Buiting bij Besluit van 10 december 2002 de opdracht voor de evaluatie is gegeven. Dit besluit is niet in het dossier terug te vinden. Ook staat in de nota voor GS vermeld dat op 23 november 2003 op ambtelijk niveau een concept van de bosevaluatie aan de Provincie is aangeboden. Dit is ook niet terug te vinden in het dossier.
- Het dossier bevat een goede inhoudelijke vergelijking en beoordeling van de drie uitgebrachte offertes.
- In de nota voor GS 02/07/2005 worden voorstellen gedaan voor het toekomstige bosbeleid.

12 Evaluatie experimententraject Rood voor Groen

Achtergrond evaluatie

De evaluatie Experimententraject is als bijlage toegevoegd aan de nota voor GS betreffende de POL-herziening op onderdelen Contouren Limburg. In de evaluatie wordt het gehele proces rond de planvorming en realisatie van de experimenten geëvalueerd.

In de Bosnota Limburg 1998 wordt de wens uitgesproken om via vernieuwende manieren de doelstellingen voor de ontwikkeling van nieuw bos te bereiken. Rood voor Groen is een van de mogelijke manieren. Deze wens heeft vorm gekregen in het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL, 2001). Hierin is het instrument Rood voor Groen als voorbereidend beleidsexperiment opgenomen. Doel hiervan is om meer groen in het buitengebied te realiseren door in beperkte mate 'rode' ontwikkelingen in datzelfde buitengebied toe te laten. Aangezien dit voornemen op gespannen voet staat met regulier beleid ten aanzien van het buitengebied wilde de Provincie de toepassingen van dit instrument realiseren in de vorm van experimenten.

De Provincie is gestart met een beperkt aantal experimenten (circa 10) om ervaring op te doen voor het reguliere beleid. De rood-voor-groen-experimenten hebben als doel maximaal bij te dragen aan de doelen uit het POL, de Bosnota, de nota natuur en landschapsbeheer etc.

Het experimententraject is op 1 september 2001 formeel van start gegaan met het aantrekken van een externe projecttrekker en het instellen van een intern team van deskundigen.

Tijdpad

11/05/2005	Definitief rapport 'Evaluatie experimententraject Rood voor Groen'
17/05/2005	Nota voor GS

Bevindingen/opmerkingen rekenkamer

- In het dossier is alleen als bijlage een document te vinden van de evaluatie. Er zijn geen aparte nota's voor GS en statencommissie Ruimte en Groen in het dossier te vinden. De evaluatie vormde een onderdeel van een groter onderzoeksplan.
- Het ontbreekt aan een opdrachtformulering en een duidelijke vraagstelling bijvoorbeeld in de vorm van een startnotitie.
- De aanleiding en het doel voor de evaluatie worden aangegeven.
- Het is niet duidelijk hoe de ambtelijke en bestuurlijke aansturing is verlopen.

- Er is wel sprake van een kwaliteitscommissie, projectteams en het Rood-voor-Groen team maar daaruit kan niet worden opgemaakt wie de evaluatie feitelijk heeft uitgevoerd.
- Conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen in de evaluatie. Er is niets bekend over benutting, bruikbaarheid en follow-up.
- Er is in het dossier niets te vinden over planning en realisatie van de oplevering van de evaluatie.

13 Evaluatie nota grondverwervingsbeleid

Achtergrond evaluatie

In de evaluatie wordt het grondverwervingsbeleid van de Provincie Limburg, zoals dat op 23 mei 2001 door Provinciale Staten is vastgesteld, geëvalueerd. Aanleiding om het beleid tegen het licht te houden komt voort uit de bestuurlijke wens om daadkrachtiger met de uitvoering van provinciaal beleid aan de slag te kunnen gaan. Daarnaast constateerden GS dat ontwikkelingen, met name op het vlak van de ruimtelijke ordening (ontwikkelingsplanologie, Nota ruimte, grondexploitatiewet), de Provincie ook meer in staat (zullen) stellen om het beleid actiever tot realisatie te brengen. In die context heeft een evaluatie plaatsgevonden van de uitgangspunten van het huidige beleid en de mate waarin de doelen van dat beleid gehaald worden. Achterliggende doelstelling was om na te gaan op welke wijze het grondbeleid versterkt kan worden.

