

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

Deel II Rapport van bevindingen

**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	6
2 Onderzoeksbeleid	8
2.1 Nota Evaluatie van beleid	8
2.2 Toezeggingen en kwaliteit nota Evaluatie van beleid	10
3 Feitelijke toepassing beleidsevaluaties	13
3.1 Organisatorische inbedding	13
3.2 Uitvoering beleidsevaluaties in de praktijk	25
Bijlage 1 Geraadpleegde documenten	30
Bijlage 2 Lijst geïnterviewde personen	34
Bijlage 3 Overzicht beleidsevaluaties 2008-2011	35
Bijlage 4 Aandachtspunten quickscan evaluaties	38
Bijlage 5 Chronologisch overzicht relevante documenten	39

## 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 onderzoek uit 2006 en 2008 naar dit onderwerp.

De resultaten van het onderzoek worden in twee deelrapporten weergegeven. Deel I is een bestuurlijke samenvatting van het onderzoek. Deze opent met een korte beschrijving van de aanleiding en opzet van het onderzoek. Daarna worden voor de vijf hoofdvragen van het onderzoek de bevindingen op hoofdlijnen en de conclusies weergegeven. Ook worden naar aanleiding van de conclusies aanbevelingen geformuleerd. Tot slot worden de bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten (GS) op het onderzoek en het nawoord van de rekenkamer weergegeven.

In het voorliggende rapport van bevindingen, Deel II, worden de onderzoeksresultaten uitgebreid weergegeven. In hoofdstuk 1 worden de aanleiding van het onderzoek en de onderzoeksopzet beschreven. Hoofdstuk 2 besteedt aandacht aan de vraag of er sprake is van een onderzoeksbeleid en op hoofdlijnen komt de opzet van het instrument beleidsevaluatie aan de orde. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de feitelijke toepassing van het instrument beleidsevaluatie. In hoofdstuk 2 en 3 wordt eveneens ingegaan op de vraag in hoeverre en op welke wijze GS hun gedane toezeggingen naar aanleiding van de rekenkamerrapporten uit 2006 en 2008 zijn nagekomen.

# 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 hoofdstuk 2 en 3 wordt op deze toezeggingen ingegaan.

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. Deze toezeggingen komen aan de orde in hoofdstuk 3.

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.<sup>1</sup>

Het onderzoek richt zich op vijf hoofdvragen:

*Stand van zaken gebruik instrument beleidsevaluaties*

1. In hoeverre is binnen de provincie Noord-Brabant sprake van een onderzoeksbeleid?
2. Op welke wijze is binnen de provincie Noord-Brabant invulling gegeven aan de organisatorische inbedding van het instrument beleidsevaluatie?
3. 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?
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 Noord-Brabant?

*Nakomen toezeggingen*

5. In hoeverre en op welke wijze zijn GS hun gedane toezeggingen uit de rapporten *Focus op beleid* en *Quickscan Evaluatie Informatieve weg* nagekomen?

---

<sup>1</sup> 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 en 2008 volgen en hun toezeggingen nakomen. Bij het opstellen van de startnotitie voor dit onderzoek heeft de rekenkamer voor een iets andere insteek gekozen, die naar haar mening voor PS meer toegevoegde waarde zal hebben. Het onderzoek richt zich niet langer op het opvolgen van de aanbevelingen van de rekenkamer, maar is breder ingestoken door te kijken naar de stand van zaken en het nakomen van de toezeggingen van GS.

### 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. Van de interviews zijn verslagen gemaakt die voor akkoord aan de gesprekspartners zijn voorgelegd. Een overzicht van de geraadpleegde documenten en gesprekspartners is opgenomen in bijlage 1, respectievelijk bijlage 2.

Door middel van dossieronderzoek is een aantal beleidsevaluaties beoordeeld (beantwoording hoofdvraag 3 en 4). Voor de selectie van de beleidsevaluaties heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van:

- het door haarzelf samengestelde overzicht van beleidsevaluaties die in het kader van artikel 217a van de Provinciewet in de periode 1 januari 2008 tot 1 januari 2012 zijn afgerond. Dit artikel verplicht GS om periodiek onderzoek uit te (laten) voeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur;
- het door de provincie voor dit onderzoek samengestelde overzicht van niet-217a evaluaties die in de periode 1 januari 2008 tot 1 januari 2012 zijn afgerond en geagendeerd zijn voor een statencommissie.

In lijn met het onderzoek uit 2006 gaat het om ex post evaluaties die door of in opdracht van GS zijn uitgevoerd<sup>2</sup> en waarin, gedurende de uitvoering van beleid of achteraf, de uitvoering van het beleid wordt getoetst en beoordeeld. Het totaaloverzicht bevat achttien 217a en vierentwintig niet-217a evaluaties (zie bijlage 3) waaruit de rekenkamer de volgende zeven evaluaties heeft geselecteerd:

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

<sup>2</sup> Hiermee worden niet meegenomen de onderzoeken die zijn uitgevoerd door of in opdracht van de commissie voor Beleidsevaluatie uit PS. Per 22 april 2011 is deze commissie opgeheven.

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.<sup>3</sup> 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 ervoor gekozen om, in afwijking van de startnotitie, de zeven geselecteerde evaluaties via een quickscan op hoofdlijnen te beoordelen. Daardoor worden voor hoofdvraag 4 alleen opvallende zaken over deze evaluaties aangegeven, die de provincie als aandachtspunten kan betrekken bij toekomstige evaluaties.

Voor het onderzoek zijn verschillende normen van belang. Voor hoofdvraag 1 tot en met 4 gaat het om dezelfde normen als in de onderzoeken uit 2006 en 2008. Het betreffen algemeen aanvaarde eisen voor onderzoeksbeleid en beleidsevaluaties (sturing en beheersing, bruikbaarheid en benutting en de inhoudelijke en methodisch-technische uitvoering). Deze waren destijds vervat in een checklist. GS hebben de punten uit deze checklist van de rekenkamer 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 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.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> De checklist van de rekenkamer is opgenomen in bijlage 1 van het rapport uit 2006 en in de bijlage van de startnotitie van voorliggend onderzoek (zie [www.zuidelijkerekenkamer.nl](http://www.zuidelijkerekenkamer.nl)). In de startnotitie zijn ook de toezeggingen opgesomd.

## 2 Onderzoeksbeleid

In dit hoofdstuk wordt beschreven in hoeverre binnen de provincie Noord-Brabant sprake is van een onderzoeksbeleid (hoofdvraag 1). Daarbij komt op hoofdlijnen de opzet van het instrument beleidsevaluatie binnen de provincie aan de orde en wordt tevens ingegaan op het nakomen van de door GS gedane toezeggingen die de onderwerpen uit dit hoofdstuk raken (hoofdvraag 5).

### 2.1 Nota Evaluatie van beleid

De provincie Noord-Brabant heeft haar onderzoeksbeleid 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.

De nota is opgesteld mede naar aanleiding van het rekenkamerrapport uit 2006 en de toezeggingen die GS in dit kader hebben gedaan. De provincie wil met deze nota op hoofdlijnen kaders geven hoe zij op systematische wijze evaluatie van beleid wil inzetten om kwalitatief goede informatie te genereren over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de realisatie van haar beleidsdoelstellingen.

In de nota wordt onder andere ingegaan op:

- Doel en noodzaak van evaluatie.
- De toepassing van evaluatie:
  - Planning en overzicht van onderzoek zodat evaluaties worden uitgevoerd waar die nodig zijn en duidelijk wordt wanneer ze moeten worden uitgevoerd.
  - Reservering van menskracht en/of financiële middelen zodat de benodigde middelen beschikbaar zijn.
  - De evaluaties worden in principe niet volledig uitbesteed.
- De onderzoeksorganisatie.
- Het waarborgen van de kwaliteit van evaluatie.
- De benutting van evaluatie-uitkomsten.

Op drie van deze onderdelen wordt in het vervolg van deze paragraaf nader ingegaan. Daarbij wordt ook verwezen naar andere relevante documenten. De volledige nota komt verder aan de orde in paragraaf 3.1.



### *Planning en overzicht onderzoek*

In de nota Evaluatie van beleid is 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. In overeenstemming met het door PS vastgestelde *Sturen met Kaders* (SmK) is in de nota eveneens vastgelegd dat PS als uitwerking van het bestuursakkoord een meerjarig programmatisch overzicht van kaderstellende nota's dienen op te stellen.<sup>5</sup> 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. Het meerjarig overzicht wordt ook wel aangeduid als de Lange termijnagenda (LTA). PS dienen dit overzicht jaarlijks te actualiseren in de bestuursagenda. GS dienen jaarlijks, op basis van de LTA en in afstemming met de onderzoeksplannen van PS (commissie voor Beleidsevaluatie (BE)) en de rekenkamer, een onderzoeksplan vast te stellen in het kader van artikel 217a. De directies dienen jaarlijks de door GS geplande 217a-onderzoeken en de onderzoeken in de reguliere processen die ze zelf willen (laten) uitvoeren, in te plannen in hun directieplannen.

