

Samenvatting

Aanleiding en probleemstelling

Evaluaties kijken meestal terug op de in- en uitvoering of de effectiviteit van lopend of afgerond beleid en zijn daarmee 'ex post'. Ook veruit de meeste metastudies betreffen ex post onderzoek. Voor *ex ante* onderzoek dat (ideali-ter) voorafgaat aan de invoering van beleid, heeft lange tijd minder gesyste-matiseerde aandacht bestaan. Het vormde volgens meerdere auteurs ook geen standaardonderdeel van de beleidsvoorbereiding. Ondertussen is de aandacht voor doeltreffend beleid en wetgeving toegenomen.

Een belangrijk doel van voorliggend rapport is inzicht verschaffen in de aard en omvang van inmiddels uitgevoerde ex ante studies bij de rijksoverheid. De Directie Wetgeving en Juridische Zaken van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft het WODC hierom in de loop van 2011 verzocht. In de context hiervan werd ook de vraag interessant geacht in hoeverre ex ante onderzoe-ken worden gebruikt voor beleid, en in hoeverre de voorspellingen erin over-eenstemmen met later in ex post evaluaties gevonden resultaten. Ook deze vragen zijn onderwerp van dit onderzoek.

In dit meta-onderzoek worden uitspraken gedaan op basis van een groot aantal openbare studies. We gebruiken bewust het overkoepelende begrip ex ante analyses in plaats van ex ante evaluaties, omdat het laatste uiteenlopend – doch vaak smal – wordt geïnterpreteerd. We bakenen het begrip ex ante analyses in deze metastudie als volgt af:

- ex ante – toekomstgericht – onderzoek ten behoeve van nationaal beleid en wet- en regelgeving;
- dat door of op aanvraag van ministeries, en rijks- of departementale onderzoeksinstituten zoals CPB, SCP, WODC of KiM is uitgevoerd;
- waarin één of meerdere beleidsopties;
- worden onderzocht op mogelijke consequenties – al dan niet doelberei-king.

Voor de kwaliteit en de toetsing van voorgenomen wetten en AMvB's zijn de Nederlandse beleidsdepartementen zelf verantwoordelijk. Tussen 2002 en 2006 verplichtte de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijks-overheid (RPE, 2001) departementen nog tot het afwegen van ex ante evalua-tie in de beleidsvoorbereiding. In de latere RPE (2006) en in de Regeling Rijks-begrotingsvoorschriften (Rbv, 2008) waarin de RPE is opgegaan, is de ver-plichte afweging losgelaten – hele kostbare beleidstrajecten uitgezonderd. In plaats daarvan is de ruimere eis gesteld dat bij de afweging van beleidsalter-natieven zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van informatie uit ex ante evaluatie.

Al langer bestaande verplichte ex ante toetsen zijn de administratievelasten-toets, de BET, de MET, de MER en de U&H-toets. Het laatste decennium groeide het aantal al dan niet verplichte ex ante toetsen en leidraden gestaag. Een grote hoeveelheid (120) ex ante 'leidraden' of toetsen zijn in 2011 terug-

gebracht tot 16 verplichte elementen in het vanaf dan geldende Integraal Afwegingskader (IAK) voor beleid en wetgeving.

Recent meta-onderzoek naar ex ante studies, vooral met betrekking tot EU *regulatory impact assessments* (RIAs) laat zien dat ex ante onderzoek gekenmerkt wordt door een aantal terugkerende knelpunten. Deze betreffen niet alleen de inhoud maar ook de context ervan. Zo zouden ex ante rapportages niet het resultaat zijn van een gestructureerde afweging van alternatieven maar zouden ze pas plaatsvinden als de kaders voor het beleid al vastliggen, wat volgens meerdere auteurs de dreiging van politisering vergroot.

De probleemstelling van dit meta-onderzoek is meerledig. Het eerste deel gaat over de aard en aantallen ex ante analyses, het tweede deel over hun context.

Hoeveel ex ante analyses treffen we aan over de periode 2005-2011? Hoe vallen deze studies te typeren in termen van opdrachtgever, aanleiding, onderwerp en aanpak?

In hoeverre zijn ex ante analyses gebruikt voor beleid en hoe valt dit te verklaren? Wat leren ex post evaluaties ons over de voorspellingskracht van ex ante analyses?

In wat nu volgt behandelen we achtereenvolgens de vier deelvragen van deze metastudie die gezamenlijk een antwoord bieden op de probleemstelling.

Ex ante analyses naar aantal

Onderzoeksvraag 1 luidt: Hoe vaak werd in de periode 2005-2011 door ministeries/departementen of rijks-onderzoeksinstituten tot ex ante analyse overgegaan?

Het uiteindelijke gegevensbestand bevat 306 openbare ex ante onderzoeken. Om de hoeveelheid ex ante studies in kaart te brengen is een eigen zoekstrategie ontworpen: er zijn geen departementale of rijksbrede overzichten van ex ante studies getraceerd. De dataverzameling is erop gericht geweest om zo veel mogelijk *openbare* ex-ante analyses te verzamelen over de periode 2005 tot en met 2011. De zoekstrategie heeft plaatsgevonden aan de hand van een serie zoektermen en -combinaties, die op vier manieren is toegepast: (a) in rijksbegrotingen en jaarverslagen; (b) op websites van ministeries; (c) op het internet (Google) en (d) op websites van (semi-)publieke en particuliere onderzoeksinstituten die (mogelijk) ex ante studies verrichten.