Tijdpad

23/08/2005	Nota voor GS
26/08/2005	Toesturen evaluatie aan statencommissies Financiën en Algemene Zaken (FAZ) en Ruimte en Groen (RG)
09/09/2005	Evaluatie besproken in de statencommissies FAZ en RG

Bevindingen/opmerkingen rekenkamer

- De aanleiding en het doel voor de evaluatie worden aangegeven. Het ontbreekt evenwel aan een heldere opdrachtformulering en een duidelijke vraagstelling.
- De gehanteerde methode van evalueren wordt summier omschreven. Er wordt melding gemaakt dat een aantal interviews heeft plaatsgevonden met de interne projectleiders van de gebiedsgerichte projecten. Daarnaast is aan de hand van aankopen die vanuit het voorfinancieringsfonds bekostigd zijn, geëvalueerd of de randvoorwaarden voor de aankopen van grond en die als criteria gelden vanuit het fonds werkbaar zijn gebleken. De keuze voor deze methode wordt niet onderbouwd.
- De redactie van het rapport is op onderdelen zeer onduidelijk.
- De evaluatie bevat conclusies en aanbevelingen, die evenwel door elkaar worden gepresenteerd. Er worden geen vervolgacties opgesteld.
- Vervolg/einde is niet opgenomen in het dossier en er is ook geen PS-dossier opgesteld.
- Uit het dossier is de verdere benutting en bruikbaarheid van de evaluatie niet te achterhalen.

14 Evaluatie stimuleringsinstrumenten plattelandontwikkeling Limburg

Achtergrond evaluatie

Het project had ten doel een bijdrage te leveren aan het maken van de slag van beleid naar uitvoering. Centraal stond de vraag: “Kunnen wij de geselecteerde projecten realiseren met de bestaande instrumentatie?” In eerste instantie werden vier instrumentgroepen onderscheiden: geld, grond, beleidsruimte en kennis. In de loop van het project is daar het ambtelijk en bestuurlijk opereren (‘verleiden en verbinden’) bijgekomen. Conclusies en aanbevelingen zijn geformuleerd op het niveau van de instrumentgroepen. De evaluatie is uitgevoerd door een ambtelijke werkgroep ‘Coördinatie stimuleringsinstrumenten’, die bestond uit medewerkers van de afdelingen Landelijke Leefomgeving, Ruimtelijke Ontwikkeling, Groen, Kennis en Strategie, Water en Milieubeleid en de Directie.

Beoogd resultaat

Het project heeft naar de mening van de opstellers van de evaluatie bijgedragen aan de voortgang van een aantal prioritaire projecten en bovendien geleid tot een scherper inzicht in de succes- en faalfactoren bij de uitvoering van complexe projecten. Aan de Statencommissie Ruimte en Groen (RG) wordt gevraagd de opgedane inzichten verder uit te laten werken, niet alleen in het traject om te komen tot een actiever grondbeleid, maar ook via het programma ‘Verbeterend Veranderen’.

Tijdpad

27/01/04	Voorstel PS
06/02/04	Bespreking in statencommissie Ruimte en Groen (RG)
05/03/04	PS stemmen in met aanpak
22/06/04	Voortgangsrapportage naar statencommissie RG
02/07/04	Bespreking voortgangsrapportage en instemming met voortgangresultaten in statencommissie RG
06/09/05	Bespreking evaluatie GS
23/09/05	Bespreking evaluatie statencommissie RG
24/11/05	Antwoorden op vragen in vergadering statencommissie RG

Bevindingen/opmerkingen rekenkamer

- Aanleiding voor het onderzoek is niet helder omschreven: ‘het checken van voorlopige conclusies in het reconstructieplan’.
- Het ontbreekt aan een scherpe opdrachtformulering als vertrekpunt voor de evaluatie.
- Geen verantwoording van de gekozen aanpak: welke keuzes er zijn gemaakt en om welke redenen deze zijn gemaakt. Werkwijze is, althans aan de hand van het ‘institutioneel geheugen’, niet reconstrueerbaar.

- Geen consequent gebruik van titels/benamingen voor de evaluatie.
- Geen consequent gebruik van begrippen als evaluatie en voortgangsrapportage.
- Uit de dossiers blijkt geen duidelijke planning en tijdpad. Er is geen einddatum genoemd. Wel wordt in de voortgangsrapportage van 22 juni 2004 aangegeven dat de evaluatie in een periode van 2 jaar wordt uitgevoerd.
- Aansturing is onduidelijk. Er is sprake van een werkgroep, maar niet duidelijk wordt of daarin input is geweest vanuit een methodisch perspectief.
- Er wordt gemeld dat het project heeft bijgedragen aan het scherper inzicht verkrijgen in succes- en faalfactoren bij de uitvoering van complexe projecten. Er zijn evenwel vooraf geen criteria aangegeven voor (het meten van) succes of falen.
- GS kondigen aan de geformuleerde verbetervoorstellen door te voeren (22 juni 2004). In de daarop betrekking hebbende voortgangsrapportage zijn evenwel geen concrete verbetervoorstellen opgenomen.
- Aanbevelingen zijn niet SMART geformuleerd.