De evaluaties uit de LTA die niet als 217a-onderzoek worden benoemd, vormen samen met evaluatieve werkzaamheden/onderzoeken die zich richten op een deelaspect van een kaderstellende nota of het bijstellen van de uitvoering(skader), de zogenoemde niet-217a onderzoeken.

In de nota wordt voor de LTA op hoofdlijnen, en voor het onderzoeksplan 217a in detail aangegeven hoe ze tot stand moeten komen, op welke onderwerpen in het plan moet worden ingegaan en wie bij de totstandkoming welke verantwoordelijkheid heeft. De meeste elementen die in de nota voor het onderzoeksplan 217a worden genoemd, komen overeen met de formele kaders. De formele kaders voor 217a-onderzoek zijn in 2004 door PS vastgesteld in de *Doelmatigheids- en doeltreffendheidsverordening provincie Noord-Brabant* (DDV). Met SmK besluiten PS dat ingezet en uitgevoerd beleid ook daadwerkelijk geëvalueerd moet worden, om de beleidskring te sluiten. In de nota Evaluatie van beleid komt dit terug.

### *Onderzoeksorganisatie*

In de nota Evaluatie van beleid wordt ook ingegaan op de ambtelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor (217a en niet-217a) evaluaties. De directies bepalen welke onderzoeken zij willen uitvoeren binnen hun beleidsterrein. Verder wordt aangegeven op welke wijze de onderzoeksorganisatie zal worden ingericht (zie paragraaf 3.1).

---

<sup>5</sup> Eind 2006 versterken PS via SmK in de voorbereiding van beleidskaders hun kaderstellende rol en in de evaluatie van het beleid hun controlerende rol. SmK is eind 2006 zowel door de commissie BM als door PS in samenhang met het rekenkamerrapport besproken. Eind 2009 is de invoering en toepassing van SmK geëvalueerd, waarna de beleidslijn op enkele punten is aangescherpt in *Sturen met Kaders; evaluatie*.

### *Waarborgen kwaliteit van evaluaties*

In de nota wordt gesteld dat er waarborgen voor de kwaliteit van evaluaties dienen te zijn die er onder andere toe leiden dat evaluaties op een efficiënte, zorgvuldige en controleerbare wijze worden uitgevoerd, het (gebruiks)doel van de evaluaties duidelijk is en de uitkomsten bruikbaar en nuttig zijn. Tevens wordt aangegeven dat er toezicht dient te worden gehouden op een goede uitvoering van evaluaties. De provincie wil hierin op de volgende wijze voorzien:

- bij de voorbereiding en uitvoering dient de leidraad te worden toegepast die is opgesteld in de vorm van een checklist met kwaliteitscriteria waaraan evaluaties en de verslaglegging daarover dienen te voldoen;
- bij de voorbereiding en uitvoering van evaluaties geeft de concernstaf ondersteuning en advies;
- een aantal door de provincie uitgevoerde evaluaties dient jaarlijks beoordeeld te worden op kwaliteit, bruikbaarheid en gebruik door de concernstaf in samenwerking met de door de directie aangestelde onderzoekers (toezicht).

De leidraad is in bijlage 2 van de nota opgenomen. De provincie heeft de checklist van de rekenkamer één op één overgenomen in deze leidraad.<sup>6</sup> De leidraad schrijft verder onder andere aan GS een aantal acties voor ten behoeve van de benutting van de uitkomsten van de evaluaties.

## **2.2 Toezeggingen en kwaliteit nota Evaluatie van beleid**

De rekenkamer constateert op basis van bovenstaande dat GS met de nota Evaluatie van beleid in opzet hun toezegging nakomen om:

- (1) een onderzoeksbeleid te formuleren, waarin expliciet invulling wordt gegeven aan (de opzet van) beleidsevaluaties en dit beleid te verankeren in de organisatie;
- (2) te komen tot een meer planmatige en systematische inzet van het instrument beleidsevaluatie;<sup>7</sup>
- (3) bij de besluitvorming in de beleidsvaststellingsfase 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;

---

<sup>6</sup> De provincie heeft één extra aandachtspunt toegevoegd: bij de onderzoeksvragen moet worden aangegeven op welke periode het onderzoek betrekking heeft.

<sup>7</sup> 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.

- (eerste deel 4) 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;
- (5) bij de ontwikkeling van richtlijnen voor de aanpak en uitvoering van evaluatieonderzoeken het door de rekenkamer gepresenteerde normenkader en de daarvan afgeleide checklist mee te nemen;
- (6) de uitkomsten van beleidsevaluaties te benutten.

De rekenkamer stelt daarnaast vast dat GS hun toezegging deels zijn nagekomen om:

- (7) 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 Evaluatie van beleid wordt voor 217a-onderzoeken op één van de twee aandachtspunten voor dossiervorming ingegaan. Er wordt namelijk gesteld dat in de onderzoeksrapportage moet worden ingegaan op eventuele mogelijke consequenties voor andere beleidsterreinen. Deze eis is echter niet opgenomen in de leidraad waarin de richtlijnen zijn opgesomd, maar komt aan de orde in het Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoekstatuut dat is opgenomen in bijlage 1 van de nota. In de nota wordt niet expliciet ingegaan op vastlegging van informatie in het onderzoeksdossier over de benutting. In de leidraad is in het kader van dossiervorming alleen de algemene eis opgenomen dat het onderzoeksproces op eenvoudige wijze te reconstrueren dient te zijn. In de nota wordt ook niet expliciet aandacht gevraagd om bij de behandeling van de uitkomsten van evaluaties in het college van GS aandacht te besteden aan de mogelijke consequenties voor andere beleidsterreinen.

Richtlijn 1.1 van de leidraad geeft vier elementen waar in het onderzoeksbeleid op moet worden ingegaan. Dit betreffen richtlijnen over de vraag wanneer, door wie, met welk doel en op welke manier evaluaties dienen plaats te vinden, kwaliteitscriteria voor evaluaties en verslaglegging, waarborgen voor toezicht op evaluaties en regels voor het melden van resultaten (routing). De rekenkamer constateert dat de provincie in haar onderzoeksbeleid op twee van deze 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).

Ten slotte 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, niet (meer) actueel is en de duidelijkheid ervan op punten te wensen overlaat:

- Concept.  
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, zodat het proces van de evaluatie te reconstrueren valt. Deze toevoeging heeft (nog) niet plaatsgevonden. Ook wordt in het statuut bij het besluit om dit vast te stellen nog gesproken over 'concept'. Verder heeft de commissie BM, tijdens de bespreking van de nota 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, ondanks deze toezegging, niet is gebeurd.
- Niet (meer) actueel.  
De nota is op verschillende punten niet (meer) actueel. Dit is het gevolg van het uit elkaar lopen van opzet en invulling daarvan in de praktijk en veranderde omstandigheden/nieuwe ontwikkelingen. Zie paragraaf 3.1.
- 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. Voorbeelden hiervan zijn: in het onderzoeksdossier moet de keuze voor volledige uitbesteding van onderzoek worden onderbouwd en er dient aandacht te zijn voor mogelijke consequenties voor andere beleidsterreinen.
  - 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. Twee elementen uit de DDV komen niet expliciet terug in de nota. Deze betreffen het ter behandeling aan PS aanbieden van het eventueel opgestelde plan van verbetering en de rapportage aan PS over de voortgang van onderzoeken en uitputting van onderzoeksbudgetten. In de nota is een aantal extra eisen opgenomen. Voorbeelden daarvan zijn: in het onderzoeksplan 217a moet worden ingegaan op de reden waarom de evaluatie plaatsvindt, de tijdsperiode waarop het onderzoek betrekking heeft en de kaderstellende nota waarop de evaluatie betrekking heeft.

De nota bevat geen eis voor de wijze waarop achteraf over de uitvoering van het onderzoeksplan 217a verantwoording dient te worden afgelegd.

### 3 Feitelijke toepassing beleidsevaluaties

Dit hoofdstuk behandelt de manier waarop het instrument beleidsevaluatie binnen de provincie Noord-Brabant in de praktijk wordt ingezet. In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op de organisatorische inbedding van het instrument beleidsevaluatie. Daarbij wordt ook inzicht gegeven in de wijze waarop de aansturing en beheersing van beleidsevaluaties plaatsvindt (hoofdvraag 2 en 3). In deze paragraaf wordt eveneens ingegaan op het nakomen van de door GS gedane toezeggingen die de onderwerpen uit deze paragraaf raken (hoofdvraag 5). In paragraaf 3.2 komt de uitvoering van de door de rekenkamer onderzochte beleidsevaluaties aan de orde (hoofdvraag 3 en 4).

#### 3.1 Organisatorische inbedding

De rekenkamer constateert dat de provincie Noord-Brabant op verschillende wijze invulling heeft gegeven aan de organisatorische inbedding van het instrument beleidsevaluatie. 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.