Aanvankelijk is een ruime definitie gehanteerd en zijn ongeveer 550 (ogenschijnlijk) toekomstgerichte studies verzameld over de onderzoeksperiode. Binnen deze veelheid en veelsoortigheid van onderzoek is vervolgens een afbakening gemaakt naar rapporten die zich deels of geheel richten op de consequenties van één of meer beleidsalternatieven. 'Consequenties' is daarbij ruim

opgevat: behalve doeltreffendheid en doelmatigheid kan het gaan om gevolgen voor de uitvoering, voor het milieu of om juridische houdbaarheid. Hiermee zijn veel studies waarin geen beleidsopties worden onderzocht terzijde gelegd, zoals probleemverkenningen, ramingen, visiestukken, omgevingsscenario's en zuiver methodologische rapporten. Vanwege het 'terugblikkende' karakter zijn ook pilotstudies niet betrokken. Verder vallen consultatietrajecten en adviezen van de Raad van State buiten het bereik van deze metastudie. Dit neemt niet weg dat al deze onderzoeken voor de beleidsvoorbereiding en -ontwikkeling uiterst relevant (kunnen) zijn. Dit rapport gaat dan ook niet over de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding als zodanig.

Ten slotte zijn tientallen ex ante studies vanwege beperkingen aan de onderzoekscapaciteit niet in het gegevensbestand betrokken. Het merendeel ervan (ongeveer vijftig) zijn onderzoeken naar de (maatschappelijke) kosten en baten of de milieuconsequenties van infrastructurele projecten, vaak in opdracht van regionale directies van Rijkswaterstaat (RWS). Andere betreffen titels waarnaar in sommige van de 306 ex ante studies secundair verwezen is of waarvan de volledige tekst niet verkregen kon worden.

Met als eerste ingang directies financieel-economische zaken zijn aan informanten op het vlak van onderzoek en evaluatie binnen de beleidsdepartementen zowel bovengenoemde zoekstrategie als de resulterende lijsten van studies voorgelegd ter aanvulling. Dit onderzoek betreft alleen openbare ex ante studies. Bij SZW en OCenW zou volgens de contactpersonen een relatief groot aandeel ex ante analyses niet worden gepubliceerd, in tegenstelling tot IenM, waar de meeste studies juist openbaar worden. Deze metastudie is daarom waarschijnlijk niet gevrijwaard van *publication bias*: mogelijk worden de meer uitgewerkte of de 'bevestigende' studies vaker gepubliceerd dan andere.

... en aard: hoe zijn de ex ante studies te typeren?

In hoofdstuk 2 wordt verslag gedaan van uiteenlopende kenmerken van de ex ante analyses, naar aanleiding van *onderzoeksvraag 2*: Hoe zijn deze onderzoeken te typeren? De subvragen zijn:

- a Wat waren de belangrijkste aanleidingen en wie gaf opdracht?
- b In welk stadium van het beleid zijn de ex ante analyses verricht?
- c Welke verschijningsvormen van beleid zijn bestudeerd (bijv. instrument, project of programma)? In hoeverre betreffen deze wetgeving?
- d Hoeveel alternatieven/opties zijn bestudeerd?
- e Welke typen studies zijn te onderscheiden en welke onderzoeksmethoden zijn daarbinnen gebruikt?

Deze vragen zijn beantwoord op basis van de 306 studies in het uiteindelijke gegevensbestand. Daarbij zijn ook de onderlinge verbanden tussen deze ken-

merken onderzocht. De beschrijving van de kenmerken is alleen gebaseerd op de inhoud van de rapporten en niet aangevuld of gecontroleerd met interviews of dossieronderzoek. De inhoud van alle rapporten is systematisch samengevat tot beschrijvende kenmerken, die vervolgens zijn gecategoriseerd ten behoeve van kwantitatieve analyse. Als toets op de betrouwbaarheid van dit proces is een klein percentage van de studies door een tweede beoordelaar samengevat en getypeerd.

Opdrachtgever of aanvrager

De meeste binnen onze definitie passende ex ante analyses zijn verricht in opdracht van het voormalig departement van VenW (44), gevolgd door VWS (38) en analyses in opdracht van meerdere departementen (31), meestal meer dan twee. Financiën levert met 4 rapporten het kleinste aandeel, hoewel het departement (na BZK, VROM en EZ) wel vaak medeopdrachtgever is in geval van interdepartementaal onderzoek.

Jaar van verschijnen

Over de onderzoeksperiode (2005-2011) is een stijgende trend in het aantal gevonden ex ante studies waarneembaar; studies uit 2005 en 2006 zijn ondervertegenwoordigd, studies uit 2011 oververtegenwoordigd.

Uitvoerder

Het meeste ex ante onderzoek is verricht buiten de departementale geledingen: 43% door particuliere onderzoeks- of adviesorganisaties en 26% door wetenschappers: universitaire instituten, planbureau(s) of andere wetenschappelijke overheidsinstituten. Uitvoeringsorganisaties nemen 7% voor hun rekening, 14% van de studies is verricht door meerdere typen uitvoerders, het vaakst een tijdelijk samenwerkingsverband van particulieren en wetenschappers. Niet meer dan 4% is gedaan door een intern orgaan. BZK en SZW hebben relatief veel onderzoek particulier uitbesteed, terwijl veel interdepartementale vraagstukken door planbureaus ter hand zijn genomen.

