

**Beleidsvaluaties provincie Noord-Brabant
(vervolgonderzoek)**

Deel I Bestuurlijk rapport

14 mei 2012

ISBN 978-90-8768-034-3

Inhoudsopgave

Leeswijzer	3
1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	5
1.3 Onderzoeksaanpak	5
2 Instrument beleidsevaluaties: opzet en werking	8
2.1 Onderzoeksbeleid	8
2.2 Organisatorische inbedding inclusief aansturing en beheersing (opzet)	11
2.3 Aansturing en beheersing beleidsevaluaties (praktijk)	17
2.4 Kwaliteit uitvoering beleidsevaluaties (praktijk)	17
2.5 Nakomen toezeggingen door GS	20
3 Conclusies en aanbevelingen	22
3.1 Conclusies	22
3.2 Aanbevelingen	23
4 Reactie Gedeputeerde Staten	25
5 Nawoord rekenkamer	27

Leeswijzer

De Zuidelijke Rekenkamer heeft in de periode december 2011 - maart 2012 onderzoek verricht naar de stand van zaken van het gebruik van het instrument beleidsevaluatie door de provincie Noord-Brabant. Dit is vervolg op haar onderzoeken uit 2006 en 2008 naar dit onderwerp.

De resultaten van het onderzoek worden in twee deelrapporten weergegeven. Het voorliggende rapport (Deel I) is een bestuurlijke samenvatting van het onderzoek. In hoofdstuk 1 worden de aanleiding van het onderzoek en de onderzoeksopzet beschreven. Hoofdstuk 2 bevat voor de vijf hoofdvragen van het onderzoek de bevindingen op hoofdlijnen en de conclusies waartoe het onderzoek heeft geleid. In hoofdstuk 3 worden de conclusies nog eens op een rij gezet en worden de naar aanleiding daarvan geformuleerde aanbevelingen beschreven. De hoofdstukken 4 en 5 bevatten achtereenvolgens de bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten (GS) op het onderzoek en het nawoord van de rekenkamer.

Het onderzoek omvat daarnaast een tweede rapport (Deel II). In dit rapport van bevindingen worden de onderzoeksresultaten uitgebreid weergegeven. Dit Deel II kan geraadpleegd worden op de website van de rekenkamer: www.zuidelijkerekenkamer.nl.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Een adequate inzet van het instrument beleidsevaluatie is belangrijk voor zowel GS als PS (Provinciale Staten). Met de invoering van het dualistische bestuursmodel in 2003 is een scheiding aangebracht in de functies en de bevoegdheden van GS en PS. De uitvoering van beleid is bij GS geconcentreerd en de kaderstelling en controle van beleid bij PS. Voor deze taken van GS en PS is een goed functionerend en bruikbaar systeem van (beleids)evaluaties van belang. (Beleids)evaluaties zijn namelijk een belangrijke bron van informatie voor deze taken. Zo kan de informatie uit evaluaties worden benut voor bijvoorbeeld de ontwikkeling en (bij)sturing van beleid. Uiteraard moet voor dit laatste het beleid wel dusdanig geformuleerd zijn dat ook daadwerkelijk geëvalueerd kan worden. De informatie uit beleidsevaluaties is ook van belang in het kader van de verantwoording van GS aan PS (en de samenleving) over wat zij met de ingezette publieke middelen hebben gedaan en welke resultaten dat heeft opgeleverd.

Om kwalitatief goede informatie te genereren, dienen zowel de opzet als de feitelijke uitvoering en benutting van beleidsevaluaties aan bepaalde eisen te voldoen.

Gelet op het belang van het instrument beleidsevaluatie voor de provincie (inclusief PS) heeft de Zuidelijke Rekenkamer, als één van haar eerste onderzoeken, in 2006 onderzoek verricht naar het gebruik van het instrument beleidsevaluatie door de provincie. Op 15 september 2006 publiceerde de rekenkamer haar onderzoeksresultaten in het rapport *Focus op beleid; het gebruik van het instrument beleidsevaluatie door Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant*. De hoofdconclusie luidde dat de wijze waarop binnen de provincie Noord-Brabant gebruik wordt gemaakt van het instrument beleidsevaluatie nadrukkelijk verbetering behoeft. Naar aanleiding van het onderzoek deden GS tien toezeggingen.

In het verlengde van het rapport uit 2006 hebben GS in 2008 de rekenkamer verzocht om de kwaliteit van de evaluatie Informatieve weg te beoordelen met het oog op het opdoen van een leerervaring op het gebied van evaluatieonderzoek. De rekenkamer heeft dit verzoek ingewilligd. Op 5 november 2008 publiceerde ze haar onderzoeksresultaten in het rapport *Quickscan Evaluatie Informatieve weg*. In het rapport wordt onder andere geconcludeerd dat aan de voorwaarden om te komen tot een kwalitatief goede uitvoering van de evaluatie Informatieve weg naar de mening van de rekenkamer onvoldoende is voldaan. Naar aanleiding van deze quickscan deden GS twee toezeggingen.

Mede gelet op het belang van het instrument beleidsevaluatie voor de provincie is de rekenkamer, in vervolg op haar onderzoeken uit 2006 en 2008, nagegaan wat de

huidige stand van zaken is en in hoeverre GS hun toezeggingen uit 2006 en 2008 zijn nagekomen.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Met dit vervolgonderzoek stelt de rekenkamer zich ten doel inzichtelijk te maken in hoeverre de provincie Noord-Brabant 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. Daarnaast wil ze inzicht geven in hoeverre GS hun toezeggingen naar aanleiding van de rekenkameronderzoeken uit 2006 en 2008 zijn nagekomen.

Het onderzoek richt zich op vijf hoofdvragen. Vier daarvan richten zich op de stand van zaken van het gebruik van het instrument beleidsevaluaties. Deze vragen hebben betrekking op het onderzoeksbeleid, de organisatorische inbedding van het instrument beleidsevaluatie, de aansturing en beheersing, en de kwaliteit, bruikbaarheid en benutting van beleidsevaluaties. De vijfde hoofdvraag richt zich op het nakomen van de toezeggingen uit de rapporten *Focus op beleid* en *Quickscan Evaluatie Informatieve weg*. Hoofdstuk 2 bevat de beantwoording van de hoofdvragen.

1.3 Onderzoeksaanpak

Dit vervolgonderzoek heeft betrekking op de periode 15 september 2006 tot 1 januari 2012. De vijf hoofdvragen zijn beantwoord door middel van documentanalyse, een dossieronderzoek en verdiepende interviews met betrokkenen binnen de provinciale organisatie. Een overzicht van de geraadpleegde documenten en gesprekspartners is opgenomen in bijlage 1, respectievelijk bijlage 2 van Deel II.

Door middel van dossieronderzoek is een aantal beleidsevaluaties beoordeeld (beantwoording hoofdvraag 3 en 4). In de periode 1 januari 2008 tot 1 januari 2012 zijn achttien 217a-evaluaties afgerond en vierentwintig niet-217a evaluaties afgerond en geagendeerd voor een statencommissie (zie bijlage 3 van Deel II). Het gaat om ex post evaluaties die door of in opdracht van GS zijn uitgevoerd en waarin, gedurende de uitvoering van beleid of achteraf, de uitvoering van het beleid wordt getoetst en beoordeeld. De 217a-evaluaties zijn onderzoeken die in het kader van artikel 217a van de Provinciewet zijn uitgevoerd. Dit artikel verplicht GS om periodiek onderzoek uit te (laten) voeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur. De rekenkamer heeft de volgende zeven evaluaties geselecteerd:

Titel evaluatierapport	Uitvoerder
<i>217a</i>	
• Aandacht voor armoede. Evaluatie armoedebeleid Noord-Brabant (2008)	Extern
• Evaluatie ex art. 217a Provinciewet van beleid en subsidie van voormalige stortplaatsen in de provincie Noord-Brabant (2009)	Extern
• Evaluatie van de provinciale regelingen Integrale Dorpsontwikkelingsplannen (IDOP) (2010)	Extern
<i>niet-217a</i>	
• Evaluatie GSB Provincie Noord-Brabant (2008)	Extern
• Evaluatie Beleidsnota Uitvoering Flora- en Faunawet 2006 “Gewogen Belangen” (2009)	Intern
• Evaluatie Uitvoeringsprogramma Verkeersveiligheid 2010 (2010)	Extern
• Vertrouwen in Brabant. Evaluatierapport van het bestuursakkoord 2007-2011 (2011)	Deels intern deels extern

Bij de selectie heeft de rekenkamer de volgende criteria gehanteerd:

- beleidscomponent aanwezig;
- verhoudingsgewijs gelijk aantal 217a en niet-217a evaluaties;
- spreiding over beleidsvelden/statencommissies;
- spreiding door de tijd;
- zowel intern als extern uitgevoerde evaluaties.