##### *Onderzoeksorganisatie*

De (beleids)directeuren zijn ambtelijk verantwoordelijk voor de evaluaties die binnen hun directie plaatsvinden. Zij handelen daarbij onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van de betreffende portefeuillehouders. De algemeen directeur is ambtelijk verantwoordelijk voor de evaluaties die op concernniveau plaatsvinden. Hij handelt daarbij onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van GS. Deze verantwoordelijkheidsverdeling is onverkort van toepassing bij uitbesteding.

De verdere 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 uit een medewerker van de concernstaf en één onderzoekscoördinator uit elk van de vijf directies. De concernstafmedewerker was, onder verantwoordelijkheid van de concerncontroller, de trekker/voorzitter van het Oct.<sup>8</sup> Bij het vormgeven van het Oct is aangesloten bij het decentrale organisatiemodel van de provincie, waarbij de verantwoordelijkheid voor beleid en onderzoek bij de directies ligt. In de nota is wel het idee van een 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 had tot taak zorg te dragen voor het totstandkomen en (laten) uitvoeren van het jaarlijkse onderzoeksplan 217a. Het team beschikte daarbij niet over doorzettingsmacht/kon niets 'afdwingen', maar had een coördinerende, faciliterende/begeleidende en adviserende rol. Er is expliciet voor gekozen om in eerste instantie de focus van het Oct te leggen op 217a-onderzoeken, omdat, zo is tegenover de rekenkamer aangegeven, 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.

Het Oct stelde jaarlijks in samenwerking met de (beleids)directies het onderzoeksplan 217a op. GS stellen dit onderzoeksplan vast en leggen het ter bespreking voor aan de commissie BM; sinds 22 april 2011 de commissie EZB.

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. De onderzoeken werden aangestuurd vanuit de directies. Voor de onderzoeken werd een onderzoeks/begeleidingsteam samengesteld onder leiding van een beleidsinhoudelijke directiemedewerker. Daarnaast bestond dit team uit het bureauhoofd, het directielid, een lid van het Oct en soms één of meer andere beleidsinhoudelijk betrokkenen. Via deze deelname werd door het Oct bij 217a-onderzoeken toezicht op de uitvoering en kwaliteit van de onderzoeken uitgeoefend

---

<sup>8</sup> Deze functie werd in de bestuurlijke reactie op het rekenkamerrapport door GS aangeduid als programmamanager Strategie en Monitoring. Medio 2010 is de trekkersrol ingevuld door de kwartiermaker concerncontrolling. Het Oct is anders ingericht dan in de nota Evaluatie van beleid beschreven. Verder zijn het Kernteam onderzoek en de directieonderzoekers waar in de nota over werd gesproken, er niet gekomen en heeft de concernstaf niet gefunctioneerd zoals in de nota beschreven.

in onderzoeksmethodisch-technische zin, bij de start van het onderzoek, het onderzoeksproces zelf en bij oplevering.

Het Oct zelf kwam ongeveer één keer per maand bij elkaar. Daarbij werd de stand van zaken van de 217a-onderzoeken besproken en kennis en ervaringen van de Oct-leden en verbetermogelijkheden uitgewisseld.

De tijd die een onderzoekscoördinator beschikbaar en bezig was met Oct-taken wordt door de gesprekspartners ingeschat op 80 respectievelijk 150 uur per jaar.

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. Het Oct is opgeheven. Tijdens de uitvoering van voorliggend onderzoek was de eenheid bezig met het opstellen van een strategische visie op basis waarvan ook het definitieve takenpakket zal worden opgesteld. De taak zal vooral interveniërend en faciliterend van aard zijn. De opdracht van K&O is breder dan die van het Oct, zo dient K&O zich bijvoorbeeld te richten op onderzoek en kennisdeling in den brede en zullen ook externen worden betrokken. K&O zal ook 'sturen' op vorm en inhoud van onderzoeken.

De Commissaris van de Koningin is bestuurlijk opdrachtgever van de eenheid en de eenheid valt onder verantwoordelijkheid van de directeur Ruimtelijke Ontwikkeling & Handhaving, de ambtelijk opdrachtgever. De eenheid wordt concernbreed gepositioneerd. In de eenheid K&O is evenals 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 beschikbaar voor K&O, per persoon variërend van 0,5 tot 2 dagen.

Wat betreft dossiervorming is de verantwoordelijkheidsverdeling als volgt.

De secretaris van GS is verantwoordelijk voor beheer, ordening en toegankelijkheid van archiefbescheiden en informatievoorziening/bestanden (centrale regie). Het organisatieonderdeel belast met de documentaire informatievoorziening (DIV) is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beheer: het in goede, geordende en toegankelijke staat brengen en bewaren van archiefbescheiden. De provinciale medewerker die trekker is van het onderzoek draagt zorg voor het feitelijk vormen van het onderzoeks dossier (ook naar inhoud). Dit gebeurt onder verantwoordelijkheid van de beleidsafdelingen/directeuren.

### *Planning en overzicht*

Uit de evaluatie van SmK blijkt dat niet elke beleidscirkel wordt (af)gesloten met een evaluatierapportage en het tijdstip van evaluatie niet altijd in de zogenoemde startnotities is vastgelegd. Op 11 november 2010 besluiten PS naar aanleiding van deze evaluatie GS opdracht te geven om 'in de startnotitie het indicatieve moment van evaluatie vanaf die tijd in de aanpak van beleidsprocessen te realiseren'.

Ondanks het feit dat de wens er was en de toegevoegde waarde werd onderkend om het onderzoeksplan 217a te relateren aan een meerjarenonderzoeksplanning is dat er volgens geïnterviewden tot op heden nog niet van gekomen. Wel is er een aantal stappen gezet om de wijze van programmeren te verbeteren.

Voor de aanvulling op het 217a-onderzoeksplan 2006 is in 2007 voor het eerst op basis van een organisatiebrede inventarisatie van geplande onderzoeken een aantal onderzoeken geselecteerd. Het Oct inventariseerde via de beleidscycli in de begroting welke onderwerpen geëvalueerd moesten worden. Daarnaast werd navraag gedaan bij de directies naar hun plannen op het gebied van onderzoek in brede zin. De beleidsdirecties gingen samen met hun onderzoekscoördinator na welke geplande onderzoeken zich leenden voor 217a-onderzoek. Het Oct nam deze op in het onderzoeksplan 217a, waarbij rekening werd gehouden met de geplande onderzoeken van de commissie BE en de Zuidelijke Rekenkamer. GS namen er vervolgens een besluit over. Ook het 217a-onderzoeksplan voor 2007, 2008 en 2009 kwam op deze wijze tot stand, waarbij het plan een verzameling van losse beleidsevaluaties was. In de aanvulling op het 217a-onderzoeksplan voor 2006 worden als selectiecriteria genoemd: risicoanalyse waarbij met name beleidsmatige en/of financiële overwegingen meegewogen kunnen worden. In de 217a-onderzoeksplannen voor 2007 tot en met 2009 wordt aangegeven dat men een meerjarenonderzoeksplanning wil ontwikkelen. GS willen de evaluaties plaatsen in de context van majeure beleidsnota's en het bestuursakkoord.

In het 217a-onderzoeksplan voor 2010 is voor het eerst een meerjarenonderzoeksplan opgenomen. Het overzicht bevat de geplande 217a en niet-217a onderzoeken voor de periode 2010-2015. Het is op vergelijkbare wijze tot stand gekomen als de inventarisatie van onderzoeken voor de 217a-onderzoeksplannen 2007 tot en met 2009. In het 217a-onderzoeksplan 2011 is het overzicht geactualiseerd.

De commissie BM plaatste een kritische kanttekening bij de aankondiging in het 217a-onderzoeksplan 2010 dat in de toekomst anders omgegaan zal worden met de systematiek van 217a. Het voornemen was dat GS vanaf 2011 een strategische (meerjarige) onderzoeksagenda zouden opstellen die in belangrijke mate gebaseerd zou moeten zijn op de kernopgaven van Brabant en het nieuwe Bestuursakkoord. Op deze wijze zouden de 217a-onderzoeken voortvloeien uit de beleidscyclus en zich daarmee richten op majeure beleidsthema's. Dat, zo wordt aangegeven, betekent dat de selectie plaatsvindt op basis van een risicoanalyse per bestuursperiode en 'specifieke risicovolle, directieoverstijgende' onderwerpen. Het 217a-onderzoeksplan voor 2012 bevat onderwerpen die conform de 'oude', en



onderwerpen die conform de nieuwe insteek zijn geselecteerd. Ook is er meer variatie in type evaluaties; naast ex post ook ex ante en ex durante. 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.

In de nota Evaluatie van beleid is vastgelegd dat in het onderzoeksplan 217a per onderzoek dient te worden ingegaan op het object, de reikwijdte, onderzoeksmethode, doorlooptijd, wijze van uitvoering en tijdsperiode waarop het onderzoek betrekking heeft. Deze eisen zijn, op de laatste na, ook vastgelegd in de DDV. De laatste eis is in de nota opgenomen naar aanleiding van de bespreking van het 217a-onderzoeksplan 2007 in de commissie BM op 19 januari 2007. GS hebben daarbij toegezegd in de toekomst 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.