Aanleiding

De in de rapporten gemelde aanleidingen voor de ex ante analyses verschillen niet systematisch tussen opdrachtgevers. De ene aanleiding sluit de andere niet uit, het gaat om de belangrijkste aanleidingen zoals in het rapport vermeld. Ruim de helft van de studies is primair bedoeld ter ondersteuning van de beleids- of besluitvorming. In 12% is een vraag of motie vanuit de Tweede Kamer de belangrijkste aanleiding geweest. 15% van de studies is bedoeld om inzicht te verschaffen in bepaalde consequenties van een plan of al genomen besluit of in de potentiële doelbereiking, in 9% dient de analyse de uitvoering dan wel de implementatie van een EU-richtlijn. In de resterende studies is sprake van meerdere aanleidingen of een andere, zoals een verplichting op grond van wet- of regelgeving.

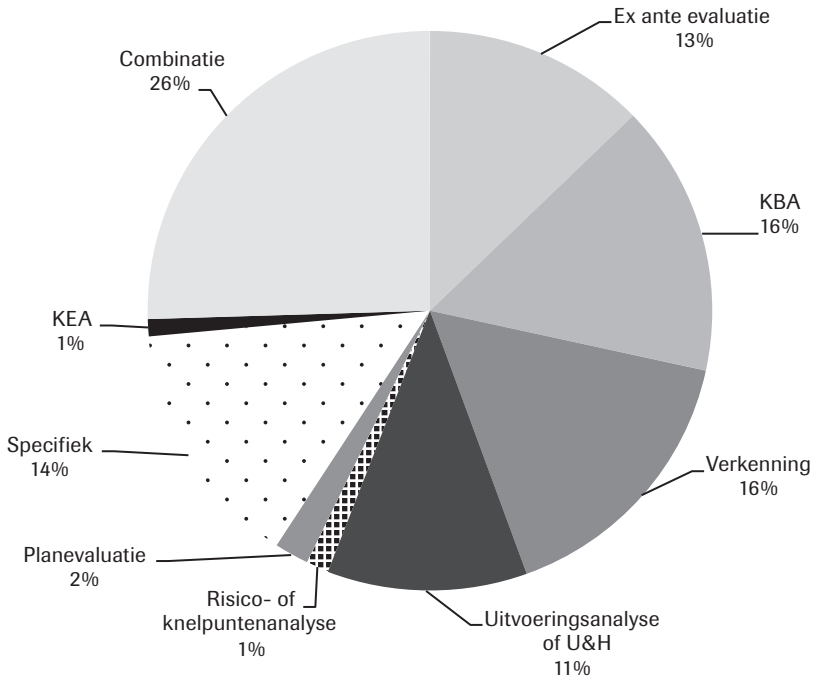
Stadium, alternatieven en type onderzocht beleid

Naarmate een analyse in een later stadium van de beleidsvoorbereiding wordt verricht, neemt de kans op het kunnen afwegen van meerdere alternatieven en ook de kans op het beïnvloeden van de besluitvorming af, zo is ook uit de literatuur naar voren gekomen. Bijna 85% van de studies is verricht op het moment dat er nog sprake was van een of meerdere, van abstracte tot concrete voornemens; 15% van de analyses is verricht ná het nemen van een besluit. In die gevallen lag er bijvoorbeeld al een geaccordeerd beleidsprogramma, wet(swijziging) of nieuw instrument. Het rapport dient dan vaak de uitontwikkeling daarvan, of het beleid wordt nog eens doorgerekend op specifieke gevolgen. In de ontwikkelingsfase is het gemiddelde aantal beleidsopaties of -alternatieven dat wordt bestudeerd – conform verwachting – een stuk hoger dan na besluitvorming (3,7 tegen 1,8). Gemiddeld zijn 3,4 opties bestudeerd. In kosten-batenanalyses is de bestudering van meerdere opties gemeengoed. In de toekomstgerichte studies die na vaststelling van het beleid zijn verricht en waarin toch meer dan 1 optie is bestudeerd, betreft het onder andere uitvoeringsmodaliteiten (bijv. kosten-batenanalyse omgevingsdiensten), of een nulalternatief waarmee het beleid alsnog wordt vergeleken. Het aantal opties verschilt met het soort aanvrager en met de uitvoerder – voor voormalig VenW en door particuliere bureaus zijn er bijvoorbeeld relatief veel bestudeerd. In de loop van de onderzochte periode is geen toe- of afname in het gemiddelde aantal bestudeerde opties te zien.

Een belangrijk deel (44%) van de ex ante analyses betreft een beleidsprogramma. Een voorbeeld is het programma Anders Betalen voor Mobiliteit ('kilometerprijs'), dat 15 keer onderwerp is geweest van ex ante analyse op uiteenlopende onderdelen of aspecten. Ook talrijk zijn studies waarin een concreet instrument of programmaonderdeel centraal staat (29%), zoals convenanten in het energiebeleid. In ruim 30% van de gevallen valt op basis van de ex ante analyse niet goed vast te stellen of het een (deels) juridisch beleids-onderwerp betreft; daarvoor was het beleidsvoornemen ten tijde van de studie nog te weinig uitgewerkt.

Typen ex ante studies

Op basis van een pilot is een achttal typen studies en een combinatiecategorie onderscheiden. Figuur S-1 geeft de procentuele verdeling over deze typen weer.

Figuur S1 Verdeling van de ex ante analyses over studietypen

Het onderscheid tussen de typen is niet strikt analytisch of exclusief; het betreft een globale typering op basis van de rapportteksten. Ruim een kwart van de 306 bestudeerde ex ante analyses valt niet als één studietype te kenschetsen, maar als combinatie.