Eind 2011 is binnen de provinciale organisatie de aanzet gegeven voor een eenheid Kennis & Onderzoek (K&O). Deze eenheid in oprichting zal zich onder andere gaan bezighouden met het instrument beleidsevaluatie. Tijdens interviews die voor dit onderzoek zijn gevoerd, is gebleken dat deze eenheid aan een strategische visie werkt, waarvoor op dat moment werd voorzien dat deze zou worden ingebracht voor de vergadering van de commissie voor Economische Zaken en Bestuur (EZB) van 1 juni 2012.¹ De rekenkamer heeft geconcludeerd dat haar onderzoek meer toegevoegde waarde zal hebben voor PS, maar ook voor GS en de eenheid K&O als het onderzoeksrapport gelijktijdig met de strategische visie beschikbaar is. De rekenkamer heeft daarom besloten haar onderzoek zo in te richten dat het eerder kon worden afgerond dan oorspronkelijk gepland. Daartoe heeft de rekenkamer, in afwijking van de startnotitie, de zeven geselecteerde evaluaties via een quickscan op hoofdlijnen beoordeeld. Daardoor worden voor hoofdvraag 4 alleen opvallende zaken over deze evaluaties aangegeven, die de provincie als aandachtspunten kan betrekken bij toekomstige evaluaties.

Voor hoofdvraag 1 tot en met 4 zijn dezelfde normen toegepast als in de onderzoeken uit 2006 en 2008. Het betreffen algemeen aanvaarde eisen voor onderzoeksbeleid en beleidsevaluaties. Deze waren destijds vervat in een checklist. GS hebben de punten uit deze checklist van de rekenkamer één op één

¹ In de week dat de rekenkamer het conceptrapport van bevindingen afrondde, werd bekend dat deze planning is aangepast. De visie zal naar verwachting worden ingebracht voor de commissievergadering van 31 augustus 2012.

overgenomen in de, door hen in 2007 vastgestelde, nota *Evaluatie van beleid; Toepassing van beleidsevaluatie binnen de provincie Noord-Brabant*. Voor de beoordeling van de hoofdvragen, en de kwaliteit van de geselecteerde evaluaties (hoofdvraag 4) in het bijzonder, heeft de rekenkamer dan ook de richtlijnen van de provincie als uitgangspunt genomen. Voor de quickscan van de evaluaties heeft de rekenkamer uit deze (50) richtlijnen 16 aandachtspunten gedestilleerd. In bijlage 4 van Deel II zijn deze aandachtspunten weergegeven.

Bij hoofdvraag 5, het door GS nakomen van hun toezeggingen, vormen de toezeggingen van GS uit 2006 en 2008 het uitgangspunt voor de beoordeling.

2 Instrument beleidsevaluaties: opzet en werking

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vijf hoofdvragen van het onderzoek. De antwoorden zijn afgeleid uit de bevindingen van het onderzoek zoals die in hoofdstuk 2 en 3 van Deel II zijn beschreven. In de paragrafen 2.1 tot en met 2.5 worden voor respectievelijk hoofdvraag 1, 2, 3, 4 en 5 de bevindingen uit het onderzoek op hoofdlijnen en de conclusies die daaruit voortkomen, beschreven.

2.1 Onderzoeksbeleid

De eerste hoofdvraag van het onderzoek luidt: *in hoeverre is binnen de provincie Noord-Brabant sprake van een onderzoeksbeleid?*

De rekenkamer constateert dat de provincie Noord-Brabant haar onderzoeksbeleid heeft geformuleerd in de nota *Evaluatie van beleid; Toepassing van beleidsevaluatie binnen de provincie Noord-Brabant*. Deze nota is op 26 juni 2007 door GS vastgesteld en op 19 oktober 2007 en 22 februari 2008 besproken in de commissie voor Bestuur en Middelen (BM). In de nota geven GS aan dat het om een kaderstellende nota gaat. De nota is niet voor een PS-vergadering geagendeerd en niet door PS vastgesteld.

Verder beschikt de provincie over een aantal kaders die ook relevant zijn voor voorliggend onderzoek:

- Voor 217a-onderzoek hebben PS in 2004 formele kaders vastgesteld in de *Doelmatigheids- en doeltreffendheidsverordening provincie Noord-Brabant* (DDV). De rekenkamer constateert dat de meeste elementen die in de nota *Evaluatie van beleid* voor het onderzoeksplan 217a worden genoemd, overeenkomen met de formele kaders.
- Eind 2006 hebben PS *Sturen met Kaders* (SmK) vastgesteld. Met SmK versterken PS in de voorbereiding van beleidskaders hun kaderstellende rol en in de evaluatie van het beleid hun controlerende rol. Eind 2009 is de invoering en toepassing van SmK geëvalueerd, waarna de beleidslijn op enkele punten is aangescherpt in *Sturen met Kaders; evaluatie*. In overeenstemming met SmK is in de nota *Evaluatie van beleid* vastgelegd dat PS als uitwerking van het bestuursakkoord een meerjarig programmatisch overzicht van kaderstellende nota's dienen op te stellen. Zowel in het programmatisch overzicht als in de kaderstellende nota's moet het moment worden vermeld waarop deze nota's worden geëvalueerd conform de checklist uit het rekenkamerrapport *Focus op beleid*. GS dienen jaarlijks, op basis van het meerjarig overzicht en in afstemming met de onderzoeksplannen van PS en de rekenkamer, een onderzoeksplan 217a vast te stellen.
- In het *Handboek Documentaire Informatievoorziening* (DIV) zijn de organisatiebrede richtlijnen voor dossiervorming opgenomen. Daarnaast hebben

GS, mede naar aanleiding van opmerkingen van de rekenkamer, begin 2007 een nieuw besluit Informatiebeheer vastgesteld dat op 11 mei 2007 door de commissie BM voor kennisgeving is aangenomen. Het besluit regelt de verantwoordelijkheid voor het beheer, de toegankelijkheid, archiefvorming en -ordering van archiefbescheiden en informatiebestanden.

In de nota Evaluatie van beleid wordt onder andere ingegaan op:

- Doel en noodzaak van evaluatie.
- De toepassing van evaluatie, waaronder:
 - Planning en overzicht van onderzoek.
 - Reservering van menskracht en/of financiële middelen.
- De onderzoeksorganisatie.
- Het waarborgen van de kwaliteit van evaluatie.
- De benutting van evaluatie-uitkomsten.

Bijlage 1 van de nota bevat het Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoekstatuut. In bijlage 2 van de nota is een leidraad opgenomen die is opgesteld in de vorm van een checklist met kwaliteitscriteria waaraan evaluaties en de verslaglegging daarover dienen te voldoen. De provincie heeft, zoals eerder vermeld, in deze leidraad de checklist van de rekenkamer één op één overgenomen. De leidraad dient bij de voorbereiding en uitvoering van alle (beleids)onderzoek te worden toegepast.

Kwaliteit nota Evaluatie van beleid

Richtlijn 1.1 van de leidraad geeft vier elementen waar in het onderzoeksbeleid op moet worden ingegaan. De rekenkamer constateert dat de provincie in haar onderzoeksbeleid op twee van de vier elementen slechts ten dele ingaat. In de nota Evaluatie van beleid ontbreken namelijk:

- richtlijnen over wanneer het beleid wel en wanneer niet geëvalueerd dient te worden. Hierdoor bestaat het risico van een enigszins willekeurige inzet van het instrument beleidsevaluatie. Dit risico wordt nog versterkt doordat elke directie afzonderlijk en zelf bepaalt wanneer beleid wel en wanneer niet wordt geëvalueerd.
- uitgewerkte kwaliteitscriteria voor de verslaglegging over evaluaties (op een enkele uitzondering na).