Ook constateert de rekenkamer 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. Voor 2007 en 2009 wordt daarbij wel aangegeven dat een verder uitgewerkte onderzoeksopzet en -aanpak voor aanvang van het onderzoek voorgelegd zal worden aan de desbetreffende functionele commissie. Wat betreft de tijdsperiode valt het de rekenkamer op dat pas drie jaar na de toezegging van GS voor het eerst voor één van de vier geplande onderzoeken wordt ingegaan op de tijdsperiode.

In de 217a-onderzoeksplannen 2006, 2007, 2010 en 2011 is een overzicht opgenomen van de organisatiebreed geïnterpreteerde onderzoeken. In de 217a-onderzoeksplannen 2006, 2008 tot en met 2012 worden, indien van toepassing, de geplande onderzoeken van de commissie BE en de rekenkamer genoemd. In het 217a-onderzoeksplan 2008 wordt een doorkijk gegeven naar geplande 217a-onderzoeken voor 2009. In de 217a-onderzoeksplannen 2010 en 2011 is, in een bijlage, een meerjarige onderzoeksplanning opgenomen voor de periode 2010-2015 betreffende alle onderzoeken. Daarbij wordt niet (expliciet) aangegeven dat het zowel 217a als niet-217a onderzoeken betreft. Tevens wordt slechts voor één van de vier, respectievelijk twee van de acht 217a-onderzoeken aangegeven dat het 217a betreft. Ook ontbreken in 2011 vijf geplande 217a-onderzoeken in deze bijlage. De rekenkamer constateert dat dit de duidelijkheid niet ten goede komt. Met ingang van het 217a-onderzoeksplan 2009 wordt inzicht gegeven in de stand van zaken van de onderzoeken uit het voorgaande onderzoeksplan. In de 217a-onderzoeksplannen voor 2011 en 2012 wordt daarbij voor de afgeronde onderzoeken aangegeven in welke statencommissie ze zijn of worden besproken en wat met de conclusies en aanbevelingen wordt gedaan. In de tabel op pagina 18 zijn

deze bevindingen weergegeven. De rekenkamer vindt het opmerkelijk dat in het 217a-onderzoeksplan 2011 wordt gesteld dat twee onderzoeken uit het plan 2009 in 2010 zijn afgerond, terwijl in het 217a-onderzoeksplan 2010 d.d. 22 december 2009 werd aangegeven dat die al waren afgerond. Ambtelijk is aan de rekenkamer aangegeven dat dit wordt veroorzaakt doordat in de twee onderzoeksplannen is uitgegaan van verschillende afrondingsmomenten van de evaluaties (behandeling in de commissie en vaststelling door GS).

Opgenomen in onderzoeksplan:	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Inventarisatie onderzoeken	+	+			+	+	
Onderzoeken cie BE en ZRK	+		+	+	+	+	+
Doorkijk naar toekomst				+	+	+	
Stand van zaken voorgaand jaar			+		+	+	+

In een notitie aan onder andere de commissie BM d.d. 19 september 2006 voegen GS op basis van een inventarisatie vier onderzoeken toe aan het 217a-onderzoeksplan 2006. De rekenkamer constateert dat GS hiermee hun toezegging nakomen om:

- (8) voor het jaar 2006, op basis van een organisatiebrede inventarisatie, een aantal onderzoeken te selecteren die in de tweede helft 2006/begin 2007 zal worden uitgevoerd.

In de periode 2007 tot en met 2010 werden per jaar drie tot vijf onderzoeken geprogrammeerd in het 217a-onderzoeksplan en werden er twee tot vijf per jaar uitgevoerd. Voor 2011 werden acht onderzoeken gepland en voor 2012 negen. De rekenkamer stelt vast dat GS in de praktijk niet voor elk jaar hun toezegging nakomen om:

- (tweede deel 4) ieder jaar een vijftal 217a-onderzoeken te benoemen.

De commissie BM uitte kritiek op de omvang van het onderzoeksplan 217a bij bespreking van het 217a-onderzoeksplan 2008 waaruit bleek dat twee onderzoeken uit 2007 overliepen naar 2008 en drie nieuwe onderzoeken werden benoemd. Bijlage 3 geeft een overzicht van de in de periode 2008-2011 afgeronde beleidsevaluaties.

Met het 217a-onderzoeksplan 2012 voldoen GS aan de eis van PS naar aanleiding van de evaluatie van SmK op 11 november 2010, namelijk 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. In de reactie van GS op de evaluatie van SmK geven ze aan dat ze zullen onderzoeken of de voorgestelde aanpassingen dienen te leiden tot aanpassing van de DDV. De rekenkamer stelt vast dat de DDV niet is aangepast. Tegenover de rekenkamer is aangegeven dat hiermee wordt gewacht omdat de verwachting is dat door de ontwikkelingen rondom K&O er ook andere aanpassingen zullen volgen.

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*

Tegenover de rekenkamer is aangegeven dat er een centraal onderzoeksbudget met een vast jaarlijks bedrag van € 200.000 is. De rekenkamer stelt vast dat dit budget niet afzonderlijk/zichtbaar in de jaarstukken is terug te vinden. 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. 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. De directies nemen, conform de nota en de DDV, in hun jaarplannen de begrote budgetten op en plannen menskracht in. 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. De reden hiervoor is, zo is in een gesprek tegenover de rekenkamer aangegeven, dat de onderzoeken dan nog niet zijn vormgegeven, zodat lastig te bepalen is hoeveel ze naar verwachting zullen gaan kosten. Bij uitbesteding wordt vooraf wel een globale inschatting gemaakt van wat het onderzoek maximaal mag kosten. Na ontvangst van de offertes worden de verwachte kosten duidelijk. Met de uitvoerende externe partijen worden contracten gesloten, waarmee de kosten in principe vastliggen. 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.

De meeste onderzoeken worden extern uitgevoerd. Voor de kosten van extern uitgevoerde onderzoeken worden de volgende inschattingen gemaakt:

- Bij drie à vier concernbrede c.q. majeure beleidsevaluaties per jaar wordt het benodigde onderzoeksbudget ingeschat op circa € 400.000 - € 500.000 (bron: nota Evaluatie van beleid);
- een onderzoek kost naar inschatting gemiddeld € 40.000 - € 50.000 (bron: gesprek).
- per jaar is € 13 - € 15 miljoen beschikbaar voor onderzoek (inclusief budget voor het PON, Telos, et cetera) (bron: gesprek).

In de Jaarstukken 2010 wordt het volgende overzicht gegeven voor de kosten van externe inhuur voor beleidsonderzoek.

	(inschatting) 2008	2009	2010
Kosten externe inhuur beleidsonderzoek	€ 665.297	€ 1.004.461	€ 1.035.880

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. Onderstaande tabel geeft een overzicht voor 2010.

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

Daarnaast is er sprake van (subsidie)relaties met verschillende instellingen die onderzoeks- en adviesdiensten leveren aan de provinciale organisatie. Daarbij moet gedacht worden aan het PON, Telos, ECNC (European Centre for Nature Conservation) en in beperkte mate aan de SER (Sociaal Economische Raad) Brabant en de PRG (Provinciale Raad Gezondheid).

#### *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. Leden van het Oct hielden bij de begeleiding van de 217a-onderzoeken toezicht bij de start van het onderzoek, het onderzoeksproces zelf en bij de oplevering. Daarbij hanteerden ze de nota/leidraad en SmK, welke ze ook onder de aandacht van de 'trekkers' van het onderzoek brachten. In gesprekken is tegenover de rekenkamer aangegeven dat niet duidelijk is in hoeverre de leidraad bij niet-217a onderzoeken wordt toegepast. Verder wordt in een gesprek gesteld dat de nota niet echt leeft in de organisatie. Wel komen elementen uit de nota terug in andere protocollen, zoals SmK, die wel breed worden toegepast. Overigens wordt tegenover de rekenkamer in één gesprek ook een kanttekening geplaatst bij de toepasbaarheid van de nota/leidraad.

In gesprekken is tegenover de rekenkamer 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. Provinciale medewerkers wisten eveneens het Oct te vinden als ze vragen hadden. De vragen richtten zich met name op de te stellen onderzoeksvragen, de te hanteren onderzoeksmethode, de aan te schrijven externe onderzoeksbureaus en financiële middelen. De ervaringen met externe bureaus werden door het Oct vastgelegd en doorgegeven aan bureau Inkoop. Bureau Inkoop werd en wordt geacht daar vervolgens rekening mee te houden bij het inschakelen van bureaus. 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. Ook uit voorliggend onderzoek blijkt dat nog stappen gezet moeten worden op het gebied van kwaliteit (zie paragraaf 3.2). In gesprekken zijn de volgende knelpunten genoemd die zich bij de uitvoering van evaluaties voordoen: 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. Zo is men, zo wordt aangegeven, bewuster dat bij de formulering van nieuw beleid ook het evaluatiemoment moet worden bepaald en de evaluatie moet worden uitgevoerd. Uit de evaluatie van SmK blijkt echter, zoals eerder opgemerkt, dat lang niet elke beleidscirkel wordt (af)gesloten met een evaluatierapportage en het tijdstip van evaluatie niet altijd in de zogenoemde startnotities is vastgelegd. Verder wordt in de evaluatie van SmK opgemerkt dat beleidskaders nog niet altijd voortvloeien uit een evaluatie van vigerend beleid en afzonderlijke documenten in een beleidscyclus nog onvoldoende aan elkaar zijn 'verknoot'. 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 worden de trajecten van plannings- voortgangs-, evaluatie- en beoordelingsgesprekken (ook wel het systeem van jaargesprekken genoemd waarbij met elke medewerker het functioneren wordt besproken), de Agenda van Brabant met onder andere het speerpunt 'kennis en onderzoek' en de zogenaamde DNA-dagen die in maart 2012 hebben plaatsgevonden rondom het thema 'De Nieuwe Ambtenaar'.

