

Ex ante onderzoek in metaperspectief

311

Onderzoek en beleid

Ex ante onderzoek in metaperspectief

Aard, aantallen en gebruik van ex ante analyses door de rijksoverheid

C.M. Klein Haarhuis

m.m.v. S.A.C. Keulemans

BOOM | **LEMMA**
UITGEVERS



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Onderzoek en beleid

De reeks Onderzoek en beleid omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht.

Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie weergeeft.

Exemplaren van dit rapport kunnen worden besteld bij het distributiecentrum van Boom Lemma uitgevers:

Boom distributiecentrum te Meppel

Tel. 0522-23 75 55

Fax 0522-25 38 64

E-mail budh@boomdistributiecentrum.nl

Voor ambtenaren van het Ministerie van Veiligheid en Justitie is een beperkt aantal gratis exemplaren beschikbaar.

Deze kunnen worden besteld bij:

Bibliotheek WODC

Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Deze gratis levering geldt echter slechts zolang de voorraad strekt.

De integrale tekst van de WODC-rapporten is gratis te downloaden van www.wodc.nl.

Op www.wodc.nl is ook nadere informatie te vinden over andere WODC-publicaties.

© 2014  WODC

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6236-391-5

ISBN 9-7894-6274-051-8 (e-book)

NUR 820

Voorwoord

Afgemeten aan de gestage aanwas van ex post evaluaties verslapt de aandacht voor doeltreffend beleid niet. Maar manifesteert die aandacht zich ook in *toekomstgericht* onderzoek naar de effecten van uiteenlopende beleidsvoornemens? Met deze metastudie wordt inzicht geboden in de omvang en de aard van dergelijk *ex ante* onderzoek op departementaal niveau dat tussen begin 2005 en eind 2011 openbaar is gemaakt.

Het onderzoek laat zien dat er in de onderzoeksperiode honderden *ex ante* analyses zijn verricht. Er is sprake van een stijgende tendens. Ongeveer de helft van het *ex ante* onderzoek naar beleidsplannen gaat in op de vraag of deze kunnen leiden tot gestelde doelen. De andere helft is exploratief, betreft de uitvoerbaarheid van de voornemens of gaat over specifieke (bijkomende) gevolgen, zoals het milieu of administratieve lasten voor bedrijven of lagere overheden.

Een vervolgvraag is in hoeverre het *ex ante* onderzoek daadwerkelijk is gebruikt in de besluitvorming over beleid en waarom. Dit is nagegaan aan de hand van vijf cases met betrekking tot mogelijke wetgeving. Er zijn veel indicaties van kennisname van de *ex ante* studies door politici, beleidsambtenaren en andere belanghebbenden. Op het uiteindelijke beleid hebben de studies echter minder duidelijk hun stempel gedrukt. Ook uit de internationale literatuur komt naar voren dat het de besluitvormingscontext is die het gebruik van *ex ante* onderzoek bepaalt in plaats van omgekeerd.

In dit meta-onderzoek is ten slotte nagegaan in hoeverre de *ex ante* bevindingen zijn bevestigd door evaluaties die *na invoering van* het beleid, vaak jaren later, zijn verricht. Beantwoording van deze vraag blijkt maar deels mogelijk: veel beleidsvoornemens zijn ingetrokken of in de loop van de tijd aanzienlijk bijgesteld. Uit de best te vergelijken studies rijst een gemengd tot voorzichtig positief beeld wat betreft het 'uitkomen van voorspellingen': de ene keer worden de *ex ante* inschattingen van doelbereiking of knelpunten door de latere evaluatie bevestigd, de ander keer niet.

Voor de totstandkoming van dit rapport danken we de begeleidingscommissie onder leiding van prof. dr. H.B. Winter (Rijksuniversiteit Groningen) voor de deskundige feedback. Voorts gaat onze dank uit naar Margaret Chotkowski en Bouke Wartna voor commentaar op het eindmanuscript. Tot slot zijn we de geraadpleegde informanten erkentelijk voor hun medewerking en voor commentaar op eerdere versies van de case studies.

Prof. dr. F.L. Leeuw
Directeur WODC

Inhoud

Afkortingen	11
Samenvatting	13
1 Inleiding en aanpak van dit meta-onderzoek	29
1.1 Aanleiding en beleidscontext	29
1.1.1 Ex ante analyses	30
1.1.2 Regulerende kaders	30
1.1.3 Eerder (meta-)onderzoek naar ex ante analyses	32
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen en opbouw van de studie	35
1.3 Ex ante analyses: van zoekstrategie naar gegevensbestand	37
2 Ex ante analyses (2005-2011) naar aard en aantal	41
2.1 Kenmerken van 306 ex ante analyses en verbanden tussen kenmerken	42
2.1.1 Jaar van verschijnen en omvang	42
2.1.2 Aanvragers, uitvoerders en aanleidingen	43
2.1.3 Opties, beleidsvormen en studietypen	49
2.2 Verdieping: ex ante analyses in de praktijk	72
2.2.1 Aanleidingen en studietypen in samenhang	73
2.2.2 Designs en methoden binnen studietypen	76
2.3 Samenvatting en conclusies	86
3 Het gebruik van ex ante analyses. Vijf case studies naar voorgenomen wetgeving	91
3.1 Inleiding en theorievorming ten aanzien van gebruik	91
3.2 Gebruik in de praktijk	98
3.2.1 Kosten-batenanalyse verlenging van het zwangerschaps- en bevallingsverlof	98
3.2.2 Maatschappelijke kosten-batenanalyse (Wetsvoorstel) Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT)	104
3.2.3 Impact Assessment richtlijn gelijke behandeling buiten de arbeid	108
3.2.4 Scenario's open bestel in het hoger onderwijs	113
3.2.5 Literatuuronderzoek privatisering gevangeniswezen	117
3.3 Wat helpt gebruik verklaren?	122
3.3.1 Besluitvormingscontext	122
3.3.2 Timing van het ex ante onderzoek	124
3.3.3 Betrokkenheid van de aanvragers en andere belanghebbenden	125
3.3.4 Kwaliteit van de analyse	127
3.3.5 Verspreiding van bevindingen en toegankelijkheid van de rapporten	128
3.4 Analyse en samenvatting	130

4	Zijn de ex ante voorspellingen uitgekomen? De verhouding tussen ex ante analyses en ex post evaluaties	135
4.1	Aanleiding	135
4.1.1	Eerdere bevindingen	135
4.1.2	Methode	136
4.2	Verhouding tussen de (aantallen) ex ante analyses en ex post evaluaties	138
4.2.1	In hoeverre zijn de ex ante bestudeerde beleidsonderwerpen ex post geëvalueerd?	138
4.2.2	Wat verklaart de aan- en afwezigheid van ex post evaluaties?	138
4.3	In hoeverre kwamen ex ante voorspellingen uit?	140
4.3.1	Aansluiting tussen de gevonden evaluaties en de ex ante analyses	140
4.3.2	Feedback-onderzoek en bevindingen	142
4.4	Samenvatting en conclusies	143
5	Samenvattende slotbeschouwing	147
5.1	Ex ante analyses in aantal ...	147
5.2	... en aard: aanvragers, uitvoerders, beleid (fase, type, opties) en aanpakken	148
5.3	Gebruik van ex ante analyses voor beleid verklaard?	156
5.4	Zijn de ex ante voorspellingen uitgekomen?	158
5.5	Belangrijkste lessen en mogelijke implicaties	160
	Summary	165
	Literatuur	175
Bijlage 1	Samenstelling begeleidingscommissie	189
Bijlage 2	Nadere verantwoording van de verzameling en afbakening van ex ante analyses	191
Bijlage 3	Definitieve lijst van 306 studies in het gegevensbestand	199
Bijlage 4	Overzichten van niet meegenomen studies	215
Bijlage 5	EU-aanleidingen en resulterende ex ante analyses	223
Bijlage 6	Aanpak en achtergronden van de ex ante rapporten in de vijfvoudige case study	229
Bijlage 7	Gebruik en mogelijke verklaringen in schema	251
Bijlage 8	Overzicht van ex ante studies (geclusterd) zonder opvolging in een ex post of ex durante evaluatie	255

Bijlage 9	De inhoudelijke vergelijkbaarheid van ex post of ex durante evaluaties met ex ante studies	263
------------------	---	------------

Afkortingen

ABvM	Anders Betalen voor Mobiliteit
AL	Administratieve Lasten
BC	Begeleidingscommissie
BET	Bedrijfseffectentoets
BGT	Basisregistratie Grootchalige Topografie
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CPB	Centraal Planbureau
EAUT	Ex Ante Uitvoeringstoets
EIB	Economisch Instituut voor de Bouw
ELenI	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
EOR	Evaluatie Overzicht Rijksoverheid (niet meer in gebruik)
GSB	Grotestedenbeleid
IAK	Integraal afwegingskader voor beleid en wetgeving
IenM	Infrastructuur en Milieu
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOFEZ	Interdepartementaal Overlegorgaan Financieel-Economische Zaken
JenG	Jeugd en Gezin
KEA	Kosten-effectiviteitsanalyse
KKBA	Kentallen-kosten-batenanalyse
KiM	Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
KRM	Kaderrichtlijn Mariene Strategie
KRW	Kaderrichtlijn Water
MER	Milieueffectrapportage
MET	Milieueffectentoets
MKBA	Maatschappelijke kosten-batenanalyse
MvT	Memorie van Toelichting
NMA	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NZA	Nederlandse Zorgautoriteit
OCenW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
(Leidraad) OEI	(Leidraad) Overzicht Effecten Infrastructuur
OER	Overzicht Effectiviteitsonderzoek Rijksoverheid (Algemene Rekenkamer)
OPTA	Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
POP	Plattelandsontwikkelingsprogramma (EU)
QALY	Quality-Adjusted Life Years
RIA	Regulatory Impact Assessment
RPE	Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek
RWS	Rijkswaterstaat
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TK	Tweede Kamer
U&H-toets	Uitvoerings- en handhavingstoets

VenJ	Veiligheid en Justitie
VenW	Verkeer en Waterstaat
VI	Voorwaardelijke Invrijheidsstelling
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WWI	Wonen, Wijken en Integratie (onder voormalig ministerie van VROM)

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.

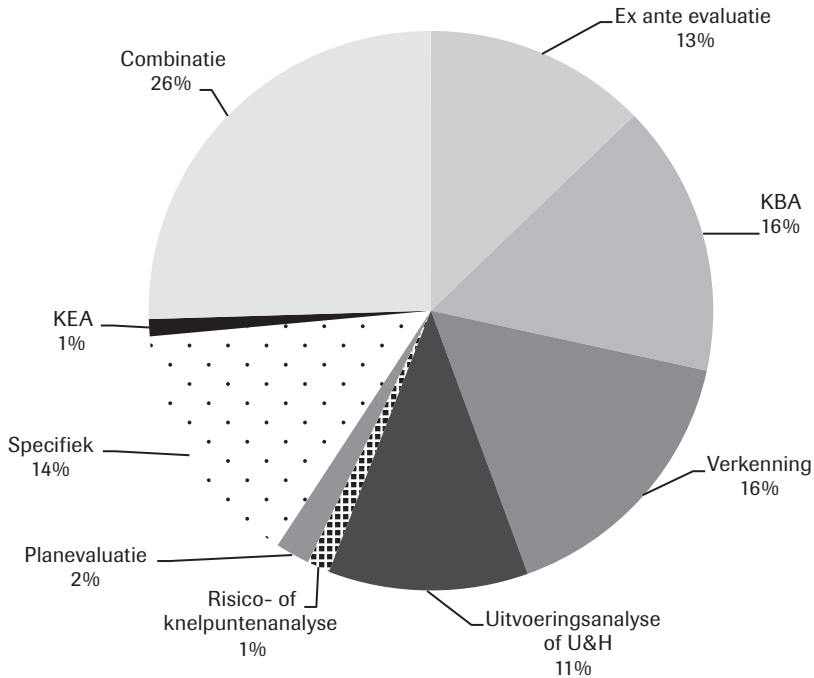
Stadium, alternatieven en type onderzocht beleid

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 blijkt 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.

1 Inleiding en aanpak van dit meta-onderzoek

1.1 Aanleiding en beleidscontext

Evaluaties kijken meestal terug op de in- en uitvoering of de effectiviteit van lopend of afgerond beleid. Ook veruit de meeste meta-onderzoeken maken gebruik van ex post evaluatie.¹

Voor *ex ante* onderzoek, onderzoek dat (idealerweise) voorafgaat aan de invoering van beleid, heeft lange tijd minder gesystematiseerde belangstelling bestaan. Het was volgens meerdere studies zeker geen standaard-onderdeel van de beleidsvoorbereiding. Zo stelde de Algemene Rekenkamer in 2002 voor de tweede maal dat departementen (te) weinig ex ante evaluatieonderzoek verrichtten; onder andere vanwege de relatieve onbekendheid ermee en de complexiteit ervan. Ook zouden de wel aanwezige ex ante studies niet goed worden geregistreerd. In de evaluatie van de 'VBTB'-operatie (IOFEZ², 2004) werden vergelijkbare conclusies getrokken. Met de kwaliteit van de gevonden ex ante evaluaties zou het bovendien ook niet goed gesteld zijn. Veel later kwam Hanemaayer (2012) op basis van een online scan (2000-2010) opnieuw tot de constatering dat in de 'jaren nul' nog steeds relatief weinig gebruik is gemaakt van ex ante evaluatie. Maar tegelijkertijd signaleerde hij een groeiende belangstelling voor *evidence-based* beleid en de kwaliteit van de beleidstheorie – de gedachtegang of logica achter beleid. Ook stelde hij dat de ex ante maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) en uitvoerings- en andere toetsen aan terrein zouden hebben gewonnen (2012, p. 61, 62).³ Het in 2011 in werking gestelde Integraal Afwegingskader voor beleid en wetgeving (IAK) is een synthese van vele, deels verplichte ex ante toetsen. Een belangrijk doel van voorliggend rapport is inzicht verschaffen in de omvang en aard van inmiddels uitgevoerde ex ante studies bij de rijksoverheid. De Directie Wetgeving en Juridische Zaken heeft het WODC hierom in de loop van 2011 verzocht. In de context hiervan werd ook de vraag interessant geacht in hoeverre ex ante onderzoeken worden gebruikt voor beleid, en in hoeverre de voorspellingen erin overeenstemmen met uiteindelijk in ex post evaluaties vastgestelde resultaten.⁴ Ook deze vragen zijn onderwerp van dit onderzoek.

1 Bijvoorbeeld de meta-analyses van uiteenlopende (quasi-)experimentele studies onder de koepel van de *Campbell Collaboration* (www.campbellcollaboration.org) en in Nederland o.a. Van der Knaap et al. (2006), over geweldsbeperkende maatregelen in het publieke domein; Klein Haarhus en Niemeijer (2008) over wets-evaluaties en SCP (Van Noije & Wittebrood, 2008, 2009) over beleid ten aanzien van respectievelijk sociale veiligheid en overlast en verloedering.

2 Interdepartementaal Overlegorgaan Financieel Economische Zaken.

3 In een pleidooi van het SG-overleg uit 2006 voor onder andere meer tijd voor analyse en aanpak van (beleids)problemen werd de aanbeveling gedaan om ex ante uitvoeringstoetsen te verrichten, net zoals in de private sector marktonderzoek wordt verricht voordat tot actie over wordt gegaan. Voorts werd in 2007 – ten behoeve van de relatie tussen beleid en uitvoering – in een onderzoek voor de Eerste Kamer (naar aanleiding van de motie Van Thijn) gepleit voor verbreding van de definitie van uitvoeringstoetsen van technische of juridische haalbaarheid naar de gewenste effecten voor de samenleving en burgers. Ook zou de bij uitvoerders aanwezige kennis in de toetsen beter benut moeten worden (Cardoso Ribeiro, 2007).

4 Vgl. *Kamerstukken II*, 2008/09, 31 731, nr. 1, p. 13; nr. 4.

In deze metastudie worden uitspraken gedaan op basis van een groot aantal studies. We volstaan hier met een algemene, beknopte inleiding. Verdere verankering in de literatuur vindt plaats in de afzonderlijke vervolghoofdstukken.

1.1.1 *Ex ante analyses*

In deze studie gebruiken we bewust het overkoepelende begrip *ex ante analyses* in plaats van *ex ante evaluaties*, omdat het laatste begrip uiteenlopend doch smal wordt geïnterpreteerd. Een veelgebruikte definitie van *ex ante evaluatie* luidt: 'toekomstgericht onderzoek waarbij de verwachte effecten en neveneffecten van (...) beleidsvoornemens in kaart worden gebracht. [Een] beleidsvoornemen wordt afgezet tegen alternatieven, waartoe in ieder geval het alternatief van de voortzetting van de huidige situatie (nuloptie) wordt gerekend' (Algemene Rekenkamer, 2000; Verschuuren & Van Gestel, 2009, p. 5). Een *Regulatory Impact Assessment* (RIA) van voorstellen van de Europese Commissie omvat idealiter: 'problem definition, the assessment of the status quo, various forms of notice and comment, economic techniques for the analysis of alternative options, and the choice of a regulatory or non-regulatory option suggested for adoption'.

Er zijn echter veel meer denkbare definities. Zo citeert Hanemaayer (2012, p. 16-17) er vijftien van binnen- en buitenlandse origine, met de vermelding dat dit nog maar het topje van de ijsberg is. Veel voorkomende elementen in deze definities zijn: systematische / methodologische, analyse [*van*] kosten (effectiviteit), effecten, neveneffecten, baten, consequenties [*van*] voorstellen, plannen, beleidsalternatieven (...). In de literatuur lopen veel termen door elkaar.

We hanteren in wat volgt dan ook steeds de term *ex ante analyse* of *ex ante studie*, omdat het *ex ante evaluatie*-concept in een aantal definities wordt versmald tot bijvoorbeeld alleen onderzoek waarin doelbereiking in enge zin centraal staat, of waarin op zijn minst twee beleidsalternatieven worden bestudeerd. We bakenen het begrip *ex ante analyses* in deze metastudie uiteindelijk 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 beleidsalternatieven worden onderzocht op mogelijke consequenties – al dan niet doelbereiking.

1.1.2 *Regulerende kaders*

Voor de kwaliteit en de toetsing van voorgenomen wetten en AMvB's zijn de Nederlandse beleidsdepartementen zelf verantwoordelijk. Het ministerie van

Veiligheid en Justitie (de sector Wetgevingskwaliteitsbeleid van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken) heeft traditioneel de centrale verantwoordelijkheid. Zo toetst het alle voorgenomen wetgeving en stelt het analyse-instrumenten beschikbaar. Ook is er binnen het ministerie een Kenniscentrum Wetgeving (KcW).

Een in Nederland lang bestaande (geïstitutionaliseerde) vorm van ex ante analyse is de toets op administratieve lasten, sinds 2000, door het tegenwoordig geheten Adviescollege Toetsing Regeldruk (www.actal.nl). Dit college adviseert regering en parlement over (vermindering van) administratieve lasten voor burgers, bedrijven en beroepsbeoefenaren in de sectoren zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid naar aanleiding van (onder meer) voorgenomen regelgeving. Een methode om administratieve lasten in kaart te brengen is die van het Standaard Kosten Model (SKM), waarbij (voorgenomen) wet- of regelgeving op bepalingen wordt gescand die een informatieverplichting voor bedrijven behelzen.⁵ In 2002 werden in de Aanwijzingen voor de Regelgeving drie andere toetsen verplicht gesteld voor voorgenomen regelgeving, van: 'effecten voor het particuliere bedrijfsleven, de sociaaleconomische ontwikkeling en de marktwerking' (bedrijfseffectentoets of BET); gevolgen voor het milieu (milieueffectentoets of MET) en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (U&H-toets) (vgl. Hanemaayer, 2012, p. 44).

Tussen 2002 en 2006 verplichtte de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE, 2001) departementen tot het afwegen van ex ante evaluatie in de beleidsvoorbereiding. In de latere RPE (2006) en in de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften (Rbv, 2008) waarin de RPE is opgegaan, is de verplichte afweging losgelaten – hele kostbare beleidstrajecten uitgezonderd. In plaats daarvan is de ruimere eis gesteld dat bij de afweging van beleidsalternatieven zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van informatie uit ex ante evaluatie, bijvoorbeeld door aandacht te besteden aan een aantal inhoudelijke vragen (IOFEZ, 2004, p. 47).

Het zich – mede door Europese standaarden – ontwikkelende wetgevingskwaliteitsbeleid ging gepaard met de aanwas van rijksbreed vele tientallen mogelijke ex ante analyse-instrumenten. Voorbeelden zijn de 'SZW-toets' (uit 2002) en vele losse *checklists* en toetsen die niet alleen voor wetgeving zijn bedoeld. Ook verscheen in 2007 een Handreiking ex ante uitvoeringsanalyse voor het toenmalige ministerie van Justitie waarin verschillende ex ante analysemethoden en instrumenten de revue passeren (Ministerie van Justitie, 2007). In 2008 publiceerde de regering de nota 'Vertrouwen in wetgeving'⁶ met daarin een programma voor integraal wetgevingsbeleid. Sinds april 2011 heeft het kabinet het via internet toegankelijke Integraal AfwegingsKader

5 Per bepaling wordt met behulp van experts uit het bedrijfsleven de verwachte belasting nagegaan aan de hand van de formule 'prijs x tijd x kwantiteit'. Kwantiteit betreft bijv. het aantal bedrijven x het aantal benodigde handelingen per jaar). Er bestaat een internationaal netwerk met betrekking tot het SKM: www.administrative-burdens.com/default.asp?page=96.

6 *Kamerstukken II*, 2008/09, 31 371, nr. 1.

(IAK) voor beleidsambtenaren en wetgevingsjuristen verplicht gesteld. Met het IAK moeten zeven hoofdvragen worden beantwoord.

Het IAK is de Nederlandse invulling van een (Regulatory) Impact Assessment (RIA).⁷ Het kader bevat zeven kernvragen over probleemanalyse, instrumentkeuze en gevolgenbeoordeling.⁸ Hierin zijn 120 ex ante toetsen samen- en teruggebracht tot 16 verplichte ex ante toetsen waaronder de administratievelastentoets en de BET-MET- en U&H-toets. Enkele (beoogde) kenmerken van het IAK zijn: het wordt vroegtijdig toegepast in de beleidsvoorbereiding; het publiek belang en de noodzaak van overheidsingrijpen moeten worden aangetoond; het omvat niet alleen regeldruk maar ook milieueffecten en sociale en economische effecten; het maakt onderscheid tussen bindende eisen en hulpmiddelen op de achtergrond, waaronder de instrumentencatalogus waarin meer dan vijftig beleidsinstrumenten zijn opgenomen. Het IAK is niet bedoeld als checklist maar zou moeten leiden tot een brede en samenhangende beoordeling (Berden et al., 2010, p. 19; Radaelli et al., 2010).⁹ Over de toepassing van het IAK in de praktijk is (nog) geen onderzoek bekend.¹⁰ Op EU-niveau is RIA verplicht bij *'all initiatives included in the Annual Policy Strategy or the Work Program, including many regulations, directives, decisions, and communications'* (o.a. Cecot et al., 2008, p. 407). De commissie heeft een aantal kwaliteitseisen geformuleerd voor de ex ante RIA's, zoals het betrekken van economische, sociale en milieutechnische aspecten en het zoveel mogelijk concretiseren en kwantificeren van verwachte kosten en impact van alternatieven. Het is voorts verplicht om aandacht te besteden aan het subsidiariteitsbeginsel. De diepgang van de ex ante onderzoeken behoort ten slotte evenredig (proportioneel) te zijn aan de verwachte kosten van het plan.

1.1.3 Eerder (meta-)onderzoek naar ex ante analyses

Nederland

In 2004 werd een kleine meta-evaluatie van ex ante studies verricht in het kader van de evaluatie van de operatie Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoordening (VBTB). Volgens IOFEZ hadden acht departementen sinds 2002 42 afgeronde 'ex ante evaluaties' opgenomen in het (inmiddels niet meer gebruikte) Evaluatieoverzicht rijksoverheid (EOR) 2004 (IOFEZ, 2004, p. 36). Hiervan bleken vijftien studies geen ex ante evaluatie maar een 'restcatego-

7 *Kamerstukken II*, 2009/10, 31 731, nr. 6. Radaelli et al. (2010) typeerden het IAK als volgt '(...) all existing quality standards and checklists have been reviewed with a view to mainstreaming and digitalising the system of policy formulation and improve on the connection between ex ante appraisal and implementation.'

8 www.kc-wetgeving.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving.

9 (...) 'The challenge is to embed the IAK system into policymaking, and avoid the degradation to "check the box" routines that somewhat damaged the BET-checklist. A reform of RIA in a comprehensive direction would assist in the implementation of IAK' (Radaelli et al., 2010). Met *comprehensive* doelen de auteurs op een breed IAK dat uiteenlopende aspecten van een voorstel – en meerdere betrokken stakeholders – afdekt.

10 Van Lochem (2009) uitte twijfel over de te verwachten spontane naleving van de integrale wetsvoorbereiding in de nota Vertrouwen in wetgeving, verwijzend naar eerdere bevindingen over de inachtneming van wetgevingskwaliteitsnormen (Klosse et al., 2003). Herweijer (2009) analyseerde de beleidstheorie van de integrale wetsvoorbereiding en kwam tot vergelijkbare bevindingen.

rie': geen ex post onderzoek.¹¹ De onderzoekers achtten dit een opvallend klein aantal gelet op het aantal beleidsmutaties. 'Blijkbaar wordt een ex ante analyse niet vaak oppoortuun geacht, dan wel wordt het uitgevoerde onderzoek niet in het [evaluatieoverzicht] opgenomen.' De onderzoekers achtten het voorts opvallend dat in het EOR geen enkele kosten-batenanalyse (KBA) was opgenomen terwijl dit type onderzoek wel in de RPE-definitie past. Navraag bij de departementen en bij Financiën bevestigde het beeld dat vaak geen sprake was van gestructureerde afwegingen om al dan niet te komen tot uitvoering van een ex-ante onderzoek. Ook de kwaliteit van elf nader bestudeerde ex ante evaluaties liet volgens de VBTB-evaluatie te wensen over (IOFEZ, 2004, p. 36-37). Zo kwam naar voren dat doelmatigheid en effectiviteit niet standaard deel uitmaakten van de onderzoeken – zoals beoogd met de RPE. Voorts werden in de minderheid – vier van de elf – studies uitgewerkte alternatieven naast een nul- of referentiealternatief geplaatst. Ook ontbrak meerdere keren een deugdelijke vraagstelling en onderzoeksdesign. Ten slotte zou de onafhankelijkheid van het onderzoek in te weinig gevallen zijn gewaarborgd.

Recent is ook een aantal meta-evaluaties van toepassingen van maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) en van ex ante studies van infrastructurele en ruimtelijke projecten verschenen (o.a. Beukers et al., 2012; Rienstra, 2008; Visser & Korteweg, 2008). Een paar mogelijke knelpunten die hieruit naar voren kwamen zijn dat MKBA's laat worden ingezet en niet hebben geleid tot fundamentele wijzigingen in de voorgenomen initiatieven. Ook het niet in geld kunnen uitdrukken van 'zachte waarden' is een knelpunt omdat van een MKBA desondanks een einduitspraak in de vorm van een negatief of positief saldo wordt verwacht. Hierdoor resteert weinig ruimte voor nuancering. Ten slotte zouden betrokkenen op rijksniveau tevredener zijn over de procesgang van MKBA's dan regionale betrokkenen.

Metastudies van ex ante onderzoek op andere terreinen richten zich meer op de inhoudelijke bevindingen (bijv. CPB, 2008a en Hamberg-van Reenen et al., 2009 met betrekking tot resp. wegverkeer en zorg). Schrijvershof et al. (2013) inventariseerden in de justitiële keten over de periode 2010-2012 28 al dan niet gepubliceerde ex ante uitvoeringsanalyses en bezagen in hoeverre de verschillende aanpakken afstemming dan wel integratie zouden toelaten met het oog op een ketenbrede ex ante benadering.¹²

Tijdens de looptijd van de onderhavige metastudie verscheen ten slotte een studie naar de stand van ex ante evalueren in Nederland (Hanemaayer, 2012). Deze biedt een overzicht van de (regulerende) kaders en inzichten, ook op EU-niveau. Ex ante evaluatie wordt hierin gedefinieerd als onderzoek dat

11 Zo leek SZW ruim vertegenwoordigd maar bij nadere bestudering bleken de effecten van beleid niet geraamd te worden, waarmee de studie niet voldeed aan de definitie van ex ante evaluatie in de RPE.

12 De uitvoeringsanalyses dekten soms één, soms meerdere onderdelen van de keten. Bij het maken van een analyse over meerdere schakels achtten de geïnterviewden voor de studie van belang dat gegevensbronnen goed vergelijkbaar worden gemaakt. Ook zouden de aannames van de verschillende ketenpartners moeten worden gecontroleerd en consistent worden gemaakt.

inzicht biedt in de doeltreffendheid en doelmatigheid van voorgenomen beleid. Drie typen ex ante evaluatie die worden onderscheiden zijn: naar doelbereiking, naar kosten en baten en naar de uitvoering. Volgens de auteur staan de vele handreikingen en toetsen in scherp contrast met de geringe hoeveelheid online aangetroffen Nederlandse ex ante evaluaties. In het vervolg van dit onderzoek koppelen we terug naar deze bevindingen.

Europese Unie

Er bestaat een online overzicht van de inmiddels uitgevoerde RIA's van uiteenlopende Europese Commissievoorstellen. Hiervan zijn het afgelopen decennium verschillende meta-evaluaties verricht – op basis van steeds grotere aantallen verschenen RIA's (o.a. Europese Rekenkamer, 2010; Cecot et al., 2008; Lee & Kirkpatrick, 2004, 2006; Nielsen et al., 2006; Renda, 2006). Deze betreffen vooral de inhoud en kwaliteit van RIA's in relatie tot de eisen die de Europese Commissie heeft gesteld. Kwaliteitsproblemen die hiermee voor het voetlicht zijn gebracht, betreffen: het niet kwantificeren van kosten en impact (baten), het niet bestuderen of vergelijken van meerdere beleidsalternatieven waaronder ook alternatieven voor regelgeving, een smalle focus, en onduidelijke presentatie van onderzoeksresultaten. Cecot et al. (2008) nuanceerden deze kritiek enigszins door op basis van 111 RIA's te stellen dat in recentere jaren en voor meer omvangrijke projecten de kwaliteit meer aan de maat is.¹³ Op de genoemde kwaliteitsproblemen zijn verbetervoorstellen gevolgd, onder meer van de Europese Rekenkamer (2010). Deze wees overigens ook op gebrek aan een uitgewerkte interventielogica of beleidstheorie in de ex ante studies.

Een Engelstalige bundel van Verschuuren (2009) over impact assessments van *regulation* betreft zowel de inhoud als de context van ex ante onderzoek, met bijdragen over de ontstaansgeschiedenis, systemen, methoden en politieke aspecten – deels aan de hand van concrete ervaringen in de EU en in lidstaten. De variatie in methoden binnen ex ante studies zou bijvoorbeeld beperkt zijn; veel van het onderzoek zou de consultatie van belanghebbenden behelzen. Een terugkerend element in de bundel is de vraag hoe voorkómen kan worden dat ex ante onderzoek gepolitiseerd raakt.

Volgens Hertin et al. (2009), die onderzoek deden naar RIA's in vijf EU-lidstaten waaronder Nederland, domineert het technisch-rationele model in ex ante evalueren. De besluitvormingspraktijk is volgens deze auteurs echter niet technisch-rationeel. Zo is er de 'illusie' van lineariteit, dat ex ante analyse een proces is gericht op probleemoplossing, terwijl veel problemen en doelstellingen in werkelijkheid voortdurend worden aangepast.¹⁴ Ook zou het RIA-model gestoeld zijn op het beeld van een enkelvoudige besluitvormer

¹³ en daarmee op een vergelijkbaar kwaliteitsniveau als die van ex ante impact assessments in de VS.

¹⁴ *'In many of the studied cases, policy discussions and negotiations evolved around a policy solution rather than a problem. (...) In some cases, the policy process originated neither from a problem nor from a solution, but from a decision opportunity.'* Het *garbage can*-model (Cohen, March & Olsen, 1972) van besluitvorming zou volgens deze auteurs dan ook beter passen bij de besluitvormingscontext van de RIA's.

terwijl in de praktijk vaak tal van belangen spelen, zowel binnen als buiten de overheidsorganisatie. De auteurs achten voorts het streven naar analytische volledigheid en duidelijkheid niet reëel: ex ante uitkomsten hebben vaak een beperkte focus en reikwijdte en zijn met onzekerheden omgeven. De technisch-rationele impact assessments zouden dan ook het best benut kunnen worden voor minder complexe, niet al te omstreden issues. In de slotconclusie van deze metastudie grijpen we op deze argumentatie terug.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen en opbouw van de studie

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

Aantallen en aard:

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?

Context:

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?

De deelvragen, die samen het antwoord op deze probleemstelling moeten leveren, luiden als volgt.

- 1 Hoe vaak werd in de periode 2005-2011 door ministeries/departementen of rijks-onderzoeksinstituten tot ex ante analyse overgegaan?
- 2 Hoe zijn deze onderzoeken te typeren?
 - 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 betroffen deze wetgeving?
 - d Hoeveel alternatieven/opties zijn bestudeerd?
 - e Welke typen studies zijn te onderscheiden en welke onderzoeksmethoden werden daarbinnen gebruikt?
- 3 Hoe en in welke mate zijn de ex ante analyses gebruikt in beleid en wetgeving? Welke factoren helpen dit gebruik verklaren?
- 4 In hoeverre zijn de in onze dataset betrokken ex ante analyses gevolgd door een ex post evaluatie en in hoeverre zijn de ex ante voorspellingen 'uitgekomen'?

Ex ante analyses: aard en aantallen

De eerste twee onderzoeksvragen betreffen de ex ante analyses zelf en komen aan bod in paragraaf 1.3 van het huidige hoofdstuk en in hoofdstuk 2. De beantwoording ervan is uitsluitend gebaseerd op de inhoud van deze studies en niet op bijvoorbeeld de raadpleging van bij het onderzoek betrokkenen. Hoofdstuk 2 geeft een beeld van de aard van de rijksbreed gepubliceerde ex ante analyses naar aanleiding van de tweede deelvraag. Het betreft niet alleen de inhoud en de aanpak van de gevonden ex ante analyses, maar ook de in de rapporten vermelde aanleiding en de fase van beleidsontwikkeling waarin ze zijn ingezet. Aan de hand hiervan valt bijvoorbeeld de kritiek dat in ex ante evaluaties te weinig alternatieven of opties worden bestudeerd, aan de werkelijkheid te toetsen.

Binnen een achttal verschillende typen ex ante analyses zoomen we vervolgens in op de daarbinnen gehanteerde designs en methoden. Met enkele voorbeelden geven we een indruk van de op dit vlak gemaakte keuzes in het licht van verschillende aanleidingen. Een nadeel van het meta-onderzoek op basis van alleen de gepubliceerde teksten is dat dit beperkte informatie oplevert over de context van de bestudeerde rapportages. Het valt bijvoorbeeld niet goed na te gaan hoe politiek of maatschappelijk omstreden het onderwerp was, of hoe ver de (interne) besluitvorming ten tijde van de analyse precies gevorderd was – relevante factoren met het oog op het gebruik van het rapport.

Context: gebruik van ex ante analyses en de verhouding tot ex post evaluaties

Onderzoeksvragen 3 en 4 zoomen in op de context van een klein aantal ex ante analyses, namelijk op het gebruik ervan voor beleid en de (empirische) terugkoppeling ernaar in ex post evaluaties. In hoofdstuk 3 staat de vraag centraal: Hoe en in welke mate zijn de ex ante analyses gebruikt in beleid en wetgeving? Welke factoren helpen dit gebruik verklaren? Hiertoe wordt verslag gedaan van een vijfvoudige verklarende *case study* van de wijze waarop ex ante analyses zijn gebruikt in de besluitvorming over beleid. Ingezoomd wordt op vijf onderzoeken naar (potentiële) wetgeving, waarbij – in lijn met inzichten uit de literatuur – de volgende verklarende elementen aan bod komen: 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 hoofdstuk 4 wordt nagegaan in hoeverre ‘voorspellingen’ in ex ante studies uitkomen in latere empirische evaluaties van het gevoerde beleid. Dit kan opgevat 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?¹⁵ Dit is eerder wel

15 Vergelijking tussen de uitkomsten van ex post evaluaties en ex ante studies is echter omgeven met mogelijke problemen, bijvoorbeeld: in hoeverre zijn de ex post evaluaties voldoende valide en betrouwbaar om een adequate toetssteen te kunnen zijn? Hebben er tussentijds (aanzienlijke) beleidsaanpassingen plaatsgevonden?

'*feedback*'-onderzoek genoemd (Van Gestel & Vranken, 2008). Om deze vraag te kunnen beantwoorden wordt eerst nagegaan in hoeverre de beleidsdossiers waarbinnen *ex ante* analyses zijn verricht ook een (latere) *ex post* evaluatie bevatten. Vervolgens wordt bezien in hoeverre de *ex post* evaluaties qua onderwerp en focus aansluiten op de eerder verrichte *ex ante* studies.

1.3 Ex ante analyses: van zoekstrategie naar gegevensbestand

De dataverzameling is erop gericht geweest om zo veel mogelijk openbare *ex ante* analyses te verzamelen die zijn verschenen in de periode 2005 t/m 2011. De meerledige zoekstrategie heeft plaatsgevonden aan de hand van een serie zoektermen en combinaties van zoektermen. Aanvankelijk is een ruime definitie gehanteerd en zijn uiteenlopende toekomstgerichte studies verzameld. Vanwege de grote hoeveelheid rapporten die dit opleverde en om een heldere grens te kunnen trekken, is daarna een meer afgebakende definitie gehanteerd. We volstaan hier met een kort verslag van de zoektocht. Bijlage 2 bevat meer informatie over de reeks zoektermen, zoeklocaties en de verdere afbakening tot de uiteindelijke set van 306 *ex ante* analyses die de basis hebben gevormd voor hoofdstuk 2, 3 en 4 (in bijlage 3).

We hebben niet gebruikgemaakt van het (verouderde) EvaluatieOverzicht Rijksoverheid (EOR), en uit gesprekken met sleutelpersonen bij de departementen en de Algemene Rekenkamer is gebleken dat geen kant-en-klare departementale of rijksbrede overzichten van *ex ante* studies beschikbaar zijn of worden bijgehouden. Mede hierom is een eigen zoekstrategie ontworpen en is voorts besloten om af te zien van een aanvullende rijksbrede inventarisatie van *niet*-openbare *ex ante* studies.

De zoekstrategie heeft bestaan uit vier lagen, te weten speurtochten in (a) rijksbegrotingen en (met name) jaarverslagen; (b) websites van ministeries; (c) het internet (Google) aan de hand van een (lange) serie zoektermen en -combinaties en (d) websites van (semi-)publieke en particuliere onderzoeksinstituten die (mogelijk) *ex ante* studies verrichten.

Omdat een brede zoektocht aanvankelijk rond de 550 (op het eerste gezicht) toekomstgerichte studies opleverde over de onderzoeksperiode – te veel om te kunnen analyseren – is het gegevensbestand verder afgebakend tot studies die passen binnen onze uiteindelijke definitie van '*ex ante* analyse': onderzoek naar *één of meer beleidsvarianten of -mogelijkheden*. Veel van de volgende typen studies vallen hierdoor buiten de verdere analyse: probleemverkenkende studies (bijv. de economische impact van arbeidsmigratie), scenariostudies en voorverkenningen zonder bestudering van beleidsoptie(s), prognoses of ramingen van beleidsrelevante ontwikkelingen (bijv. van de verkeersveiligheid (SWOV) of de WODC-prognosemodellen met het oog op de capaciteit van civiele en justitiële ketens), monitors (bijv. de Europese ver-

kenningen voor BUZA door CPB & SCP).¹⁶ Rapporten die geen op zichzelf staand ex ante onderzoek zijn, vallen ook buiten het definitieve bestand; denk aan beleidsplannen of -notities, nulmetingen en voorstudies, waaronder ook rapporten gericht op de ontwikkeling van ex ante methodieken. Voorts blijven buiten beschouwing: consultatiedocumenten en de toetsen door de Raad van State met betrekking tot wetsvoorstellen – zie daarvoor respectievelijk Popelier et al. (2007) en Van Gestel en Vranken (2008, 2009).¹⁷ Ten slotte zijn evaluaties van pilotprojecten vanwege hun terugblikkende aard niet tot ex ante onderzoek gerekend. Dat al deze studies buiten beschouwing zijn gebleven neemt niet weg dat ze voor beleidsontwikkeling uiterst relevant (kunnen) zijn.

Zeker vijftig infrastructurele studies in opdracht van regionale directies van Rijkswaterstaat (RWS) zijn uiteindelijk ook buiten het gegevensbestand gebleven vanwege beperkingen aan onderzoekscapaciteit; strikt genomen vallen deze ex ante analyses wel binnen onze definitie, omdat het om rijksprojecten (bijv. Rijksvaarwegen) gaat. Een voorbeeld is de MIRT-verkenning kentallen-kosten-batenanalyse (KKBA) Zeetoegang IJmond (i.o.v. Rijkswaterstaat Noord-Holland). Bijlage 4 biedt een overzicht van deze en een aantal andere ex ante studies die (mogelijk) wel in onze definitie passen maar die niet in het uiteindelijke gegevensbestand zijn betrokken.

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. De reacties liepen uiteen van een globale terugkoppeling tot aanvullingen op de volledige of een belangrijk deel van de conceptlijst.

Beperkingen aan de zoekstrategie

Onze zoekstrategie beperkt zich tot (grotendeels online) gepubliceerd materiaal. Er zijn ongetwijfeld ex ante studies verricht die in onze definitie passen maar die we niet kennen omdat ze niet gepubliceerd zijn. Verder bleek bij de meeste geraadpleegde contactpersonen geen goed beeld te bestaan van het aandeel *niet*-gepubliceerde ex ante rapportages met betrekking tot hun departement. Drie contactpersonen waagden zich aan een inschatting hiervan: bij SZW zou een relatief groot aandeel niet zijn gepubliceerd en bij IenM een klein. Een respondent bij OCenW stelde dat veel richtinggevend werk wordt verzet in vroege fasen van de beleidsvoorbereiding, als nog geen concrete beleidsopties beschikbaar zijn. Denk daarbij bijvoorbeeld ook aan de vele probleemverkenkende studies (buiten onze definitie) die we aantreffen of aan toekomstvisies van bijvoorbeeld de Onderwijsraad of de Gezondheids-

¹⁶ www.scp.nl/Publicaties/Terugkerende_monitors_en_reeksen/Europese_Verkenningen.

¹⁷ Bijlage 1 bevat een meer uitgebreid overzicht van studies die buiten beschouwing zijn gebleven, met voorbeelden. Voor zover het wetgeving betreft, wordt ieder voorstel aan een toets onderworpen (door resp. Justitie, Raad van State en de Eerste Kamer). Ook worden specifieke onderdelen getoetst door ambtenaren van andere ministeries voordat een wetsvoorstel in de ministerraad aan de orde komt.

raad – die bijvoorbeeld maatschappelijke of technologische ontwikkelingen verkennen en op basis daarvan adviseren over mogelijke beleidsrichtingen. Mogelijk is dan ook sprake van systematische vertekening ten opzichte van de werkelijke samenstelling, aard en inhoud van alle ex ante studies in Nederland (*publication bias*). Het kan bijvoorbeeld dat alleen de meer uitgewerkte studies worden gepubliceerd, of alleen de kwalitatief hoogwaardiger of toegankelijker studies. Ook is het denkbaar dat van de gepubliceerde studies een groter deel over meer uitgekristalliseerd beleid gaat dan de ongepubliceerde varianten. Verder valt binnen de mogelijkheden dat politiek of wetenschappelijk ‘welgevallige’ studies vaker dan andere zijn gepubliceerd waardoor deze sterker in onze dataset vertegenwoordigd kunnen zijn (vgl. o.a. Florax, 2001; Scargle, 2000).¹⁸

De beschrijving van aard en aantal van de ex ante analyses in hoofdstuk 2 is steeds gebaseerd op de inhoud van de rapporten. De rapportinhoud is niet gecontroleerd of aangevuld met behulp van andere stukken of interviews. Daarmee is bijvoorbeeld de door ons per studie geregistreerde ‘aanleiding’ de aanleiding zoals in het rapport beschreven, ook al was deze in werkelijkheid mogelijk anders of complexer. Dit geldt ook voor de weergave van andere contextuele kenmerken, zoals het ‘stadium’ van de beleidsvorming, de opdrachtgever en de BC. Op basis van de rapporten alleen valt niet tot in detail na te gaan in hoeverre belangrijke keuzes bij besluitvormers in werkelijkheid al gemaakt waren op het moment dat tot ex ante analyse werd overgegaan.

We doen in het vervolg van dit rapport weliswaar uitspraken over de inhoud en de context van ex ante analyses, maar niet over de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding.¹⁹ Ex ante analyses zoals door ons gedefinieerd zijn daar slechts een aspect van. Wat betreft wetgeving vallen het advies van de Raad van State (en de opvolging daarvan) en consultatietrajecten buiten het bereik van dit onderzoek. Ook zijn een groot aantal toekomstgerichte studies buiten beschouwing gebleven (bijvoorbeeld probleemverkennde studies en vroegtijdige visies), die ook rechtstreeks relevant kunnen zijn voor beleidsvoornemens zonder dat ze deze rechtstreeks bestuderen.

Ten slotte hebben we de verhouding tussen de set ex ante analyses niet onderzocht in relatie tot de totale hoeveelheid beleid(svoornemens) of de bedragen die daarmee gemoeid zijn.

Beantwoording onderzoeksvraag 1

Met bovengenoemde zoekstrategie is het probleem van selectieve uitval zoveel mogelijk ondervangen. Hierdoor kan gesteld worden dat de resulterende dataset van 306 studies een goed beeld geeft van het totaal van (gepubliceerde) ex ante analyses in de onderzoeksperiode. Volledige afdekking

18 In de medische wetenschappen is dit onderzocht aan de hand van gesprekken met wetenschappers (o.a. Dickersin et al., 1987). Over *clinical trials* waarin geen significante resultaten op het onderzochte verband werden vastgesteld, zou drie keer zo weinig worden gepubliceerd dan over bevestigende resultaten.

19 Zie daarvoor bijvoorbeeld de dissertatie van Houppermans (2011) waarin vier praktijkcases zijn bestudeerd.

claimen we niet, gelet op de onderzoeken die buiten beschouwing zijn gebleven.²⁰

Met de beschrijving van de zoekstrategie is onderzoeksvraag 1 met betrekking tot het aantal studies beantwoord. Hanemaayer (2012, p. 84-85) vond met de zoekterm 'ex ante', ex ante evaluatie, en *impact assessment* (en 'synoniemen') online 93 rapporten – zonder verdere afbakening – over een langere onderzoeksperiode (2000-2010). Net als wij liet hij vele online gearchiveerde MKBA's op infrastructureel terrein buiten de analyse. Wij hebben – ondanks de nadere afbakening tot onderzoek naar één of meer (rijks)beleidsopties – aanzienlijk meer studies gevonden, namelijk 306 over 7 jaar (in plaats van 93 over 11 jaar). De eerdere observaties dat er weinig ex ante onderzoek heeft plaatsvonden lijken op basis van deze aantallen dus niet gerechtvaardigd. Maar we hebben de gegevens nog niet uitgesplitst naar bijvoorbeeld opdrachtgever of het type onderzoek om hier een definitief oordeel over te kunnen geven. In hoofdstuk 2 doen we dit (en meer) voor de 306 studies in ons uiteindelijke gegevensbestand.

20 Voorts valt, omdat we de honderden gevonden studies niet allemaal tot in detail hebben kunnen bestuderen, niet uit te sluiten dat sommige studies wellicht ten onrechte buiten beschouwing zijn gebleven.

2 Ex ante analyses (2005-2011) naar aard en aantal

In dit hoofdstuk doen we verslag van de resultaten van de in het vorige hoofdstuk beschreven zoektocht naar ex ante analyses passend binnen de door ons gehanteerde afbakening van studies naar beleidsvoornemens of -opties.

Van alle 306 studies in ons gegevensbestand rapporteren we hier de belangrijkste kenmerken naar aanleiding van *onderzoeksvraag 2: Hoe zijn de onderzoeken te typeren?* (a) *wat waren de belangrijkste aanleidingen en wie gaf opdracht?* (b) *in welke stadia van beleid zijn de ex ante analyses verricht?* (c) *welke verschijningsvormen van beleid zijn bestudeerd (bijv. instrument, project of programma)? In hoeverre betroffen deze wetgeving?* (d) *hoeveel alternatieven/opties zijn bestudeerd?* (e) *welke typen studies zijn te onderscheiden & welke onderzoeksmethoden werden daarbinnen gebruikt?*

Op basis van deze vragen, de literatuur en een pilot²¹ van zestig studies is een lijst van relevante studiekenmerken opgesteld. In dit hoofdstuk wordt de verdeling van de 306 ex ante analyses over elk van deze kenmerken beschreven (paragraaf 2.1). Voor elk kenmerk wordt verdieping aangebracht door de 'kwantitatieve' resultaten – waar mogelijk en relevant – te illustreren met voorbeelden uit ons gegevensbestand en te toetsen aan eventueel beschikbare literatuur. Ook samenhangen tussen onderscheiden variabelen komen daarbij aan bod, bijvoorbeeld: in welke beleidsfase komen bepaalde studietypen vaker of juist minder vaak voor? Worden er in vroege fasen van beleidsontwikkeling meer opties bestudeerd dan in late?

Vervolgens brengen we verdieping aan (paragraaf 2.2) door eerst bij verschillende aanleidingen van ex ante onderzoek enkele veel voorkomende typen onderzoek te beschrijven. Deze zouden als inspiratiebron kunnen fungeren voor toekomstige beleidsmedewerkers of ex ante onderzoekers. Van ieder onderzoekstype wordt voorts een overzicht geboden van de meest voorkomende methoden van dataverzameling en -analyse. Paragraaf 2.3 biedt een samenvatting van de bevindingen in dit hoofdstuk.

Van rapporten tot gegevensbestand

Om de inhoud van de rapporten behapbaar en overzichtelijk te maken is besloten om de belangrijkste bevindingen op de voor ons relevante kenmerken samen te vatten in een Excel-bestand waarin de studiekenmerken zijn vervat in kolommen en de ex ante analyses in rijen (vgl. de *score card* van Cecot et al., 2009). Alle 306 rapporten zijn daartoe op hoofdlijnen bestudeerd.

22

21 In de pilot waren studies door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) – vanwege het vroege stadium van het verzamelen van studies – oververtegenwoordigd.

22 Voor sommige variabelen (bijv. begeleidingscommissie of klankbordgroep) is daarbij gebruikgemaakt van de zoekfunctie, ook telkens m.b.v. andere of bredere zoektermen om de vindkans te optimaliseren. Ook is in elk rapport gezocht aan de hand van het woord 'wet' en 'regel' om te bezien in hoeverre het onderzoeksonderwerp een juridische component had.

Om een zo betrouwbaar mogelijk kwantitatief beeld te krijgen van de verdeling van kenmerken over de rapporten in onze dataset zijn deze variabelen gecategoriseerd en/of gekwantificeerd en vervolgens ingevoerd in het data-bewerkings- en -analyseprogramma SPSS. Dit is gedaan door de beschrijvende kenmerken om te zetten naar concrete categorieën: de variabele opdrachtgever heeft bijvoorbeeld als categorieën o.a. SZW en OCenW. Dit vergde voor sommige variabelen een indelingsslag. Aangezien het invullen van de scorekaart door één persoon is gedaan, is daarom een toets op inter-beoordelaarsbetrouwbaarheid uitgevoerd.²³ Daarvoor is een gestratificeerde steekproef (met voldoende variatie op jaartal en departement) van 17 studies (5,6%) getrokken en vervolgens – zowel kwalitatief als kwantitatief – ‘gescoord’ door een tweede persoon. De ‘scores’ binnen de steekproef zijn vervolgens²⁴ vergeleken met de originele scores door de eerste beoordelaar. Over veruit de meeste van toegekende waarden aan de 21 variabelen bleek overeenstemming te bestaan. De verschillen waren voor een belangrijk deel geconcentreerd in enkele variabelen en lieten zich verklaren door een verschil in interpretatie van de variabele zelf of van de subcategorieën. Zo vergde de telling van het aantal ex ante bestudeerde beleidsopties nadere toelichting. Ook waren sommige variabelen te verfijnd (te veel categorieën), waardoor scores verschilden. Deze variabelen zijn daarop vereenvoudigd, zoals ‘fase’ en ‘aanleiding’.²⁵ De toets op betrouwbaarheid heeft uiteindelijk geleid tot de herindeling en aanscherping van enkele variabelen en voorts een reeks extra controles op het volledige databestand.

2.1 Kenmerken van 306 ex ante analyses en verbanden tussen kenmerken

In deze paragraaf bespreken we de kenmerken van de 306 studies die binnen onze definitie vallen. Daarbij komen ook samenhangen tussen deze kenmerken (bijvoorbeeld tussen fase en het aantal bestudeerde opties) en concrete voorbeelden aan de orde.

2.1.1 Jaar van verschijnen en omvang

Figuur 1 geeft de verdeling van ex ante analyses over de onderzochte periode weer. Zoals op grond van de zoekstrategie al werd verwacht is er een ondervertegenwoordiging van de jaren 2005 en 2006 en juist een oververtegen-

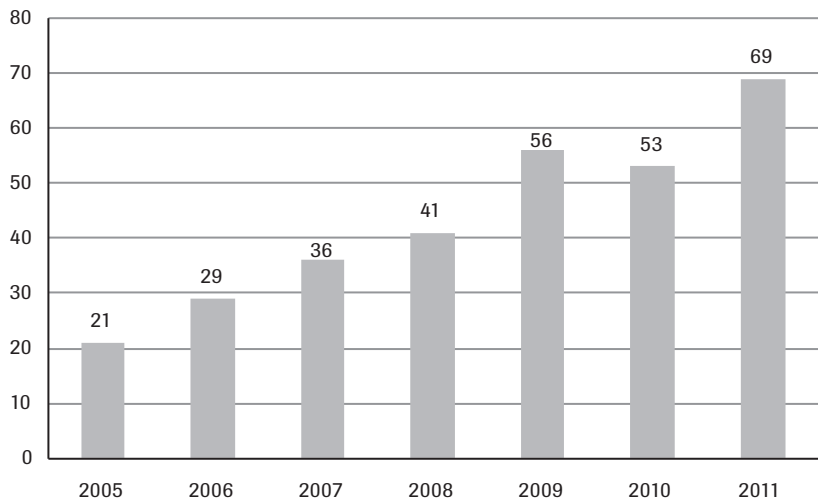
23 Daarnaast is een logboek bijgehouden tijdens het verzamelen en coderen. Voor open antwoorden (van categorieën ‘anders’ of ‘een combinatie’) is een afzonderlijk SPSS-bestand aangemaakt.

24 Op 19 juni 2013.

25 Aanvankelijk onderscheidden we vier fasen om het stadium van het ex ante onderzochte beleid in kaart te brengen maar gelet op verschillen in de toegekende scores door de twee beoordelaars is hiervan afgezien. Uiteindelijk rapporteren we twee fasen: al dan niet al aangenomen of ingevoerd beleid. Wat betreft de variabele ‘aanleiding’ viel het onderscheid tussen beleidsontwikkeling en besluitvorming niet eenduidig te maken op basis van de rapporten; daarom zijn deze categorieën samengevoegd.

woordiging van het jaar 2011 in de publicaties te constateren. Gemiddeld zou men jaarlijks rond de 44 ex ante studies verwachten ($N=306/7$). Het jaar 2008 zit in de buurt van dit gemiddelde. Van de jaren vóór 2008 zijn er beduidend minder studies aangetroffen; van de jaren erna juist een aanzienlijk groter aantal. Het jaar 2011 spant met 69 studies de kroon. Het is niet duidelijk in hoeverre dit kan worden toegeschreven aan verbeterde registratie of vaker publiceren, dan wel aan het feitelijk vaker verrichten van ex ante analyses.²⁶

Figuur 1 Verdeling van de ex ante analyses over de onderzoeksperiode



De dikte van een ex ante analyse en de aanwezigheid van een samenvatting kunnen verschil maken voor het gebruik ervan voor beleid. Een gemiddelde ex ante analyse omvat bijna 81 pagina's. De omvang van de rapporten varieert sterk, tussen een minimum van 4 en een maximum van 354 pagina's (in pdf).²⁷ In veruit de meeste ex ante analyses is een duidelijk te herkennen samenvatting aanwezig. Als een samenvatting ontbreekt, gaat het meestal (maar niet altijd) over kleine studies.

2.1.2 Aanvragers, uitvoerders en aanleidingen

Aanvragers

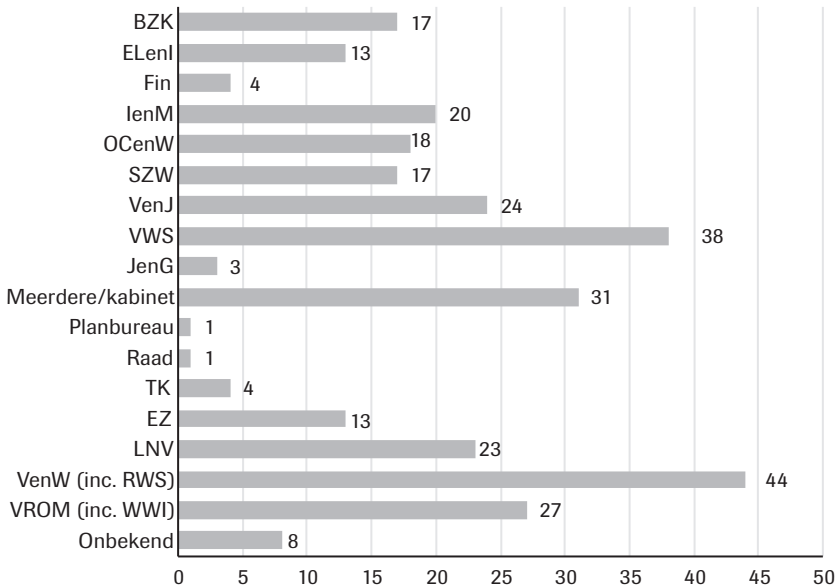
Figuur 2 laat zien hoe de ex ante studies zijn verdeeld over de opdrachtgevers. De meeste binnen onze definitie passende ex ante analyses zijn verricht in opdracht van het voormalig ministerie van VenW, gevolgd door VWS en de

²⁶ Ook zou het te maken kunnen hebben met selectieve uitval op basis van onze afbakening; bijvoorbeeld dat naar verhouding veel studies uit 2005 en 2006 niet voldeden aan onze afbakeningscriteria.

²⁷ Met een standaarddeviatie van 54,2.

analyses in interdepartementale opdracht. Van de departementen levert Financiën de kleinste bijdrage aan ons gegevensbestand; niettemin is dit departement herhaaldelijk mede-opdrachtgever van interdepartementaal onderzoek geweest.²⁸

Figuur 2 Verdeling van ex ante analyses over opdrachtgevers



Mede als gevolg van onze eigen afbakening komt onderzoek op aanvraag van andere instanties dan een departement in onze data weinig voor.²⁹ In de acht gevallen waarin de opdrachtgever niet duidelijk benoemd wordt, is vaak een planbureau (met name PBL, CPB) auteur en waarschijnlijk ook initiatiefnemer. Enkele studies zijn verricht in opdracht van (deel)departementen die inmiddels zijn opgeheven: Jeugd en Gezin (JenG) (3) en Wonen, Werken en Integratie (WWI) (3). IenM en ELenI beslaan slechts een klein, recent deel van de onderzoeksperiode (2010-2011), wat de beperkte aantallen verklaart. De voorlopers hiervan, VROM en VenW resp. EZ en LNV, beslaan juist het oudere en langste tijdsbestek (2005-2010).

Van de ex ante analyses in interdepartementale opdracht zijn in eenderde deel twee departementen opdrachtgever en in tweederde deel meer dan twee

²⁸ Daarbij moet worden aangetekend dat op basis van de bredere aanvankelijke zoekcriteria meer ex ante studies zijn aangetroffen, wat ook voor andere departementen in meer of mindere mate het geval is (zie hoofdstuk 2). Van Financiën is bovendien geen respons verkregen op de aan de contactpersoon voorgelegde set van ex ante analyses.

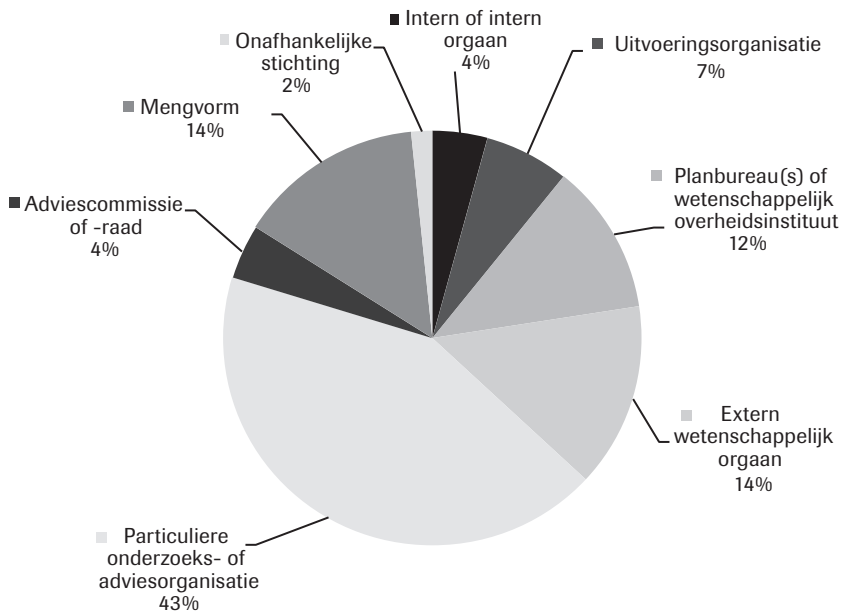
²⁹ Een 'randgeval' betreft het onderzoek verricht in het kader van een raadsadvies en volgde een beleidsreactie van OCW (wel betrokken); in een ander geval was duidelijk dat het (toenmalige) MNP zelf het initiatief heeft genomen.

departementen, of het kabinet als geheel (6). BZK en VROM opereren daarbij het vaakst als mede-opdrachtgever, gevolgd door EZ en Financiën.

Uitvoerders

Figuur 3 geeft de verdeling van ex ante analyses over de uitvoerders weer. Het meeste onderzoek dat voldoet aan onze definitie is buiten de departementale geledingen verricht. Slechts 4% heeft intern of door een intern orgaan plaatsgevonden. Uitvoeringsorganisaties nemen 7% voor hun rekening – het betreft dan vooral uitvoeringsanalyses.

Figuur 3 Verdeling van de ex ante analyses over de uitvoerders



43% van de ex ante analyses is uitgevoerd door particuliere onderzoeks- of adviesorganisaties. Wetenschappers, te weten universitaire instituten, planbureaus en andere wetenschappelijke overheidsinstituten, zijn samen verantwoordelijk voor 26% van het ex ante onderzoek. In 14% van de gevallen is sprake van een combinatie van uitvoerders. Het betreft dan meestal een tijdelijk samenwerkingsverband van een particulier adviesbureau met een universitair instituut of met een planbureau; maar soms ook van een planbureau met hetzij een extern wetenschappelijk orgaan, hetzij een uitvoerings- of departementaal orgaan. Het geringe aandeel rapporten door adviescommissies of -raden (4%) wordt verklaard doordat veel adviezen niet voldoen aan onze definitie van ex ante analyse.

Het soort uitvoerder van ex ante studies varieert³⁰ tussen departementen. Uitbesteding aan particulieren komt in de onderzoeksperiode relatief vaak voor bij BZK en SZW (beide 71% ten opzichte van 43% gemiddeld). VWS deed dat juist relatief weinig (26,3%); hier troffen we veel (uitvoerings)onderzoek door adviesorganen aan. De planbureaus hebben relatief veel ex ante werk verzet in opdracht van meerdere departementen of van het kabinet als zodanig.

Aanleidingen

Afgaand op de gepubliceerde rapportages zijn ex ante analyses het resultaat van uiteenlopende aanleidingen, van de behoefte aan onderzoek ter onderbouwing van een naderend besluit tot een politieke aanleiding, bijvoorbeeld een motie. We hebben deze aanleidingen teruggebracht tot een zestal overkoepelende categorieën van directe aanleidingen (tabel 1). De hoofdaanleidingen sluiten elkaar niet uit; zo zou het vreemd zijn als een studie ter bepaling van specifieke gevolgen van een beleid of naar aanleiding van een Kamervraag niet tevens relevant is voor de verdere beleidsontwikkeling. Soms geeft de rapporttekst blijk van meerdere belangrijke aanleidingen. Onze gegevensbron is de aanleiding zoals opgetekend in de openbare rapporten, die voor dit doel nogal letterlijk zijn genomen; de werkelijkheid is mogelijk complexer.