Daarnaast stelt de rekenkamer vast dat de nota Evaluatie van beleid, met het daarin in de bijlagen opgenomen statuut en leidraad, een concept lijkt te zijn, onvolledig en niet (meer) actueel is en de duidelijkheid ervan op punten te wensen overlaat:

- Concept en onvolledig.
Enkele voorbeelden:
 - In de nota wordt bijvoorbeeld gesteld dat aan de leidraad aspecten worden toegevoegd die nodig zijn en gevolgd moeten worden om een goede dossiervorming van evaluaties te waarborgen. Deze toevoeging heeft (nog) niet plaatsgevonden. De rekenkamer constateert verder dat in de nota, op

een enkel punt na, geen expliciete eisen zijn vastgelegd over welke informatie/documenten in elk geval in het onderzoeksdossier moet worden opgenomen. Hiermee komen GS één van hun toezeggingen uit het rekenkamerrapport inzake dossiervorming ook slechts ten dele na; in de nota wordt niet expliciet ingegaan op vastlegging van informatie in het onderzoeksdossier over de benutting. Overigens stelt de rekenkamer ook vast dat in het Handboek DIV en het besluit Informatiebeheer ook geen regels zijn vastgelegd voor de inhoud van onderzoeksdossiers. Doordat er op dit terrein geen regels zijn vastgelegd en de verantwoordelijkheid voor de volledigheid van de (onderzoeks)dossiers bij de afzonderlijke beleidsafdelingen ligt, bestaat het risico op een willekeurige toepassing. Tegenover de rekenkamer is aangegeven dat de provincie voornemens is te kijken in hoeverre standaardisatie van dossiers mogelijk is, waarbij gekeken zal worden welke documenten standaard in een dossier opgenomen zouden moeten zijn.

- De commissie BM heeft op 22 februari 2008 ingestemd met een aantal wijzigingen/aanvullingen die in het statuut moeten worden doorgevoerd. De portefeuillehouder heeft daarbij toegezegd om deze te verwerken in het statuut. De rekenkamer constateert dat dit niet is gebeurd.
- De nota bevat geen eisen voor de wijze waarop achteraf over de uitvoering van het onderzoeksplan 217a verantwoording dient te worden afgelegd.
- Niet (meer) actueel.
De nota is op verschillende punten niet (meer) actueel. Dit is het gevolg van het uit elkaar lopen van opzet en praktijk en veranderde omstandigheden/nieuwe ontwikkelingen. Zie paragraaf 2.2.
- Duidelijkheid laat op punten te wensen over.
 - De nota is op alle onderzoeken van toepassing, maar lijkt toch vooral geënt op 217a en ex post onderzoeken.
 - De leidraad bevat de opsomming van eisen die aan evaluaties worden gesteld. De nota omvat echter enkele eisen die niet in de leidraad naar voren komen.
 - De richtlijnen die in de nota zijn opgenomen voor het onderzoeksplan 217a, komen niet geheel overeen met de eisen die daarvoor zijn opgenomen in de DDV. De DDV omvat namelijk twee elementen die niet expliciet terugkomen in de nota en de nota omvat weer een aantal eisen die niet zijn opgenomen in de DDV.

Conclusie

Op basis van bovenstaande concludeert de rekenkamer voor de eerste hoofdvraag dat hoewel de provincie Noord-Brabant sinds 2007 beschikt over een onderzoeksbeleid, dit volgens de rekenkamer op onderdelen verbetering behoeft.

2.2 Organisatorische inbedding inclusief aansturing en beheersing (opzet)

De tweede hoofdvraag van het onderzoek luidt: *op welke wijze is binnen de provincie Noord-Brabant invulling gegeven aan de organisatorische inbedding van het instrument beleidsevaluatie?*

De rekenkamer constateert dat de provincie Noord-Brabant hieraan op verschillende wijze invulling heeft gegeven. Mede met het oog op een systematische inzet van evaluatie van beleid en het genereren van kwalitatief goede informatie over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de realisatie van haar beleidsdoelstellingen:

- hebben PS op 20 februari 2004 in het kader van artikel 217a de DDV vastgesteld;
- hebben PS op 3 november 2006 SmK vastgesteld en ingestemd met de implementatie daarvan;
- hebben GS begin 2007 een nieuw besluit Informatiebeheer vastgesteld;
- hebben GS op 26 juni 2007 de nota Evaluatie van beleid vastgesteld;
- is in de geest van deze nota een onderzoeksorganisatie ingericht, zijn jaarlijks onderzoeksplannen opgesteld en uitgevoerd en is bij de uitvoering van de 217a-onderzoeken toegezien op een juiste toepassing van SmK en de nota (inclusief leidraad met kwaliteitscriteria voor onderzoek);
- is eind 2009 SmK geëvalueerd en hebben GS en PS eind 2010 de aangescherpte beleidslijn *Sturen met Kaders; evaluatie* besproken en omarmd;
- is de aangescherpte beleidslijn geïmplementeerd;
- is in het kader van de benoeming van ‘kennis en onderzoek’ als provinciaal speerpunt, in de zomer van 2011 de aanzet gegeven voor een centrale eenheid K&O;
- worden, via de opleidingsmodule Stukkenloop, beleidsevaluaties onder de aandacht gebracht van alle nieuwe medewerkers.

Onderzoeksorganisatie

De onderzoeksorganisatie is in de praktijk iets anders ingericht dan omschreven in de nota Evaluatie van beleid. Er is een Onderzoekscoördinatieteam (Oct) gevormd dat eind 2011 is opgeheven. Het team bestond, onder verantwoordelijkheid van de concerncontroller, uit een medewerker van de concernstaf welke voorzitter was en één onderzoekscoördinator uit elk van de vijf directies. Bij het vormgeven van het Oct is aangesloten bij het decentrale organisatiemodel van de provincie, waarbij de verantwoordelijkheid voor beleid en onderzoek (inclusief het feitelijk vormgeven van het onderzoeks dossier) bij de directies ligt. In de nota is het idee van meer centrale regie en het bundelen van kennis en ervaring terug te vinden, maar dat bleek, zo werd in gesprekken tegenover de rekenkamer aangegeven, in de praktijk moeilijk te realiseren.

Het Oct stelde jaarlijks in samenwerking met de (beleids)directies het onderzoeksplan 217a op. Voor de onderzoeken uit deze plannen werd een

begeleidingsteam samengesteld onder leiding van een beleidsinhoudelijke directiemedewerker. In deze teams zat ook altijd een lid van het Oct die in onderzoeksmethodisch-technische zin toezicht hield op de uitvoering en kwaliteit van de onderzoeken. Voor deze taken beschikte het Oct niet over doorzettingsmacht/kon niets 'afdwingen', maar had een coördinerende, faciliterende/begeleidende en adviserende rol. Verder was er expliciet voor gekozen om in eerste instantie de focus van het Oct te leggen op 217a-onderzoeken, omdat het 'anders teveel werd'. De rekenkamer stelt vast dat de provinciale organisatie er in de periode 2007-2011 niet in is geslaagd om deze focus te verbreden tot ander onderzoek.

Als richtlijn is in de nota Evaluatie van beleid opgenomen dat onderzoeken in principe onder interne regie samen met één of meer externe partners worden uitgevoerd. In de praktijk worden de meeste onderzoeken volledig uitbesteed. Daarvoor worden verschillende redenen gegeven: het op deze manier beter kunnen waarborgen van onafhankelijkheid en objectiviteit, het ontbreken van een onderzoeksafdeling binnen de provinciale organisatie en in het algemeen onvoldoende onderzoekskennis bij beleidsinhoudelijke medewerkers.

In 2011 was de organisatie naar eigen zeggen klaar om een stap te zetten in de richting van meer centrale regie en het bundelen van kennis en ervaring. Het belang van betere evaluaties en een goede informatiestructuur wordt inmiddels onderkend door de directieraad/GS. 'Kennis en onderzoek' is benoemd tot speerpunt om de wisselwerking tussen kennis en beleid verder te versterken en te professionaliseren. Eind 2009 werd in het 217a-onderzoeksplan 2010 de trendbreuk van een decentrale naar een meer centrale organisatie aangekondigd. In lijn daarmee is in de zomer 2011 de aanzet gegeven voor een eenheid K&O. De taken van het Oct worden ondergebracht bij deze eenheid, welke overigens een bredere opdracht heeft dan het Oct had. Het Oct is opgeheven. Tijdens de uitvoering van voorliggend onderzoek moest het definitieve takenpakket van K&O nog worden opgesteld. De taak zal vooral interveniërend en faciliterend van aard zijn.