Bijlage 3 Overzicht geïnterviewde personen

- Controller
dhr. A.M.J. Dreuw d.d. 03-04-06
- Financial controller
dhr. J. Rompelberg d.d. 03-04-06
- Secretaris GS/Algemeen directeur
dhr. W.L.J. Weijnen d.d. 03-04-06
- Afdelingshoofd Milieu- en Waterbeleid
dhr. E. Eggink d.d. 13-04-06
- Senior Milieu- en Waterbeleid
dhr. P.J. Levels d.d. 13-04-06
- Gedeputeerde
dhr. H.T.J. Vrehan d.d. 13-04-06
- Relatiebeheerder Facilitaire Zaken
dhr. H.C.M. Frijns d.d. 13-04-06
- Afdelingshoofd Ruimtelijke beleid en Coördinatie
mevr. P.M.P.J. L'Ortije d.d. 13-04-06
- Senior beleidsmedewerker Ruimtelijke beleid en Coördinatie
dhr. R.J.C. Cimmermans d.d. 13-04-06
- Senior beleidsmedewerker Ruimtelijke beleid en Coördinatie
dhr. H.F. Groen d.d. 13-04-06
- Afdelingshoofd Kennis en Strategie
dhr. P.C.M.G. Baeten d.d. 13-04-06
- Afdelingshoofd Zorg en Sociale ontwikkeling
dhr. P.P.M. Ernst d.d. 13-04-06
- Voorzitter statencommissie Economie, Onderwijs en Internationale Zaken
dhr. G.H.C. Frische d.d. 28-04-06
- Voorzitter statencommissie Financiën en Algemene Zaken
mw. M.J.P.A. Clerx d.d. 28-04-06

- Voorzitter statencommissie Welzijn, Zorg en Cultuur
dhr. R.M.J.P.E. Corten d.d. 28-04-06
- Voorzitter statencommissie Verkeer, Water en milieu
dhr. W.P.G.M. Scheepens d.d. 28-04-06
- Voorzitter statencommissie Ruimte en Groen
dhr. W.C.J. Kusters d.d. 28-04-06
- Voorzitter Presidium
dhr. H.J. Waterborg d.d. 28-04-06
- Griffier
dhr. J.B.J.M. Stijnen d.d. 28-04-06

Bijlage 4 Overzicht interviewonderwerpen

- 1 Is er sprake van een onderzoeksbeleid
Op niveau concern - directie - afdeling
- 2 Is er sprake van een onderzoeksplan
Op niveau concern - directie - afdeling
Meerjarenperspectief
- 3 Is er sprake van een onderzoeksbudget
Op niveau concern - directie - plan
- 4 Op welk niveau wordt tot het instellen van een onderzoek besloten
- 5 Op welk niveau wordt besloten wie het onderzoek moet uitvoeren
Keuze voor intern of extern uit te voeren onderzoek
Procedure voor opdrachtverlening
Beschikbaar budget
- 6 Is duidelijk wat men met de uitkomsten van een onderzoek wil
- 7 Is er sprake van bestuurlijke aansturing
Hoe is die georganiseerd
Verantwoordelijkheid individuele gedeputeerde versus aangelegenheid college
- 8 Hoe is de ambtelijke aansturing georganiseerd
Op welk niveau
- 9 Hoe wordt de kwaliteit gewaarborgd
Naar inhoud - naar proces
- 10 Op welk niveau worden uitkomsten besproken
Wordt nagegaan of uitkomsten consequenties moeten hebben voor andere beleidsterreinen en organisatieonderdelen
Wordt aangegeven of conclusies al dan niet worden overgenomen
Wordt aangegeven of men aanbevelingen al dan niet overneemt
- 11 Hoe wordt besloten over routing van een onderzoek
GS - statencommissie - PS
Welke keuzes worden voorgelegd: kennisneming; vaststelling; instemming
- 12 Hoe is follow-up georganiseerd
Wie bewaakt follow up