Tabel 1 Ex ante analyses naar aanleiding (aantallen en procenten)

Aanleiding	Aantal	%
Ter ondersteuning van de beleidsontwikkeling of de besluitvorming	156	51
Doorrekenen of anderszins beoordelen van consequenties van plan of besluit	46	15
N.a.v. Kamervraag, initiatiefvoorstel, motie of expliciete toezegging	36	12
Ten behoeve van de (mogelijke) implementatie of uitvoering – inclusief van EU-(concept)wetgeving	26	9
Anders, bijvoorbeeld verplicht (8)	23	7
Meerdere aanleidingen	19	6
Totaal	306	100

Ruim de helft van de studies is primair bedoeld ter ondersteuning van de beleids- en/of besluitvorming.³¹ In 36 gevallen (12% van de rapporten) is een vraag of motie vanuit de Tweede Kamer de belangrijkste aanleiding geweest. In nog eens 8 gevallen is dit een gedeeltelijke aanleiding (sub ‘meerdere aanleidingen’). Een voorbeeld is de ex ante toetsing van tijdelijke toelating van veelbelovende innovaties tot het pakket (CVZ en ZonMw, 2007). Daarin is de aanleiding de motie Schippers/Agema om te onderzoeken in hoeverre een dergelijke tijdelijke toelatingsregeling van veelbelovende interventies moge-

30 In dit hoofdstuk spreken we alleen van ‘variëren’ als een χ^2 -toets of ANOVA resulteert in een p-waarde van 0,05 of kleiner. Er is dan sprake van verschillen tussen categorieën die, met inachtneming van het aantal waarnemingen, nauwelijks kunnen berusten op toeval.

31 In een klein deel daarvan (17%) werd in de ex ante analyse expliciet aangegeven dat ondersteuning van de besluitvorming het voornaamste doel was.

lijk en haalbaar is. De minister gaf opdracht tot de ex ante analyse, die vervolgens moest uitmonden in een voorstel op basis waarvan een beslissing kon worden genomen.

In 46 gevallen (15%) heeft behoefte bestaan aan het beoordelen of doorrekenen van een plan of al genomen besluit op (bepaalde) verwachte consequenties of effecten. Een voorbeeld daarvan is een onderzoek naar administratieve en uitvoeringslasten voor bedrijven en overheden van de herziening van de Wet bodembescherming (Bex et al., 2011). In nog eens 11 gevallen is dit deels de aanleiding.

Andere aanleidingen (23 studies) betreffen onder meer verplichte ex ante studies, zoals de milieu-effectrapportage (MER) en sommige uitvoeringsanalyses zoals door de OPTA, een wijziging in een flankerende wet, een veroordeling door het Europese Hof van Justitie van Nederland voor handelen in strijd met de MER-richtlijn, en onderzoek in het kader van Europese fondsenwerving.

In 19 gevallen heeft een ex ante studie duidelijk meerdere aanleidingen gehad, relatief vaak (5 keer) een Kamervraag of -toezegging in combinatie met het oogmerk van beleidsontwikkeling of besluitvorming. De andere combinaties van aanleidingen zijn uiteenlopend, bijvoorbeeld de behoefte aan inzicht in gevolgen van een plan of besluit³² in combinatie met hetzij het voldoen aan een Kamerverzoek hetzij het ondersteunen van de verdere beleidsontwikkeling of uitvoering.

De aanleidingen voor de ex ante analyses verschillen niet systematisch tussen opdrachtgevers (departementen). Bepaalde soorten aanleidingen komen dus niet beduidend vaker of minder vaak voor binnen een specifiek beleidsdomein. Wel is er een logische samenhang met de fase van de beleidsvorming: op al genomen besluiten worden vaker 'doorrekenanalyses' gevraagd dan op (vagere) plannen.³³

De rol van de Europese Unie in de aanleidingen tot ex ante analyses

Een groot aantal landelijke beleidsvoornemens valt niet meer los te zien van Europese kaders; de ex ante analyses van de Meststoffenwet (Nitraatrichtlijn, Kaderrichtlijn Water), windmolenparken (Natura 2000) en het Natuurakkoord (o.a. de Vogel- en Habitatrictlijn) in ons gegevensbestand zijn daar voorbeelden van.

EU-richtlijnen en verordeningen spelen ook herhaaldelijk een directe rol in de aanleidingen van de ex ante analyses in ons gegevensbestand. In onze uiteindelijke dataset van 306 ex ante studies kwamen 15 verschillende (concept-)richtlijnen en verordeningen voor, gerelateerd aan 24 ex ante analy-

32 Hieronder vallen ook enkele EU-(ontwerp)richtlijnen.

33 Bij de bestudering van de rapporten is ook oog geweest voor eventuele informatie over het daadwerkelijke (bijvoorbeeld tussentijds, of kort vóór publicatie) gebruik daarvan. Hierover is in niet meer dan drie studies iets vermeld.

mens, abstract of concreet.³⁶ De resterende 15% van de analyses werd verricht ná het nemen van een besluit.³⁷ In die gevallen lag er bijvoorbeeld al een geaccordeerd beleidsprogramma, wet (swijziging) of nieuw instrument. Het rapport diende dan vaak voor de verdere doorontwikkeling daarvan, zoals onderzoek naar het verdere uitvoeringstraject, of het doorrekenen van de verwachte gevolgen voor bijvoorbeeld milieu, uitvoeringsorganisaties of economie. Bij enkele analyses (1%) bleek de beleidsfase niet vast te stellen. Hanemaayer (2012, p. 90) kwam op basis van 93 ex ante studies tot een vergelijkbare bevinding, namelijk dat 'het overgrote deel' voorafgaand aan de besluitvorming heeft plaatsgevonden.

Departementen verschillen in termen van de fase waarin ex ante studies worden uitgevoerd, maar deze verschillen zijn niet aanzienlijk.³⁸ Voorts zijn studies die na de besluitvorming zijn opgeleverd wat vaker gevolgd door een evaluatie achteraf (zie hoofdstuk 4). Ten slotte is in de ontwikkelfase het gemiddelde aantal bestudeerde beleidsopties of -alternatieven – conform verwachting – beduidend hoger. Hierop komen we in de volgende alinea terug.

2.1.3 Opties, beleidsvormen en studietypen

Het aantal bestudeerde opties

De beleidsfase blijkt, in lijn met wat op basis van de literatuur kan worden verwacht, verschil te maken voor het aantal bestudeerde opties (of alternatieven) in de ex ante analyse. Voor het overgrote deel van de ex ante analyses (88%) viel het aantal bestudeerde opties na te gaan.³⁹ Soms wordt in ex ante analyses ook de term 'beleidsscenario's' gebruikt, maar deze zijn alleen meegeteld als het daadwerkelijk beleidsopties betrof en niet de verschillende mogelijke omstandigheden waaronder de consequenties werden ingeschat.⁴⁰ Gemiddeld zijn 3,4 opties bestudeerd in de ex ante studies in onze dataset. Figuur 4 geeft de verdeling weer. Het vaakst (115 gevallen) betreft het één optie, in 36 rapporten figureren twee opties en in 21 gevallen zijn drie opties bestudeerd. Vier opties komen juist weer wat vaker voor als studieonderwerp (34 keer). Vanaf vijf opties lopen de aantallen verder terug; ex ante studies waarin meer dan zeven opties worden bestudeerd, komen maar in zeer beperkte mate voor.

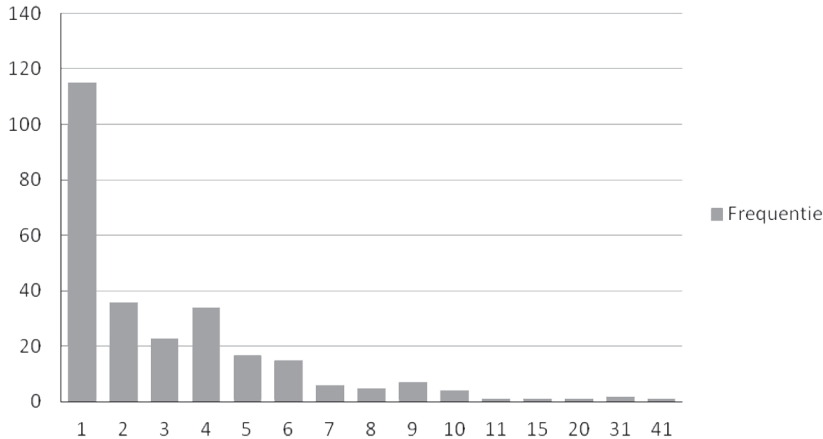
36 Bijna de helft daarvan lijkt (op basis van de rapporten) 'halverwege' plaats te hebben gehad wanneer enerzijds al planvorming had plaatsgevonden maar de ontwikkelingsfase nog niet ten einde was; de andere helft lijkt gelijkmatig te zijn verdeeld over een relatief vroege dan wel late ontwikkelingsfase.

37 Dit hoeft niet altijd een politiek besluit te zijn, maar kan ook een interne beslissing betreffen. Besluitvorming kan in onze definitie dus verschillende lagen of niveaus betreffen.

38 Bij het vroegere LNV zijn relatief veel (39%) van de studies ná besluitvorming opgeleverd, bij SZW 6% en bij het voormalige VenW geen.

39 Van een aantal studies valt het aantal optie vanwege ingewikkelde verslaglegging niet goed te tellen. We geven dan geen schatting en de variabele opties is dan 'missing' voor die gevallen.

40 Uitvoeringsmodaliteiten zijn niet bij het aantal *beleids*opties opgeteld, en alleen in de uitvoeringsanalyses meegeteld als optie of alternatief.

Figuur 4 Aantal bestudeerde opties in de ex ante analyses

Er bestaat – zoals al aangegeven – samenhang tussen de beleidsfase en het aantal bestudeerde opties. In de ontwikkelingsfase zijn gemiddeld 3,7 opties bestudeerd, tegen 1,8 opties na besluitvorming. In 15 van de 46 ex ante analyses die na de besluitvormingsfase zijn opgeleverd, is toch nog meer dan één optie bestudeerd. Het betrof dan vaak uitvoeringsmodaliteiten (bijv. kosten-batenanalyse omgevingsdiensten), opties voor implementatie van een al aangenomen EU-richtlijn, of een nuloptie waarmee het beleidsalternatief alsnog werd vergeleken.

Het aantal bestudeerde opties verschilt tussen aanvragers. In de 41 ex ante analyses van (voormalig) opdrachtgever VenW zijn gemiddeld 6,6 opties bestudeerd – tegen 3,4 rijksbreed. Bij VenW vonden de ex ante analyses zonder uitzondering plaats voorafgaand aan besluitvorming. Het betreft veel (maatschappelijke) kosten-batenanalyses van projecten, waarin de vergelijking van opties standaardpraktijk is (zie studietype, verderop in deze paragraaf). Ook verschilt het aantal bestudeerde opties tussen uitvoerders. Particuliere bureaus bestudeerden gemiddeld 4,5 opties tegen 3,4 over de hele linie. Voorts is er (voorspelbare) variatie in het gemiddelde aantal bestudeerde opties tussen de verschillende aanleidingen: meer opties in onderzoek dat in het licht staat van de beleidsontwikkeling of besluitvorming. Ten slotte verschilt het aantal opties niet systematisch per jaar van publicatie; ex ante onderzoekers zijn in de loop van de onderzoeksperiode niet meer opties gaan bestuderen.

Verschijningsvormen van beleid in ex ante analyses

Tabel 3 geeft de verdeling van de 306 ex ante analyses over verschillende verschijningsvormen van beleid weer, die verschillen van beleidsprogramma tot project.

Tabel 3 Ex ante analyses naar soort beleid (aantallen en procenten)

	Aantal	%
Beleidsprogramma – al dan niet met juridische component	136	44
Instrument(en), onderdeel van wet of programma	90	29
Wet of wetswijziging (niet elders in te delen)	22	7
Organisatie of proces	18	6
Investering of bezuiniging, financieringsbeslissing	11	4
Stelsel, bestel	10	3
Projecten overig (energie, waterveiligheid)	10	3
Infrastructureel project*	9	3
Totaal	306	100

* Exclusief de lijst met ongeveer 50 studies in bijlage 4.

Van de ex ante analyses betreft 44% een beleidsprogramma. Een voorbeeld is het programma Anders Betalen voor Mobiliteit (kilometerprijs, VenW), dat herhaaldelijk onderwerp is geweest van ex ante analyse (zie CPB, 2008a voor een overkoepelende analyse van bevindingen). Dit programma heeft uiteindelijk geen doorgang gevonden. Ook talrijk zijn analyses waarin een concreet instrument of programmaonderdeel centraal staat (29%). Een voorbeeld is de verkennende analyse van regionale samenwerking tussen bedrijventerreinen ter identificatie van succes- en faalfactoren met het oog op een eventueel convenant – in opdracht van BZK. Andere categorieën van beleid zijn minder vaak studieonderwerp. Een voorbeeld van een ex ante analyse van een *stelsel of bestel* is de kosten-batenanalyse nieuw politiebestedel (Cappemini, 2006).⁴¹ De classificatie wet of wetswijziging is alleen als afzonderlijke categorie gebruikt als een studie niet – of niet probleemloos – bij de andere categorieën valt in te delen; in 7% van de studies is dit het geval. Voorbeelden zijn verdere liberalisering van de luchtvaartmarkt, sommige EU-richtlijnen en -verordeningen en voorgenomen wetswijzigingen, zoals die van de Wet bodembescherming (Wbb).

In een aanzienlijk deel (ruim 30%) van de gevallen valt op basis van de ex ante analyse niet vast te stellen of deze (eventueel in te voeren) wetgeving betreft. Daarvoor is het in het rapport beschreven beleidsvoornemen te weinig uitgewerkt. Over 117 (38%) van de studies kunnen we redelijk zeker stellen dat het plan wetgeving zou behelzen en over 92 gevallen (30%) dat dit niet het geval is.

Er bestaat enige samenhang tussen het onderzochte type beleid met het soort studie (zie navolgend). Voorts zijn geen opvallende samenhangen gevonden met andere kenmerken van de analyses.

Typen studies

Een pilot van 60 studies in combinatie met literatuuronderzoek heeft geleid tot de volgende typologie van ex ante analyses.

⁴¹ Hanemaayer (2012, p. 86) kwam op basis van 93 studies tot bijna dezelfde categorisering met een vergelijkbare rangordening in frequentie. Wel wijkt de relatieve omvang van de categorieën af van bovenstaande.

- 1 Kosten-batenanalyse (KBA) of maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA), waarin de verhouding centraal staat tussen verschillende soorten kosten en baten van één of meer beleidsalternatieven in vergelijking met een nuloptie.
- 2 'Ex ante evaluatie' van de potentiële effectiviteit (één of meer doelstellingen) en eventuele nevenresultaten of effecten.⁴²
- 3 Planevaluatie: reconstructie en beoordeling van de beleidstheorie van een plan of voornemen; 'waarom zou het plan werken?'
- 4 Verkenning of *quickscan* van consequenties van (aanvankelijke) beleidsvoorstel(len).⁴³
- 5 Uitvoeringstoets of -analyse, uitvoerbaarheids- & handhaafbaarheidstoets (U&H-toets).
- 6 Risicoanalyse of ex ante knelpuntenonderzoek.
- 7 Ex ante analyse van specifieke consequenties van een plan. Bijvoorbeeld: macro-economisch, milieutechnisch (ook de milieueffectrapportage – MER), juridisch, administratieve lasten, technologisch.
- 8 Kosteneffectiviteitsanalyse (KEA) waarbij twee of meer beleidsalternatieven (niet nuloptie) onderling worden vergeleken op kosten en verwachte resultaten.
- 9 Een combinatie of mengvorm van voornoemde typen ex ante onderzoek.⁴⁴

In wat nu volgt bespreken we onze bevindingen in kwantitatieve termen en werken daarbij de typen ex ante analyses uit, deels aan de hand van praktijkvoorbeelden. Tabel 4 en figuur 5A geven de verdeling van studies over de onderscheiden typen weer.

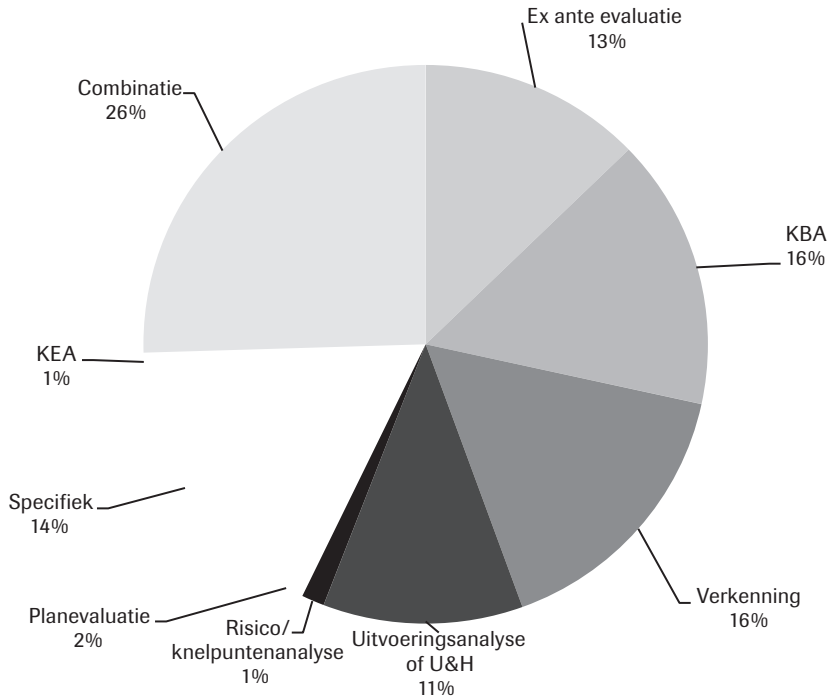
Tabel 4 Ex ante analyses naar type (aantallen en procenten)

	Aantal	%
Combinatie van typen studies	78	25
Verkenning of quickscan	49	16
(Maatschappelijke) kosten-batenanalyse / (M)KBA	48	16
Analyse van specifieke consequenties	44	14
Ex ante evaluatie – niet zijnde (M)KBA	39	13
Uitvoeringsanalyse of U&H	35	11
Planevaluatie	6	2
Risico- of knelpuntenanalyse	4	1
KEA	3	1
Totaal	306	100

42 We bedoelen hier met nadruk ex ante effectiviteitsstudies die *niet* in een van de andere categorieën passen.

43 Betreft het een quickscan-KBA, dan is gekozen voor de KBA-typering.

44 De mengvormen zijn in een openantwoordenbestand (SPSS) gecodeerd en geanalyseerd.

Figuur 5A Procentuele verdeling van typen ex ante analyses

De scheidslijnen tussen de verschillende studietypen zijn niet altijd even scherp te trekken. Het aandeel KBA's geeft bijvoorbeeld niet alle, soms ruwe en niet gekwantificeerde kosten-batenafwegingen weer die in andere typen onderzoek ook vervat kunnen zijn. Zo bevat een MER vaak kosten-batenafwegingen of uitvoeringsanalyses en bevatten een aantal ex ante effectiviteitsevaluaties ook elementen van andere studietypen (zie het voorbeeld van de Onderbouwing Nationaal Actieplan Sport en Bewegen (NASB) in box 5). Waar duidelijk sprake is van een meerledige studie, is deze in de combinatiecategorie ondergebracht.

Ruim een kwart (26%) van de ex ante analyses valt het best als een combinatie van studietypen te kenschetsen (tabel 5). Op een gedeelde tweede plaats komen de KBA's (16%) samen met verkennende analyses. Deze worden in aandeel op de voet gevolgd door op specifieke – bijvoorbeeld juridische of milieutechnische – consequenties gerichte analyses (14%). Van de studies betreft 13% ex ante evaluaties van de potentiële effectiviteit. Uitvoeringsanalyses nemen 11% van ons gegevensbestand in. De kleinste categorieën zijn de planevaluatie (2%), de risicoanalyse en de KEA (beide 1%).

Tabel 5 In combinatie voorkomende studies (aantallen)

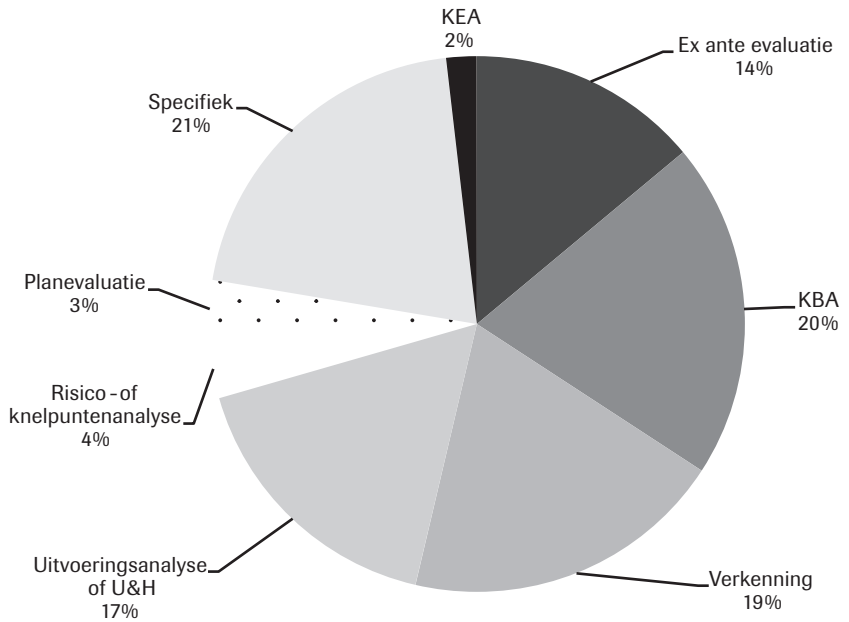
	Aantal
Specifieke analyses	34
Uitvoeringsanalyses	29
Kosten-batenanalyses (KBA)	29
Verkenningen	25
Ex ante evaluaties	14
Risicoanalyses	10
Planevaluaties	7
KEA	4

De meest voorkomende *combinaties* van ex ante analyses in één rapport bleken:

- verkenning & onderzoek gericht op specifieke consequenties (13);
- uitvoeringsanalyse & onderzoek naar specifieke andere consequenties (12);
- uitvoeringsanalyse & risicoanalyse (9);
- (M)KBA & verkenning (8);
- (M)KBA & ex ante evaluatie op hoofddoelen (6);
- (M)KBA & KEA (4) – soms benoemd als ‘maatschappelijke kosteneffectiviteitsanalyse’ (MKEA).

Zouden we deze in combinatie voorkomende studietypen optellen bij genoemde cijfers als waren het afzonderlijke analyses, dan komen (M)KBA's en analyses van specifieke consequenties (bijv. milieu, juridisch, administratieve lasten) het vaakst voor (20% en 21%), op de voet gevolgd door de verkenningen of *quickscans* (19%) (figuur 5B). Uitvoeringsanalyses zijn dan de grootste relatieve stijger, met een aandeel dat is opgelopen tot 17%. Opnieuw vormen de risicoanalyses, de KEA en de planevaluaties de kleinste categorieën, hoewel ze elk wel in aandeel zijn gestegen.

Figuur 5B Procentuele verdeling van typen ex ante analyses – met integratie van de combinatiecategorie



Kosten-batenanalyses

Een belangrijke basis voor kosten-batenanalyse in Nederland is gelegd door het Centraal Planbureau (CPB). De kernvraag daarbij is: is een financiële bijdrage van de overheid vanuit welvaartseconomisch oogpunt gerechtvaardigd (vgl. Hanemaayer, 2012, p. 69)? Drie normen, legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie, staan centraal, respectievelijk: (1) Is overheidsinterventie gerechtvaardigd in termen van positieve niet-markteffecten? (2) Wordt het doel met het project of beleid bereikt? (3) Is het saldo van de (maatschappelijke) baten en kosten die het beleid genereert, positief – en zijn er geen goedkopere alternatieven die hetzelfde doel kunnen bereiken? (M)KBA's worden in Nederland sinds de jaren nul structureel toegepast op de planvoorbereiding van infrastructuurprojecten, volgens de methodiek van de Leidraad Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI) (Eijgenraam et al., 2000).⁴⁵ Aan deze methodiek wordt ook gerefereerd in veel studies naar ander beleid of andere dan infrastructu-

⁴⁵ Een OEI/KBA levert in de beoordelingsfase informatie voor de besluitvorming over het voorkeursalternatief.

rele projecten. De methodiek is in de loop van de tijd aangescherpt en uitgebreid, bijvoorbeeld met de ontwikkeling van methoden om ‘zachte waarden’ zoals natuurwaarden of ruimtelijke kwaliteit in de analyse te betrekken (o.a. Ruijgrok et al., 2004; Sijtsma et al., 2009; Witteveen+Bos, 2006b).⁴⁶ Een aanzet voor concretisering van de maatschappelijke baten van OV-projecten in onder meer MKBA’s kwam van CPB en KiM (Bakker & Zwaneveld, 2009). Er is een groeiend aantal handreikingen voor (maatschappelijke) kosten-baten-analyse, niet alleen binnen maar ook steeds vaker buiten het IenM-domein. Voorbeelden zijn Versantvoort et al. (2005) met een model om KBA op justitiële interventies toe te passen, De Groot et al. (2007) over de kosten van criminaliteit voor tien delictsoorten; de handreiking voor kosten-batenanalyse in het sociale domein (Ecorys, 2008) en een handleiding MKBA voor het ministerie van BZK (Poort et al., 2010).⁴⁷

In 2012 verscheen een algemene handreiking MKBA voor beleidsmakers (Faber & Mulders, 2012) en in het jaar daarop is de OEI-leidraad opgevolgd door een nieuwe *algemene* leidraad voor MKBA van CPB en PBL (Romijn & Renes, 2013) (zie box 1).

Box 1 De algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse (2013)

Overheidsbeleid gaat over het maken van keuzes. Beleidsmaatregelen hebben vaak veel verschillende effecten en om erover te kunnen besluiten, moeten allerlei ongelijksoortige voor- en nadelen tegen elkaar worden afgewogen. Met een MKBA wordt nagegaan of de voordelen van overheidsingrijpen opwegen tegen de nadelen. De MKBA is een informatie-instrument dat de besluitvorming over een beleidsmaatregel of beleidsalternatief ondersteunt, zodat beleidskeuzes zoveel mogelijk op objectieve gronden kunnen worden gemaakt. Een MKBA biedt een overzicht van de effecten van een maatregel, de aan de maatregel klevende risico’s en onzekerheden en de hieruit voortvloeiende voor- en nadelen voor de maatschappij als geheel (Romijn & Renes, 2013, p. 10, 27).

In de nieuwe leidraad komt de aanpak van MKBA in een achttal stappen aan bod: (1) Probleemanalyse, (2) Vaststellen van het nulalternatief, (3) Definiëren van beleidsalternatieven, (4) Bepalen van effecten en baten, (5) Bepalen van kosten, (6) Varianten- en risicoanalyse, (7) Opstellen van een overzicht van kosten en baten, (8) Presenteren van de resultaten.

⁴⁶ Voor een geactualiseerd overzicht van kaders en handreikingen in het kader van OEI verwijzen we naar: www.rijkswaterstaat.nl/zakelijk/economische_evaluatie/overzicht_effecten_infrastructuur/overzicht-kaders-en-handreikingen/index.aspx.

⁴⁷ We verwijzen in dit verband ook naar een toegankelijke bespreking van de complexiteit van kostenbatenanalyses van criminaliteitsbeleid, met name wat betreft immateriële elementen zoals de baten van het voorkomen van dodelijke ongelukken (Van Velthoven, 2008). ‘Zo is (...) de waarde van het betrokken mensenleven voor de nabestaanden ongetwijfeld “oneindig”, in de zin dat het verlies (...) met geen enkel geldbedrag valt goed te maken. Daarmee is echter nog niets gezegd over het bedrag dat de *samenleving* ex ante op tafel zou willen leggen voor het voorkomen van dodelijke ongelukken.’

In afzonderlijke hoofdstukken van de leidraad vindt theoretische en methodologische verdieping plaats. Zo wordt het stappenplan voorafgegaan door een bespreking van de kaders (en grenzen) van het instrument MKBA, met oog voor de verschillende toepassingsgebieden en typen maatregelen. Wanneer is een MKBA bijvoorbeeld zinvol en wanneer niet? De MKBA is verankerd in de economie; daarom behandelt de leidraad ook uitgebreid de welvaartseconomische grondslagen van het bepalen van effecten.

Soorten KBA's

In 21% van de ex ante analyses vindt enige vorm van kosten-batenanalyse plaats, 'zuivere' KBA's nemen 16% van het totaal in. 'Standaard'-kosten-batenanalyses, waarbij een of meerdere project- of beleidsopties worden vergeleken met een nuloptie op kosten en baten in economische zin, komen in iets minder dan een derde van de kosten-batenanalyses voor. Een voorbeeld is de analyse van bedrijfseconomische kosten en baten van het nieuwe politiebesteding in de voorgenomen herziening van de Politiewet (Capgemini, 2006), waarin bijvoorbeeld implementatiekosten worden afgezet tegen de baten van meer gestroomlijnd werken. In geval van een MKBA worden niet alleen dergelijke financiële of economische, maar ook maatschappelijke kosten en baten inzichtelijk gemaakt en (zo mogelijk) gekwantificeerd en in geld uitgedrukt. Het saldo daarvan maakt vervolgens duidelijk of het beleid aantrekkelijk is voor de samenleving als geheel. De MKBA beslaat bijna tweederde van de KBA's – de vele MKBA's in bijlage 4 nog niet meegerekend.

Box 2 biedt twee voorbeelden.

Voorts wordt in de meeste (M)KBA's gebruikgemaakt van kentallen of ervaringscijfers voor de inschatting en kwantificering van effecten van projecten. Soms bestaan daarvoor speciale kentallenboeken, bijvoorbeeld *'Kentallen waardering natuur, water, bodem en landschap – hulpmiddel bij MKBA's'* (Witteveen+Bos, 2006a, voor het toenmalige LNV). Slechts een klein aantal auteurs (8%) bestempelt de (M)KBA echter als een 'kentallen-KBA' (KKBA).⁴⁸

Box 2 Twee voorbeelden van maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA)

De MKBA van de Nederlandse bodemsaneringsoperatie

In de MKBA van de Nederlandse bodemsaneringsoperatie (Van Wezel et al., 2007) zijn drie investeringsopties met een Rijksbijdrage (met verschillende aantallen te saneren locaties) en een nulalternatief beoordeeld. In deze MKBA zijn de saneringskosten bepaald, en afgewogen tegen de baten van bodemsanering voor gezondheid, vastgoed, drinkwatervoorziening, bele-

⁴⁸ Dit gebeurde bijvoorbeeld bij de 'Quickscan-KKBA tol-versnellingsprijsprojecten' (Decisio, 2006). VenW-DGP heeft deze KKBA laten uitvoeren van verschillende infrastructurele projecten die met een tol/versnellingsprijs op relatief korte termijn zouden kunnen worden aangelegd. In deze KKBA is aan de hand van kentallen een quickscan verricht van een zestal potentiële projecten, met behulp van het Nieuw regionaal model verkeersanalyses (NRM) (Decisio, 2006).

ving en het ecosysteem over een periode van 100 jaar. Voor beleving en het ecosysteem zijn de baten niet gekwantificeerd dus niet in geld uitgedrukt. Conclusies waren onder andere dat bij een gebruikelijke discontovoet van 4% alle beleidsalternatieven een licht negatief saldo opleverden. Niet in geld uitgedrukte baten (zoals ecologie) konden volgens de auteurs de afweging anders doen uitvallen. Het alternatief waarin alle saneringslocaties aangepakt zouden worden, pakte netto relatief goed uit, ondanks de hogere kosten. De methodiek, onder meer de wijze van kwantificeren, is verspreid door het rapport toegelicht – deels ingebed in wetenschappelijke bronnen. Het woord 'kentallen' kwam één keer voor. Een algemene kanttekening die werd gemaakt bij de MKBA was dat '[d]e onzekerheden in met name de gezondheidseffecten van het totaal aan bodemverontreinigingen en daarmee de baten bij bodemsanering erg groot (..) bleken. Bij de huidige stand van de wetenschap is het niet mogelijk om nauwkeuriger ramingen te geven.'

De MKBA Voortijdig Schoolverlaten

In de MKBA Voortijdig Schoolverlaten (VSV) voor OCenW (Cuelenaere et al., 2009) is het projectalternatief- het VSV-beleid om schooluitval te verminderen – vergeleken met een nulalternatief. De MKBA is gebaseerd op literatuuronderzoek en bestaat uit twee delen: de analyse op macroniveau en de analyse van twee projecten om voortijdig schoolverlaten te verminderen. Niet onderzocht is de mate waarin het Nederlandse beleid het aantal schoolverlaters zal verminderen; daarover was ten tijde van de ex ante studie nog te weinig informatie beschikbaar. De baten waren volgens het onderzoek gelegen in de vermeerdering van onderwijsjaren en de verwachte welvaartseffecten daarvan op bijvoorbeeld de arbeidsproductiviteit, gezondheid en criminaliteit. Voor de berekening van de baten is de gehele levensloop in aanmerking genomen. Niet kwantificeerbaar bleken baten zoals sociale participatie en integratie. De kosten waren de financiële kosten van het VSV-beleid, en voorts de kosten van de extra jaren onderwijs die gegeven moeten worden in geval van minder uitval. De conclusie luidde dat de 'netto maatschappelijke baten positief uitvallen. Het maatschappelijke rendement is ongeveer even groot als het private rendement en bestaat voor het grootste deel uit belastinginkomsten en de afname van het aantal uitkeringen. Het private rendement bestaat voornamelijk uit extra looninkomsten en een hogere arbeidsparticipatie. De gevoeligheidsanalyse laat zien dat het beleid zeer rendabel is wanneer het leidt tot meer arbeidsparticipatie.'

Beide MKBA's zijn omvangrijke studies, gebaseerd op eerdere (deel)onderzoeken. In beide gevallen zijn gevoeligheidsanalyses verricht. Daarbij wordt een bandbreedte rond het verwachte maatschappelijke kosten-batensaldo aangelegd, door met bepaalde waarden in de analyse te variëren (door – bijvoorbeeld – een negatiever en een positiever scenario te hanteren ten aan-

zien van bijvoorbeeld economische groei, discontovoet, of ontwikkelingen op EU-niveau).

Hanemaayer (2012, p. 71-72) signaleerde dat het toepassingsbereik van de (M)KBA zich zou hebben verbreed naar het sociale domein. Daar zijn ook initiatieven voor genomen. Zo is er naar aanleiding van onder andere een Tweede Kamermotie van eind 2009 een Ontwikkelagenda MKBA gekomen, die de verspreiding – door IenM – van meet- en waarderingsmethoden en *best practices* heeft bevorderd.

Deze ontwikkeling weerspiegelt zich inderdaad bij uitsplitsing van het aantal gevonden (maatschappelijke) kosten-batenanalyses (48) naar departement. In de periode 2005-2011 verschenen er voor IenM – inclusief voormalig VenW en VROM – 17. BZK en EZ leveren elk vier (M)KBA's, VWS en SZW elk drie en OCenW twee. Van ELenI (inclusief het voormalige EZ en LNV) zijn er negen bekend en interdepartementaal zijn vijf KBA's van beleidsvoornemens gevonden.⁴⁹ Ook al produceert IenM veruit het meest op het KBA-front, als percentage van het totale aantal studies per departement vallen de verschillen terug.⁵⁰ Het IenM-percentage zou niettemin aanzienlijk stijgen na meetting van de MKBA's van de infrastructurele projecten uit bijlage 4 en de combinatiestudies. In combinatie met andere typen studies troffen we nog eens 29 KBA's aan. Ook hier zien we voor bijna de helft andere departementen dan IenM vertegenwoordigd.

De hoeveelheid KBA's laat geen duidelijk stijgende trend over de tijd (2005-2011) zien,⁵¹ ook niet de relatieve verhouding tot andere typen ex ante analyses. Wel is het aandeel MKBA's in 2011 gestegen ten opzichte van de klassieke KBA's. Het maatschappelijke perspectief in kosten-batenanalyses is blijkbaar meer gemeengoed geworden.

Het realiseren van het project zelf is doorgaans een *aanname* in een MKBA (vgl. Hanemaayer, 2012).⁵² In het infrastructurele domein zijn ervaringen (bijv. met de verbreding van vaarwegen) waarschijnlijk eenvoudiger te extrapoleren naar toekomstige projecten dan in het sociale domein, waar interventies en doelgroepen meer van elkaar verschillen. In het sociale domein ontbreekt het vaak aan relevante ervaringskennis over te verwachten effecten – wat het opstellen van MKBA's en andere typen studies compliceert. Dit signaleren Poort et al. (2010, p. iii, iv) met betrekking tot BZK: '[V]aak zijn effecten en oorzakelijke verbanden onvoldoende inzichtelijk, waardoor kwantificering problematisch is (...).' Voor het bereiken van doelstellingen in

49 Voor VenJ werd één volle (niet in combinatie) MKBA opgeleverd evenals voor het ex-departement Jeugd en Gezin.

50 In het totaal van ex ante studies bij voormalig VenW en VROM beslaan de KBA's 18% en 26% (van resp. 44 en 27 studies). Bij veel andere departementen is het aandeel KBA's kleiner. Niettemin bedroeg het bij EZ 31% (van 13 studies) en bij BZK 24% (van 17 studies). Bij SZW waren 3 van de 17 studies KBA's (18%) en interdepartementaal 5 van de 31 (16%).

51 In de in bijlage 4 betrokken kosten-batenanalyses is over de jaren evenmin een stijgend patroon te ontwaren. Het aantal in 2005 verschenen MKBA's is wel beduidend kleiner dan in de verdere onderzoeksperiode.

52 Dit kan wel onderdeel zijn van een verkennende KBA (Faber & Mulders, 2012), of van gevoeligheidsanalyses.

het sociale domein, zoals minder schooluitval – dient eerst een keten van gedragsveranderingen, niet alleen bij uitvoerders maar ook bij doelgroepen, in gang te worden gezet. Het onderzoeken van de potentie van het beleid om dergelijke gedragsveranderingen in gang te zetten kan relevanter zijn dan het in een MKBA-model opnemen van mogelijke effecten van minder schooluitval in termen van ('verder gelegen') maatschappelijke doelstellingen, zoals het opleidingsniveau van de beroepsbevolking of verminderde overlast rond de school.⁵³

Verkenningen

Veel ex ante bestudeerde plannen zijn abstract en hebben (nog) geen duidelijke doelstelling. Ook hebben veel van deze studies zelf een voorlopig karakter en worden ze aangeduid als bijvoorbeeld *quickscan* of verkenning. Het in kaart brengen van de 'mogelijke meerwaarde' van initiatieven – al of niet afgezet tegen de huidige situatie – is dan ook herhaaldelijk het oogmerk van deze verkenningen, die we vanwege hun voorlopige aard onderscheiden van andere typen ex ante analyses. In 16% (48) van de studies was hier sprake van. In de combinaties van verkenningen met andere typen studies (25) loopt dit aandeel op naar 19%. Ruim de helft van deze combinaties betreft verkenningen gericht op een specifiek aspect van het voorgenomen beleid, zoals draagvlak of potentiële juridische knelpunten.

Conclusies worden veelal met aanzienlijke onzekerheidsmarges gepresenteerd of er worden aanbevelingen voor nader onderzoek gedaan. In de verkenningen wordt veel gebruikgemaakt van literatuurstudie en (*quickscans* op basis van) gesprekken met sleutelinformanten. Het inventariseren van (internationale) *best practices* past ook in dit verband.

Box 3 Naar duurzaam wegverkeer in 2050, een verkenning van mogelijke opties

In 2009 heeft Nederland zich in EU-verband gecommitteerd aan een EU-brede CO₂-emissiereductie van 80% à 95% in 2050 ten opzichte van 1990. De ex ante studie 'Naar duurzaam wegverkeer in 2050. Een verkenning van mogelijke opties' is door KiM (Moorman & Kansen, 2011) in opdracht van het ministerie van IenM verricht. De directie Klimaat en Luchtkwaliteit van het DG Milieu wilde de resultaten van de verkenning gebruiken bij de ontwikkeling van een 'Routekaart Klimaat 2050' voor het halen van de CO₂-reductie in 2050, en eventuele vervolgacties daarop. Daarin wilde het kabinet inzicht geven in de 'specifieke uitdagingen en kansen voor Nederland die samenhangen met een transitie naar een klimaatneutrale economie'.

53 Niettemin stelt de nieuwste leidraad MKBA (Romijn & Renes, 2013, p. 42) op dit punt: 'Als er helemaal geen informatie bekend is over de effecten of de waarden, dan kan het denkkader van de MKBA [toch] nog een belangrijke rol spelen (...) [in] de structurering van het besluitvormingsproces.' De auteurs waarschuwen daarbij wel: 'Dit gebruik van de MKBA als denkkader levert geen cijfermatige onderbouwing voor een beleidsbeslissing op en mag in de praktijk geen MKBA genoemd worden.' Volgens de leidraad is het nut van een dergelijke exercitie het hoogst in een relatief vroege fase van de beleidsvoorbereiding.

Nederland geeft hiermee invulling aan de oproep van de Europese Commissie van maart 2011 aan alle EU-lidstaten om nationale routekaarten te maken.

De verkenning is gebaseerd op twee hoofdvragen: (1) Wat zijn de mogelijke opties om in 2050 in het wegverkeer te komen tot een CO₂-reductie van 60% à 80% (ten opzichte van 1990), een grote afname van de NO_x- en PM10-uitstoot en vergroting van de energiezuikerheid? Wat zijn de effecten van die opties op verkeersveiligheid en bereikbaarheid? (2) Onder welke condities kunnen deze mogelijke opties worden gerealiseerd?

In de verkenning zijn vier beleidsalternatieven bestudeerd. Minder kilometers rijden, alternatieve voertuigen, alternatieve energiebronnen of een filter. De effecten zijn afgezet tegen de referentiesituatie: een inschatting van de situatie in 2050 bij voortzetting van het huidige vastgestelde beleid en bestaande trends.

Per optie zijn effecten op emissies, doorstroming en verkeersveiligheid verkend. Het KiM heeft deze toekomstverkenning uitgevoerd door middel van een quickscan van bestaande literatuur, interviews met kennisinstellingen en eigen analyse. Gelet op de verre tijdshorizon en de onzekerheid die daarmee gepaard gaat, is gekeken naar de orde van grootte van emissiereductie en kosten en naar de globale effecten op doorstroming van het verkeer en verkeersveiligheid. Ook zijn kosten en knelpunten zoals draagvlak benoemd. Een van de conclusies is dat het: 'op dit moment nog niet duidelijk [is] welke emissiearme techniek zal gaan "winnen", dat wil zeggen qua kosten en maatschappelijk draagvlak het beste zal gaan scoren. Het is voor de overheid daarom verstandig om alle technische opties open te houden.'

Analyses van specifieke (bijv. milieu- en juridische) consequenties

Na de KBA's en de verkenningen volgen in aandeel de *op specifieke consequenties gerichte analyses* (14%, 44 studies). In de praktijk gaat het vaak om milieutechnische (waaronder de milieueffectrapportage, MER)⁵⁴ dan wel juridische gevolgen of draagvlak bij belanghebbenden. Ook studies naar gevolgen voor de administratieve lasten van beleidsvoorstellen voor bedrijven of decentrale overheden vallen in deze categorie. In 2004 constateerde IOFEZ dat veel van de gemelde ex ante evaluaties niet voldeden aan de evaluatieregeling RPE omdat ze niet de doelbereiking betroffen en dus niet konden worden getypeerd als effectiviteitsstudies (zie ook hoofdstuk 1). De studies in onze categorie 'specifieke consequenties' zijn evenmin effectiviteitsstudies. Wel kunnen dergelijke studies indirect bijdragen aan het inzicht hierin. In box 4 worden twee typerende voorbeelden beschreven.

54 Een relevante handreiking betreft milieuschattingen in planstudies; een voorstel tot vereenvoudiging' (Annema & De Jong, 2008) voor versimpeling van de aanpak van tot dan toe ingewikkelde analyses betreffende luchtnormen en geluidsgrenswaarden.

Box 4 **Twee voorbeelden van ex ante studies naar specifieke consequenties**

De Nederlandse Impact Assessment Biocidenverordening: gevolgen voor het bedrijfsleven

Een eerste voorbeeld is een onderzoek naar de gevolgen van de invoering van de Biocidenverordening voor het Nederlandse bedrijfsleven in opdracht van het ministerie van VROM (Bex et al., 2010). Dit onderzoek is tot stand gekomen op verzoek van de Tweede Kamer. Biociden zijn middelen voor de bestrijding en wering van schadelijke organismen, zoals houtverduurzamingsmiddelen, ontsmettingsmiddelen, insectenverdelgers, aangroeiwerende middelen voor schepen en conserveringsmiddelen. Op 12 juni 2009 heeft de Europese Commissie een voorstel gepubliceerd voor een nieuwe Verordening betreffende het op de markt brengen en het gebruik van biociden (Biocideverordening). De verordening zou in de plaats komen van Richtlijn 98/8/EG betreffende het op de markt brengen van biociden. Er was naar aanleiding van het voorstel al een vergelijkbare impact assessment op Europees niveau verricht; de ex ante analyse moest de kennislacune voor administratieve lastenconsequenties voor bedrijven in de Nederlandse context invullen.

In het onderzoek zijn zoveel mogelijk de lasten waar bedrijven in het kader van de Biocidenverordening mee te maken zullen krijgen, in kaart gebracht. Hierbij is onderscheid gemaakt in Administratieve Lasten (AL), zoals gedefinieerd door de Regiegroep Regeldruk, en overige kosten. De aanpak was als volgt: de tekst van de Biocidenverordening (d.d. 1 juni 2009) is doorgenomen en vergeleken met de (toen) vigerende regelgeving in Nederland: de Wet Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden en de tekst van Richtlijn 98/8/EG. Op basis hiervan is een overzicht opgesteld met mogelijke verschillen tussen de huidige en de toekomstige situatie. Verder zijn twintig interviews uitgevoerd, met name onder bedrijven die zelf biociden produceren en op de markt brengen. Er zijn geen beleidsalternatieven onderzocht maar dit past ook niet goed bij de vraagstelling in het onderzoek. Bevindingen zijn dat met de verordening verschillen optreden op 19 punten; een van de overkoepelende conclusies luidt dat de 'Biocidenverordening geen significante stijging van de kosten voor producenten en importeurs van biociden in Nederland met zich mee zal brengen. Voor deze doelgroep is potentieel zelfs een daling van de lasten mogelijk.' (...) 'Voor de producenten en importeurs van met biociden behandelde artikelen zal de verordening wel een duidelijke [lasten]stijging (...) tot gevolg hebben.' (...) 'Het effect van de verordening in vergelijking met de huidige Richtlijn voor het aanbod van biociden op de Nederlandse markt is vooralsnog moeilijk te beoordelen,

omdat de implementatie van de huidige Richtlijn in andere Europese lidstaten nog in volle gang is.'

MER van het ontwerp-Nationaal Waterplan

Een tweede voorbeeld is de plan-MER, welk type onderzoek we eveneens in de categorie specifieke consequenties hebben ingedeeld. Een MER brengt de milieugevolgen van een plan in beeld voordat het besluit wordt genomen, om zo het milieubelang een volwaardige plaats te geven in de besluitvorming. De MER is in Nederland (en in de EU) een verplicht onderdeel van het besluitvormingstraject over plannen en programma's. Als voorbeeld nemen we hier de plan-MER van het ontwerp-Nationaal Waterplan (oNWP) (Elings et al., 2009). Dit plan beoogt het beleid voor de nationale waterhuishouding weer te geven. Voorgenomen maatregelen zijn onder meer piekafvoeren over de rivieren, het realiseren van veiligheid tegen overstromingen cq. het bieden van ruimte aan windenergie in het IJsselmeergebied en ten slotte de verdediging van de kust. De centrale vraag van het ministerie van ELenI voor de MER was: hoe zijn, gegeven het uitgangspuntenkader, de beschikbare middelen – geld en hectaren – het best in te zetten om het bereiken van de doelen zo goed mogelijk te waarborgen? Er zijn in de MER uiteenlopende alternatieven (twee tot vijf per gebied) ontwikkeld en vervolgens vergeleken met een referentiealternatief. De alternatieven zijn beoordeeld aan de hand van zes onderwerpen, te weten: (1) Duurzaamheid; (2) Water; (3) Natuur; (4) Landschap; (5) Leefbaarheid en (6) Gebruiksfuncties. De keuze voor deze criteria is in het rapport toegelicht. Bevindingen zijn lastig kort samen te vatten omdat het meerdere gebieden betreft.

'Ex ante evaluaties' van de effectiviteit

In ex ante evaluaties van de effectiviteit staan niet zozeer de bijkomende gevolgen in bijvoorbeeld juridische of administratieve zin centraal, maar de realisatie van één of meer doelstelling(en). Bijvoorbeeld of met de invoering van de OV-chipkaart en poortjes de doelstelling van meer sociale veiligheid in het openbaar vervoer kan worden bereikt (Boelens et al., 2007). Dit type studie komt in onze dataset 39 keer zelfstandig voor (13%) en nog eens 14 keer in combinatie met andere studies, vooral kosten-batenanalyses, wat het aandeel in het geheel op 14% brengt.

De designs van deze studies verschillen onderling aanzienlijk meer dan bijvoorbeeld KBA's, waar een steeds vergelijkbaar stramien tot uiteindelijk een saldo van kosten en baten moet leiden. Onderstaande twee voorbeelden illustreren de variatie (box 5). In paragraaf 2.2 gaan we dieper in op methoden van dataverzameling en analyse.

Box 5 **Twee voorbeelden van ex ante effectiviteitsevaluaties***De ex ante evaluatie van de omslag natuurbeleid*

Een eerste voorbeeld is de ex ante evaluatie van de omslag natuurbeleid voor het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) getiteld 'Van aankoop naar beheer' (deel II; De Koeijer (red.), 2007). Deze studie werd naar aanleiding van een reeds ingezette beleidsomslag van het kabinet ingezet. Dat had vastgesteld dat de realisatie van de nog aan te leggen nieuwe natuurgebieden in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) voor een groter deel zou moeten gebeuren met particulier en agrarisch natuurbeheer – zonder grondaankoop. Het MNP diende deze omslag in het natuurbeleid ex ante te evalueren op basis van drie criteria: (1) deelnamebereidheid van particulieren in het natuurbeheer; (2) de kosten voor LNV; (3) de ecologische effecten van het beheer. De centrale vraag luidt: hoe wordt het beleidskader 'omslag van minder verwerving naar meer beheer' vormgegeven in de praktijk en wat betekent dit voor de kansrijkheid van de omslag? In het rapport zijn knelpunten en randvoorwaarden van de beleidsomslag in kaart gebracht. Ook is op mogelijk sterkere sturing door het Rijk gewezen. De methodologische verantwoording zit verspreid door het rapport: de analyse is deels gebaseerd op interviews en bevat ook een scenarioanalyse over de inpasbaarheid van natuurbeheer in de agrarische bedrijfsvoering. Een van de conclusies luidt (uit de samenvatting): 'Uit de evaluatie van het omslagtraject door MNP blijkt dat bij ongewijzigd beleid het doel van de omslag niet wordt bereikt. Het belangrijkste knelpunt bij particulier natuurbeheer is de geringe bereidheid van agrariërs en andere particulieren om hieraan deel te nemen. Achterliggende oorzaken zijn vooral bedrijfseconomische aspecten en gebrek aan informatie. Een actieve individuele benadering van potentiële deelnemers is een optie om de deelname te vergroten. Dit betekent echter dat de kosten per hectare voor de uitvoering van het beleid sterk zullen toenemen.'

Ex ante evaluatie van het Nationaal Actieplan Sport en Bewegen

Een tweede voorbeeld is de ex ante evaluatie. 'Kosteneffectiviteit en gezondheidswinst van behalen beleidsdoelen bewegen en overgewicht. Onderbouwing Nationaal Actieplan Sport en Bewegen (NASB)' (Wendel-Vos et al., 2005). Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) wilde de ambities in het NASB onderbouwen met behulp van een inventarisatie van nationale en internationale interventies die een positieve bijdrage kunnen leveren aan de mate waarin wordt bewogen; zowel de interventies gericht op sport- en of bewegingsstimulering als de interventies op andere beleidsterreinen (ruimtelijke ordening, onderwijs, sociale veiligheid). Het betreft hier duidelijk de ontwikkelingsfase, waartoe zelfs ook het doel kan worden gerekend. De onderzoeksvragen luiden: (1) Waar is de meeste beweegwinst te halen? (2) Wat zijn belangrijke randvoorwaarden voor een succesvol beweegbeleid? (3) Welke methoden en interventies staan het

ministerie van VWS ter beschikking? – Wat zijn de effecten en kosten van deze maatregelen? – Wat is de haalbaarheid van het uitvoeren van deze maatregelen in Nederland? (4) Wat zou een realistisch beleidsdoel zijn voor beweeggedrag? – Wat is hiervan de te verwachten gezondheidswinst? – Hoe verhoudt deze winst zich tot de kosten van de hiervoor toegepaste interventie maatregelen? Ten grondslag aan deze analyse ligt (veel) literatuuronderzoek en tevens ruim tachtig gestructureerde interviews met experts uit binnen- en buitenland. In deze brede ex ante analyse zijn voorts drie beleidsopties (en een referentie-optie) naast elkaar gezet. Het betreft verschillende combinaties van een wijkgerichte interventie aan de brede bevolking met een intensief programma met leefstijladvisering voor mensen met overgewicht. De gezondheidswinst is geschat door de uitkomsten (het aantal voorkomen ziektegevallen, gewonnen levensjaren en QALY's⁵⁵) van deze interventiescenario's te vergelijken met een referentiescenario. Enkele conclusies luiden (Wendel-Vos et al., 2005, p. 57) dat het 'realistisch [is] om een daling in het percentage inactieven na te streven van 1 tot 2 procentpunten over vijf jaar. Daarnaast kan het percentage overgewicht dan dalen met 1 tot 3 procentpunten. Het behalen van deze beleidsdoelen voorkomt duizenden ziektegevallen in de komende twintig jaar. Voorwaarde is dan wel het grootschalig inzetten van effectieve interventie maatregelen (op de korte termijn) (...)' Aanbevolen wordt om een planmatige integrale aanpak van sport en bewegen te starten of te continueren.

Uitvoeringsanalyses

In een uitvoeringsanalyse worden de gevolgen van een voorstel voor de uitvoering in kaart gebracht al dan niet gevolgd door een oordeel over de uitvoerbaarheid voor de relevante organisatie(s). Deze categorie in ons gegevensbestand dekt de werkelijke hoeveelheid uitvoeringsstudies waarschijnlijk het minst goed af, omdat veel van deze analyses voor eigen gebruik van – ook decentrale – beleids- en uitvoeringsorganisaties zijn opgesteld. Ook bestaan aanwijzingen dat aan de gevonden publicaties uitvoerigere, ongepubliceerde versies ten grondslag liggen. Niettemin vonden we 35 (11%) openbare uitvoeringsanalyses in opdracht van de departementen over de periode 2005-2011. Nemen we de 29 combinaties van uitvoeringsanalyses met andere studietypen (vaak risicoanalyses en specifieke consequenties-onderzoek) mee, dan stijgt hun aandeel met 6 procentpunt naar 17% van het totaal.

Uitvoeringsanalyses nemen soms maar vier pagina's in. Zo moet de Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) verplicht binnen vier weken een uitvoeringstoets op voorstellen van EZ aanleveren op basis van artikel 5 van het Informatiestatuut OPTA. Voorbeelden zijn de zeer bon-

55 De QALY komt overeen met het aantal levensjaren vermenigvuldigd met een factor voor de kwaliteit van die levensjaren. Deze factor bedraagt 1 bij het zich volledig gezond voelen en tussen 0 en 1 bij verminderde levenskwaliteit (zie bijv. het Nationaal Kompas Volksgezondheid op de website van het RIVM: www.nationaal-kompas.nl/gezondheid-en-ziekte/functioneren-en-kwaliteit-van-leven).

dige analyses van de wijziging van de Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen (Rude) in verband met tarieftransparantie (OPTA, 2010a, 2010b). Uitvoeringsorganisaties zoals de IND of de adviserende ‘zorgmarktmeester’ NZA (Nederlandse Zorgautoriteit) publiceren doorgaans (veel) langere rapportages.

Het soort aanpak verschilt met de maker van de uitvoeringsanalyse. Zo steken zowel de NZA als de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) veel energie in consultatie van belanghebbenden in het (uitvoerings)veld of ketenpartners. Dit met het oog op te creëren draagvlak voor het plan of de input van concrete veldkennis.

Een deel van de uitvoeringsanalyses omvat ook een risicoanalyse, zoals bij de IND, de DJI, UWV en NZA, waarna al dan niet beheersingsmaatregelen worden geformuleerd. Deze zijn ingedeeld bij de combinaties. Op zichzelf staande risicoanalyses komen maar weinig voor (4; 1%) en bespreken we hier verder niet.⁵⁶ Voorts zijn veel uitvoeringsanalyses gecombineerd met onderzoek naar specifieke andere consequenties van beleidsvoorstellen, zoals juridische of milieutechnische (13 keer).

In drie kwart van de uitvoeringsanalyses figureert één – het op uitvoeringsconsequenties te onderzoeken beleidsvoornemen. Bij bestudering van meer opties betreft het meestal sturingsvormen of uitvoeringsalternatieven (bijv. generieke versus specifieke toepassing van een voornemen) en een enkele keer een beleids- versus nuloptie. Box 6 bevat een voorbeeld van een uitvoeringsanalyse.

Box 6 Uitvoeringsonderzoek naar aanleiding van de motie Van Dijk/ Van Dijk

Naar aanleiding van de motie Van Dijk/Van Dijk verzocht de Minister van OCenW het College voor Examens (CvE) te onderzoeken of correcte spelling en grammatica op enigerlei wijze kunnen meetellen in de beoordeling van elk centraal examenonderdeel. Deze motie was een uiting van de zorg dat er van de beoogde taalvaardigheidsverhoging niet veel terecht zou komen als er bij de andere vakken dan Nederlands niet ook aandacht en zorg voor taalaspecten is. De hoofdvraag van de uitvoeringsanalyse luidde: is op enigerlei wijze meetellen van correcte spelling en grammatica in elk centraal examenonderdeel mogelijk? De resultaten van het onderzoek zijn in briefvorm (12 pagina’s in totaal) naar de minister gecommuniceerd (CvE, 2010). De uitvoeringsanalyse bestaat uit drie, inhoudelijk deels overlappende onderdelen, steeds met een andere opzet; waarvan de samenhang voor een buitenstaander lastig te begrijpen is. In deel 1 zijn resultaten van een raadpleging van 71 vakcommissies van het CvE (door Regioplan) vervat (dit rap-

⁵⁶ Voor een beknopte handreiking van het instrument risicoanalyse zie de Handreiking ex ante uitvoeringsanalyse van het (toenmalige) ministerie van Justitie (Ministerie van Justitie, 2007). Hierin vervult de risicoanalyse onder meer de functie van een quickscan ten behoeve van meer gefocust en diepergaand ex ante onderzoek, zoals een uitvoeringsanalyse of een planevaluatie.

port werd als bijlage meegestuurd: Van Cooten & Brekelmans, 2010). Daarin zijn vier uitvoeringsopties bekeken om spelling en grammatica een groter gewicht in het centraal examen te geven – bijvoorbeeld een schrijfpdracht voor ieder vak dan wel een integrale toetsing van alle examens op spelling en grammatica. In deel 2 volgt een beargumenteerde (geen kwantitatieve) beoordeling door het CvE van twee laatstgenoemde opties aan de hand van toetstechnische, financiële en organisatorische haalbaarheid. De conclusies van dit deel waren: ‘Het is mogelijk om spelling en grammatica mee te laten wegen in elk centraal examenonderdeel, maar de prijs die betaald wordt, in termen van organisatie, complexiteit en betrouwbaarheid van de beoordeling, is hoog. Deze conclusie is in lijn met de rapportage van Regioplan, waarin “integrale beoordeling” en “schrijfpdracht in het centraal examen van ieder vak” als minst wenselijke opties uit de bus komen. Als besloten zou worden om “naar de letter” uitvoering te geven aan de motie Van Dijk / Van Dijk, heeft de optie “schrijfpdracht” onze voorkeur boven “integrale correctie”. Dit is in lijn met de raadpleging door Regioplan. Voorzichtig beginnen met een opstel- of betoogvraag in het centraal examen van één ander vak en vervolgens bezien in hoeverre uitbreiding mogelijk/wenselijk is, zou dan ons devies zijn. Bij eventuele maatregelen met schoolorganisatorische consequenties is het wenselijk om alsnog een groot aantal examensecretarissen te raadplegen over de uitvoerbaarheid in de school.’

In deel 3 zijn vijf alternatieve sturingsmogelijkheden besproken waarmee hetzelfde doel – verhoging van de taalvaardigheid – bereikt kan worden, waaronder taalbeleid op de scholen, een taalverzorgingsclausule in het schoolexamensysteem, een groter gewicht voor spelling en grammatica in het examen Nederlands, een spelling- en grammaticatoets en ten slotte gedocumenteerd schrijven in het centraal examen Nederlands. De Commissie spreekt een voorkeur uit voor het laatste, onder meer gelet op stappen die al gezet zijn.

Planevaluaties

Net als de eerder besproken ‘ex ante evaluaties’ zijn ook de planevaluaties gericht op de realiseerbaarheid van doelstellingen – en eventuele neveneffecten. Dit type studie onderscheidt zich door te focussen op de reconstructie van de aan een plan ten grondslag liggende *veronderstellingen*: waarom zal het beoogde beleid werken (o.a. Leeuw, 2003)?⁵⁷ Soms volgt ook een toetsing daarvan aan bestaande inzichten om na te gaan in hoeverre de veronderstellingen *evidence based* zijn (beleidswetenschappelijke methode – box 7 bevat een voorbeeld hiervan). Het aandeel ‘zelfstandige’ planevaluaties in ons databestand is klein gebleken: 2%. Betrekken we ook de studies waarin planevaluaties zijn gecombineerd met een ander onderzoekstype, meestal een ex ante evaluatie van de potentiële effectiviteit of een MKBA, dan verdubbelt het

57 Dit kan op verschillende manieren; Leeuw (2003) bespreekt enkele methoden van planevaluatie.

aandeel tot 4%. Vooral studies in opdracht van VenJ bleken geheel of gedeeltelijk planevaluaties volgens de beleidswetenschappelijke methode. We vonden twee planevaluaties gebaseerd op een andersoortige aanpak, namelijk ‘arenasessies’⁵⁸ met stakeholders waarin de reconstructie (hoe...) en een bespreking van verwachte beoogde en niet-beoogde effecten aan bod zijn gekomen (Lubbe et al., 2011; De Boer & Larsen, 2011a). Dit gebeurde in de context van een MKBA van respectievelijk verstedelijkingsstrategieën en van de Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT).

Box 7 **Planevaluatie van de pretherapie voor zedendelinquenten**

Het doel van deze planevaluatie (Nagtegaal & Mulder, 2009) was nagaan op welke assumpties de pretherapie in de PI Breda is gestoeld en wat het plan van aanpak is. Pretherapie was oorspronkelijk bestemd voor het bieden van bescherming en beveiliging aan kwetsbare gedetineerden binnen de PI Breda, maar is langzaam uitgegroeid tot een behandelafdeling, alleen voor zedendelinquenten, die na verloop van tijd voor een vervolgbehandeling op diverse plekken terecht kwamen, zoals een Forensisch Psychiatrisch Centrum (FPC) of een instelling binnen de Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ). Het onderzoek moest tot een antwoord leiden op Kamervragen van het Kamerlid Van Velzen (SP) op 13 september 2007. Deze betreffen: het in kaart brengen van het behandel aanbod van de pretherapie en de populatie voor wie de behandeling bestemd en geschikt is, een beoordeling van het behandel aanbod en een verzoek om onderzoek naar de haalbaarheid van de beoogde effecten. Door het ministerie van Justitie zijn eveneens vragen gesteld over het bestaansrecht van het programma en de meerwaarde van de pretherapie zoals deze in de PI Breda gegeven wordt. Voor de staatssecretaris van Justitie waren de resultaten van het onderzoek bepalend bij de keuze of de pretherapie in de bestaande of doorontwikkelde vorm ook in de toekomst in het gevangeniswezen zou worden aangeboden.

Met de planevaluatie zijn de doelstellingen en de veronderstelde werkzame mechanismen achter het programma ontrafeld, en de criminogene factoren waarop het programma is gericht. Verder is onderzocht waarom de interventie in welke context verondersteld werd te werken.

Behalve de pretherapie zijn geen alternatieven onderzocht. De auteurs benadrukken dat alleen plannen zijn bestudeerd en niet de praktijk. In de planevaluatie is gebruikgemaakt van literatuuronderzoek en interviews. Bestudeerd zijn beleidsdocumenten en wetenschappelijke publicaties die ten grondslag lagen aan de ontwikkeling van de pretherapie. De onderwerpen in de semigestructureerde interviews zijn onder andere: de inhoud van de behandeling, de motieven voor de gekozen methodiek en de beoogde doelstellingen. De bevindingen uit de publicaties en documenten van de behandelaren en uit de interviews met hen zijn vergeleken met bevindingen

en aanbevelingen uit de (inter)nationale literatuur over de behandeling van zedendelinquenten.