De Commissaris van de Koningin is bestuurlijk opdrachtgever van de eenheid en de eenheid valt onder verantwoordelijkheid van de directeur Ruimtelijke Ontwikkeling & Handhaving die ambtelijk opdrachtgever is. De eenheid wordt concernbreed gepositioneerd. In de eenheid K&O is, net als in het Oct, uit elke directie een vertegenwoordiger aanwezig, zodat de link tussen kennis en onderzoek en de verschillende beleidsterreinen blijft bestaan. Deze vertegenwoordigers zijn gemiddeld 1,7 dagen per week voor K&O beschikbaar.

Planning en overzicht

Met SmK besluiten PS dat ingezet en uitgevoerd beleid ook daadwerkelijk geëvalueerd moet worden, om de beleidscirkel te sluiten. In de nota Evaluatie van beleid komt dit terug. Zo is bijvoorbeeld de richtlijn opgenomen dat bij vaststelling van nieuw beleid aangegeven dient te worden of, en zo ja (globaal) hoe het beleid te zijner tijd wordt geëvalueerd. Uit de evaluatie van SmK blijkt echter dat niet

elke beleidscirkel wordt (af)gesloten met een evaluatierapportage en het tijdstip van evaluatie niet altijd in de zogenoemde startnotities is vastgelegd. Naar aanleiding van deze evaluatie geven PS eind 2010 GS opdracht om dit in de toekomst wel te realiseren.

Ondanks het feit dat de wens er was, de toegevoegde waarde werd onderkend en het voornemen in de loop van de tijd verschillende keren is geuit om het onderzoeksplan 217a te relateren aan een meerjarenonderzoeksplanning, is dat er tot op heden nog niet van gekomen. Wel is er (door het Oct) een aantal stappen gezet om de wijze van programmeren te verbeteren. Deze werden voor het eerst gezet in 2007 voor de aanvulling op het 217a-onderzoeksplan 2006. Op basis van een organisatiebrede inventarisatie van geplande onderzoeken uit de beleidscycli in de begroting en onderzoeksplannen van de directies, en rekening houdend met geplande onderzoeken van PS en de Zuidelijke Rekenkamer, werd een aantal onderzoeken geselecteerd die zich leenden voor 217a. Ook de 217a-onderzoeksplannen 2007 tot en met 2011 kwamen op deze wijze tot stand, waarbij het plan een verzameling van losse beleidsevaluaties was. Het 217a-onderzoeksplan voor 2012 is iets anders tot stand gekomen. Het bevat onderwerpen die conform deze 'oude', en onderwerpen die conform een nieuwe insteek zijn geselecteerd. Ook is er meer variatie in type evaluaties; naast ex post ook ex ante en ex durante. Via de nieuwe insteek zijn onderzoeken geselecteerd die voortvloeien uit de kernopgaven van Brabant en het nieuwe Bestuursakkoord en daarmee uit de beleidscyclus, en zich richten op majeure beleidsthema's. Vanuit het team K&O is desgevraagd aangegeven dat ze in de toekomst een concernbreed onderzoeksprogramma op strategisch niveau op willen stellen, zowel voor 217a als niet-217a.

De rekenkamer constateert dat GS de 217a-onderzoeksplannen 2007 tot en met 2012, op één punt na, conform de vereiste uit de DDV, de nota Evaluatie van beleid en de evaluatie van SmK opstellen. Dit ene punt betreft het volgende: in de onderzoeksplannen wordt bij de onderzoeksomschrijving niet altijd voor alle onderzoeken op alle verplichte onderwerpen (object, reikwijdte, onderzoeksmethode, doorlooptijd, wijze van uitvoering en tijdsperiode) ingegaan. Op 19 januari 2007 hebben GS aan de commissie BM toegezegd de tijdsperiode bij de onderzoeksomschrijving op te nemen en bij gelegenheid deze aanvulling op te nemen in de DDV. De rekenkamer stelt vast dat dit vijf jaar later nog niet is gebeurd. Daarnaast constateert de rekenkamer dat in het onderzoeksplan 217a pas drie jaar na de toezegging van GS voor het eerst voor één van de vier geplande onderzoeken wordt ingegaan op de tijdsperiode.

De rekenkamer is van mening dat de duidelijkheid van de onderzoeksplannen 217a op een aantal punten te wensen overlaat. Zo bevatten de onderzoeksplannen 2010 en 2011 bijvoorbeeld wel een meerjarige onderzoeksplanning voor de periode 2010-2015, maar ontbreekt deze, zonder opgaafe van redenen, in het onderzoeksplan 2012. Ook wordt bijvoorbeeld bij deze meerjarige onderzoeksplanningen niet consequent

aangegeven welke 217a-onderzoeken zijn en zijn niet altijd alle geplande 217a-onderzoeken opgenomen.

De rekenkamer acht het een goede ontwikkeling dat met ingang van het 217a-onderzoeksplan 2009 inzicht wordt gegeven in de stand van zaken van de onderzoeken uit het voorgaande onderzoeksplan.

Met het 217a-onderzoeksplan 2012 voldoen GS aan de eis van PS naar aanleiding van de evaluatie van SmK dat het onderzoeksplan 217a bij de begrotingsbehandeling aan PS wordt aangeboden. Deze eis is een aanscherping van de regels uit de DDV/nota Evaluatie van beleid. GS wachten met de aanpassing van de DDV omdat de verwachting is dat door de ontwikkelingen rondom K&O er ook andere aanpassingen nodig zijn.

In tegenstelling tot wat in de nota Evaluatie van beleid is opgenomen, is er geen Databank Onderzoek gekomen. In deze databank zouden alle onderzoeken opgenomen moeten worden om kennis over onderzoeken binnen de provincie te delen, om onderzoekservaringen uit te wisselen en om onderzoeksvragen te bundelen.

Kosten van onderzoek

Conform het gestelde in de nota Evaluatie van beleid worden menskracht en/of financiële middelen gereserveerd en komen ten laste van de bij het beleid behorende begrotingspost. De directies nemen, conform de nota en de DDV, in hun jaarplannen de begrote budgetten op en plannen menskracht in. Omdat in de begroting en jaarstukken de begrote en gemaakte onderzoekskosten niet afzonderlijk zijn opgenomen, kan via deze documenten geen inzicht worden verkregen in de onderzoekskosten. Ook in het onderzoeksplan 217a wordt in het algemeen niet ingegaan op de verwachte kosten, omdat deze, zo is aangegeven, op het moment van het opstellen van het plan vaak nog niet bekend zijn. Bij uitbesteding van onderzoek worden met de uitvoerende externe partijen contracten gesloten, waarmee de kosten in principe vastliggen. De meeste onderzoeken worden extern uitgevoerd. Bij zowel extern als intern (uitgevoerd) onderzoek geldt echter dat voor de inzet van menskracht vanuit de provinciale organisatie geen financiële inschatting wordt gemaakt, zodat er voor (uitgevoerd) onderzoek geen volledig inzicht kan worden gegeven in de beoogde en gerealiseerde financiële middelen en de met de personele inzet gepaard gaande kosten.

Tot eind 2011 had de provincie geen inzicht in de totale kosten van onderzoek. Deze kosten zijn eind 2011 door het team K&O in kaart gebracht. Het gaat daarbij om de inkoop van onderzoek (inclusief beleidsevaluaties) en advies. De tabel op pagina 15 geeft een overzicht voor 2010. Daarnaast is er sprake van (subsidie)relaties met verschillende instellingen, zoals het PON en Telos, die onderzoeks- en adviesdiensten leveren aan de provinciale organisatie.

Inkoop onderzoek/advies ten dienste van:	2010 in € miljoen
- Beleidsvoorbereiding/opstellen van beleid	0,8
- Beleidsuitvoering	6,6
- Monitoren en evalueren van beleid	1,3
Totaal	8,7

Kwaliteit en gebruik

Voor de 217a-onderzoeken geldt dat, conform de nota Evaluatie van beleid, de leidraad wordt toegepast bij de voorbereiding en uitvoering van de onderzoeken. Daarnaast wordt ondersteuning en advies gegeven. Dit alles gebeurde door het Oct. De rekenkamer stelt vast dat in tegenstelling tot voorzien in de nota er geen jaarlijkse beoordeling op kwaliteit, bruikbaarheid en gebruik van een aantal door de provincie uitgevoerde evaluaties wordt uitgevoerd. In gesprekken is tegenover de rekenkamer aangegeven dat niet duidelijk is in hoeverre de leidraad bij niet-217a onderzoeken wordt toegepast. Verder wordt in één gesprek gesteld dat de nota niet echt 'leeft' in de organisatie.