Los van deze mengvormen zijn de vaakst voorkomende typen studies de *kosten-batenanalyse* (KBA) en de verkennende ex ante studies – tientallen kosten-batenanalyses van infrastructurele projecten niet meegerekend. In een KBA worden één of meerdere project- of beleidsopties vergeleken met een nuloptie op uiteenlopende, zoveel mogelijk in geld uitgedrukte kosten en baten. De conclusie betreft een positief dan wel negatief saldo, meestal binnen een bepaalde bandbreedte afhankelijk van verschillende scenario's. In de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA), die binnen de KBA's het vaakst voorkomt, worden behalve economische ook maatschappelijke posten opgenomen. Verder maken de meeste (M)KBA's gebruik van ervaringsgegevens of kentallen, ook al noemt slechts een klein aantal auteurs de studie een 'kentallen-KBA' of KKBA. In een eerder onderzoek is al gesignaleerd dat het toepassingsbereik van de (M)KBA zich heeft verbreed naar het sociale domein. Dit zien we ook na uitsplitsing van de kosten-batenanalyses naar departement; na IenM komen (M)KBA's voor bij onder andere BZK en

het voormalige EZ. Bovendien nam het aandeel MKBA's in de loop van de onderzochte periode toe ten koste van reguliere KBA's; het verdisconteren van maatschappelijke kosten en baten is dus meer gemeengoed geworden. Met *verkennende studies* bedoelen we studies naar beleidsopties met een voorlopig of *quickscan*-karakter – vaak omdat de planvorming zelf nog in een vroeg stadium is.

Betrekken we de studies die een combinatie zijn ook in de berekening, dan loopt het aandeel KBA's op tot 21%; verkenningen nemen dan 19% in.

Op *specifieke typen gevolgen* gerichte studies, zoals milieugevolgen, juridische gevolgen of consequenties voor de administratieve lasten van bedrijven of overheden, beslaan 14% van het studiebestand. Dit type onderzoek wordt bovendien vaak gecombineerd met andere studievormen waardoor het in totaal om zo'n 21% van al het ex ante onderzoek gaat.

De *potentiële effectiviteit* – het kunnen bereiken van gestelde doelen – staat in 13% van de studies centraal. Een voorbeeld betreft de analyse met als vraag of met de omslag natuurbeleid door LNV de beoogde ecologische effecten kunnen worden bereikt (Van Wezel et al., 2007). Deze 'ex ante evaluaties' kwamen in onze dataset ook voor in combinatie met andere studies (vooral KBA's), wat hun aandeel in het geheel licht doet toenemen tot 14%. De designs van deze ex ante evaluaties laten aanzienlijk meer variatie zien dan die van KBA's. De helft bevat kwantitatieve analyses aan de hand van ervaringscijfers. In de andere helft zijn kwalitatieve analyses verricht op basis van *mixed methods*, meestal desk studies en interviews maar ook observaties en praktijkproeven komen voor.

De *gevolgen voor de uitvoering* of de uitvoerbaarheid zijn het onderwerp van 11% van de analyses, bijvoorbeeld in organisatorisch, financieel of informatietechnologisch opzicht. Meestal verrichten de verantwoordelijke uitvoeringsorganisaties zelf de analyse, waardoor deze de vorm krijgt van een onderbouwd expertoordeel of advies. Aanpak en resultaten verschillen tussen de opstellers; zo is stakeholder- of ketenpartneronderzoek bij 'zorgmarktmeester' NZA en bij de IND een terugkerend onderdeel van de toets op uitvoerbaarheid. Uitvoeringsstudies worden vaak gecombineerd met andere studievormen, wat hun aandeel in het totaal van het ex ante onderzoek op 17% zou brengen.

De minst voorkomende vormen van ex ante onderzoek zijn de *planevaluatie*, *de risicoanalyse* en *de kosteneffectiviteitsanalyse (KEA)*. In een planevaluatie wordt de logica of het waarom achter een beleidsplan blootgelegd en getoetst, bijvoorbeeld aan de wetenschappelijke literatuur. Dit type studie is relatief vaak afkomstig van VenJ en komt soms afzonderlijk voor (2%) en soms als onderdeel van bijvoorbeeld een MKBA of van een evaluatie van de potentiële effectiviteit – waarmee het aandeel tot 3% oploopt. Risicoanalyses komen vooral als onderdeel van uitvoeringsanalyses voor: welke zijn voor de uitvoering de meest waarschijnlijke dan wel de meest ingrijpende gevolgen? Dit brengt het aandeel risicoanalyses in het ex ante onderzoek op 4%. In een

KEA (1%) staat de relatieve vergelijking van alternatieven op kosten en de beoogde effecten centraal. De vraag is dan: wat is het meest efficiënte alternatief? In dit type onderzoek blijft anders dan in een (M)KBA de nuloptie achterwege en worden verwachte effecten niet in geld uitgedrukt. In ons gegevensbestand zijn nog eens vier KEA's gecombineerd met een (M)KBA, wat het totale aandeel KEA's in het ex ante onderzoek op 2% brengt.

Begeleidingscommissies

In een ruime 37% van alle ex ante analyses is melding gemaakt van een begeleidingscommissie of klankbordgroep, bijvoorbeeld ter waarborging van de kwaliteit of ter bewaking van aansluiting op de onderzoeksopdracht. Ongeacht de verdere samenstelling ervan komen beleidsambtenaren in totaal in 75% van de genoemde begeleidingscommissies voor; betrokkenen in het veld in 56% van de commissies en wetenschappers in 39%.

Welke typen ex ante analyses zijn vooral ingezet bij een bepaalde aanleiding of kennisbehoefte?