De pretherapie zoals deze destijds in de PI Breda gegeven werd, kent vier doelstellingen: (1) voorkomen van verslechtering van psychische klachten; (2) voorbereiden op vervolgbehandeling; (3) verkorten van (de duur van) de vervolgbehandeling; (4) een bijdrage leveren aan het voorkomen van recidive. Binnen (het bereiken van) deze doelstellingen zijn zeven mechanismen gereconstrueerd, van fysieke scheiding van de woonomgeving tot bewustwording van de aanleiding tot het delict en therapievaardigheden. Enkele conclusies van de planevaluatie zijn dat binnen de gestelde doelen en geschetste beperkingen het programma, na bestudering van de plannen, in aangepaste vorm mogelijk een zinvolle aanvulling op het standaardregime in de gevangenis lijkt. Vooral het veilige afdelingsklimaat en de positieve bejegening van de zedendelinquenten in de PI Breda worden positief gewaardeerd. Echter, op een aantal punten achten de onderzoekers de pretherapie onvoldoende ontwikkeld. De belangrijkste tekortkoming is dat het theoretische kader achter de pretherapie gedateerd was. Zo werd volgens de auteurs geen gebruik gemaakt van gestructureerde risicotaxatie-instrumenten (risk principle). Verder zijn het niveau en de intensiteit van het programma niet op gestructureerde wijze aangepast aan de heterogene groep deelnemers die voor de pretherapie in aanmerking kwamen (responsivity principle).

In het verband van de planevaluatie – en andere effectiviteitsstudies ex ante – noemen we ook de verschillende erkenningscommissies die inmiddels bestaan, bijvoorbeeld de Erkenningscommissie Gedragsinterventies en de Erkenningscommissie Jeugdinterventies (vgl. Hanemaayer, 2012, p. 67-68).⁵⁹ Dergelijke commissies hebben als taak om voorgenomen sociale, justitiële en jeugdinterventies aan de hand van vastgelegde criteria op hun potentiële effectiviteit te toetsen.⁶⁰ De beoordelingen zelf komen niet voor in ons gegevensbestand, maar criteria van eerstgenoemde erkenningscommissie zijn wel gebruikt voor het onderzoek naar de pretherapie in box 7.

Kosten-effectiviteitsanalyses (KEA)

In een KEA staat de relatieve vergelijking van alternatieven op kosten en de beoogde effecten centraal. De vraag is dan: wat is het meest efficiënte alternatief? Hier blijft, anders dan in een MKBA, de nuloptie achterwege. Voorts worden de verwachte effecten niet in geld uitgedrukt; volstaan wordt met de verhouding tussen effecten en kosten (vgl. Faber & Mulders, 2012, p. 9). In ons gegevensbestand zit een drietal op zichzelf staande KEA's en nog eens

⁵⁹ De eerste betreft het werkterrein van VenJ (justitiabelen). Zie www.erkenningscommissie.nl.

⁶⁰ De Erkenningscommissie Jeugdinterventies hanteert bijvoorbeeld verschillende niveaus waarop de commissie een interventie kan erkennen: niveau I (theoretisch goed onderbouwd); niveau II (waarschijnlijk effectief) en niveau III (bewezen effectief). Voor werkwijze en procedurebeschrijving, zie: www.nji.nl/nji/projectenDownloads/erkenningscommissie/Werkwijze_en_Procedure_Erkenningscommissie_Interventies.pdf.

vier gecombineerd met een KBA of MKBA, wat het aandeel KEA's op in totaal 2% brengt. Een voorbeeld is de KEA in combinatie met marktonderzoek naar zeven 'experimenten' met het stimuleren van museumbezoek door kinderen (Geukema et al., 2011 voor OCenW). De achterliggende vraag is: hoe kan het museumbezoek van kinderen tot en met twaalf jaar op kosteneffectieve wijze worden gestimuleerd? Enkele conclusies zijn dat gratis toegang en vervoer geen (kosten)effectieve instrumenten lijken; in tegenstelling tot een online mediumconcept dat wel een veelbelovende manier lijkt om kinderen op het spoor te zetten van cultureel erfgoed en musea.⁶¹

Studietype in samenhang met andere kenmerken

De verdeling over de gehanteerde studietypen verschilt tussen departementen, zoals uit voorgaande al is gebleken. Voor IenM (inclusief voorgangers VenW en VROM) zijn naar verhouding de meeste kosten-batenanalyses verricht – en dat is nog veel sterker het geval als de (M)KBA's van infrastructurele projecten in de analyse zouden worden betrokken. Het vroegere LNV heeft relatief veel doelstellingsgerichte ex ante evaluaties verricht. Veel van de door ons gevonden uitvoeringsanalyses zijn gedaan in opdracht van VWS.⁶² VenJ heeft veruit het vaakst opdracht gegeven tot een planevaluatie.⁶³

Aanleiding en studietype blijken enigszins met elkaar samen te hangen. De doelstellingsgerichte ex ante evaluaties hebben bijvoorbeeld vaker een politieke aanleiding – zoals een Kamervraag of motie – of meerdere aanleidingen, terwijl ex ante studies naar bijvoorbeeld juridische of milieuconsequenties en uitvoeringsanalyses herhaaldelijk voortkomen uit een verplichting. We komen hier in paragraaf 2.2 aan de hand van praktijkvoorbeelden op terug. Of een besluit al is gevallen, maakt in de praktijk weinig verschil voor het type studie dat wordt toegepast – er zijn geen grote uitschieters rond het gemiddelde van 15% ex ante analyses dat na de besluitvorming plaatsvindt. Wel vinden verkenningen – niet verrassend – vaker dan gemiddeld in een vroege fase plaats, en uitvoeringsanalyses en studies naar specifieke consequenties van plannen relatief laat. Dat ex ante analyses pas na het nemen van een besluit plaatsvinden geldt dus maar voor een minderheid van de gevonden studies – en het betreft dan wat vaker uitvoeringsanalyses.⁶⁴ Dat neemt nog niet weg dat veel ex ante onderzoek met het oog op de beleidsontwikkeling eerder kan plaatsvinden. Een nauwkeurige beoordeling van de timing valt

61 Het begrip KEA is hier smal geïnterpreteerd. Zo zijn in meerdere studies elementen van kosteneffectiviteitsonderzoek aangetroffen, bijvoorbeeld in het verkennende literatuuronderzoek naar de privatisering van het vangeniswezen. Het zou te ver voeren om dit onderzoek te bestempelen als een KEA omdat de KEA-systematiek zoals hier beschreven niet volledig is toegepast – ervaringen in andere landen en potentiële succes- en faalfactoren staan centraal.

62 Zo zijn 9 van de 39 uitvoeringsanalyses afkomstig van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA).

63 Een aantal VenJ-planevaluaties is buiten beschouwing gebleven omdat deze in combinatie met een pilot (buiten definitie) zijn verricht. We herhalen de opmerking uit hoofdstuk 1 dat de in deze studie buiten beschouwing gelaten ex ante studies niet minder relevant zijn in het licht van de beleidsvoorbereiding.

64 Desondanks kwamen nog zes ex ante evaluaties, zeven KBA's en elf 'combinatiestudies' na de besluitvormingsfase voor. Voorbeelden zijn de MKBA van het toen al aangenomen rookverbod in de horeca (Spreeen & Mot, ca. 2008) en de MKBA van een EU-verordening inzake de elektronische identificatie van schapen en geiten (Gaaf et al., 2006).

buiten het bereik van dit onderzoek – in hoofdstuk 3 wordt hier verder op ingezoomd.

Voorts verschilt het aantal bestudeerde opties of beleidsalternatieven (gemiddeld 3,4) nagenoeg significant met het type studie. De meeste opties werden bestudeerd in de (maar 3) KEA's: 7,3. In de KBA's en in de specifieke studies werden gemiddeld resp. 4,7 en 4,0 opties bestudeerd; in verkenningen werden gemiddeld 3,5 opties onderzocht en in de 'ex ante evaluaties' 2,8. In de uitvoerings- en risicoanalyses kwamen gemiddeld 1,7 opties aan bod en in planevaluaties zonder uitzondering één plan of voorstel.

Kosten-batenanalyses worden relatief vaak door particuliere bureaus uitgevoerd en uitvoeringsanalyses – niet onverklaarbaar – juist vaker door uitvoeringsorganisaties zelf. Ten slotte komen uitvoerings- en risicoanalyses, ex ante evaluaties op einddoelen en planevaluaties vaker voor in geval van (voorgenomen) wetgeving en beleidsprogramma's dan bij andere verschijningsvormen van beleid.

Begeleidingscommissies

In ruim 37% van alle ex ante analyses is melding gemaakt van een begeleidingscommissie (BC) of klankbordgroep, bijvoorbeeld ter waarborging van de kwaliteit of ter bewaking van aansluiting op de onderzoeksopdracht.⁶⁵ In rapporten voor OCenW (11%) en VWS (22%) is relatief minder vaak melding gemaakt van een BC of klankbordgroep, bij VenJ aanzienlijk vaker dan gemiddeld (71%). In 57% van de rapporten voor zowel LNV als in interdepartementale opdracht wordt een BC gemeld, in rapporten voor BZK in 53%. Op basis van de rapporten waarin de samenstelling van de BC of klankbordgroep is gegeven, valt de volgende typering van die samenstelling te maken (figuur 6).

65 Dat géén melding wordt gemaakt van het inhoudelijk raadplegen van experts in expert(klankbord)groepen beschouwen we als een methode van dataverzameling en valt buiten onze definitie van begeleidingscommissie.

Figuur 6 Samenstelling van begeleidingscommissies volgens de ex ante analyses (aantallen)



De meest voorkomende soort BC is een combinatie van beleidsambtenaren en experts of belanghebbenden uit het veld (28%). In 20% van de gevallen is sprake geweest van een breed samengestelde commissie met zowel vertegenwoordigers van beleid en veld als wetenschappers.⁶⁶ Commissies met alleen vertegenwoordigers van het beleid beslaan 15% van de gevallen.

In totaal, dus ongeacht de verdere samenstelling ervan, komen beleidsambtenaren in 75% van de BC's voor; betrokkenen uit het veld in 56% en wetenschappers in totaal in 39%.

Een BC of klankbordgroep is relatief vaak ingezet in geval van kosten-batenanalyses en relatief weinig bij uitvoeringsanalyses. We troffen geen opvallende samenhangen aan met andere studiekenmerken – bijvoorbeeld of de aanleiding een Kamervraag betreft. In hoofdstuk 4 komen we terug op de inzet van BC's in de context van het gebruik van ex ante analyses voor beleid. De in het eerste hoofdstuk genoemde 'standaard'-ex ante toetsen zoals BET- of MET-toetsen en de U&H-toets zijn nauwelijks in het gegevensbestand vertegenwoordigd, omdat deze intern (behoren te) worden uitgevoerd. Dat geldt op dit moment ook voor de afwegingsdossiers naar aanleiding van het IAK.

2.2 Verdieping: ex ante analyses in de praktijk

In de vorige paragraaf is de verdeling van 306 ex ante analyses over een aantal kenmerken aan bod gekomen en zijn ook (kwantitatieve) samenhangen tussen die kenmerken verkend. In deze paragraaf diepen we deze overkoepe-

⁶⁶ Als veldexperts (bijv. in penitentiaire of tbs-instellingen) ook wetenschappers waren, hebben we deze gecodeerd als veldexperts omdat ze in die hoedanigheid zitting hadden in de BC.

lende bevindingen uit door verder in te zoomen. In de eerste deelparagraaf (2.3.1) brengen we de verschillende studietypen in verband met de aanleiding: welke typen ex ante analyses zijn zoal ingezet bij een bepaalde aanleiding of kennisbehoefte? In de tweede deelparagraaf (2.3.2) worden de verschillende typen ex ante analyses nader geduid in termen van hun aanpak.

2.2.1 Aanleidingen en studietypen in samenhang

Veruit de meeste aanleidingen van ex ante onderzoek (51%) betreffen de behoefte om het beleidsvoornemen verder te ontwikkelen of de besluitvorming erover te ondersteunen – zo bleek in de voorgaande paragraaf. Niettemin bestaan er tussen typen studies enkele systematische verschillen in de aanleidingen.

Ex ante evaluaties van effectiviteit hebben – afgaande op de rapportteksten – relatief vaak een politieke aanleiding – zoals een Kamervraag of motie, al dan niet in combinatie met nog een andere aanleiding, zoals een ‘interne’ behoefte aan ex ante inzichten. Niet alleen behandeling in de Tweede Kamer, maar ook in de Eerste Kamer is aanleiding geweest tot onderzoek – in het laatste geval betrof het wetsvoorstellen in een vergevorderd stadium. Box 8 geeft een voorbeeld.

Box 8 De ‘doorstart’ van het Elektronisch Patiëntendossier (EPD)

Een voorbeeld betreft de ex ante evaluatie van de mogelijkheid van een ‘doorstart’ in afgezwakte vorm van het in 2011 door de Eerste Kamer afgevoerd Elektronisch Patiëntendossier (EPD) (Vermeulen et al., 2011). Dit ex ante onderzoek is verricht naar aanleiding van een gelijktijdige motie Y (Eerste Kamer) waarin is gevraagd om standaardisatie op regionale schaal en de uitvoering van een onderzoek naar het gebruik van een zorgpas. Het had tot doel: het uitbrengen van een advies over de mogelijkheden tot realisatie van een elektronische sleutel als toegangs-, autorisatie- en opslagmogelijkheid, waarmee invulling kan worden gegeven aan de rechten van zorgconsumenten ten aanzien van het eigen medisch dossier. De aanpak bestaat in hoofdzaak uit literatuurstudie, aangevuld met gesprekken met experts van de Nederlandse Patiënten Consumenten Federatie (NPCF), de Diabetesvereniging Nederland, Nictiz, Collis en een expert gezondheidsrecht. Drie potentiële (alternatieve) toegangsinstrumenten en twee toegangsmethoden zijn aan een referentiekader getoetst. De drie instrumenten zijn: (1) de zorgpas – een smartcard specifiek voor zorgtoepassingen, met daarop een persoonlijk certificaat met een geheime sleutel voor de zorgconsument; (2) de elektronische Nederlandse Identiteitskaart, en (3) de DigiD Middenvariant. De methoden zijn directe toegang, of via een door een derde beheerd portaal. Het toetsingskader aan de hand waarvan deze toegangsinstrumenten en -methoden steeds zijn onderzocht, omvat vier typen effecten: bestuurlijk, financieel, organisatorisch en technisch.

De uiteindelijke aanbeveling is gericht op het bereiken van de meest kostenefficiënte route.

Kosten-batenanalyses zijn net als voornoemde studies ook relatief vaak verricht naar aanleiding van vragen in de Kamer (box 9).

Box 9 De MKBA van ERTMS-implementatiestrategieën voor het treinverkeer

Met ERTMS (European Rail Traffic Management System) wordt gebruikgemaakt van nieuwe technologieën zoals draadloze communicatie en computersystemen, waardoor het mogelijk wordt om treinen continu en real time te volgen en waardoor machinisten precies kunnen weten wat er vóór hen gebeurt. De Nederlandse spoorsector had al in 2006 een ‘sectorstrategie’ voor implementatie van ERTMS ontwikkeld: eerst al het treinmaterieel ombouwen met ERMTS-apparatuur en vervolgens de railinfrastructuur. In de Tweede Kamer is vervolgens geopperd om een alternatieve aanpak te ontwikkelen waardoor de voordelen van ERTMS al eerder geïncasseerd zouden kunnen worden. Om de maatschappelijke kosten en baten van de verschillende strategieën met elkaar te kunnen vergelijken om zo een verantwoorde keuze te kunnen maken is een MKBA uitgevoerd door economisch onderzoeks- en adviesbureau Decisio en het Franse Systra SA (Hoefsloot et al., 2010). In de studie zijn twee nulalternatieven vergeleken met drie implementatie-alternatieven: de al genoemde Sectorstrategie; de strategie ‘Natuurlijke vervanging’ (waarbij zo veel mogelijk wordt aangesloten bij de natuurlijke vervangingsmomenten) en ten slotte Upgrading (zo snel mogelijk ombouwen en later ERTMS upgraden). Veel van de informatie voor de MKBA is ontleend aan bronnen die door de sectorpartijen zijn aangeleverd. Een bijgevoegd technisch rapport bevat een gedetailleerde beschrijving van de achtergronden van het onderzoek en het gebruikte bronmateriaal.

Afgaande op de rapportteksten vinden (M)KBA's meestal plaats omdat ze een geïjkt onderdeel vormen van het beleidsontwikkelingstraject (met name bij IenM), dan wel omdat er ad hoc behoefte bestaat om dit te voeden met inzichten (andere departementen). ‘De rol van een MKBA is het aanleveren van transparante beleidsinformatie (mede) op basis waarvan een besluit over een beleidsvoorstel kan worden genomen. Een MKBA geeft geen pasklaar antwoord op de vraag of een beleidsvoorstel wel of niet geaccepteerd moet worden’ (Van den Berg et al., 2010, p 6).

Deze rol past ook bij de gevonden planevaluaties. De in de vorige paragraaf beschreven planevaluatie van de pretherapie naar aanleiding van vragen van het Kamerlid Van Velzen is daar een voorbeeld van.

Uitvoeringsanalyses zijn slechts zelden naar aanleiding van Kamervragen verricht, op enkele na, zoals de ex ante uitvoeringstoets (EAUT) van de Motie

Spekman over de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers met een medische aanvraag (IND, 2009) en het onderzoek naar aanleiding van de motie Van Dijk / Van Dijk beschreven in de vorige paragraaf. Ze dienen vooral de naderende uitvoering van een plan en in vergelijking met andere onderzoekstypen minder vaak de beleids- en besluitvorming. Niettemin valt op dat de uitvoeringsanalyses in absolute termen even vaak zijn ingezet voor de beleids- en besluitvorming als ter voorbereiding op de uitvoering zelf. Met de analyse van de uitvoerbaarheid wordt dus het plan zelf getoetst, al dan niet uitmondend in aanpassingen (vgl. het voorbeeld in box 10).

**Box 10 Uitvoerbaarheid van vier varianten voor de ‘eerste stap’
Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM)**

Nog een voorbeeld hiervan is het onderzoek naar de uitvoerbaarheid van vier varianten voor de ‘eerste stap’ ABvM of kilometerprijs (Taskforce publieke partijen kilometerprijs – in samenwerking met RDW, CJIB, RWS, 2007). Deze moest dienen als bouwsteen voor het kabinetsbesluit over uitvoerbaarheid en beheersbaarheid van de eerste stap in het doorvoeren van deze stelselwijziging. Andere afwegingen voor het kabinetsbesluit – zoals verkeerseffecten, omgevingseffecten, organisatiemodel, MKBA en de vormgeving van de stelselwijziging – zijn door andere rapporten afgedekt. De uitvoeringstoets betreft een inhoudelijke beoordeling van vier uitvoeringsvarianten (binnen twee typen heffingen, kilometer- en congestieheffing) op de aspecten: geld, kwaliteit (te weten betrouwbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid) en ten slotte doorgroeipotentieel naar het eindbeeld van de kilometerprijs en een quickscan van de voornaamste risico’s.

Ook Europese kaderrichtlijnen zijn aanleiding geweest voor uitvoeringsanalyses, door onder andere KNMI en Rijkswaterstaat.⁶⁷ Analyses van specifieke consequenties zoals milieu- of administratieve lasten zijn relatief het vaakst ingezet om het voorgenomen (74%) dan wel aangenomen (26%) beleid (hierop) ‘door te rekenen’. Samen met uitvoeringsanalyses komen deze studies bovendien relatief vaak voort uit een verplichting. Voorbeelden zijn de milieu-effectrapportage (MER) (o.a. Elings et al., 2009; Grontmij, 2011) en de uitvoeringstoetsen door de OPTA (OPTA, 2010a, 2010b). Ook de ex ante evaluaties van projecten ter besteding van gelden in het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) (Van der Mark et al., 2006, 2011) zijn verplicht. De combinaties van typen studies volgen grofweg de gemiddelde verdeling over de verschillende aanleidingen.

67 Zie bijlage 5 voor een overzicht van alle studies direct naar aanleiding van EU-regelgeving.

2.2.2 *Designs en methoden binnen studietypen*

De gebruikte onderzoeksdesigns en methoden van dataverzameling en analyse verschillen tussen typen ex ante studies, zo zal blijken uit wat nu volgt.⁶⁸ Ter illustratie volgen voorbeelden.

(Maatschappelijke) kosten-batenanalyses – (M)KBA's

De 48 bijeengebrachte (M)KBA's zijn bijna zonder uitzondering gebaseerd op een herkenbaar design, gericht op de kwantificering en monetarisering van de kosten en potentiële effecten van voorgenomen beleid. Vier belangrijke stappen in (M)KBA's zijn: (1) de uitwerking van aannames of uitgangspunten (bijv. scenario's) en het specificeren van de typen (directe, indirecte, externe) verwachte effecten; (2) het binnen de aannames en uitgangspunten inschatten van de omvang van deze effecten; (3) een berekening van het saldo van kosten en baten hiervan en (4) gevoeligheidsanalyses, d.w.z. het variëren met de aannames om te bezien in hoeverre het saldo stand houdt onder verschillende – 'positieve' of 'negatieve' – scenario's.

Kwantificering van de effecten (stap 2) is mogelijk door het uitvoeren van empirische analyses, door gebruik te maken van resultaten van eerder uitgevoerde empirische analyses, of door het 'prikken' van waarden, bijvoorbeeld op basis van 'expert opinions' (o.a. Van den Berg et al., 2010, p. 6 – zie box 11 en tabel 6). Veel van de getraceerde (M)KBA's in deze metastudie blijken gebaseerd op ervaringscijfers of kentallen uit hetzelfde of andere domeinen.

Box 11 Kosten en baten verlenging zwangerschaps- en bevallingsverlof van 16 naar 18 of 20 weken

Dit SEO-onderzoek (Van den Berg et al., 2010) is grotendeels gebaseerd op een uitgebreide studie van relevante internationale wetenschappelijke literatuur. De verwachte effecten van de beleidsplannen (resp. 18 en 20 weken verlof) worden vergeleken met het nulalternatief: voortzetting van de huidige Nederlandse situatie van 16 verlofweken. Conform de leidraad OEI wordt onderscheid gemaakt tussen directe, indirecte en externe beleidseffecten.

Onder directe beleidseffecten verstaat SEO de kosten en baten voor de verschillende actoren op de arbeidsmarkt, te weten de werkende en zwangere vrouw, de werkgever en de overheid. Onder indirecte beleidseffecten worden die kosten en baten verstaan die via markttransacties worden doorgegeven aan actoren buiten de arbeidsmarkt. Een voorbeeld is mogelijk uitstel van het gebruik van kinderopvang met maximaal de duur van de verlenging van het verlof. Dit leidt weer tot een besparing op de kosten (en subsidiëring) van kinderopvang. Externe beleidseffecten zijn kosten en baten die buiten iedere markt om door het beleidsvoorstel worden veroorzaakt; bij-

68 Met uitzondering van de combinatiecategorie.

voorbeeld het mogelijke gezondheidseffect voor kinderen dat zou kunnen ontstaan als vrouwen meer en langer borstvoeding gaan geven.

Het inschatten van de verwachte effecten en de kwantificering daarvan op basis van de literatuur gebeurde – in de woorden van de auteurs – als volgt: ‘Bij de kwantificering van effecten dienen alle effecten voor alle actoren, voor zover ze niet binnen de kosten-batenanalyse tegen elkaar wegvallen, te worden uitgedrukt in monetaire eenheden. Dat houdt in dat elk effect eerst (1) in eenheden moet worden uitgedrukt (bijvoorbeeld een vermindering van het gebruik van kinderopvang in weken), vervolgens (2) moet worden gemeten in volume (bijvoorbeeld hetzelfde aantal weken als de verlenging van het verlof) en ten slotte (3) moet worden uitgedrukt in monetaire eenheden via een waarderingsmethode (hoeveel kost de opvang van pasgeborenen per week?). Door voor elk effect deze drie stappen te doorlopen, wordt inzichtelijk gemaakt op welke wijze effecten worden gekwantificeerd en hoe ‘hard’ die kwantificering is. Dat voorkomt dat de MKBA een ‘black-box’ wordt. (...) In [...] deze MKBA [worden]de effecten gekwantificeerd op basis van een uitgebreide internationale literatuurstudie’ (Van den Berg et al., 2010, p. 6).

De potentiële effecten van een verlengd zwangerschaps- en bevallingsverlof zijn weergegeven in tabel 2.7. In deze tabel representeert ‘-’ een negatief effect, ‘+’ een positief effect en ‘0’ een neutraal effect (als negatieve en positieve effecten elkaar ongeveer in evenwicht houden). Naast het totale maatschappelijk saldo (in de rechterkolom) heeft SEO uitgewerkt wat de specifieke effecten voor betrokken belanghebbende actoren zijn. Het in kaart brengen van deze verdelingseffecten biedt volgens SEO mogelijkheden voor beleidsoptimalisatie, bijvoorbeeld door tot een meer evenwichtige verdeling te komen met subsidies, heffingen of prijzen.

Geen van de door SEO betrokken internationale studies had specifiek betrekking op Nederland. Om die reden is specifiek gelet op de relevantie van de gevonden resultaten voor de Nederlandse context. Bovendien lieten de beschikbare empirische studies vaak grote onzekerheidsmarges zien rond de gevonden effecten. Om die onzekerheid te reduceren heeft SEO gevoeligheidsanalyses uitgevoerd. Zo is de genoemde veronderstelling over uitstel van het kinderopvanggebruik een onzekere en daarom is een extra analyse verricht op basis van de aanname dat het uitstel van het gebruik van kinderopvang niet het totaal, maar de helft bedraagt van de verlenging van het verlof. Op deze manier zijn ook andere veronderstellingen in de MKBA voor gevoeligheidsanalyse veranderd. De resultaten daarvan vormen ‘bandbreedtes’ rond het gevonden maatschappelijke kosten-batensaldo van een verlofverlenging. Voor een verlenging met twee weken resulteerde een bandbreedte van het maatschappelijke kosten-batensaldo van -506 miljoen euro tot -81 miljoen euro. Voor een verlenging met vier weken was de bandbreedte -1.099 miljoen tot -250 miljoen euro. In alle gevallen resulteerde nog steeds een negatief maatschappelijk kosten-batensaldo en zou een ver-

lenging van het zwangerschaps- en bevallingsverlof een negatieve invloed op de maatschappelijke welvaart hebben.

Tabel 6 Overzicht potentiële effecten verlenging zwangerschaps- en bevallingsverlof

	<i>Actoren</i>					
	Werk- ende en zwan- gere vrouwen	Werk- gevers	Geboren kinderen	Overheid	Maat- schappij (overig)	Totaal natio- naal
<i>Directe effecten</i>						
Productiedaling		-				-
Vergoeding productiedaling werkgevers		+		-		0
Vertraagde werkgelegenheidsdaling		+				+
Aanpassing personeelsbestand		-				-
Toename niet-werktijd	+					+
Daling ziekteverzuim tijdens verlof				+		+
Daling ziekteverzuim na verlof				+		+
Daling arbeidsproductiviteit moeders		-				-
Daling looninkomen moeders	-	+				0
Hogere arbeidsparticipatie na verlof		+		+		+
<i>Indirecte effecten</i>						
Lagere kosten kinderopvang	+			+		+
Belastingverstoring				-		-
<i>Externe effecten</i>						
Betere gezondheid kind			+			+
Lagere gezondheidskosten moeders				+		+
Hoger geboortecijfer					+	+

Bron: Van den Berg et al. (2010, p. 11)

Soms zijn ervaringsgegevens niet voorhanden en moet teruggevallen worden op andere methoden om effecten te kunnen inschatten en kwantificeren. Dit gebeurt in de praktijk vaak door middel van oordelen door betrokkenen of experts. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de impact assessment van de Europese conceptrychtlijn gelijke behandeling buiten de arbeid (Van den Berg et al., 2009), waarin deze expertschattingen waar mogelijk wel zijn aangevuld met ervaringsgegevens (box 12).⁶⁹

69 Het gebruik van deze studie en van de voorgaande MKBA over zwangerschaps- en bevallingsverlof is onderwerp van hoofdstuk 3.

Box 12 Impact assessment van de Europese conceptrichtlijn gelijke behandeling buiten de arbeid

Dit ex ante onderzoek is gebaseerd op het Commissievoorstel 426 van 2 juli 2008 en richt zich op twee van de vier daarin vervatte discriminatiegronden: leeftijd en handicap (Van den Berg et al., 2009). De kern van de impact assessment is een KBA volgens de OEI-Leidraad.

Bij gebrek aan een concreet uitgangspunt in de Richtlijn hebben de onderzoekers gekozen voor een inschatting van de kosten en baten van toegankelijkheidsverplichtingen jegens personen met een handicap in zeven verschillende varianten: van volledige aanpassing van alle voorzieningen (100% variant) vooraf, tot varianten waarin invulling is gegeven aan 'onevenredige belasting' door minder dan 100% vooraf te realiseren. Het type aanpassingen waarmee is gerekend betreft het rolstoeltoegankelijk maken van gebouwen, het openbaar vervoer, het aanbrengen van een invalidentoilet, maar ook voorzieningen voor auditief gehandicapten zoals ringleidingen en spraakvoorzieningen voor websites.

Voor de kostenberekening is gebruikgemaakt van standaardkosten per type voorziening – ongeacht sector of situatie. Deze kosten zijn na consultatie van deskundigen en de verschillende ministeries bepaald en indien mogelijk geverifieerd op basis van ervaringsgegevens, in de andere gevallen zijn de aanpassingen, kosten en aantallen aan te passen objecten gehanteerd zoals aangegeven door de deskundigen en de ministeries. Om in de specifieke 50% (zelfregulerings)variant tot aannames te komen over kosten en baten, is nagegaan wat vergelijkbare convenantsaanpakken (Arbo en milieu) hebben opgeleverd.

De baten worden niet in geld uitgedrukt, maar in het aantal personen dat profijt heeft van de aanpassingen. Zo zijn de baten van het toegankelijk maken van restaurants bepaald aan de hand van een schatting van het aantal gehandicapten dat na het aanbrengen van de voorziening een restaurant zal bezoeken. De aanname daarbij is dat na deze ingreep gehandicapten net zo vaak een restaurantbezoek zullen afleggen als niet-gehandicapten. De baat van de investering zit hem in de toename van gehandicapte bezoekers. De kosten van implementatie variëren in de verschillende varianten van 9 tot 54 miljard euro. De baten zijn het grootst in de varianten van 100% en 70% aanpassingen vooraf op korte termijn (3 jaar). Er zullen voordelen voor derden optreden, maar deze zijn voornamelijk kwalitatief te duiden en waarschijnlijk klein. De verhouding tussen kosten en baten is uitgedrukt in kosten per begunstigde per jaar. Deze zijn het hoogst in de variant 100%, te implementeren over de lange termijn. De variant met de laagste kosten per begunstigde is de 30%-variant voor de korte termijn. Een langere implementatietermijn blijkt per begunstigde meer kosteneffectief.

Ex ante evaluaties van de effectiviteit

De 39 als 'ex ante evaluaties' van de effectiviteit getypeerde studies zijn voor ongeveer de helft kwantitatieve doorberekeningen of inschattingen van doelbereiking (en soms neveneffecten). Dit gebeurde onder meer aan de hand van bestaande gegevens zoals ervaringscijfers, vaak onder toepassing van meerdere scenario's. Veel van deze studies zijn verricht naar aanleiding van beleid van IenM (en VenW en VROM). Daarmee lijken ze in zekere zin op (M)KBA's, met als belangrijkste verschil dat niet vele mogelijke effecten in kaart zijn gebracht en gemonetariseerd om tot één saldo te komen. Voorts kan sprake zijn van één onderzochte beleids optie – terwijl in een MKBA altijd meerdere opties worden vergeleken.

Een voorbeeld van een cijfermatige ex ante evaluatie van de potentiële effectiviteit is het werken met prijselasticiteiten ter vaststelling van de invloed van verschillende 'milieudifferentiaties' van een kilometerprijs (ABvM) voor vrachtauto's, bestelauto's en autobussen (Schroten et al., 2009). Ook het werkprogramma Schoon & Zuinig is doorgerekend op de mogelijke realisatie van de doelstellingen in het toenmalige coalitieakkoord, te weten een hoger energiebesparingstempo van 2%, een aandeel van 20% hernieuwbare energie en 30% minder uitstoot van broeikasgassen in 2020 ten opzichte van 1990 (Menkveld, 2007). In de berekeningen is gebruikgemaakt van de vier scenario's in de kort daarvoor verschenen studie Welvaart en Leefomgeving (WLO); (Janssen et al., 2006)⁷⁰ om mogelijke waarden in het model zoals die van olieprijsen, CO₂ en normen voor voertuigen aan te ontlenen. Enkele andere keren betrof het de inschatting van marktpotentieel, bijvoorbeeld in de ex ante evaluatie van verdere liberalisering van de luchtroute Amsterdam-Paramaribo (Burghouwt et al., 2009). Dit gebeurde onder andere aan de hand van een kwantitatieve analyse van toetredingsdrempels, binnen twee scenario's (meer dan wel minder naar voren tredende aanbieders) en met behulp van interviews met luchtvaartmaatschappijen ArkeFly, Martinair en KLM. Ten slotte gebruiken Aalbers en Nooij (2006) voor de beoordeling van de inkomenseffecten van een ander tariefsysteem voor kleinverbruikerselectriciteit bestaande kwantitatieve gegevens over inkomens, elektriciteits- en gasgebruik, en huishoudenskenmerken zoals opleidingsniveau, gezinsgrootte en elektrische apparaten.

In de niet- of deels kwantitatieve ex ante evaluaties betreft het een mix van meerdere elkaar aanvullende, of naast elkaar bestaande methoden – overlappend, of steeds ter beantwoording van een andere deelvraag. De combinatie

70 De WLO-studie analyseert mogelijke langetermijnontwikkelingen voor de woningmarkt, bedrijfsruimte, verkeer en vervoer, natuur, milieu, landbouw, energie, stad en platteland. Elk van de vier hierin uitgewerkte scenario's beschrijft een plausibele, samenhangende ontwikkeling van de factoren die voor de Nederlandse fysieke omgeving bepalend zijn, zoals de economische groei en de samenstelling daarvan, de bevolkingsdynamiek, technologische ontwikkeling, de internationale politiek, en de individualisering.

van desk study of literatuuronderzoek met interviews – met (veld)experts, belanghebbenden of beide komt het vaakst voor.⁷¹

Een minder vaak voorkomende mix van methoden is (systematische) literatuurstudie gecombineerd met empirisch (cijfer)materiaal, zoals in het uitgebreide onderzoek door Dijkgraaf et al. (2009) naar de effectiviteit van convenanten in het energiebeleid. Hierin heeft naast een secundaire analyse van wetenschappelijke literatuur een kwantitatieve analyse van OESO-data plaatsgevonden. Het kwantitatieve deel van deze studie richt zich op de relatie tussen het gebruik van convenanten en energie-efficiency, CO₂-uitstoot en het gebruik van hernieuwbare energie in 24 OESO-landen zowel op macroniveau als voor verschillende sectoren. Er zijn een groot aantal gevoeligheidsanalyses uitgevoerd om de robuustheid van de resultaten te toetsen. Nagenoeg alle analyses hebben geresulteerd in de conclusie dat convenanten – niet alleen binnen het energiebeleid maar ook daarbuiten – niet effectief zijn.

In de mix van methoden komen soms bewerkelijke vormen van dataverzameling voor. Voorbeelden zijn de praktijkproef met mosselzaadvanginstallaties die gecombineerd werd met (draagvlak)onderzoek onder belanghebbenden en experts (Scholten et al., 2007). Het onderzoek voor VWS naar Positron Emissie Tomografie (PET) als medische, niet-invasieve beeldvormende techniek (ZonMw, 2007) is verricht aan de hand van vier strategieën: zeven (deel)projecten, bijeenkomsten, interviews en literatuur. Ten slotte is een combinatie van ‘werkplekobservatie’ met interviews met verschillende groepen en experts samen met literatuurstudie ingezet om de mogelijkheden en beperkingen van een landelijke sporendatabank te onderzoeken (Stol et al., 2005). Tijdens de werkplekobservatie hebben respondenten aan de onderzoekers het functioneren van bestaande databases laten zien en zijn deze uitgebreid toegelicht.

Stakeholderonderzoek aan de hand van interviews of expertsessies komt in ongeveer een derde van de ex ante effectiviteitsstudies voor. Dit lijkt dan vaker te worden ingezet voor het leveren van expertise dan voor het polsen van draagvlak (maar zelden heeft het een expliciet doel).

Twee ex ante evaluaties zijn gebaseerd op de ‘Tafel van 11’ voor handhavingsbeleid; beide betreffen zelfregulering ter bestrijding van fraude en illegale bemiddeling in de uitzendbranche (Bolhuis et al., 2005; Velden et al., 2006) nadat het in 2005 onderzochte plan van de baan was.⁷²

71 Enquêtes aan de hand van gestructureerde vragenlijsten komen een stuk minder vaak voor dan interviews met experts, en dan ook nog vooral in combinatie met interviews – dit zijn we tegengekomen in drie van de ex ante effectiviteitsevaluaties. Een voorbeeld van een dergelijke ex ante evaluatie op basis van alleen literatuur is het onderzoek naar financieringsconstructies voor landschap (Vreke, 2010).

72 In het kader van de effectiviteit zijn in deze studies ook draagvlak, kostenefficiëntie, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid onderzocht.

Verkenningen

Veel ex ante bestudeerde plannen zijn abstract en hebben (nog) geen duidelijke doelstelling. Ook hebben veel van deze studies zelf een voorlopig of quickscan-karakter. De uitkomsten van deze 49 verkenningen worden vaak omgeven door aanzienlijke onzekerheidsmarges.⁷³ De meeste van de verkenningen zijn gebaseerd op literatuurstudie van eerdere resultaten of effecten of *best* dan wel *worst practices*, al dan niet in combinatie met gesprekken met (een beperkt aantal) experts.

Vaak hebben deze literatuurstudies een landenvergelijkend karakter. Een eerste voorbeeld is de verkenning van ervaringen met landaanwinning gelet op eventuele initiatieven in de Noordzee (Stronkhorst, 2008); een tweede de internationale vergelijking van de wijze van prestatiemetingen bij universiteiten in zes landen (Australië, Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Vlaanderen, Noorwegen, Nieuw-Zeeland), die is gevolgd door een expertmeeting ten behoeve van inventarisatie van mogelijke vormen en voor- en nadelen van dit instrument in de Nederlandse context (Jongbloed et al., 2005). Nog een dergelijke studie (ook voor OCenW) betreft de kosten en effecten van gratis toegang tot musea (Goudriaan & Visscher, 2006), waarin, gelet op het korte tijdpad, literatuuronderzoek is aangevuld met expertinterviews over de Nederlandse situatie en met onderzoek naar een casus in Groot-Brittannië. Deze kennis is vervolgens in samenhang toegepast in de vergelijking van zes meer en minder vergaande varianten van gratis openstelling.⁷⁴

Meer dan twee *mixed methods* zien we ook herhaaldelijk bij de verkenningen maar wel minder vaak dan bij de meer definitieve ex ante evaluaties. In plaats daarvan gaat het vaker om een meer of minder stevig onderbouwd 'expertoordeel', bijvoorbeeld van voor- en nadelen van onderdelen van een plan. Een voorbeeld is de Verkenning E-herkenning (Bottelberghs & Liezenberg, 2008), een andere opzet voor DigiD waarin geen expliciete beoordelingscriteria of bronverwijzingen te vinden zijn, maar wel sprake is van een grote hoeveelheid technische termen.

Ten slotte dienen enkele verkenningen de inventarisatie van vereiste condities voor het slagen van voorstellen (succesfactoren). Een voorbeeld is de *quickscan* energie en ruimte (Hoorn et al., 2010) ter inventarisatie van de raakvlakken tussen energiemaatregelen en ruimtelijke ordening om knelpunten en kansen te identificeren voor het halen van de 'Schoon en Zuinig'-energiedoelen in 2020.

73 Soms zijn in de verkenning zelf beleidsopties of oplossingsrichtingen gearticuleerd en vervolgens (globaal) vergeleken, bijvoorbeeld de negen mogelijke oplossingen in de verkenning toekomstige arbeidsmarkt rijksoverheid (Volkerink et al., 2011).

74 Literatuurstudies in verkenningen staan soms ook in het teken van kwantitatieve analyses op basis van de secundaire gegevens. Dit laatste is veel het geval gebleken bij I&M maar bijvoorbeeld ook bij OCenW. Hier betrof het de prijsgevoeligheid in culturele sectoren (Goudriaan et al., 2007) met het oog op mogelijke aanpassingen van toegangsprijzen.

Analyses van specifieke consequenties

Voor de 44 studies van dit type is veel gebruikgemaakt van secundair materiaal (literatuur, kentallen) en al dan niet voor het studiedoel aangepaste kwantitatieve modellen.

In rond de helft van de studies stond niet één maar meerdere (meestal twee) soorten gevolgen centraal. Voorbeelden zijn de studie naar juridische en natuurgevolgen van de eventuele baanverlenging van vliegveld Eelde (Lensink & Van Eekelen, 2005) – die later geannuleerd werd; en de analyse van kosten en indirecte effecten van windmolenparken (Christensen et al., 2008).

Kwantitatieve analyses komen in ongeveer de helft van de studies voor, soms met behulp van al beschikbare modellen. Milieu is daarbij vaak een thema – bijvoorbeeld de toepassing van het model STONE om de gevolgen van het nieuwe mestbeleid voor nutriëntenbelasting van bodem en water door te rekenen (Willems et al., 2005, 2008).⁷⁵ Een opvallende studie in dit verband is het onderzoek naar de gevolgen van verschillende gradaties van het project E-factoring op CO₂-uitstoot (Hoorik et al., 2010). Dit gebeurde aan de hand van een combinatie van bronnenonderzoek en het opstellen van een rekenmodel dat is vertaald naar de Nederlandse situatie. Het doel van de (verplichte) milieueffectrapportage (MER) is om bij de besluitvorming over plannen en programma's het milieu een volwaardige plaats te geven, met het oog op de bevordering van een duurzame ontwikkeling. In onze dataset bevinden zich vier MER's met landelijke reikwijdte.⁷⁶ Eén daarvan bevat tevens een 'passende beoordeling'; in dit geval van de gevolgen voor het 'Natura 2000'-programma, met name voor IJsselmeer en Waddenzee (Grontmij, 2011). Net als in MKBA's en enkele ex ante evaluaties worden vaak gevoeligheidsanalyses verricht op de kwantitatieve berekeningen, waarbij met gemaakte aannames gevarieerd wordt op basis van verschillende denkbare scenario's, bijvoorbeeld in het onderzoek door de NMA (2011) naar effecten van prijsregulering voor kleinverbruikers van warmte in het kader van de (te wijzigen) Warmtewet.

Andere onderwerpsgebieden waar relatief vaak kwantitatieve analyses plaatsvinden zijn markteffecten en administratieve lasten (voor bedrijven). Voorts zijn er de economische analyses door het CPB, bijvoorbeeld van wijzigingen in de fiscale behandeling van rente in de vennootschapsbelasting (CPB, 2008b).

In het resterende niet-kwantitatieve deel van de ex ante analyses over specifieke consequenties betreft het een mix van uiteenlopende topics, van infor-

75 In sommige studies liggen dergelijke gevolgen dicht tegen de eigenlijke doelstelling(en) van het (voorgenomen) beleid aan. Werd dit niet expliciet gemaakt in het rapport, dan is gekozen voor indeling in de onderhavige categorie. Voorts is de scheiding met uitvoeringsanalyses niet altijd even scherp; bijvoorbeeld studies naar specifiek de technische haalbaarheid, of de administratieve lasten van een beleidsvoornemen. Deze zijn over het algemeen bij het hier besproken studietype ingedeeld, omdat het doorgaans maar deels het perspectief van uitvoeringsorganisaties betrof.

76 Zie het voorbeeld in de vorige paragraaf. Honderden lokale en regionale MER's zijn buiten beschouwing gebleven.

matietechnologische haalbaarheid tot bestuurlijke vormgeving en draagvlak. Juridische analyses komen in ongeveer een kwart van de studies voor. Deze zijn vrijwel zonder uitzondering aangevuld of gecontroleerd met expertoordelen aan de hand van gesprekken of sessies.

De in het eerste hoofdstuk genoemde ‘standaard’-ex ante toetsen zoals de bedrijfs- en milieueffectentoets (BET en MET) zijn niet in het gegevensbestand vertegenwoordigd omdat deze intern worden uitgevoerd. Dat geldt op het moment van schrijven ook voor de dossiers naar aanleiding van het IAK. Wel troffen we een enkele uitvoerings- en handhavingstoets (U&H-toets) aan, wat ons op de categorie uitvoeringsanalyses brengt.

Uitvoeringsanalyses

De 35 uitvoeringsanalyses in ons bestand verschillen van alle studietypen het sterkst in omvang en diepgang. Meestal worden de verschillende onderzochte aspecten van de uitvoering in de rapportages expliciet gemaakt, maar ontbreekt een explicitering van de dataverzameling en gegevensbronnen. Zo staan de financiële, bestuurlijke, juridische en praktische gevolgen van de Europese Dienstenrichtlijn voor gemeenten en hun relatie met de centrale overheid centraal in een studie van Cebeon (2007). Deze richtlijn verplicht de lidstaten, en daarmee in Nederland ook de decentrale overheden, om alle nieuwe regelingen en vergunningstelsels die eisen bevatten voor vestiging van dienstverrichters (onder meer uit andere lidstaten) aan te melden bij de Europese Commissie. De studie heeft een systematische opbouw – met steeds een bespreking van stukken regelgeving, de activiteiten die daaruit voortvloeien en eventuele kwantificering daarvan – maar wat steeds de gegevensbronnen zijn wordt niet duidelijk. Hetzelfde geldt voor de uitvoeringstoets van de heroriëntatie op de vergoeding van hulpmiddelenzorg (De Wit, 2009) en voor de eerder genoemde zeer beknopte toetsen door de OPTA (o.a. 2010a, 2010b). Een logische verklaring is dat de uitvoeringstoets doorgaans wordt verricht door de betrokken organisatie(s) zelf, waardoor er niet nog eens op zoek gegaan hoeft te worden naar andere experts voor interviews. De uitvoeringsanalyse krijgt dan meer het karakter van een advies of expertoordeel (vgl. een aantal analyses in de categorie specifieke consequenties). Een andere mogelijke verklaring is dat in uitvoeringsanalyses minder aandacht wordt besteed aan wetenschappelijke onderbouwing in vergelijking met onderzoek naar de effectiviteit van de interventies als zodanig. Niet minder dan veertien van de gevonden uitvoeringsanalyses zijn opgesteld door de NZA.⁷⁷ Deze legt, net als de IND, veel nadruk op het proces ervan, zoals gesprekken en expertsessies met ketenpartners, veldpartijen of brancheorganisaties. Bij de NZA is deze consultatie belangrijk met het oog op het uit te brengen advies aan de minister, bijvoorbeeld in de uitvoeringstoets

⁷⁷ Waarschijnlijk is ons gegevensbestand op dit punt vertekend; we gaven al aan dat de door ons gevonden hoeveelheid uitvoeringsanalyses van alle studietypen de werkelijke hoeveelheid – naar verwachting ook veel interne, niet gepubliceerde – studies waarschijnlijk het minst goed afdekt.

‘Van budget naar prestatie’ over prestatiebekostiging in de medisch-specialistische zorg (NZA, 2009). Het centrale uitgangspunt van de NZA bij deze toetsing is steeds kwalitatief goede, betaalbare en toegankelijke zorg. In de EAUT's van de IND keren eveneens een aantal inhoudelijke elementen steeds terug, zoals capaciteit (personeel en financiën), organisatie cq. werkprocessen en informatisering. Ook de risicoanalyse vormt meestal een onderdeel van uitvoeringstoetsen van de IND.⁷⁸ Box 13 bevat een voorbeeld van een uitgebreide uitvoeringsanalyse.

Box 13 Uitvoeringstoets bevolkingsonderzoek naar darmkanker

Eén van de meest uitgebreide uitvoeringstoetsen in ons gegevensbestand is die van een bevolkingsonderzoek naar darmkanker om deze ziekte vroegtijdig te kunnen opsporen (Veldhuizen et al., 2011). In 2009 adviseerde de Gezondheidsraad aan de Minister van VWS dat er voldoende wetenschappelijke ondersteuning is voor de effecten van programmatische invoering van een bevolkingsonderzoek naar darmkanker, bedoeld voor mensen van 55 tot en met 75 jaar (4,4 miljoen mensen). De uitvoeringstoets door het RIVM brengt de manier waarop en voorwaarden waaronder een succesvolle invoering van bevolkingsonderzoek naar darmkanker mogelijk is, in beeld. De studie bestaat uit twee onderdelen: a) stakeholderanalyse en voorstudie onder 31 organisaties; b) opstellen van een advies op basis van een adviescommissie van veldorganisaties en verdiepende gesprekken met stakeholders. Voorts is in beide fasen (schriftelijke) informatie verzameld. Op cd-rom zijn verdiepingsstudies toegevoegd, waaronder ook juridische aspecten van borging van kwaliteit. Geraadpleegde personen en organisaties zijn opgesomd in een bijlage. Topics van de uitvoeringstoets zijn: welke voorbereidende activiteiten zouden moeten worden uitgevoerd en onder welke voorwaarden (proces, organisatie, capaciteit)? Zo is beschreven welke richtlijnen en kwaliteitseisen nodig zijn en hoe de programmakwaliteit kan worden bewaakt. Ook wacht- en doorlooptijden en communicatie zijn een topic. Verder zijn de belangrijkste implementatiewerkzaamheden en een prognose van kosten weergegeven.

Uit de toets blijkt onder andere dat het ‘mogelijk [is] om een landelijk bevolkingsonderzoek naar darmkanker in Nederland in en uit te voeren. Wel zijn een goede voorbereiding en een gefaseerde invoering vereist om de kwaliteitseisen van het bevolkingsonderzoek te garanderen. Het zelfde geldt voor voldoende capaciteit om eventueel vervolgonderzoek te kunnen uitvoeren.’

⁷⁸ Voor meer over de IND-aanpak van de EAUT zij verwezen naar de Handreiking ex ante uitvoeringsanalyse van het toenmalige ministerie van Justitie (Ministerie van Justitie, 2007).

2.3 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk is verslag gedaan van uiteenlopende kenmerken van de ex ante analyses, naar aanleiding van *onderzoeksvraag 2*: Hoe zijn deze onderzoeken te typeren? Deze vraag en de bijbehorende deelvragen zijn beantwoord op basis van de 306 studies in het uiteindelijke gegevensbestand. De beschrijving van de kenmerken is alleen gebaseerd op de inhoud van de rapporten en niet aangevuld of gecontroleerd met interviews of dossieronderzoek. Ook onderlinge verbanden tussen kenmerken zijn onderzocht. Om de beschrijving van kenmerken mogelijk te maken is de inhoud van alle rapporten systematisch samengevat tot variabelen, die vervolgens zijn gecategoriseerd ten behoeve van verdere 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 mede-opdrachtgever 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. 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 en 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. Van de studies is 15%

bedoeld om inzicht te verschaffen in bepaalde consequenties van een plan of al genomen besluit of in de potentiële doelbereiking en 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 aanleiding, 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 bepaalde gevolgen. In de ontwikkelingsfase is het gemiddelde aantal beleids-opties 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 één 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 toef 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 ABvM ('kilometerprijs'), dat vijftien 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 beleidsonderwerp betreft; daarvoor was het beleidsvoornemen ten tijde van de studie nog te weinig uitgewerkt.

Typen ex ante studies

Op basis van een pilot zijn negen typen studies onderscheiden, in volgorde van voorkomen:

- mengvormen 26%;
- (maatschappelijke) kosten-batenanalyses 16%;
- verkenningen 16%;

- analyses met een focus op specifieke consequenties 14%;
- ex ante evaluaties waarin het hoofddoel centraal staat 13%;
- uitvoeringsanalyses 11%;
- planevaluaties 2%;
- kosteneffectiviteitsanalyses (KEA) 1%;
- risicoanalyses 1%.

Het onderscheid tussen deze typen is niet strikt analytisch of exclusief; het betreft een globale typering op basis van de rapportteksten. Al met al valt ruim een kwart van de 306 bestudeerde ex ante analyses niet als één studietype te kenschetsen, maar als combinatie. Los van de mengvormen zijn de vaakst voorkomende typen studies de *kosten-batenanalyse* of KBA en de verkennende ex ante studies – tientallen kosten-batenanalyses van infrastructuurele 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 (Koeijer, 2007). Deze 'ex ante evaluaties' komen 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 study en interviews maar ook observatie en praktijkproeven komen voor.

De gevolgen voor *de uitvoering* 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 standaardonderdeel 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, waardoor het aandeel KEA's in het ex ante onderzoek oploopt tot 2%.

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 de 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.

Of een besluit al is gevallen maakt in de praktijk weinig verschil voor het type studie waarvoor gekozen wordt. Verkennende 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.

3 Het gebruik van ex ante analyses. Vijf case studies naar voorgenomen wetgeving

Betroffen de voorgaande hoofdstukken de inhoud van ex ante analyses, hier gaat het over hun *context*. In dit verdiepende gedeelte van het meta-onderzoek zoomen we in op de gebeurtenissen rondom vijf ex ante analyses om een beeld te krijgen van het feitelijke gebruik van deze studies in de beleids- en besluitvorming en van mogelijke verklaringen hiervoor (onderzoeksvraag 3). We baseren ons hierbij gedeeltelijk op de scriptie van Keulemans (2013). We maken in dit hoofdstuk gebruik van meervoudige *case study*; een design dat veel toegepast wordt in bijvoorbeeld de bestuurskunde (Van Thiel, 2010). De geselecteerde cases zijn elk verricht in opdracht van een of meerdere beleidsdepartementen. Case studies hebben in het algemeen een hoge interne validiteit, maar hun generaliseerbaarheid (externe validiteit) is beperkt, juist omdat ze contextgebonden zijn (Boeije, 2006, p. 264).⁷⁹ In paragraaf 3.1 wordt toegelicht wat verstaan wordt onder gebruik en vervolgens wat volgens de literatuur dit gebruik verklaart. In paragraaf 3.2 beschrijven we aanleiding en de bevindingen van de vijf onderzochte studies, gevolgd door een beschrijving van het gebruik ervan in de praktijk. In paragraaf 3.3 bespreken we per (potentieel) verklarende factor steeds de empirie van alle vijf casestudies. Paragraaf 3.4 biedt ten slotte een (casuoverstijgende) analyse van de empirische verhouding tussen deze factoren en het bevonden gebruik. Bijlage 6 bevat achtergrondinformatie bij de aanpak en beschrijvingen van de cases – ook van de mogelijke verklarende factoren – en biedt ook samenvattingen per casus.⁸⁰

3.1 Inleiding en theorievorming ten aanzien van gebruik

Om vat te krijgen op het *waarom* van de gevonden benutting worden in deze paragraaf zowel gebruik gedefinieerd als factoren in de context van analyses benoemd die volgens de literatuur dit gebruik bevorderen dan wel afremmen. Relevante literatuur heeft met name betrekking op ex post evaluatie-onderzoek (op enkele uitzonderingen na, zie box 14).

Typen gebruik

Evaluatiegebruik gebeurt op vele mogelijke manieren, variërend van ‘lerend’ tot ‘legitimerend’. In de literatuur worden vaak drie hoofdvormen van gebruik onderscheiden: direct of specifiek, indirect of conceptueel en strategisch of legitimerend. Met direct gebruik bedoelen we de rechtstreekse toe-

79 Case studies zijn doorgaans niet bedoeld als ‘eindstation’ van onderzoek; voor definitieve conclusies ten aanzien van causale relaties kan grootschaliger empirisch onderzoek worden ingezet.

80 De aanpak van twee van de hier te bespreken ex ante studies (over zwangerschaps- en bevallingsverlof en over de conceptrichtlijn gelijke behandeling buiten de arbeid) is in paragraaf 2.2 over designs en methoden aan bod gekomen.

passing van ex ante onderzoeksresultaten in de beleids- of besluitvorming (Swanborn, 2007, p. 311; Winter et al., 1990, p. 51-52). Dit hoofdstuk richt zich in eerste instantie op deze vorm van gebruik.

Aan eerdere studies kan de verwachting worden ontleend dat het gebruik van ex ante analyses voor beleid en wetgeving grenzen kent (o.a. Verschuuren (red.), 2009; Houppermans, 2011). Het is een utopie dat het gebruik van evaluatieonderzoek voor beleid een logisch, lineair en mechanisch proces is (o.a. Hertin et al., 2009; Rossi & Freeman, 1992, p. 443 e.v.; Vedung, 2008, p. 267).⁸¹ In deze meervoudige case study hebben we daarom ook oog voor twee andere gebruiksvormen dan direct gebruik, te weten conceptueel en legitimerend gebruik. Bij conceptueel gebruik worden ideeën en begrippen die het onderzoek heeft voortgebracht, overgenomen op de langere termijn, via allerlei kanalen en zijsporen (o.a. Vedung, 2008, p. 277 in verwijzing naar Weiss' *enlightenment*-model). Het gebruik betreft dan het denkproces op hetzelfde of andere beleidsterreinen – bijvoorbeeld ten aanzien van 'interventiefamilies' zoals subsidies of sancties. Conceptueel gebruik is een graduueel proces en wordt vaak pas op langere termijn zichtbaar. In geval van legitimerend gebruik (o.a. Swanborn 2007, p. 316; Vedung, 2008, p. 275) worden bevindingen niet inhoudelijk ingezet, maar 'oneigenlijk' aangewend, bijvoorbeeld ter verdediging van al ingenomen standpunten of om beslissingen uit te stellen (vgl. Winter et al., 1990, p. 52). De term *cherry picking* past in dit verband. Het trekken van een precieze empirische grens tussen enerzijds direct of conceptueel gebruik van ex ante onderzoek en anderzijds legitimerend gebruik is verre van eenvoudig.⁸² We zullen in onze observaties daarom niet verder concluderen dan tot *indicaties* van legitimerend gebruik.

Direct gebruik: kennisname, standpuntbeïnvloeding en doorwerking

Direct gebruik is een procesmatig begrip. In dit onderzoek zijn drie opeenvolgende elementen van direct gebruik onderscheiden: kennisname, standpuntbeïnvloeding en doorwerking (vgl. Winter et al., 1990, p. 57).

Kennisname van het ex ante onderzoek, niet alleen van het onderzoeksrapport maar ook via andere kanalen (bijvoorbeeld artikelen of presentaties) is een noodzakelijke voorwaarde voor de beïnvloeding van de standpunten van relevante actoren zoals Kamerleden, bewindspersonen en belangengroepen in het veld. In de case studies gaan we na in hoeverre sprake is geweest van kennisname van het onderzoek door deze typen actoren.

Voordat bevindingen kunnen doorwerken in beleid en wetgeving moet een afwegingsproces bij en tussen betrokken actoren hebben plaatsgevonden. Dit proces wordt aangeduid met *standpuntbeïnvloeding*. Dit afwegingsproces

81 Voor een uitwerking van mogelijke *individuele en interpersoonlijke* mechanismen die gebruik van evaluatieonderzoek (ook buiten de publieke arena) beïnvloeden, verwijzen we naar Henry en Mark (2003) die hiermee de theorievorming over gebruik beoogden te verdiepen.

82 Zo kunnen gebruiksmotieven in de loop van het onderzoek of na afloop veranderen. Een ex ante analyse kan strategisch zijn ingezet om besluitvorming uit te stellen of te ontwijken, maar de uitkomsten kunnen alsnog tot directe beleidsaanpassingen leiden.

kan ook uitpakken in een andere richting dan waarin de onderzoeksresultaten wijzen. In de case studies gaan we na in hoeverre het onderzoek een rol heeft gespeeld in de afwegingen die belangrijke actoren maakten.

Van *doorwerking* is sprake als (a) er een besluit is genomen om al of niet het voorgenomen beleid aan te passen en (b) als dit in enige mate is gebaseerd op de resultaten van de ex ante analyse. In de cases zullen we zowel in openbare documenten als op basis van interviews nagaan in hoeverre van doorwerking sprake is geweest.

Box 14 Eerder onderzoek naar het gebruik van ex ante studies

De rol van KBA's in de besluitvorming over VenW-projecten

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) heeft op basis van 46 cases het directe gebruik onderzocht van ex ante kosten-batenanalyses in de besluitvorming van (infrastructurele) projecten van VenW (Rienstra, 2008). Dit is gedaan met het doel de discussie te voeden over hoe en in welke fase een KBA het meest kan bijdragen aan een effectief en efficiënt besluitvormingsproces. Een paar belangrijke bevindingen zijn de volgende:

- Terwijl ongeveer de helft van de KBA's heeft geresulteerd in een negatief saldo, is in ongeveer 80% van de gevallen een 'go'-besluit genomen.
- Projecten met een positieve KBA hebben vrijwel altijd geleid tot een go-besluit. Ook twee derde van de projecten met een negatieve KBA heeft in een go-besluit geresulteerd – dat gebeurde overigens vaker in geval van kleinere projecten, bij grotere projecten bleek het besluit doorgaans in lijn met de uitkomst van de KBA.
- In KBA's met betrokkenheid van het CPB is wat vaker een no-go-beslissing genomen zonder dat de saldo's van deze KBA's afweken van het gemiddelde.

Op basis van nadere bestudering van zes cases concludeerde het KiM voorts onder meer het volgende:

- De KBA wordt vaak vrij laat in het onderzoekstraject ingezet. Mede hierdoor is er niet of nauwelijks invloed op de vormgeving van de projecten, terwijl de KBA wel had kunnen fungeren als 'trechter' om tot de meest optimale variant te komen.
- Het inhoudelijke 'spoor' waar de KBA deel van uitmaakt, beïnvloedt het politieke spoor van de besluitvorming. Hoe is niet altijd goed te bepalen. In geval van nieuwe externe en politieke ontwikkelingen rondom een project bleek de KBA een relatief beperkte rol te spelen. Niettemin werd de rol van de KBA in het besluitvormingsproces door de beleidsambtenaren in het algemeen positief beoordeeld.

Gebruik naar aanleiding van procedures voor ex ante analyse in drie landen en de EU

Hertin et al. (2007) hebben in kaart gebracht in hoeverre procedures voor ex ante analyse (Regulatory Impact Analysis of RIA) in drie EU-lidstaten

(Duitsland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk) en op het niveau van de EU zijn aangewend en hebben doorgewerkt in 38 concrete wetgevingsdossiers. Zij concluderen dat de ex ante analyseprocedures niet richtinggevend zijn geweest in het complexe proces van beleidsvorming.'Generally, we found that while these assessments inform policy designs at the margins, it was the political context that dominated the structure and outcome of decision processes (...) Ex ante policy assessment led to a significant degree of instrumental learning. This normally concerned the detailed policy design and tended to be selective in the sense that it focused on achieving the desired political objectives at the lowest possible economic and administrative costs. (...) Most common in the analysed cases was a form of use that could be termed justificatory' (Hertin et al., 2007, p. 18-19), waarmee de auteurs doelen op gebruik van ex ante resultaten ter rechtvaardiging van beleidskeuzes. De ambitie van de voorgeschreven procedures als leidraad wordt in de praktijk dus niet waargemaakt, eerder zouden ze een 'tick-the-box'-attitude in de hand werken. In de woorden van respondenten: 'Just a hoop we have to jump through (...) we try to assess the costs because we are required to do it' (Hertin et al., 2007, p.13).

Verklaringen voor gebruik

In de evaluatieliteratuur keren steeds vijf factoren terug die van invloed worden geacht op het gebruik van ex ante analyses.⁸³

1 De (politiek-bestuurlijke) besluitvormingscontext

Het nemen van een besluit naar aanleiding van beleidsvoornemens vereist voldoende consensus tussen betrokken actoren (zoals Kamerleden, bewindslieden, ambtenaren en belangengroepen). Het belang dat relevante actoren aan het onderzochte issue hechten, in combinatie met hun onderlinge machtsverhouding, is bepalend voor wat er uiteindelijk gebeurt met de kennis die een onderzoek oplevert (Nash et al., 2006, p. 26). Zo is de invloed van burgers en belangengroepen vooral cruciaal in de fase van standpuntbeïnvloeding en niet zozeer voor de doorwerking, die afhankelijk is van actoren met formele beslismacht.

Volgens velen is gebruik van evaluatieonderzoek in de besluitvorming het resultaat van politiek-bestuurlijke onderhandelingen. In de literatuur wordt de besluitvormingscontext vaak als dominant, zo niet als doorslaggevend voor gebruik beschouwd. Volgens King (1988, p. 289) vormt de besluitvormingscontext als het ware de bovengrens voor evaluatiegebruik. In een democratie zou onderzoek de besluitvorming verre van domineren, omdat bevindingen altijd worden onderworpen aan politieke beoordelingen (vgl.