Op 11 juni 2010 hebben PS de Agenda van Brabant 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.<sup>9</sup> 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.

### *Dossiervorming*

De organisatiebrede richtlijnen voor dossiervorming zijn opgenomen in het Handboek DIV. Een maand voordat GS de nota Evaluatie van beleid vaststellen, leggen ze op 27 maart 2007 de commissie BM een nieuw besluit Informatiebeheer voor. Dit besluit wordt op 11 mei 2007 door deze commissie voor kennisgeving aangenomen. Het besluit geeft een aanzet tot kwaliteitsverbetering van de informatievoorziening. Dit mede in het licht van de opmerkingen die de rekenkamer daarover heeft gemaakt. Het besluit regelt de verantwoordelijkheid voor het beheer, de toegankelijkheid, archiefvorming en -ordening van archiefbescheiden en informatiebestanden. De rekenkamer constateert dat noch in de organisatiebrede richtlijnen noch in het besluit regels zijn vastgelegd inzake de inhoud van onderzoeksdossiers; welke informatie/documenten in elk geval in het onderzoeksdossier moet worden opgenomen. In de nota Evaluatie van beleid zijn hiervoor, op een enkel punt na, ook geen expliciete eisen vastgelegd (zie ook paragraaf 2.2).<sup>10</sup> In de nota wordt wel aangegeven dat de verslaglegging dient te voldoen aan de leidraad.

De verantwoordelijkheid voor de volledigheid van de (onderzoeks)dossiers ligt bij de betrokken beleidsafdeling(en). Doordat er op dat terrein geen regels zijn vastgelegd en elke beleidsafdeling zelf moet bepalen wat in het dossier wordt opgenomen, bestaat het risico op een willekeurige toepassing.

Naar aanleiding van het rekenkamerrapport uit 2006<sup>11</sup> hebben GS in 2007 door een externe partij een onderzoek laten uitvoeren naar de wijze waarop in de praktijk met de richtlijnen uit het Handboek DIV wordt omgegaan. Uit het onderzoek bleek dat de richtlijnen voldoen, maar onder de aandacht dienen te worden gebracht van de organisatie. Ook werd geconcludeerd dat de toepassing van de richtlijnen verbetering behoeft. Team DIV is aan de slag gegaan met de onderzoeksbevelingen:

- Om de bewustwording te vergroten heeft het team in de periode 2008-2009 alle bureaus bezocht om samen de archiefbestanden op te schonen. Voor deze

---

<sup>9</sup> Zie ook het rekenkamerrapport *IJKpunten investeringsstrategie Agenda van Brabant* (7 juni 2011).

<sup>10</sup> In de nota is wel de eis opgenomen dat bij volledige uitbesteding van een onderzoek in het onderzoeksdossiers de onderbouwing daarvan moet worden vastgelegd en dat in de onderzoeksrapportage moet worden ingegaan op eventuele mogelijke consequenties voor andere beleidsterreinen.

<sup>11</sup> Bij de bespreking van het rekenkamerrapport in de commissie BM van 13 oktober 2006 vraagt de commissie om dossiervorming goed in de lijn onder te brengen.

zogenoemde opschoondagen heeft team DIV een handleiding opgesteld waarin onder andere wordt ingegaan op wat archiefstukken zijn en welke archiefstukken wel en welke niet naar DIV moeten. Doordat DIV de aangeleverde archiefstukken ordent en beheert, is er ook bij vragen en ‘problemen’ contact tussen DIV en de bureaus. In een gesprek met de rekenkamer gaven betrokkenen van DIV aan dat ze het gevoel hebben dat de medewerkers (mede) door deze acties meer affiniteit hebben gekregen met dossiervorming en voor vragen en dergelijke hun weg vinden naar het team.

- Er is een digitaal documentmanagementsysteem ontwikkeld: Corsa. Sinds 18 oktober 2010 worden alle dossiers via Corsa digitaal gearchiveerd. Voor die tijd was sprake van papieren dossiers. In Corsa kunnen ook verbanden worden gelegd tussen dossiers. Als een (evaluatie)onderzoek ook relevant is voor een ander terrein dan kunnen deze aan elkaar worden ‘gelinkt’. Daarbij wordt ook zichtbaar dat deze gekoppeld zijn. De werking van Corsa wordt door DIV gemonitord. De bevindingen daarvan worden teruggekoppeld met de betreffende bureaus.
- In de praktijk blijkt standaardisatie van dossiers erg lastig te zijn. De provincie is van plan te kijken in hoeverre dit toch mogelijk is; daarbij zal worden gekeken welke documenten standaard in een dossier opgenomen zouden moeten zijn.

De rekenkamer constateert dat GS met het onderzoek dat ze in 2007 hebben laten uitvoeren naar de richtlijnen uit het Handboek DIV hun toezegging nakomen om:

- (9) de organisatiebrede richtlijnen ten aanzien van dossiervorming en de toepassing daarvan kritisch tegen het licht te houden.

### *Stukkenloop*

In de opleidingsmodule Stukkenloop wordt ingegaan op SmK. Omdat in het kader van SmK kaderstellende beleidsnota’s moeten worden afgerond met een beleidsevaluatie (217a), komt ook het instrument beleidsevaluatie aan de orde. Verder wordt in de module aandacht besteed aan het opstellen van beslisdocumenten voor GS, statencommissies en PS met als doel de kwaliteit ervan te borgen. Daarbij wordt ook 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). Alle nieuwe medewerkers zijn verplicht om aan de module Stukkenloop deel te nemen.<sup>12</sup> Als medewerkers niet deelnemen, worden ze daarop in eerste instantie zelf aangesproken en indien nodig hun leidinggevende.

De rekenkamer constateert dat GS hun toezegging nakomen om:

- (10) toe te (laten) zien op verplichte en/of periodieke deelname van medewerkers aan de module ‘stukkenloop’.

---

<sup>12</sup> Bij de bespreking van het rekenkamerrapport in de commissie BM van 13 oktober 2006 vroeg de commissie om een prominente plaats in te ruimen voor een adequate cursus stukkenloop.

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. Er komt bijvoorbeeld een geactualiseerde handleiding voor het schrijven van een GS-dossier en de te volgen procedure. Ook worden de 'coaches stukkenloop' geïntroduceerd. Beoogd wordt onder andere dat statencommissies en PS conform eerdere afspraken alleen geïnformeerd worden als dit echt nodig is en alleen een bespreekstuk wordt aangeboden indien een duidelijk bespreekpunt aan de commissie en/of PS voorgelegd kan worden.

#### *Afsluitend*

De rekenkamer constateert op basis van bovenstaande dat GS ook in de praktijk hun toezegging nakomen om:

- (eerste deel 4) 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.

Daarnaast constateert ze dat GS in de praktijk deels hun toezegging nakomen om:

- (tweede deel 1) het onderzoeksbeleid te verankeren in de organisatie. Tot eind 2011 was niet echt sprake van centrale sturing en het bundelen van kennis en ervaring. Ook kon het Oct niets 'afdwingen' en is de focus blijven liggen op alleen de 217a-onderzoeken.
- (2) te komen tot een meer planmatige en systematische inzet van het instrument beleidsevaluatie. Het voornemen om te komen tot een meer planmatige inzet is tot op heden nog niet gerealiseerd (relateren onderzoeksplan 217a aan meerjarenonderzoeksplanning).
- (3) bij de besluitvorming in de beleidsvaststellingsfase extra aandacht te besteden aan de meer systematische en planmatige inzet van het instrument beleidsevaluatie (gesloten beleidscyclus op de diverse beleidsterreinen). Uit de evaluatie van SmK blijkt dat, 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.

De rekenkamer constateert verder dat GS hun toezegging uit 2008 om:

- (11) 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. De aanbeveling van de rekenkamer om de opzet van een qua organisatie en financiën groot evaluatietraject vooraf ter toetsing voor te leggen aan collega's met kennis van zaken op het terrein van (evaluatie)onderzoek, werd voor 217a-onderzoek (reeds) ingevuld via de begeleiding van de onderzoeken door de onderzoekscoördinatoren. Daarnaast bestond voor alle onderzoeken de mogelijkheid om deze in het Oct te bespreken. De eenheid K&O in oprichting heeft deze rollen inmiddels opgepakt.