De ex ante analyses in ons bestand laten zien dat aanleiding en het type studie enigszins met elkaar samenhangen. De ex ante evaluaties van de potentiële effectiviteit en (M)KBA's hebben – afgaand op de rapportteksten – relatief vaak een politieke aanleiding, zoals een Kamervraag of motie. Ook zijn ze vaak gestart ter ondersteuning van de beleidsontwikkeling en besluitvorming. Onderzoeken naar specifieke consequenties van plannen, zoals gevolgen voor het milieu, komen net als uitvoeringsanalyses een aantal keren voort uit een verplichting. Uitvoeringsanalyses dienen vergeleken met andere studietypen het vaakst de voorbereiding op de uitvoering van een plan. Maar in absolute termen blijken uitvoeringsanalyses even vaak te zijn ingezet ten behoeve van de beleids- en besluitvorming als zodanig.

Verkennde studies of *quickscans* vinden iets vaker dan gemiddeld in een vroege fase plaats, terwijl uitvoeringsanalyses en studies naar specifieke consequenties juist veel later worden verricht. De ex ante analyses die pas na de besluitvorming over het beleid plaatsvinden (15%) zijn dus voor een deel uitvoeringsanalyses. Niettemin vond ook een klein aantal effectiviteitsonderzoeken en MKBA's pas na de besluitvorming plaats, ruim te laat om hier nog substantiële invloed op te kunnen uitoefenen.

Gebruik van ex ante analyses voor beleid en verklaringen daarvoor

In het derde hoofdstuk staat onderzoeksvraag 3 centraal: *Hoe en in welke mate zijn de ex ante analyses gebruikt in beleid en wetgeving? Welke factoren helpen dit gebruik verklaren?* Om deze vraag te beantwoorden is verklarend casusonderzoek verricht rond vijf ex ante studies over *mogelijke wetgeving*. Iedere casus kent een andere opdrachtgever (departement). Een 'random'

selectie uit het databestand van 306 ex ante onderzoeken – dat meer soorten ex ante studies in zich bergt – is niet haalbaar gebleken, wat de representativiteit van de cases inperkt.

In alle vijf cases zijn standpunten of voorlopige ‘beleidsrichtingen’ te vinden van vóór de ex ante analyse. Geen van de bevindingen in de vijf bestudeerde rapporten spreekt deze vervolgens direct tegen: drie rapporten zijn op hoofdlijnen bevestigend en twee zijn vanwege kennislacunes ten aanzien van verwachte effecten weinig concludent (hoger onderwijs en gevangeniswezen). Deze twee studies hebben zo ruimte gelaten voor interpretatie door gebruikers.

Gebruik: kennisname, standpuntbeïnvloeding en doorwerking

Gebruik valt in onze definitie uiteen in drie opeenvolgende aspecten: kennisname door (met name) de actoren die deelnemen aan de besluitvorming; standpuntbeïnvloeding, ofwel de verwerking van bevindingen in de afweging door deze actoren – al dan niet in overeenstemming met de resultaten; en ten slotte de doorwerking van ex ante onderzoek in een besluit over het voorgenomen beleid. Voorts onderscheidde we legitimerend gebruik, het aanhalen van onderzoek ter onderbouwing van al bestaande standpunten of ter uitstel van beslissingen en conceptueel gebruik, vaak gradueel en ten behoeve van het denkproces – of voor ander beleid dan het onderzochte.

Gebruik in de praktijk

Elke case study bevat duidelijke aanwijzingen voor *kennisname* van het rapport door – meestal – de volgende actoren: bewindspersonen, Kamerleden of -commissies en betrokken ambtenaren. Alleen in de hogeronderwijs casus ontbreken signalen van kennisname vanuit de Kamer(s). In de casus over de Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT) is het rapport zelf niet naar de Tweede Kamer gezonden en hebben Kamerleden waarschijnlijk alleen via de memorie van toelichting (MvT) kennisgenomen van de MKBA. In alle cases zijn ook aanwijzingen dat belangengroepen in het veld direct of indirect kennis hebben genomen van het rapport.

Standpuntbeïnvloeding wordt waarschijnlijker in geval van kennisname. De aanwijzingen voor gebruik van het rapport in de afweging door belangrijke actoren verschillen tussen de cases. Kamerleden hebben de ex ante studies naar mogelijke uitbreiding van het zwangerschaps- en bevallingsverlof en naar de privatisering van het gevangeniswezen in hun standpunten betrokken. In deze cases bestaan aanwijzingen voor enige mate van standpuntbeïnvloeding. Naar aanleiding van de MKBA-BGT die in de MvT bij het latere wetsvoorstel genoemd wordt, hebben Kamerleden enkele inhoudelijke vragen gesteld. In twee resterende cases (richtlijnvoorstel gelijke behandeling en hogeronderwijsbestel) zijn ná oplevering van het rapport daarentegen geen overleggen meer getraceerd. Wel hebben *bewindspersonen* in alle vijf cases

op het rapport gereageerd, door het innemen van een standpunt (uitbreiding zwangerschaps- en bevallingsverlof, hoger onderwijs, richtlijnvoorstel gelijke behandeling), in respons op Kamervragen (zwangerschapsverlof en privatisering gevangeniswezen) of blijkend uit de MvT (Wetsvoorstel BGT). In de hogeronderwijskasus heeft de directe opdrachtgever, een Commissie van wijzen, het rapport met behulp van de auteur verwerkt in een advies aan de onderwijsminister. Ten slotte hebben maatschappelijke organisaties in vier van de vijf cases bovendien een duidelijk standpunt ingenomen (mede) in reactie op het rapport.