⁸³ We richten ons met deze verklaringen niet op de verdere doorwerking in de uitvoeringspraktijk. Zo onderscheidt Vedung (2008, p. 285) in verwijzing naar organisatieonderzoeker Stankiewicz vijf factoren die betrekking hebben op de ontvankelijkheid van de gebruiker voor evaluatieonderzoek, waaronder de algemene attitude ten aanzien van verandering, de nadruk die men legt op 'R&D' en analytische functies en de nadruk op professionalisering van personeel (vgl. Johnson et al., 2009, p. 384).

EPEC, 2005, p. 39). Dit is zeker zo in het formele proces van de totstandkoming van *wetgeving*, waarbij beide Kamers en de Raad van State altijd zijn betrokken (vgl. Veerman & Mulder, 2010). Het beperkte gebruik van onderzoeksresultaten in het wetgevingsproces (o.a. EPEC, 2005, p. iii; Veerman, 2007, p. 233) wordt dan ook vaak toegeschreven aan factoren in de besluitvormingscontext (Veerman, 2002; Winter et al., 1990, p. 75, 232). Zo kunnen actuele, politiek(-ideologisch) geladen discussies of incidenten onderzoeksresultaten de pas afsnijden.

Als de besluitvormingscontext belangrijk is voor gebruik van resultaten, zouden de uitkomsten van het ex ante evaluatieonderzoek dat ook moeten zijn. Zo benoemen Johnson et al. (2009)⁸⁴ de volgende aspecten daarvan: *'positive or negative, extent of congruence with audience expectations, value of findings for decision making'* als relevante factoren in relatie tot gebruik. De invloed hiervan is volgens hun metastudie echter minder sterk dan de volgende factoren.

2 De kwaliteit van het rapport

In de (internationale) evaluatieliteratuur wordt de kwaliteit van evaluatieonderzoek (mede) relevant geacht voor gebruik (o.a. Chelimsky, 1995; EPEC, 2005, p. 39; Rossi & Freeman, 1992, p. 447; Swanborn, 2007). Op basis van eerder Nederlands onderzoek (Winter, 1996, p. 358-359) lijkt het wetgevingsproces enigszins ontvankelijk voor evaluatiekwaliteit in termen van betrouwbaarheid en validiteit. De invloed is echter niet eenduidig. In een wat oudere studie van Winter et al. (1990, p. 73, 185) is in drie van vijf cases een positieve invloed van onderzoekskwaliteit op standpuntbeïnvloeding waargenomen. Anderen (o.a. Veerman, 2007) hebben gesteld dat, vanwege de impact van de besluitvormingscontext, kwaliteit geen belangrijke factor zou zijn in het gebruik ten behoeve van wetgeving.

We hanteren in het vergelijkende case-onderzoek enkele globale indicatoren van onderzoekskwaliteit: transparantie van de gevolgde stappen in het onderzoek (controleerbaarheid), de consistentie van conclusies (validiteit) en afwezigheid van (toevallige) fouten (betrouwbaarheid). Betrouwbaarheid wordt onder meer bevorderd door triangulatie van meetmethoden zoals interviews in combinatie met bronnenonderzoek (Chelimsky, 1995; vgl. De Groot, 1994). Naast deze globale maatstaven hebben we oog voor de gepercipieerde kwaliteit door potentiële gebruikers.

3 De timing van de ex ante studie

De timing van de oplevering van een evaluatie moet aansluiten op de beleidscyclus, wil deze kunnen doorwerken in beleids- en besluitvorming (Swanborn, 2007, p. 323). Volgens de metastudie van Johnson et al. (2009, p. 383) is gebruik in de praktijk inderdaad sterk afhankelijk van de timing.

De beleidscyclus ‘draait’ sneller dan de onderzoekscyclus; soms zijn de onderzochte topics wanneer het onderzoek is afgerond alweer van de politieke (of beleids)agenda verdwenen (Van Gestel & Vranken, 2009, p. 226; Swanborn, 2007, p. 323; Veerman 2007, p. 233).

Veel *ex ante* wetsevaluaties worden volgens Hoppe (2009, p. 92) laat in het wetgevingsproces uitgevoerd, soms te laat om nog verschil te kunnen maken. Bijvoorbeeld als belangrijke keuzes op politiek niveau al gemaakt zijn en het systematisch vergelijken of doorrekenen van beleidsalternatieven hierdoor minder relevant is geworden (Berden et al., 2010, p. 22). Over de invloed van 46 kosten-batenanalyses op de vormgeving en besluitvorming van infrastructurele projecten kwam het KiM (Rienstra, 2008) tot dezelfde conclusie (zie box 14).

4 Betrokkenheid van de aanvragers en andere belanghebbenden
Het betrekken van aanvragers en andere ‘stakeholders’ bij een lopend evaluatieonderzoek vergroot volgens de literatuur de kansen op gebruik (o.a. Swanborn, 2007, p. 326; Weiss & Bucuvalas, 1980). Potentiële gebruikers zijn dan bijvoorbeeld beter ingevoerd in aanpak en bevindingen. Ook zal het hun lastiger vallen afstand te nemen van het rapport als zij zelf bij de totstandkoming ervan betrokken zijn geweest. Volgens Johnson et al. (2009, p. 386) hebben betrokkenheid, interactie en communicatie met belanghebbenden opvallend vaak een positief effect op verschillende vormen van gebruik. *‘In one study, the involvement of a committed executive officer was essential to the implementation of evaluation findings.’* Deze factor lijkt belangrijker dan bijvoorbeeld de onderzoekskwaliteit of de uitkomsten.

Soms vindt de betrokkenheid van de opdrachtgever en andere mogelijke belanghebbenden plaats in de vorm van een begeleidingscommissie (BC) van het onderzoek. Een paar functies van BC’s zijn het controleren van de wetenschappelijke kwaliteit van het onderzoek en het fungeren als *early warning*-systeem in de afstemming tussen behoefte en product (Leeuw, Van der Knaap & Bogaerts, 2007; Swanborn, 2007, p. 325). Ambtenaren in BC’s zijn volgens EPEC (2005, p. 44) vaak de belangrijkste gebruikers van onderzoek in opdracht van de Europese Commissie.⁸⁵

5 Toegankelijkheid en verspreiding

De toegankelijkheid van de hoofdrapportages en de intensiteit waarmee onderzoeksresultaten daarbuiten verder worden *verspreid* zijn volgens velen van invloed op direct gebruik (o.a. EPEC, 2005, p. 46; Feinstein, 2002, p. 434; Swanborn, 2007, p. 325; Vedung, 2008, p. 282; Winter et al. 1990, p. 43, 230). Zijn inzichten en bevindingen door potentiële gebruikers goed te doorgronden en leesbaar opgeschreven, dan zal dit volgens de literatuur een positieve weerslag hebben op gebruik. Hetzelfde geldt voor de verdere verspreiding,

⁸⁵ Vgl. de oudere studie van Winter et al. (1990, p. 42) over de kortere communicatielijnen als gevolg van het lidmaatschap van ambtenaren in de BC.

ook wel *secondary dissemination* genoemd (Rossi & Freeman, 1992, p. 452). Worden er naast het rapport andere kanalen gebruikt om de resultaten kenbaar te maken, dan kan dit bevorderend werken op de kennisname door relevante actoren – en zo mogelijk ook op standpuntbeïnvloeding en doorwerking. Johnson et al. (2009, p. 383) hebben vaak een positief verband waargenomen tussen de helderheid en intensiteit van de communicatie van resultaten en het gebruik ervan. Verdere verspreiding kan op tal van manieren zoals het uitbrengen van persberichten, presentaties aan belanghebbenden of op congressen, aanvullende publicaties zoals wetenschappelijke artikelen en artikelen in dag- of weekbladen, deelname aan (online) discussiefora en verspreiding via nieuwe media (bijv. wiki's, blogs, *crowdsourcing*, Twitter) (o.a. Gils et al., 2010, p. 41). Ook deelname van onderzoekers aan expertmeetings of (inter)departementale werkgroepen is een mogelijkheid.

De cases: selectie, focus, aanpak

Het basismateriaal dat is verzameld voor de scriptie van Keulemans (2013)⁸⁶ en ten grondslag ligt aan dit hoofdstuk, betreft vijf ex ante analyses die in het kader van voorgenomen of mogelijk *formele wetgeving* (of wijzigingen) hebben plaatsgevonden. Dit is een specifieke verschijningsvorm van beleid die niet representatief is voor het volledige gegevensbestand van 306 studies als beschreven in hoofdstuk 2. De totstandkoming van wetgeving vergt een vast aantal opeenvolgende stappen (o.a. Veerman, 2007) waaronder betrokkenheid van de Raad van State en de Eerste Kamer. Deze houden mogelijk extra 'complicaties' in voor het gebruik van onderzoek in beleid. Bovendien zijn juridische en wetenschappelijke logica niet automatisch met elkaar verenigbaar: wat juridisch gedegen is, kan op theoretische of empirische gronden alsnog worden 'ondergraven' – en vice versa.

Keulemans (2013) selecteerde aanvankelijk bij elke departementale opdrachtgever één wetgevingscasus. De departementen AZ, BuZa en Defensie zijn echter niet in het casusonderzoek betrokken omdat er geen relevant wetgevingsonderzoek voorhanden bleek. De studies van ELenI en Financiën (respectievelijk over de Meststoffenwet 2006 en defiscalisering van rente) vielen ook af, omdat de contactpogingen uiteindelijk niet tot interviews hebben geleid. Tijd- en capaciteitsgebrek maakten ten slotte dat een ex ante studie voor VWS over verticale integratie tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders niet is onderzocht.⁸⁷ De volgende vijf rapporten zijn uiteindelijk in het casusonderzoek betrokken:

- 1 kosten en baten verlenging zwangerschaps- en bevallingsverlof van 16 weken naar 18 of 20 weken, door SEO voor SZW (Van den Berg et al., 2010);

⁸⁶ De scriptie bevat uiteindelijk een zeer uitgebreide bespreking van de eerste hier besproken casus; het andere – aanvankelijk voor de scriptie bedoelde – gegevensmateriaal is later alsnog aangevuld, geanalyseerd en gecontroleerd.

⁸⁷ Eindrapport commissie verticale integratie tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders, 2009.

- 2 maatschappelijke kosten en baten van de Basisregistraties Grootchalige Topografie (BGT), door LPBL voor IenM (De Boer & Larsen, 2011a);
- 3 impact assessment richtlijn gelijke behandeling buiten de arbeid, door B&A consulting en APE voor BZK e.a. departementen (Van den Berg et al., 2009);
- 4 wegen naar dynamiek in het hoger onderwijs, door SEO voor OCenW (Tieben, 2008); en
- 5 literatuuronderzoek privatisering gevangeniswezen, door APE voor VenJ/WODC (Wilms et al., 2011).

Voor elke casus is dossieronderzoek verricht op basis van onder andere Kamerstukken (bijv. AO's), conceptwetteksten, (eventuele) MvT's, mediabe-richtgeving en websites van belangenorganisaties.⁸⁸ Daarnaast zijn – in juni en juli 2012 – semigestructureerde interviews afgenomen met sleutelpersonen: met een betrokken beleidsambtenaar en met een onderzoeker.⁸⁹ Het laatste is gedaan ter vergroting van de betrouwbaarheid (vgl. Davies, 2001, p. 78). De vragenlijst voor de ex ante onderzoekers week iets af: zij kregen minder gedetailleerde vragen gesteld over gebruik dan de betrokken ambte-naren.⁹⁰

De informatie uit de interviews is aangevuld en gecontroleerd met behulp van desk study. De voor het casuonderzoek bestudeerde stukken zijn openbaar; vertrouwelijke documenten, zoals notulen van begeleidingscommissies of intern-departementale notulen, zijn buiten beschouwing gebleven. Waar mogelijk zijn bevindingen uit één bron gestaafd aan andere bronnen. Ten slotte is een conceptversie van elke casus voorgelegd aan de betrokken beleidsrespondenten voor correcties en opmerkingen.

3.2 Gebruik in de praktijk

3.2.1 *Kosten-batenanalyse verlenging van het zwangerschaps- en bevallingsverlof*

Aanleiding

In Nederland is het zwangerschaps- en bevallingsverlof vastgelegd in de Wet arbeid en zorg (Van den Berg et al., 2010, p. 1). Artikel 3:1 van deze wet bepaalt dat een vrouw recht heeft op ten minste zestien weken zwanger-

⁸⁸ Ex post evaluaties waren in de hier besproken cases (nog) niet beschikbaar als bron.

⁸⁹ Korthedshalve zullen we in het navolgende naar de interviews met deze respondenten verwijzen als respectievelijk 'beleidsrespondent' en 'onderzoeksrespondent' (beide steeds gevolgd door de datum van het interview). In de derde casus over de EU-Richtlijn gelijke behandeling is een coördinerende beleidsambtenaar schriftelijk via een e-mailvragenlijst bevestigd. Hier wijkt de methode van bevestiging dus af en wordt geen interviewdatum gerapporteerd. In de besluitvorming rond deze ex ante analyse bleken bovendien ambtenaren van meerdere andere departementen betrokken, die niet zijn bevestigd.

⁹⁰ In de scriptie van Keulemans (2013) is een gedetailleerde operationalisering van begrippen naar meetbare indicatoren gemaakt, die zich heeft vertaald in vragenlijsten voor de geïnterviewden.

schapsverlof.⁹¹ Tijdens hun zwangerschaps- en bevallingsverlof wordt het loon van werknemers volledig doorbetaald. Dit artikel is niet meer gewijzigd sinds 20 december 2001. Het zwangerschaps- en bevallingsverlof valt binnen het werkterein van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).⁹²

Op Europees niveau is het zwangerschaps- en bevallingsverlof vastgelegd in Richtlijn 92/85/EEG van de Raad van 19 oktober 1992, inzake de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid op het werk van werkneemsters tijdens de zwangerschap, na de bevalling en tijdens de lactatie. Artikel 8 van deze verloffrichtlijn bepaalt dat vrouwen recht hebben op zwangerschapsverlof van ten minste veertien aaneengesloten weken.⁹³ Nederland biedt haar zwangere vrouwelijke werknemers dus een langer verlof dan de Europese richtlijn vereist.

Zowel het Europees Parlement als de Europese Commissie drongen aan op verbetering van bestaande wetgeving en op maatregelen om het combineren van werk, privéleven en gezin te vergemakkelijken.⁹⁴ Deze wens tot verbetering leidde ertoe dat de Europese Commissie op 3 oktober 2008 een voorstel tot wijziging van de verloffrichtlijn openbaar maakte. Het doel van dit voorstel was het verbeteren van de bescherming van werkneemsters tijdens de zwangerschap, na de bevalling en tijdens de lactatie. Een belangrijk onderdeel ervan betrof een verlenging van de minimumduur van het zwangerschapsverlof van veertien tot achttien weken. Deze verlenging zou aansluiten bij de huidige situatie in veel lidstaten. Het voorstel in zijn geheel zou bijdragen tot een betere combinatie van werk, privéleven en gezin.

Het wijzigingsvoorstel is begin 2009 in het Europees Parlement besproken, waar het plenair is terugverwezen naar de Europese parlementaire commissie Rechten van de Vrouw en Gendergelijkheid (FEMM), met adviesrecht van de Commissie Werkgelegenheid en Sociale Zaken (EMPL). Laatstgenoemde stelde in haar rapportage van begin 2010 voor om de door de Europese Commissie voorgestelde lengte van achttien weken over te nemen en de hoogte van de betaling van het verlof niet te stellen op ziekwetniveau, maar op 100% van het loon. FEMM stelde voor de verlofperiode naar twintig weken te verlengen, op 100% van het loon.⁹⁵ Vervolgens maakte het Europees Parlement op 20 oktober 2010 haar voorstel tot het verlengen van het zwangerschaps- en bevallingsverlof tot *ten minste 20 aaneengesloten weken* openbaar.⁹⁶

91 IZ/EA/2010/6486, p. 3.

92 *Kamerstukken II*, 2008/09, 22 112, nr. 749, p. 2.

93 Richtlijn 92/85/EG (PbEG 1992, L 348/1).

94 COM(2008)637 def., p. 2, 4.

95 IZ/EA/2010/6486, p. 1-2.

96 P7_TA(2010)0373. De Raad van ministers van de Europese Unie waarin de regeringen van de 27 lidstaten van de EU vertegenwoordigd zijn, heeft dit voorstel van het Europees Parlement in oktober 2010 afgewezen ('Uitbreiding van regelgeving over zwangerschaps- en ouderschapsverlof' (www.Europa-Nu.nl); 'Raad van de Europese Unie', z.j.).

De ontwikkelingen op Europees niveau waren voor Kamerlid Van Hijum (CDA) reden om op 10 december 2009 een motie in te dienen. Hij stelde hierin dat een ruime meerderheid van zowel werknemers als werkgevers achter een uitbreiding van het zwangerschaps- en bevallingsverlof stond. Ook zag hij indicaties dat uitbreiding zou leiden tot een betere werkhervatting, minder ziekmeldingen en een hogere arbeidsproductiviteit. Daarom verzocht hij de regering om als onderdeel van de herziening van het verlofstelsel nader te onderzoeken hoeveel vrouwelijke werknemers zich rondom hun zwangerschaps- en bevallingsverlof ziek melden en welke gezondheidsvoordelen en maatschappelijke kosten en baten verbonden zijn aan een mogelijke uitbreiding van het zwangerschaps- en bevallingsverlof.⁹⁷

De Tweede Kamer heeft deze motie aangenomen in de SZW-begrotingsbehandeling voor 2010.⁹⁸ De toenmalige Minister van SZW, Piet Hein Donner, achtte het, gelet op de discussie, van belang om te beschikken over een onafhankelijke, integrale kosten-batenanalyse op basis van nationaal en internationaal beschikbaar onderzoekmateriaal.⁹⁹ Een beleidsmedewerker van SZW verleende de opdracht tot het uitvoeren van dit onderzoek aan SEO Economisch Onderzoek in april 2010 (beleids- en onderzoeksrespondent 20 juni 2012 en 3 juli 2012). Het onderzoek moest zich richten op een weging tussen de verwachte kosten en baten van een uitbreiding van het zwangerschapsverlof tot 18 respectievelijk 20 weken; met andere woorden, de kosten en baten van de genoemde voorstellen van de Europese Commissie en de Commissie FEMM (Van den Berg et al., 2010, p. 12). Wat betreft eventuele baten moest aandacht worden besteed aan een mogelijke daling van ziekteverzuim direct na afloop van het verlof, een verhoging van de arbeidsproductiviteit door mogelijk betere herintreding en een verhoging van de arbeidsparticipatie vanwege een afname van besluiten tot minder of niet meer werken.

Bevindingen

We volstaan hier met een beknopte weergave van bevindingen.¹⁰⁰ SEO concludeerde dat het maatschappelijk kosten-batensaldo van een verlofverlening negatief is. Een uitbreiding met twee weken zou de maatschappij 117 miljoen euro kosten. Bij een verlofuitbreiding van vier weken zou dit bedrag oplopen tot 322 miljoen euro (Van den Berg et al., 2010, p. 21). De onderzoekers vonden onvoldoende positieve effecten op de gezondheid van moeder en kind om de vergoeding van het productieverlies door twee of vier weken verlofuitbreiding te kunnen compenseren. Ook bleek niet zozeer sprake van een verhoging van de arbeidsproductiviteit als gevolg van het langere verlof, maar van een verlaging, vanwege een structureel lagere arbeidsproductiviteit van werkende moeders door misgelopen werkervaring. De maatschappelijke kosten daarvan zouden veel hoger zijn dan bijvoorbeeld de

97 *Kamerstukken II*, 2009/10, 32 123 XV, nr. 20.

98 IZ/EA/2010/6486, p. 4.

99 *Ibid.*

100 De aanpak en de resultaten van dit onderzoek zijn reeds beschreven in box 11 in paragraaf 2.2.

baten van het (marginaal) lagere ziekteverzuim. Op de arbeidsparticipatie van vrouwen zou de uitbreiding van het verlof geen effect hebben (Van den Berg et al., 2010, p. 13).

Het negatieve maatschappelijke kosten-batensaldo bleek niet evenredig over de verschillende actoren verdeeld. Zo levert een verlenging van het verlof met twee weken een positief saldo op voor werkende moeders. Werkgevers krijgen te maken met een (relatief gering) negatief saldo, onder meer als gevolg van de kosten voor de aanpassing van hun personeelsbestand en doordat het productieverlies slechts zou worden vergoed tot het maximum dagloon van de werknemer. Ook voor de overheid zou een verlenging van het zwangerschaps- en bevallingsverlof een negatief saldo opleveren.

Kennisname

In de Tweede Kamer zijn de onderzoeksresultaten meermaals aan bod gekomen. Allereerst stuurde Donner het SEO-rapport op 14 juli 2010 naar de Tweede Kamervoorzitter. In de begeleidende brief zette hij kort de opdracht, de onderzoeksmethoden en de rapportconclusies uiteen.¹⁰¹ Op 10 november van hetzelfde jaar is het onderzoek besproken tijdens het overleg dat de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid voerde met de pas aange-treden nieuwe Minister van SZW, Kamp (VVD).¹⁰² De uitspraken van Kamp werden vervolgens weer overgenomen in diverse media.¹⁰³ Behalve directe was dus ook sprake van indirecte kennisname van de onderzoeksresultaten. Op 1 december werden de onderzoeksresultaten ook aangehaald tijdens het overleg van de SZW-commissie met de minister.

Ook andere actoren bleken kennis te hebben genomen van de onderzoeksresultaten. Op 4 november 2010 stuurden werkgeversorganisaties VNO-NCW en MKB-Nederland gezamenlijk een brief aan de vaste Commissie voor SZW met hun standpunt ten aanzien van het wijzigingsvoorstel. Hierin haalden zij de onderzoeksresultaten aan (VNO-NCW & MKB Nederland, 2010, p. 1). Voorts doken de onderzoeksresultaten regelmatig online op. De onderzoeksrespondent gaf aan dat er vrij veel over het rapport is geblogd (onderzoeksrespondent 3 juli 2012). Ook verschenen in het najaar van 2010 meerdere artikelen op internet, waarin vanuit een werkgeversstandpunt is gerefereerd aan de onderzoeksresultaten.¹⁰⁴ Ook zijn de onderzoeksresultaten op de website Europa.nu.nl aangehaald in een uiteenzetting van de argumenten in de discussie over 'uitbreiding van regelgeving over zwangerschaps- en ouderschapsverlof' (z.j.).

101 AV/AR/2010/14191.

102 *Kamerstukken II*, 2010/11, 26 447, nr. 55, p. 1.

103 O.a. 'Kamp blokkeert langer zwangerschapsverlof', NOS uitzending 10 november 2010.

104 'Extra ouderverlof kost werkgever 515 miljoen', 2010 (dit o.a. in verschillende kranten, zoals *Parool*, *Telegraaf*, *AD* op 20 oktober 2010); 'Verlengd ouderschapsverlof roept weerstand op', (www.penoactueel.nl/Personeel/Algemeen/2010/10/Verlengd-ouderschapsverlof-roept-weerstand-op-PENO006163W); (www.refdag.nl/nieuws/binnenland/verlengd_ouderschapsverlof_roept_weerstand_op_1_510001) op 20-10-2010.

Op Europees niveau zijn geen officiële documenten gevonden waarin naar de onderzoeksresultaten van SEO wordt verwezen. Van direct gebruik zou op dit niveau (dan) ook geen sprake zijn (beleidsrespondent 20 juni 2012).

Standpuntbeïnvloeding

Van standpuntbeïnvloeding is sprake als de uitkomsten van evaluatieonderzoek een rol spelen in de afwegingen die beslissers maken. Bij enkele politici is hier aantoonbaar sprake van geweest. Voor de nieuwe VVD-minister van SZW leidden de onderzoeksresultaten tot de conclusie dat de huidige verlovregeling behoorlijk is.¹⁰⁵ 'Onderzoek heeft aangetoond dat er ook geen gezondheidseffect zou zijn voor het kind. De arbeidsproductiviteit wordt er later evenmin hoger van als de moeder wat langer thuis kan blijven. Het heeft in tegendeel zelfs een negatief effect op de arbeidsproductiviteit. Ook wat de arbeidsparticipatie betreft, is er van een verlenging van die regeling geen positief effect te verwachten. Dan vind ik die zestien weken toch een behoorlijke regeling. Laten wij die zo in stand houden.' Ook het standpunt van de minister zou mede geënt zijn op de onderzoeksresultaten (onderzoeksrespondent 3 juli 2012). Voorts heeft Kamerlid Azmani (VVD) de onderzoeksresultaten van SEO in zijn standpunt verwerkt: 'De kosten van die uitbreiding met vier weken is per saldo 322 mln. [...]. Daarop zitten we zeker in deze tijd niet te wachten. [...]. Er is dus geen noodzaak.'¹⁰⁶ Van Hijum (CDA), die om het SEO-onderzoek had verzocht, liet de uitkomsten van het onderzoek deel uitmaken van een nieuwe afweging rond deze thematiek.¹⁰⁷ Waar het CDA verlovverlenging aanvankelijk bespreekbaar vond, stelde Van Hijum later dat een uitbreiding naar twintig weken te ver zou gaan vanwege de kosten.¹⁰⁸ Behalve bij Kamerleden vond standpuntbeïnvloeding ook plaats onder Nederlandse werkgeversorganisaties. In hun brief aan de vaste Commissie voor SZW stelden VNO-NCW en MKB-Nederland dat uit het SEO-onderzoek is gebleken dat de positieve effecten op de gezondheid van moeder en kind te klein zouden zijn om de vergoeding van het productieverlies te kunnen compenseren en dat het ziekteverzuim slechts met 0,2% tot 0,4% zou dalen. Daarom zou een uitbreiding van het zwangerschapsverlof niet noodzakelijk zijn voor het verbeteren van de veiligheid en gezondheid van zwangere en pas bevallen vrouwen. Gelet op de hoge kosten die gepaard zouden gaan met een verlofuitbreiding achtten VNO-NCW en MKB Nederland een verlofuit-

105 *Kamerstukken II*, 2010/11, 26 447, nr. 55, p. 25.

106 *Ibid.*, p. 5; *Kamerstukken II*, 2010/11, 21 501-31, nr. 231, p. 3.

107 *Kamerstukken II*, 2010/11, 26 447, nr. 55, p. 5, 12. 'Op zichzelf is de conclusie helder. De kosten zijn hoger dan de baten. Maar wat moet je nou met zo'n conclusie. [...] Als je van zestien weken terug moest naar veertien weken, dan zou in een maatschappelijke kosten-batenanalyse ook blijken dat de baten niet groter zijn dan de kosten. [...] De vraag is of de winst in termen van arbeidsproductiviteit en ziekteverzuim daartegen opwegen. Ik denk daarom dat je sec moet kijken naar de vraag of het in het belang van de veiligheid en de gezondheid van moeder en kind is om de verlenging door te voeren. Ik denk dat je over deze vraag nog steeds een inhoudelijke discussie kunt voeren.'

108 'Regeringspartijen tegen Europees besluit ouderverlof', www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvj9idsj04xr6/vijllz5ey6xw?ctx=vidjmx13fexy, 20-102010; 'Verlengd ouderschapsverlof roept weerstand op', 2010 (zie noot 104).

breiding dan ook onaanvaardbaar (VNO-NCW & MKB Nederland, 2010, p. 1-2).

Het onderzoek heeft ten slotte bijgedragen aan verminderde onzekerheid ten aanzien van de effecten van regelgeving op zaken als gezondheid en arbeidsproductiviteit.¹⁰⁹ Maar ook zijn juist de nog aanwezige kennislacunes gearticuleerd (onderzoeksrespondent, 3 juli 2012).

Doorwerking

Bij doorwerking is zoals beschreven sprake van wijzigingen en bijstellingen die mede kunnen worden toegerekend aan de onderzoeksresultaten en/of de aanbevelingen. De besluitvorming binnen Nederland vond plaats onder het kabinet Rutte-I, dat enkele maanden na oplevering van het SEO-rapport aantrad, op 14 oktober 2010.¹¹⁰ Het uiteindelijke Nederlandse bestuurlijke standpunt hield een afwijzing van het voorstel in. Dit is in lijn met de conclusies van het rapport – hoewel dit niet de enige factor van belang geweest (zie verder paragraaf 3.3 over verklaringen).

Tijdens dit onderzoek naar benutting was op Europees niveau nog geen bindend besluit genomen over de verlofverlenging ('COM(2008)637', 2012). Hierdoor was er geen aanleiding tot het wijzigen van artikel 3:1 van de Wet Arbeid en Zorg. Begin december 2010 keerden vrijwel alle EU-landen zich tegen het voorstel om het zwangerschapsverlof te verlengen. De EU-lidstaten hebben toen gevraagd om een bezinningsperiode, die het einde van de berichtgeving over het onderwerp betekende.¹¹¹

Andere vormen van gebruik

We vonden één geval van indirect of conceptueel gebruik. Behalve in de context van het Europese wijzigingsvoorstel kwamen de resultaten ook naar voren rond een ander issue, namelijk over een apart zwangerschaps- en bevallingsverlof bij meerlingen.¹¹²

Verder zijn er enkele aanwijzingen voor legitimerend gebruik. Zo werden de (negatieve) onderzoeksbevindingen in de Kamerdiscussie niet aangehaald door voorstanders van het voorstel (oppositiepartijen) en wel door tegenstander VVD en werkgeversorganisaties. Het CDA nam met de motie-Van Hijum c.s. een betrekkelijk neutrale positie in (beleidsrespondent 20 juni 2012). De vraag is in hoeverre het rapport deze standpunten daadwerkelijk heeft beïnvloed en wat er zou zijn gebeurd als volgens SEO het maatschappelijk saldo van verlofuitbreiding *positief* was geweest. Dit valt niet empirisch na te gaan, alleen al omdat van veel van de besproken standpunten geen 'voor-

109 *Kamerstukken II*, 2009/10, 32 123 XV, nr. 20.

110 VVD (31 zetels), CDA (21 zetels) en gedoogpartner PVV (24 zetels).

111 'Verlenging zwangerschapsverlof van de baan', MT Rendement, 10 december 2010 (www.rendement.nl); 'Houding EU-landen over verlenging zwangerschapsverlof betreurenswaardig', 7 december 2010 (www.lnvbondgenoten.nl).

112 *Kamerstukken II*, 2011/12, 32 855, nr. 8, p. 3, 8. Het SEO-rapport is aangehaald in een doorrekening hiervan van het BOR (Bureau Onderzoek Rijksuitgaven) van de Tweede Kamer, dat openbaar is gemaakt door de vaste Commissie voor SZW. De brief is op 6 juni 2012 aan de voorzitter van de Tweede Kamer gezonden.

metingen' beschikbaar zijn, alleen uitingen in de discussie die is gevoerd na publicatie van het SEO-onderzoek.

3.2.2 *Maatschappelijke kosten-batenanalyse (Wetsvoorstel)* *Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT)*

Aanleiding

Deze tweede casus betreft de Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT), de beoogde ruimtelijke equivalent van bijvoorbeeld de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA).¹¹³ Het voorstel bevindt zich in een later stadium dan de voorgaande SZW-casus. De opdrachtgever (IenM) en andere betrokkenen waren tijdens het ontwikkeltraject en voor aanvang van het onderzoek reeds overtuigd geraakt van nut en noodzaak van de BGT. Om de BGT te kunnen realiseren is echter wetgeving nodig.

Afhankelijk van de werkzaamheden van overheden bestaat behoefte aan meer of minder gedetailleerde topografische informatie. Bij bijvoorbeeld de planning van een snelwegtracé is er in eerste instantie behoefte aan overzicht en weinig gedetailleerde topografische informatie. Maar voor bijvoorbeeld onderhoud aan een viaduct is gedetailleerdere informatie nodig. De huidige grootchalige basiskaarten zijn niet eenduidig qua inhoud. Met de BGT, een digitale weergave van topografische bestanden, kan men – zo wordt beoogd – in- en uitzoomen en zijn de schaalniveaus een continue reeks.¹¹⁴ De BGT wordt een zeer gedetailleerde digitale kaart van Nederland, waarin alle objecten zoals gebouwen, wegen, water, spoorlijnen en groen op een eenduidige manier worden vastgelegd. Daartoe zal landelijke standaardisatie plaatsvinden naar gelijke inhoud, kwaliteit en vervaardigingsprocedures. De BGT gaat gemaakt worden door zogenoemde bronhouders: gemeenten, provincies, waterschappen, ProRail en de ministeries van IenM, ELenI en Defensie. In het nieuwe BGT-programma zal overdracht moeten plaatsvinden naar volledig publiek eigendom. Het Kadaster is de beoogde verstrekker van de landelijke voorziening. De huidige netbeheerders – te weten kabel- en leidingbeheerders in de energie-, telecom-, kabel- en watersector geven onder de voorgenomen BGT hun eigenaarschap op en trekken zich terug uit de uitvoeringsorganisaties (De Boer & Larsen, 2011a, p. 27).¹¹⁵ Als de digitale kaart klaar is – het doel is 2016 – dan kunnen alle overheden deze basiskaart gebruiken als ondergrond bij verschillende taken, bijvoorbeeld voor het aanbesteden en inplannen van groenbeheer, het verwerken van meldingen openbare ruimte, het maken van bestemmingsplannen, of het maken van

113 Het programma BGT is onderdeel van het Nationaal Uitvoeringsprogramma (NUP). Dit programma beoogt een aantal bouwstenen van de elektronische overheid te realiseren en toe te passen in een aantal voorbeeldprojecten. BGT is één van basisregistraties die in het NUP zijn aangeduid als noodzakelijke bouwstenen. Andere basisregistraties zijn bijv. de Registratie Niet Ingezetenen (RNI); Nieuw Handelsregister (NHR); Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG); Basisregistratie Kadaster (BRK) (Beleidsvisie BGT 1.0, 2009).

114 MvT bij voorstel van Wet BGT, *Kamerstukken II*, 2011/12, 33 527, nr. 3, p. 2.

115 Voor meer informatie over de organisatie van de oude basiskaarten en de nieuwe BGT zie: www.gbkn.nl/nieuwssite/html/nieuws.html.

veiligheidsplannen (IenM, 2012; interne presentatie).¹¹⁶ Dit zou volgens het ministerie moeten bijdragen aan: betere dienstverlening aan burgers en bedrijven, want de gegevens zijn altijd actueel en betrouwbaar; administratieve lastenverlichting, want het kost bedrijven en burgers minder tijd en minder moeite om gegevens aan te leveren; betere samenwerking binnen de overheid, want eenduidige afspraken over gegevens maken eenvoudige uitwisseling mogelijk; kostenbesparing, door minder fouten, minder inwinnen en minder communicatieproblemen.

Om de Wet BGT te kunnen realiseren is een politieke meerderheid vereist. Ook zullen de beoogde makers van de BGT, de bronhouders, achter het nieuwe beleid moeten staan. De uiteindelijke invoering van de BGT kent drie stadia:

- 1 onderling overleg tussen bronhouders;
- 2 realisatie van het landelijk bestand;
- 3 inbedding van gebruik in werkprocessen en bijhouden van de BGT.¹¹⁷

Om (a) de conceptwetgeving te onderbouwen en (b) de interne besluitvorming bij de betrokken partijen te ondersteunen, is in de loop van 2011 een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) opgesteld (De Boer & Larsen, 2011a; onderzoeksrespondent 2 juli 2012). Volgens een geïnterviewde betrokkene van IenM was het over de streep trekken en op één lijn krijgen van bronhouders – met name door de baten helderder in beeld te brengen – mede aanleiding tot de MKBA (beleidsrespondent 2 juli 2012). De MKBA brengt in beeld wat de maatschappelijke kosten en baten zijn van de invoering van de BGT in vergelijking met voortzetting van de al bestaande systemen van regionale en lokale grootschalige basiskaarten.

Bevindingen

Uit de ex ante MKBA blijkt dat de BGT een positief maatschappelijk saldo oplevert van 24 miljoen euro in het behoudende scenario en 100 miljoen euro in het potentiescenario (De Boer & Larsen, 2011a, p. 17-18). Daarnaast zijn er nog aanzienlijke PM-posten die in het kader van dit onderzoek niet in geld konden worden uitgedrukt. Na drie jaar van investeringen begint de BGT te renderen en volgen de baten. De terugverdientijd in het behoudende scenario is negen jaar, in het potentiescenario zes jaar.

De belangrijkste baten van de BGT komen volgens de onderzoekers voort uit het eenmalig inwinnen en het meervoudig gebruik van objectgegevens en voorts de gestandaardiseerde inhoud. Net als in de MKBA voor SZW zijn kosten en baten uitgesplitst voor verschillende groepen om verdelingseffecten zichtbaar te maken. Gebruikers, zoals netbeheerders en bedrijven en burgers profiteren volgens de onderzoekers het meest van de BGT (De Boer & Larsen,

¹¹⁶ Zie: e-overheid.nl/onderwerpen/stelselinformatiepunt/stelsel-van-basisregistraties/1493-basisregistratie-grootschalige-topografie-bgt.

¹¹⁷ Ibid.

2011a, p. 34). Bij de bronhouders is er een verschil tussen de landelijke partijen en de lokale overheden. Lokale overheden en met name de gemeenten profiteren sterk van de grotere uniformiteit en toegenomen mogelijkheden van de digitale kaart. Het positieve saldo van de MKBA BGT doorstond de gevoeligheidsanalyse (De Boer & Larsen, 2011a, p. 26).

Volgens het rapport is de BGT in potentie maatschappelijk zeer rendabel, maar in hoeverre deze potentie wordt waargemaakt, hangt af van de keuzen die de bronhouders en het programmabureau maken (De Boer & Larsen, 2011a, p. 4). Voorbeelden van aanbevelingen die daarvoor gedaan worden betreffen het samenwerken en duidelijke keuzes maken in de transitie (bijvoorbeeld over de vast te stellen beheergrenzen) en het vergroten van 'awareness' onder zowel bronhouders als potentiële gebruikers.

Kennisname

Een online zoektocht¹¹⁸ leert dat de MKBA de reguliere landelijke media waarschijnlijk niet heeft bereikt. Niettemin wordt het onderzoek veel geciteerd op specialistische blogs en websites, zowel inhoudelijk (met betrekking tot geo-informatie) als methodologisch (het product MKBA).¹¹⁹ De MKBA is bijvoorbeeld in zijn geheel vinden op de website van de stichting Geonovum – die geo-informatie van de publieke sector breed toegankelijk moet maken en daarbij standaarden ontwikkelt en beheert.¹²⁰ Op een speciale website met een overzicht van *best practices* wat betreft MKBA is de studie ook terug te vinden.¹²¹ Kamerleden signaleerden dat de MKBA sinds november 2011 online stond, maar nooit aan de Tweede Kamer is aangeboden (vgl. onderzoeksrespondent 2 juli 2012).¹²² Uit wat nu volgt, blijkt dat de Kamer pas in een later stadium indirect heeft kennisgenomen van de MKBA, via de memoerie van toelichting (MvT) bij het voorstel van wet, begin 2013.

Standpunteinvoeding en doorwerking

Op 29 juni 2012 – later dan de aanvankelijke planning om het eind 2011 in procedure te brengen – is het wetsvoorstel BGT besproken in de Minister-raad. Daar is besloten om het voorstel aan te bieden aan de Raad van State.¹²³ Begin 2013 is het wetsvoorstel met de MvT – en het 'ja, mits' van de Raad van State – aan de Tweede Kamer aangeboden. In de concept-MvT wordt veelvul-

118 Google (zoektermen: MKBA BGT) nagelopen t/m 50 resultaten; toen trad steeds herhaling in.

119 O.a. op blogs bijv. blog.geocensus.nl/2012/bezuinigen-met-geo-informatie-kan-dat/. Mede geïnspireerd door de MKBA worden hier suggesties gedaan aan geo-informatici om kosten te besparen, verwijzend naar het potentiescenario. In het online vaktijdschrift *GisMagazine* over geo-ICT dat relevant is voor bijv. overheidsinstanties en bedrijfsleven werd op 16 mei 2011 al melding gemaakt van de toen net gegunde MKBA, met links naar de websites van de beide opdrachtnemers: www.gismagazine.nl/blog/laatste-nieuws/kosten-baten-analyse-bgt-door-1pbl-nieuwland-geo-informatie. Ook in een presentatie (online) ter gelegenheid van een jubileum van de VNG wordt aan de studie gerefereerd.

120 www.geonovum.nl/dossiers/bgttingeo/bibliotheek/publicaties.

121 www.mkba-informatie.nl/mkba-voor-gevorderden/best-practices.

122 Verslag van de vaste commissie IenM, *Kamerstukken II*, 2012/13, 33 527 nr. 5, p. 6.

123 Als gemeld in de brief van de Minister van IenM aan de Tweede Kamer, *Kamerstukken II*, 2011/12, 33 000 XII, nr. 138. Deze brief bevat een bijlage met de aanleiding tot de BGT, de aanpak van het traject en de belangrijkste ontwerpkeuzen en is te beschouwen als een voorloper van de (concept) MvT. In het nader rapport van de RvS is geen verwijzing naar de MKBA gevonden (*Kamerstukken II*, 2011/12, 33 527 nr. 4).

dig aan de MKBA gerefereerd in sectie 8 over de toetsing van de gevolgen van het wetsvoorstel.¹²⁴ Hierin wordt eerst kort ingegaan op de methode van de MKBA (indicatief, vooral met gebruikmaking van veldexperts – zie bijlage 6) en vervolgens op de bevindingen in termen van de berekende kosten en baten (en – positieve – te verwachten effecten). De beleidsrespondent (2 juli 2012) oordeelde dat het rapport heeft geresulteerd in een beperkte aanpassing van de conceptwet BGT. De concept-MvT meldt hierover: '[o]p basis van de MKBA zijn in de BGT nog enkele kostenbesparende maatregelen doorgevoerd. Zo is de inhoud van de BGT op enkele punten versoerd,¹²⁵ is de administratieve koppeling tussen meetpunten en het bijbehorende BGT-object vervallen en mogen gebieden waar thans geen grootschalige topografie wordt ingewonnen ongeclassificeerd blijven. De versoering heeft erin geresulteerd dat thans de kosten van de opwaardering van bestanden zeven miljoen lager worden geschat dan in de MKBA.'

Meer dan een jaar na het verschijnen van de MKBA vielen de politieke standpunten te lezen in het verslag van de vaste Kamercommissie voor IenM (18 maart 2013 – Rutte II: VVD, PvdA). De BGT blijkt geen omstreden onderwerp: alle fracties toonden zich positief en hebben alleen nog vragen ter verduidelijking. De mate waarin de verwerking van de MKBA in de MvT de standpunten heeft verrijkt of veranderd valt hieruit niet te destilleren. Wel is een vraag die bijna alle partijen stelden voor welk van de twee in de MKBA beschreven scenario's (behoudend of potentie) gekozen zal worden. Op 4 juli 2013 is de wet BGT door de Tweede Kamer aangenomen.¹²⁶

Gemeenten, provincies en waterschappen zijn zoals beschreven de dragers van de BGT, samen met het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (ELenI), Defensie, Rijkswaterstaat en ProRail. Elk van deze bronhouders is verantwoordelijk voor het aanleveren en onderhouden van zijn eigen stukje van de digitale kaart, onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van IenM (geen bronhouder). Alle bronhouders zijn vertegenwoordigd in de Stuurgroep BGT.¹²⁷ De IenM-gebruiker (beleidsrespondent 2 juli 2012) gaf aan dat de Stuurgroep BGT alle aanbevelingen van de MKBA in een issuelijst heeft opgenomen, om daar nog knopen over door te hakken. Dit met als doel de kosten-batenbalans van de BGT te optimaliseren, conform de gedachte achter de aanbevelingen. Medio 2012 zijn er nog issues die open liggen en nader worden onderzocht, zoals verdeling van taken en rijksbijdragen en gebruiksmogelijkheden (beleidsrespondent 2 juli 2012). Wat betreft het harmonisatie-instrument 'IMGeo 2.0' (zie bijlage 6) besloot de Stuurgroep mede

124 MvT bij voorstel van Wet BGT, *Kamerstukken II*, 2011/12, 33 527, nr. 3, p. 18-20.

125 Vgl. beleidsrespondent, 2 juli 2012.

126 <https://bgtweb.pleio.nl/blog/view/21234712/tweede-kamer-stemt-in-met-wet-bgt>

127 Van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is online al sinds 2010 een gemeentelijk standpunt te vinden over de BGT, waarin het voorstel als een 'bestuurlijk gegeven' wordt beschouwd en de aandacht vooral uitgaat naar de organisatorische, financiële, en administratief-technische vormgeving.

op basis van de MKBA dat het gebruik hiervan niet verplicht is (beleidsrespondent 2 juli 2012).¹²⁸

Ook al volgde de MKBA in een later stadium van beleidsvoorbereiding, de doorwerking van dit rapport kan al met al nog aanzienlijk genoemd worden. Deze constatering strookt met de observatie dat beleidsmedewerkers de KBA goed konden gebruiken (beleidsrespondent, 2 juli 2012).

De MKBA is niet het enige ex ante onderzoek over de BGT. In 2011 is ook een (verplichte) informatiekundige uitvoeringstoets verricht en is een bestuurlijke uitvoeringstoets BGT opgeleverd (beide in ons gegevensbestand). Voorts betrof de laatste bijeenkomst van de BC van de hier besproken MKBA een aanvullend rapport dat 11 november 2011 is opgeleverd (De Boer & Larsen, 2011b). Ten slotte liep in 2013 nog een vervolg op de impactanalyse voor de BGT.¹²⁹

3.2.3 *Impact Assessment richtlijn gelijke behandeling buiten de arbeid*

Aanleiding

Door de Europese Unie wordt de ‘Richtlijn betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid’ voorbereid,¹³⁰ het betreft gelijke behandeling buiten de [sfeer van] arbeid. Het betreft een aanvulling op het bestaande wettelijk kader en het verbiedt discriminatie op vier gronden: godsdienst of levensovertuiging, handicap, leeftijd, seksuele geaardheid buiten de arbeidsmarkt. De reikwijdte van de Richtlijn is potentieel zeer breed: het gaat over zowel de overheidssector als de particuliere sector ten aanzien van sociale bescherming inclusief sociale zekerheid en gezondheidszorg, sociale voordelen, onderwijs en toegang tot goederen en diensten die commercieel voor het publiek beschikbaar zijn, waaronder ook huisvesting (Van den Berg et al., 2009, p. 15). De Richtlijn dient in principe te worden omgezet in nationale wet- en regelgeving (artikel 15 lid 1 ontwerprichtlijn: ‘De lidstaten stellen (...) de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast om aan deze Richtlijn te voldoen [binnen twee tot vier jaar].’ De richtlijn bevat enkel minimumvereisten en staat niet toe dat het in een lidstaat al bestaande niveau van bescherming tegen discriminatie wordt verlaagd. Tot slot bevat de richtlijn bepalingen inzake rechtsbescherming en handhaving (Van den Berg et al., 2009, p. 16).

128 In de online besluitenlijst van de Stuurgroep valt als reactie op het rapport te lezen: ‘Stuurgroep stemt in met de hoofdconclusie van het rapport dat de MKBA positief uitvalt. Stuurgroep stemt in met het zodanig opzetten van de Landelijke Voorziening dat deze plustopografie conform IMGeo kan opnemen en distribueren. Aanlevering aan de Landelijke Voorziening is facultatief (www.geonovum.nl/nieuws/grootschalige-geografie/highlights-stuurgroep-bgt-van-9-november-2011).

129 Dit is te lezen op de website van Operatie NUP (www.e-overheid.nl). Volgens de website fungeert de impactanalyse als poortwachter, zodat gemeenten zich goed kunnen voorbereiden op het NUP.

130 Commissie van de Europese Gemeenschappen (2008). Voorstel voor een Richtlijn van de Raad betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid. COM(2008)426, 2 juli 2008.

De Europese Commissie publiceerde het Richtlijnvoorstel in de zomer van 2008; het Europees Parlement heeft op 2 april 2009 (dus vóór de Nederlandse impact assessment) gestemd over het voorstel en vele amendementen aangebracht. De Raad van Ministers diende vervolgens het voorstel inclusief de amendementen te gaan behandelen; er dient unaniem over te worden beslist.¹³¹

De Nederlandse regering gaf aan in beginsel positief te staan tegenover een Europees kader voor het verbod van discriminatie op genoemde gronden (Van den Berg et al., 2009, p. 4, 16).¹³² Echter, de proportionaliteit in termen van de implementatie van de richtlijn en financiële gevolgen en administratieve lasten viel niet te beoordelen vanwege de op verscheidene punten abstracte formuleringen in de ontwerp tekst van de Richtlijn (beleids- en onderzoeksrespondent 26 juni 2012; Van den Berg et al., 2009, p. 17). ‘Het kabinet deelt de opvatting van de Kamers over de onduidelijkheden ten aanzien van de terminologie, reikwijdte en financiële consequenties. Verhelderd moet worden wat er wel en niet onder dit Richtlijnvoorstel valt. Het kabinet zal in de onderhandelingen inzetten op verbetering van de rechtszekerheid en op het voorkómen van disproportionele financiële en juridische consequenties (inclusief administratieve lasten) en wil de tekst van de richtlijn zoveel mogelijk laten aansluiten op de nationale beleidskeuzen’ (beleidsrespondent).¹³³ Het leek er dus op dat de Richtlijn verstrekkende gevolgen zou kunnen hebben en dat maakte de regering terughoudend. Een voorbeeld van zo’n vergaande mogelijke consequentie was dat driekwart van alle huurwoningen (Van den Berg et al., 2009, p. 47; beleidsrespondent) – zou moeten worden aangepast om toegankelijkheid voor eventuele gehandicapte bewoners mogelijk te maken. Dit terwijl in de huidige situatie huurwoningen in gewezen gevallen geschikt gemaakt moeten kunnen worden.¹³⁴ De inzet van de departementen was aanvankelijk dan ook voorkómen van de implementatie van de Richtlijn in de op dat moment voorliggende vorm.

In 2008 heeft de Europese Commissie een impact assessment van het Richtlijnvoorstel uitgevoerd. Hierin is vastgesteld dat het niveau van wettelijke bescherming verschilt per lidstaat en per discriminatiegrond (Samenvatting EC IA).¹³⁵ Het impact assessment is volgens de opdrachtgevers en de auteurs van de Nederlandse ex ante studie informatief, maar niet voldoende kwantitatief onderbouwd om de proportionaliteit te kunnen bepalen (Van den Berg et al., 2009, p. 5).¹³⁶

131 *Kamerstukken II*, 2008/09, 31 544, nr. 10.

132 *Kamerstukken II*, 2008/09, 31 544, nr. 6.

133 *Kamerstukken II*, 2008/09, 31 544, nr. 6; BNC Fiche, Richtlijn Gelijke Behandeling 22112, 694.

134 Dit is een extreem voorbeeld; op basis van de ‘onevenredige belasting’-term in de conceptrichtlijn valt dit niet te verwachten (Van den Berg et al., 2009, p. 49).

135 Vgl. *Kamerstukken II*, 2009/10, 31 544 nr. J., p. 1-2.

136 In het EC-assessment wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat gegevensverzameling over de verschillende vormen van discriminatie een ‘extremely sensitive issue’ is, en door de lidstaten niet systematisch wordt uitgevoerd (2009, p. 29).

De vice-voorzitter van de Europese Commissie reageerde in maart 2009 op kritische vragen van beide Nederlandse Kamers over het voorstel¹³⁷ ten aanzien van zowel subsidiariteit als proportionaliteit.¹³⁸ De Nederlandse regering – in de vorm van een interdepartementale werkgroep onder leiding van BZK – besloot daarom begin juni 2009¹³⁹ om een eigen impact assessment uit te laten voeren om inzicht te bieden in (a) de maatschappelijke problemen in Nederland waarvoor de Richtlijn een oplossing kan bieden, (b) de kosten en baten die aan de Nederlandse uitvoering van de Richtlijn verbonden zijn en (c) het maatschappelijk draagvlak voor hetgeen met de Richtlijn beoogd wordt (Van den Berg et al., 2009, p. 4, 17).¹⁴⁰

Het 119 pagina's tellende onderzoek is gebaseerd op het Commissievoorstel d.d. 2 juli 2008.¹⁴¹ Een deel van de aanpak en bevindingen is kort besproken in paragraaf 2.2 (wat betreft vraag (b) over kosten en baten). Bijlage 6 biedt aanvullende informatie.

Bevindingen

Ad vraag a) Nederland staat niet aan het begin van gelijke behandeling buiten de arbeid, getuige de vele wetten¹⁴², regels en voorzieningen die de onderzoekers hebben beschreven. De geraadpleegde empirische gegevens laten zien dat ongelijke behandeling plaatsvindt op de vier gebieden waarop de Richtlijn betrekking heeft: geloof of levensovertuiging, handicap, leeftijd en seksuele geaardheid. Maar de auteurs wijzen ook op de beperkingen aan deze secundaire gegevens, wat het lastig maakt om de maatschappelijke baten van eventuele implementatie van de Richtlijn goed in beeld te krijgen.

Ad vraag b) Bij gebrek aan een concreet uitgangspunt is gekozen voor een inschatting van de kosten en baten van toegankelijkheidsverplichtingen jegens personen met een handicap in zeven verschillende varianten. Het type aanpassingen waarmee is gerekend, betreft het rolstoeltoegankelijk maken van gebouwen, het openbaar vervoer, het aanbrengen van een invalidentollet, maar ook voorzieningen voor auditief gehandicapten zoals ringleidingen en spraakvoorzieningen voor websites. De kosten van implementatie variëren volgens de onderzoekers in de verschillende varianten van negen tot 54 miljard euro. De variant met de laagste kosten per begunstigde is de 30%-aanpassing aan objecten en gebouwen voor de korte termijn. Een langere implementatietermijn is in het algemeen minder kosteneffectief gebleken per begunstigde.

Ad vraag c) Er is wat draagvlak betreft sprake van een spanningsveld. Patiënten- en cliëntenorganisaties zijn voorstander van wetgeving voortvloeiend uit

137 *Kamerstukken II*, 2008/09, 31 544, nr. 5 – brief van de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer aan de vice-voorzitter van de Europese Commissie.

138 *Kamerstukken II*, 2008/09, 31 544, nr. 8.

139 In het algemeen overleg ter voorbereiding van de Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid Volksgezondheid en Consumentenbescherming (WSBVC) met de Tweede Kamer (Kabinetsstandpunt 2009, p. 8).

140 Vgl. *Kamerstukken II*, 2009/10, 31 544, nr. J., p. 1-2.

141 Commissievoorstel COM (2008) 426.

142 Waaronder de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb), de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbc/z), en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

de Richtlijn, waaraan rechten ontleend kunnen worden. De organisaties die maatregelen moeten treffen – met name het bedrijfsleven – zijn echter minder tot helemaal niet enthousiast (Van den Berg et al., 2009, p. 67). De variant om alle objecten en gebouwen aan te passen (100%-variant) wordt door alle belanghebbenden als onrealistisch en ondoelmatig beschouwd. Het rapport bevat geen concrete aanbevelingen.

Gebruik

Het is niet eenvoudig om de (stadia van) gebruik van het hier besproken ex ante impact assessment in den brede te ‘vangen’; het betrof een interdepartementale opdracht, er zijn potentieel zeer veel belangengroepen in het Nederlandse ‘veld’ en in theorie ook internationale actoren (vertegenwoordigers van andere lidstaten maar ook ngo’s)¹⁴³ die het rapport zouden kunnen gebruiken in hun besluitvorming cq. standpuntinbreng in Europees verband. We beperken ons hier voornamelijk tot de Nederlandse context.

Het draagvlak van het Richtlijnvoorstel onder Nederlandse belangengroepen was onderwerp van studie in de hier besproken ex ante studie (zie sub resultaten). De vaste Commissie voor SZW organiseerde met het oog op de belangengroepen op 11 maart 2010 een rondetafelgesprek over de Richtlijn.¹⁴⁴ Eigen online search levert geen duidelijke extra resultaten wat betreft maatschappelijke actoren en hun standpunten ten aanzien van de conceptrichtlijn.

Kennisname

Het rapport was en is eenvoudig online terug te vinden, onder meer op de website van de Eerste Kamer, de websites van de auteurs en in een verwijzing door een sluimerende gelijkebehandelings-belangengroep ‘Platform artikel 19’).¹⁴⁵ De impact assessment wordt echter nauwelijks door derden aangehaald. De opdrachtgever, de interdepartementale werkgroep onder leiding van BZK, heeft het rapport ontvangen en via deze werkgroep is het vervolgens bij het kabinet terechtgekomen.

Standpuntbeïnvloeding en doorwerking

Op 16 november 2009 stuurde het kabinet haar standpunt naar de Tweede Kamer.¹⁴⁶ Sectie 4 (2 pagina’s) daarvan is geheel gewijd aan de MKBA. Het rapport is in de bijlage bij het kabinetsstandpunt opgenomen. ‘Het onderzoek is één van de elementen die het kabinet betreft bij het krijgen van een

143 Een aantal Europese belangengroepen zijn reeds in de aanloop naar het Europese Richtlijnvoorstel – door de EC – geraadpleegd, te weten bedrijfsleven, sociale partners, Europese ngo’s op het vlak van non-discriminatie (Europese Commissie, 2008, p. 7).

144 www.platformvng.nl/Actueel/Nieuws-Platform-VG/538/Rondetafelgesprek-EU-Richtlijn-gelijke-behandeling-buiten-arbeid.

145 www.eerstekamer.nl/eu/behandeling/20091104/bijlage_impact_assessment/f=/viaagyk86uqo.pdf; www.bagroep.nl/project.php?var_content=433 (versie 2009 toen het project nog liep; deze website bevat opvallend genoeg geen update van de stand van zaken noch het definitieve rapport); www.ape.nl/nl/projecten/default.asp?nID=132.

146 *Kamerstukken II*, 2009/10, 31 544, nr. J.

beter inzicht in de proportionaliteit van het richtlijnvoorstel.' Het kabinet bespreekt eerst kort de EU-impact assessment en de onduidelijkheden in het Richtlijnvoorstel van 2 juli 2008 (vgl. aanleiding van deze paragraaf), wat de keuze voor de verschillende onderzochte varianten in de Nederlandse studie verklaart. Als resultaten worden aangehaald twee invloedsfactoren op de kosten van toegankelijkheid, te weten (a) het al dan niet aansluiten bij de economische levensduur van goederen en (b) al of geen onderscheid maken tussen bestaande en nieuwe goederen en diensten in de verplichtingen en de invoeringstermijn van de Richtlijn. De reactie sub (a) is gelet op de resultaten van het onderzoek wat bevreemdend, het woord levensduur komt slechts 'e' en keer in het rapport voor en niet bij resultaten. De reactie sub (b) sluit wel aan op voornoemde bevindingen. Dan volgt de zinsnede 'alhoewel het kabinet de nodige kanttekeningen plaatst bij de resultaten (...)' (p. 9). Blijkend uit het standpunt ontleent het kabinet deze kanttekeningen echter direct aan de in de rapportage zelf geduide beperkingen aan de gegevens. Het kabinet stelt voorts dat het erop lijkt dat de financiële gevolgen en de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en gemeenten substantieel kunnen zijn (met name wat betreft de discriminatiegronden leeftijd en handicap) en kan daarom niet instemmen met de tekst van het oorspronkelijke richtlijnvoorstel. In het standpunt zijn ook de bevindingen ten aanzien van het maatschappelijk draagvlak – te weten de belangentegenstelling tussen cliëntengroepen en verantwoordelijke organisaties – aangehaald.

Het kabinet verwoordde hierop haar standpunt als volgt: 'De Nederlandse inzet is erop gericht te komen tot dusdanige aanpassingen dat de financiële gevolgen sterk gemitigeerd worden. Het resultaat hiervan zal een belangrijke rol spelen bij de definitieve standpuntbepaling over het richtlijnvoorstel' (p. 9). Iets verderop (sectie 5) wordt de Nederlandse onderhandelingsinzet onderverdeeld in drie elementen: '[1] De werkingssfeer van de richtlijn dient helder en eenduidig te zijn zodat onduidelijkheid over de reikwijdte, financiële consequenties en rechtszekerheid wordt voorkomen. [2] De richtlijn moet de bevoegdheidsverdeling tussen EU en lidstaten op terreinen zoals sociale zekerheid, onderwijs en gezondheidszorg, waar de EU slechts beperkte bevoegdheden heeft, volledig respecteren. [3] Met betrekking tot de realisatie- en implementatietermijn dient de lidstaten de mogelijkheid geboden te worden dat zij een ingroeimodel kunnen hanteren voor de toegankelijkheidsverplichtingen in relatie tot de grond handicap. Voorts dienen onnodige aanbod-gestuurde generieke aanpassingen te worden vermeden' (p. 10). Hiermee bevestigde het kabinet zijn aanvankelijke – bij de aanleiding beschreven – inzet. De bevindingen van de impact assessment zijn in lijn gebleken met de aanvankelijke denkrichting. De latere stellingname van het kabinet is – hoewel nader uitgewerkt op basis van het rapport – in feite ongewijzigd.

Beide respondenten (e-mailvragenlijst beleidsrespondent en onderzoeksrespondent, 26 juni 2012) hadden slechts beperkt zicht op de verdere doorwer-

king van het rapport. Volgens eerstgenoemde zijn de onderzoeksresultaten gebruikt als Nederlandse input in het onderhandelings- en inspraakproces. Dit zou zelfs geresulteerd hebben in aanpassingen van de EC-richtlijn.¹⁴⁷ Verder zouden andere lidstaten in EU-verband gerefereerd hebben aan de bevindingen in het Nederlandse rapport, om hun eigen (vergelijkbare maar niet zelf onderzochte) situatie te illustreren.¹⁴⁸ Zij leken de Nederlandse bezwaren te delen (Kabinetstandpunt 2009, p. 3). Sinds 1 december 2009 zijn geen nieuwe inhoudelijke ontwikkelingen meer te vinden op Kamerdosier 31 544 over de conceptrichtlijn. Online staat ten tijde van deze metastudie nog steeds het voorstel van de EC van juli 2008. In een eerdere brief van 26 maart 2010¹⁴⁹ gaf Minister Donner de Kamer een update van de stand van zaken in Europa: 'De onderhandelingen gaan langzaam vooruit, waardoor een politiek akkoord voorlopig nog niet in zicht is. (...) De inzet van het kabinet is actief bij te dragen aan de spoedige totstandkoming van een effectieve richtlijn.' Uit een online overzicht van de Eerste Kamer¹⁵⁰ valt op te maken dat op 6 december 2012 weer een voortgangsrapportage over de Richtlijn zou worden besproken tijdens de Raad voor Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenbescherming (WSBVC). De besluitvormingsfase was toen blijkbaar nog niet bereikt in Europa.

3.2.4 Scenario's open bestel in het hoger onderwijs

Aanleiding

Met een open(er) bestel wordt hier bedoeld op het opheffen van het onderscheid tussen publiek-bekostigde en niet-bekostigde instellingen in het hogeronderwijsveld. Dit impliceert dat private instellingen kunnen toetreden tot het met publieke middelen gefinancierde segment.¹⁵¹ Dit zou de concurrentie aanwakkeren. Verwacht werd dat de dreiging van nieuwe toetreders hogescholen en universiteiten ertoe aanzet hun onderwijskwaliteit op te schroeven (beleidsrespondent 20 juni 2012).

Dat opleidingen van vergelijkbare kwaliteit die voldoen aan accreditatie- en wettelijke bekostigingsvoorwaarden niet bekostigd worden, werd steeds meer als een probleem gezien (Tieben, 2008, p. 5). Het systeem van de strikte scheiding tussen bekostigde, aangewezen¹⁵² en andere niet-bekostigde instellingen zou langzaam achterhaald zijn geraakt. De bekostigde instellingen lagen vast in een bijlage bij de WHW zonder dat de criteria voor opname

147 Dit valt hier redelijkerwijs niet te nader te verifiëren; nog daargelaten of eventuele wijzigingen een gevolg zijn van het hier bestudeerde Nederlandse impact assessment.

148 Een Engelstalige samenvatting ontbreekt in de Nederlandse impact assessment, dus referenties zullen waarschijnlijk indirect zijn geweest, bijvoorbeeld op basis van de inbreng van de Nederlandse delegatie.

149 Kenmerk IZ/EA/2010/5541.

150 www.eerstekamer.nl/eu/edossier/e080071_voorstel_voor_een

151 Tieben (2008, p. 4); vgl. OCenW in de beleidsagenda 'Het hoogste goed' (2007, p. 56): 'Over het algemeen gaan de discussies over dit onderwerp vooral over het doorvoeren van meer "vraagsturing" en concurrentie in het stelsel.'