De aanbeveling van de rekenkamer dat, ongeacht het mandaatschap, periodieke informatievertrekking aan GS (en PS) tijdens de offerte- en uitvoeringsfase van groot belang is bij evaluaties waarmee substantiële bedragen zijn gemoeid, wordt ingevuld doordat onderzoeken met enige importantie in ieder geval met de verantwoordelijk gedeputeerde worden besproken, en afhankelijk van de impact, ook aan het college van GS worden voorgelegd. Daarnaast worden bepaalde 217a-onderzoeken in een vroeg stadium ter kennisname aangeboden aan de betrokken statencommissie.

De rekenkamer constateert ten slotte dat GS hun andere toezegging uit 2008 om:

- (12) 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.

In bijlage 5 wordt een chronologisch overzicht gegeven van relevante documenten die na het moment van publicatie van het rekenkamerrapport in 2006 zijn verschenen en, indien van toepassing, de behandeling daarvan.

### 3.2 Uitvoering beleidsevaluaties in de praktijk

De rekenkamer heeft de zeven geselecteerde evaluaties (zie onderstaande tabel) beoordeeld aan de hand van 16 aandachtspunten (zie bijlage 4), die vallen binnen de volgende vijf thema's: aansturing, onderzoekopzet, onderzoeksuitvoering, benutting en dossiervorming. Hierna wordt per thema ingegaan op die elementen die de rekenkamer opvielen bij de bestudering van deze evaluaties.

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

### *Aansturing*

Uit de onderzochte dossiers blijkt dat er bij de meeste extern uitgevoerde evaluaties sprake is van een heldere ambtelijke aansturing. Voor deze evaluaties is een begeleidingsteam ingesteld dat verantwoordelijk is voor overleg met het externe bureau dat de evaluatie zal uitvoeren. Van tevoren is vastgelegd op welke momenten het begeleidingsteam en het externe bureau met elkaar overleggen. Uit een aantal dossiers blijkt dat er naast deze overlegmomenten intensief contact is geweest tijdens het onderzoeksproces. Zo blijkt uit het dossier van de evaluatie naar het armoedebeleid dat het begeleidingsteam naast de afgesproken overlegmomenten door middel van een tweewekelijks voortgangsbericht op de hoogte gehouden is van het onderzoek.

### *Onderzoeksopzet*

Wat betreft de onderzoeksopzet komen zowel een aantal positieve als negatieve aspecten uit de dossiers naar voren. Een positief aspect is dat de aanleiding en het gebruiksdoel van bijna alle beleidsevaluaties duidelijk geformuleerd zijn. Zo wordt bijvoorbeeld bij de evaluatie verkeersveiligheid aangegeven dat deze uitgevoerd wordt mede in het licht van de takendiscussie. Er komen minder middelen voor het verkeersveiligheidsprogramma beschikbaar. Meer focus op de meest succesvolle projecten moet leiden tot een beperking van het aanbod van projecten. Daarnaast zijn de meeste onderzoeken duidelijk afgebakend. Vaak is goed omschreven op welke tijdsperiode en welk deel van het beleid de evaluatie betrekking heeft.

Een wisselend beeld is te zien als gekeken wordt naar de helderheid en toetsbaarheid van de doelstelling en onderzoeksvragen. Bij het merendeel van de evaluaties kan op dit onderdeel een kanttekening geplaatst worden. Bij twee evaluaties is de doelstelling niet helemaal helder. Zo wordt bijvoorbeeld bij de evaluatie naar stortplaatsen aangegeven dat het doel is 'een beeld te geven van effect en doelmatigheid'. De rekenkamer vindt de bewoording 'beeld geven van' niet concreet. Bij twee andere evaluaties is de doelstelling moeilijk toetsbaar. Bij de evaluatie naar verkeersveiligheid ontbreekt een omschrijving waarmee kan worden onderzocht of een project 'waardevol' is (de doelstelling in deze evaluatie is inzicht krijgen in welke thema's en projecten waardevol zijn gebleken, welke financiering daarbij hoort en welke leerpunten uit projecten blijken). Bij twee evaluaties ontbreekt een deel van de doelstelling of onderzoeksvragen. Bij de evaluatie van het bestuursakkoord zijn bijvoorbeeld geen echte onderzoeksvragen geformuleerd en bij de evaluatie naar de flora- en faunawet ontbreken zowel een (duidelijk geformuleerde) doelstelling als expliciete onderzoeksvragen. Hierin wordt alleen gezegd 'De vraag ligt voor hoe de beleidsnota de afgelopen jaren in de praktijk heeft gewerkt en in hoeverre er sprake is van voortschrijdend inzicht.'

Verder kan opgemerkt worden dat bij de evaluaties waarin het doel onder andere is om de doelmatigheid van beleid te beoordelen, dit moeilijk terug te vinden is in de onderzoeksvragen. Doelstelling en onderzoeksvragen sluiten op dit punt niet volledig

op elkaar aan. Hier wordt nog uitgebreider op terug gekomen bij het thema onderzoeksuitvoering.

#### *Onderzoeksuitvoering*

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 de evaluatie naar het grotestedenbeleid (GSB) niet te volgen hoe de projecten, gericht op jongeren en veelplegers, beoordeeld zijn en door wie. Ook is het voor de rekenkamer onduidelijk hoe de beoordeling, door middel van een score +, - of 0, van drie mogelijke vormen van GSB-beleid tot stand is gekomen. 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. Een ander voorbeeld is de evaluatie naar verkeersveiligheid. Bij deze evaluatie worden per activiteit één of twee oordelende zinnen gewijd aan de onderdelen inhoud, procedures en interactie. Hoe tot deze oordelen gekomen is, kan de lezer, op basis van het onderzoeksrapport, niet reconstrueren. Ook is niet altijd duidelijk hoe de oordelen op de drie onderdelen leiden tot het samenvattende oordeel onder het kopje 'evaluatie totaal'. Zo is er een project proeftuin Voortgezet Onderwijs. De beoordeling is Inhoud: aandacht, Procedures: negatief en Interactie: negatief. De 'evaluatie totaal' 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 wordt er voor de evaluatie verkeersveiligheid een oordeel gegeven over verschillende activiteiten binnen het Uitvoeringsprogramma verkeersveiligheid op basis van informatie van betrokken provinciale projectleiders. Zij dienen zelf aan te geven of doelen zijn behaald, zonder dat inzicht wordt gegeven in de wijze waarop de projectleiders tot dit oordeel komen. In de evaluatie naar voormalige stortplaatsen worden alleen personen geïnterviewd, waardoor het de vraag is in hoeverre men een beeld kan geven van effect en doelmatigheid. De evaluatie spreekt ook niet van conclusies, maar van 'reacties van respondenten'.

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 de evaluaties naar de flora- en faunawet en het bestuursakkoord in de hand gewerkt doordat, zoals eerder beschreven, de doelstelling en/of onderzoeksvragen niet goed geformuleerd zijn. In twee andere evaluaties wordt op sommige onderzoeksvragen zeer kort antwoord gegeven of wordt aangegeven dat de vraag niet beantwoord kan worden. In het onderzoek naar IDOP's wordt aangegeven dat het te vroeg was om te beantwoorden of een duurzame versterking van de

sociale en culturele infrastructuur van dorpen heeft plaatsgevonden. Bij het onderzoek naar het GSB wordt zeer summier antwoord gegeven op de afwikkeling van de financiële verantwoording van verschillende GSB-projecten.

Een onderdeel dat in veel van de onderzochte evaluaties beter zou kunnen, is het laten aansluiten van de conclusies en aanbevelingen bij de bevindingen (en de doelstelling).

Zoals al eerder aangegeven is het onderzoeken van de doelmatigheid, in die evaluaties waarin dit onder andere als doel is gesteld, moeilijk terug te vinden in de onderzoeksvragen. In vervolg daarop wordt in geen van deze evaluaties op een geheel overtuigende wijze in de bevindingen en conclusies ingegaan op doelmatigheid. Zo is bijvoorbeeld in de evaluatie naar IDOP's de conclusie over doelmatigheid voornamelijk speculatief; men gebruikt zinnen als "waarschijnlijk zou eenzelfde effect bereikt zijn als het maximumbedrag per dorpskern op € 750.000 was gesteld", "Op de vraag of de regeling efficiënter zou zijn door alleen aan de 'juiste dorpen en de juiste IDOP's' subsidie toe te kennen, neigt het antwoord naar een 'ja'." en "Tijdens de gesprekken (...) zijn verschillende signalen over de efficiëntie van de IDOP-uitvoering naar voren gekomen". In de evaluatie armoedebeleid wordt bij de bevindingen niet ingegaan op de doelmatigheid en in de conclusie zeer kort. Het enige wat gemeld wordt is: 'De toegevoegde waarde had waarschijnlijk groter kunnen zijn als het beleid doelmatiger was ingericht. Bij een heldere doelstelling, een afgewogen keuze voor de inzet van instrumenten, een toets op de haalbaarheid van beleid, duidelijke criteria voor subsidie en begeleiding van subsidiënten zou het beleid efficiënter zijn geweest.' In de evaluatie naar stortplaatsen (waar sowieso geen (duidelijke) conclusie is geformuleerd), wordt in de bevindingen niet specifiek ingegaan op de doelmatigheid.