In gesprekken is tegenover de rekenkamer verder aangegeven dat door de nota en (de begeleiding van) het Oct de kwaliteit van de evaluaties is verbeterd, als je de periode 2007 vergelijkt met de periode direct daarna. Ook is 217a-onderzoek op de kaart gezet en wordt er serieuzer en professioneler met 217a omgegaan. Hoewel de kwaliteit is toegenomen, is deze, zo wordt ook gesteld, niet altijd even hoog. Bij bespreking van het 217a-onderzoeksplan 2010 plaatste ook de commissie BM een kritische kanttekening bij de resultaten van de onderzoeken. Uit voorliggend onderzoek blijkt eveneens dat nog stappen gezet moeten worden op het gebied van kwaliteit (zie paragraaf 2.4). In gesprekken zijn de volgende knelpunten genoemd: de formulering van de beleidsdoelstellingen, de cultuur die binnen de provinciale organisatie heerst(e): men heeft moeite om kritisch te zijn op zichzelf en op elkaar, en de 'eigenwijsheid' in de organisatie.

Ook het gebruik van (het instrument) beleidsevaluatie is volgens de gesprekspartners toegenomen, maar kan beter. De provinciale organisatie is zich bewuster geworden van nut en noodzaak van evaluaties. Maar, zoals eerder opgemerkt, blijkt uit de evaluatie van SmK dat lang niet elke beleidscirkel wordt (af)gesloten met een evaluatierapportage en het tijdstip van evaluatie niet altijd in de zogenoemde startnotities is vastgelegd. De leidraad schrijft aan GS een aantal acties voor ten behoeve van de benutting van de uitkomsten van de evaluaties. In gesprekken wordt gesteld dat evaluaties met name worden gebruikt om daarna nieuw beleid te formuleren. Als knelpunt voor het gebruik van evaluaties worden genoemd:

- dat evaluaties vaak beschouwd worden als een instrument om te laten zien hoe goed het bestaande beleid was en/of om het opstellen van nieuw beleid te legitimeren;
- dat te weinig wordt nagedacht over de bredere toepasbaarheid van de onderzoeksuitkomsten en dat er te weinig coördinatie op de onderzoeken zit;

- dat evaluaties te weinig flexibel worden ingezet; zich veelal (conform opzet) richten op afspraken die een aantal jaren daarvoor zijn gemaakt en daarbij voorbij wordt gegaan aan bijvoorbeeld een veranderde beleidsopvatting of omgeving.

Binnen de provinciale organisatie is in het kader van de organisatieontwikkeling een aantal trajecten ingezet om te komen tot 'een meer ondernemende en lerende organisatie'. De verwachting van de ambtelijke organisatie is dat deze trajecten een cultuurverandering tot stand zullen brengen en een bijdrage zullen leveren aan het (verder) vergroten van de kwaliteit en het gebruik van beleidsevaluaties. Genoemd wordt bijvoorbeeld de Agenda van Brabant die PS op 11 juni 2010 hebben vastgesteld. Op hoofdlijnen is het doel van deze agenda dat de provincie Noord-Brabant bij de Europese top van kennis- en innovatieregio's blijft behoren. Om dit te bereiken is ook een nieuw profiel van de provincie geformuleerd en is 'kennis en onderzoek' als speerpunt benoemd om de wisselwerking tussen kennis en beleid verder te versterken en te professionaliseren. Om eenheid en coördinatie, waaronder concernbrede aanbevelingen, te borgen is gekozen om K&O op te zetten. De verwachtingen bij de provincie over de impuls die K&O aan het instrument beleidsevaluatie zal geven, zijn hoog.

Stukkenloop

Alle nieuwe medewerkers zijn verplicht om aan de module Stukkenloop deel te nemen. In deze module wordt onder andere ingegaan op beslispunten om de routing van de documenten te bepalen: wanneer gaat een stuk wel en wanneer niet naar een commissie en/of PS en waarvoor (kennisname, besluitvorming). Als medewerkers niet deelnemen, worden ze daarop in eerste instantie zelf aangesproken en indien nodig hun leidinggevende.

In het najaar van 2011 hebben GS een aantal nieuwe afspraken rondom de stukkenloop vastgesteld die vanaf januari 2012 gelden. GS en de directieraad willen met de nieuwe afspraken de kwaliteit en tijdigheid van collegebesluiten en uitgaande stukken verder verbeteren.

Afsluitend

De rekenkamer constateert dat GS niet geheel voldoen aan richtlijn 1.2 uit hun leidraad, volgens welke zij beleidsevaluaties in de praktijk conform het onderzoeksbeleid dienen uit te voeren (zie ook paragraaf 2.4).

Conclusies

Op basis van bovenstaande concludeert de rekenkamer voor de tweede hoofdvraag:

- Binnen de provincie wordt *in opzet* op een juiste wijze invulling gegeven aan de organisatorische inbedding van het instrument beleidsevaluatie. Wel vindt de rekenkamer dat onvoldoende sprake is van centrale sturing.
- *De uitvoering* van het onderzoeksbeleid behoeft beslist verdere verbetering. De rekenkamer plaatst onder andere kanttekeningen bij:

- het feit dat men er niet in is geslaagd om een onderzoeksprogrammering te realiseren zoals aangekondigd;
- het feit dat men er niet in is geslaagd om de focus (van aandacht, sturing en toezicht) te verbreden van 217a naar andere onderzoeken;
- de kwaliteit van de 217a-onderzoeksplannen;
- de kwaliteit van de onderzoeken;
- het ontbreken van inzicht in de totale geraamde en feitelijke kosten van onderzoek en in de geraamde en feitelijke inzet van eigen personeel bij onderzoeken en de kosten daarvan.

2.3 Aansturing en beheersing beleidsevaluaties (praktijk)

De derde hoofdvraag van het onderzoek luidt: *op welke wijze vindt binnen de provincie Noord-Brabant de aansturing en beheersing plaats van beleidsevaluaties die door, of in opdracht van GS zijn uitgevoerd?*

De rekenkamer constateert dat de aansturing en beheersing van de door haar onderzochte evaluaties op hoofdlijnen spoort met hetgeen in de nota Evaluatie van beleid hierover is opgemerkt. Zo is er onder andere gewerkt met begeleidingsteams en hebben GS in de meeste gevallen een besluit genomen over de wijze waarop conclusies en aanbevelingen van de evaluaties dienen te worden benut.

Conclusie

Op basis van bovenstaande concludeert de rekenkamer voor de derde hoofdvraag dat de aansturing en beheersing van de onderzochte beleidsevaluaties op een correcte wijze, dat wil zeggen conform de nota Evaluatie van beleid, hebben plaatsgevonden.

2.4 Kwaliteit uitvoering beleidsevaluaties (praktijk)

De vierde hoofdvraag van het onderzoek luidt: *wat is de stand van zaken met betrekking tot de kwaliteit van het proces en het product, de bruikbaarheid en de benutting van beleidsevaluaties die door, of in opdracht van, GS zijn uitgevoerd binnen de provincie Noord-Brabant?*

De rekenkamer beantwoordt deze vraag, zoals eerder opgemerkt, op hoofdlijnen op basis van een quickscan van zeven evaluaties en de bijbehorende dossiers.

Onderzoeksopzet

Wat betreft de onderzoeksopzet van de evaluaties signaleert de rekenkamer het volgende. Positief is dat de aanleiding en het gebruiksdoel van bijna alle beleidsevaluaties duidelijk geformuleerd zijn en de onderzoeken meestal duidelijk zijn afgebakend. Bij het merendeel van de evaluaties kan daarentegen een

kanttekening geplaatst worden bij de formulering van de doelstelling en de onderzoeksvragen. Bij twee evaluaties is de doelstelling niet helemaal helder en bij twee andere evaluaties is de doelstelling moeilijk toetsbaar. Ook ontbreekt bij twee evaluaties een deel van de doelstelling of onderzoeksvragen. Bij de evaluaties waarin het doel onder andere is om de doelmatigheid van beleid te beoordelen, is dit moeilijk terug te vinden in de onderzoeksvragen. Doelstelling en onderzoeksvragen sluiten op dit punt niet volledig op elkaar aan. Dit heeft ook consequenties voor de onderzoeksuitvoering.