152 Aangewezen onderwijsinstellingen leiden met hun door de NVAO geaccrediteerde opleidingen ook op tot een wettelijk erkend diploma, maar ontvangen in het bestaande systeem geen publieke bekostiging (Tieben, 2008, p. 46).

op die lijst helder waren (Tieben, 2008, p. 4). In het SEO-onderzoek zijn drie knelpunten in het systeem benoemd: kwaliteitsproblemen waaronder te weinig differentiatie en maatwerk en geringe respons op marktprikkels, beperkte ruimte voor excellentie, en de kwantitatieve in- en uitstroom (gelet op het Nederlandse streven naar 50% hogeropgeleiden in 2020). Bovendien waren de grenzen in de praktijk al aan het vervagen (Tieben, 2008, p. 5). Zo boden publieke instellingen steeds vaker opleidingen aan voor deeltijders cq. volwassenen in het niet-bekostigde segment – terwijl dit omgekeerd dus niet mogelijk is.¹⁵³

De directe aanleiding voor het hier te bespreken SEO-onderzoek (Tieben, 2008) was de kritische OESO-review *Thematic review of tertiary education* waarin de aanbeveling werd gedaan om een voorstel te ontwikkelen over marktwerking en open bestel in het hoger onderwijs (Tieben, 2008, p. 61).¹⁵⁴ In de beleidsreactie hierop kondigde de toenmalige Minister van OCenW aan om met een aantal externe deskundigen uit te werken wat precies in de Nederlandse context op de middellange termijn onder een open bestel kan worden verstaan, en wat de voor- en nadelen zijn.

Het SEO-onderzoek vergelijkt beleidsvarianten voor een open(er) bestel op verschillende criteria (onderzoeksrespondent; Commissie, 2010, p. 7). De opdracht voor het rapport was:

- ontwerp een programma van eisen voor een opener bestel dat bevorderend werkt op een leven lang leren;
- schets enkele levensvatbare varianten, eventueel met een *best en next best* variant;
- bespreek de voornaamste kansen en knelpunten op de korte termijn (Tieben, 2008, p. 1).¹⁵⁵

Het ex ante onderzoek is te beschouwen als aanvulling op de in 2006 opgezette experimenten. De Commissie Experimenten open bestel (verder: Commissie) kreeg, naast het opzetten en tussentijds evalueren van de experimenten, de taak de haalbaarheid van verschillende beleidsvarianten ('scenario's') voor het realiseren van een opener bestel in het hoger onderwijs te onderzoeken (onderzoeksrespondent 3 juli 2012; Commissie, 2010, p. 7). Hiertoe is de Commissie een aanbestedingstraject ingegaan via OCenW.

De politieke discussie rondom institutionele herijking van het (hoger) onderwijs speelde een paar jaar vóór de hier behandelde verkennende studie, in 2004 en 2005, ten tijde van het kabinet-Balkenende II (CDA, VVD, D66).¹⁵⁶ In de Motie-Tichelaar c.s. (o.a. PvdA en VVD) van 2004 werd de regering ver-

¹⁵³ SEO benoemt hier nog een aantal maatschappelijke en internationale ontwikkelingen die het onderscheid tussen bekostigd en niet bekostigd kunnen inhalen (vgl. Commissie, 2009, p. 4).

¹⁵⁴ www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/38469224.pdf.

¹⁵⁵ Dit is een vrije vertaling van de oorspronkelijke opdracht van de minister in bijlage A (2008, p. 62), waarin wordt gerefereerd aan de aansluiting van de mogelijkheden op de doelen in de strategische agenda hoger onderwijs etc. 'Het Hoogste Goed' (november 2007). In die opdracht wordt bijvoorbeeld ook gevraagd om een analyse van de positie van belanghebbenden ten aanzien van een open(er) bestel, om inzicht te verkrijgen in welke beleidsmogelijkheden op voldoende draagvlak kunnen rekenen.

¹⁵⁶ *Kamerstukken II, 2004/05, 29 853, nr. 12 resp. 29 891, nr. 4.*

zocht om – vergezeld van een stappenplan – wetgeving te ontwikkelen die een modern, flexibel en open hogeronderwijsbestel mogelijk maakt.¹⁵⁷ Mede in verwijzing naar onderzoek¹⁵⁸ werd vervolgens politiek besloten (door de Tweede Kamer en staatssecretaris Rutte – VVD) om langlopende experimenten met een opener bestel te starten, door opleidingen van eerder niet bekostigde instellingen gedurende een proefperiode publiek te financieren.¹⁵⁹ De experimenten waren bedoeld om na te gaan welke effecten een structuurwijziging van het hoger onderwijs zou hebben, met name in termen van kwaliteit, keuzemogelijkheden voor studenten en hun prestaties (onderzoeksrespondent 3 juli 2012; Commissie, 2010, p. 4-5). Ook moesten de experimenten inzicht geven in de bereidheid van particuliere aanbieders om, onder door de overheid te stellen voorwaarden, bekostigd onderwijs te verzorgen en in de belemmeringen die zij ervaren in de toetreding tot het bekostigde domein (Commissie, 2010, p. 5). De experimenten lopen tot en met 2014. Ze zijn niet gevrijwaard gebleven van kritiek o.a. van Kamerleden in de al aangehaalde debatten (brief Commissie aan OCenW, jan 2009, p. 2).¹⁶⁰

Bevindingen

De bevindingen van het ex ante onderzoek zijn het resultaat van een relatieve vergelijking van vijf uitgewerkte beleidsvarianten: (1) een nulvariant met verbeteringen binnen het huidige bestel, (2) een gedeeltelijk opener bestel met extra budget voor een deel van de opleidingen, (3) een opener bestel voor de masteropleidingen, (4) een opener bestel voor een tweede leerweg in het masteronderwijs ('leven lang leren') en ten slotte (5) een 100%-variant, een opener bestel voor alle opleidingen in het hoger onderwijs. De laatste variant zou betekenen dat het onderscheid tussen bekostigde en aangewezen instellingen uit de WHW wordt geschrapt. De haalbaarheid van dit 100%-scenario wordt in het ex ante onderzoek gering geacht. De meest rendabele variant is volgens SEO de 'leven lang leren'-variant, een publiek-privaat gefinancierde tweede leerweg voor werkenden en werkzoekenden. 'Van dit scenario kunnen positieve economische effecten worden verwacht, omdat het een oplossing biedt voor de bestaande ongelijke behandeling van bekostigde en niet-bekostigde instellingen in de scholingsmarkt. Bij de scholing van werknemers en werkzoekenden in de vorm van deeltijd- en duale opleidingen in het hoger

157 *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 41,0 nr. 4.

158 Zo is eerder al een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) uitgevoerd naar een open bestel in het hoger onderwijs (bijlage bij *Kamerstukken II*, 2004/05 29 891 nr. 1), advies uitgebracht door de Onderwijsraad en deed het CPB onderzoek naar openheid in mbo en het hoger onderwijs; waaraan in voornoemd Kamerstuk ook wordt gerefereerd.

159 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 891, nr. 1. Dit besluit heeft vorm gekregen in een tijdelijke regeling subsidie experimenten open bestel (*Staatscourant*, 10 november 2006, nr. 220, p. 19).

160 Enkele private aanbieders van hoger onderwijs hebben als deelnemers aan de experimenten (tijdelijk) opleidingen publiek bekostigd gekregen (beleidsrespondent) maar dienden daarbij wel aan de strikte voorwaarden van het bekostigde segment te voldoen (beleidsrespondent en onderzoeksrespondent; zie Tieben (2008) voor de criteria van macrodoelmatigheid; vgl. Commissie (2010, p. 7) over aantallen afwijzingen van aanmeldingen voor de experimenten). De experimenten zijn daardoor niet opgezet zoals een wetenschapper ze zou opzetten (onderzoeksrespondent). De respondenten achten angst voor het uit de hand lopen van kosten de belangrijkste reden voor het beperkte experimenteren; de Commissie wijst (p. 2 brief a OCENW) ook op de onomkeerbare beleidswijzigingen die al teveel openheid met zich mee zouden brengen.

onderwijs hebben de bekostigde instellingen een marktaandeel van 23%. Het gaat hier om ruim 47.000 studenten waarvoor de bekostigde instellingen een rijksbijdrage krijgen, die de niet-bekostigde concurrenten moeten missen. Door deze scheiding weg te halen en de vrijkomende middelen te gebruiken voor de vormgeving van een tweede leerweg kan de (...) efficiëntie van dit deel van de scholingsmarkt verbeteren.’

Gebruik: kennisname en standpuntbeïnvloeding

De eerste stap van benutting van het SEO-rapport betrof de verwerking ervan in een advies van de opdrachtgever, de Commissie Experimenten Open Bestel aan de Minister van OCenW.¹⁶¹ Bij dit advies waren twee overwegingen voor de Commissie van belang. ‘In de eerste plaats is de Commissie van mening dat herziening van de marktordening in het hoger onderwijs uiteindelijk onontkoombaar is. In tweede plaats ziet de Commissie in de internationale bewegingen in het hoger onderwijs een inhoudelijk-strategisch argument om te pleiten voor meer dynamiek in ons nationale hoger onderwijsstelsel.’

‘De Commissie heeft de scenario’s gewogen en naast de beleidsagenda “Het Hoogste Goed” gelegd en komt op grond daarvan tot de volgende aanbevelingen’:

- 1 Nader onderzoek doen naar de mogelijkheid om in de wetgeving van het hoger onderwijs een procedure en criteria op te nemen voor toelating tot de bekostiging van (opleidingen aan) thans niet bekostigde instellingen.
- 2 Verdere beleidsvoorstellen ontwikkelen ten behoeve van meer en betere mogelijkheden voor een tweede leerweg voor werkenden via versterking van vraag- en aanbodzijde in het post-initieel hoger onderwijs (publiek-private financiering, concreet bijvoorbeeld individueel werkbudget of vouchers).
- 3 Zoeken naar oplossingen ter aanpassing van de marktordening en financiering van de masteropleidingen (concreet bijvoorbeeld vorm te geven met vraagsturing door middel van een beurzenstelsel en een hogere eigen bijdrage van studenten of hun werkgevers) (Commissie, 2010, p. 5).

De Minister van OCenW reageerde in een brief van 16 september 2009¹⁶² uitgebreid op het advies en op de voorgestelde aanpassingen in de richting van een opener bestel (vgl. onderzoeksrespondent 3 juli 2012). Hij gaf aan het belang van genoemde elementen te herkennen (p. 1-2), maar terughoudend te zijn met beleidswijzigingen. De minister verwees daarbij herhaaldelijk naar de onzekerheid omtrent de effecten en de meerwaarde van een opener bestel en voorts naar de nog lopende experimenten waarover een eindevaluatie nog moet volgen (zie Bijlage 6 voor de reactie per Commissieaanbeveling). De minister zei desondanks de bijdrage van het rapport aan de discussie te waar-

¹⁶¹ *Kamerstukken II*, 2009/10, 31 288, nr. 63; vgl. Commissie (2010, p. 17); beleidsrespondent 20 juni 2012.

¹⁶² *Kamerstukken II*, 2009/10, 31 288, nr. 63; Commissie (2010, p. 18).

deren. Hij stelde het eens te zijn met de doelstellingen voor het hoger onderwijs uit het advies van de Commissie, maar niet met de wijze waarop deze bereikt moeten worden. De minister wilde geen systeemaanpassingen doen. Mogelijk heeft het rapport bepaalde doelstellingen zoals voor 'leven lang leren' opnieuw scherp helpen stellen, maar dit zou ook op het conto van het OESO-rapport – de hoofdaanleiding tot de SEO-studie – kunnen komen. In latere Kamerstukken zijn – behalve naar bovengenoemd advies en de beleidsreactie – geen rechtstreekse verwijzingen naar het SEO-rapport gevonden. De *maatschappelijke* discussie werd vooral opgepikt door de private partijen in het hogeronderwijsveld (beleidsrespondent 20 juni en onderzoeksrespondent 3 juli 2012). NRTO, de koepelorganisatie van private onderwijsinstellingen, wilde verder met de in het rapport onderzochte scenario's door een nieuw SEO-onderzoek aan te vragen naar de rol van de overheid op de markt voor postinitieel of volwassenenonderwijs (beide respondenten).¹⁶³ Ook probeerden de private onderwijsinstellingen op basis van het rapport de werkgeversorganisaties te overtuigen van de voordelen van een opener bestel (onderzoeksrespondent).

Doorwerking?

In deze casus kan worden getwist over de mate en wijze van doorwerking. In de conclusies en samenvatting van het SEO-rapport is herhaaldelijk gewezen op nut en noodzaak van nader onderzoek naar de effecten van een open(er) bestel op efficiency- en kwaliteitswinst (vgl. onderzoeksrespondent). De minister voerde dit – één keer samen met de te verwachten kosten van openen – vervolgens als reden aan om (nog) geen systeemaanpassingen door te voeren en eerst de uitkomsten van de lopende experimenten af te wachten. Dit kan worden beschouwd als bevestiging van de empirische onzekerheden waar SEO zelf herhaaldelijk op wees. Maar dezelfde onzekerheden kunnen ook zijn gebruikt ter onderbouwing van al bestaande terughoudendheid van de bewindspersoon ten aanzien van een open(er) bestel (legitimerend gebruik). De bijlage bij de WHW kent nog steeds de bestaande lijst van bekostigde instellingen (vgl. beide respondenten) en is in dit opzicht dus niet aangepast.¹⁶⁴

3.2.5 Literatuuronderzoek privatisering gevangeniswezen

Aanleiding

In het regeerakkoord 2010 van het Kabinet Rutte-I staat het voornemen de implementatie voor te bereiden van de privatisering van voor het gevangeniswezen relevante taken met het oog op versobering en kosteneffectiviteit

¹⁶³ Dit rapport getiteld 'Vouchers voor vaardigheden' is ook benut in de beleidsbrief aan de Tweede Kamer: Deeltijd hoger onderwijs, 30 maart 2012. Daarin zijn vervolgstappen op het gebied van deeltijd hoger onderwijs/leven lang leren aangekondigd.

¹⁶⁴ https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2010-19.html;wetten.overheid.nl/BWBR0005682/Bijlage/geldigheidsdatum_19-06-2012.

(Regeerakkoord 2010; Wilms et al., 2011, p. 21 beleidsrespondent 2 juli 2012 en onderzoeksrespondent 5 juli 2012). Net als in de casus over het hoger onderwijs zijn hier gradaties van privatisering aan de orde, wat het onderwerp politiek-ideologisch geladen maakt (onderzoeksrespondent 5 juli 2012). Het ministerie van VenJ heeft, via het WODC, in mei 2011 aan onderzoeksbureau APE de opdracht gegund om een literatuuronderzoek hiernaar uit te voeren. APE is volgens zijn website gespecialiseerd in projecten op het snijvlak van het publieke en private domein. Ook het ministerie van Financiën had belang bij het onderzoek (onderzoeksrespondent 5 juli 2012).

Over de ex ante studie melden de auteurs: 'In dit onderzoek [wordt nagegaan] in welke landen de executie van vrijheidsstraffen van volwassenen (deels) privaat wordt uitgevoerd en om welke taken het gaat, welke overwegingen een rol hebben gespeeld bij privatisering en welke ervaringen (gevolgen voor kosten en kwaliteit) inmiddels zijn opgedaan' (Wilms et al., 2011, p. 21). Er zijn verschillende gradaties van privatisering denkbaar (Wilms et al., 2011, p. 27-28). In het hier te bespreken rapport gaat het om uitbesteding, in een verdergaande vorm dan in de nulsituatie ten tijde van het onderzoek. Het betreft publiek-private samenwerking (PPS), een gedeelde verantwoordelijkheid tussen de contractanten, overheid en bedrijfsleven. Verzelfstandiging en afstoting, de andere onderscheiden vormen van privatisering, blijven buiten beschouwing.¹⁶⁵

Het doel van dit onderzoek was om op basis van nationale en internationale literatuur te analyseren of (vormen van) privatisering binnen het Nederlandse gevangeniswezen kunnen leiden tot versobering en een hogere kosteneffectiviteit.

Bevindingen

De centrale vraagstelling luidt: 'Wat leren (internationale) studies naar de ervaringen met (verschillende vormen van) privatisering van voor het gevangeniswezen relevante taken [ons] over de gevolgen voor de kosten, kwaliteit, versobering en kosteneffectiviteit van detentie?' In het 139 pagina's tellende rapport zijn vier vormen van PPS onderscheiden: (a) uitbesteding van één of meerdere vastgoed- en/of detentietaken (zoals gezondheidzorg, onderwijs of catering); (b) uitbesteding van alle vastgoedtaken (ontwerp, bouw, inrichting en onderhoud) en enkele detentietaken (bijv. catering); (c) uitbesteding van alle detentietaken (Outputmanagement); (d) uitbesteding van alle vastgoed- en detentietaken.

Op basis van de internationale literatuur concluderen de auteurs – rekening houdend met het gewicht van de bekeken studies – dat privatisering geen significant effect heeft op de operationele kosten. Over de kosteneffectiviteit

¹⁶⁵ De auteurs merken op dat er bij privatisering in het gevangeniswezen geen concurrentie op de markt is wat betreft het 'binnenhalen' van zo veel mogelijk gedetineerden (bijvoorbeeld door de inzet van grotere cellen, betere maaltijden etc.) (Wilms et al., 2011, p. 29). De overheid is en blijft immers verantwoordelijk voor de plaatsing van gedetineerden en de lengte van de straf. Wel is sprake van concurrentie *om* de markt: private partijen kunnen onderling concurreren teneinde het contract bij de overheid af te sluiten.

voor het gevangeniswezen kan geen eenduidige uitspraak gedaan worden, gelet op de beperkingen in het gegevensmateriaal. Dat geldt ook voor het effect van privatisering op versobering.

Factoren die volgens de auteurs van invloed zijn op de effecten van privatisering zijn onder andere: de wijze waarop operationele kosten worden vergoed, de strengheid van prestatie-monitoring, de wettelijke mogelijkheden om te variëren in arbeidsvoorwaarden en bezetting, de duur van het contract en de mate van uitbesteding van detentietaken.

Het rapport besluit met een aantal *do's en don'ts* bij een eventuele overstap naar privatisering (Wilms et al., 2011, p. 105-106). Daarbij wordt ter onderbouwing steeds verwezen naar onderliggende paragrafen, zoals concrete *lessons learned* in andere landen. Deze globale aanbevelingen borduren voort op de in het rapport blootgelegde onzekerheden en verklaringen van effecten op kwaliteit, kosten (effectiviteit) en versobering. Bijvoorbeeld: ga na of privatisering wettelijk mogelijk is, ga na wat de huidige overheadkosten zijn, onderzoek of er een markt is, denk na over contractduur en specifieke contractuele condities en maak tussentijdse evaluaties van de prestaties van een geprivatiseerde gevangenis.

Kennisname

In het Algemeen Overleg van 14 september 2011,¹⁶⁶ tijdens de looptijd van het onderzoek, stelde Staatssecretaris Teeven van VenJ: 'Toen het kabinet net was aangetreden ben ik naar Engeland gegaan. Ik heb gekeken hoe privatisering daar wordt aangepakt. Vervolgens is een onderzoek gedaan om het zorgvuldig te wegen. Dit heb ik in de pers ook gezegd.¹⁶⁷ Ik verwacht dat het onderzoek begin of half oktober klaar is. Dan spreken we erover op het departement. Vervolgens zal ik een standpunt innemen over privatiseren. De hoofdlijn is dat privatiseren in een situatie van nieuwbouw makkelijker is dan bij het privatiseren van bestaande gevangenissen.'

De bedoeling was dat het rapport vergezeld van een kabinetsstandpunt inzake privatisering eind 2011 in de Tweede Kamer zou worden besproken (beleidsrespondent 2 juli en onderzoeksrespondent 5 juli 2012). Het rapport lekte voordien, op 2 december, echter uit naar *Nieuwsuur*.¹⁶⁸ Andere media, waaronder NRC en de website Security Management, halen diezelfde dag de website van *Nieuwsuur* aan. Interessant is dat de bevindingen in de media overwegend negatief worden gekleurd ('geen besparing') terwijl in het rapport op veruit de meeste punten de conclusie luidt dat geen betrouwbare uitspraak mogelijk is.

¹⁶⁶ *Kamerstukken II*, 2010/11, 24 587, nr. 439.

¹⁶⁷ Zoals inderdaad ook valt op te maken uit een artikel in het AD van 12 januari 2011, 'Privatiseren gevangenis levert weinig op'. Dit artikel vat enkele bevindingen samen van het werkbezoek aan Groot-Brittannië door Teeven. De voordelen (kostenbesparing en kwaliteitsverbetering door concurrentie) zouden pas na een zeer lange periode worden bereikt, als gevolg van enorme reorganisaties van gebouwen en personeel. Daarbij zou privatisering op het eerste gezicht het beste werken in geheel nieuwe gevangenissen.

¹⁶⁸ www.nieuwsuur.nl/onderwerp/318770-geen-besparing-private-gevangenissen.html 'Geen besparing private gevangenissen'.

Standpuntbeïnvloeding

Kamerlid Van Toorenburg van het CDA stelde kort na het verschijnen van het APE-rapport en de Nieuwsuuruitzending onder andere de vraag welke conclusies de staatssecretaris zelf trekt uit het rapport.¹⁶⁹ Teeven in reactie: 'Nog geen definitieve conclusies, maar in ieder geval niet de conclusies zoals die in *Nieuwsuur* werden gepresenteerd. De vaste commissie zal van mij een beleidsreactie ontvangen na het reces, in het laatste deel van januari 2012. Daarin zullen we uitgebreid ingaan op de rapporten. (...) Wat het WODC-onderzoek betreft deel ik de mening van de CDA-fractie dat er een efficiencyvoordeel moet zijn. Het moet niet alleen gaan om versobering. Het gaat erom dat een en ander effectiever en efficiënter wordt. Daarin wordt natuurlijk ook de resocialisatie meegenomen. Dat blijft ook een duidelijke component.' Op 10 februari 2012 meldde de staatssecretaris dat de kabinetsreactie pas in mei 2012 zou volgen omdat deze meer tijd vergde dan verwacht.¹⁷⁰ Volgens de beleidsrespondent (2 juli 2012) speelden hier ook het ontbreken van een duidelijke beleidslijn, de onzekerheid over de effecten van privatisering en onenigheid tussen departementen over de invulling van privatisering een rol. Het rapport is uiteindelijk zonder beleidsreactie op 28 juni 2012 besproken tijdens een van de laatste overleggen van het demissionaire kabinet met de Kamer.¹⁷¹

Het onderwerp is pas veel later in de Tweede Kamer besproken, in het Algemeen Overleg van 28 juni 2012.¹⁷² Kamerleden leken de gemengde uitkomsten in te zetten om reeds bestaande standpunten, zowel voor als tegen privatisering, kracht bij te zetten (vgl. beleids- en onderzoeksrespondent 2 en 5 juli 2012). Zo zag de VVD in het rapport 'her en der heel positieve geluiden', terwijl de SP mordicus tegen was en het rapport als volgt aanhaalde: '(...) het literatuuronderzoek [is] vrij duidelijk. De voordelen kunnen in elk geval niet worden vastgesteld.' D66 opteerde voor een 'nee, tenzij...' – en zou alleen voorstander kunnen zijn als de opbrengsten in termen van kostenefficiëntie en kwaliteit kunnen worden aangetoond. Dit beeld van het politieke krachtenveld stemt overeen met de standpunten die volgens de geïnterviewden al eerder door de partijen waren ingenomen, en is voorts in lijn met wat men op basis van een traditionele links-rechtsdimensie ten aanzien van de rol van de overheid zou verwachten.

Naar aanleiding van de discussie in het Algemeen Overleg d.d. 28 juni 2012 stelde demissionair Staatssecretaris Teeven: '(...) Voorzitter. Alle leden hebben gesproken over privatisering. Ik zit daar wat deemoedig en lijdzaam in.

169 Vragenuur 6 december 2011, *Kamerstukken II* 32-4-8. 'Welke conclusie trekt de staatssecretaris nou uit het WODC-rapport? Kan hij ons inlichten over zijn plannen met betrekking tot die privatisering? Wij weten dat de staatssecretaris naar Engeland is gegaan om daar zijn licht op te doen en eens te zien hoe het daar is geregeld. Kan hij ons daarover vandaag iets vertellen? In het onderzoek worden nauwelijks conclusies getrokken omtrent de additionele kosten. Heeft de staatssecretaris inmiddels in kaart gebracht wat die additionele kosten voor een Nederlandse doorsnee gevangenis zijn? Deelt hij de mening van de CDA-fractie dat privatisering kan baten als het efficiencyvoordeel groter is dan de extra kosten van de transitie?'

170 *Kamerstukken II*, 2011/12, 24 587, nr. 454.

171 Algemeen Overleg over het gevangeniswezen d.d. 28 juni 2012; *Kamerstukken II*, 2011/12, 24 587, nr. 473.

172 *Kamerstukken II*, 2011/12, 24 587 nr. 473.

In het regeerakkoord staat dat er onderzoek naar moet worden gedaan. Er is een onderzoek gedaan, maar daaruit kan niet worden opgemaakt dat het supereffectief en enorm kostenbesparend is. Je kunt er echter ook niet uit opmaken dat het helemaal niet zo is. Sterker nog, de leden zijn op werkbezoek geweest en ik ben op werkbezoek geweest in de afgelopen twintig maanden. Ik heb mij nadrukkelijk laten voorlichten over de situatie in Engeland. Dat er helemaal geen kostenbesparingen zouden kunnen plaatsvinden, is denk ik niet juist. Ik denk dat dit ook afhangt van een aantal factoren die op dit moment nog niet geregeld zijn. (...) Als je volledig, 100%, gaat privatiseren (...) zul je als inhurende overheid naar de huidige regels onder meer btw moeten betalen. Dat is een aanzienlijke kostenpost die privatisering niet zo heel erg exploitabel maakt. In dit concrete geval zul je daarover uitvoeringsafspraken moeten maken met de Minister van Financiën. Die afspraken heb ik niet gemaakt, omdat in het regeerakkoord werd uitgegaan van het doen van onderzoek. Dat gedeelte van het regeer- en gedoogakkoord is uitgevoerd. Ik wacht op een uitspraak van de Kamer volgende week hoe ik verder moet en mag. (...) Ik heb wel het gevoel dat ik als demissionair staatssecretaris niet verder mag op dit moment. Als iets nieuw beleid is, dan is het wel dit. Als de Kamer mij echter oproept om daarmee voort te gaan, dan hoor ik dat. (...) Als je ziet hoeveel er bezuinigd moet worden binnen de rijksoverheid, is het logisch dat er in de volle breedte, ook met betrekking tot DJI, wordt bezien of er bezuinigingen kunnen worden gerealiseerd.'

Of politieke standpunten *substantieel* door het rapport zijn beïnvloed valt lastig te verifiëren. Het rapport heeft vanwege de grote variatie in buitenlandse ervaringen en evaluaties geen eenduidige overkoepelende resultaten opgeleverd. Een aantal Kamerleden zette deze gemengde uitkomsten in om bestaande standpunten, zowel voor als tegen privatisering, kracht bij te zetten.

Doorwerking

De demissionaire status van het kabinet heeft er in deze casus aan bijgedragen dat er na de oplevering van het ex ante rapport uiteindelijk geen definitief kabinetsstandpunt aan de Kamer is gepresenteerd. Van directe doorwerking in de besluitvorming is dan ook geen sprake geweest.

Uit het latere verkiezingsprogramma van de VVD (2012, p. 44-45)¹⁷³ valt op te maken dat de wens tot privatisering van het gevangeniswezen bij deze partij nog steeds bestaat: 'De strafrechtssketen (politie, Openbaar Ministerie en gevangeniswezen) moet eenduidig worden aangestuurd. (...) Doelmatigheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid staan daarbij voorop. De bestrijding van de bureaucratie blijft ook hier een speerpunt. (...) Verdere kosteneffectiviteit kunnen we bereiken door naast publieke ook private exploitanten van gevangnissen te introduceren.'

173 www.vvd.nl/blog/22/verkiezingsprogramma-niet-doorschrijven-maar-aanpakken.

Of privatisering in het gevangeniswezen de komende tijd weer aan de orde is in de politieke arena is nog niet duidelijk. Het Regeerakkoord Rutte-II van 29 oktober 2012¹⁷⁴ maakt er geen melding van, hoewel publiek-private samenwerking (pps) op andere terreinen wel een terugkerend element in het regeerakkoord is.

De nieuwe taakstelling voor de periode 2013-2018 als uitgewerkt in het (aangepaste) Masterplan van DJI van 19 juni 2013 dat kort daarvoor onderwerp was van een plenair debat in de Tweede Kamer, bevat de ombuigingsplannen die vereist zijn om een bedrag oplopend tot 271 miljoen euro in 2018 te bezuinigen bij DJI (op een begroting van circa 2 miljard euro).¹⁷⁵ In het plan is opgenomen dat de nieuwe penitentiaire inrichting Zaanstad verouderde capaciteit in Amsterdam en Haarlem vervangt en zal worden gebouwd in een pps-constructie. Voorts zal onderzocht worden of de huidige penitentiaire inrichting in Veenhuizen aangepast kan worden aan deze tijd, dan wel publiek privaat kan worden gebouwd.¹⁷⁶ Het Masterplan betekent dan wel een nieuwe impuls voor kostenefficiëntie, maar van een nieuwe beleidsrichting ten aanzien van privatisering kan (nog) niet worden gesproken.

3.3 Wat helpt gebruik verklaren?

In deze paragraaf beschrijven we vijf factoren die in de literatuur van belang bleken voor direct gebruik. Per factor komt steeds de empirie van de vijf case-studies aan de orde. In paragraaf 3.4 volgt een overkoepelende analyse van de relatie tussen deze factoren en het in de vorige paragraaf beschreven gebruik.

3.3.1 Besluitvormingscontext

De constellatie van standpunten en (stem)macht verschilt tussen de vijf cases en het ene topic blijkt meer omstrede dan het andere.

Zowel voor als na de kabinetswisseling waren regeringspartijen overwegend tegenstander van het wijzigingsvoorstel over de *uitbreiding van het zwangerschaps- en bevallingsverlof*. De oppositie bestond na de verkiezingen grotendeels uit voorstanders van het wijzigingsvoorstel. Hiermee was een Kamermeerderheid tegen. Werkgeversorganisaties bleken al eerder duidelijk tegenstander van verlofuitbreiding, terwijl FNV Bondgenoten stelde dat verloskundigen jaren geleden al hadden aangegeven dat het Nederlandse zwangerschapsverlof te kort zou zijn.

174 www.kabinetsformatie2012.nl/actueel/documenten/regeerakkoord.html.

175 Het herziene Masterplan is te downloaden via de website van DJI (www.dji.nl/actueel/teeven-stuurt-aangepast-Masterplan-naar-de-kamer.aspx).

176 Wat betreft de FPC's Veldzicht en de Oostvaarderskliniek wees de staatssecretaris – in de begeleidende brief bij het Masterplan DJI – voorstellen voor privatisering (van o.a. Berenschot) van de hand, wijzend op wettelijke en efficiency-bezwaren (www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/03/22/masterplan-dji.html).

Naar aanleiding van het *wetsvoorstel Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT)* was daarentegen weinig politieke controverse te bespeuren. Alle fracties waren positief over het wetsvoorstel maar stelden alle nog wel enkele vragen ter verduidelijking. In het veld kan de BGT wel tot belangentegenstellingen leiden (beleidsrespondent 2 juli 2012). Zo moet door onderlinge afstemming tussen bronhouders worden voorkomen dat zoiets als een smalle strook tussen de domeinen niet in kaart wordt gebracht. De afstemming over domeinen – die werklust met zich mee kunnen brengen – kan in de praktijk een complexe uitdaging zijn. Volgens de beleidsrespondent bestond voorheen gebrek aan vertrouwen tussen de bronhouders maar zou het vertrouwen gaandeweg zijn toegenomen.

Van grote politieke controverse over het *Richtlijnvoorstel gelijke behandeling* buiten de arbeid leek binnen de Nederlandse context ook geen sprake. Er is geen Kamerdiscussie over dit onderwerp (meer) geweest na oplevering van het rapport. Eerder bleek al dat beide Kamers in oktober 2008 kritisch waren over zowel de subsidiariteit als de proportionaliteit van het Richtlijnvoorstel.¹⁷⁷ Wat betreft de proportionaliteit sloot het kabinet zich daarbij aan; het deelde de vragen en bezwaren van beide Kamers ten aanzien van terminologie, reikwijdte en financiële consequenties van het Richtlijnvoorstel. Meer spanning bestond volgens de draagvlakanalyse tussen belangengroepen in het (Nederlandse) veld: enerzijds zijn er de potentiële rechthebbenden (zoals gehandicaptenorganisaties) en anderzijds de bedrijven en organisaties die mogelijk worden belast met het wegnemen van belemmeringen voor gelijke behandeling.

De omstredenheid van een *open(er) bestel in het hoger onderwijs* was, blijkend uit debatten van enkele jaren vóór het rapport, groot.¹⁷⁸ In 2008, tijdens de looptijd en oplevering van het SEO-onderzoek, had OCenW intussen een PvdA-minister (Plasterk, Balkenende III); terwijl de experimenten eerder onder staatssecretaris Rutte (VVD) van start waren gegaan. Volgens de onderzoeksrespondent (3 juli 2012) zag de nieuwe minister weinig in een opener bestel. Financiële en gevestigde belangen bij de verschillende betrokken partijen (Rijk en veld) vormden volgens de respondenten een belangrijke grond voor onenigheid.¹⁷⁹ Het opheffen van het onderscheid wel vs. niet bekostigd zou een grote impact hebben op gevestigde instellingen. Koepelorganisaties HBO-raad en de VSNU waren dan ook tegen bestelwijzigingen (onderzoeksrespondent; vgl. Tieben, 2008, p. 5) in tegenstelling tot de koepelorganisatie van private onderwijsinstellingen NRTO (beleidsrespondent 20 juni en onderzoeksrespondent 3 juli 2012).

Ook de (gedeeltelijke) *privatisering van het gevangeniswezen* is een controverse issue, zo bleek onder andere uit de standpunten naar aanleiding van

177 *Kamerstukken II*, 2008/09, 31 544, nr. 5.

178 *Kamerstukken II*, 2004/05, 29 853, nr. 12 en *Kamerstukken II*, 2004/05, 29 891, nr. 4.

179 In de variant van een groter totaalbudget zou het de overheid veel geld gaan kosten om aangewezen instellingen te gaan bekostigen; in de andere varianten zou de spoeling voor de al bekostigde instellingen dunner worden (onderzoeksrespondent).

het rapport als geuit in het Algemeen Overleg van 28 juni 2012.¹⁸⁰ Kamerleden leken de gemengde en onzekere uitkomsten in te zetten om bestaande standpunten, zowel voor als tegen privatisering, kracht bij te zetten. Van de belangenconstellatie in het veld (o.a. gevangeniswezen, DJI) valt op basis van stukken en interviews geen volledig beeld te geven. Wel ontstond vanuit het particuliere beveiligingswezen (o.a. G4S, Cerco) een lobby voor privatisering (beleids- en onderzoeksrespondent; vgl. bericht website *Nieuwsuur*, 2 december 2011).

3.3.2 *Timing van het ex ante onderzoek*

Vier van de vijf rapporten zijn op tijd gekomen in relatie tot de geplande besluitvorming. De timing van het rapport over het hogeronderwijsbestel is weinig gunstig gebleken met het oog op gebruik.

Het SEO-onderzoek naar *uitbreiding van het zwangerschaps- en bevallingsverlof* kwam op tijd met het oog op de oordeelsvorming door de Minister van SZW en de behandeling door de Europese Commissie, daarna. Het bestuurde onderwerp was tevens actueel en het rapport is veel aangehaald.

Daarna verdween het onderwerp van de politieke agenda.

De *MKBA van de BGT* had een strakke doorlooptijd van zes maanden (onderzoeksrespondent) tussen de opdracht in mei 2011 en de oplevering, begin oktober van dat jaar. De wetgevingsjurist wilde er tijdig mee aan de slag. Ook de Stuurgroep wilde op basis van het rapport verdere keuzes maken. De onderzoekers hadden dus een deadline te halen. Van de kant van de opdrachtgever bestond tevredenheid over de tijd/kwaliteitsverhouding van het rapport (beleidsrespondent 2 juli 2012). De bespreking in de Kamer volgde pas in 2013.

Bij het impact assessment van het *Europese richtlijnvoorstel gelijke behandeling* buiten de arbeid bleek eveneens sprake van een korte doorlooptijd. De opdracht is (volgens de betrokken medewerker) verstrekt in juni 2009 en het rapport is op 4 november van hetzelfde jaar formeel opgeleverd. Het rapport diende snel gereed te zijn in verband met de planning van inspraak op Europees niveau (beleidsrespondent) en dat is gelukt. Het kabinetsstandpunt was binnen twaalf dagen na de formele opleveringsdatum van het rapport gereed. Nadat dit standpunt, vergezeld door het rapport, aan de Tweede Kamer was verstuurd, konden de onderzoekers hun studie ook zelf openbaar maken.

De timing van het *onderzoek naar een opener bestel in het hoger onderwijs* was niet optimaal met het oog op direct gebruik. De opdracht tot dit onderzoek is in mei 2008 verleend (onderzoeksrespondent). De opleverdatum was december 2008 (beleids- en onderzoeksrespondent 20 juni en 3 juli 2012); de reden voor deze termijn is niet duidelijk. Het politieke debat over een opener bestel dat de aanleiding vormde voor de experimenten, is veel eerder gevoerd, in de periode 2004-2005. De tussenevaluatie van de al in 2006

¹⁸⁰ *Kamerstukken II*, 2011/12, 24 587, nr. 473.

gestarte experimenten vond in 2010 plaats (Commissie, 2010); hierop volgde geen kabinetsreactie.¹⁸¹

Het rapport over de *privatisering van het gevangeniswezen* is begin oktober opgeleverd (beleids- en onderzoeksrespondent 2 en 5 juli 2012). Het moest snel en er was een deadline, omdat de studie eind 2011 in de Kamer zou worden besproken. Uiteindelijk is dit aanzienlijk later geworden (eind juni 2012), aanvankelijk vanwege het feit dat de voorbereiding van een standpunt lang op zich liet wachten en vervolgens door de val van het kabinet (beleids- en onderzoeksrespondent 2 en 5 juli 2012). De officiële termijn van drie maanden tussen aanbieding en publicatie (door het WODC) bij uitblijven van een beleidsreactie is hier niet volgemaakt omdat het rapport ruim daarbinnen al was uitgelekt naar *Nieuwsuur* (beleidsrespondent 2 juli 2012).

3.3.3 Betrokkenheid van de aanvragers en andere belanghebbenden

De mate van betrokkenheid van aanvragers en eventuele andere belanghebbenden verschilt weinig tussen de cases. Het contact heeft steeds vorm gekregen in een begeleidingscommissie (BC), die gedurende elk onderzoek drie tot vijf keer bijeenkwam.

Verwijzingen naar een BC ontbreken in het SEO-rapport over de *uitbreiding van het zwangerschaps- en bevallingsverlof*, maar volgens de respondenten is er wel een BC geweest. De commissie zou hebben bestaan uit drie departementale vertegenwoordigers: twee van SZW en één van het toenmalige ministerie van Economische Zaken.¹⁸² ‘De wetenschap’ was niet vertegenwoordigd in de commissie. De opdrachtnemer heeft drie keer een voortgangsoverleg gehad met de BC.¹⁸³ Buiten de BC om bestond frequent contact tussen de opdrachtnemer en de contactpersoon van de opdrachtgever, vooral via de e-mail (beleidsrespondent 20 juni 2012).

Het contact over de *MKBA van de BGT* verliep volgens de betrokkenen (2 juli 2012) informeel en werd positief beoordeeld. De BC, bestaande uit vertegenwoordigers van IenM, ELenI, VNG, Waterschappen, en het Kadaster, is (zeker) vier keer bijeengekomen.¹⁸⁴ De BC diende voornamelijk de gemaakte aannames voor de MKBA te toetsen, maar heeft ook de offertes in de aanbestedingsprocedure beoordeeld. De BC is bovendien betrokken geweest bij de voor de dataverzameling gebruikte Arenasessies. Mogelijk heeft ook de wer-

181 De Staatssecretaris van OCenW meldde de Tweede Kamer op 14 april: ‘De experimenten lopen nog tot 2015. In de resterende jaren wordt de monitoring van de experimenten voortgezet. In 2015 zal een evaluevaluatie aan u toegestuurd worden. Gelet op de demissionaire status van het kabinet acht ik het op dit moment niet opportuun om u een kabinetsreactie op deze tussenevaluatie toe te zenden.’ *Kamerstukken II, 2009/10, 31 288*, nr. 95.

182 Eén van de vertegenwoordigers van SZW was de ambtenaar die als taak had de minister over de verlofkwestie te adviseren. Deze heeft het onderzoek aanbesteed en begeleid en fungeerde tevens als contactpersoon voor de opdrachtnemer (onderzoeksrespondent 3 juli 2012).

183 Rond de start van het onderzoek, voor bespreking van een concept en ten slotte van het eindproduct. Zowel de literatuurstudie als de gemaakte berekeningen zijn daarbij aan bod gekomen. Vooral aan het eind van het begeleidingstraject was er frequent contact (onderzoeksrespondent 3 juli 2012).

184 De laatste keer betrof het echter een aanvullende MKBA over plantopografie (beleids- en onderzoeksrespondent 2 juli 2012).

ving en aanwezigheid van de experts (goedgeleedde bronhouders) in deze sessies¹⁸⁵ de bekendheid van het rapport vergroot. Buiten de BC om had IenM geregeld contact met de onderzoekers, o.a. voor namen van experts voor de arenasessie en voor ondersteuning. Ook zouden de onderzoekers goed contact met de Stuurgroep BGT hebben gehad (onderzoeksrespondent 2 juli 2012).

In de casus over het Europese *Richtlijnvoorstel gelijke behandeling* was de ambtelijke werkgroep, met vertegenwoordigers van alle betrokken departementen, die het onderzoek had aangevraagd, tevens de BC. Daarin hadden verder geen externen (zoals hoogleraren) zitting. De werkgroep is volgens de beleidsrespondent vijf tot zes keer bijeen geweest om het onderzoek te bespreken; de onderzoekers waren naar eigen zeggen minstens vier keer aanwezig (onderzoeksrespondent 26 juni 2012). Verder was er wekelijks meerdere malen op enige manier informeel contact tussen de 'trekker' van de werkgroep, BZK, en de onderzoekers. In het kader van de dataverzameling was er ook contact tussen onderzoekers en de andere betrokken departementen (onderzoeksrespondent 26 juni 2012). Vragen van de onderzoekers over onduidelijkheden in het Richtlijnvoorstel werden via BZK naar Brussel doorgezet voor verheldering. Volgens de onderzoeksrespondent werden de stakeholders al tijdens het traject zoveel mogelijk bij keuzes in het onderzoek betrokken, wat goed werkte (26 juni 2012).

Voor de totstandkoming van het SEO-rapport over een *opener bestel in het hoger onderwijs* en het daarop geformuleerde commissieadvies is de auteur van SEO aangesteld als secretaris van een Commissie van wijzen (Tieben, 2008, p. 1). In deze Commissie (formeel de opdrachtgever) hadden vijf wetenschappers zitting, het merendeel hoogleraren (Commissie, 2010, p. 5). De Commissie heeft gedurende de looptijd twee tot drie keer conceptversies van SEO besproken (beleidsrespondent). Het contact tussen onderzoeker(s) en Commissie was formeel en verliep in goede sfeer (onderzoeksrespondent 26 juni 2012);¹⁸⁶ volgens de geïnterviewden was er buiten de Commissie om geen aanvullend direct contact tussen onderzoekers en beleidsambtenaren of bewindslieden. Twee beleidsmedewerkers, van OCenW en EZ, vervulden na gunning een toehoordersrol bij de vergaderingen over het onderzoek. De Commissie heeft bestaan tot en met de overkoepelende eindrapportage (tussenevaluatie 2010) waarin ook de resultaten van onderhavig SEO-rapport zijn besproken. Daarna is de Commissie volgens plan opgeheven.

Het onderzoek naar de *privatisering van het gevangeniswezen* kende een BC met twee wetenschappers waaronder een hoogleraar *public management*, tevens voorzitter (Wilms et al., 2011, p. 137; beleids- en onderzoeksrespon-

185 Dit gebeurde onder andere via de website met bericht d.d. 30 mei 2011: geobusiness.nl/actueel/nieuws/workshop-effectenarena-mkba.

186 Wel heeft binnen de Commissie verdeeldheid bestaan over het nut van de experimenten met het open bestel. Volgens de tussenrapportage (2010, p. 5) heeft één lid zich teruggetrokken uit de commissie omdat hij zich niet kon verenigen met de randvoorwaarden waaronder de experimenten moesten plaatsvinden. Verwezen wordt in dit verband naar B. Jacobs, 'Experimenten Open Bestel gedoemd te mislukken'. ESB, december 2006, pp. 53-57.

denten). Behalve aanvrager VenJ hadden ook twee vertegenwoordigers van Financiën zitting in de BC, evenals een vertegenwoordiger van DJI en twee WODC-medewerkers. Volgens de beleidsrespondent (2 juli 2012) is de BC vier tot vijf keer bijeengekomen. Buiten de BC om hadden onderzoekers frequent contact met een afgevaardigde van de opdrachtgever. De BC was volgens de onderzoeksrespondent (5 juli 2012) nauw betrokken bij en op de hoogte van alle onderdelen van het onderzoek.

3.3.4 *Kwaliteit van de analyse*¹⁸⁷

Kleinere kanttekeningen daargelaten is door de beoogde gebruikers positief geoordeeld over de kwaliteit van alle vijf rapporten. Op basis van objectieve maatstaven van validiteit en betrouwbaarheid kan dit overkoepelende oordeel worden bevestigd.

De beleidsrespondent (20 juni 2012) was te spreken over de kwaliteit van het SEO-rapport over de uitbreiding van *het zwangerschaps- en bevallingsverlof*.¹⁸⁸ SEO licht de gemaakte stappen in het onderzoek uitgebreid toe in een aanpakparagraaf, aangevuld met bijlagen waarin aanpakdetails, bronnenlijsten en achtergrondkennis op basis van het literatuuronderzoek zijn terug te vinden. De MKBA is alleen gebaseerd op internationaal literatuuronderzoek en niet op aanvullende (Nederlandse) bronnen zoals expertinschattingen. Wat betreft de validiteit is sprake van een algemeen geaccepteerd en in de literatuur verankerd MKBA-design (het rapport is mede gebaseerd op de OEI-leidraad). De validiteit van de conclusies hangt voorts samen met de houdbaarheid van de gemaakte aannames. Er zijn gevoeligheidsanalyses verricht om de bandbreedtes rond verwachte effecten die ontstaan als gevolg van onzekere aannames inzichtelijk te maken.

De *MKBA van de BGT* draaide om het inschatten van potentie en van randvoorwaarden voor succes (De Boer & Larsen, 2011a, p. 6). De term indicatieve MKBA is gerechtvaardigd omdat de auteurs voor de inschatting van effecten (baten) nagenoeg volledig hebben vertrouwd op expertoordelen in twee 'arenessies'. Ook de kosten zijn gedeeltelijk onderbouwd met expertoordelen; volgens de onderzoekers omdat er slechts een gedeeltelijk en indicatief beeld van de kosten bleek te bestaan (De Boer & Larsen, 2011a, p. 19-22; onderzoeksrespondent 2 juli 2012). De BC en alle geraadpleegde (veld)experts of bronhouders zijn in een bijlage gedocumenteerd, net als het verslag van de arenessies. Bij de onderzoekers stond naar eigen zeggen de objectiviteit van de MKBA gedurende het traject hoog in het vaandel (onderzoeksrespondent 2 juli 2012). De betrokken partijen stemden volgens hen na afloop in met de bevindingen. De opdrachtgever stelde te waarderen dat de te verwachten effecten (baten) door het rapport helderder zijn geworden en dat ook de onzekerheden t.a.v. deze effecten expliciet zijn geworden (beleidsres-

¹⁸⁷ Bijlage 6 bevat een beschrijving van de aanpakken van de case studies, gebaseerd op de rapportages.

¹⁸⁸ Uit het dossieronderzoek kwamen niet nog andere verwijzingen naar onderzoekskwaliteit naar voren.

pondent 2 juli 2012). Toch rezen na afloop van de MKBA ook vragen bij ELenI en de provincies (IPO). De herkomst van gebruikte cijfers was niet voor iedereen helder (beleidsrespondent en onderzoeksrespondent 2 juli 2012).

De kwaliteit van het rapport over het *Europese Richtlijnvoorstel gelijke behandeling* werd door de beleidsrespondent goed bevonden. Ondanks de vaagheden in de conceptrichtlijn zelf zijn de stappen in het onderzoek goed te volgen en gedocumenteerd. In bijlagen bij de studie is een uitgebreidere methodologische verantwoording te vinden inclusief een korte weergave van de OEEI-leidraad,¹⁸⁹ een lijst van geïnterviewde organisaties, en per sector en maatregel een uitwerking van voor de analyses gebruikte cijfers met bronvermelding. Desondanks zijn de uitspraken die op grond van het rapport gedaan kunnen worden beperkt concreet.

De beleidsrespondent in de casus *open bestel hoger onderwijs* die een toehoorderstatus had in de Commissie vond het rapport ook 'goed en duidelijk' (20 juni 2012). Volgens de beleidsrespondent heeft het rapport bijgedragen aan de kennis over de haalbaarheid van een opener bestel. De gevolgde aanpak in het onderzoek wordt inzichtelijk op basis van de eerste drie hoofdstukken. Er worden veel kanttekeningen geplaatst bij de beschikbare kennis ten aanzien van de effecten van de plannen. De twee voor het SEO-onderzoek gebruikte papers van externe deskundigen zijn achterin het rapport opgenomen. Of en hoe het *draagvlak* voor de verschillende scenario's is onderzocht – als verwoord in de oorspronkelijke opdracht en ook aangekondigd in de inleiding van het rapport – wordt echter niet goed duidelijk.¹⁹⁰

Het literatuuronderzoek naar de privatisering van het gevangeniswezen werd, ondanks de korte doorlooptijd van ongeveer vijf maanden, door de beleidsrespondent eveneens beoordeeld als een kwalitatief goed rapport. In de inleiding wordt de aanpak van de literatuurverkenning stapsgewijs toegelicht. Er wordt omzichtigheid betracht in het formuleren van conclusies; zo zijn kennislacunes in de literatuur gearticuleerd en is expliciet gemaakt hoe lastig het is om in de veelvormigheid van buitenlandse ervaringen en evaluaties tot richtinggevende bevindingen te komen.

3.3.5 *Verspreiding van bevindingen en toegankelijkheid van de rapporten*

Over de hele linie heeft actief verspreiding van de rapporten plaatsgevonden. De vijf rapporten als zodanig zijn bovendien bruikbaar en toegankelijk bevonden door respondenten.

Over de leesbaarheid van de MKBA *uitbreiding zwangerschaps- en bevallingsverlof* als zodanig bleek de beleidsrespondent (20 juni 2012) goed te spreken.

189 De extra E betreft de economische component: overzicht economische effecten infrastructuur (OEEI), voorloper van de OEI-leidraad.

190 Volgens de opzet is een reeks gesprekken gevoerd met deskundigen en belanghebbenden in het onderwijsveld om de scenario's te toetsen (Tieben, 2008). Bijlage C bevat onder andere deskundigenoordelen, maar deze betreffen niet de scenario's. De draagvlakanalyse wordt verder nergens expliciet in de tekst geduid. Wel wordt een enkele keer gerefereerd aan een eerdere draagvlakmeting onder veldorganisaties.

SEO heeft voorts de resultaten op meerdere manieren wereldkundig gemaakt en daarnaast op zijn website gepubliceerd. Na afronding van het onderzoek is een artikel in de Volkskrant verschenen over de resultaten. Een voorgenomen artikel voor Economisch Statistische Berichten (ESB) is uiteindelijk niet gerealiseerd (onderzoeksrespondent 3 juli 2012). Het SEO-rapport is op 14 juli 2010 namens de Minister van SZW met een begeleidende brief naar de Tweede Kamer gezonden. Verder is het rapport naar de Europese Commissie gestuurd (beleidsrespondent 20 juni 2012).

Ook over de leesbaarheid van het *BGT-rapport* was de opdrachtgever tevreden. Op de websites van zowel LPBL als Nieuwlandgeo is een toelichting gegeven op de aanleiding en bevindingen van de MKBA, vergezeld van pdf's van het rapport.¹⁹¹ Het rapport is verder – zo bleek bij de beschrijving van kennisname – ook op andere websites aangehaald of verschenen. Bovendien hebben de onderzoekers presentaties verzorgd voor zowel de BC als de Stuurgroep (onderzoeksrespondent 2 juli 2012). Het rapport zelf is niet aangeboden aan de Tweede Kamer.

Het rapport over het *Richtlijnvoorstel gelijke behandeling* werd bruikbaar gevonden door de bevragede beleidsambtenaar. Tussen- en eindresultaten zijn gepresenteerd aan de opdrachtgever, de interdepartementale werkgroep (beleidsrespondent en onderzoeksrespondent, 26 juni 2012). De onderzoekers hebben voorts een presentatie verzorgd voor de 'Europese delegatie'.

Ook is het rapport verzonden aan de geïnterviewde belanghebbenden in het veld, zoals vertegenwoordigers van patiënten-, gehandicapten- en ouderenorganisaties, scholenkoepels, VNO-NCW en het Verbond van Verzekeraars (onderzoeksrespondent 26 juni 2012; Van den Berg et al., 2009, p. 92).¹⁹²

De auteur van de SEO-studie naar een *opener bestel in het hoger onderwijs* heeft meegeschreven aan het advies van de Commissie aan de Minister van OCenW van begin 2009 dat gebaseerd is op het rapport (onderzoeksrespondent 3 juli 2012). Het rapport is samen met dit advies door het ministerie van OCenW naar de Tweede Kamer gestuurd, vergezeld van de beleidsreactie. De online publicatie van het onderzoek is met een persbericht gepaard gegaan (beleidsrespondent 20 juni 2012).¹⁹³ De voorzitter van de Commissie en de SEO-onderzoeker hebben voorts enkele artikelen geschreven over het rapport (beide respondenten); genoemd zijn een artikel in *Hoger Onderwijs Management*¹⁹⁴ en een opiniestuk in de Volkskrant. Verschillende belanghebbenden, ook de private partijen, zouden het rapport hebben ontvangen en ook een gesprek met de onderzoeker[s] hebben gehad (onderzoeksres-

191 www.lpbl.nl/; www.geo.nieuwland.nl.

192 Voorts waren er na oplevering van het rapport van de kant van OCenW vragen die door de onderzoekers zijn beantwoord (onderzoeksrespondent 26 juni 2012).

193 www.seo.nl/pagina/article/wegen-naar-dynamiek-in-het-hoger-onderwijs. Online zijn verder weinig referenties door derden naar het rapport te vinden (bij invoering van 'SEO wegen naar dynamisering / SEO open bestel'). Wel gevonden: 'Open bestel biedt buitenlandse aanbieders weinig kansen' via een website over (specifiek) internationalisering van het hoger onderwijs (www.geo.nieuwland.nl).

194 www.slideshare.net/Ellis_Nieveen/experimenteren-in-het-open-bestelho-management-2009.

ponent 3 juli 2012). Andere SEO-medewerkers werkten bovendien mee aan de evaluatie van de langlopende experimenten.

Het rapport over de *privatisering van het gevangeniswezen* is toegankelijk in termen van zowel opzet als resultaten; per hoofdstuk wordt gewerkt met schema's of figuren die binnen korte tijd een beeld geven van de belangrijkste stappen en bevindingen. De studie is via de website van APE openbaar gemaakt en ook aan de Tweede Kamer gezonden. Het is in zijn geheel te vinden op de WODC-website, bij de Kamerstukken en via de Parlementaire monitor.¹⁹⁵ De auteurs zijn niet overgegaan tot andere vormen van verspreiding, zoals presentaties of artikelen (onderzoeksrespondent 5 juli 2012). Door het kort na oplevering uitlekken naar *Nieuwsuur* heeft de studie veel belangstelling gekregen.

3.4 Analyse en samenvatting

In dit hoofdstuk staat de derde onderzoeksvraag centraal: *Hoe en in welke mate zijn de ex ante analyses gebruikt in beleid en wetgeving? Welke factoren helpen dit gebruik verklaren?* Hiertoe is een vijfvoudige verklarende case study verricht rond ex ante studies over mogelijke wetgeving. Een 'random' selectie uit het databestand van 306 ex ante onderzoeken – met daarin uiteenlopende typen ex ante studies – 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 onderscheiden 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 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 hoger onderwijs-casus 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 MvT daarbij (BGT). De positieve MKBA die gevolgd werd door een positief besluit heeft bovendien doorgewerkt in de verdere processen van in- en uitvoering van de BGT. 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 is moeilijk te bepalen of sprake is van doorwerking of van legitimerend gebruik in de twee laatstgenoemde cases. 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 omstreken 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 twee cases over vormen van openstelling en privatisering in respectievelijk het hoger onderwijs en het gevangeniswezen betreffen de ex ante analyses een politiek veel meer beladen onderwerp, wat zijn weerslag heeft gehad op de wijze en intensiteit van gebruik van de ex ante analyse. In deze meer omstreken contexten constateerden we dat de niet-eenduidige resultaten soms werden ingezet ter ondersteuning van eerder ingenomen politieke standpunten. De omstreken 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 al ruim voor de studie 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 begeleidingscommissies, waarin op zijn minst de aanvragers zitting hadden. In twee gevallen zijn daarnaast ook vertegenwoordigers van het veld in de commissie betrokken (BGT en gevan-

geniswezen). 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. 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.

4 Zijn de ex ante voorspellingen uitgekomen? De verhouding tussen ex ante analyses en ex post evaluaties

4.1 Aanleiding

Een vraag die zowel in de wetenschappelijke als de beleidswereld is gesteld, is in hoeverre ex ante bevindingen worden bevestigd in latere evaluaties: *'Zijn de voorspellingen uitgekomen?'* In dit hoofdstuk vergelijken we de inhoud en bevindingen van de ex ante analyses met inmiddels gepubliceerde ex durante en ex post evaluaties, in lijn met onderzoeksvraag 4. Daartoe wordt eerst nagegaan in hoeverre evaluaties over de ex ante bestudeerde onderwerpen beschikbaar zijn, en hoe zich dit (deels) laat verklaren (paragraaf 4.2). Vervolgens zoomen we in op de gevonden evaluaties, om uitspraken te kunnen doen over de mate waarin deze qua focus aansluiten op de ex ante studies. Daar waar (enige) vergelijking mogelijk is, wordt ten slotte nagegaan in hoeverre de ex ante 'voorspellingen' achteraf worden bevestigd (paragraaf 4.3). Allereerst zetten we eerder onderzoek dat betrekking heeft op de onderzoeksvraag op een rij.

4.1.1 Eerdere bevindingen

De hoeveelheid literatuur over de relatie tussen ex ante en ex post onderzoek is beperkt.¹⁹⁶ Binnen Nederland zijn op het terrein van IeM publicaties bekend waarin gesteld wordt dat het vele ex ante onderzoek bijna niet wordt gevolgd door ex post evaluaties. Zo stelden DVS, SWOV en KiM (2011) in de ex post evaluatie van verkeersveiligheidsmaatregelen: '[d]e effectiviteit wordt vaak ex ante (vooraf) vastgesteld, om de beleidsmaatregel mede te rechtvaardigen. Of de inschatting wordt gerealiseerd, wordt vaak niet ex post (naderhand) vastgesteld.' Ook is niet of nauwelijks ervaring opgedaan met ex post evaluatie van infrastructuurprojecten. 'Als een infrastructuurproject eenmaal af is, is er weinig interesse meer in de vraag of het project een goede keuze was, of de verwachtingen overeenkwamen met het eindresultaat, en zo niet, wat de oorzaken van eventuele afwijkingen waren. Antwoorden op die vragen kunnen van belang zijn voor de verantwoording van het project (...) maar ze kunnen ook worden gebruikt om van te leren' (Nijland et al., 2010, p. 7). Gelet op de beperkte ervaringen hebben het KiM en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zich in de afgelopen jaren theoretisch verdiept in de ex post evaluatiepraktijk van infrastructuurprojecten (zie respectievelijk Berveling et al. (2009); Scholten et al. (2008) en voornoemde studies). Van Gestel en Vranken (2008) vergeleken – aan de hand van wat zij *feedback research* noemen, de ex ante beoordelingen van de effectiviteit van nieuwe wetgeving door de Raad van State met latere ex post evaluaties van dezelfde

¹⁹⁶ Zo constateerden eerder ook Van Gestel en Vranken (2008).

wetgeving om vast te stellen hoe accuraat de voorspellingen van de Raad bleken. De *ex ante* toets van de RvS is niet beperkt tot juridische aspecten maar kent tevens een beleidsanalytische component – waaronder bijvoorbeeld noodzaak, efficiency en handhaafbaarheid. ‘In het bijzonder gaat onze aandacht uit naar de mate waarin de Raad de vinger gelegd heeft op wat achteraf knelpunten of onwenselijke (neven)effecten van de wet blijken te zijn dan wel, omgekeerd, dat de Raad knelpunten of onwenselijke (neven)effecten heeft verwacht die achteraf niet blijken te zijn voorgekomen. Kortom, hoe trefzeker is de Raad ten aanzien hiervan geweest?’ Van Gestel en Vranken (2008) hebben twee dossiers bestudeerd. Ten aanzien van de te vergelijken onderwerpen bleek op één dossier een zuivere vergelijking niet meer mogelijk door de substantiële veranderingen en aanscherpingen tijdens de parlementaire behandeling. ‘Ook zijn de *ex post* evaluaties al binnen korte tijd na de inwerkingtreding van de wet gehouden, en waren zij meer gericht op het oplossen van in de praktijk zich voordoende knelpunten dan op het verwerken van een afgerond oordeel over de werking van de wet’ (Van Gestel & Vranken, 2008, p. 53, 88).

Hanemaayer (2012, p. 114-115) observeerde, in verwijzing naar een onderzoek van de Europese Rekenkamer uit 2010 naar de kwaliteit van EU-impact assessments, dat *ex post* evaluaties lang niet altijd gericht bleken te zijn op de onderwerpen die in het *ex ante* impact assessment aan de orde waren.

In een artikel uit de World Bank series op het vlak van ‘*conditional cash transfer programs*’ ten behoeve van ontwikkelingslanden lukte het Leite, Narayan en Skoufias (2011) wel om *ex ante* simulaties te vergelijken met (experimentele) *ex post* evaluaties. Het betreft hier een betrekkelijk overzichtelijke interventie. Zij concludeerden dat *ex ante* simulaties van de effecten van de programma’s relatief vaak de latere empirische *ex post* resultaten benaderen en dus een zinvol instrument kunnen zijn om het ontwerpen van toekomstige programma’s te ondersteunen.

4.1.2 *Methodie*

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is allereerst nagegaan in hoeverre bij de 306 *ex ante* analyses in het gegevensbestand latere evaluaties te vinden zijn. Hiertoe is allereerst per *ex ante* analyse online gezocht met behulp van de volgende termen: [evaluatie]+[het bestudeerde onderwerp of synoniem daarvan, en/of het overkoepelende beleidsprogramma].¹⁹⁷ Omdat het onderwerp of de benaming van sommige beleidsvoornemens in het besluitvormingstraject ingrijpend kan zijn gewijzigd, valt niet uit te sluiten dat we evaluaties zijn misgelopen. Ook zijn er mogelijk *ex post* evaluaties verricht die niet zijn gepubliceerd.

¹⁹⁷ Een eerste zoektocht naar – gepubliceerde – *ex post* evaluaties van medio en eind 2012 is in juli 2013 gedeels herhaald om eventuele nieuw verschenen evaluaties alsnog in het onderzoek te betrekken.

Op basis van de gevonden evaluaties kan allereerst een uitspraak worden gedaan over de mate waarin ex ante analyses erdoor worden afgedekt. Zowel met behulp van ons eigen gegevensbestand als met een online *quickscan* is voorts onderzocht welke factoren licht werpen op de aan- of afwezigheid van evaluaties.

Om vervolgens feedback-onderzoek te kunnen verrichten van ex post evaluatiebevindingen naar de ex ante 'voorspellingen'¹⁹⁸ moeten de evaluaties voldoende in het verlengde liggen van de ex ante studies (vgl. ook Van Gestel & Vranken, 2008). Daarvoor zou in de eerste plaats het beleid dat wordt geëvalueerd niet al te zeer moeten afwijken van de beleidsvoornemens in de ex ante analyse.¹⁹⁹ Uiteraard is het ook een relevante bevinding als dit wel het geval is. Voor de vergelijking van het voorgenomen beleid ten tijde van de ex ante analyses met het vastgestelde beleid ten tijde van de ex post evaluaties zijn geen andere documenten dan de studies zelf bestudeerd.

In de tweede plaats zou de focus van onderzoek niet te zeer moeten verschillen tussen de latere evaluaties en de ex ante studies. Een evaluatie kan zich bijvoorbeeld alleen op implementatie en output richten, terwijl de ex ante studie alleen over de maatschappelijke effecten gaat – of omgekeerd. Door per ex post-ex ante-dossier een vergelijking te maken pogen we vat te krijgen op deze aansluiting (zie bijlage 9). Van de studies die voldoende op elkaar aansluiten, volgt ten slotte een vergelijking van de belangrijkste uitspraken.²⁰⁰ In dit hoofdstuk staat het streven centraal om ex ante uitspraken te toetsen aan de empirie. We benadrukken dat de zojuist genoemde voorwaarden voor feedback-onderzoek niet verward moeten worden met wat nastrevenswaardig is in de praktijk van beleid en evaluatie. Een ongewijzigd eerste beleidsplan kan dan wel bevorderlijk zijn voor feedback-onderzoek, maar ook zeer onwenselijk uit oogpunt van de effectiviteit. Ook het handhaven van de focus van onderzoek in een ex post of ex durante evaluatie is lang niet altijd raadzaam.