In de evaluatie naar de flora- en faunawet wordt een conclusie getrokken die niet aansluit op de 'doelstelling' en datgene wat onderzocht is. De vraag lag voor hoe de beleidsnota de afgelopen jaren in de praktijk heeft gewerkt en in hoeverre sprake is van voortschrijdend inzicht. De evaluatie concludeert: 'Op basis van deze evaluatie komen wij tot de conclusie dat het huidige beleid effectief is geweest.'

### *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.

In hoeverre GS in de praktijk daadwerkelijk invulling geven aan hun toezegging om:

- (6) de uitkomsten van beleidsevaluaties te benutten, maakte geen onderdeel uit van het onderzoek van de rekenkamer.

Bij de evaluatie naar IDOP's en de flora- en faunawet blijkt uit het dossier dat de uitkomsten van het onderzoek gecommuniceerd zijn aan betrokkenen. Bij de andere

evaluaties kan niet vastgesteld worden of dit is gebeurd; het kan in ieder geval niet worden afgeleid uit de aan de rekenkamer aangeleverde dossiers. 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.

#### *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. In twee gevallen trof de rekenkamer in het dossier een verwijzing aan naar andere documenten die betrekking hebben op de evaluatie.

#### *Afsluitend*

De rekenkamer constateert op basis van paragraaf 3.1 en 3.2 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.

## **Bijlage 1    Geraadpleegde documenten**

Doelmatigheids- en doeltreffendheidsverordening provincie Noord-Brabant, provincie Noord-Brabant, 2004

Focus op beleid; het gebruik van het instrument beleidsevaluatie door Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant, Zuidelijke Rekenkamer, 15 september 2006

*Rekenkamerrapport en Sturen met kaders (september 2006)*

Vastgestelde besluitenlijst van de vergadering van het Presidium op 2 oktober 2006, provincie Noord-Brabant, 30 oktober 2006

Vastgesteld verslag van de vergadering van de Commissie voor bestuur en middelen gehouden op 13 oktober 2006, provincie Noord-Brabant, 17 november 2006

Statenvoorstel 56/06 A, Sturen met kaders, provincie Noord-Brabant, 11 september 2006

Besluit 56/06 B, Sturen met kaders, provincie Noord-Brabant, 11 september 2006

Statenvoorstel 69/06 A, Lijst Ingekomen Stukken tbv PS 2 november 2006, provincie Noord-Brabant, 18 oktober 2006

Notulen van de vergadering van Provinciale Staten van Noord-Brabant op donderdag 2 en vrijdag 3 november 2006; Vastgesteld verslag, provincie Noord-Brabant, 2 februari 2007

*Nota Evaluatie van beleid (juni 2007)*

Evaluatie van beleid; Toepassing van beleidsevaluatie binnen de Provincie Noord-Brabant (BM-0532), provincie Noord-Brabant, 26 juni 2007

Vastgesteld verslag, vastgestelde korte besluitenlijst van de vergadering van de Commissie voor bestuur en middelen (bm) gehouden op 14 september 2007, provincie Noord-Brabant, 19 oktober 2007

Vastgesteld verslag, vastgestelde korte besluitenlijst van de vergadering van de Commissie voor bestuur en middelen (bm) gehouden op 19 oktober 2007, provincie Noord-Brabant, 23 november 2007

Vastgesteld verslag, vastgestelde korte besluitenlijst van de vergadering van de Commissie voor bestuur en middelen (bm) gehouden op 22 februari 2008, provincie Noord-Brabant, 28 maart 2008

*Onderzoeksplannen 217a*

Aanvulling op het onderzoeksplan 2006 ex artikel 217a Provinciewet (onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid) (BM-0441; EMG-0555), provincie Noord-Brabant, 19 september 2006

Notitie ten behoeve van de commissie voor Bestuur en Middelen inzake onderzoeksplan 2007 ex artikel 217a Provinciewet (doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek) (BM-0477), provincie Noord-Brabant, 5 december 2006 (voor commissie 19 januari 2007)

Beantwoording vragen n.a.v. behandeling onderzoeksplan ex artikel 217a Provinciewet in de commissie Bestuur en Middelen (BM-0520), provincie Noord-Brabant, 27 februari 2007

Vastgesteld verslag, vastgestelde korte besluitenlijst van de vergadering van de Commissie voor bestuur en middelen (bm) gehouden op 19 januari 2007, provincie Noord-Brabant, 9 februari 2007

Notitie ten behoeve van de commissie voor Bestuur en Middelen inzake onderzoeksplan 2008 ex art. 217a Provinciewet (doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek) (BM-0596), provincie Noord-Brabant, 18 december 2007 (voor commissie 22 februari 2008)

Notitie ten behoeve van de commissie voor Bestuur en Middelen inzake onderzoeksplan 2009 ex art. 217a Provinciewet (doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek) (BM-0711), provincie Noord-Brabant, 16 december 2008 (voor commissie 23 januari 2009)

Vastgesteld verslag, vastgestelde korte besluitenlijst van de vergadering van de Commissie voor Bestuur en Middelen (BM) gehouden op 23 januari 2009, provincie Noord-Brabant, 6 maart 2009

Notitie ten behoeve van de commissie voor Bestuur en Middelen inzake onderzoeksplan 2010 ex art. 217a Provinciewet (BM-0824), provincie Noord-Brabant, 22 december 2009 (oorspronkelijk voor commissie 15 januari 2010)

Vastgesteld verslag, vastgestelde korte besluitenlijst van de vergadering van de Commissie voor Bestuur en Middelen (BM) gehouden op 26 februari 2010, provincie Noord-Brabant, 21 mei 2010

Notitie ten behoeve van de commissie voor Bestuur en Middelen inzake onderzoeksplan 2011 ex art. 217a Provinciewet (BM-0943), provincie Noord-Brabant, 21 december 2010

Brief van de voorzitter van de commissie BM aan de leden van deze commissie, de rekeningcommissie en college van GS, Vergadering Commissie voor Bestuur en Middelen d.d. 14 januari 2011 - aangepaste agenda, provincie Noord-Brabant, 23 december 2010

Vastgesteld verslag, Korte besluitenlijst van de vergadering van de Commissie voor Bestuur en Middelen (BM) gehouden op 14 januari 2011, provincie Noord-Brabant, 18 februari 2011

Notitie ten behoeve van de commissie voor Economische Zaken en Bestuur inzake Onderzoeksplan 2012 ex art. 217a Provinciewet (EZB-0033), provincie Noord-Brabant, 11 oktober 2011

Concept verslag, Korte besluitenlijst van de vergadering van de Commissie EZB d.d. 25 november 2011 inclusief lijst van toezeggingen en planning, provincie Noord-Brabant, 16 december 2011

*Nieuw besluit Informatiebeheer*

Besluit informatiebeheer provincie Noord-Brabant (BM-0522), provincie Noord-Brabant, 27 maart 2007

Provinciaal blad van Noord-Brabant, Besluit informatiebeheer provincie Noord-Brabant, provincie Noord-Brabant, 4 april 2007

Vastgesteld verslag, vastgestelde korte besluitenlijst van de vergadering van de Commissie voor bestuur en middelen (bm) gehouden op 11 mei 2007, provincie Noord-Brabant, 8 juni 2007

*Eenheid Kennis en Onderzoek*

Statenvoorstel 56/09A, Aanbiedingsbrief annex najaarsbrief aan PS bij de Begroting 2010, provincie Noord-Brabant, 6 oktober 2009

Begeleidingsformulier voor Directieraad 5 april 2011 met onderwerp Voortgang project Kennis & Onderzoek; met bijbehorende stuk

Begeleidingsformulier voor Directieraad 5 mei 2011 met onderwerp Kennis & Onderzoek: besluit over implementatie van de interne functie Kennis & Onderzoek

*Sturen met Kaders; evaluatie (september 2010)*

Statenvoorstel 27/10 A, Sturen met Kaders; evaluatie, provincie Noord-Brabant, 20 september 2010

Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Reactie op Evaluatie Sturen met Kaders, 22 juni 2010



Advies Statencommissie aan PS 27/10 C, Sturen met Kaders; evaluatie, provincie Noord-Brabant, 8 oktober 2010

Besluit 06/11 B, Notulen vergadering Provinciale Staten d.d. 11/12 november 2010 (vastgesteld verslag), provincie Noord-Brabant, 4 februari 2011

*GS-dossier Minder, compacter, beter*

GS-dossier Minder compacter, beter (intranet 22 september 2011) met onder andere:

- Ontwerpbesluit GS vergadering 12 juli 2011 dat op 30-08-2011 door GS is vastgesteld
- Beslisdocument voor het college van Gedeputeerde Staten
- Uitwerking GS-vergadering nieuwe stijl: Minder, Compacter en Beter nota's, voor vergadering 12 juli 2011
- Voorstel wijziging GS beslisdocument
- Achtergrondinformatie voor portefeuillehouder (Uitwerking GS-vergadering nieuwe stijl), 28 juni 2011. Met bijlagen De "Tien voor Minder, Compacter en Beter"