Van *doorwerking* in de besluitvorming – in lijn met de hoofdbevindingen van de rapporten – is in drie van de vijf onderzochte gevallen sprake: in (voorlopig) afwijzende regeringsstandpunten ter terugkoppeling naar Europa (de richtlijnvoorstellen over zwangerschapsverlof en inzake gelijke behandeling) en voorts in conceptwetgeving en de begeleidende MvT (BGT). De positieve MKBA die gevolgd werd door een positief besluit (de BGT) heeft bovendien doorgewerkt in de verdere processen van in- en uitvoering. De gemotiveerd-afwijzende reactie van de minister in de casus over het hoger onderwijs is geduid als niet-doorwerking. Eventuele doorwerking in de besluitvorming is eveneens belemmerd in de casus over privatisering in het gevangeniswezen, door de demissionaire status van het kabinet. Door de grote onzekerheidsmarges in de conclusies vallen doorwerking en legitimerend gebruik in de twee laatstgenoemde cases moeilijk uit elkaar te halen. Is de afwijzende reactie van de PvdA-minister van Onderwijs op het advies inzake een open(er) bestel te duiden als doorwerking van de onzekere bevindingen of beter als gebruik ter versteviging van een al ingenomen standpunt?

Gebruik verklaard?

Op basis van de literatuur – waaronder een internationale metastudie van gebruik – zijn vervolgens de volgende factoren in kaart gebracht die een *verklaring* kunnen vormen voor de gevonden mate van gebruik: de besluitvormingscontext van de onderzoeken, het contact tussen aanvrager en auteurs, de timing en de ervaren kwaliteit van de ex ante analyses en ten slotte de intensiteit waarmee ze zijn verspreid.

In de eerste plaats is *de besluitvormingscontext* bepalend gebleken voor gebruik. Zo is het ene topic politiek of in het veld duidelijk meer omstreden dan het andere. In de casus over de Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT) blijkt de ex ante analyse het meest geïntegreerd in de planontwikkeling. Behalve de MKBA zijn daarbij ook andere ex ante studies van de BGT opgeleverd. De MKBA bevestigde de reeds door IenM ingeslagen weg met een positief saldo van kosten en baten. In de BGT-casus is het verdere politieke en besluitvormingstraject zonder ‘slag of stoot’ doorlopen en is de studie gebruikt in de besluitvorming in de Ministerraad, in de MvT bij het wetsvoorstel, in het Kamerdebat en in het veld. In de cases over het hogeronderwijsbestel en het gevangeniswezen betreffen de ex ante analyses een poli-

tiek veel meer beladen onderwerp, wat zijn weerslag heeft gehad op de wijze en intensiteit van gebruik van de ex ante analyse. In deze meer omstreden contexten constateerden we dat de niet-eenduidige resultaten soms werden ingezet ter ondersteuning van eerder ingenomen politieke standpunten. De omstreden dossiers resulteerden niet in doorwerking.

In de tweede plaats is de *timing* van de rapporten ten opzichte van de beleidscyclus een factor van belang gebleken. Vier van de vijf rapporten waren op tijd in relatie tot de geplande besluitvorming. Het ex ante rapport over het hoger onderwijs is het minst goed getimed omdat (1) langlopende experimenten met een opener bestel al geruime tijd daarvoor waren opgestart en (2) na de start van het onderzoek een kabinetswisseling heeft plaatsgevonden. In deze casus is bovendien het politieke debat ruim voor de studie al gevoerd en heeft deze daarin logischerwijs geen rol meer kunnen spelen. De variatie op de drie andere in eerder onderzoek van enig belang geachte 'gebruiksfactoren', te weten *onderzoekskwaliteit*, *verspreiding van het onderzoek en de betrokkenheid* tussen aanvrager en opdrachtnemer is in de vijf cases beperkt, want bijna onverdeeld 'hoog'.

Over de *betrokkenheid* van stakeholders, met name de aanvragers, is door de geïnterviewde betrokkenen van beide zijden steeds positief geoordeeld. Die betrokkenheid heeft gestalte gekregen in BC's, waarin op zijn minst de aanvragers zitting hadden. In twee gevallen zijn daarnaast ook vertegenwoordigers van het veld in de commissie betrokken (BGT en gevangeniswezen). In de casus gevangeniswezen is deze BC formeel ingesteld met behalve de beleids- en veldleden ook onafhankelijke wetenschappers. In de hogeronderwijs casus fungeerde een commissie van wetenschappers namens OCenW als opdrachtgever. De frequentie van commissievergaderingen varieerde tussen drie en vijf keer. In vier van de vijf gevallen was er ook buiten de BC om contact tussen onderzoeker en departementale opdrachtgever.

Over de *kwaliteit* van alle vijf rapporten zijn de ondervraagde vertegenwoordigers van de kant van de aanvragers goed te spreken. Ook in objectieve termen (validiteit en betrouwbaarheid) zijn er geen negatieve uitschieters te constateren.

Ten slotte heeft over de hele linie actief *verspreiding van de rapporten* plaatsgevonden. Alle ex ante studies zijn gepubliceerd via de websites van de auteurs. Vier van de vijf rapporten zijn naar de Tweede Kamer gestuurd. Over twee studies (zwangerschapsverlof en opener bestel hoger onderwijs – beide van SEO) zijn korte artikelen verschenen in vakblad en krant.

Onze observaties ten aanzien van de overheersende invloed van de factoren besluitvormingscontext (politiek) en timing bevestigen wat Johnson et al. (2009) constateerden in een metastudie van gebruiksonderzoek. Niettemin vonden deze auteurs ook een aanzienlijk effect van *stakeholder involvement* op gebruik. De haast onverdeeld 'hoge' scores op deze factor en op de factoren kwaliteit en verspreiding maken het in deze vijfvoudige case study echter moeilijk om de rol van de drie factoren in de totstandkoming van gebruik te

ontrafelen. Desondanks verschillen de cases aanmerkelijk in de mate en manier van gebruik; wat de belangrijke rol van besluitvormingscontext (en timing) nog eens onderstreept. Naarmate het topic of de focus van de analyse minder (politieke) discussie oproept, zoals in de casus over de basisregistratie grootschalige topografie (BGT), verloopt doorwerking in het beleidsontwerp eenvoudiger – en omgekeerd.