198 Soorten uitspraken die – zoals we in het vorige hoofdstuk zagen – in ex ante resultaten besloten kunnen liggen, zijn: 'zet vanwege (...) wel/niet door op de voorgestelde/ingeslagen weg'; 'alternatief x is het meest kosteneffectief'; 'er zullen x knelpunten in de uitvoering optreden' of 'gegeven scenario xy wordt de doelstelling in 2020 wel/niet bereikt'.

199 Als in de ex ante studie meerdere alternatieven zijn onderzocht, wordt er ex post doorgaans maar één onderzocht omdat in de praktijk immers vaak maar één alternatief kan worden waargemaakt. Een ex post evaluatie levert in die gevallen altijd maar een gedeeltelijke toetsing van ex ante uitspraken op. De vraag 'is optie x ook daadwerkelijk beter gebleken dan optie y?' blijft dan onbeantwoord.

200 Strikt genomen zou zowel het ex ante als het ex post onderzoek voldoende deugdelijk moeten zijn om een onderlinge vergelijking valide en betrouwbaar te maken. Een filter hierop hebben we uiteindelijk niet gehanteerd, gelet op het kleine aantal dossiers waarbinnen überhaupt vergelijking mogelijk bleek.

4.2 Verhouding tussen de (aantallen) ex ante analyses en ex post evaluaties

4.2.1 *In hoeverre zijn de ex ante bestudeerde beleidsonderwerpen ex post geëvalueerd?*

Van de 306 bestudeerde ex ante analyses zijn er 47 (15,4%) gevolgd door een evaluatie. Daartoe rekenen we niet alleen evaluaties van de eindeffectiviteit maar ook procesevaluaties, *mid-term reviews*, evaluaties van implementatie, output of van voorlopige doelbereiking. Er zijn 34 evaluaties die deze 47 ex ante analyses afdekken; sommige evaluaties slaan dus terug op een cluster van ex ante analyses. Denk aan de meervoudige ex ante studies in het kader van de Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT) en Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM) waarin steeds een ander aspect aan bod komt. We hebben – zo goed als door een relatieve buitenstaander mogelijk is – met deze clustering rekening gehouden om uiteindelijk tot 28 dossiers van ex ante analyses en latere evaluaties te komen.

4.2.2 *Wat verklaart de aan- en afwezigheid van ex post evaluaties?*

In deze deelparagraaf onderzoeken we zowel aan de hand van de kenmerken van de ex ante analyses als met een online quickscan, welke factoren de aan- en afwezigheid van latere evaluaties helpen verklaren.

Leeftijd, opdrachtgever en andere kenmerken van de ex ante analyses

Van studies uit 2010 of 2011 zijn relatief weinig (in totaal vijf) ex post of ex durante evaluaties aangetroffen. Gelet op de tijd die nodig is voor de vaststelling, implementatie en doorwerking van beleid en vervolgens voor de evaluatie, is dit niet verrassend. De meeste evaluaties sluiten aan bij ex ante materiaal dat in 2009 is verschenen. In relatieve termen vormen de jaren 2005-2007 de grootste evaluatieleverancier met twee keer het gemiddelde aantal ex post en ex durante evaluaties. Niet alles heeft echter te maken met doorlooptijd; van enkele ex ante studies uit 2011 weten we dat plannen van de baan zijn, dus ook in de toekomst kunnen daarvan geen ex post evaluaties gevonden worden.

De afdekking van ex ante analyses door evaluaties is bij voormalig VenW en VROM ongeveer in lijn met het gemiddelde van 15%. Dat geldt ook voor VWS. Bij SZW en LNV troffen we juist relatief veel evaluaties aan (5/17 resp. 7/23). Ook de interdepartementale ex ante studies zijn relatief vaak gevolgd door evaluaties (9/31). De departementen VenJ (3/24) en BZK 2/17) zitten iets beneden het gemiddelde. Het minste evaluatiemateriaal vonden we in aansluiting op de ex ante analyses van Financiën (geen) en EZ (1/13). Deze verhoudingen zeggen niet alles. Zo laat niet elk beleid zich evalueren (bijvoorbeeld bepaalde uitkeringen of apparaatsuitgaven), kan het plan dat ex ante is

bestudeerd geen doorgang hebben gevonden of is een beleid nog te kort van kracht voor ex post evaluatie. Voorts kunnen er rapportages over beleid zijn opgeleverd die buiten onze afbakening vallen, zoals evaluaties van pilots, voortgangsrapportages en lokale en regionale evaluaties. Bij op zijn minst nog eens 47 studies is dergelijk ander materiaal gevonden.²⁰¹

Naarmate een plan of voornemen al enigszins omlijnd was ten tijde van de ex ante analyse en bijvoorbeeld kon worden doorgerekend of beoordeeld, of als het al was aangenomen, vonden we ruim twee keer zoveel evaluaties als gemiddeld. Een verklaring is dat vastomlijnder plannen meer kans hebben daadwerkelijk beleid te worden. Ook kan vanwege het latere 'beleidsstadium' het moment voor evalueren al eerder zijn bereikt, waardoor er meer evaluaties gevonden zijn.²⁰²

Er is geen duidelijke samenhang tussen het type ex ante studie en de aan- of afwezigheid van een latere evaluatie. Wat betreft de beleidssoort zien we evenmin een duidelijk patroon, maar wel een wat groter aandeel evaluaties naar aanleiding van meer omvangrijke beleidsprogramma's (28/136) dan bij enkelvoudige instrumenten (8/89). Van de infrastructurele projecten in ons gegevensbestand zijn geen latere evaluaties gevonden. Dit is in lijn met de aangehaalde bevinding van Nijland et al. (2010).

Waarom ontbreken evaluaties?

Bij het overgrote merendeel van de ex ante studies (bijna 85%) is geen latere evaluatie gevonden. Om meer vat op de afwezigheid van evaluaties te krijgen is een online *quickscan* verricht, per 'cluster' van ex ante studies naar verschillende beleidsonderwerpen (zie bijlage 8).

Met betrekking tot ongeveer 120 van de ex ante studies zijn de volgende redenen gevonden dat geen ex durante of ex post evaluaties zijn aangetroffen.²⁰³

In 22 gevallen (acht onderwerpsgebieden) is het voorgenomen beleid van de baan. Van tenminste 14 studies over zes onderwerpen is het beleid ten tijde van dit onderzoek nog steeds in de ontwerpfase. Hieronder bevinden zich 4 ex ante studies over twee EU-richtlijnen. Van 16 studies, waarvan 13 verdeeld over zes onderwerpen, is het beleid wel aangenomen of (deels) ingevoerd, maar is het zeer waarschijnlijk te kort dag voor evaluatie. Van zeker 13 ex ante studies (waarvan 3 over één programma) is bekend dat een evaluatie van het gerealiseerde beleid wel al toegezegd, gegund of als lopend aangekondigd, maar nog niet verschenen is. Rond nog eens 3 ex ante studies zijn alleen evaluatieplannen gevonden. Zo bestaat inmiddels met betrekking tot zorgstruc-

201 Bij VenJ bij 5 van de 24 ex ante analyses; bij OCW 4/18 en bij VWS 9/38. Maar ook nu vonden we veel materiaal bij SZW, LNV (resp. 5/17 en 4/23) en interdepartementaal (9/31).

202 Een meer praktische verklaring gerelateerd aan onze zoekmethode is dat de ex post evaluaties vanwege de ex ante concreet benoemde beleidsoptie(s) eenvoudiger te vinden waren.

203 Voor het tweede Overzicht Effectiviteitsonderzoek Rijksoverheid (OER II, Israël et al., 2013) is aan departementen gevraagd waarom zij in (lang) niet alle gevallen ex post effectiviteitsevaluaties (niet zijnde ex durante studies) hebben verricht. Redenen waren: (1) het was onduidelijk hoe de effectiviteit in kaart te brengen; (2) het was te vroeg om effecten in kaart te brengen; (3) anderen evalueerden het beleid al; (4) het zou onvoldoende toegevoegde waarde hebben; (5) evaluatieonderzoek was onderweg en inmiddels verschenen; (6) het beleid is stopgezet; (7) effectiviteitsonderzoek was te duur.

turen in het onderwijs (en deels de potentiële rol van ouders) een maar liefst 104 pagina's tellend evaluatieplan. Wat betreft *ex ante* analyse over de Europese Dienstenrichtlijn deed het CPB (2011) suggesties voor de aanpak van een *ex post* evaluatie. Verder zijn er ook een aantal studies waarbij enig evaluatiemateriaal weliswaar voorhanden is, maar versnipperd over meerdere rapporten, bijvoorbeeld over flankerende wetgeving.²⁰⁴

Bovendien laat een beperkt aantal *ex ante* topics zich naar verwachting slecht (empirisch) evalueren. Voorbeelden zijn onderzoek naar de externe juridische consistentie van de Kaderrichtlijn Water en Gewasbeschermingsmiddelen (Van Rijswijk & Vogelesang-Stoute, 2007) en het rechtsvergelijkende onderzoek 'Stikstofdepositie en Natura-2000' (Backes et al., 2011).

Verder was in zeker 15 gevallen sprake van lokale of regionale *ex post* evaluaties of van pilots. Deze zijn vanwege hun beperkte reikwijdte hier niet meegeteld.²⁰⁵

Van een aantal *ex ante* analyses bestaat alleen een openbare voortgangsrapportage. Een voorbeeld is het *ex ante* onderzoek naar de voorgenomen uitbreiding van de forensische opsporing, die is gevolgd door de voortgangsrapportage Programma Versterking Opsporing en Vervolg (PVOV), vier jaar na invoering van dit programma (Van Morselt, 2009).²⁰⁶

Van 20 studies (waarvan 12 verdeeld over drie onderwerpen) kwam het (hoofd)beleid er weliswaar, maar is toch geen evaluatie aangetroffen. Van in totaal 19 studies verdeeld over zes onderwerpen – en nog eens 10 studies betreffende de uitvoering – is helemaal geen nadere informatie gevonden.

4.3 In hoeverre kwamen *ex ante* voorspellingen uit?

4.3.1 *Aansluiting tussen de gevonden evaluaties en de ex ante analyses*

In wat nu volgt bespreken we de vergelijkbaarheid tussen de gevonden evaluaties op de relevante (inhoudelijke clusters van) *ex ante* analyses in ons gegevensbestand, wat betreft hun focus en hun inhoudelijke uitkomsten. Bijlage 9 bevat een vergelijking van de 47 *ex ante* analyses met de 34 latere evaluaties. In samenhang gaat het om 28 '*ex ante-ex post* dossiers'.²⁰⁷

204 Voorbeelden zijn de *ex ante* analyses betreffende reclasseringstoezicht (Plaisier & Pennekamp, 2009), de toekomst AWBZ (IBO, 2005), de effecten van gezinsbeleid (Kok, 2008); de afbakening intra- en extramurale farmaceutische zorg (Kuijpers, 2008) en de werklust bestuurlijke boete (Van Erp & Van Ewijk, 2005).

205 Voor sommige van deze dossiers lijken lokale studies echter de meest aangewezen vorm (bijv. regionalisering brandweer (Cebeon, 2011); effectieve schuldhulp over PP(M)S (publiek-private maatschappelijke samenwerking)) vanwege de belangrijke rol voor gemeenten (Aarts et al., 2011). Ook beperkt extern valide zijn evaluaties van pilotprojecten bij een klein aantal *ex ante* analyses. Zo is de pretherapie in de PI Breda (Nagtegaal & Mulder, 2009) gelijktijdig met de planevaluatie als pilot geëvalueerd. Ook over de marktwerking forensisch onderzoek is een pilotevaluatie beschikbaar (Struikma & Winter, 2012). Voorts zijn er de doorlopende experimenten met de mosselzaadvanginstallaties (www.Mzi.nu/rapporten).

206 Aan de evaluatie van het PVOV wordt sinds september 2013 gewerkt.

207 Op sommige cases zullen we minder sterk inzoomen dan op andere, vanwege de complexiteit en de specialisatiegraad van zowel het beleid als de evaluaties. Zo is het moeilijk vat krijgen op de samenhang tussen de vele studies die zowel de *ex ante* als de *ex post* evaluatie(s) van de Meststoffenwet (Mw) vormen. Verder hangen sommige dossiers sterk samen met andere, al dan niet in onze dataset vertegenwoordigde dossiers.

Aard van de latere evaluaties

Lang niet alle gevonden evaluaties in de dataset sluiten aan op het ex ante materiaal. Veel ex ante analyses betreffen de potentiële effectiviteit, of bepaalde (neven)effecten, zo zagen we in hoofdstuk 2. Ruim de helft (19 van 34) van de latere evaluaties bestaat daarentegen uit ex durante studies, waarin geen definitieve uitspraken over doelbereiking of effectiviteit zijn vervat. Het betreft onder meer evaluaties van werkprocessen, de in- en uitvoering, de stand van de handhaving, samenwerking en coördinatie. Soms wordt op basis van de voortgang opnieuw een (*mid-term*) projectie gegeven van de haalbaarheid van einddoelen – zoals in de dossiers Ruimte voor de Rivier en Schoon & Zuinig. Effectiviteitsstudies zijn dus dun gezaaid, zeker de experimentele varianten (vgl. o.a. Klein Haarhuis & Niemeijer, 2008 met betrekking tot wetgeving). We vonden één kwantitatieve effectiviteitsstudie met statistische controles voor invloeden buiten het beleid om – deze betreft het Derde Grotestedenbeleid (GSB-III, Marlet & Van Woerkens, 2011).

Ex ante studies gaan dus vaker over de uiteindelijke effectiviteit dan latere evaluaties, wat ons beperkt in de mogelijkheden van feedback-onderzoek. Mogelijk draait de beleidscyclus niet zo snel dat we over de onderzoeksperiode van 2005-2011 al veel ex post evaluaties van de uiteindelijke effectiviteit konden vinden. Er zijn echter ook andere redenen denkbaar voor het uitblijven daarvan. Zo laat het uitvoeringsproces zich wellicht eenvoudiger onderzoeken dan eindeffecten. Ook kan het zijn dat voor procesevaluatie wordt geopteerd omdat dit knelpunten blootlegt die geen fundamentele beleidsaanpassingen behoeven om bestreden te kunnen worden.

Verschillen tussen de plannen en het ex post bestudeerde beleid

Vanuit het streven om ex ante uitspraken te toetsen aan de empirie zou het verschil tussen het voorgenoemen en vastgestelde beleid niet al te groot moeten zijn. Het is lastig op grond van de ex post evaluatie te bepalen of en in hoeverre het vastgestelde beleid is gewijzigd ten opzichte van de voornemens in de ex ante analyse. In zeker negen dossiers valt daarover zonder nadere bestudering geen uitspraak te doen. Deels heeft dit te maken met de complexiteit ervan (bijv. Meststoffenwet, Ecologische Hoofdstructuur, Schoon & Zuinig).

In 10 van de 28 dossiers is het beleidsvoornemen ten tijde van de ex ante evaluatie al min of meer ‘gestold’ (o.a. PKB Ruimte voor de Rivier, Voorwaardelijke Invrijheidsstelling, zie bijlage).²⁰⁸ Dit bevordert de vergelijkbaarheid met latere evaluaties. In 7 andere dossiers is (waarschijnlijk) van beperkte beleidsaanpassingen sprake geweest, in 3 van aanzienlijke.

In 2 gevallen (Arbeidsvoorzieningen gehandicapten en Nationaal Actieplan Sport en Bewegen) is de ex ante analyse zelf te zeer verkennend of inventariserend voor goede aansluiting met een latere evaluatie (Tsiachristas et al.,

²⁰⁸ Soms vond de parlementaire behandeling ook in deze gevallen pas plaats na publicatie van deze ex ante analyses.

2008; Wendel-Vos et al., 2005). In een verwant geval, de *business cases* Sociaal Contract (Duijvestijn & Lagendijk, 2005), werd evenmin een duidelijke ex ante conclusie getrokken omdat het om vier onderling sterk afwijkende gevalsstudies gaat. De 'stolling' van beleidsvoornemens in ex ante analyses maakt dus niet alleen verschil voor de vraag *of* daarna evaluaties zijn verricht, maar ook voor de mate waarin deze op de ex ante analyse aansluiten.²⁰⁹

Gebruik van de ex ante analyses voor beleid en onderzoek

In 8 van de 28 dossiers laat de ex post of ex durante evaluatie zien dat enig gebruik voor beleid heeft plaatsgevonden, meerdere keren redactioneel of motiverend, en een enkele keer inhoudelijk. Een concreet voorbeeld is de uitvoeringstoets van de genoemde motie-Spekman: deze is ondanks het ex ante gesignaleerde misbruikrisico toch verwezenlijkt. In lijn met de ex durante evaluatie²¹⁰ is de beleidswijziging naar aanleiding van de motie gehandhaafd.²¹¹

4.3.2 Feedback-onderzoek en bevindingen

Geen enkele ex post of ex durante evaluatie ligt qua focus volledig in het verlengde van de ex ante studie. In 14 van de evaluaties is wel expliciet terugverwezen naar één of meer ex ante analyses in het gegevensbestand, in de tekst dan wel in de referentielijst. Maar een verwijzing betekent nog geen inhoudelijke aansluiting.

In 5 dossiers vindt expliciet *feedback* of terugkoppeling vanuit de empirie plaats naar de bevindingen in de ex ante analyse: aanwezigheidsplicht van ouders bij de rechter, stimuleringsmaatregelen woningbouw, het rookverbod, het GSB (Grotestedenbeleid)-III en de uitvoeringstoets van de motie-Spekman.²¹² In één van deze dossiers (stimuleringsmaatregelen woningbouw) zijn de ex ante studie en de latere evaluatie afkomstig van dezelfde instantie, het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB).²¹³ In deze ex post evaluatie is het ex ante rapport zelfs de enige verwijzing. De ex post evaluatie (Koning & Mulder, 2012) is op een specifiek punt (de Nationale Hypotheekgarantie) positiever dan de ex ante studie (EIB, 2009), maar bevestigt deze op het punt van doorwerking van maatregelen. In het geval van het GSB-III is de ex ante analyse van de bestuurlijke vormgeving (Fleurke, 2006) een terugke-

209 Bij veel ex durante studies valt te verwachten dat deze beter aansluiten op ex ante uitvoeringsanalyses dan op de andere ex ante studies. Hiervoor bieden onze gegevens echter geen duidelijke aanwijzingen.

210 *Kamerstukken II*, 2010/11, 30 846, nr. 17.

211 Op basis van bijlage 8 over de niet-geëvalueerde onderwerpen valt eveneens een bescheiden algemene observatie te maken van gebruik; hier leveren 9 dossiers een gemengd beeld op wat betreft de doorwerking van ex ante uitkomsten in beleid (conform en niet-conform). In 4 van deze 9 dossiers zijn in beleidsdocumenten verwijzingen naar de ex ante onderzoeken gevonden.

212 In afwachting van de beslissing op een aanvraag voor verblijf in Nederland, kan een ex-asielzoeker in aanmerking komen voor opvang. Dit is alleen mogelijk als het een uitgeprocedeerde asielzoeker betreft die een aanvraag indient om een verblijfsvergunning regulier voor medische behandeling of uitstel van vertrek om gezondheidsredenen (artikel 64 Vw) (www.ind.nl/Nieuws/Pages/AanvraagMotieSpekman.aspx).

213 Maar het kwam ook voor dat in een ex post rapport (van Berenschot) niet naar de ex ante studie van hetzelfde bureau werd verwezen.

rend ijkpunt in de ex post studie en wordt deze de ene keer wel en de andere keer niet bevestigd. De andere voorspelling, dat de administratieve lasten van het GSB-III maar beperkt te reduceren zijn (Blekemolen et al., 2007), wordt beaamd. In de ex durante evaluatie van het rookverbod (Dekker et al., 2009) zijn de verwachte (positieve) netto baten gedeeltelijk (en voorlopig) bevestigd. Over de ineffectiviteit worden geen definitieve uitspraken gedaan, maar wel zou de naleving door de horeca gaandeweg zijn afgenomen. De ex durante evaluatie van de motie-Spekman over opvang of uitstel van vertrek op medische gronden voor uitgeprocedeerde asielzoekers is gebaseerd op IND-gegevens²¹⁴. Ook deze evaluatie koppelt expliciet terug naar zowel de ex ante analyse als naar het gebruik daarvan in het beleid. Uit de ex durante evaluatie die is vevat in een brief aan de Tweede Kamer komt naar voren dat risico's zich niet in de verwachte mate hebben voorgedaan.²¹⁵

De verwijzingen en feedback in de ex post en ex durante evaluaties kunnen worden aangemerkt als benutting door evaluatoren.

In nog eens 11 van de 28 dossiers kunnen uitkomsten van de latere evaluaties en de ex ante studies ondanks het ontbreken van expliciete feedback wel gedeeltelijk met elkaar vergeleken worden; bijvoorbeeld op enkele onderdelen van het beleid, of wat betreft een gedeelte van de eindresultaten. In de 5 meest vergelijkbare van deze 11 dossiers vinden de ex ante conclusies op hoofdlijnen bevestiging: Voorwaardelijke Invrijheidsstelling (VI) (Flight et al., 2011; Van Hooff et al., 2007), het Europese Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) (Ecorys et al., 2006; Ecorys & Witteveen+Bos, 2010), Sneller Beter (Dückers & Wagner, 2005; Poortvliet & Van Vree, 2009; Vos et al., 2008), Verplicht eigen risico (NZA, 2008; Oortwijn et al., 2011), en de verkeersmanagementproef op de ring A-10 (Beijer et al., 2009; Van der Veen, 2011).²¹⁶ Het lijkt erop dat de vergelijkbaarheid tussen ex ante analyses en latere evaluaties groter is naarmate het voorgenomen beleid ten tijde van de ex ante evaluatie al meer 'gestold' is. Maar een noodzakelijke voorwaarde is dit niet.²¹⁷

4.4 Samenvatting en conclusies

Door zowel academici als door beleidsmakers en zo ook in de aanvraag tot onderhavig onderzoek (onderzoeksvraag 4) is de vraag gesteld in hoeverre ex ante bevindingen bevestiging krijgen in latere ex post resultaten, m.a.w. in hoeverre de 'voorspellingen' van ex ante onderzoekers in de praktijk zijn uitgekomen. Deze vraag staat centraal in dit hoofdstuk.

214 *Kamerstukken II*, 2010/11, 30 846, nr. 17.

215 De motie is wel geëvalueerd onder de (gunstige) omstandigheid van een lage instroom.

216 In 2 van de 5 dossiers wordt in de latere evaluaties niet naar de ex ante analyses verwezen.

217 Vgl. Koning en Mulder (2012) waarbij het ex ante onderzochte pakket is bijgesteld maar de ex post analyse wel expliciet teruggrijpt op concrete ex ante voorspellingen. En omgekeerd: de WRO-sturingsfilosofie lag zo goed als vast ten tijde van de ex ante analyse maar in de ex durante evaluatie is de focus toch algemener en meer gericht op de voortgang.

In hoeverre heeft ex post evaluatie plaatsgevonden?

Om de vraag te beantwoorden is eerst nagegaan hoeveel latere evaluaties er beschikbaar zijn met betrekking tot ons gegevensbestand van 306 ex ante analyses. Er zijn 34 relevante evaluaties gevonden bij 47 (15% van de) ex ante analyses. Als een plan of voornemen relatief vastomlijnd is ten tijde van de ex ante analyse, verdubbelt de hoeveelheid evaluaties. Waarschijnlijk hebben vastomlijnder plannen meer kans om daadwerkelijk beleid te worden. Voorts kan vanwege het latere 'beleidsstadium' het moment voor evalueren al eerder daar zijn geweest, waardoor we er meer hebben aangetroffen. Veruit de meeste ex ante analyses (85%) zijn echter niet opgevolgd door een ex post of ex durante 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 zich nog steeds in de ontwerpfase bevindt – bijvoorbeeld enkele EU-richtlijnen; (3) het beleid is aangenomen maar het nog te kort dag is voor 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 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 de evaluaties is teruggekoppeld naar bevindingen in de ex ante analyses, en of ze er inhoudelijk genoeg op aansluiten om 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 eventuele handhaving of de samenwerking en coördinatie tussen uitvoerende organen. De ex ante studies gaan juist vaak over de potentiële effectiviteit of (neven)effecten en veel ex durante evaluaties sluiten hier maar in beperkte mate 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. Maar ook is het mogelijk dat het uitvoeringsproces zich eenvoudig laat onderzoeken dan eindeffecten; of dat voor een proces-

evaluatie geopteerd wordt omdat die knelpunten blootlegt die geen fundamentele beleidswijzigingen vereisen 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 valt 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 later 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 bevindingen uitgekomen?' kan uiteindelijk slechts beantwoord worden aan de hand van 16 'ex ante-ex post dossiers' gebaseerd op het gegevensbestand van 306 ex ante studies. Binnen ex durante en ex post evaluaties wordt vaker verwezen naar ex ante studies (14 keer) dan dat er gericht vanuit de empirie naar wordt teruggekoppeld (5 keer). In één van deze vijf dossiers is de ex ante analyse een terugkerend ijkpunt in de ex post evaluatie. Uit de vijf 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 verminderen. En de voorspelling dat de administratieve lasten van het derde Grotestedenbeleid slechts beperkt te reduceren zijn wordt beaamd, terwijl ex ante uitspraken over de bestuurlijke vormgeving ervan de ene keer wel en de andere keer geen bevestiging vinden. De genoemde verwijzingen en de expliciete inhoudelijke terugkoppeling in ex post en ex durante evaluaties kunnen overigens worden aangemerkt als gebruik of benutting, maar dan door evaluatieonderzoekers.

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

Deze bevindingen zijn in lijn met eerdere observaties door Van Gestel en Vranken (2008) en door de Europese Rekenkamer (2010): het ex durante karakter van evaluaties maakt inhoudelijk feedback-onderzoek lastig, net als de verschillen tussen plannen en het daarna vastgestelde beleid.

Een 'bijvangst' van dit hoofdstuk zijn enkele waarnemingen over het gebruik van de ex ante studies in beleid. In acht dossiers valt uit de ex post of ex durante evaluatie op te maken dat dit het geval is geweest; echter vaker redactioneel of motiverend dan substantieel. Een concreet voorbeeld is de

uitvoeringstoets van de motie-Spekman over opvang of uitstel van vertrek op medische gronden voor uitgeprocedeerde asielzoekers, die ondanks het ex ante gesignaleerde misbruikrisico toch is verwezenlijkt.

5 Samenvattende slotbeschouwing

Voor toekomstgericht (ex ante) beleidsonderzoek heeft lange tijd minder gesystematiseerde aandacht van onderzoekers en beleidsmakers bestaan dan voor studies gericht op de opbrengsten van ingevoerd beleid (ex post). Maar afgemeten aan de groeiende hoeveelheid ex ante toetsen, waarvan een groot aantal (120) is teruggebracht tot het sinds 2011 geldende Integraal Afwegingskader (IAK) voor beleid en wetgeving, zwelt de belangstelling op rijksniveau voor het vóóraf onderzoeken van beleid aan.

In EU-verband, met betrekking tot *regulatory impact assessments* (RIA's), lijken de ontwikkelingen verder gevorderd en zijn bijvoorbeeld online overzichten²¹⁸ beschikbaar en voorts een aantal metastudies over de inhoud of de bruikbaarheid van RIA's (o.a. Renda, 2006; Nielsen et al., 2006; Europese Rekenkamer, 2010). Eén van de kanttekeningen in deze metastudies bij het Europese ex ante werk is de relatief late beleidsontwikkelingsfase waarin de studies worden ingezet, wat een systematische vergelijking tussen beleidsalternatieven bemoeilijkt en bovendien minder relevant maakt voor beleid. In Nederland zijn vooralsnog alleen met betrekking tot maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) dergelijke metastudies verricht (o.a. Beukers et al., 2011), met vergelijkbare conclusies ten aanzien van de fase.

Aan een onderzoek naar aard en aantal van in Nederland inmiddels uitgevoerde ex ante analyses voor rijksbeleid heeft het tot nu toe ontbroken. Reden voor de sector Wetgevingskwaliteitsbeleid van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken van het ministerie van Veiligheid en Justitie om het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) hierom te verzoeken. Behalve aantal en aard werd interessant geacht in hoeverre ex ante studies zijn gebruikt voor beleid, en in hoeverre de bevindingen overeenstemmen met uiteindelijk in ex post evaluaties vastgestelde resultaten.²¹⁹ De probleemstelling van dit onderzoek luidt: *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? En voorts: 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?*

5.1 Ex ante analyses in aantal ...

Ex ante analyses van beleid met landelijke reikwijdte bleken, in tegenstelling tot wat meermaals beweerd is, niet dun – maar wel wat ongelijkmatig – gezaaid. Onderzoeksvraag 1 luidde: Hoe vaak werd in de periode 2005-2011 door ministeries of rijks-onderzoeksinstituten tot ex ante analyse overgegaan? Aan de hand van een vierledige zoekstrategie is online een inventarisatie gemaakt van gepubliceerde rapporten in rijksopdracht over de

218 http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2013_en.htm.
219 Vgl. *Kamerstukken II*, 31 731, nr. 1, p. 13; nr. 4.

onderzoekperiode van zeven jaar. Het resultaat is honderden toekomstgerichte publicaties, met name: evaluaties van voorgenomen beleid(sopties), prognoses, bijvoorbeeld van CO₂-uitstoot of benodigde gevangenis capaciteit, probleemanalyses (bijv. onderzoek naar de economische impact van arbeidsmigratie of knelpuntenonderzoeken in het beleidsveld) en scenariostudies (bijv. Welvaart en Leefomgeving – WLO). Het totaal van deze ongeveer 550 toekomstgerichte studies bleek niet gelijk verdeeld over beleidsterreinen: veruit de meeste zijn verricht voor voormalig VenW,²²⁰ gevolgd door VWS en vervolgens VROM. Het huidige IenM is daarmee overduidelijk het actiefst geweest op het vlak van toekomstgericht onderzoek. Ook in interdepartementale opdracht zijn relatief veel van deze studies verricht, gevolgd door VenJ en OCenW.

Binnen deze veelheid aan studies is vervolgens een afbakening gemaakt naar onderzoeken die zich in hun geheel of deels richten op de mogelijke consequenties van beleid, dat wil zeggen van één of meer beleidsopties. Deze afbakening resulteerde in 306 ex ante analyses over 2005-2011. Met het aantal aanvankelijke en vervolgens het afgebakende aantal gepubliceerde onderzoeken is de eerste onderzoeksvraag beantwoord. Een belangrijke kanttekening hierbij is de mogelijke aanwezigheid van *publication bias*. Door de focus op alleen openbare rapporten is buiten beeld gebleven wat er binnen departementen aan ex ante analyses is verricht. Mogelijk verschillen de interne rapportages in aard en kwaliteit (en wellicht ook uitkomsten) van de gepubliceerde rapportages, waardoor sprake kan zijn van een systematische vertekening. Deze mogelijke vertekening hebben we bij gebrek aan departementale registratie van het ex ante werk niet nader onderzocht.²²¹

Aan de hand van de definitieve set van 306 studies heeft het nadere inventariserende en beschrijvende onderzoek plaatsgevonden en zijn waar mogelijk ook samenhangen tussen kenmerken van ex ante analyses bestudeerd, geïllustreerd met concrete voorbeelden.

5.2 ... en aard: aanvragers, uitvoerders, beleid (fase, type, opties) en aanpakken

Onderzoeksvraag 2 luidt: *Hoe zijn de onderzoeken te typeren?* Ons onderzoek naar de samenstelling van de studies over verschillende kenmerken, te weten: aanvragers en uitvoerders, aanleidingen, het bestudeerde beleid en het aantal opties en ten slotte de onderzoekstypen en -methoden, heeft een gevarieerd beeld opgeleverd. Hoofdstuk 2 biedt hiervan een verslag, met tevens samenhangen tussen kenmerken en voorbeelden. De bevindingen

²²⁰ Nog exclusief ongeveer vijftig studies naar infrastructurele projecten.

²²¹ Informanten bij SZW en OCenW maakten de inschatting dat veel ex ante werken en denken intern zou plaatsvinden; bij I&M daarentegen zouden juist veel analyses openbaar gemaakt worden.

zijn uitsluitend gebaseerd op de informatie in de rapporten en niet op contextuele informatie, zoals gesprekken met sleutelinformanten.

De omvang van de ex ante studies varieert sterk, van 4 tot 354 pagina's rond een gemiddelde van 84 – in de latere jaren is de omvang kleiner. Er is sprake van ondervertegenwoordiging van de jaren 2005 en 2006 en een oververtegenwoordiging van het jaar 2011. Over de oorzaak hiervan is het speculeren; mogelijk heeft het ermee te maken dat de zoektocht online is verricht en in latere jaren het online melden en publiceren van studies meer gemeengoed is geworden. Maar het is ook mogelijk dat ex ante analyses op zichzelf meer ingeburgerd zijn geraakt.

De aanleidingen hebben we – zoals in zijn algemeenheid al aangegeven – alleen ontleend aan de tekst in het rapport; mogelijk zijn aanleidingen in werkelijkheid complexer. Bovendien sluit de ene aanleiding (bijv. een Kamervraag) de andere (bijv. beleidsontwikkeling) niet uit. Meer dan de helft van de studies is aangevraagd ter ondersteuning van de beleidsontwikkeling en de besluitvorming; één op de zes studies komt voort uit de behoefte aan het doorrekenen of meer kwalitatief beoordelen van een plan of al genomen besluit. Eén op de acht ex ante analyses is verricht naar aanleiding van een vraag of motie vanuit de Tweede Kamer. In de andere gevallen was duidelijk sprake van een combinatie van aanleidingen.

Binnen de afgebakende set van 306 ex ante analyses is het voormalig ministerie van VenW het vaakst opdrachtgever, gevolgd door VWS en meerdere departementen gezamenlijk. In ruim een derde van de ex ante analyses in interdepartementale opdracht zijn twee departementen opdrachtgever, in de resterende meerdere. BZK en VROM opereerden vaak als co-opdrachtgever gevolgd door EZ en Financiën. De in de rapporten gemelde aanleidingen verschillen niet duidelijk tussen de opdrachtgevers.

Veruit het meeste ex ante onderzoek is uitbesteed, het vaakst aan particuliere onderzoeks- of adviesorganisaties, gevolgd door wetenschappelijke instituten – ook mengvormen van uitvoerders kwamen voor. Slechts een klein percentage van het gepubliceerde werk is intern of door een uitvoeringsorganisatie verricht.

Naarmate een analyse later in het proces van beleidsvoorbereiding wordt verricht, neemt zowel de kans op het afwegen van alternatieven als de kans op beïnvloeding van de plan- en besluitvorming af. Ongeveer 85% van de studies is verricht op het moment dat er nog sprake was van voornemens. In deze ontwikkelingsfase is het gemiddelde aantal bestudeerde beleidsopties – conform verwachting – twee keer zo groot als na de vaststelling (3,7 tegen 1,8). In kosten-batenanalyses is de bestudering van meerdere opties bijvoorbeeld standaard. De overige 15% van de 306 ex ante 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 diende dan vaak de verdere ontwikkeling daarvan (bijvoorbeeld door middel van uitvoeringsanalyses), of het beleid is nog eens doorgerekend op bepaalde

consequenties – waaronder soms ook de potentiële effectiviteit. In de studies na afloop van de besluitvorming waarin meer dan één optie werd bestudeerd, betreft het onder andere uitvoeringsmodaliteiten of een nulalternatief waarmee het beleidsalternatief alsnog is vergeleken. Over de hele linie zijn gemiddeld 3,4 beleidsopties bestudeerd.

Het belangrijkste deel (44%) van de ex ante analyses betreft een beleidsprogramma of samengesteld instrumentarium. Een voorbeeld is het – nooit gerealiseerde – programma Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM) dat op verschillende consequenties is doorgerekend, zoals CO₂-uitstoot en verkeerseffecten. Ook talrijk zijn analyses waarin een concreet instrument of programmaonderdeel centraal staat (bijv. convenanten of, binnen het genoemde ABvM-programma, milieudifferentiaties voor verschillende voertuigen). In zeker een derde van alle studies konden we op basis van de ex ante analyse niet goed beoordelen of realisatie van voornemens *wetgeving* met zich mee zou brengen. Daarvoor was het in het rapport beschreven beleidsvoornemen nog te weinig uitgewerkt.

Typen studies

Mede op basis van een pilot hebben we een achttal typen studies onderscheiden en een mengvormcategorie. In volgorde van vóórkomen betreft het:

- mengvormen 26%;
- (maatschappelijke) kosten-batenanalyses 16%;
- verkenningen 16%;
- analyses met een focus op specifieke consequenties 14%;
- ex ante evaluaties waarin het hoofddoel centraal staat 13%;
- uitvoeringsanalyses 11%;
- planevaluaties 2%;
- kosteneffectiviteitsanalyses (KEA) 1%;
- risicoanalyses 1%.

Het onderscheid tussen deze typen is niet strikt analytisch of exclusief; het betreft een globale typering op basis van de rapportteksten. Los van de combinaties zijn de vaakst voorkomende typen studies de *kosten-batenanalyse* of KBA (16%) – de tientallen KBA's van infrastructurele projecten buiten dit bestand nog niet meegerekend – en de verkennende ex ante studies. In geval van een KBA worden één of meerdere project- of beleidsalternatieven in termen van kosten en baten vergeleken met een nuloptie, om te bezien in hoeverre beleid economisch loont. Een voorbeeld is de analyse van bedrijfseconomische kosten en baten van het nieuwe politiebestedel in de voorgenomen herziening van de Politiewet (Capgemini, 2006), waarin onder andere implementatiekosten worden afgezet tegen de baten van meer gestroomlijnd werken. In geval van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) worden kosten en baten voor de samenleving als geheel, zoals opbrengsten uit de arbeidsparticipatie van jonge moeders of toegenomen bezoek aan de horeca

door lichamelijk gehandicapten, zo mogelijk in geld uitgedrukt en in het saldo verdisconteerd. MKBA's beslaan over de hele onderzoeksperiode ruim de helft van het totale aantal kosten-batenanalyses, met in de loop van de tijd een groeiend aandeel. In een eerdere publicatie werd gesignaleerd dat het toepassingsbereik van de (M)KBA zich van IenM zou hebben verbreed naar het sociale domein. Dit zagen we bevestigd na uitsplitsing van de door ons gevonden KBA's naar departement, waarbij (met name) ELenI (inclusief voorgangers EZ en LNV), BZK, VWS en SZW tot de aanvragers bleken te behoren.

De (M)KBA's worden in aandeel gevolgd door *verkennende analyses* (16%). We onderscheiden deze studies in dit onderzoek van de op effectiviteit gerichte ex ante evaluaties, omdat veel van de met verkenningen bestudeerde plannen abstract waren en (nog) geen duidelijke doelstelling hadden. Ook hebben de studies zelf vaak een voorlopig karakter, zoals *quickscans*. Het in kaart brengen van de 'mogelijke meerwaarde' van initiatieven – al of niet afgezet tegen de huidige situatie – blijkt dan ook herhaaldelijk het oogmerk van verkenningen.

Na de kosten-batenanalyses en de verkenningen volgen in aandeel de *op specifieke consequenties gerichte analyses* (14%), in de praktijk het vaakst milieutechnische (ook de milieueffectrapportage, MER) of juridische gevolgen en draagvlak bij belanghebbenden. Ook studies naar gevolgen voor de administratieve lasten van beleidsvoorstellen voor bedrijven of decentrale overheden vallen hieronder.

Van de studies in ons bestand valt 13% niet in voornoemde categorieën in te delen en het best te typeren als een ex ante evaluatie gericht op doelstellingen. Voorbeelden zijn de analyse met de vraag of met de 'omslag natuurbeleid' de door LNV beoogde ecologische effecten kunnen worden bereikt (Van Egmond & De Koeijer, 2005); of de vraag of de invoering van de OV-chipkaart leidt tot meer sociale veiligheid in het openbaar vervoer. Dergelijke ex ante evaluaties komen in onze dataset nog eens veertien keer voor in combinatie met andere studies – met name (M)KBA's.

Van de studies is 11% getypeerd als *uitvoeringsanalyse*. Hierin worden de consequenties voor de uitvoering centraal gesteld, bijvoorbeeld organisatorisch, financieel en/of informatietechnologisch. Veel van de uitvoeringsanalyses die we vonden zijn verricht in opdracht van VWS.

De kleinste categorieën (enkele procenten) zijn de *planevaluatie*, de *risicoanalyse* en de *kosten-effectiviteitsanalyse (KEA)*. In een planevaluatie wordt de logica of het waarom achter een beleidsplan blootgelegd en beoordeeld, bijvoorbeeld aan de literatuur getoetst. Dit type studie is relatief vaak afkomstig van VenJ en komt soms 'zelfstandig' voor en soms als onderdeel van bijvoorbeeld een MKBA of van een evaluatie van de potentiële effectiviteit. Risicoanalyses maken vaker deel uit van deze uitvoeringsanalyses dan dat ze zelfstandig voorkomen. Deze zijn gericht op het in kaart brengen van verwachte risico's (bijvoorbeeld gemoed met een waterveiligheidsplan) en ver-

volgens (vaak) het formuleren van beheersmaatregelen om deze tegen te gaan. In een KEA wordt, anders dan in een 'reguliere' kosten-batenanalyse of MKBA, geen nulalternatief betrokken en worden baten niet gekwantificeerd, maar twee of meer alternatieven vergeleken op hun potentiële effectiviteit in relatie tot de kosten.

Ruim een kwart van de 306 bestudeerde ex ante analyses (26%) valt niet als één studietype te kenschetsen, maar als een mengvorm of *combinatie* daarvan. Daarbinnen komt de combinatie van een analyse op specifieke consequenties met hetzij een uitvoeringsanalyse, hetzij met een verkennende studie het meest voor.

De in het eerste hoofdstuk genoemde 'standaard'-ex ante toetsen zoals BET- of MET-toetsen en de U&H-toets zijn nauwelijks in het gegevensbestand vertegenwoordigd, omdat deze intern (behoren te) worden uitgevoerd. Dat geldt op het moment van schrijven ook voor de 'afwegingsdossiers' naar aanleiding van het Integraal Afwegingskader voor beleid en wetgeving (IAK) dat in 2011 is ingevoerd.

Designs en methoden binnen de studietypen

Binnen ons bestand van ex ante analyses is sprake van een veelheid van onderzoeksdesigns en -methoden. De uitgebreidheid van verslaglegging en onderbouwing daarvan verschilt tussen de rapporten, maar in slechts enkele gevallen ontbreekt een onderbouwing helemaal. Over de hele linie kwam de combinatie tussen desk study en interviews – of de raadpleging van experts – het vaakst voor. Ook belanghebbenden of stakeholders zijn in veel gevallen in de gegevensverzameling betrokken (en worden vaak ook als experts getypeerd).

Het methodengebruik verschilt met de onderscheiden studietypen. Ex ante studies naar de potentiële effectiviteit en studies van andere specifieke (zoals juridische of milieu)consequenties blijken voor ongeveer de helft kwantitatieve doorberekeningen of schattingen, vaak aan de hand van ervaringscijfers (zoals prijselasticiteiten om varianten van de kilometerprijs door te rekenen) en onder toepassing van meerdere scenario's. Veel onderzoeken op het terrein van IenM zijn van dit type. De andere, goeddeels kwalitatieve ex ante analyses binnen deze twee typen studies verschillen meer in aanpak; hier komen ook bewerkelijke methoden voor zoals praktijkproeven, observaties en enquêtes en voorts vaker een mix van twee of meer dataverzamelmethode. De meeste verkenningen zijn juist vaak gebaseerd op literatuurstudie van eerdere resultaten of effecten – al dan niet betiteld als *best practices* – vaak in combinatie met het interviewen van (een beperkt aantal) experts. In de verkenningen worden uitkomsten vaak gepresenteerd met grote onzekerheidsmarges. De (M)KBA's zijn bijna zonder uitzondering gebaseerd op een herkenbaar design, gericht op de kwantificering en monetaarisatie van potentiële effecten. Het CPB is leidend in de ontwikkeling en toepassing van de (M)KBA-methodologie. In een groot deel van deze studies verwezen auteurs

naar de 'Leidraad OEI' die primair is opgesteld voor infrastructurele projecten maar een steeds groter toepassingsbereik heeft gekregen. Inmiddels zijn ook MKBA-handreikingen opgesteld met het oog op toepassingen in andere domeinen, waaronder het sociale domein, en is de Leidraad OEI opgevolgd door een nieuwe algemene leidraad MKBA (Romijn & Renes, 2013). Achtereenvolgende stappen in (M)KBA's zijn (a) de uitwerking van aannames of uitgangspunten (bijv. scenario's) en het specificeren van de typen (directe, indirecte, externe) verwachte effecten; (b) het binnen de aannames en uitgangspunten inschatten van de omvang van deze effecten; (c) een berekening van het saldo van kosten en baten hiervan; en (d) in veel gevallen, gevoeligheidsanalyses, dat wil zeggen het variëren met de aannames om te bezien in hoeverre het saldo standhoudt onder verschillende – 'positieve' dan wel 'negatieve' – scenario's. Veel (M)KBA's zijn gebaseerd op ervaringscijfers uit hetzelfde of andere domeinen (bijv. prijselasticiteiten van bepaalde typen goederen) maar slechts een handjevol auteurs noemt hun studie een 'kentallen-kosten-batenanalyse'. Een voorbeeld van een MKBA is de studie naar de uitbreiding van het zwangerschaps- en bevallingsverlof als beschreven in hoofdstuk 3 van dit onderzoek. Uitvoeringsanalyses ten slotte verschillen sterk in omvang en diepgang. Dat de verantwoordelijke uitvoeringsorganisaties in veel gevallen zelf de analyses verrichten geeft veel uitvoeringsanalyses het karakter van een expertoordeel of advies. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en 'zorgmarktmeester' de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA) hebben uitgebreide analyses verricht met veel gelegenheid tot inbreng van verschillende ketenpartners. De OPTA, daarentegen, is verplicht om binnen vier weken een uitvoeringsanalyse op (wets)voorstellen op te leveren en deed dit in vier tot vijf pagina's.

Begeleidingscommissies

In gemiddeld ruim 37% van alle ex ante analyses – wat minder bij uitvoeringsanalyses – wordt melding gemaakt van een begeleidingscommissie of klankbordgroep, bijvoorbeeld ter waarborging van de kwaliteit of ter bewaking van aansluiting op de onderzoeksopdracht. Beleidsambtenaren zaten in driekwart van de gerapporteerde BC's; experts en/of stakeholders in 56% en wetenschappers in totaal in bijna 40% van de commissies.

Aanleiding en aanpak van ex ante analyses in samenhang

De context van ieder beleidstraject is weer anders. Ex ante analyses kunnen daarin verschillende functies vervullen. De ex ante analyses in ons bestand laten zien dat aanleiding en type studie enigszins met elkaar samenhangen. Zo zijn de 'doelgerichte' ex ante evaluaties en MKBA's vaker het resultaat van een Kamervraag of motie dan de verkenningen. Veel analyses van specifieke consequenties en ook enkele uitvoeringstoetsen zijn het resultaat van een verplichting – bijvoorbeeld de milieu-effectrapportages (MER), de uitvoeringstoetsen door de OPTA en de ex ante evaluaties van projecten ter beste-

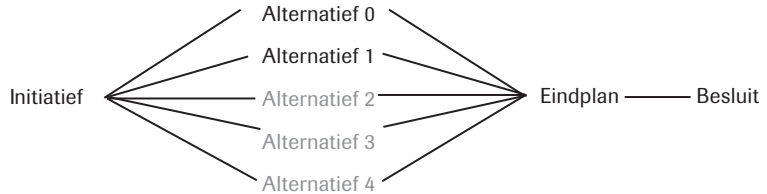
ding van gelden in het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Uitvoeringsanalyses zijn even vaak ingezet ten behoeve van de beleids- of besluitvorming als voor de implementatie van beleid. Met de analyse van de uitvoerbaarheid is dus een toets op de opzet van een plan beoogd, al dan niet uitmondend in verbeterpunten van dat plan.

De ene dataverzamelmethode is niet beter dan de andere; maar de gekozen methode dient wel te passen bij de aanleiding en de onderzoeksvragen. Een *quickscan* of verkenning van draagvlak onder stakeholders is weliswaar een minder betrouwbare methode dan een uitgebreid enquêteonderzoek, maar kan bij behoefte aan een snelle analyse van de haalbaarheid het meest geëigende *ex ante* instrumentarium zijn. Uiteenrafeling van de beleidstheorie of de mogelijke doelbereiking lijkt met name zinvol als er een omlijnd plan of beoogde interventie voorligt. Gelet op het voorgaande hebben we afgezien van een methodologische beoordeling van de *ex ante* analyses op basis van een vaste norm.²²²

Aan de hand van voorbeelden hebben we in hoofdstuk 2 geïllustreerd wat (mogelijke) routes zijn in termen van designs en methoden, in relatie tot de aanleiding van het onderzoek en het ontwikkelingsstadium van het onderzochte beleid. Afgaande op de ervaringen tot nu toe zijn tal van mogelijke inzetten en vormen van *ex ante* studies in verschillende contexten denkbaar. We geven de empirie van *ex ante* analyses nog eens schematisch weer in figuur 7.

222 Bij *ex post* effectiviteitsstudies is wel zo'n algemene norm denkbaar: is valide en betrouwbaar vastgesteld in hoeverre het gestelde doel is bereikt, en/of: is vastgesteld dan wel plausibel gemaakt in hoeverre resultaten aan het ingezette instrumentarium kunnen worden toegeschreven? (vgl. Klein Haarhuis & Niemeijer, 2009).

Figuur 7 De empirie van ex ante analyses in schema



Verkennen/vormen	Beoordelen/vergelijken	Toetsen/bijstellen
Quick scans van o.a. draagvlak; onderzoek naar de evidence base van interventies of inventarisatie van best of worst practices; verkenning van meerwaarde; uitwerking en formulering van alternatieven; uitwerking van succes- of faalcondities	(M)KBA, KEA (altijd meerdere opties); ex ante evaluatie van potentiële effectiviteit; analyses van specifieke consequenties (bijv. milieugevolgen, juridisch, administratieve lasten, draagvlak); consequenties voor de uitvoering	Planevaluatie; uitvoeringsanalyse; analyse van specifieke consequenties en ex ante evaluatie van potentiële effectiviteit

Van belang voor het nut van ex ante analyses (in welke vorm dan ook) is dat de aanvragers zich realiseren waar de grootste kennisbehoefte ligt, en daarbij de besluitvormingscontext of de fase waarin een beleidsvoornemen zich bevindt niet uit het oog verliezen. Is de besluitvorming over een voorstel bijvoorbeeld al verder gevorderd, dan heeft het voor direct gebruik van een ex ante analyse in de regel weinig zin om alsnog een uitgebreide vergelijking tussen beleidsalternatieven te maken in termen van effectiviteit of maatschappelijke kosten en baten. Het verder ‘doorrekenen’ van specifieke consequenties van het plan ten behoeve van (eventuele) bijstelling is dan zeer waarschijnlijk een passender benadering.

Of een besluit al is gevallen maakt in de praktijk geen verschil voor het type studie dat wordt toegepast. Wel vinden verkenningen – niet verrassend – vaker dan gemiddeld in een vroege fase plaats, terwijl uitvoeringsanalyses en studies naar specifieke consequenties relatief laat worden verricht. Dat ex ante analyses extreem laat in de beleidscyclus plaatsvinden geldt dus maar voor een minderheid van de gevonden analyses – en dit betreft het soort studies dat past bij een betrekkelijk concreet beleidsvoornemen.²²³ Dit neemt echter niet weg dat ex ante onderzoek met het oog op de beleidsontwikkeling

²²³ Desondanks kwamen nog 6 ex ante evaluaties, 7 KBA's en 11 'combinatiestudies' na de besluitvormingsfase voor.

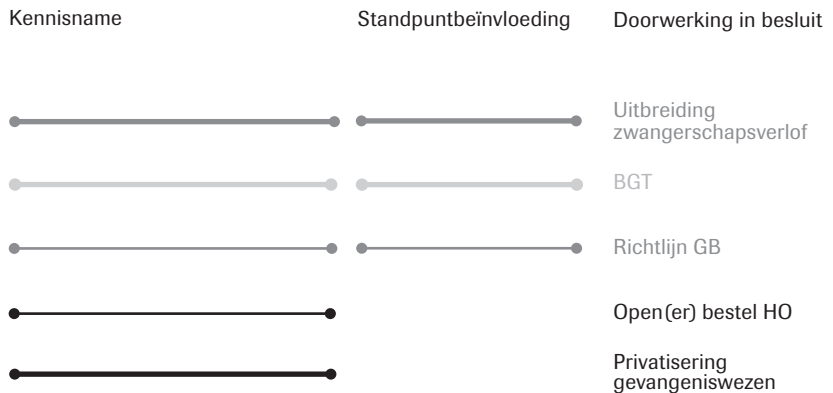
vaak eerder zou kunnen, zoals uit eerdere metastudies naar voren is gekomen. De *ex ante* analyses zelf werpen onvoldoende licht op de besluitvormingscontext om hier verdere uitspraken over te doen. Onderstaande bevindingen over het gebruik van vijf *ex ante* studies werpen wel meer licht op dit issue.

5.3 Gebruik van *ex ante* analyses voor beleid verklaard?

Zetten we in het tweede hoofdstuk met behulp van kwantitatieve analyse-instrumenten een haast contextneutraal beeld neer, met een vijfvoudige *case study* gericht op het gebruik van *ex ante* analyses is in het derde hoofdstuk gezocht naar processen (zo men wil ‘mechanismen’) die het gebruik van *ex ante* analyses kunnen helpen verklaren. Met behulp van een onderzoek naar vijf *ex ante* rapporten voor evenzoveel verschillende departementen met betrekking tot potentiële wetgeving is ingezoomd op het werkelijke gebruik van de *ex ante* evaluaties en op verklaringen daarvoor – niet alleen in de rapporten zelf maar juist ook in de context ervan (onderzoeksvraag 3). Gebruik kent in onze definitie drie opeenvolgende onderdelen: kennisname van een *ex ante* studie door (met name) de actoren die deelnemen aan de besluitvorming; (dit vergroot de kans op) standpuntbeïnvloeding, ofwel de verwerking van het onderzoek in de afwegingen die deze actoren maken; en ten slotte de doorwerking. Hiervan is sprake als een besluit in enige mate is gebaseerd op de resultaten van het *ex ante* onderzoek.

Als direct gebruik van *ex ante* studies ten behoeve van beleid als nastrevenswaardig wordt beschouwd, stellen onze observaties in de vijf *case studies* niet teleur: van alle vijf onderzoeken is veel kennisgenomen en volgden ook reacties van verantwoordelijke politici (zie figuur 8). In drie van de vijf gevallen vond een Kamerdebat plaats waarin het rapport figureerde (uitbreiding zwangerschaps- en bevallingsverlof, basisregistratie grootschalige topografie (BGT), privatisering gevangeniswezen). Ten slotte is eveneens in drie gevallen een besluit genomen dat goeddeels in lijn is met de uitkomsten van de *ex ante* studies (uitbreiding zwangerschaps- en bevallingsverlof, de BGT en het Europese richtlijnvoorstel gelijke behandeling). Bij deze positieve vaststelling over gebruik moet worden aangetekend dat geen enkele van de studies de al ingezette beleidslijn regelrecht heeft weersproken. De conclusies van twee analyses (uitbreiding zwangerschaps- en bevallingsverlof en BGT) bevestigden de ingezette lijn. In de drie andere studies waren de einduitspraken grotendeels inconcludent, gelet op de aanzienlijke wetenschappelijke onzekerheid die kenmerkend is voor veel *ex ante* onderzoek.

Figuur 8 Besluitvormingscontext en intensiteit van gebruik in de vijf cases* (dikte lijn geeft de gebruikintensiteit weer; de kleur hoe omstreden het onderzochte topic is: zwart = omstreden, lichtgrijs = niet omstreden, donkergrijs = enigszins omstreden)



* Bijlage 7 vat alle bevindingen over zowel gebruik als de mogelijke verklaringen samen in schema.

In lijn met de literatuur (vooral over ander dan ex ante onderzoek), zijn in de eerste plaats de politieke context en in de tweede plaats de timing van de ex ante studies bepalend gebleken voor de mate en wijze van gebruik. In de casus over de Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT) is de ex ante analyse het meest geïntegreerd in de planontwikkeling. De MKBA heeft de ingeslagen weg bevestigd met een positief kosten-batensaldo. Behalve de MKBA zijn daarbij ook andere ex ante studies van de BGT opgeleverd. In deze casus is het politieke en besluitvormingstraject zonder slag of stoot doorlopen met veel gebruikmaking van de studie, in de MvT bij het wetsvoorstel, in het debat door Tweede Kamerleden en in het veld. In twee andere cases behandelt de ex ante analyse een politiek veel meer beladen onderwerp, wat zijn weerslag heeft gehad op de wijze en intensiteit van hetgebruik ervan; het betreft beperkte vormen van openstelling en privatisering in respectievelijk het hoger onderwijsbestel en het gevangeniswezen. In deze meer omstreden contexten is uitkomstonzekerheid soms ingezet ter ondersteuning van eerder ingenomen politieke standpunten (in de literatuur geduid als 'legitimerend gebruik').

Door de grote onzekerheidsmarges rond de conclusies is moeilijk vast te stellen in hoeverre in de meer omstreden cases sprake is van directe dan wel van legitimerende doorwerking. Is de afwijzing van initiatieven voor een opener onderwijsbestel door de minister, verwijzend naar de onzekere staat van kennis, een manier om besluitvorming uit te stellen of toch beter te duiden als conform gebruik van het onderzoek? Beide is mogelijk.

In de tweede plaats blijkt gebruik, met name het voeren van een politiek debat, sterk afhankelijk van de *timing* van de studie; zo liep ten tijde van de studie naar een open(er) bestel in het hoger onderwijs al meerdere jaren een omvangrijk experiment, in aansluiting op een reeds in 2004-2005 gevoerd politiek debat over de kwestie. Een nieuw politiek debat waarin het onderzoek aan bod had kunnen komen, is (dan ook) uitgebleven. In andere cases kwam de studie wel op tijd. Eventuele doorwerking van de studie naar (niet onomstreden) privatiseringsvormen in het gevangeniswezen is uiteindelijk belemmerd door de demissionaire status van het kabinet.

De variatie op de drie andere in de literatuur van enig belang geachte ‘gebruiksfactoren’: onderzoekskwaliteit, verspreiding van het onderzoek en het contact tussen aanvrager en opdrachtnemer is in de praktijk van de vijf cases beperkt, want onverdeeld ‘hoog’ gebleken. Dit wil zeggen dat alle studies in de perceptie van de aanvrager kwalitatief aan de maat zijn, onderzoekers en aanvragers hun onderlinge contacten als goed hebben beoordeeld en de studies op meerdere manieren zijn verspreid. Deze ‘hoge’ scores hebben mogelijk te maken met het feit dat het vijf potentiële wetgevingstrajecten betreft, onder meer naar aanleiding van EU-(concept)regelgeving. Deze beperking aan de variatie maakt het lastig om de rol van deze drie factoren in de totstandkoming van gebruik te ontrafelen. Wel verschilt ondanks dit gebrek aan verschillen in kwaliteit, contact aanvrager – opdrachtnemer en verspreiding, de mate van gebruik tussen de cases. Dit ondersteunt de belangrijke rol van besluitvormingscontext en de timing van het verschijnen van de *ex ante* analyses. Naarmate het topic of de focus van de analyse minder (politieke) discussie oproept, verloopt de doorwerking in het beleidsontwerp mogelijk eenvoudiger. Het in vergelijking met de andere cases relatief technisch-neutrale karakter van de BGT is een aanwijzing hiervoor. In eventueel vervolgonderzoek naar gebruik zou een aantal *ex ante* studies naar niet-wetgevingstrajecten betrokken kunnen worden.

5.4 Zijn de *ex ante* voorspellingen uitgekomen?

Door zowel academici als beleidsmedewerkers (en zo ook in de aanvraag tot onderhavig onderzoek – zie onderzoeksvraag 4) is de vraag gesteld in hoeverre *ex ante* bevindingen bevestiging vinden in latere evaluaties, met andere woorden in hoeverre de ‘voorspellingen’ van *ex ante* onderzoekers in de praktijk zijn uitgekomen. Dit kan geïnterpreteerd worden als een indicator voor het nut van *ex ante* onderzoek.²²⁴ Dit vraagstuk is in hoofdstuk 4 onder de loep genomen. Voor de beantwoording ervan is allereerst nagegaan hoeveel latere evaluaties er beschikbaar zijn met betrekking tot het gegevensbestand van 306 *ex ante* analyses. We vonden 34 evaluaties relevant voor het

²²⁴ Hoewel hier haken en ogen aan zitten, zo kan de kwaliteit van *ex post* evaluaties sterk verschillen waardoor sommige *ex post* evaluaties geen geschikte toetssteen zijn.

onderwerp van 47 ex ante analyses (15%). Veruit de meeste ex ante analyses (85%) zijn dus (nog) niet opgevolgd door een latere evaluatie. Voorts bleek meer dan de helft van de gevonden evaluaties geen ex post maar een ex durante evaluatie, bijvoorbeeld van het implementatieproces of van de stand van de handhaving. Hierin worden nog geen definitieve conclusies getrokken over effectiviteit of doelbereiking. De kleine hoeveelheid ex post evaluaties valt voor een deel te verklaren met onze onderzoeksperiode (2005-2011); de oudere ex ante studies hebben vaker een opvolger in de vorm van een evaluatie. Er is dus tijd nodig voordat evaluatieonderzoek beschikbaar is. Die tijd kan juist ook de validiteit van de evaluaties ten goede komen, omdat einddefecten soms pas na enkele jaren meetbaar worden. Denk bijvoorbeeld aan de vaststelling van recidive als uitkomstmaat van strafrechtelijke interventies (o.a. Mulder et al., 2013). Toch is op enig moment ex post evalueren in alle domeinen van belang, alleen al gelet op de kwaliteit van toekomstig ex ante onderzoek, dat kan profiteren van inzichten en ervaringscijfers voor het maken van (meer) accurate voorspellingen en effectschattingen.

Voor ruim een derde van de ex ante studies zonder opvolger viel na te gaan *waarom* latere evaluaties ontbreken. Zo is het voorgenomen beleid in veel gevallen van de baan, bevindt het zich nog steeds in de ontwerpfase (onder andere bij meerdere EU-dossiers) of is geen sprake van een evaluatie maar van een pilotstudie, monitor of voortgangsrapportage.

Vervolgens is bezien hoe vaak in latere evaluaties wordt teruggekoppeld naar de bevindingen in ex ante analyses, en in hoeverre ze er inhoudelijk voldoende op aansluiten om überhaupt als empirische toets op voorspellingen te kunnen dienen. In de helft van de 28 ex post-ex ante dossiers²²⁵ bevat de evaluatie een verwijzing naar de ex ante studie. In elf deels hiermee overlappende dossiers blijken de evaluaties en de ex ante studies inhoudelijk (gedeeltelijk) vergelijkbaar. In vijf dossiers blijkt sprake van gerichte inhoudelijke terugkoppeling naar de ex ante bevindingen. Gericht terugkoppelen naar ex ante resultaten komt dus in zeer beperkte mate voor. In plaats daarvan verschillen onderwerp en focus vaak tussen ex ante analyse en het latere evaluatieonderzoek. Dit komt deels voort uit het feit dat in latere evaluaties geen blijkt wordt gegeven van kennisname van de ex ante studie(s)²²⁶ en deels uit het feit dat met het verstrijken van de tijd het object van studie (het beleid) is aangepast. Na de ex ante studie zijn bijvoorbeeld aanpassingen of koerswijzigingen gevolgd tijdens de behandeling in de Ministerraad of in de Tweede Kamer. Deze constatering is in lijn met observaties door Van Gestel & Vranken (2008) in hun uitgebreide studie van twee wetgevingsdossiers. De vraag 'in hoeverre kwamen voorspellingen in ex ante analyses uit?' valt dan ook slechts te beantwoorden met 5+11 bruikbare ex ante-ex postdossiers

²²⁵ Er zijn meer latere evaluaties (34) dan dossiers (28), omdat soms meerdere latere evaluaties over één ex ante onderwerp gaan.

²²⁶ Gebruik van ex ante analyses in ex post evaluaties is niet alleen vast te stellen op basis van expliciete verwijzingen. Het ex ante onderzoek kan immers een houvast zijn geweest voor de ex post evaluatie zonder dat er gericht naar is verwezen.

resultierend uit het gegevensbestand van 306 ex ante analyses. De vergelijking van de ex ante voorspellingen met de empirische bevindingen levert een gemengd beeld op: een aantal keren worden voorspellingen bevestigd; een wat kleiner aantal keren niet. We achten het aantal bruikbare dossiers te klein om te onderzoeken in hoeverre de ‘juistheid’ van de voorspellingen verschilt met bijvoorbeeld het type ex ante studie of de gebruikte methodologie – ook ex post. Dit is mogelijk een richting voor vervolgonderzoek. Het lijkt gewezen om daarin te focussen op relatief afgebakende interventies (vgl. o.a. Leite et al., 2011) waarbij volledige vergelijkbaarheid realistischer is dan in geval van complexe, mogelijk meer fluïde beleidsprogramma’s.