Onderzoeksuitvoering en rapportage

Doordat er geen duidelijke onderzoeksvragen over doelmatigheid worden geformuleerd in die evaluaties waarin dit wel de doelstelling is, wordt hier in de bevindingen en conclusies ook niet op overtuigende wijze op ingegaan. Zo is bijvoorbeeld in twee evaluaties de conclusie over doelmatigheid voornamelijk speculatief. In de ene evaluatie wordt gesproken in termen van ‘waarschijnlijk zou’ en ‘neigt naar’, in de andere van ‘had waarschijnlijk’. In weer een andere evaluatie, waar sowieso geen (duidelijke) conclusie is geformuleerd, wordt in de bevindingen niet specifiek ingegaan op de doelmatigheid.

Bij veel van de onderzochte evaluaties bestaat er (enige) twijfel of een deel van de bevindingen logisch en/of betrouwbaar is. In deze gevallen is meestal niet goed te volgen hoe tot een oordeel wordt gekomen. Zo is bijvoorbeeld in één evaluatie niet te volgen hoe de onderzochte projecten beoordeeld zijn en door wie. Daarnaast is het opmerkelijk dat men in deze evaluatie zelf aangeeft dat getwijfeld wordt aan de betrouwbaarheid van gegevens van een midterm review, maar dat men besluit deze gegevens toch te gebruiken omdat er geen beter alternatief is. Bij een andere evaluatie kan de lezer, op basis van het onderzoeksrapport, niet reconstrueren hoe men voor de onderzochte projecten tot de oordelen is gekomen voor de onderscheiden onderdelen inhoud, procedures en interactie. Ook is niet altijd duidelijk hoe deze oordelen leiden tot het samenvattende oordeel. Bij één project is de beoordeling bijvoorbeeld Inhoud: aandacht, Procedures: negatief en Interactie: negatief. Het samenvattende oordeel luidt vervolgens: ‘Ondanks een moeizaam proces heeft het een goed product opgeleverd’.

De vraag of bevindingen betrouwbaar zijn, kan ook gekoppeld worden aan het gebruik van het onderzoeksinstrument. Er is een aantal beleidsevaluaties waarbij interviews/gesprekken (ook via bijeenkomsten/workshops/enquêtes) de belangrijkste of enige bron van informatie zijn. Daardoor ontstaat er bij de rekenkamer soms twijfel of op deze manier een objectief beeld geschetst wordt. Zo geven bij één evaluatie betrokken provinciale projectleiders zelf aan of de doelen van verschillende activiteiten zijn behaald, zonder dat inzicht wordt gegeven in de wijze waarop de projectleiders tot dit oordeel komen. Bij een andere evaluatie worden alleen personen geïnterviewd, waardoor het de vraag is in hoeverre men op basis daarvan een (objectief) beeld kan geven van effect en doelmatigheid.

Op basis van het dossieronderzoek zet de rekenkamer bij de meeste evaluaties vraagtekens bij de volledigheid van de beantwoording van de onderzoeksvragen. Dit wordt bij twee evaluaties in de hand gewerkt doordat de doelstelling en/of onderzoeksvragen niet goed geformuleerd zijn. In drie andere evaluaties wordt op sommige onderzoeksvragen zeer kort/summier antwoord gegeven of wordt aangegeven dat de vraag niet beantwoord kan worden.

Dossiervorming

Twee van de door de rekenkamer onderzochte dossiers zijn vrij summier, ondanks het uitdrukkelijke verzoek van de contactpersoon van het voorliggende onderzoek om de dossiers door te lopen op compleetheid.

Benutting

Voor de meeste evaluaties is uit de dossiers op te maken dat GS een besluit nemen over de wijze waarop conclusies en aanbevelingen van een onderzoek dienen te worden benut. In een aantal gevallen wordt dit door GS slechts globaal gedaan of worden aanbevelingen niet opgevolgd zonder duidelijke uitleg waarom niet. Bij twee evaluaties blijkt uit het dossier dat de uitkomsten van het onderzoek gecommuniceerd zijn aan betrokkenen. In de door PS vastgestelde DDV is de richtlijn opgenomen dat GS de rapportage en het plan van verbetering ter behandeling aanbieden aan PS. In de nota Evaluatie van beleid staat dat de rapporten ter bespreking aan de betrokken functionele commissie worden gestuurd. De rekenkamer stelt vast dat GS alle onderzochte evaluaties aan de betrokken commissie hebben aangeboden. Vijf evaluaties zijn vervolgens ter bespreking, en de andere twee ter kennisname, geagendeerd in de betrokken commissie. Geen van de evaluaties is geagendeerd voor een PS-vergadering.

Conclusie

Op basis van bovenstaande concludeert de rekenkamer voor de vierde hoofdvraag dat de door de rekenkamer onderzochte beleidsevaluaties voor wat betreft het proces (uitvoering) en het product (rapportage) vaak van onvoldoende kwaliteit zijn. Hierdoor boet ook de bruikbaarheid van de uitkomsten in.²

² De daadwerkelijke benutting maakte geen onderdeel uit van het onderzoek van de rekenkamer.

2.5 Nakomen toezeggingen door GS

De vijfde hoofdvraag van het onderzoek luidt: *in hoeverre en op welke wijze zijn GS hun gedane toezeggingen uit de rapporten 'Focus op beleid' en 'Quickscan Evaluatie Informatieve weg' nagekomen?*

Toezeggingen uit het rekenkamerrapport 'Focus op beleid'

De rekenkamer constateert dat GS:

- (1) met de nota Evaluatie van beleid hun toezegging zijn nagekomen om een onderzoeksbeleid te formuleren waarin expliciet invulling wordt gegeven aan (de opzet van) beleidsevaluaties. Met deze nota komen ze in opzet ook hun toezegging na om dit beleid te verankeren in de organisatie. In de praktijk wordt dit deel van de toezegging deels nagekomen: tot eind 2011 was nog niet echt sprake van centrale sturing en het bundelen van kennis en ervaring, de focus is blijven liggen op alleen de 217a-onderzoeken en het Oct kon niets 'afdwingen';
- (2) met de nota Evaluatie van beleid in opzet hun toezegging zijn nagekomen om te komen tot een meer planmatige en systematische inzet van het instrument beleidsevaluatie.³ In de praktijk wordt deze deels nagekomen daar GS het voornemen om te komen tot een meer planmatige inzet tot op heden nog niet hebben gerealiseerd (relateren onderzoeksplan 217a aan meerjarenonderzoeksplanning);
- (3) met de nota Evaluatie van beleid in opzet hun toezegging zijn nagekomen om bij de besluitvorming in de beleidvaststellingsfase extra aandacht te besteden aan de meer systematische en planmatige inzet van het instrument beleidsevaluatie (gesloten beleidscyclus op de diverse beleidsterreinen). GS hebben ervoor gekozen om dit punt niet alleen mee te nemen in de nadere uitwerking van het onderzoeksplan 217a (zoals toegezegd), maar van toepassing te verklaren voor het totale onderzoeksbeleid. In de praktijk zijn GS ook deze toezegging slechts deels nagekomen daar, zoals uit de evaluatie van SmK blijkt, in tegenstelling tot wat geacht wordt, niet elke beleidscirkel wordt (af)gesloten met een evaluatierapportage en het tijdstip van evaluatie niet altijd in de startnotitie is vastgelegd.
- (4) met de nota Evaluatie van beleid en in de praktijk hun toezegging zijn nagekomen om op basis van een breder inzicht van evaluaties die jaarlijks in de organisatie worden uitgevoerd, ieder jaar een aantal beleidsevaluatie-onderzoeken expliciet te benoemen in het onderzoeksplan 217a. Ze hebben echter niet elk jaar, zoals toegezegd een vijftal 217a-onderzoeken benoemd;
- (5) met de nota Evaluatie van beleid hun toezegging zijn nagekomen om bij de ontwikkeling van richtlijnen voor de aanpak en uitvoering van

³ De oorspronkelijke toezegging van GS bevat in aanvulling hierop de zinsnede: "zonder dat dat leidt tot een zodanig tijdsbeslag op de organisatie dat dit ten koste zou gaan van de uitvoering van het primair proces". De rekenkamer heeft in het kader van haar onderzoek niet kunnen vaststellen of ook aan dit element van de toezegging door GS is voldaan.

