

Startnotitie

Beleidsbeoordelingen provincie Limburg (vervolgonderzoek)

1 Aanleiding

In 2006 heeft de Zuidelijke Rekenkamer onderzoek verricht naar het gebruik van het instrument beleidsbeoordeling door de provincie Limburg. Op 18 juli 2006 publiceerde de rekenkamer haar onderzoeksresultaten in het rapport *De cirkel gesloten; het gebruik van het instrument beleidsbeoordeling door Gedeputeerde Staten van Limburg*. De hoofdconclusie luidt dat de systematische inzet van het instrument beleidsbeoordeling en de kwaliteit van de toepassing (de werking) ervan verbetering behoeven. In het rapport formuleert de rekenkamer een aantal aanbevelingen gericht op het oplossen van problemen die in het onderzoek zijn gesignaleerd, en naar aanleiding daarvan deden Gedeputeerde Staten (GS) een aantal toezeggingen.

Aanbevelingen rekenkamer op hoofdlijnen:

1. Formuleer een onderzoeksbeleid en veranker dat in de organisatie.
2. Neem beleidsbeoordeling op als vast onderdeel van de beleidscyclus.
3. Zie toe op een kwalitatief goede uitvoering van beleidsbeoordelingen.
4. Verbind consequenties aan de uitkomsten van beoordelingen en beoordeel de mogelijke gevolgen voor andere beleidsterreinen.
5. Stel eisen aan dossiers: zij vormen de basis voor een goed werkend collectief geheugen.

Toezeggingen GS:

1. Het is de bedoeling dat in de loop van 2007 een nota onderzoeksbeleid wordt vastgesteld.¹
2. In onze visie betekent een systematische inzet van het instrument beleidsbeoordeling niet dat voor alle beleidsonderdelen de beleidscyclus altijd 'gesloten' dient te worden door middel van een beleidsbeoordeling. 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. Het is de bedoeling het reeds in het lopende jaar ontwikkelde systematisch overzicht van voorgenomen en uitgevoerde evaluatiestudies de komende jaren te continueren en op basis van dat overzicht kaders te stellen over in planning te nemen nieuwe beoordelingen inclusief waarborgen voor de kwaliteit.
4. De aanbevelingen van de rekenkamer zullen bij de verdere ontwikkeling van ons onderzoeksbeleid worden benut. In het bijzonder zullen we bezien hoe Provinciale Staten hierbij betrokken kunnen worden.

¹ Het opstellen van het beleid is een taak van de nieuwe afdeling Strategie en Innovatie.

Een adequate inzet van het instrument beleidsevaluatie is belangrijk voor de ontwikkeling en (bij)sturing van beleid. Uiteraard moet daarvoor het beleid wel dusdanig geformuleerd zijn dat ook daadwerkelijk geëvalueerd kan worden. De informatie uit de beleidsevaluaties is ook van belang in het kader van de jaarlijkse verantwoording. Om kwalitatief goede informatie te genereren, dienen zowel de wijze waarop beleidsevaluaties in opzet en werking plaatsvinden als de methodisch-technische kwaliteit van beleidsevaluaties aan bepaalde eisen te voldoen.

Mede gelet op het belang van het instrument beleidsevaluatie voor de provincie (inclusief Provinciale Staten (PS)) gaat de rekenkamer in vervolg op het onderzoek uit 2006 na wat de huidige stand van zaken is van het gebruik van het instrument beleidsevaluatie door de provincie Limburg. Daarbij gaat ze ook na in hoeverre GS hun toezeggingen nakomen.

In haar onderzoeksprogramma 2011 heeft de rekenkamer voor voorliggend onderzoek als doel geformuleerd om inzicht te geven in de manier waarop GS de aanbevelingen van de rekenkamer uit het onderzoek naar beleidsevaluaties uit 2006 volgen en hun toezeggingen nakomen. De rekenkamer kiest in deze startnotitie voor een iets andere insteek, die naar haar mening voor PS meer toegevoegde waarde zal hebben. Het onderzoek is niet gericht op het opvolgen van de aanbevelingen van de rekenkamer, maar er wordt gekeken naar de stand van zaken van het gebruik van het instrument beleidsevaluatie en het nakomen van de door GS gedane toezeggingen.

2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Met dit vervolgonderzoek 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. Daarnaast wil ze inzicht geven in hoeverre GS hun toezeggingen naar aanleiding van het rekenkameronderzoek uit 2006 zijn nagekomen.

Het onderzoek richt zich op vijf hoofdvragen:

Stand van zaken gebruik instrument beleidsevaluaties

1. In hoeverre is binnen de provincie Limburg sprake van een onderzoeksbeleid?
2. Op welke wijze is binnen de provincie Limburg invulling gegeven aan de organisatorische inbedding van het instrument beleidsevaluatie?
3. Op welke wijze vindt binnen de provincie Limburg de aansturing en beheersing plaats van beleidsevaluaties die door, of in opdracht van, GS zijn uitgevoerd?
4. 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 Limburg?