5.5 Belangrijkste lessen en mogelijke implicaties

Welke lessen zijn er uit dit onderzoek te trekken?

Ex ante onderzoek gebeurt vaker dan wellicht gedacht. Met dit onderzoek troffen we honderden op het eerste gezicht toekomstgerichte openbare studies aan over de onderzoeksperiode van zeven jaar. Verdere afbakening tot ex ante onderzoek naar één of meerdere beleidsopties leidde tot een gegevensbestand van ruim driehonderd studies. Bovendien vindt er volgens contactpersonen bij enkele departementen veel beleidsvoorbereidend onderzoek plaats dat niet wordt gepubliceerd – al dan niet naar aanleiding van verplichte ex ante toetsen. De kwantitatieve verschillen tussen departementen zijn wel aanzienlijk. Veruit het meeste ex ante onderzoek is verricht voor (en openbaar gemaakt door) het huidige IenM, gevolgd door interdepartementale opdrachtgevers en VWS. Bij andere departementen troffen we minder openbare ex ante studies aan.

De bevinding in de evaluatie van de VBTB-operatie (IOFEZ, 2004) dat maar ongeveer de helft van het ex ante onderzoek met enige goede wil aan te merken is als ex ante evaluatie van doeltreffendheid en/of doelmatigheid, wordt door deze metastudie bevestigd. In dit onderzoek zijn de ex ante studies die niet aan dit criterium voldoen echter nader getypeerd. Veel daarvan zijn relevant voor de uiteindelijke effectiviteit (zonder onderzoek naar de uitvoering van een potentieel effectieve interventie kan deze bijvoorbeeld alsnog falen; of een literatuurverkenning kan nodig zijn om tot een oordeel over de meest kansrijke opties te komen), maar leveren inderdaad slechts een stukje van de effectiviteitspuzzel.

De ex ante studies die we hebben onderzocht laten veel variatie zien in termen van aanleiding, fase, onderwerp, design en gegevensbronnen. Er valt niet één route voor te schrijven wat betreft de toepassing van ex ante analyses. Wel is met het oog op gebruik voor beleid van belang dat de analyse een functie vervult die aansluit bij de complexiteit en de fase van het beleid. Zo komt de bruikbaarheid in de knel als ex ante analyses pas na het smeden van plannen – of zelfs na de besluitvorming – worden verricht en dus eigen-

lijk geen ex ante onderzoeken meer zijn. Ook is een kosten-batenanalyse waarin uiteenlopende mogelijke effecten worden gekwantificeerd en bijeengebracht minder relevant als de hamvraag is of de beoogde interventie het directe doel überhaupt dichterbij kan brengen.

De vraag 'wat kunnen ex ante analyses betekenen voor Nederlands beleid en wetgeving?' kent – afgaand op hun rol tot nu toe – een genuanceerd antwoord: *veel, mits*. Ex ante onderzoek is nooit perfect en uitkomsten zijn vaak met aanzienlijke onzekerheidsmarges omgeven, alleen al vanwege de vele aannames die de toekomstgerichte uitspraken met zich meebrengen. De toepassing van ex ante onderzoek kan niettemin een belangrijk verschil maken voor de kwaliteit van beleid en wetgeving, zeker als de ex ante studies ook op waarde worden geschat door de aanvragers en gebruikers, zowel wat betreft hun kracht als wat betreft hun beperkingen (vgl. Renda, 2006). Ex ante analyses kunnen, zoals vaak in de literatuur gesteld over (evaluatie)onderzoek in het algemeen, de politieke besluitvorming niet vervangen. Wel kunnen ze de ontwikkeling van en besluitvorming over beleid verrijken met kennis en inzichten. Hiermee doelen we niet alleen op 'technisch-rationele' inzichten of *hard evidence*, maar ook op kennis ten aanzien van bijvoorbeeld draagvlak, juridische consistentie, uitvoerbaarheid of verwachte administratieve lasten. Op EU-niveau en in een aantal lidstaten is de ex ante *Regulatory Impact Assessment* (RIA) een geïnstitutionaliseerd proces. Het IAK, deels opgebouwd uit verplichte toetsen, is te beschouwen als een variant van de RIA. Hertin et al. (2007) constateerden in een onderzoek naar 38 RIA-trajecten dat het uiteindelijke gebruik van het verplichte onderzoek zich meestal beperkt tot het aanscherpen van beleid op detailniveau. Bovendien werd bewijs gevonden voor een *tick-the-box* mentaliteit. Dergelijke 'kosten' van verplicht evaluatieonderzoek zijn eerder ook aangekaart door Weiss et al. (2008) over de gebleken voors en tegens van verplichte accreditatie van interventies en voorts door Leeuw (2010) en Herweijer (2009).

Context matters... ook voor ex ante analyses

Er zijn twee manieren waarop context van belang is voor ex ante onderzoek: voor de validiteit en voor het gebruik ervan.

In veel metastudies is gewezen op het belang van context voor de werking van interventies. Hoe waardevol ook, inzichten over de werkzaamheid van interventies – en, parallel hieraan, ervaringscijfers zoals in (M)KBA's – kunnen in ex ante onderzoek niet zonder meer worden geprojecteerd op andere situaties. Ervaringen elders of in het verleden hoeven immers niet – of niet in gelijke mate – op te treden in andere contexten. Leidde (fictief voorbeeld) een rookverbod in de horeca in het buitenland tot naleving en effectiviteit, dan wil dat nog niet zeggen dat dit in de Nederlandse context ook het geval zal zijn (denk aan bijvoorbeeld de cultuur rondom gezondheid, kenmerken van de sector, etc.). Bij onzekerheid over de werking van interventies in de beoogde context is het zaak om het literatuuronderzoek te verfijnen (o.a.

Pawson, 2006) of omzichtig te gebruiken. Ook kan dan voor een aanvullende vorm van *ex ante* onderzoek gekozen worden.

Een hieraan verwant punt is dat het in de context van het sociale domein vaak ontbreekt aan relevante ervaringskennis over potentiële effecten, wat in de weg staat aan het uitvoeren van een MKBA. Deze bevat dan veel niet-kwantificeerbare elementen. In recent meta-onderzoek (o.a. Beukers et al., 2011) is gewezen op het gebrek aan nuance dat resulteert als desondanks een concrete einduitspraak (saldo) van een MKBA wordt verwacht. Ook op basis van dit punt onderstrepen we het belang van *ex post* evaluaties (in alle beleidsdomeinen) voor het kunnen doen van meer accurate voorspellingen en kwantitatieve effectschattingen in toekomstig *ex ante* onderzoek. Synthese-onderzoek van bestaande *ex post* evaluaties draagt hier ook aan bij.

Ook voor het gebruik van *ex ante* onderzoek is de context doorslaggevend gebleken. In de vijfvoudige casestudy is vooral de besluitvormingscontext een factor van belang. Ook al worden bevindingen op waarde geschat en aangehaald in het politieke of maatschappelijke debat, dan nog wijst de empirie de politieke constellatie als meest bepalend aan voor standpuntbeïnvloeding en uiteindelijke doorwerking in besluiten.

Beperkingen van deze metastudie

Dit meta-onderzoek kon niet anders dan binnen een aantal afpalingen van reikwijdte en methode tot stand komen. Dit heeft beperkingen aan de uitspraken die op basis van het onderzoek gedaan kunnen worden met zich meegebracht. Zo is de hoeveelheid *ex ante* analyses niet gerelateerd aan de totale hoeveelheid beleidsartikelen of -mutaties en zijn geen uitspraken gedaan over de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding, die veel meer omvat dan de hier in kaart gebrachte *ex ante* analyses. We bespraken ook al de beperking tot gepubliceerd *ex ante* materiaal en de daaruit mogelijk voortkomende *publication bias*. Het verdient aanbeveling om in vervolgonderzoek ook niet-gepubliceerde *ex ante* studies te inventariseren.

Op basis van de rapporten alleen viel voorts niet tot in detail na te gaan in hoeverre belangrijke keuzes bij besluitvormers in werkelijkheid al gemaakt waren op het moment dat tot *ex ante* analyse werd overgegaan. De vijfvoudige case study toont niettemin dat alle bestudeerde *ex ante* rapporten pas zijn ingezet nadat de planvorming al op streek was en ook de posities van besluitvormers deels al ingenomen waren.

Verder levert het aantal bestudeerde cases beperkingen op voor de generaliseerbaarheid van de inzichten over gebruik van de *ex ante* analyses. De keuze voor een vijfvoudige casestudy had deels te maken met beperkte onderzoekscapaciteit. We benadrukken nogmaals dat het om potentiële wetgevingstrajecten gaat – het volledige gegevensbestand bevat echter veel studies naar andere beleidsvormen.²²⁷ De factoren kwaliteit en verspreiding van de *ex*

²²⁷ Een aselechte steekproef uit het totale gegevensbestand was niet mogelijk omdat de meervoudige *case study* van start diende te gaan in een vroege fase van de dataverzameling.

ante analyses en het contact tussen aanvrager en onderzoeker verschillen te weinig tussen de (potentiële) wetgevingscases om verbanden met gebruik te kunnen leggen. Omdat dit mogelijk samenhangt met het soort casus zouden in eventueel vervolgonderzoek naar het gebruik van ex ante analyses ook analyses van andere beleidstypen betrokken kunnen worden. Dat ons onderzoek zich heeft gericht op verklarende mechanismen voor gebruik in plaats van alleen beschrijvingen rechtvaardigt niettemin de keuze voor een beperkt aantal diepgravende studies.

We brachten weliswaar de studies zelf en verklaringen voor het gebruik ervan in kaart, maar gaven geen antwoord op de op de achtergrond ook door de Directie Wetgeving en Juridische Zaken geformuleerde vraag: waarom kiezen beleidsmakers voor ex ante analyse – en waarom niet? Onze kwantitatieve bevindingen en het casuonderzoek doen vermoeden dat de drempel om überhaupt tot ex ante analyse over te gaan wellicht lager is in (op dat moment) minder omstreden situaties waar de ‘schaduw’ van de besluitvorming minder sterk aanwezig is. Een expertmeeting hierover is aanbevelenswaardig. Onbekendheid bij beleidsmakers en -medewerkers is in de literatuur ook aangedragen als oorzaak voor het niet verrichten of niet gebruiken van onderzoek. Hiervan lijkt in deze metastudie in het algemeen geen sprake, gezien het feit dat meer rapporten zijn gevonden dan op basis van eerder onderzoek kon worden verwacht. Gelet op de ongelijke verdeling over beleidsterreinen zou van ‘plaatselijke onbekendheid’ met ex ante analyses wèl sprake kunnen zijn.

Summary

Ex ante research under review

Numbers, types and use of ex ante policy studies by the Dutch government

Background and research questions

Most policy evaluations are retrospective, and many meta-analyses and meta-evaluations incorporate such ex post evaluations. Ex ante policy evaluation, however, has drawn less systematic attention by researchers and policy makers. Nevertheless, the overall interest for effective and evidence-based interventions and policy programs still seems to be on the rise.

An aim of this report is to enhance the insight in the amount and types of ex ante policy research performed for the Dutch (central) policy departments. In the course of 2011, the Direction of Legislation and legal affairs of the Ministry of Security and Justice made a request for such an inventory. Other questions regard the context of ex ante analyses: their use in policy decision making and their consistency with findings from later ex post evaluations. We formulated four research questions to address these topics.

- 1 *How many ex ante analyses (reports) on the level of national policy-making have been published between January 2005 and December 2011?*
- 2 *How can the reports be typified? (a) what were the backgrounds of the studies and who commissioned them? (b) at what stage of the policy proposals did the analyses take place? (c) which type of policies were addressed (e.g. simple interventions, projects, or programs) (d) how many policy alternatives were studied in each report? (e) what types of research can be discerned and which designs were used within each type?*
- 3 *How and to what extent have the ex ante studies been used in the decision-making on policies and legislation, and how can this be explained?*
- 4 *To what degree are ex ante studies followed-up by ex post evaluation? What can be learned from the later evaluations about the predictive power or accuracy of ex ante analyses?*

By 'ex ante analysis' studies are meant that regard the consequences of policy proposals. Performing ex ante research is not obligatory in the Netherlands. An obligation to *consider* it was abandoned in 2006 – except very costly policy programs – and replaced by the wider obligation to use as much as possible knowledge from ex ante research in the consideration of policy alternatives. A few specific ex ante 'tests' are nevertheless obligatory, regarding for example the effects on the environment, administrative burdens (e.g. for the private sector) and practicability. The number of these and other tests increased rapidly and 120 of them were reduced to 16 obliged tests and various other checks in the 'IAK' (Integraal Afwegingskader) for new legislation and policy plans in 2011. The IAK is regarded as the Dutch version of the Regulatory

Impact Assessment (RIA) at the EU-level; it furthermore entails the obligation to address seven main questions.

Recent meta-studies regarding ex ante research, especially regarding RIA's have identified pitfalls in the use of (obliged) ex ante research. For example, ex ante assessments were used to address smaller issues rather than the foundations of policy plans: the context of decision making is dominant.

Demarcation and number of ex ante studies

The first research question was: *How many ex ante analyses (reports) on the level of national policy-making have been published between 2005 and (the end of) 2011?*

Our final data set contains 306 published ex ante studies covering the period of 2005-2011. These resulted from a search strategy using about 15 search terms both separately and in combination. Ready-made overviews of ex ante studies were not available. The search terms were applied to: (a) the official policy budgets and annual reports of each policy department (b) ministerial web sites (c) the internet (d) the web sites of a wide range of (semi-) government and private organisations (possibly) conducting ex ante research. A first search on the basis of a wide definition ('future-oriented') resulted in no less than 550 reports. Narrowing down our search to only those reports regarding the *consequences of one policy proposal or several alternatives* finally resulted in 306 ex ante studies. 'Consequences' can regard a range of things, varying from effectiveness and efficiency to consequences for implementation, administrative burdens, the environment, or consistency with other laws and regulations. This implies that reports addressing solely policy problems or methodological issues were left out of the meta-study. Due to capacity restrictions we also excluded about fifty studies regarding regional infrastructure projects as well as a number of titles that could not be downloaded or found in full text. The search strategies and the draft lists of search results were sent to key informants within each policy department for feedback. The focus on published reports has probably caused publication bias in our findings; for example, sounder or more 'convenient' reports may have been published more often than other ex ante studies.

Characteristics of ex ante research

In Chapter 2, the second research question *How can the reports be typified?* is addressed based on the 306 ex ante studies regarding policy proposals. To be able to describe the contents of the ex ante studies, each report was summarised in terms of a predetermined list of characteristics and 'condensed' into first, a qualitative data set and second, a quantitative one using mostly cate-

gorical variables. A check on inter-evaluator reliability was performed on a limited percentage of the scores. The results only regard the contents of the reports, no interviews or desk study were performed in addition.

Policy domains

Most of the ex ante studies were commissioned in the domains of infrastructure and the environment, followed by the health ministry and multiple policy departments. The finance domain was the least covered, but the finance department regularly co-commissioned ex ante research.

Year of publication and authors

The number of ex ante reports reveals an increasing trend over the years: reports published in 2005 and 2006 are underrepresented, reports dated 2011 are overrepresented. Most of the ex ante studies were outsourced to private bureaus (43%) and 26% were commissioned to academic research institutes. Executive bodies account for 7% of the studies and 4% were performed inside the policy departments. Around 14% of the studies were conducted by a temporary alliance, most often between a private and an academic institution.

Objective

More than half of the ex ante reports primarily served to sustain the development of and decision making regarding policy plans or proposals. 12% of the studies followed a parliamentary question or motion. 15% were meant to enhance the insight in a variety of potential effects of particular plans or alternatives and 9% served the implementation of national or EU (draft) policies. In the remaining studies we encountered a mix of occasions, or it was obliged to deliver an ex ante inquiry.

Type of policy studied, stage and alternatives

A significant share (44%) of the ex ante reports regards a policy programme, like the one surrounding a new system of transport taxes (by kilometer). This programme has been the topic of research at least fifteen times. In 29% of the reports the focus is on a single instrument or programme component, like covenants in energy policy. In more than one third of the cases the report offers no clarity as to whether legislation would be involved; probably because the policy proposal was not sufficiently articulated by the time of study.

The further a policy has been articulated, the less one is able to weigh alternative interventions and the less one is able to affect decision-making.

Almost 85% of the studies were performed at the draft stage, 15% were performed after decision making. In these cases the analyses most often served to further articulate the decisions or to prepare for implementation.

On average, 3.4 policy alternatives were studied in the ex ante reports. Not surprisingly, the number of studied alternatives is higher at the development

stage than after decision making: 3.7 versus 1.8. In cost-benefit analyses, at least one policy alternative (but usually more) and a baseline option are studied. The number of alternatives varied with the policy domain and the organisation performing the analysis. For example, in the infrastructure domain and in reports by private companies, relatively many alternatives were studied. Over the research period (2005-2011) there has been no increase in the average number of policy options studied.

Types of studies

On the basis of a pilot exercise we distinguished eight types of ex ante studies and one combination category. The distinction between these types is not strictly exclusive, it is a global typology. More than one quarter (26%) of the ex ante studies are a combination of study types. Apart from these combinations, cost-benefit analyses and explorative studies were most prevalent. In a cost-benefit analysis (CBA, 16%), one or more policy or project alternatives are compared with the baseline (the status quo) in terms of various – if possible, monetarised – costs and benefits. The end conclusion is a positive or negative balance in a band with depending on the chosen scenario. In a Social CBA (SCBA), various types of advantages and disadvantages are included. The share of social CBA's in the total of CBA's has increased over the research period and (S)CBA's have gradually spread from the domains of infrastructure and the environment to other policy domains, such as economic and internal affairs. In most (S)CBA's, index numbers are used based on previous experience; for example, the price elasticity of specific goods. Exploratory studies (16%) regard policy options in a relatively early stage, or the research itself is (highly) preliminary in its approach and conclusions. Of the ex ante studies 14% addressed only specific consequences like the environment, legal or administrative consequences for companies or (local) communities – not being the main goals of the plans under study. Thirteen percent of the studies were typified as 'ex ante effectiveness evaluations' as they focused on direct goals or end objectives. An example is the report addressing the question whether the change in nature policy by the department of agriculture will result in the desired ecological effects. Designs are more varied than in CBA: half of them were (partly) quantitative studies based on index numbers, the other half were qualitative analyses based on a mix of data sources. Consequences for implementation or practicability are the key focus of 11% of the studies, for example in terms of finance, organisation or information technology. In many cases, the executive bodies responsible for the (potential) implementation conducted the ex ante study. Approach and design vary between the executive bodies: for example, the immigration department invests a lot in stakeholder analysis. Feasibility research often featured in combination with other types of ex ante research.

The least prevalent types of ex ante analysis (1-2% percent each) were: analysis of the programme theory, risk analyses and cost-effectiveness analyses (CEA). Risk analyses were often part of practicability studies: which consequences of policy plan X are most likely and what is their potential impact? The main differences between CBA and CEA are that the latter lacks a baseline alternative and expected effects are not expressed in monetary terms. Advisory committees were installed in relation to 37% of the ex ante studies with a view to, for example, research quality or stakeholder input. Policy advisers formed part of most of these committees (75%) followed by field experts (59%) and academics (39%).

A correlation was observed between the occasion leading to the study and study type. For example, ex ante evaluations of effectiveness relatively often served to address parliamentary motions or questions. A relatively large part of studies into specific (side) consequences like environmental effects resulted from a statutory obligation. Many feasibility studies not surprisingly addressed the stage of implementation, but were to provide feedback on the policy drafts equally often. Exploratory research and quick scans took place in relatively early stages of policy formulation, while research into specific consequences and practicability regularly followed later. A small number of (S)CBA's and ex ante effectiveness evaluations were performed after decision-making, limiting the potential for their use in policy development.

The use of ex ante studies in policy making and possible explanations

The third chapter focuses on research question 3: *How and to what extent have the ex ante studies been used in the decision making regarding legislation and policies, and how can this be explained?* This question was addressed through a multiple case study design encompassing five ex ante studies of potential legislation regarding five different policy domains. Data collection involved interviews and desk research. The ex ante analyses regard the following topics: a proposal by the European Commission to prolong pregnancy and maternity leave in EU-member states, a proposal to further enhance a topographic registration system in the Netherlands, a draft EU-equal treatment directive, a proposal to allow private institutions for higher education to apply for public funding and a proposal regarding limited forms of privatisation in the Dutch prison system. A random selection of cases from the full set of 306 studies was not practicable, limiting the representativeness of the five cases.

In each case we encountered policy positions or policy 'directions' dating from before the ex ante analyses. None of the conclusions in the later reports contradicted these: in three reports findings were generally affirmative and in two, uncertainty margins were too large to draw definite conclusions. These

two studies are particularly susceptible to varying interpretations by potential users.

Based on the literature, we discerned three stages of direct use: perusal, influence on policy positions and effects on decision-making. In addition, we applied the term strategic use if a study was cited to underpin pre-existing policy positions or directions.

Use in practice

Each case study revealed clear indications of perusal or examination of the ex ante studies by members of government or parliament, policy officials and other stakeholders. Only in one case (regarding the higher education system) evidence of perception by parliamentarians was lacking. The likelihood of influencing policy positions increases with perusal. Indications for actual influence on policy positions varied between the five cases. Two reports (regarding maternity leave and limited forms of privatisation in the prison system) were used in the appraisal of the issue by parliamentarians. In another case (regarding the topographic system) the report featured in questions by parliamentarians about the legislative proposal. In all cases the reports were followed by a government response, in terms of a minister's position or response to parliamentarians' questions or in the explanatory memorandum. Stakeholders in the field used the report in their positioning in four cases. Three of the five reports had a tangible effect on decision-making; in two cases this regarded the negative government position on the EU-proposals about maternity leave and equal treatment. The reports regarding the higher education and the prison systems had no effect on decision-making. The minister for higher education postponed a real decision on opening up the higher education system, partly in reference to the uncertain results. The distinction between strategic use and direct use in this case is rather unclear. With regard to privatisation in the prison system, decision-making did not take place because of the cabinet's resignation.

Use explained?

Based on the literature, we identified five potential explanations for the use of ex ante studies in policy making: the decision-making context of the studies, contact between the commissioning party and the researchers, the timing of study delivery, the (perceived) quality of the research and the width and intensity by which findings are communicated.

First and foremost, the decision-making context turned out to be decisive with regard to the use of ex ante research. Some topics of analysis were more politically contested than others. For example, the need for an enhanced topographic registration system was hardly disputed by politicians. The ex ante report featured in the decision-making by the council of ministers, in the explanatory memorandum and in the subsequent parliamentary debate. By contrast, the cases regarding the higher education and prison system

regard politically complicated issues. Findings were sometimes used to underpin pre-existing policy positions. Decision-making did not take place or did not reflect the findings of the ex ante study.

Second, the timing of the ex ante reports proved to be a factor of importance in relation to their use. Four reports were timely in relation to planned decision-making. The report with the worst timing (about the higher education system) did not influence decision-making: a cabinet change took place in the course of the research and the new minister chose to await the results of another research initiative.

The quality of the ex ante research, the width and intensity by which findings had been communicated and the contact frequency between the commissioning party and the researchers were all judged to be high. These factors therefore reveal too little variance in order to draw conclusions regarding research use. For example, all reports were put online and four out of five were sent to Parliament. Moreover, in all cases an advisory committee was installed for regular consultation between (at least) the researchers and the commissioning party. Nevertheless, research use varied between the cases, stressing once more the importance of political context and timing.

Apart from the decision-making context, uncertainty surrounding the findings of the ex ante studies very likely affected the way and degree in which they were used. For example, results of an international literature study into forms of privatisation in the prison system yielded mixed conclusions terms of cost-effectiveness. A vast degree of scientific uncertainty is typical for future-oriented research. Particularly in controversial political issues like the privatisation of the prison system, we found that the same uncertain conclusions were used to underpin a diversity of policy positions.

To what degree were ex ante findings confirmed by findings from ex post evaluations?

The fourth chapter addresses the fourth and final research question: *To what degree are ex ante studies followed-up by ex post evaluation? What can be learned from the later evaluations about the accuracy of ex ante analyses?* According to some, addressing this question may shed light on the use of ex ante studies.

First, we took stock of the number of ex post evaluations published in relation to the full data set of 306 ex ante analyses. No more than 34 evaluations were found, relating to 47 of the ex ante studies (15%). If the plan addressed in the ex ante study was relatively concrete, twice as many evaluations were found. Probably, more concrete plans were more likely to have come effectuated and then evaluated. The vast majority (85%) of ex ante studies were not followed by an evaluation. Taking a closer look at a vast share of these studies learned that: 1) the plan was abandoned 2) the plan was still a plan, for exam-

ple, a number of draft EU-directives 3) the plan was effectuated but no evaluation was found – in some of these cases it was too early for ex post evaluation, 4) an evaluation is forthcoming and 5) some material was found but did not qualify as an evaluation. Absence of later policy evaluations is not automatically ‘wrong’, as some topics of ex ante research are not suitable for ex post evaluation. Nevertheless, ex post evaluations are a valuable asset for future ex ante research that can benefit from empirical knowledge on the effects of various possible (types of) interventions.

Second, we assessed to what extent the focus of the ex ante studies and of the later policy evaluations are sufficiently alike to allow for a comparison, particularly in terms of the research questions and the (draft) policies under study. More than half of the evaluations turned out to be ‘ex durante’: a mid-term evaluation or an evaluation of the implementation process, rather than an actual ex post evaluation of effectiveness (the latter being the focus of most of the ex ante reports). In part of the cases it was probably too early for a full effectiveness evaluation, given the publication dates of the ex ante studies (2005-2011). The ex ante analyses and later evaluation studies did not allow for an accurate assessment of the extent to which (at times highly complex) policy plans were modified after the ex ante research. In more than a third of the cases, the actual policies largely resembled the policy plans investigated ex ante.

In the end, the question of whether ex ante predictions ‘came true’ could be answered on the basis of 16 substantive policy files extracted from the full set of 306 studies. A mixed conclusion results from five of these files that contain explicit feedback to ex ante findings: sometimes predictions were confirmed, sometimes they were not. In another five files lacking direct feedback but with a high degree of comparability, conclusions from the empirical evaluations were more or less in line with the expectations beforehand.

Main lessons and conclusions

In the concluding chapter 5, a number of overarching conclusions were drawn.

- More future-oriented policy research was found than expected on the basis of earlier research. The distribution of these studies over policy domains is skewed, however: by far the most regard infrastructure and the environment.
- About half of the ex ante studies regard the end goals of policy plans. The other reports address practicability, other specific consequences (e.g. legal or environmental) or are highly explorative.
- The use of ex ante research in policy making depends on the political decision-making context to a large degree. Ex ante studies are but one element in the policy process. Nevertheless ex ante analysis can ‘enlighten’

decision-making, particularly when performed at the stage when important policy choices are still to be made.

- There are only few ex post studies that provide (partial) feedback on ex ante ‘predictions’ and from these a mixed-to-positive conclusion was drawn regarding the accuracy of ex ante findings. Ex post evaluations are a valuable asset with regard to future ex ante research work, that can benefit more from additional empirical insights and experiences.

Literatuur

- Aalbers, R., Nooij, M. (2006). *Per maand of per kWh? Beoordeling van de effecten van een ander tariefsysteem voor kleinverbruikerselectriciteit*. Amsterdam: SEO.
- Aarts, L., Douma, K., Frierson, R., Schrijvershof, C., & Schut, M. (2011). *Op weg naar effectieve schuldhulp: Kosten en baten van schuldhulpverlening*. Den Haag: APE.
- Algemene Rekenkamer (2000). *Organisatie van beleidsevaluatie*. Kamerstukken II, 1999-2000, 27 065 nr. 2.
- Annema, J.A. & Jong, M. de (2008). *Milieuschattingen in planstudies: Een voorstel tot vereenvoudiging*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Backes, C. W., Dobben, H.F. van, & Poortinga, M.A. (2011). *Stikstofdepositie en Natura 2000: Een rechtsvergelijkend onderzoek*. Z. pl.: Universiteit Maastricht/Alterra.
- Bakker, P. & Zwaneveld, P. (2009). *Het belang van OV, de maatschappelijke effecten op een rij*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB) / Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM).
- Beijer, P., Hoogendoorn-Lanser, S., Hoogendoorn, S., Buijze, H., Westerman, M., Meurs, H., Polderdijk, S., Kooten, J. van, Schaap, V., & Konijnenburg, P. van. (2009). *Praktijkproef verkeersmanagement Amsterdam: Eindrapport*. Z. pl.: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat Dienst Verkeer en Scheepvaart.
- Berden, K., Canoy, M., Hulsker, W., Meindert, L. en Mulder, A. (2010). *Onderzoek naar de behoeften van gebruikers van integrale analyses voor beleid en wetgeving*. Rotterdam: Ecorys.
- Berg, Y. van den, Hanemaayer, D., Aarts, L., & Schrijvershof, C. (2009). *Impact assessment richtlijn gelijke behandeling buiten de arbeid*. Den Haag: B&A Consulting.
- Berg, E., van den, Heyma, A., & Smid, T. (2010). *Kosten en baten verlenging zwangerschaps- en bevallingsverlof: Van 16 weken naar 18 of 20 weken*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Berveling, J., Groot, W., Lijesen, M., Savelberg, F. & Werff, E. van der. (2009). *Na het knippen van het lint: Het ex post evalueren van infrastructuur*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Beukers, E, Bertolini, L., & Brömmelstroet, M. te (2012). Percepties op het MKBA proces. *Tijdschrift Vervoerswetenschap*, 48(2): 68-79.
- Bex, P.M.H.H., Heijden, J.J. van der, & Vujkovic, D. (2011). *Administratieve en uitvoeringslasten herziening Wet bodembescherming: Onderzoek naar het effect van de herziening van de Wet bodembescherming op de administratieve lasten van bedrijven en de uitvoeringslasten van overheden*. Nieuwegein: SIRA Consulting.
- Bex, P.M.H.H., Kolk, J. van der, Poll, P.A.M. van der, & Heijden, J.J. van der (2010). *Nederlandse impact assessment Biocidenverordening: Een onderzoek naar de gevolgen van de invoering van de Biocidenverordening voor het*

- Nederlandse bedrijfsleven*. Nieuwegein: SIRA Consulting & Van der Kolk advies.
- Blekemolen, M., Duin, J. van, Korteweg, J., Lambrichs de Bruin, R., & Vlemminx, B. (2007). *Onderzoek naar de administratieve lasten van het Derde Grotestedenbeleid*. Amersfoort: Twynstra Gudde.
- Boeije, H. (2006). Kwalitatief onderzoek. In H. 't Hart, H. Boeije, & J. Hox (red.), *Onderzoeksmethoden* (pp. 253-289). Den Haag: Boom onderwijs.
- Boelens, J.B., Folkers, N. & Giessen, J-W. van. (2007). *Ex-ante evaluatie effecten van de OV-chipkaart en poortjes op de sociale veiligheid in het openbaar vervoer*. Z. pl.: PriceWaterhouseCoopers.
- Boer, L. de, & Larsen, V. (2011a). *Maatschappelijke kosten en baten van de BGT: Eindrapportage*. Amsterdam: LPBL.
- Boer, L. de, & Larsen, V. (2011b). *Plantopgrafie in de BGT: Quick scan aanvulling op de maatschappelijke kosten-batenanalyse BGT*. Z. pl., LPBL.
- Bolhuis, P., Engelen, M., & Zuidam, M. (2005). *Maatregelen ter bestrijding van fraude en illegale bemiddeling in de uitzendbranche: Een ex ante evaluatie*. Leiden: Research voor Beleid.
- Bolt, F.J.E. van der, Boekel, E.M.P.M. van, Clevering, O.A. et al. (2008). *Ex-ante evaluatie landbouw en KRW: Effect van voorgenomen en potentieel aanvullende maatregelen op de oppervlaktewaterkwaliteit voor nutriënten*. Wageningen: Wageningen UR/Alterra. Alterra rapport, nr. 1687.
- Bottelberghs, L., & Liezenberg, C. (2008). *Verkenning E-herkenning: Een andere opzet voor DigiD: Een verkennende studie naar de mogelijkheden van elektronische herkenning van bedrijven en burgers*. Z. pl.: Innopay.
- Burghouwt, G, Lieshout, R., Veldhuis, J.G., & Wit, J.G. de (2009). *Amsterdam-Paramaribo: Open Skies of Open Market? Onderzoek naar nut en noodzaak van verdere liberalisering op de luchtvaartmarkt Nederland-Suriname*. Amsterdam: SEO.
- Capgemini (2006). *Kosten-baten analyse nieuw politiebestedel: Een kwantitatieve analyse op hoofdlijnen*. Utrecht, Capgemini Nederland.
- Cardoso Ribeiro, T. (2007). *Naar een zichtbaar effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering: Een analyse van de departementale toetsingsinstrumenten ter bewaking en verbetering van de kwaliteit van wetgevingsprocessen in het kader van de motie Van Thijn c.s. Kamerstukken I, 2006/7, 28 831, nr. G, bijlage 1*.
- Cebeon (2007). *De Europese Dienstenrichtlijn: Gevolgen voor de decentrale overheden in Nederland; Eindrapport*. Z. pl.: Cebeon.
- Cebeon. (2011). *Onderzoek financiële en BTW-compensatie gevolgen regionalisering brandweer, Deelrapportage financiële gevolgen (A) en Deelrapportage BTW-compensatiegevolgen (B)*. Z. pl.: Cebeon.
- Cecot, C., Hahn, R., Renda, A., & Schrefler, L. (2008). An evaluation of the quality of impact assessment in the European Union with lessons for the US and the EU. *Regulation & Governance*, 405-424.

- Chelimsky, E. (1995). New dimensions in evaluation. In: R. Picciotto & R.C. Rist (red.), *Evaluation and development: Proceedings of the 1994 World Bank conference* (pp. 3-11). Washington, DC: World Bank. World Bank Operations Evaluation Study.
- Christensen, C.F., Brandon, D., Tak, K. van der, Zwart, R., Gerretsen, A., & Westra, C. (Expertgroup Det Norske Veritas, MARIN, Dirkzwager, STC, ECN) (2008). *Identification of suitable sea areas for wind farms with respect to shipping and safety, The Netherlands*. Hellerup: Det Norske Veritas.
- Cohen, M.D., March, J.G., & Olsen, J.P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative science quarterly*, 17(1), 1-25.
- Commissie (Commissie experimenten open bestel hoger onderwijs) (2009). *Advies: Bijlage b bij brief aan de Tweede Kamer met reactie op advies commissie experimenten open bestel*. Z. pl.: Commissie Experimenten Open Bestel Hoger Onderwijs.
- Commissie (Commissies) experimenten open bestel hoger onderwijs (2010). *Eindverslag van de Commissie: Een tussenevaluatie van de experimenten*. Z. pl.: Commissie Experimenten Open Bestel Hoger Onderwijs.
- Cooten, E.S. van, & Brekelmans, J. (2010). *Spelling en grammatica in het centraal examen*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek. Regioplan publicatienr. 2062.
- CPB (2008a). *Economische analyses van Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM)*. Den Haag: CPB. CPB Notitie.
- CPB (2008b). *Defiscalisering rente*. Z. pl.: CPB. CPB Notitie.
- CPB (2011). *Follow-up evaluatie Dienstenrichtlijn: Opties voor evaluatie van de Europese Dienstenrichtlijn*. Den Haag: Centraal planbureau. CPB Notitie.
- CvE (2010). *Onderzoek naar aanleiding van de motie Van Dijk/Van Dijk* (2010). Utrecht: College voor Examens.
- CVZ en ZonMw (2007). *Tijdelijke toelating van veelbelovende innovaties tot het pakket*. Den Haag: College voor zorgverzekeringen.
- Cuelenaere, B., Zutphen, F. van, Aa, R., van der, Willemsen, A., & Wilkens, M. (2009). *MKBA voortijdig schoolverlaten (VSV)*. Rotterdam: Ecorys.
- Davies, P.H.J. (2001). Spies as informants: Triangulation and the interpretation of elite interview data in the study of the intelligence and security services. *Politics*, 21(1), 73-80.
- Decisio (2006). *Quick-scan KKBA's voor tol-/versnellingsprijsprojecten: Eindrapportage*. Amsterdam: Decisio.
- Dekker, H.S., Soethout, J.E., & Tijsmans, N. (2009). *Even uitblazen: Eén jaar rookvrije horeca*. Amsterdam, Regioplan Beleidsonderzoek. Regioplan publicatienr. 1886.
- Dickersin, K, Chan, S, Chalmers, TC, Sacks H.S, & Smith, H. (1987). Publication bias and clinical trials. *Controlled Clinical Trials*, 8, 343-353.

- Dijkgraaf, E., Jong, J.M. de, Spijkerman, M., & Tanis, O. (2009). *Effectiviteit Convenanten Energiebeleid*. Rotterdam: Erasmus Universiteit, SEOR, Erasmus School of economics.
- Dückers, M., & Wagner, C. (2005). *Ex ante evaluatie Sneller Beter pijler 3: Inventarisatie van de mate waarin de opzet van het programma Sneller Beter pijler 3 voldoet aan eisen ontleend aan literatuur*. Utrecht: NIVEL.
- Duijvestijn, P., & Lagendijk, E. (2005). *Kosten en baten van een 'sociaal contract' voor jongeren: Onderzoek van vier business cases*. Amsterdam: DSP Groep.
- DVS, SWOV & KiM (2011) *Ex post evaluatie verkeersveiligheidsmaatregelen*. Den Haag: Rijkswaterstaat, Dienst Verkeer en Scheepvaart. Delft: Rijkswaterstaat, Dienst verkeer en scheepvaart.
- Ecorys, DLV Groen & Ruimte BV, & Witteveen+Bos (2006). *Naar een sterker platteland: Ex-ante evaluatie en strategische milieubeoordeling POP 2007-2013*. Rotterdam: Ecorys Nederland.
- Ecorys i.s.m. Verwey-Jonker Instituut (2008). *Handleiding kosten-batenanalyses in het sociale domein*. Rotterdam: Ecorys.
- Ecorys i.s.m. Witteveen+Bos. (2010). *Uitkomsten midterm evaluatie Plattelands Ontwikkelings Programma 2007-2013*. Rotterdam, Ecorys.
- Eijgenraam, C.J.J., Koopmans, C.C., Tang, P.J.G., & Verster, A.C.P. (2000). *Evaluatie van grote infrastructuurprojecten: Leidraad voor Kosten-batenanalyse, Deel I: Hoofdrapport Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur*. Den Haag: CPB/NEI.
- Egmond, P.M. van, & Koeijer, T.J. de (2005). *Van aankoop naar beheer I: Verkenning kansrijkheid omslag natuurbeleid*. Bilthoven: Milieu en Natuurplanbureau.
- EIB (2009). *Verkenning effecten stimuleringsmaatregelen rond de woningbouw*. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw.
- Elings, C., Inckel, M., & Sarink, H. (2009). *PlanMER ontwerp-nationaal waterplan: Milieueffectrapport*. Nijmegen: Royal Haskoning.
- EPEC (2005). *Study on the use of evaluation results in the commission: Final report. Dossier n.1 Synthesis report and annexes*. Brussel: European Policy Evaluation Consortium.
- Erp, J.G. van, & Ewijk, M.D. van (2005). *Werklast bestuurlijke boete: Determinanten van de werkbelasting in de bestuursrechtspiegeling*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid, 232.
- Europese Rekenkamer (2010) *Effectbeoordelingen in de EU-instellingen: Ondersteunen zij de besluitvorming?* Luxemburg, Europese rekenkamer. Speciaal verslag, nr. 3.
- Faber, T. & Mulders, E. (2012). *Een kennismaking met de maatschappelijke kosten-batenanalyse: Handreiking voor beleidsmakers*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Feinstein, O.N. (2002). Use of evaluations and the evaluation of their use. *Evaluation*, 8(4), 433-439.

- Fleurke, F. (2006). *De bestuurlijke vormgeving van het grotestedenbeleid: Mid-term review derde fase: Eindconcept* (online). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Flight, S., Nauta, O., & Terpstra, J. (2011). *Voorwaardelijk vrij: Evaluatie van de Wet Voorwaardelijke Invrijheidsstelling*. Amsterdam: DSP-groep.
- Florax, J.G.M.F. (2001). *Methodological pitfalls in meta-analysis: Publication bias*. Amsterdam: VU.
- Gaaf, A., Hogeveen, H., Puister, L., & Reinhard, S. (2006). *Kosten-batenanalyse van elektronische identificatie en registratie van schapen en geiten*. Den Haag: LEI.
- Gestel, R.A.J. van, & Vranken, J.B.M. (2008). *Kwaliteit van de beleidsanalytische wetgevingsadviezen van de Raad van State, getoetst aan de hand van ex post evaluaties*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Gestel, R.A.J. van, & Vranken, J.B.M. (2009). *Assessing the accuracy of ex ante evaluation through feedback research: A case study*. In J.M. Verschuuren (red.), *The impact of legislation: A critical analysis of ex ante evaluation* (pp. 199-277). Leiden: Martinus Nijhoff.
- Geukema, R., Notenboom, A., Goudriaan, R., & Postma, P. (2011). *Stimulering van museumbezoek door kinderen: Resultaten en verantwoording van de experimenten*. Den Haag/Nieuwegein: APE/Paul Postma Marketing Consultancy.
- Gils, G.H.C.van, Leeuw, F.L., Gildemyn, M., & Inberg, L. (2010). *Leren van evalueren: Onderzoek naar het gebruik van evaluatieonderzoek bij het ministerie van Buitenlandse Zaken*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Goudriaan, R., Groot, N. de, Notenboom, A., & Schrijvershof, C. (2007). *Voorstudie toegangsprijzen in de culturele sectoren*. Den Haag: APE.
- Goudriaan, R., & Visscher, C.M. (2006). *Effecten van gratis toegang tot de rijksmusea: Aanvullend onderzoek*. Den Haag: APE.
- Grontmij (2011). *Plan-MER Toekomst Afsluitdijk: Hoofdrapport*. Z. pl: Rijkswaterstaat.
- Groot, A.D. de (1994). *Methodologie: Grondslagen van onderzoek en denken in de gedragswetenschappen*. Assen: Van Gorcum.
- Groot, I. de, Hoop, T. de, Houkes, A., & Sikkel, D. (2007). *De kosten van criminaliteit: Een onderzoek naar de kosten van criminaliteit voor tien verschillende delicttypen*. Amsterdam: SEO.
- Hamberg-van Reenen, H.H., Bovendeur, I., Feenstra, T.L., & Berg, M. van den (2009). *Kosteneffectiviteit van preventie en zorg: Vergelijking preventieve en curatieve interventies*. Bilthoven: RIVM.
- Hanemaayer, D. (2012). *Ex ante evaluatie in Nederland: De stand van zaken*. Den Haag: Boom Lemma.
- Henry, G.T., & Mark, M.M. (2003). Beyond use: Understanding evaluation's influence on attitudes and actions. *American Journal of Evaluation*, 24(3), 293-314.

- Hertin, J., Turnpenny, J., Jordan, A., Nilsson, M., Russel, D., & Nykvist, B. (2007). *Rationalising the policy mess? Ex ante policy assessment and the utilisation of knowledge in the policy process*. Berlijn: Freie Universität Berlin, Forschungsstelle für Umweltpolitik. FFU report, 03-2007.
- Hertin, J., Jacob, K., Pesch, U., & Pacchi, C. (2009). *The production and use of knowledge in regulatory impact assessment: An empirical analysis*. Berlijn: Freie Universität Berlin, Forschungsstelle für Umweltpolitik. FFU-report, 01-2009.
- Herweijer, M. (2009). Klopt de beleidstheorie achter de integrale wetsvoorbereiding? *RegelMaat*, 24(3), 149-161.
- Hoefslout, N. Ommeren, K. van, Pater, M. de, Olsthoorn, J. & Bastien, D. (2010). *Maatschappelijke kosten en baten van ERTMS implementatiestrategieën: Samenvattende rapportage*. Amsterdam/Parijs: Decisio en Systra.
- Hooff, P.P.M. van, Sabiran, M., Everwijn, H., & Jongebreur, L.P.W. (2007). *Impactanalyse Voorwaardelijke Invrijheidstelling: De impact van de invoering van voorwaardelijke invrijheidstelling onderzocht met behulp van een systeemdynamisch rekenmodel en 'Group Model Building'*. Barneveld: Significat.
- Hoorik, P. van, Harmelen, T. van, Head, M., & Meulenhoff, P. (2010). *Energie- en CO₂-besparing door elektronisch factureren*. Z. pl.: TNO.
- Hoorn, A. van, Tennekens, J., Wijngaart, R. van den. (2010). *Quickscan energie en ruimte: Raakvlakken tussen energiebeleid en ruimtelijke ordening*. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Houppermans, M.K. (2011). *Twee kanten van de medaille: Een onderzoek naar de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding* (Proefschrift, Erasmus Universiteit). Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- IBO i.s.m. externe deskundigen (2005). *Toekomst AWBZ: Eindrapportage van de werkgroep Organisatie romp AWBZ*. Z. pl. uitg. Interdepartementaal Beleidsonderzoek, 2004-2005, nr. 4.
- IND (2009). *Ex ante uitvoeringstoets motie Spekman: Gevolgen voor de uitvoeringspraktijk van de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers met een medische aanvraag*. Z. pl.: Ministerie van Justitie, Immigratie- en Naturalisatiedienst.
- IOFEZ (2004). *Eindrapport VBTB-evaluatie: Lessen uit de praktijk*. Z. pl.: Interdepartementaal Overlegorgaan Financieel-Economische Zaken.
- Israël, F.J., Greweldinger, C.J.C.M., Jongenotter, P.E., & Sonnaville J. de (2013). *Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid: Vervolgonderzoek*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Janssen, L.H.J.M., Okker, V.R., & Schuur, J. (2006). *Welvaart en leefomgeving: Een scenariostudie voor Nederland in 2040*. Centraal Planbureau, Milieu- en natuurplanbureau en Ruimtelijk Planbureau.
- Johnson, K., Greenesid, L.O., Toal, S.A., King, J.A., Lawrenz, F., & Volkov, B. (2009). Research on evaluation use, a review of the empirical literature from 1986 to 2005. *American journal of evaluation*, 30(3), 377-410.

- Jongbloed, B., Salerno, C., Huisman, J., & Vossensteyn, H. (2005). *Research Prestatiemeting: Een Internationale Vergelijking*. Enschede: Universiteit Twente, Center for Higher Education Policy Studies.
- Keulemans, S.A.C. (2013). *Van evaluatie tot wetgeving? Een verklaring van het gebruik van ex ante wetsevaluaties in Nederland* (Eindschriftie, Radboud Universiteit). Nijmegen: Radboud Universiteit.
- King, J. A. (1988). Research on evaluation use and its implications for evaluation research and practice. *Studies in Educational Evaluation*, 14, 285-299.
- Klein Haarhuis, C.M., & Niemeijer, E. (2008). *Wet en werkelijkheid: Bevindingen uit evaluaties van wetten*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 267.
- Klein Haarhuis, C.M., & Niemeijer, E. (2009). Synthesizing legislative evaluations: Putting the pieces together. *Evaluation*, 15(4), 1-23.
- Klosse, S., Peeters, M.G.W.M., & Verhey, L.F.M. (red.) (2003). *Op zoek naar kwaliteit: Een onderzoek naar de toepassing en operationalisering van wetgevingskwaliteitseisen*. Den Haag: Sdu Uitgevers. Publiekrechtelijke reeks Universiteit Maastricht, nr. 12.
- Knaap, L.M. van der, Nijsen, L.T.J. & Bogaerts, S. (2006). *Geweld verslagen? Over geweldsbeperkende maatregelen in het publieke domein*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid, nr. 239.
- Koeijer, T.J. de (red.) (2007). *Van aankoop naar beheer II: Ex ante evaluatie omslag natuurbeleid*. Bilthoven: Milieu en Natuur Planbureau.
- Kok, L. (2008). *Effecten gezinsbeleid*. Amsterdam: SEO.
- Koning, M., & Mulder, M. (2012). *Evaluatie stimuleringspakket woningbouw*. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw.
- Kuijpers, M.R. (2008). *Uitvoeringstoets afbakening intra- en extramurale farmaceutische zorg*. Diemen: College voor zorgverzekeringen. Rapport, nr. 259.
- Lee, N. & Kirkpatrick, C. (2004). *A pilot study of the quality of European Commission Extended impact assessments*. Manchester: University of Manchester, Institute for Development Policy & Management, Impact Assessment Research Centre. Working paper series , nr. 8.
- Lee, N. & Kirkpatrick, C. (2006). Evidence-based policy-making in Europe: an evaluation of European Commission integrated impact assessments. *Impact assessment and project appraisal*, 24(1), 23-33.
- Leeuw, F.L. (2003). Reconstructing program theories: Methods available and problems to be solved. *American Journal of Evaluation*, 24(1), 5-20.
- Leeuw, F.L. (2010). Benefits and costs of evaluation, an essay. *Zeitschrift für Evaluation*, 9(2), 211-227.
- Leeuw, F., Knaap, L.M. van der, & Bogaerts, S. (2007). Reducing the knowledge-practice gap: An example of an evaluation synthesis in criminal policy. *Public Money and Management*, 27(4), 245-250.
- Leite, P., Narayan, A., & Skoufias, E. (2011). *Conditional Cash Transfer Programmes*. Washington DC: Wereldbank.

- Lensink, R., & Eekelen, R. van (2005). *Effecten van de voorgenomen baanverlenging en uitbreiding van het gebruik van vliegveld Eelde in relatie tot de vigerende natuurwetgeving*. Culemborg: Bureau Waardenburg.
- Lochem, P.J.P.M. (2009). Over uitvoerbaarheid en spontane naleving van het IAK. *RegelMaat*, 24(3), 162-172.
- Lubbe, M., Boer, L. de, Marlet, G., Koopmans, C., & Willebrands, D. (2011). *Binnenstedelijk of Uitleg? Maatschappelijke kosten en baten van verschillende verstedelijkingsstrategieën tot 2020*. Z. pl.: Planbureau voor de leefomgeving, Atlas voor Gemeenten en SEO economisch onderzoek.
- Mark, R.C. van der, Staffhorst, B.J.F.A., Weber, C.E.M, Visser, H.C., Stamsnijder, M.C.M., & Vaan, M. de (2006). *Eindrapport Ex ante Evaluatie Operationele Programma's EFRO D2 2007-2013*. Utrecht: Berenschot.
- Mark, R. van der, Lagerwey, E., Doornbos, H., Berg, C. van den, & Beerepoot, R. (2011). *Mid Term Evaluatie EFRO D2 2007-2013*. Z. pl.: Berenschot.
- Marlet, G., & Woerkens, C. van (2011). *De effectiviteit van grotestedenbeleid. Kwantitatieve evaluatie GSB-III, 2005-2009*. Utrecht: Atlas voor Gemeenten.
- Menkveld, M. (red.). (2007). *Beoordeling Werkprogramma Schoon en Zuinig: Effecten op energiebesparing, hernieuwbare energie en uitstoot van broeikasgassen*. Z.pl.: ECN.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011). *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012). *KBA bij MIRT-Verkenningen, Kader voor het invullen van de OEI-formats*. Den Haag. Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Ministerie van Justitie (2007). *Handreiking ex ante uitvoeringsanalyse*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Moorman, S., & Kansen, M. (2011). *Naar duurzaam wegverkeer in 2050: Een verkenning van mogelijke opties*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM).
- Morselt, I. van (2009). *Programma Versterking Opsporing en Vervolging: NFI Voortgangsrapportage 2009*. Z. pl.: Z. uitg.
- Mulder, J., Daalder, A., & Leeuw, F.L. (2013). *Verslag expertmeeting 'Designs van effectstudies in justitiële contexten'*. Den Haag: WODC.
- Nagtegaal, M., & Mulder, J. (2009). *In de grondverf zetten: Planevaluatie van de prétherapie voor zedendelinquenten in PI Breda*. Den Haag: WODC. Cahier 2009-14.
- Nash, R., Hudson, A., & Luttrell, C. (2006). *Mapping political context: A toolkit for civil society organisations*. Londen: Overseas development institute (ODI). Research and policy in development programme.
- Nielsen, U., Lerche, B.D., Kjellingbro, P.M., & Jeppesen, L.M. (2006). *Getting proportions right: How far should EU impact assessments go?* Kopenhagen: Institut for Miljøvurdering (Environmental Assessment Institute).

- Nijland, H., Wortelboer-van Donselaar, P.M., Korteweg, J.A.C., & Snellen, D. (2010) *Met de kennis van nu': Leren van evalueren. Een casestudy: A5 Verlengde Weststrandweg*. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de leefomgeving/Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- NMA (2011). *Effecten van prijsregulering voor kleinverbruikers warmte*. Den Haag: Nederlandse Mededingingsautoriteit.
- Noije, L. van, & Wittebrood, K. (2008) *Sociale veiligheid ontsleuteld: Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag: Sociaal en cultureel Planbureau.
- Noije, L. van, & Wittebrood, K. (2009). *Overlast en verloedering ontsleuteld: Veronderstelde en werkelijke effecten van het Actieplan overlast en verloedering*. Den Haag: Sociaal en cultureel Planbureau.
- NZA (2008). *Monitor eigen risico: Eerste rapportage*. Z. pl.: Nederlandse Zorgautoriteit.
- NZA (2009). *Van budget naar prestatie: Prestatiebesteding binnen de medisch-specialistische zorg; Uitvoeringstoets*. Z. pl.: Nederlandse Zorgautoriteit.
- Oortwijn, W., Adamini, S., Wilkens, M., Thio, V., Bekker, P. de, Boendermaker, A., & Canoy, M. (2011). *Evaluatie naar het verplicht eigen risico: Eindrapport*. Rotterdam: Ecorys.
- OPTA (2010a). *Uitvoeringstoets wijziging van de Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen (Rude) i.v.m. tarieftransparantie*. Z.pl.: OPTA.
- OPTA (2010b). *Uitvoeringstoets wijziging van de Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen (Rude) i.v.m. 0900-klantenservicenummers*. Z.pl.: OPTA.
- Pawson, R. (2006). *Evidence-based policy, a realist perspective*. Londen: Sage.
- Plaisier, J., & Pennekamp, S. (2009). *Planevaluatie reclasseringstoezicht*. Z.pl.: Impact R&D.
- Poort, J., Koopmans, C., Boer, L. de, Larsen, V., Lubbe, M., Marlet, G., & Woerkens, C. van (2010). *Kosten-batenanalyses voor BZK*. Amsterdam: SEO. SEO-rapport, nr. 2010-18.
- Poortvliet, E.P., & Vree, F.M. van (2009). *Procesevaluatie Sneller Beter: Eindrapport*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Popelier, P., Gestel, R. van, Aeken, K. van, Verlinden, V., & Humbeek, P. van (2007). *Consulteren over ontwerp-regelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk*. Z.pl.: Universiteit van Antwerpen/Universiteit van Tilburg/WODC.
- Radaelli, C.M. (2009). Measuring policy learning: Regulatory impact assessment in Europe. *Journal of European Public Policy*, 16(8), 1145-1164.
- Radaelli, C.M., Allio, L., Renda A., & Schrefler, L. (2010). *How to learn from the international experience: Impact assessment in the Netherlands*. Exeter: University of Exeter: Center for European Governance.

- Renda, A. (2006). *Impact assessment in the EU: The state of the art and the art of the state*. Brussel: Centre for European Policy Studies (CEPS).
- Rienstra, S. (2008). *De rol van kosten-batenanalyses in de besluitvorming*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM).
- Rijswick, H.F.M.W. van, & Vogelesang-Stoute, E.M. (2007). *De Kaderrichtlijn Water en Gewasbeschermingsmiddelen*. Z.pl.: Centrum voor Omgevingsrecht (UU) en Centrum voor Milieurecht (UvA).
- Romijn, G., & Renes, G. (2013). *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*, Den Haag: Centraal Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving.
- Rossi, P.H., & Freeman, H.E. (1992). *Evaluation: A systematic approach*. Newbury Park, CA: Sage.
- Ruijgrok, E.C.M., Brouwer, R., & Verbruggen, H. (2004). *Waardering van natuur, water en bodem in maatschappelijke kosten batenanalyses: Aanvulling op de Leidraad OEI*. Den Haag: Ministeries van V&W en EZ.
- Scargle, J. (2000). Publication bias: The 'file-drawer' problem in scientific inference. *Journal of Scientific Exploration*, 14(1), 91-106.
- Scholten, B., Kok, R., Devillers, E., & Lebouille, R. (2008). *Ex-postevaluatie weginfrastructuur*. Rotterdam: Ecorys.
- Scholten, M.C.T., Veenstra, F.A., Jongbloed, R.H. et al. (2007). *Perspectieven voor mosselzaadinvang (MZI) in de Nederlandse kustwateren: Een evaluatie van de proefperiode 2006-2007*. Wageningen: Wageningen IMARES.
- Schroten, A., Rijkee, A.G., & Essen, H.P. van (2009). *Milieudifferentiatie van de kilometerprijs: Effecten van verschillende milieudifferentiaties van de kilometerprijs voor vrachtauto's, bestelauto's en autobussen*. Delft: CE Delft.
- Schrijvershof, C., Douma, K., & Aarts, L. (2013). *Uitvoeringsanalyses in de justitiële keten: Inventarisatie en analyse*. Den Haag: APE. APE rapport, nr. 1062.
- Sijtsma, F., Hinsberg, A. van, Kruitwagen, S., & Dietz, F. (2009). *Natuureffecten in de MKBA's van projecten voor integrale gebiedsontwikkeling*. Z.pl.: Planbureau voor de Leefomgeving. Beleidsstudies.
- Spreen, M., & Mot, E. (ca. 2008). *Een rookverbod in de Nederlandse horeca: Een kosten-batenanalyse*. Den Haag: Centraal Planbureau. CPB Document, nr. 159.
- Stol, W.P., Kop, N., & Koppenol, P.A. (2005). *Eén spoor is geen spoor: Naar een landelijke sporendatabank voor informatiegestuurde opsporing*. Apeldoorn: Politieacademie. Politieacademie onderzoeksreeks 17.
- Stronkhorst, J. (2008). *Landaanwinning in de Noordzee: Een verkenning van ervaringen*. Z.pl.: Deltares.
- Struiksma, N., & Winter, H. (2012). *Evaluatieonderzoek pilot 'uitbesteding forensisch onderzoek aan particuliere instituten', Bekend maakt bemind*. Groningen: Pro Facto.

- Swanborn, P.G. (2007). *Evalueren: Het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek*. Amsterdam: Boom onderwijs.
- Thiel, S. van (2010). *Bestuurskundig Onderzoek: Een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Tieben, B. (2008). *Wegen naar dynamiek in het hoger onderwijs*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Tsiachristas, A., Jong, P. de, & Hout, C. van (2008). *Wat werkt? Buitenlandse ervaringen met arbeidsvoorzieningen voor gehandicapten*. Den Haag: APE.
- Vedung, E.O. (2008). *Public policy and program evaluation*. Edison, NJ: Transaction publishers.
- Veen, F. van der (2011). *Benutten rond Amsterdam: Evaluatie van het maatregelpakket 'Verbetering doorstroming A10'*. Bijdrage aan het Nationaal verkeerskundecongres, 2 november 2011. Z.pl.: Z.uitg. Bijdragenr. 43.
- Veerman, G.J. (2002). Inleiding wetsevaluatie. In *Introductiecursus WODC: De Nederlandse rechtspleging en evaluatie van wet- en regelgeving* (niet gepubliceerd).
- Veerman, G.J. (2007). *Over wetgeving: Principes, paradoxen en praktische beschouwingen*. Den Haag: SDU uitgevers.
- Veerman, G.J. & Mulder, R.J. (2010). *Wetgeving met beleid: Bouwstenen voor een bruikbare wetgevingstheorie*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Velden, J. van, Zoon, C., & Donker van Heel, P. (2006). *Zelfregulering ter bestrijding van fraude en illegaliteit in de uitzendbranche: Ex ante evaluatie van de ontwerpnorm NEN 4400-1*. Rotterdam: Ecorys.
- Veldhuizen-Eshuis, H. van, Carpay, M.E.M., Delden, J.A. van, Grievink, L., Hoebee, B., Lock, A.J.J., & Reij, R. (2011). *Uitvoeringstoets bevolkingsonderzoek naar darmkanker: Opsporing van darmkanker in praktijk gebracht*. Bilthoven: RIVM.
- Velthoven, B.C.J. van (2008). 'Kosten-batenanalyse van criminaliteitsbeleid. *Tijdschrift voor strafrechtspleging (PROCES)*, 87(4), 108-120.
- Vermeulen, O., de Bruijn, A., Bie, C. de, Mourik, A. van, Witteman, B., & Mennen, Y. (2011). *Digitale toegang tot het eigen medisch dossier: Mogelijkheden voor een elektronische sleutel*. Z. pl.: PwC.
- Versantvoort, M.C., Verster, A.C.M., Jannink, J., Broek, L.G.J.M. van den, Zutphen, F. van, & Donker van Heel, P.A. (2005). *Kosten en baten van justitiële interventies, ontwikkeling van een analyse- en rekenmodel: Eindrapport*. Rotterdam: Ecorys.
- Verschuuren, J. (red.) (2009). *The impact of legislation: A critical analysis of ex ante evaluation*. Leiden: Martinus Nijhoff.
- Verschuuren, J., & Gestel, R. van (2009). Ex ante evaluation of legislation: An introduction. In J. Verschuuren (red.), *The impact of legislation: A critical analysis of ex ante evaluation* (pp. 3-12). Leiden: Martinus Nijhoff.
- Visser, J., & Korteweg, J.A. (2008). *Ex ante evaluatie in het MIRT*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM).

- VNO-NCW & MKB Nederland (2010). *Zwangerschapsverlof. Brief van VNO-NCW en MKB-Nederland aan de VC van SZW van de Tweede Kamer*. Geraadpleegd op oktober 2012: www.vno-ncw.nl/publicaties/Brieven_en_commentaren/Pages/Zwangerschapsverlof_brief_van_VNONCW_en_MKBNederland_aan_de_VC_van_SZW_van_de_Tweede_Kamer_898.aspx.
- Volkerink, M., Theeuwes, J., & Prins, J. (2011). *Een verkenning van de toekomstige arbeidsmarkt van de overheid: Eindrapport*. Amsterdam: SEO economisch onderzoek.
- Vos, L., Dückers, M., & Wagner, C. (2008). *Evaluatie Sneller Beter pijler 3: Resultaten van een verbeterprogramma voor ziekenhuizen*. Z.pl.: NIVEL.
- Vreke, J. (2010). *Financieringsconstructies voor landschap*. Wageningen: Wetelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. WOT-Werkdocument, nr. 188.
- Weiss, C., & Bucuvalas, M.J. (1980). *Social science research and decision-making*. New York: Columbia University Press.
- Weiss, C., Murphy-Graham, E., Petrosino, A., & Gandhi, A.G. (2008). The fairy godmother and her warts – making the dream of evidence-based policy come true. *American Journal of Evaluation*, 29(1), 29-47.
- Wendel-Vos, G.C.W., Ooijendijk, W.T.M., Baal, P.H.M. van, Storm, I., Vijgen, S.M.C., Jans, M., Hopman-Rock, M., Schuit, A.J., Wit, G.A de, & Bemelmans, W.J.E. (2005). *Kosteneffectiviteit en gezondheidswinst van behalen beleidsdoelen bewegen en overgewicht: Onderbouwing Nationaal Actieplan Sport en Beweging (NASB)*. Bilthoven: RIVM, Centrum voor preventie en zorgonderzoek.
- Wezel, A.P. van, Franken, R.O.G., Drissen, E., Versluijs, C.W., & Berg, R. van den (2007). *Maatschappelijke Kosten-BatenAnalyse van de Nederlandse Bodemsaneringsoperatie*. Z.pl.: Milieu en Natuur Planbureau.
- Willems, W.J., Beusen, A.H.W., Renaud, L.V., Luesink, H.H., Conijn, J.G., Born, G.J. van den, Kroes, J.G., Groenendijk, P., Schoumans, O.F., & Weerd, H. van der (2008). *Verkenning milieugevolgen van het nieuwe mestbeleid: Achtergrondrapport Evaluatie Meststoffenwet 2007*. Z.pl.: Milieu en Natuur Planbureau, Rijkswaterstaat Waterdienst en Wageningen UR.
- Willems, W.J., Beusen, A.H.W., Renaud, L.V., Luesink, H.H., Conijn, J.G., Oosterom, H.P., Born, G.J. van den, Kroes, J.G., Groenendijk, P., & Schoumans, O.F. (2005). *Nutriëntenbelasting van bodem en water: Verkenning van de gevolgen van het nieuwe mestbeleid*. Bilthoven: Milieu en Natuur Planbureau en Wageningen UR.
- Wilms, P., Friperon, R., & Weda, J. (2011). *Literatuuronderzoek privatisering gevangeniswezen: Eindrapport*. Den Haag: Ape. Ape rapport nr. 924.
- Winter, H.B. (1996). *Evaluatie in het wetgevingsforum: Een onderzoek naar de relatie tussen evaluatie en kwaliteit van wetgeving* (Proefschrift, Rijksuniversiteit Groningen). Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Winter, H.B., Scheltema, M., & Herweijer, M. (1990). *Evaluatie van wetgeving: Terugblik en perspectief*. Deventer: Kluwer.