Behalve controversie in het traject van besluitvorming speelt wellicht ook een rol dat de uitkomsten van sommige ex ante analyses zeer onzeker zijn. Zo wijzen ervaringen in het buitenland in verschillende richtingen op het punt van de (kosten)effectiviteit van privatiseringsinitiatieven in het gevangeniswezen. Dergelijke wetenschappelijke onzekerheid is typerend voor toekomstgerichte analyses. In onze vijfvoudige *case study* valt wetenschappelijke onzekerheid echter steeds samen met een complexe politieke context, waardoor onvoldoende zicht ontstaat op de geïsoleerde invloed ervan. Wel is geconstateerd dat juist in de meer omstreden contexten de tweeledige resultaten zijn ingezet om bestaande – soms zeer verschillende – standpunten kracht bij te zetten.

Worden ex ante ‘voorspellingen’ ex post bevestigd?

Door zowel academici als beleidsmakers is wel de vraag gesteld in hoeverre ex ante bevindingen bevestiging krijgen in ex post resultaten, met andere woorden in hoeverre de ‘voorspellingen’ van ex ante onderzoekers in de praktijk zijn uitgekomen (*onderzoeksvraag 4*). Dit kan gezien worden als een indicator voor het nut van ex ante analyses. Zijn uitspraken over bijvoorbeeld de haalbaarheid van de uitvoering, de potentiële werking of de verwachte (neven)effecten bewaarheid? Dit is eerder ook wel *feedback*-onderzoek genoemd (Van Gestel & Vranken, 2008) en het onderwerp van hoofdstuk 4.

In hoeverre heeft ex post evaluatie plaatsgevonden?

Om de vraag te beantwoorden is eerst nagegaan hoeveel evaluaties er beschikbaar bleken met betrekking tot ons gegevensbestand van 306 ex ante analyses. Er zijn 34 relevante ex durante en ex post studies gevonden bij 47 (15%) van de ex ante analyses. Als een plan of voornemen relatief vastomlijnd is ten tijde van de ex ante analyse, treffen we zeker twee keer zoveel evaluaties aan. Waarschijnlijk hebben vastomlijnder plannen meer kans om daadwerkelijk beleid te worden. Voorts kan vanwege het latere ‘beleidsstadium’ het moment voor ex post evalueren al eerder daar zijn geweest, waardoor we er meer hebben aangetroffen. Veruit de meeste ex ante analyses (85%) zijn echter niet gevolgd door een evaluatie. De redenen hiervoor zijn niet tot in detail doorgrond, maar op basis van ongeveer een derde van de ex ante studies komt naar voren dat: (1) het voorgenomen beleid van de baan is; (2) het beleid zich nog steeds in de ontwerpfase bevindt – bijvoorbeeld enkele EU-

richtlijnen; (3) het beleid is aangenomen maar het nog te kort dag is voor ex post evaluatie; (4) een evaluatie aanstaande is en (5) alleen ander materiaal voorhanden is, zoals 'stukjes' evaluatie verspreid over meerdere dossiers, een voortgangsrapportage, een lokale of een pilotevaluatie. In evenzoveel gevallen als dat het beleid van de baan ging, vond het overigens wèl doorgang maar is een evaluatie vooralsnog achterwege gebleven.

Het is overigens niet gezegd dat terugkoppeling naar ex ante analyses per definitie 'goed' is en het ontbreken ervan 'fout'. Sommige ex ante analyses lenen zich bijvoorbeeld niet goed voor ex post evaluatie. Voorbeelden zijn juridisch-vergelijkende studies in het kader van voorgenomen (EU-) regelgeving, of verkenningen van meerdere nog abstracte alternatieven. Dit neemt niet weg dat ex post evaluatieonderzoek toekomstig ex ante onderzoek kan verrijken, bijvoorbeeld met meer accurate ervaringscijfers ten behoeve van effectschattingen.

Hebben ex post en ex ante studies dezelfde focus?

Vervolgens is bezien hoe vaak in latere evaluaties is teruggekoppeld naar de bevindingen in ex ante analyses, en of ze er inhoudelijk genoeg op aansluiten om überhaupt als toets op voorspellingen te kunnen dienen. De 34 ex post evaluaties en 47 ex ante analyses zijn samengebracht in 28 dossiers van zowel ex ante als ex post bestudeerde beleidstopics. Meer dan de helft van de gevonden evaluaties (19/34) betreft een *ex durante* evaluatie, zoals een procesevaluatie van de in- en uitvoering, de stand van de handhaving of de samenwerking en coördinatie tussen uitvoerende organen. De ex ante studies gaan juist vaak over de potentiële effectiviteit of (neven)effecten, de ex durante evaluaties sluiten hier maar beperkt op aan. Een mogelijke oorzaak voor het grote aandeel ex durante onderzoek is dat de beleidscyclus niet dusdanig snel draait dat we over de onderzoeksperiode van 2005-2011 al veel *eindevaluaties* konden aantreffen. Ook is het mogelijk dat het uitvoeringsproces zich eenvoudiger laat onderzoeken dan eindeffecten; of dat voor een procesevaluatie geopteerd wordt omdat die knelpunten blootlegt die vaak geen fundamentele beleidswijzigingen behoeven om aangepakt te kunnen worden.