Nakomen toezeggingen

5. In hoeverre en op welke wijze zijn GS hun gedane toezeggingen uit het rapport *De cirkel gesloten* nagekomen?

3 Aanpak onderzoek

3.1 Afbakening

Het onderzoek uit 2006 was gericht op beleidsevaluaties die door, of in opdracht van, GS zijn uitgevoerd in de periode juli 2003 tot en met december 2005 en waarin, gedurende de uitvoering van beleid of achteraf, beleid wordt getoetst en beoordeeld op doeltreffendheid en doelmatigheid ('ex post evaluatieonderzoek')². In 2006 bleek dat de provincie geen eenduidige definitie hanteerde voor de term beleidsevaluatie, maar ook bijvoorbeeld de termen onderzoek en monitoring bezigde. De rekenkamer heeft er in 2006 voor gekozen om zich alleen te richten op de term beleidsevaluatie. In lijn hiermee wordt daarvoor ook in dit vervolgonderzoek gekozen.

Dit vervolgonderzoek heeft betrekking op de periode 18 juli 2006 tot 1 juli 2011. Voor onderzoeksvraag 3 en 4 wordt een aantal recent uitgevoerde beleidsevaluaties geselecteerd.

3.2 Normenkader

In dit vervolgonderzoek worden dezelfde normen gehanteerd als in het onderzoek uit 2006. In het rapport zijn ze destijds vevat in een checklist. Het betreffen algemeen aanvaarde eisen³ voor onderzoeksbeleid en beleidsevaluaties (sturing en beheersing, bruikbaarheid en benutting en de inhoudelijke en methodisch-technische uitvoering). In deze startnotitie is de checklist opgenomen in bijlage 1.

Voor de beoordeling van onderzoeksvraag 5 vormen (daarnaast) de toezeggingen van GS uit 2006 het referentiekader/uitgangspunt. Voor dossiers hanteert de rekenkamer de norm: uit het dossier kan het proces waar het betrekking op heeft worden gereconstrueerd. Elementen die daarbij een rol spelen zijn bijvoorbeeld: aanwezig, volledig, actueel, adequate verwijzingen naar andere relevante dossiers, kwaliteit dossiervorming moet bewaakt worden.

3.3 Onderzoeksmethode

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen 1, 2, 3 en 5 worden daarvoor relevante documenten verzameld en bestudeerd. Ter aanvulling en toetsing van de bevindingen die daaruit volgen worden vervolgens interviews gehouden met betrokkenen binnen de provinciale organisatie. Voor de derde en vierde onderzoeksvraag wordt een aantal recent uitgevoerde beleidsevaluaties aan de hand van de checklist beoordeeld. De beoordeling vindt plaats op basis van dossieronderzoek, waarbij eveneens ter aanvulling en toetsing van de bevindingen die daaruit volgen vervolgens interviews gehouden worden met betrokkenen. Ten behoeve van de selectie gaat de rekenkamer er vooralsnog vanuit dat zij daarbij gebruik kan maken van een overzicht van beleidsevaluaties, dat, zoals toegezegd naar aanleiding van het onderzoek van de rekenkamer uit 2006, door de provincie is opgesteld en bijgehouden. Voor beantwoording van onderzoeksvraag 5

² Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid, Ministerie van Financiën, 2002.

³ Gebaseerd op eisen uit de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid van het ministerie van Financiën (2002) en de Handleiding Metaonderzoek van de Algemene Rekenkamer (2003).

wordt, waar mogelijk, aangesloten bij de beantwoording van onderzoeksvraag 1, 2 en 3. Van alle interviews worden verslagen gemaakt die voor akkoord aan de geïnterviewden worden voorgelegd.

De rekenkamer verwerkt het verzamelde feitenmateriaal uit de documentstudie, de dossieronderzoeken en de verdiepende interviews in een concept rapport van bevindingen. Dit wordt voor ambtelijk hoor- en wederhoor aan betrokkenen binnen de provincie voorgelegd.

Na het verkrijgen van het ambtelijke commentaar op de weergave van de feiten in het concept rapport van bevindingen, en beoordeling daarvan door de rekenkamer, wordt het rapport van bevindingen vastgesteld en een concept rapport opgesteld. Dit concept rapport bevat, naast de bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Het concept rapport wordt voor bestuurlijk commentaar aan het college van Gedeputeerde Staten voorgelegd.

Tijdens de laatste fase stelt de rekenkamer het definitieve rapport, voorzien van de bestuurlijke reactie van het college en een nawoord van de rekenkamer, vast. Het definitieve rapport wordt vervolgens aangeboden aan Provinciale Staten. Het onderzoek wordt in de tweede helft van 2011 in uitvoering genomen.

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 Beleidsbeoordelingen 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 Beleidsbeoordelingen 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 Beleidsbeoordelingen 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 Beleidsbeoordelingen 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.