evaluatieonderzoeken het door de rekenkamer gepresenteerde normenkader en de daarvan afgeleide checklist mee te nemen;

- (6) met de nota Evaluatie van beleid in opzet hun toezegging zijn nagekomen om de uitkomsten van beleidsevaluaties te benutten. In hoeverre GS in de praktijk daadwerkelijk invulling (hebben ge)geven aan deze toezegging, maakte geen onderdeel uit van het onderzoek van de rekenkamer;
- (7) met de nota Evaluatie van beleid deels hun toezegging zijn nagekomen om bij de ontwikkeling van de richtlijnen voor de aanpak en uitvoering van evaluatieonderzoeken ook aandacht te schenken aan de vastlegging van informatie in het dossier over de benutting van de uitkomsten van beleidsevaluaties en de mogelijke consequenties voor andere beleidsterreinen. En aan het laatste aspect ook aandacht te besteden bij de behandeling van de uitkomsten in het college van GS. In de nota wordt alleen expliciet aandacht gevraagd voor mogelijke consequenties voor andere beleidsterreinen;
- (8) hun toezegging zijn nagekomen om voor het jaar 2006, op basis van een organisatiebrede inventarisatie, een aantal onderzoeken te selecteren die in de tweede helft 2006/begin 2007 worden uitgevoerd. Eind 2006 hebben GS namelijk op basis van een inventarisatie vier onderzoeken toegevoegd aan het 217a-onderzoeksplan 2006;
- (9) hun toezegging zijn nagekomen om de organisatiebrede richtlijnen ten aanzien van dossiervorming en de toepassing daarvan kritisch tegen het licht te houden. GS hebben in 2007 namelijk door een externe partij een onderzoek laten uitvoeren naar (de wijze waarop in de praktijk met) de richtlijnen uit het Handboek DIV wordt omgegaan;
- (10) hun toezegging zijn nagekomen om toe te (laten) zien op verplichte en/of periodieke deelname van medewerkers aan de module 'stukkenloop'.

Toezeggingen uit het rekenkamerrapport 'Quickscan Evaluatie Informatieve weg'

De rekenkamer constateert dat GS:

- (1) hun toezegging om de aanbevelingen van de rekenkamer te gebruiken bij de lopende oriëntatie van de provincie op een verbetering van (de kwaliteit van) het evaluatieonderzoek in de toekomst, hebben ingevuld door de in 2007 geïntroduceerde werkwijze voort te zetten;
- (2) hun toezegging om de rekenkamer te informeren over de voortgang van het proces om te komen tot verhoging van de kwaliteit van onderzoek, hebben ingevuld door de rekenkamer te informeren over de voorgenomen en afgeronde 217a-onderzoeken door toezending van respectievelijk de onderzoeksplannen 217a en de onderzoeksrapporten.

Conclusie

Op basis van bovenstaande concludeert de rekenkamer voor de vijfde hoofdvraag dat GS hun tien toezeggingen uit het rekenkamerrapport *Focus op beleid*, op één na, *in opzet* op een juiste wijze zijn nagekomen, maar vier daarvan *in de praktijk* onvoldoende zijn nagekomen. Ook aan hun toezeggingen uit het rapport *Quickscan Evaluatie Informatieve weg* hebben GS invulling gegeven.

3 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies nog eens op een rij gezet (paragraaf 3.1) en worden naar aanleiding daarvan aanbevelingen geformuleerd (paragraaf 3.2).

De rekenkamer constateert alles overziend dat in vergelijking met haar onderzoek uit 2006 de provincie Noord-Brabant in randvoorwaardelijke sfeer enkele belangrijke stappen heeft gezet. Zo hebben GS in 2007 een onderzoeksbeleid vastgesteld en een onderzoeksorganisatie ingericht voor het programmeren, uitvoeren van en toezicht houden op 217a-onderzoeken. De provincie beschikt op dit moment over een systeem van beleidsevaluaties dat ingezet kan worden om kwalitatief goede informatie te genereren over (de doelmatigheid en doeltreffendheid van) de realisatie van beleidsdoelstellingen. Dit systeem behoeft echter zowel in opzet als in de praktische toepassing nog verbetering. Zo geldt onder andere dat de provinciale organisatie er niet in is geslaagd om onderzoeken en de programmering daarvan meer centraal aan te sturen, om het voornemen ten aanzien van een betere wijze van programmeren te realiseren en om de focus die lag op 217a-onderzoek te verbreden tot ander onderzoek. Verder is de kwaliteit van de 217a-onderzoeksplannen en onderzoeken weliswaar iets verbeterd, maar is op onderdelen beslist verdere verbetering nodig. Sinds eind 2011 beschikt de provincie over een team K&O dat een en ander sterk moet verbeteren.

3.1 Conclusies

De conclusies bij de vijf hoofdvragen van dit onderzoek luiden als volgt:

1. Hoewel de provincie Noord-Brabant sinds 2007 beschikt over een onderzoeksbeleid, behoeft dit volgens de rekenkamer op onderdelen verbetering.
2. Binnen de provincie wordt *in opzet* op een juiste wijze invulling gegeven aan de organisatorische inbedding van het instrument beleidsevaluatie. Wel vindt de rekenkamer dat onvoldoende sprake is van centrale sturing.

De uitvoering van het onderzoeksbeleid behoeft beslist verdere verbetering. De rekenkamer plaatst onder andere kanttekeningen bij:

- het feit dat men er niet in is geslaagd om een onderzoeksprogrammering te realiseren zoals aangekondigd;
- het feit dat men er niet in is geslaagd om de focus (van aandacht, sturing en toezicht) te verbreden van 217a naar andere onderzoeken;
- de kwaliteit van de 217a-onderzoeksplannen;
- de kwaliteit van de onderzoeken;
- het ontbreken van inzicht in de totale geraamde en feitelijke kosten van onderzoek, en in de geraamde en feitelijke inzet van eigen personeel bij

onderzoeken en de kosten daarvan.

3. De aansturing en beheersing van de onderzochte beleidsevaluaties hebben op een correcte wijze, dat wil zeggen conform de nota Evaluatie van beleid, plaatsgevonden.
4. Voor wat betreft het proces (uitvoering) en het product (rapportage) zijn de onderzochte evaluaties echter vaak van onvoldoende kwaliteit. Hierdoor boet ook de bruikbaarheid van de uitkomsten in.⁴
5. GS zijn hun tien toezeggingen uit het rekenkamerrapport *Focus op beleid*, op één na, *in opzet* op een juiste wijze nagekomen. Vier daarvan zijn *in de praktijk* echter onvoldoende nagekomen. Ook aan hun toezeggingen uit het rapport *Quickscan Evaluatie Informatieve weg* hebben GS invulling gegeven.

3.2 Aanbevelingen

Op basis van haar bevindingen en daarop gebaseerde conclusies formuleert de rekenkamer de volgende aanbevelingen.

Aanbevelingen aan PS:

- 1 Vraag GS om het onderzoeksbeleid op korte termijn te actualiseren en voor besluitvorming aan PS voor te leggen. Vraag GS om hierbij ook de aandachtspunten uit voorliggend onderzoek te betrekken en zorg te dragen voor afstemming met andere kaders die zich richten op dezelfde onderwerpen.
- 2 Zie scherper toe op nakoming van de door GS gedane toezeggingen.

Aanbevelingen aan GS:

- 1 Verleen de eenheid K&O bij haar definitieve instelling voldoende bevoegdheden en sanctiemogelijkheden voor een effectieve sturing op de (kwaliteit van de) programmering, opzet en uitvoering van onderzoek.
- 2 Zie toe op een kwalitatief goede uitvoering van het onderzoeksbeleid. Investeer in professionaliteit, besteed daarbij aandacht aan het kritisch begeleiden van onderzoeken die in- en extern worden uitgevoerd en wees realistisch of onderzoeken binnen de gegeven randvoorwaarden (naar inhoud, beschikbare middelen en benodigde tijd) uitgevoerd kunnen worden.⁵ Op deze wijze zal de bruikbaarheid (verder) toenemen.

⁴ De daadwerkelijke benutting maakte geen onderdeel uit van het onderzoek van de rekenkamer.