Louter uit oogpunt van de toetsing van ex ante uitspraken aan de (latere) empirie zou het verschil tussen het voorgenomen en uiteindelijk vastgestelde beleid niet al te groot moeten zijn. Dit viel op grond van de dossiers niet altijd na te gaan. In 10 van de 28 dossiers is de planvorming ex ante al min of meer 'gestold', wat de vergelijkbaarheid met het latere evaluatieonderzoek vergroot. Zo was ten tijde van de ex ante studie naar het rookverbod in de horeca al duidelijk dat het verbod zou worden ingevoerd.

Zijn ex ante 'voorspellingen' uitgekomen?

De vraag 'zijn ex ante voorspellingen uitgekomen?' kan uiteindelijk slechts beantwoord worden aan de hand van 16 'ex ante-ex post dossiers' ontleend

aan het gegevensbestand van 306 ex ante studies. Binnen de ex durante en ex post evaluaties wordt vaker alleen verwezen naar ex ante studies (14 keer) dan dat er gericht vanuit de empirie naar wordt teruggekoppeld (5 keer). In één van deze 5 dossiers is de ex ante analyse een terugkerend ijkpunt voor de ex post evaluatie. Uit de 5 dossiers waarin expliciet wordt teruggekoppeld rijst een gemengd beeld wat betreft het al dan niet 'uitkomen' van ex ante voorspellingen; de ene keer worden ze bevestigd, de andere keer niet. Zo lijken de positieve bevindingen van de MKBA van het rookverbod een jaar na de invoering voorlopig bevestiging te krijgen, maar zou wel de naleving door de horeca afnemen. De voorspelling dat de administratieve lasten van het derde Grotestedenbeleid slechts beperkt te reduceren zijn, wordt bovendien beaamd, terwijl ex ante uitspraken over de bestuurlijke vormgeving ervan de ene keer wel en de andere keer geen bevestiging vinden.

In nog eens 11 dossiers – al dan niet met verwijzing – ontbreekt expliciete *feedback* maar zijn uitkomsten van de latere evaluaties en de ex ante studies wel in meer of mindere mate met elkaar te vergelijken. In de 5 daarvan met de meeste overeenstemming in focus zijn de evaluatiebevindingen op hoofdlijnen consistent met de ex ante conclusies (Wet voorwaardelijke invrijheidsstelling, het plattelandsonwikkelingsprogramma POP, Sneller Beter, verplicht eigen risico en verkeersmanagement).

In hoofdstuk 5, de samenvatting en eindconclusies worden op basis van de hier besproken bevindingen een aantal overkoepelende observaties gemaakt en lessen getrokken.

Aan de hand van een uitgebreide zoektocht zijn we gestuit op ongeveer 550 (op het eerste gezicht) toekomstgerichte studies, die vervolgens zijn teruggebracht tot ruim 300 ex ante analyses van één of meerdere beleidsopties. Dit is meer dan op grond van eerder onderzoek kon worden verwacht.

Het aanzienlijke aantal studies is niet evenredig verdeeld over departementen; ex ante analyses komen het vaakst voor bij IenM (inclusief voormalig VenW en VROM), op afstand gevolgd door onderzoek in opdracht van VWS, meerdere departementen en El&I (inclusief voormalig EZ en LNV); daarna volgen VenJ, OCenW, BZK en SZW.

Ongeveer de helft van de ex ante studies betreft een evaluatie van het kunnen behalen van (eind)doelstellingen – de kosten-batenanalyses meegerekend. De andere helft richt zich op onder meer de uitvoering of specifieke consequenties zoals voor milieu, administratieve lasten of juridische gevolgen, of is nog verkennend. Veel van het onderzoek is wel relevant in het licht van effectiviteit. Zo leidt zonder een uitvoeringstoets een in potentie werkzame interventie mogelijk niet tot succes; of is een verkenning van de literatuur noodzakelijk om tot een oordeel over de meest kansrijke opties te komen.

De aanleidingen voor ex ante analyses zijn uiteenlopend en resulteren in een negental studietypen met daarbinnen verschillende designs en methoden. De kwantitatieve (M)KBA is een veelvoorkomend type studie met een vast-

omlijnd design. Niettemin zijn ook andere typen ex ante onderzoek voor een belangrijk deel kwantitatieve studies op basis van ervaringsgegevens. De meest gebruikte *kwantitatieve* methoden van dataverzameling zijn dossieronderzoek in combinatie met expertinterviews.

De (politieke) besluitvormingscontext en de timing van de ex ante analyses komen in de vijfvoudige case study naar voren als meest bepalende factoren in het gebruik ervan voor beleid. Uit de literatuur is eveneens naar voren gekomen dat het de besluitvormingscontext is die het gebruik van ex ante onderzoek bepaalt in plaats van omgekeerd. Niettemin kan ex ante onderzoek de besluitvorming verrijken met kennis en inzichten, zeker als het wordt verricht in een vroeg stadium van de planvorming.

Er zijn maar weinig latere evaluaties die concrete feedback bevatten op ex ante 'voorspellingen' en hieruit ontstaat een gemengd beeld van het bevestigen ervan. Niettemin kunnen bevindingen in ex post evaluaties toekomstig ex ante onderzoek vooruit helpen door het mogelijk maken van meer geïnformeerde voorspellingen, niet alleen in de 'harde' domeinen zoals infrastructuur, maar juist ook in het sociale domein. Syntheseonderzoek van beschikbare ex post evaluaties kan hieraan ook bijdragen.