Dossiers behorende bij de volgende evaluatierapporten:

- Aandacht voor armoede. Evaluatie armoedebeleid Noord-Brabant (september 2008)
- Evaluatie GSB Provincie Noord-Brabant (september 2008)
- Evaluatie ex art. 217a Provinciewet van beleid en subsidie van voormalige stortplaatsen in de provincie Noord-Brabant (juli 2009)
- Evaluatie Beleidsnota Uitvoering Flora- en Faunawet 2006 "Gewogen Belangen" (oktober 2009)
- Evaluatie van de provinciale regelingen Integrale Dorpsontwikkelingsplannen (IDOP) (september 2010)
- Evaluatie Uitvoeringsprogramma Verkeersveiligheid 2010 (september 2010)
- Vertrouwen in Brabant. Evaluatierapport van het bestuursakkoord 2007-2011 (2011)

## **Bijlage 2    Lijst geïnterviewde personen**

### *Provincie Noord-Brabant*

- Mevrouw A.G. Broekema  
Projectleider Algemeen  
Directie Sociale en Culturele Ontwikkeling
  
- Mevrouw M.C.A. Buuron  
Bureauhoofd Subsidies Ontwikkeling Ruimte  
Directie Ruimtelijke Ontwikkeling en Handhaving
  
- De heer J.A. Deneer  
Ambtelijk secretaris GS
  
- Mevrouw S.M. Derks  
Programmamanager Agenda van Brabant  
Directie Sociale en Culturele Ontwikkeling
  
- De heer W.B.H.J. van de Donk  
Commissaris van de Koningin
  
- De heer W. de Graaff  
Lid kernteam Kennis & Onderzoek, beleidsmedewerker  
Directie Middelen
  
- De heer J. van der Linden  
Coördinator gegevensanalyse natuuronderzoek  
Directie Ecologie
  
- De heer J. Meulenbeld  
Projectleider Kennis & Onderzoek
  
- De heer L.W.L. Pauli  
Gedeputeerde Economische Zaken en Bestuur
  
- De heer T.H.C. Schulpen  
Directeur Middelen
  
- De heer N.J. Sluiter  
Kwartiermaker Concerncontrol & auditing
  
- De heer J.W.M. van de Staaij  
Beleidsmedewerker monitoring & evaluatie natuurbeleid  
Directie Ecologie

### **Bijlage 3    Overzicht beleidsevaluaties 2008-2011**

In de tabel op pagina 36 en 37 zijn opgenomen:

- de beleidsevaluaties die in het kader van artikel 217a van de Provinciewet in de periode 1 januari 2008 tot 1 januari 2012 zijn afgerond;
- het door de provincie voor dit onderzoek samengestelde overzicht van niet-217a evaluaties die in de periode 1 januari 2008 tot 1 januari 2012 zijn afgerond en geagendeerd zijn voor een statencommissie;
- de onderzoeken die zijn uitgevoerd door of in opdracht van de Commissie voor beleidsevaluatie uit PS.

	Onderwerp onderzoeken niet artikel 217a	Onderwerp onderzoeken artikel 217a	commissie voor Beleidsevaluatie (BE)
	<b>Alle commissies</b>		
1	Midtermreview Bestuursakkoord (2009)	Nulmeting Bestuursakkoord (2008)	Functioneren commissie BE (2010)
2	Tussenevaluatie maatregelenpakket kredietcrisis (2010)	Tussenevaluatie uitwerking Bestuursakkoord (2009)	
3	<i>Evaluatie Vertrouwen in Brabant (Bestuursakkoord 2007-2011; 2011)</i>	Evaluatie maatregelenpakket kredietcrisis: economisch domein (2011)	
	<b>Bestuur en middelen</b>		
4	Evaluatie gewijzigde begrotingsbehandeling (2008)		
5	Evaluatie en wijziging ASV (Algemene subsidieverordening; 2009)		Subsidiebeleid (2008)
6	Evaluatie proces begrotingswijziging (2009)		
7	Evaluatie proef financieel toezicht (2010)		
	<b>Economie, Mobiliteit en GSB</b>		
8	<i>Evaluatie GSB (ook ZWC) (Grotestedenbeleid; 2008)</i>	Dynamisch Verkeersmanagement (2008)	Beleid herstructurering bedrijventerreinen (2008)
9	Evaluatie Agro&Co (2008)	Arbeidsmarktbeleid; Evaluatie leerbonnen (2009)	Arbeidsmarktbeleid (2010)
10	Evaluatieresultaten Regionale Ontwikkelingsmaatschappij (2010)	Beoordeling evaluatie- en monitoringsysteem visie OV 2006-2020 (2010)	
11	<i>Evaluatie Uitvoeringsprogramma Verkeersveiligheid (2010)</i>		
12	Evaluatie Gebiedsgerichte Samenwerking (2011)		
	<b>Ruimte en Milieu</b>		
13	Baten van Water, het WHP in balans (2008)	Evaluatie grondverwerving Ecologische Hoofdstructuur (EHS) (2008)	Verkenning Reconstructie landelijk gebied (2009)
14	Evaluatie beleidsnota "Rood voor groen" (2008)	ISV-2 (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing; 2008)	Reconstructie landelijk gebied (2010)
15	Evaluatie NAVOS-eindrapporten (risico's voormalige stortplaatsen; 2008)	<i>Evaluatie Beleid en subsidieregulering hergebruik voormalige stortplaatsen (2009)</i>	
16	Evaluatie voortgang verdrogingsbestrijding (2009)	Midtermreview Reconstructieplannen (2009)	
17	Evaluatie waterschapsverkiezingen (2009)	Integrale Strategie Milieu 2006-2010 en actualisatie beleidskader (2010)	
18	<i>Evaluatie uitvoering Flora- en Faunawet (2009)</i>	<i>Analyse Integrale Dorpsontwikkelingsplannen (2010)</i>	
19	Evaluatie convenant stuurgroep LIB (2011)	Hoofdpijnen actualisatie grondstoffenbeleid (2010)	
20	Beleidsevaluatie PWP (Provinciaal Waterplan 2010-2015; 2011)	Duurzaamheidsimpuls landbouw (2011)	
		Ecologische Verbindingszones (EVZ) (2011)	

	<b>Zorg, Welzijn en Cultuur</b>		
21	Evaluatierapport ICT-steunfunctie onderwijs (2008)	<i>Evaluatie armoedebeleid (in bredere kader sociaal beleid) (2008)</i>	Onderzoek jeugdzorg (2009)
22	Evaluatie jeugdparticipatie Brabant (2008)	Slimme zorg (2011)	
23	Evaluatie Operatie Reset BJZ (2010)	Evaluatie Impuls Monumenten (2011)	
24	Evaluatie kunst met een kleine k en grote j (2010)		

## **Bijlage 4   Aandachtspunten quickscan evaluaties**

### *Aansturing*

1. Is duidelijk hoe de aansturing plaatsvond (bestuurlijk/ambtelijk/extern)?
2. Is sprake van adequaat projectmanagement?

### *Onderzoeksopzet*

3. Is de aanleiding voor en het gebruiksdoel van de beleidsevaluatie helder?
4. Was bij vaststelling van het beleid al duidelijk op welk moment het beleid geëvalueerd moe(s)t worden?
5. Zijn de doelstelling en onderzoeksvragen helder en toetsbaar?
6. Is het onderzoek (duidelijk) afgebakend?
7. Sluiten gebruiksdoel, doelstelling en onderzoeksvragen op elkaar aan?

### *Onderzoeksuitvoering*

8. Zijn de onderzoekseenheden adequaat?
9. Zijn de onderzoeksinstrumenten adequaat?
10. Zijn de onderzoeksvragen volledig beantwoord?
11. Zijn de bevindingen logisch en betrouwbaar?
12. Sluiten de conclusies en aanbevelingen aan bij de bevindingen (en doelstelling)?

### *Benutting*

13. Hebben GS een besluit genomen over de wijze waarop de uitkomsten/conclusies/aanbevelingen van het onderzoek worden benut?  
Wat hebben ze met uitkomsten gedaan?
14. Hebben GS dit gecommuniceerd naar betrokkenen?
15. Zijn de onderzoeksuitkomsten besproken in een statencommissie(s) en/of PS?

### *Dossier*

16. Is het dossier volledig (proces te reconstrueren (plan van aanpak, uitbesteding, communicatie, GS-besluiten, PS-besluiten, follow-up e.d.)) en adequate verwijzingen naar andere relevante dossiers)?

### *Overig*

Overige opmerkingen

## Bijlage 5 Chronologisch overzicht relevante documenten

In onderstaand schema wordt een chronologisch overzicht gegeven van relevante documenten die na het moment van publicatie van het rekenkamerrapport in 2006 zijn verschenen en, indien van toepassing, de behandeling daarvan.