⁵ Zie in dit verband ook een eerdere publicatie van de Zuidelijke Rekenkamer: Criteria voor het ontvankelijk verklaren van onderzoeksvragen door Provinciale Staten Limburg, maart 2011.

- 3 Presenteer in de onderzoeksplannen voor elk gepland onderzoek een raming/inschatting van de verwachte totale kosten en geef bij de verantwoording over de realisatie voor elk uitgevoerd onderzoek inzicht in de feitelijke kosten. Geef daarbij inzicht in zowel de externe als interne kosten.

4 Reactie Gedeputeerde Staten

Op 9 mei 2012 ontving de rekenkamer de volgende reactie van GS van Noord-Brabant:

Allereerst willen wij opmerken dat uw rapport op een gunstig moment verschijnt. De thematiek van het rapport onderstreept de bredere beweging die wij als bestuur in gang hebben gezet rondom kennis en onderzoek. Kennis is ons inziens cruciaal om te komen tot toekomstbestendig provinciaal beleid in een omgeving die soms al even onkenbaar als onberekenbaar is. Een omgeving ook, waarin wij ons geconfronteerd zien met complexe maatschappelijke opgaven. Om die opgaven een stap verder te brengen is kennis cruciaal. Met het bestuurlijk speerpunt 'Kennis en Onderzoek' onderstrepen wij dat belang. We zien 'Kennis en Onderzoek' niet alleen als een instrument om het leervermogen van de provinciale organisatie te versterken, maar ook als middel om te komen tot publieke innovatie. Het enorme belang dat wij allen hechten aan de Brabantse kenniseconomie vraagt niet enkel om investeringen van het bedrijfsleven en onderwijs, maar betekent ook het nodige voor onze eigen werkwijzen.

Ten aanzien van de wijze waarop u in uw rapport beleidsevaluaties beoordeelt, hebben wij een tweetal opmerkingen die te maken hebben met respectievelijk de inhoudelijke en de technische afbakening van het onderzoek. Deze opmerkingen resulteren in een aantal vragen, die we bij u onder de aandacht willen brengen.

Om met de eerste opmerking te beginnen: in een omgeving waarin economische en maatschappelijke ontwikkelingen elkaar steeds sneller opvolgen is het effectief kunnen anticiperen op de relevante ontwikkeling van groot belang. Dat geldt ook voor beleidsevaluaties. Het gaat hierbij wat ons betreft niet alleen om het kunnen verantwoorden van gevoerd beleid aan Provinciale Staten en - in bredere zin - de Brabantse samenleving, maar ook om het leren gericht op toekomstig beleid. Wij constateren daarbij dat beleid steeds minder vanuit een één-actor benadering wordt ingezet. Het is niet meer de provincie die alleen bepaalt (zo dat al ooit het geval was); steeds meer wordt beleid samen met andere partners in en buiten Brabant vormgegeven en uitgevoerd. We realiseren ons immers terdege dat we in een tijd leven waarin het steeds minder mogelijk is de toekomst met louter provinciale plannen te beheersen. De wereld om ons heen verandert dermate snel, dat het tegenwoordig meer op veerkracht, allianties en improvisatievermogen neerkomt, dan op klassieke plannen en systemen.

De trend naar *governance* (meer partijen die betrokken zijn bij besluitvorming) is al geruime tijd ingezet, maar heeft met de Agenda van Brabant en het bestuursakkoord Tien voor Brabant een extra accent gekregen. Dit zou ons inziens echter ook gevolgen moeten hebben voor de evaluatie van beleid. De klassieke evaluatiemethoden (doelevaluaties) zijn gebaseerd op één-actorbenaderingen,

waarbij het formuleren van beleidsdoelstellingen en de verantwoordelijkheid voor het doelbereik ligt bij één (provincie)actor. In een dergelijke context is de afrekenbaarheid van beleid redelijk eenduidig vast te stellen. Dat wordt al lastiger in een situatie waarin meerdere partners betrokken zijn bij het formuleren en uitvoeren van beleid. Afrekenbaarheid blijft ook dan van belang, maar in een governance-omgeving zouden ook andere dimensies van beleid aan de orde moeten komen, zoals ‘proces’ en ‘leren’. Wij vinden het om deze reden opmerkelijk dat u bij de beoordeling van evaluaties hier geen rekening mee lijkt te houden.

Wij zouden het dan ook zeer op prijs stellen als u aan kunt geven op welke wijze wij evaluaties kunnen uitvoeren, rekening houdend met een multi-actorenperspectief. Hoe is het repertoire aan traditionele doelevaluaties te verbreden en wellicht te combineren met meer pluricentrische evaluaties of zelfs responsieve evaluaties?

In het verlengde van het voorgaande, betreft de tweede opmerking de beperking van uw onderzoek tot de ‘technische kwaliteit’ van beleidsevaluaties. Dat vinden wij een gemiste kans. Evaluaties voeren wij uit om beleid te kunnen verantwoorden en de uitkomsten te benutten voor nieuw beleid. De opvattingen van PS, en daarmee de politieke ‘weging’ van de door ons uitgevoerde beleidsevaluaties lijkt ons daarbij van wezenlijk belang.

Afsluitend. Beleidsonderzoek, waaronder ook beleidsevaluaties, staat voor een omvangrijke veranderingsopgave. Uw rapport onderstreept de uitdaging die wij reeds hebben gesignaleerd en de noodzaak om daar stevig op in te zetten. Wij zullen de aanbevelingen die in uw rapport doet dan ook nadrukkelijk meenemen in het traject rondom ‘Kennis en Onderzoek’ en de daarop volgende organisatorische verankering van de kennis- en onderzoeksfunctie. Zoals aangegeven is het speerpunt ‘Kennis en Onderzoek’ breder dan alleen beleidsevaluatie. Beleidsevaluatie is het sluitstuk van de beleidscyclus terwijl wij ons met kennis en onderzoek richten op het optimaliseren van de gehele beleidscyclus. Tegen deze achtergrond zouden wij het waarderen als u, wanneer u in de nabije toekomst nogmaals komt met een onderzoek over beleidsevaluatie, dit inbedt in het bredere spectrum.

5 Nawoord rekenkamer

In haar reactie schetsen GS de context van het onderzoekbeleid dat zij de komende periode willen vormgeven en de rol van het speerpunt 'kennis en onderzoek' daarbij. Met het oog hierop heeft de rekenkamer haar onderzoek zo ingericht dat de uitkomsten ervan betrokken kunnen worden bij het visiedocument dat de provincie thans ontwikkelt en dat GS in augustus 2012 aan PS willen voorleggen.

GS maken daarnaast enkele opmerkingen over de afbakening van het onderzoek. De rekenkamer merkt daarover het volgende op. Zoals vastgelegd in de startnotitie die voorafgaand aan het onderzoek aan de provincie voor commentaar is aangeboden, was het doel om na te gaan wat de stand van zaken is met betrekking tot (de inzet van) het instrument beleidsevaluatie en wat GS hebben gedaan met eerder gedane toezeggingen. Desalniettemin heeft de rekenkamer besloten om een verzoek van de provincie te honoreren om ook aandacht te besteden aan het bredere onderzoeksspectrum. De rekenkamer heeft in dat verband op zich genomen om nog vóór de bespreking van het visiedocument met PS een extra publicatie te verzorgen, waarin recente inzichten van externe deskundigen op dit terrein worden bijeengebracht. De rekenkamer zal deze publicatie onder de aandacht brengen van PS, GS en de ambtelijke organisatie van de provincie Noord-Brabant en van Limburg, waar de rekenkamer eveneens een vervolgonderzoek Beleidsevaluaties heeft ingesteld.

De rekenkamer constateert met genoegen dat GS het belang van het onderwerp, de uitdaging waarvoor ze daarbij staan en de noodzaak om daar stevig op in te zetten onderkennen en aan het onderwerp een nieuwe impuls willen geven. De rekenkamer is in dat verband verheugd dat GS toezeggen om de aanbevelingen van de rekenkamer mee te nemen in het traject rondom 'kennis en onderzoek'. Zij nodigt PS uit om GS te verzoeken hieraan concrete invulling te geven en in een plan van aanpak vast te leggen, zodat de noodzakelijke verbeteringen thans ook echt gerealiseerd worden.

Vastgesteld door de Zuidelijke Rekenkamer op 14 mei 2012.



drs. L. Markensteyn
voorzitter



drs. P.W.M. de Kroon
directeur-secretaris