- Wit, J. de (2009). *Heroriëntatie hulpmiddelen: Vergoeding hulpmiddelenzorg beter geregeld*. Diemen: College voor zorgverzekeringen. Publicatienr. 279.
- Witteveen+Bos (2006a). *Kentallen waardering natuur, water, bodem en landschap: Hulpmiddel bij MKBA's*. Rotterdam: Witteveen+Bos.
- Witteveen+Bos (2006b) *Methodiek ruimtelijke kwaliteit in de MKBA*. Rotterdam: Witteveen+Bos
- ZonMw (2007). *PET gepast gebruik(t)*. Den Haag: ZonMw.

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

Pof. dr. H.B. Winter Rijksuniversiteit Groningen, Pro Facto

Leden

Mw. drs. D. de Groot Directie Wetgeving en Juridische Zaken, plv. hoofd Kenniscentrum Wetgeving, ministerie van Veiligheid en Justitie

Drs. A. 't Hoen Plv. directeur en manager Kennislijn beleidsevaluatie, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM), ministerie van Infrastructuur en Milieu

Dr. ir. J.M. Dalhuisen Directie Agrokennis, Directoraat-Generaal Agro, ministerie van Economische Zaken

Bijlage 2 Nadere verantwoording van de verzameling en afbakening van ex ante analyses

Deze bijlage biedt aanvullingen op paragraaf 1.3 over de zoekstrategie. Waarom is gekozen voor de onderzoeksperiode 2005-2011? Het jaar 2005 leek om twee redenen een geschikte 'ondergrens'. In de eerste plaats dienen er voldoende oudere studies in de data te zitten om een vergelijking met eventuele ex post evaluaties te kunnen maken (onderzoeksvraag 4). Als de ex ante analyses uitsluitend jongere studies zouden betreffen, heeft ex post onderzoek nog geen tijd gekregen zich te ontrollen. Hetzelfde argument geldt – in iets mindere mate – voor het onderzoek naar gebruik voor beleid. In de tweede plaats blijken vanuit de meeste bestudeerde online archieven de rapporten teruggaand tot 2005 nog af te dekken. Voor de bovengrens van 2011 is gekozen omdat de in dit jaar gepubliceerde studies nog net in deze metastudie (die eind 2011 is gestart) konden worden betrokken. In de loop van 2012 is een aanvullende zoektocht verricht – weliswaar beperkt tot online overzichten van de departementen – om eventuele later online geplaatste studies met publicatiedatum 2011 nog mee te kunnen nemen. Dit leverde enkele extra ex ante analyses op, met name in opdracht van IenM.

1 *In Rijksbegrotingen en (met name) de Jaarverslagen*

Gezocht is in rijksbegrotingen, met name in de Jaarverslagen bij de evaluatieoverzichten van de departementen met betrekking tot de onderzoeksperiode. Niet alleen zijn de daarin als 'ex ante' gemarkeerde rapporten meegenomen, maar ook is gezocht tussen de titels van studies die het label 'overig evaluatieonderzoek' hebben gekregen. In aanvulling hierop is een 63-tal online beschikbare beleidsdoorlichtingen²²⁸ doorgenomen op verwijzingen naar ex ante studies. Daarnaast is een aantal andere synthesesstudies bekeken.

2 *Op websites van de departementen*

Gebruikte zoektermen:

Ex ante, impact*, kosten-batenanalyse, uitvoerings*, verkenning.

3 *Rechtstreeks via Google*

Dit is gebeurd op basis van de volgende zoektermen (Google) – hier in alfabetische volgorde, later gecombineerd met de term 'ministerie van...':

Analytische evaluatie

Ex ante evaluatie

Haalbaarheids*

Impactanalyse

Impact assessment

Kosten-batenanalyse en varianten daarop: kentallen-kba (kkba), maatschappelijke kba (mkba) en kosten-effectiviteitsanalyse (kea)
Milieu-effectenrapportage (MER), bedrijfseffectentoets (bet), milieu-effectentoets (met)
Planevaluatie
Prognose
Risicoanalyse
Risicotoets
Uitvoerings- en handhavingstoets (U&H-toets)
Uitvoeringstoets
Uitvoeringsanalyse
Verkenning
Werkbaarheidsanalyse

Dit leverde een grote hoeveelheid titels en pdf-bestanden op. In geval van verzadiging (steeds herhaling van titels en referenties zonder nieuwe zoekresultaten) is verder zoeken gestaakt. Gemiddeld genomen is doorgezocht tot 160-200 al dan niet bruikbare resultaten per zoekterm.

4 *Op websites van instellingen die (mogelijk) ex ante studies verrichten*
De lijst van onderstaande instellingen is deels 'inductief' (op basis van de resultaten sub 3) en deels op basis van vermeldingen op websites en aanvullende suggesties van geraadpleegde contactpersonen (zie verderop) tot stand gekomen.

Overheid en semi-overheid

ACTAL
Agentschap NL (Senternovem)
Alterra (Wageningen University & Research Centre)
Commissie voor Milieu-Effectrapportage (MER)
CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek)
CPB (Centraal Planbureau)
DIVOSA (ver. van managers van sociale diensten)
DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen)
IND (Immigratie- en Naturalisatiedienst)
IOB (Ministerie van Buitenlandse Zaken)
ITS (RU Nijmegen)
KiM (Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid)
KING (Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten)
KNMI (Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut)
LEI (Wageningen University & Research Centre)
LPBL
NARCIS Onderzoeksdatabase
NIVEL (Nederlands Instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg)

NS
 PBL (Planbureau voor de Leefomgeving – voorheen MNP / Ruimtelijk
 Rijksluchtvaartdienst
 Voormalige Rijksplanologische dienst (nu DG Ruimte IenM)
 RIVM (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu)
 SCO-Kohnstamm Instituut (UvA)
 SCP (Sociaal-Cultureel Planbureau)
 SEO (Stichting Economisch Onderzoek)
 SEOR (verbonden met de Erasmus Universiteit)
 SER (Sociaal-Economische Raad)
 STEM (Structurele Evaluatie Milieuwetgeving)
 SWOV (Verkeersveiligheid)
 TNO
 Trimbos Instituut (UvA)
 UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen)
 WODC (VenJ/BZK)
 WUR (Wageningen University & Research Centre)
 ZonMw (via Ministerie van VWS)

Particulier onderzoek / overige websites

APE
 Arcadis
 B&A Groep
 Berenschot
 BMC
 Capgemini
 CEBEON
 Companen
 Deltares
 ECN
 Ecorys
 Ernst&Young
 Grontmij
 Imares
 Intraval
 KPMG
 Nuansa
 Nyfer
 Onderzoeksinformatie.nl
 PWC
 Rebel Group
 ROA
 Research voor Beleid / Panteia
 RIGO

RIVM
 Royal Haskoning
 SEOR
 Significant
 TNO
 Twynstra Gudde
 Van Zutphen
 Waardenburg
 Watercycle
 Witteveen+Bos

Op enkele websites zijn overzichten van ex ante studies van een bepaald type of op specifieke terreinen te vinden, zoals maatschappelijke kosten-baten-analyses (MKBA).²²⁹ In het zoeken op Google en zoekmachines op websites van instanties worden doorgaans samenvattingen of *fulltext*-bestanden betrokken. Maar voor een deel van de zoektocht is vertrouwd op de titels en ondertitels van studies (in de rijksbegrotingen en gedeeltelijk op websites van instellingen en bureaus); het handmatig bestuderen of doorzoeken van alle achterliggende teksten was niet haalbaar. De vierledige online zoektocht leverde in eerste instantie rond 550 openbare studies op.

Nadere afbakening

De verschillen in omvang van de aanvankelijk aangetroffen 550 studies en de definitieve, meer afgebakende dataset op basis van de uiteindelijke definitie (N=306) zijn aanzienlijk en scheef verdeeld over de departementen. Bij de ministeries van Financiën, VenJ, OCenW, SZW en VWS viel aanzienlijk meer dan de helft van de ex ante studies in tweede instantie af. De terugval bij BZK, EZ, VROM en VenW bedraagt rond de helft. De terugval is wat kleiner bij IenM en de interdepartementale studies en het kleinst bij LNV.²³⁰

Buiten beschouwing

In aansluiting op het voorgaande zijn studies waarin (nog) geen concrete beleidsmogelijkheden worden onderscheiden en beoordeeld, buiten beschouwing gelaten. Benadrukt moet worden dat dit niettemin ook toekomstgerichte studies zijn die een belangrijke functie kunnen vervullen in de totstandkoming van beleid. In grote lijnen vielen buiten onze definitie:

- Probleemverkennde studies / fenomeenonderzoeken

229 Onder andere Van Zutphen Economisch advies (MKBA's) en de (M)KBA's van Rijkswaterstaat: www.vanzutpheneconomischadvies.nl/index.php/mkba en www.rws.nl/kenniscentrum/economische_evaluatie/kosten_batenanalyse/; www.cpb.nl/onderwerp/kosten---batenanalyses en www.actal.nl/pagina/Adviezen_onderzoeken/756/nl/.

230 Gelet op de onderzoeksperiode bevat onze vergelijking naast IenM en EL&I ook de voormalige ministeries: VROM, VenW, EZ en LNV (zie hoofdstuk 2).

- Voorbeelden: de economische impact van arbeidsmigratie uit de MOE-landen; consequenties van (bestaande) digitale gegevensuitwisseling voor diabeteszorggroepen
- Open scenariostudies en (voor)verkenningen
 Voorbeelden: Scenarioanalyse integratie (Research voor Beleid voor WWI, 2009); Welvaart en Leefomgeving (WLO) – Een scenariostudie voor Nederland in 2040 (door de toenmalige gezamenlijke planbureaus inc. CPB); Trends in *cloud computing* – ontwikkel mee naar een E-overheid (CapGemini); Ruimtelijke toekomstbeelden (MNP).
 - Prognoses / ramingen van beleidsrelevante ontwikkelingen²³¹
 Voorbeelden: ABF maakt al 25 jaar lang jaarlijks de Primos bevolkingsprognose. Prognose-instrument voor GGZ door Fluent; Prognoses verkeersveiligheid door SWOV; Prognoses Senternovem landelijk afvalbeheer; Arbeidsmarktverkenningen i.o.v. meerdere departementen; Grondgebruik Transport Interactie model (GTI-model) waarin economische, demografische, arbeidsmarkt-, vastgoed/grondgebruik- en transportontwikkelingen worden gecombineerd; Prognosemodellen civiele en justitiële ketens (WODC, VenJ).
 - Monitors
 Voorbeelden: de periodieke monitor Rechtspleging Civiel en Bestuur (WODC); de jaarlijkse (strategische) Europese Verkenningen voor BuZa door CPB en SCP; de SZW Arbeidsgehandicaptenmonitor; de ITS schoolkostenmonitor; monitor Voedselveiligheid (VWA).
 - Evaluaties van pilotprojecten. Niet opgenomen want doorgaans niet toekomstgericht, komen vooral veel voor bij VenJ.²³²
 Voorbeelden: herstelbemiddeling jeugdigen (Verwey-Jonker); Huisverbod; Elektronische detentie; Voorraden Model Veiligheidsketen; beschermde opvang risico-AMV's; pilot voor het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen (LIJ); plan- en procesevaluaties (o.a. Verbal Judo; Programmatische aanpak mensenhandel; strafrechtelijke milieuhandhaving); VWS: o.a. de pilot verplichte GGZ
 - Synthesestudies (*'what works', how*) die niet direct naar aanleiding van beleidsvoornemens zijn verricht
 Bijvoorbeeld wet & werkelijkheid – synthese van evaluaties van wetten

Gelet op de afbakeningscriteria zijn voorts buiten beschouwing gelaten:

- Consultatiedocumenten met betrekking tot voorgenomen wetgeving (volgen vaak na ex ante evaluaties en rekenen we niet tot onderzoek).

²³¹ Niet alleen op basis van de titel buiten beschouwing gelaten; zo bevat de Referentieraming Energie en emissies een verkenning op basis van drie beleidsvarianten. We kunnen echter niet uitsluiten dat sommige ramingsstudies waarin toch beleidsvarianten zijn onderzocht, buiten ons gegevensbestand zijn gevallen, omdat we niet alle rapportages tot in detail hebben kunnen bestuderen.

²³² Vanwege het ex ante karakter zijn zeven 'experimenten' (voor een belangrijk deel bleken dit geen experimenten) ter stimulering van museumbezoek door kinderen in opdracht van OCenW wel meegenomen. Door de weglating van de pilots zijn ook een aantal planevaluaties van deze pilots van vooral VenJ buiten beschouwing gebleven.

Zie Popelier et al. (2007) voor een onderzoek naar consultatie

- Gecombineerde plan- en procesevaluaties, gelet op het niet-toekomstgerichte karakter (veel aangetroffen bij VenJ). Zuivere planevaluaties voorafgaand aan de vaststelling van landelijk beleid zijn wel betrokken
- Methodologische studies ter ontwikkeling van analyse-instrumenten, indicatoren of onderzoeksdesigns, waarvan geen toepassing op beleidsvoorstel(len) plaatsvindt

Bijvoorbeeld: discussie van een raamwerk voor integrale kosteneffectiviteitsanalyse over de keten van preventie, cure en care en meerdere model-ontwikkelingsstudies van o.a. PBL

- Plannen van aanpak voor (ex ante) onderzoek
- Nulmetingen en ontwerpen voor ex-post evaluaties (en studies die bij nader inzien ex post of ex durante evaluaties bleken te zijn)
- (Onderbouwing van) beleidsplannen en andere beleidsdocumenten niet zijnde onderzoeken
- Losse discussiepapers, congresverslagen, workshopuitkomsten
- Doorrekeningen van verkiezingsprogramma's van politieke partijen
- Ex ante studies van zeer specifieke (bijv. medische) interventies zonder duidelijk (landelijk) beleidsvoornemen
- Evidente voor- of deelstudies die fungeerden als bouwsteen voor ex ante evaluaties (alleen de overkoepelende studies zijn betrokken)
- Studies in opdracht van regionale of lokale (bestuurs)organen.

Van een klein deel van de gevonden titels bleek de volledige versie niet te achterhalen via internet. Zo gaven particuliere bureaus rapporten soms niet prijs; een enkele keer werd vermeld dat het een tekst onder embargo betrof. Pogingen om deze studies door middel van contact met de auteurs(organisaties) te bemachtigen resulteerden in drie extra studies in de uiteindelijke dataset.

Aan informanten op het vlak van onderzoek en evaluatie binnen de departementen – begonnen is bij de directies Financiën – zijn vervolgens zowel bovengenoemde zoekmethode en afbakening, als de resulterende (concept)lijsten van ex ante studies voorgelegd.²³³ Dit heeft geleid, soms na een extra reminder, tot respons van contactpersonen bij alle departementen m.u.v. Defensie. Van VWS en Financiën is geen definitief antwoord ontvangen. De inhoud van de reacties varieerde sterk. Terwijl de ene contactpersoon feedback en aanvullingen gaf op de volledige of een belangrijk deel van de conceptlijst (BZK, SZW en OCenW), volstonden anderen met een globale terugkoppeling. Dit hangt wellicht samen met de lengte van de lijst – die bij-

233 Naast het verzoek om deze overzichten te toetsen op hun volledigheid, stelden we de volgende vragen: (1) In hoeverre zijn met deze zoekmethode de voor uw departement verrichte (in elk geval belangrijke) ex ante studies afgedekt? (2) Welke aanvullende zoektips heeft u op basis van uw kennis en ervaring (evt. ook verwijzingen naar andere experts binnen uw departement)? (a) bestaan er binnen uw departement overzichten van ex ante evaluaties en andere analyses? (b) Hoe vaak worden ex ante onderzoeken die voldoen aan onze criteria volgens u niet gepubliceerd, waardoor we ze niet hebben kunnen vinden (zg. 'grijze' rapporten)?

voorbeeld lang was en veel controlewerk zou betekenen voor IenM (inclusief oud-VROM en VenW) en VWS. Voor zover wij hebben kunnen nagaan hebben departementen zelf geen specifieke overzichten bijgehouden van ex ante studies.

Kanttekeningen bij en beperkingen van de zoekstrategie

- Rond de vijftig gevonden infrastructurele studies – met name MKBA's en enkele MER's – in opdracht van regionale directies van Rijkswaterstaat (RWS) en een aantal andere studies zijn vanwege capaciteitslimieten niet in de uiteindelijke dataset opgenomen. Vanwege tijds- en capaciteitsproblemen is bovendien niet doorgezocht op basis van secundaire verwijzingen in de gevonden ex ante analyses. Een lijst van deze studies is te vinden in bijlage 4.
- Zoekresultaten zullen deels afhankelijk zijn geweest van specifieke termen in rapporten of titels. Dit probleem is deels ondervangen door de vierledige zoekstrategie en door de toets door contactpersonen van de verschillende departementen. Omdat de zoektocht online is uitgevoerd, is het plausibel dat oudere jaren zijn ondervertegenwoordigd.
- Er zijn indicaties dat onze gegevens het minst representatief zijn op het vlak van uitvoeringsanalyses. Onderzoek naar uitvoeringsaspecten vindt minder vaak op rijksniveau plaats en wordt naar verwachting minder vaak openbaar gemaakt. Voorts zijn uiterst technische (uitvoerings)studies van verdeelmodellen met betrekking tot socialezekerheids- en zorgwetgeving buiten beschouwing gelaten.

Bijlage 3

Definitieve lijst van 306 studies in het gegevensbestand

Nr.	Jaar	Auteursinstantie(s)	Titel	Oprachtgever
1	2005	Inspiraak (ws.intern)	MilieuEffectrapport (MER) Ruimte voor de Rivier	Een PKB (Planologische Kernbeslissing) van het kabinet – diende te worden gekoppeld aan een MER.
2	2005	Bureau Waardenburg	Effecten van de voorgenomen baanverlenging en uitbreiding van het gebruik van vliegveld Eelde in relatie tot de vigerende natuurwetgeving	Ministerie van Verkeer & Waterstaat, DG Luchtvaart
3	2005	CPB	Economische effecten van verschillende vormen van prijsbeleid voor het wegverkeer (CPB Notitie)	Ministerie van VenW in de voorbereiding van PKB deel III van de Nota Mobiliteit
4	2005	CPB	Kosteneffectiviteit van maatregelen en pakketten. Kosten-batenanalyse voor (de planologische kernbeslissing – PKB) Ruimte voor de Rivier, deel 1 en 2	Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier
5	2005	Econys, Forecast, AW (Adviesdienst Verkeer en Vervoer), MNP	Verkeerskundige effecten varianten 'Anders betalen voor Mobiliteit' (ABvM)	Ministerie van VenW, DG Personenvervoer, Team ABvM
6	2005	MNP en WUR	Nutriëntenbelasting van bodem en water. Verkenning van de gevolgen van het nieuwe mestbeleid	Mede in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV), onderdeel van het project Evaluatie Mestbeleid
7	2005	SEO Economisch Onderzoek	Terug naar meer? Langere werkweek in de collectieve sector	BZK (directie Arbeidszaken Openbare Sector)
8	2005	Werkgroep Reële Begroting (Ministerie van Financiën, DNB, Centraal Planbureau)	Indexeringen: Resultaten van een onderzoek naar de eigenschappen van indexeringen bezien vanuit het oogpunt van de Nederlandse Staat	Onduidelijk
9	2005	Center for Higher Education Policy Studies- CHEPS (Universiteit Twente)	Research Prestatiemeting: een Internationale vergelijking	OCenW, Directie Onderzoek en Wetenschapsbeleid
10	2005	DSP Groep	Kosten en baten van een 'sociaal contract' voor jongeren. Onderzoek van vier business cases	Minister van SZW
11	2005	WODC (O&B 232)	Werklast bestuurlijke boete. Determinanten van de werkbelasting in de bestuursrechtspleging	Ministerie van Justitie
12	2005	Politieacademie (Onderzoekreeks)	Eén spoor is geen spoor – naar een landelijke sporendatabank voor informatiegestuurde opsporing	Ministeries van Justitie en BZK (via WODC)
13	2005	Deloitte	Een IZA-achtig systeem van eigen bijdragen in de nieuwe zorgverzekering. Haalbaarheidsonderzoek 15 september 2005	Het ministerie van VWS, Directeur Macro-Economische Vraagstukken en Arbeidsvoorwaardenbeleid
14	2005	Inventagroep	Helpen bij opgroeien en opvoeden: eerder, sneller en beter. Een advies over vroegtijdige signalering en interventies bij opvoed- en opgroei problemen	Staatssecretaris van VWS
15	2005	NIVEL	Ex ante evaluatie Sneller Beter pijler 3. Inventarisatie van de mate waarin de opzet van het programma Sneller Beter pijler 3 voldoet aan eisen ontleend aan literatuur	Ministerie van VWS

Nr.	Jaar	Auteursinstantie(s)	Titel	Oprachtgever
16	2005	RIVM Centrum voor Preventie en Zorgonderzoek i.s.m. TNO	Kosteneffectiviteit en gezondheidswinst van behalen beleidsdoelen bewegen en overgewicht Onderbouwing Nationaal Actieplan Sport en Bewegen	Ministerie van VWS
17	2005	Stichting Consument en Veiligheid	Kosten en baten van enkelbraces bij voetbal	Ministerie van VWS
18	2005	(via) ZonMw	Vruchtbaarheidsstoornissen, Kansen voor doelmatiger zorg	Ministerie van VWS
19	2005	IBO (i.s.m. externe deskundigen)	Toekomst AWBZ Eindrapportage van de werkgroep Organisatie romp AWBZ.	Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) in opdracht van het kabinet
20	2005	Research voor Beleid	Interdepartementaal Beleidsonderzoek, 2004-2005, nr. 4	Een onderzoek in opdracht van ministeries van SZW en Financiën
21	2006	MNP (Milieu- en Natuurplanbureau)	Maatregelen ter bestrijding van fraude en illegale bemiddeling in de uitzendbranche – Een ex ante evaluatie	Eigen initiatief MINP
22	2006	Decisio	Welke ruimte biedt de Kaderrichtlijn Water (KRW)? Een quick scan	Ministerie van VenW, DGP (Anders Betalen voor Mobiliteit- ABvM)
23	2006	Econys	Quick-scan KKBA tol- versnellingsprijsprojecten	
24	2006		KBA Openbaar Vervoeralternatieven Zuiderzeelijn. Onderzoek in het kader van de Structuurvisie	
25	2006	To70 Aviation & Environment	Effecten van salderen tussen handhavingspunten	Ministerie van VenW, DG Transport en Luchtvaart
26	2006	Ministerie van VenW	De strategische MKBA voor de Europese Kaderrichtlijn Water	Ministerie van VenW, Directie Water
27	2006	Ministerie van VenW (Water) & ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Synthesrapport Onderzoeksprogramma Rampenbeheersingsstrategie Overstromingen Rijn en Maas	Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Staatssecretaris van VenW en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
28	2006	Twynstra Gudde (ondersteund door RIVM)	(Ex ante evaluatie) Groepsrisicobeleid Schiphol, onderzoek naar beleidsalternatieven	Ministeries van VROM en VenW (met betrokkenheid van de Provincie Noord-Holland en gemeenten)
29	2006	STEM (samenwerkingsverband universiteiten en ARCADIS)	Modernisering van VROM-Pseudowetgeving (STEM 2005/6)	Ministerie van VROM
30	2006	Alterra WUR, Centrum Landschap	Ex ante evaluatie Concept Wet Geurhinder en Veehouderij. Onderbouwing normstelling op basis van de vergelijking vigerend stankbeleid en voorgenumen stankbeleid voor de gemeenten Borger-Odoorn, Groesbeek, Nieuwleusen, Middeharnis, Ooststellingwerf, Barneveld, Gemert-Bakel en Lochem	Onduidelijk: "het Rijk is momenteel bezig met het ontwikkelen van nieuw beleid voor stank vanuit stallen van veehouderijen ..." geen ministerie expliciet benoemd. Vooralsnog in map VROM laten staan.
31	2006	CPB	Kosten-batenanalyse Zuidas Amsterdam	Ministerie van VROM
32	2006	KPMG	Economische impactstudie SO2 bestrijdingsmaatregelen aluminiumindustrie	Ministeries van VROM, EZ en de non-ferro bedrijven Aldel en Alcan
33	2006	RIGO & ABF	De Behoeftes aan Stedelijke Vernieuwing 2010-2019. Beleidsvarianten voor herstructurering, functieverandering en uitleg	Ministerie van VROM, DG Wonen
34	2006	SEO i.s.m. CEBEON en RIGO	audit – Scope Tijd Geld en Risico's voor Eerste Step Anders Betalen voor Mobiliteit (Definitief concept)	Ministerie van VROM
35	2006	Capgemini	Kosten-baten analyse nieuw politiebestedel: Een kwantitatieve analyse op hoofdlijnen	Ministerie van BZK

Nr.	Jaar	Auteursinstantie(s)	Titel	Oprachtgever
36	2006	Arcadis	Kosten en baten van maatregelen in het sociale domein: Een vervolgonderzoek in het kader van early warning	Ministerie van BZK
37	2006	Berenschot	Eindrapport Ex ante Evaluatie Operationele Programma's Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) 2007-2013	Ministerie van Economische Zaken (EZ)
38	2006	SEO	Per maand of per kWh? Beoordeling van de effecten van een ander tariefsysteem voor kleinverbruikers elektriciteit	Ministerie van EZ
39	2006	LEI	Kosten-batensanalyse van elektronische identificatie en registratie van schapen en geiten	Ministerie van LNV, Directie Voedselkwaliteit en Diergezondheid
40	2006	APE	Geen entreeheffing, geen drempels? Kosten en effecten van gratis toegang tot musea	Ministerie van OCenW (toezegging in de Kamer)
41	2006	APE	Effecten van gratis toegang tot de rijksmuseum. Aanvullend onderzoek	Ministerie van OCenW
42	2006	Tilburg University, Barendrecht en de Hoon	Verbetering van hoger beroep? Kosten en baten van voorstellen uit 12 systemen van procesrecht	Ministerie van Justitie (via WODC)
43	2006	NSCR en Van Montfort	Toetsing en certificering van preventieve, curatieve en repressieve jeugdzorg. Een internationale oriëntatie	Ministerie van VWS, Directie Jeugdbeleid
44	2006	Significant	Uitbreiding forensische opsporing: de ketengevolgen van uitbreiding met 500 forensisch assistenten	Ministerie van BZK, directie Politie & ministerie van Justitie, DG Rechtspleging en Rechtshandhaving
45	2006	Econys, DLV Groen & Ruimte BV en Witteveen+Bos Raadgevend Ingenieurs	Naar een sterker platteland. Ex-ante evaluatie en strategische milieubeoordeling POP (plattelandsonwikkelings-programma) 2007-2013	Ministeries van LNV, VROM, VWS
46	2006	Econys	Zelfregulering ter bestrijding van fraude en illegaliteit in de uitzendbranche. Ex ante evaluatie van de ontwerpnorm NEN 4400-1	Ministeries van SZW en Financien
47	2006	Universiteit van Amsterdam, Prof. Fleurke	De bestuurlijke vormgeving van het grotestedenbeleid – Midterm review derde fase (eindconcept)	Interdepartementaal – BZK is coördinerend
48	2006	SEOR (Erasmus Universiteit Rotterdam)	Een verkenning van differentiatie arbeidsvoorwaardenruimte bij de overheid-eindrapport fase 1	Ministeries van BZK en Financien
49	2006	VenW en BZK	Syntheserapport Onderzoeksprogramma Rampenbeheersingsstrategie Overstromingen Rijn en Maas (RBSO)	Ministeries van VenW (Water) en BZK
50	2006	APE	Objectief verdeelmodel inkomensdeel WWB 2007. Eindrapportage onderhoudstraject verdeelmodel WWB inkomensdeel	Staatssecretaris van SZW (toezegging aan de TK)
51	2006	BMC (Bestuur & Management Consultants) i.s.m. RUG (o.a. prof. De Ridder)	Risicoanalyse met betrekking tot de uitvoering van het voorstel voor de Wet inburgering	Presidium van de Tweede Kamer
52	2007	MNP (m.m.v. WUR)	Van aankoop naar beheer II. Ex ante evaluatie omslag natuurbeleid (tweede deel)	Ministerie van LNV
53	2007	MNP	MKBA van de Nederlandse Bodemsaneringsoperatie	Toezegging aan TK, geen duidelijke departementale opdrachtgever (ws. VROM)
54	2007	Decisio i.s.m. PRC Kostenmanagement	Investeringskosten opties uitplaatsing luchtverkeer. Eindrapport	Ministerie van VenW Directoraat Generaal Transport en Luchtvaart (DGL), Programma Luchthavenontwikkeling

Nr.	Jaar	Auteursinstantie(s)	Titel	Oprachtgever
55	2007	Ecoys	Kosten en baten van varianten Anders Betalen voor Mobiliteit	Ministerie van VenW, Projectbureau Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM)
56	2007	Ecoys en MUConsult	Effecten vormgeving kilometerprijs bij variabilisatie van BPM, MRB en Eurovignet	Ministerie van VenW, Projectbureau ABvM
57	2007	Ecoys i.s.m. MuConsult en 4Cast	Effecten aanvullende varianten eindbeeld kilometerprijs. Aanvulling op rapportage 'Effecten vormgeving kilometerprijs bij variabilisatie van BPM, MRB en Eurovignet'	Ministerie van VenW, Projectbureau ABvM
58	2007	Hovvat & Partners	Audit - Scope Tijd Geld en Risico's voor Eerste Stap Anders Betalen voor Mobiliteit (Definitief concept)	Ministerie van Verkeer & Waterstaat, DGP
59	2007	PriceWaterhouseCoopers	Ex-ante evaluatie effecten van de OV-chipkaart en poortjes op de sociale veiligheid in het openbaar vervoer	Ministerie van VenW, de OV-vervoerders en de decentrale OV-authoriteiten
60	2007	VenW, Taksforce publieke partijen	Uitvoerbaarheid publieke aanpak eerste stap-kilometerbeprizing	VenW, Personenvervoer, Projectorganisatie ABvM
61	2007	prijs (i.s.m. RDW, CJB, RWS) STEM	Nut en noodzaak van kwaliteitseisen voor handhaving in het rode spoor (STEM 2007/3)	STEM/ministerie van VROM
62	2007	Centrum voor Omgevingsrecht / NIOS (UU) en Centrum voor Milieurecht (UvA)	De Kaderrichtlijn Water (KRW) en Gewasbeschermingsmiddelen	Ministerie van VROM
63	2007	ECN-MNP	Beoordeling Werkprogramma Schoon en Zuinig. Effecten op energiebesparing, hernieuwbare energie en uitstoot van broeikasgassen	Ministerie van VROM, projectsecretariaat 'Klimaat en Energie: Schoon en Zuinig'
64	2007	ECORYS Nederland BV i.s.m. Grontmij Nederland BV	Kosten-batenanalyse Basisregistratie Ondergrond. Eindrapport	Ministerie van VROM
65	2007	MNP (het is een RIVM rapport)	Ex-ante evaluatie van de Beleidsbrief Bodem Beoordeling van de milieu- en natuureffecten van het voorgenomen bodembeleid	Verzoek Staatssecretaris VROM aan het MNP om beleidsbrief door te rekenen op milieu- en natuureffecten. (...) 'in opdracht en ten laste van de Directie van het Milieu- en Natuurplanbureau'
66	2007	Twynstra Gudde	Onderzoek naar de administratieve lasten van het Derde Grotestedenbeleid	Ministerie van BZK
67	2007	SEO	MKBA Gasopslag	Ministerie van EZ
68	2007	CPB	Herbeoordeling vijf projecten integrale gebiedsopgaven (CPB Notitie)	Interdepartementale Commissie Ruimtelijke Economie (ICRE)
69	2007	Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) i.s.m. Alterra, WUR, LEI, RIVM, Praktijkonderzoek Plant en Omgeving PPO (WUR), Leerstoelgroep Bestuurskunde WUR, RWS-riza	Werking van de Meststoffenwet 2006: Overgang van verliesnormenstelsel naar een gebruiksnormenstelsel: evaluatie van werking in verleden (1998-2005), heden (2006-2007) en toekomst (2008-2015)	Minister van LNV
70	2007	LEI	Varkens- en pluimveerechten vóór 2015 afschaffen of niet? Studie in het kader van de Evaluatie Meststoffenwet 2007	Minister van LNV
71	2007	Praktijkonderzoek Plant & Omgeving B.V., AGV (PPO), ook LEI, ASG en Plant Research International	Economische consequenties op bedrijfsniveau van het gebruiksnormenstelsel 2006-2009 voor de melkveehouderij en akker- en tuinbouw. Studie i.k.v. Evaluatie Meststoffenwet 2007	Minister van LNV

Nr.	Jaar	Auteursinstantie(s)	Titel	Oprichtgever
72	2007	TNO Wageningen IMARES	Perspectieven voor mosselzaadimvang (MZI) in de Nederlandse kustwateren. Een evaluatie van de proefperiode 2006-2007	Ministerie van LNV
73	2007	SEO Economisch Onderzoek	Yardsticks and carrots: Assessment of transitory regulation of hospital care.	Ministerie van Financiën
74	2007	APE	Voorstudie toegangsprijzen in de culturele sectoren	Ministerie van OCenW
75	2007	Berenschot, Oberon, Atlas voor Gemeenten	Maatschappelijke kosten-batenanalyse brede school	Ministerie van OCenW
76	2007	Sardes en CED-Groep	Buitenschoolse opvang voor kinderen met een beperking. Behoeften, aanbod, knelpunten en successen	Minister van Onderwijs (na toezegging aan de TK)
77	2007	SCO-Kohnstamm instituut (UvA)	Vernieuwing van zorgstructuren in het primair en voortgezet onderwijs. Een analytische evaluatie van de herijking van het zorgbeleid	Ministerie van OCenW
78	2007	SEO	Kosten en baten van participatiebeleid	Ministerie van SZW
79	2007	Econys	Ex ante evaluatie van videoconferencing in het strafrecht en vreemdelingenbewaringszaken. Analyse van kosten en baten	WODC, ministerie van Justitie.
80	2007	Significant & Projectteam SMS (SimulatieModellen Strafrechtketen) van DGRR	Impactanalyse Voorwaardelijke Invrijheidstelling. De impact van de invoering van dynamisch rekenmodel en 'Group Model Building'	Ministerie van Justitie, Directie Sanctie- en Preventiebeleid (DSP)
81	2007	Berenschot & EUR, Instituut Beleid en Management	Onderzoek naar de uitbreiding van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte voor het terrein van goederen en diensten.	Ministerie van VWS
82	2007	Gezondheidszorg (IBMG) (via) ZonMw	Eindrapport. PET gepast gebruik(t)	ZonMw, vaste opdrachtovergevers het ministerie van VWS en NWO
83	2007	TNO Preventie en Zorg	Screening op taalachterstanden en spraakstoornissen bij kinderen van 1 tot 6 jaar door de jeugdgezondheidszorg. Deelrapport 1: inventarisatie van instrumenten	VWS
84	2007	ZonMw en CVZ	Tijdelijke toelating van veelbelovende innovaties tot het pakket	Ministerie van VWS, n.a.v. motie Schippers en Agema
85	2007	SEO	Luchthavensystemen	Ministerie van VenW, Directoraat-Generaal Transport en Luchtvaart (DGTL)
86	2007	Cebeon en SGB0	De Europese Dienstenrichtlijn. Gevolgen voor de decentrale overheden in Nederland – eindrapport	Ministeries van BZK en EZ
87	2007	Cebeon	Kosten toezicht en handhaving onder de Wet kinderopvang	Ministerie van SZW
88	2007	Nictiz	Haalbaarheidsonderzoek controle op behandelrelatie; rapportage over de technische mogelijkheden ter voorkoming van misbruik bij landelijke elektronische uitwisseling van patiëntgegevens door controle op een vastgelegde behandelrelatie	Ministerie van VWS
89	2007	CWl, UWV, BKWI,	Uitvoeringstoets wijziging van het besluit SUWI in verband met eenmalige gegevensuitvraag (31 mei 2007)	Staatssecretaris van SZW
90	2008	PBL	Kwaliteit voor later: Ex ante evaluatie Kaderrichtlijn Water	VenW, DG Water [Mulock Houwer], op 16 juni 2007
91	2008	RPB, MNP en CPB	Ex ante toets Startnotitie Randstad 2040	VR0M, mede namens VenW, en wethouders Den Haag en Amsterdam

Nr.	Jaar	Auteursinstantie(s)	Titel	Oprachtgever
92	2008	PBL en CPB	Effecten van omzetting van de aanschafbelasting (BPM) op personenauto's in een kilometerprijs (CPB Document 166)	Vaste Kamercommissie VenW heeft de Minister VenW verzocht om PBL (toen nog MPB en RPB) en CPB opdracht te geven voor deze studie (brief in bijlage rapport)
93	2008	Decisio i.s.m. bureau Louter en SEO-AAE	Quick Scan Maatschappelijke Kosten en Baten voor de opties voor Schiphol en de regio op de middellange termijn – eindrapportage	VenW, DG Transport en Luchtvaart
94	2008	Deltares	Landaanwinning in de Noordzee; een verkenning van ervaringen	VenW, Waterdienst
95	2008	Deltares	Een quickscan van de mogelijkheden voor windmolenparken vanuit ecologisch perspectief	Rijkswaterstaat, Waterdienst
96	2008	Royal Haskoning (realisatie: Deltares, Waterdienst)	Verkenning van nadere compartimentering van dijkringgebieden. Syntheserapport. Compartimenteringstudie	Dit is de in het kabinetsstandpunt genoemde studie (synthese van deelstudies). Oprachtgever is de Staatssecretaris van Verkeer&Waterstaat. Binnen VenW voert DG RWS de studie uit in opdracht van DG Water
97	2008	Ecovys, Prorail, NS en de regio	Quick Scan Flevolijn, Aanvullende gevoeligheidsanalyses – Eindrapportage	Ministerie van VenW en Prorail (en de regio)
98	2008	Royal Haskoning	Quickscan opties wind / zand combinaties	RWS Noordzee
99	2008	Rijkswaterstaat Waterdienst en Deltares (werkgroep)	De dijk van de toekomst? Quick scan Doorbraakvrije dijken	Ministerie van VenW, DG Water
100	2008	Rijkswaterstaat Waterdienst en RWS Noordzee	Uitvoerbaarheidstoets Kadernichtlijn Maritieme Strategie (KRM)	
101	2008	Expertgroep met DNV, Dirkzwager, STC, ECN	Identification of Suitable Sea Areas for Wind Farms with Respect to Shipping and Safety, The Netherlands (Engelstalig rapport, Nederlandse samenvatting)	RWS (Task Force Noordzee; het samenwerkingsverband tussen de Dienst Noordzee en de Waterdienst)
102	2008	KNMI Intern rapport	Impactanalyse INSPIRE 'meer dan corvee'	IDON
103	2008	Royal Haskoning, Metrum, RU, Met	Voorbeeldprojecten gebruik grondbeleidsinstrumentarium. Deel 1: hoofdrapport; Deel 2: voorbeeldprojecten en expertmeetings	Ministerie van VROM
104	2008	SEO	Maatschappelijke baten van eVaardigheden: Een verkenning	EZ
105	2008	CPB	Economische gevolgen van Schoon en Zuinig in 2020	Niet genoemd
106	2008	LEI WUR	Maatschappelijke kosten-batenanalyse van wandelen op boerenland. Met indicatieve cases 'het Land van Wijk en Wouden' en 'de Hoeksche Waard'	Ministerie van LNV, Task Force Economie, Directie Platteland
107	2008	Taskforce Versterking Recreatietoevervaart	Verkenning van de technische en bestuurlijke haalbaarheid van een bijdrage voor de recreatietoevervaart. Advies van de Taskforce Versterking Recreatietoevervaart	Minister van LNV
108	2008	Alterra en WUR (Alterra Rapport 1687)	Ex-ante evaluatie landbouw en KRW: Effect van voorgenomen en potentieel aanvullende maatregelen op de oppervlaktewaterkwaliteit voor nutriënten	LNV, Directie Landbouw
109	2008	Alterra	Nieuwe Wet ruimtelijke ordening: nieuwe bestuurscultuur? Voorgenomen provinciale inzet van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) voor het landelijk gebied	Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) en de WOOT Natuur & Milieu (WUR/LNV)
110	2008	WUR-Alterra, PBL (MNP), Rijkswaterstaat RIZA (thans Waterdienst)	Verkenning milieugevolgen van het nieuwe mestbeleid: Achtergrondrapport Evaluatie Meststoffenwet 2007	(Mede in opdracht van) LNV

Nr.	Jaar	Auteursinstantie(s)	Titel	Oprachtgever
111	2008	Centraal Planbureau	Defiscalisering rente	Staatssecretaris van Financiën
112	2008	SEO Economisch Onderzoek	Harmonisatie en integratie van voorschoolse voorzieningen: Inventarisatie van kosten en baten.	Ministerie van Financiën
113	2008	CPS Onderwijsontwikkeling en advies	Een onderzoek naar de rol van ouders in het primair onderwijs. Deel 1 (literatuurstudie) en Deel 2 (praktijkonderzoek)	Met subsidie van het ministerie van OCenW, in kader van SLOA (subsidiering landelijke onderwijsondersteunende activiteiten)
114	2008	SEO	Wegen naar dynamiek in het hoger onderwijs	Commissie Experimenten Open Bestel. Deze Commissie is bij besluit ingesteld door de Staatssecretaris van OCenW
115	2008	APE	Wat werkt? Buitenlandse ervaringen met arbeidsvoorzieningen voor gehandicapten	Ministerie van SZW
116	2008	Noordelijke Hogeschool Leeuwarden Lectoraat Integrale Veiligheid; Vrije Universiteit Instituut voor Informatica en Recht. CyREN – Cybersafety Research and Education Network	Filteren van kindporno op internet. Een verkenning van technieken en reguleringen in binnen- en buitenland	Minister van Justitie
117	2008	Interfacultair samenwerkingsverband Gezondheid en Recht (VU) & WODC	Slachtoffers en aansprakelijkheid. Een onderzoek naar behoeften, verwachtingen en ervaringen van slachtoffers en hun naasten met betrekking tot het civiele aansprakelijkheidsrecht. Deel II – Affectieschade	Ministerie van Justitie (via WODC)
118	2008	NZA, Nederlandse Zorgautoriteit	Monitor Eigen risico	Ministerie van VWS heeft NZA gevraagd een monitor eigen betalingen uit te voeren.
119	2008	Research voor Beleid i.s.m. STG/Health Management Forum	Scheiden van wonen en zorg. Ex-ante evaluatie naar effecten van beleid in relatie tot wensen van klanten	Ministerie van VWS.
120	2008	SEO	Effecten gezinsbeleid	Ministerie van Jeugd en Gezin
121	2008	BMC	Kernrapport haalbaarheid (ketenbrede) informatie-uitwisseling binnen de jeugdsector	Ministerie van Jeugd en Gezin
122	2008	Innopay	Verkenning e-Herkenning; een andere opzet voor DigiD	Ministerie van EZ en BZK
123	2008	SIRA Consulting	Nederlandse onderzoek naar de gevolgen van de CLP verordening voor het Nederlandse bedrijfsleven – Een Quicksan naar de gevolgen van de Europese implementatie van GHS voor het Nederlandse bedrijfsleven	Ministeries van EZ en VROM
124	2008	CVZ (het rapport is opgesteld door:mw. M.R. Kuijpers, apotheker)	Uitvoeringstoets afbakening intra- en extramurale farmaceutische zorg (publicatienr. 259)	Minister van VWS
125	2008	IND	Ex ante uitvoeringstoets (EAUT) 'Naar een effectievere asielprocedure en een effectiever terugkeerbeleid'. Uitvoerbaarheid in de praktijk van de vreemdelingenketen	Ministerie van Justitie, DG Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken
126	2009	PBL	Milieueffecten van de wijziging BPM-grondslag personenauto's naar CO2-uitstoot	Ministerie van Financiën
127	2009	ECN en PBL	Verkenning Schoon en Zuinig. Effecten op energiebesparing, hernieuwbare energie en uitstoot van broeikasgassen	Ministerie van VROM, Projectbureau Schoon en Zuinig
128	2009	CPB en PBL	Maatschappelijke kosten en baten van verstedelijkingsvarianten en onbaanvervoer-moedert voor Almere (CPB Document)	Ministerie van VenW

Nr.	Jaar	Auteursinstantie(s)	Titel	Oprachtgever
129	2009	PBL	Herziening regelgeving verkeersgeluid snelwegen- een ex ante evaluatie	Ministeries van VROM en VenW (met zoveel woorden)
130	2009	CPB en PBL	Beoordeling 16 projecten in het kader van het Budget Nota Ruimte	Kabinet
131	2009	PBL	Review van het ontwerp-nationaal waterplan (GNWP)	Ministerie van VenW, Directoraat Generaal Water
132	2009	Royal Haskoning	Plan-MER Ontwerp Nationaal Waterplan	Ministerie van VenW, DG Water
133	2009	CE Delft	Effecten van verschillende milieudifferentiaties van de kilometerprijs voor vrachtauto's, bestelauto's en autobussen	Ministerie van VenW
134	2009	Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid	Zuinig met goed op weg. Beleid voor efficiencyverbetering in het goederenwegvervoer	Ministerie van VROM, Projectbureau 'Schoon en Zuinig'
135	2009	Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW), Divisie Registratie & Informatie	Uitvoeringstoets Registratie CO ₂ -uitstoot. Onderzoek naar de dekingsgraad van de registratie van de CO ₂ uitstoot van personenauto's en lichte bedrijfsauto's en mogelijkheden om deze voor het huidige wagenpark en de toekomstige instroom te optimaliseren (online concept-eindversie)	Ministerie van VenW
136	2009	SEO	Amsterdam-Paramaribo: Open Skies of Open Market? Onderzoek naar nut en noodzaak van verdere liberalisering op de luchtvaartmarkt Nederland-Suriname	Ministerie van VenW, DG Luchtvaart en Maritieme Zaken (voorheen DGTL)
137	2009	Rijkswaterstaat Dienst Verkeer en Scheepvaart (DVS), Project Praktijkproef Verkeersmanagement Amsterdam	Praktijkproef Verkeersmanagement Amsterdam. Proof of Concept - Eindrapport	Rijkswaterstaat, Dienst Verkeer en Scheepvaart (DVS) heeft het zelf uitgevoerd. Ook regionale partijen betrokken: de provincie Noord-Holland en de Stadsregio Amsterdam
138	2009	STEM (samenwerkingsverband universiteiten en ARCADIS)	Ambtshalve wijziging van de milieuvergunning. Het richtlijnvoorstel industriële emissies en de actualisatie van milieuvergunningen (STEM 2010/10)	Ministerie van VROM, DG Milieu
139	2009	CE Delft	Nader onderzoek duurzaamheidsaspecten busleidingen	Niet expliciet aangegeven
140	2009	Werkgroep INSPIRE o.a. op basis van antwoorden en zienswijzen van verschillende waterschappen	Impactanalyse INSPIRE-richtlijn voor Waterschappen	
141	2009	Arena Consulting	Toets der kwaliteit. Ex ante beoordeling kwaliteitscriteria omgevingsrecht	Ministerie van VROM / IPO
142	2009	Deloitte	Kosten-batenanalyse omgevingsdiensten. Resultaten fase 1	Ministerie van VROM (rapportages fasen 2 en 3 niet gevonden)
143	2009	EIB, Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid	Verkenning effecten stimuleringsmaatregelen rond de woningbouw	Ministerie van VROM
144	2009	NRIT	Gevolgen van het opheffen van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen. Eindrapportage	Ministerie van VROM
145	2009	RIVM, sector Milieu en Veiligheid	Evaluatie nieuwe normstelling windturbinegeluid. Invloed van verschillende grenswaarden op blootstelling, hinder en mogelijkheden ontwikkelingslocaties	Ministerie van VROM, directie Leefomgevingskwaliteit, beleidsondersteuning Geluid
146	2009	SEOR (Erasmus Universiteit Rotterdam)	Effectiviteit Convenanten Energiebeleid	(Waarschijnlijk) ministerie van VROM (i.h.k.v. werkprogramma Schoon & Zuinig). Het PBL heeft deze studie ook willen verrichten en daarvoor capaciteit vrijgemaakt
147	2009	Van der Kolk Advies en SIRA Consulting	Nederlandse Impact Assessment Biocidenverordening. Een onderzoek naar de gevolgen van de invoering van de Biocidenverordening voor het Nederlandse bedrijfsleven	Ministerie van VROM (naar aanleiding van Tweede Kamer)

Nr.	Jaar	Auteursinstansie(s)	Titel	Oprachtgever
148	2009	Econys	Actualisatie kosten-batenanalyse Registratie Niet-ingezetenen (RNI)	Ministerie van BZK, programma RNI/ ICTU
149	2009	SCP	Overlast en verloeding ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van het Actieplan overlast en verloeding	Ministerie van BZK
150	2009	Nibra, de politieacademie en de Nederlandse Defensie Academie	Landelijke operationele aansturing: Een verkenning naar de wenselijkheid en inrichting van landelijke operationele aansturing tijdens crises	Ministerie van BZK
151	2009	APE, B&A	Impact assessment Richtlijn Gelijke Behandeling buiten de arbeid	Interdepartementaal, coördinator ministerie van BZK
152	2009	SEO	Markteffecten van Flexibilisering Frequentiebeleid: Eindrapportage	Ministerie van EZ
153	2009	WUR, LEI	Ammoniakemissiereductie: Opties en condities voor zelfregulering	Ministerie van LNV
154	2009	WUR-Alterra	Ex ante evaluatie van maatwerk beheer van wilde zwijnen	Ministerie van LNV (initiatief bij Wild / Faunabeheer Veluwe, Provincie Gelderland)
155	2009	Econys (Arbeid & Sociaal beleid)	MKBA Voortijdig Schoolverlaten (VSV)	Ministerie van OCenW directie Voortijdig Schoolverlaten
156	2009	SCO-Kohnstamm instituut (UvA)	Normering van referentieniveaus in het basisonderwijs	Ministerie van OCenW
157	2009	What Works Consultancy & Projectmanagement	Tussen nieuw denken en nieuw doen. Verkenning attitudes rond de Wajong. Definitieve versie	Ministerie van SZW, Programma Cultuuromslag Wajong
158	2009	WODC	In de grondverf zetten. Planevaluatie van de prétherapie voor zedendelinquenten in PI Breda	Ministerie van Justitie
159	2009	Impact R&D	Planevaluatie Reclasseringstoezicht	Ministerie van Justitie, via WODC (andere partijen: reclassering, OM, ZM, DJJ)
160	2009	Commissie verticale integratie zorgverzekeraars en aanbieders	Eindrapport commissie verticale integratie tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders	Minister van VWS (wordt niet expliciet als aanvrager benoemd maar heeft later beleidsreactie gegeven)
161	2009	SEO	Groot onderhoud FKG's (Farmaceutische Kostengroepen)	Ministerie van VWS
162	2009	CPB (document nr. 183) (deels uitbesteed aan Econys)	Beoordeling projecten innovatie en onderwijs 2008: Analyse ten behoeve van toewijzing FES-gelden	Kabinet
163	2009	Interdepartementaal beleidsonderzoek 2008-2009, nr. 1. Samenstelling werkgroep: Financiën, VWS, J&G, OCenW, WWI, SZW, EZ, CPB en twee externe deskundigen	Vereenvoudiging Toeslagen. Eindrapportage van de werkgroep IBO Vereenvoudiging Toeslagen	Kabinet
164	2009	CPB Notitie (steun van Econys bij 1 project)	Beoordeling CPB FES-ronde Selectieve Continuering	Kabinet
165	2009	Interdepartementale werkgroep uitgiftesystematiek Wind op zee voor ronde 3	Verkenning uitgiftesystematiek ter realisatie 6000MW Wind op Zee in 2020; Eindrapport van de interdepartementale werkgroep uitgiftesystematiek wind op zee voor ronde 3, juni 2009	Interdepartementaal Directeurenoverleg Noordzee (IDON)
166	2009	SEO	Effectiviteit informele netwerken	RMO en RVZ – indirect de Minister voor Jeugd & Gezin
167	2009	SmartAgency	Eindrapportage kwalitatief onderzoek publieksperspectie kernenergie. Onderzoek naar het maatschappelijk draagvlak onder burgers.	Ministerie van VROM, ministerie van EZ
168	2009	Prof. C. Backes e.a.	Snellere besluitvorming over complexe projecten vergelijkend bekeken, quickscan	Ministerie van Justitie (via WODC)

Nr.	Jaar	Auteursinstantie(s)	Titel	Oprachtgever
169	2009	RVM (leiding consortium) en SZW – WORM (WorkGroup Occupational Risk Model)- metamorfose consortium (17 auteurs)	Kwantitatieve risicoanalyse voor arbeidsveiligheid. De ontwikkeling van een risicomodel en software	Ministerie van SZW – Programma versterking arbeidsveiligheid
170	2009	Cebeon	Financiële gevolgen concept Besluit Personeel Veiligheidsregio's	Ministerie van BZK
171	2009	Cebeon	Quicksan financiële gevolgen wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening	Ministerie van SZW
172	2009	CVZ	Heroriëntatie hulpmiddelen. Vergoeding hulpmiddelezorg beter geregeld (nr. 279)	Minister van VWS
173	2009	IND stafdirectie uitvoeringsbeleid INDIAC	Ex ante uitvoeringstoets (EAUT) Motie Spekman – Gevolgen voor de uitvoeringspraktijk van de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers met een medische aanvraag	Ministerie van Justitie
174	2009	IND, Projectgroep ex ante uitvoeringstoets Wetgeving MM	Ex ante Uitvoeringstoets Wetgeving Modern Migratiebeleid (MM)	Opstellers van de blauwdruk – ministerie van Justitie
175	2009	NZA	Uitvoeringstoets Meer ruimte voor samenwerking in de acute zorg Naar een patiëntgerichte bekostiging van acute generalistische zorg	Minister van VWS
176	2009	NZA	Uitvoeringstoets Curatieve GGZ. Naar vrije prijzen in de GGZ	Minister van VWS
177	2009	NZA	Uitvoeringstoets Van budget naar prestatie Prestatiebekostiging binnen de medisch specialistische zorg	Minister van VWS
178	2009	OPTA	Uitvoeringstoets ten aanzien van het ontwerp Tijdelijk besluit arbeidsovereenkomst post	Ministerie van EZ
179	2009	NZA	Uitvoeringstoets Overheveling somatische revalidatiezorg van AWBZ naar Zvw (Zorgverzekeringswet), Deel 1	Minister van VWS
180	2010	CPB en PBL.	Beoordeling Westflank Haarlemmermeer	Kabinet
181	2010	PBL en CE Delft	Effecten van prijsbeleid op verkeer en vervoer. Kennisoverzicht	Niet (genoemd)
182	2010	PBL en ECN	Co-impacts of climate policies on air pollution emissions in The Netherlands. Final report of the Dutch Research program on Air and Climate (BOLK)	Onderzoeksprogramma gefinancierd door VROM
183	2010	PBL	Quicksan energie en ruimte. Raakvlakken tussen energiebeleid en ruimtelijke ordening	Niet (genoemd)
184	2010	PBL en LEI WUR	Verkenning van aanvullende maatregelen in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Een verkenning van de gevolgen voor milieu en economie	Niet genoemd, maar het ministerie van LNV gaat over de PAS
185	2010	ECN en PBL	Referentieraming Energie en Emissies 2010-2020	Ministerie van VROM, Projectbureau Schoon en Zuinig en ministerie van EZ
186	2010	Centrum voor Milieurecht/ ACELS	Juridische impactanalyse met betrekking tot het voorstel voor een biocidenverordening in relatie tot de Nederlandse waterkwaliteitsregulering	Ministerie van VenW, Hoofddirectie Juridische Zaken
187	2010	Decisio i.s.m. 4Cast	MKBA spoorlijn Breda – Utrecht. Eindrapport	Ministerie van VenW, DG Mobiliteit, n.a.v. de 'eigenstandige MKBA-berekening' die is toegezegd aan de Tweede Kamer in sept 2009
188	2010	Decisio en Systra SA (Fr.)	Maatschappelijke kosten en baten van ERTMS implementatiestrategieën (samenvattende rapportage)	Ministerie van VenW, DG Mobiliteit
189	2010	Decisio	Maatschappelijke Kosteneffectiviteit van ruimtelijke opties voor offshore Windenergie. MKEA Windenergie Noordzee, eindrapport	Ministerie van VenW, DG Water/ RWS Waterdienst

Nr.	Jaar	Auteursinstantie(s)	Titel	Oprichtgever
190	2010	LEI, WUR, Arcadis	Doorzicht in de kosten van KRW-maatregelen	RWS Waterdienst
191	2010	Rijkswaterstaat	Quickscan Uitvoerbaarheid Goede Milieu Toestand Kaderrichtlijn mariene strategie (KRM)	RWS
192	2010	Arcadis	MKBA Structuurvisie Buisleidingen	Ministerie van VROM
193	2010	SEO	Woningen met winst? Essay over participatie van het Rijk in woningbouwprojecten	Ministerie van VROM
194	2010	Interdepartementaal	Eindrapport verkenningen: Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst	Interdepartementaal (BuZa, Defensie, BZK, Justitie, OS, Financiën)
195	2010	Andersson Elffers Felix (AEF)	Impactanalyse Europees Onderzoeksbevel (EOB) voor de Nederlandse Politie	De Minister van Justitie en BZK (was tijdelijk T)
196	2010	SEOR	Quickscan impact van bezuinigingen op de arbeidsvraag in het openbaar bestuur	Ministerie van BZK
197	2010	TNO	Agressie Algerekend: Een onderzoek naar de kosten en baten van maatregelen tegen agressie en geweld in de publieke taak	Ministerie van BZK
198	2010	Stec Groep B.V.	Verkenning regionale samenwerking bedrijventerreinen	Ministerie van BZK
199	2010	KEMA	Intelligente meters in Nederland: herziene financiële analyse en adviezen voor beleid	Ministerie van EZ
200	2010	SEO, CE Delft en Atlas voor Gemeenten (uitgave van SEO)	Effecten van kilometerprijs op het BBP	Ministerie van EZ
201	2010	SEO	Kengetailen kosten-batenanalyse van het WK Voetbal	Ministerie van EZ
202	2010	SEO, IwR en TNO-ICT	Waarde commerciële radiovergunningen	Ministerie van EZ
203	2010	TNO	Energie- en CO ₂ -besparing door elektronisch factureren	Ministerie van EZ, Directoraat Generaal Energie & Telecom Directie ICT & Toepassing
204	2010	CPB	Een kosteneffectiviteitsanalyse naar de toekomstige inrichting van de Afsluitdijk	RWS, Projectteam Toekomst Afsluitdijk
205	2010	LEI	Kosten en baten van bodembeheer: Maatregelen tegen winderosie, veenafbraak en ondergrondverlichting	Ministerie van LNV
206	2010	Capgemini, WUR-Alterra	Veehouderij binnen de milieugebruiksruimte: Opties voor sturingsinstrumenten veehouderij vanaf 2015	Ministerie van LNV
207	2010	Imares, WUR	Ex post and ex ante evaluation of the long term management plan for sole and plaice in the North Sea (part 2): ex ante	Ministerie van LNV
208	2010	LEI	Gevolgen van het afschaffen van dierrechten	Ministerie van LNV
209	2010	CLM Onderzoek en Advies, LEI	Winterganzenbeleid: het roer om? Ex ante evaluatie kosteneffectiviteit opvangbeleid winterganzen	Ministerie van LNV
210	2010	PWC	Quick scan spectrum awards in the Netherlands	Ministerie van EL&I, Directoraat-Generaal Energie en Telecom
211	2010	SEO Economisch onderzoek	De kosten van verruimen of loslaten van de numerus fixus	Onbekend
212	2010	Berenschot	Two Ticks, Positief over beperkingen. Een voorbeeld voor Nederland?	Ministerie van SZW (via initiatief Kenniscentrum CrossOver)
213	2010	SEO	Kosten en baten verlenging zwangerschaps- en bevallingsverlof – van 16 weken naar 18 of 20 weken	Ministerie van SZW
214	2010	Tien Organisatieadvies	Eindrapportage Onderzoek naar Zelfregulering op het terrein van arbeidsomstandigheden	Ministerie van SZW

Nr.	Jaar	Auteursinstantie(s)	Titel	Oprichtgever
215	2010	TNO	Social Return bij het Rijk. Effecten op arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid	Minister van SZW
216	2010	TILT – Tilburg Institute for Law, Technology and Society i.s.m. NHL Hogeschool en Universiteit Nyenrode	Markwerking in het forensisch onderzoek. Een veldverkenning	Minister van Justitie (via WODC)
217	2010	SEO en COT	Investeren in brandveiligheid. Maatschappelijke kosten-batenanalyse woningbrand	Ministerie van VenJ. Het ministerie wil met een MKBA meer inzicht krijgen in de mogelijkheden om de brandveiligheid in woningen te verbeteren
218	2010	Nictiz	Impactanalyses regionale begrenzing en sms-notificatie	Op verzoek van de Minister van VWS
219	2010	NIVEL	Haalbaarheidsonderzoek Basisset Indicatoren Huisartsenzorg en Etalage+-informatie. Een praktijktoets onder 20 huisartsen	De oorspronkelijke basisset is i.o.v. een stuurgroep (zie rechts) met vertegenwoordiging van VWS ontwikkeld. Deze stuurgroep is zeer waarschijnlijk ook de opdracht voor dit onderzoek heeft verleend, aangezien het deel uitmaakt van de ontwikkelfase
220	2010	RIVM – Centrum Gezond Leven en DSP-groep	Resultaten verkenning ondersteuning professionals gezondheidsbevordering. Betreft deelrapportage B	Ministerie van VWS (deel B staat in map bij ex post etc.)
221	2010	SEO	De relatie tussen medisch specialisten en het ziekenhuis	Ministerie van VWS
222	2010	RIVM, LEI	Eindrapport van de evaluatie van het LMM – Scenario's voor het programma vanaf 2011	Ministeries van VROM, LNV, VenW
223	2010	WUR (werkdokument) – Wetelijke onderzoekstaken Natuur & Milieu (Wot)	Financieringsconstructies voor landschap	PBL, gefinancierd door ministerie van LNV
224	2010	Universiteit Twente, CHEPS (Center for Higher Education Policy Studies)	Mobiliteit en studiefinanciering. Risicoanalyse van het afschaffen van het woonplaatsvereiste van de meeneembaarheid van Nederlandse studiefinanciering voor studie in het buitenland	Ministerie van OCenW
225	2010	Cebeon	Onderzoek financiële gevolgen (invoering) Wet Veiligheidsregio's. Verkenningen thema's naar aanleiding van REV-advies (eindrapport)	Ministerie van BZK (destijds, later VenJ)
226	2010	KING	Pieken op het juiste moment. Informatiekundige uitvoeringstoets gewijzigde wet kinderopvang	Ministerie van OCenW – Rapport uitgebracht aan de Klankbordgroep OCenW/VNG
227	2010	NZA	Uitvoering Budgettering honoraria medisch specialisten – een stap naar beheerste groei	Minister van VWS
228	2010	NZA	Uitvoeringstoets Uitbreiding integrale bekostiging ketenzorg Verruiming grenzen en soorten ketens januari	Minister van VWS
229	2010	CvE	Onderzoek naar aanleiding van de motie Van Dijk/ Van Dijk	Minister van OCenW
230	2010	OPTA	Uitvoeringstoets wijziging van de Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen (Rude) i.v.m. tarieftransparantie	Ministerie van EZ
231	2010	OPTA	Uitvoeringstoets wijziging van de Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen (Rude) i.v.m. 0900-klantenservicenummers	Ministerie van EZ
232	2010	DJI	Ex ante uitvoeringsanalyse Nazorg	Ministerie van VenJ, DG Preventie, Jeugd en Sancties

Nr.	Jaar	Auteursinstantie(s)	Titel	Oprachtgever
233	2011	PBL	Ex-ante evaluatie SVIR, Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte	PBL (lenM)
234	2011	PBL en ECN	Effect van voorgenomen beleid voor verlaging van de broeikasgasemissies van de niet-ETS-sectoren (brief)	Ministerie van lenM DG Milieu, directie Klimaat en Luchtkwaliteit
235	2011	PBL en ECN	Het effect van 59 Green Deals op het aandeel hernieuwbare energie en de uitstoot van niet-ETS-broeikasgassen: een quick scan	Tweede Kamer, vaste Commissie voor EL&I
236	2011	PBL en ECN	Effecten van het kabinetsbeleid voor milieu en klimaat. Verkenning voor de motie-Halsema	Tweede Kamer, n.a.v. motie-Halsema
237	2011	PBL	Afschaffen van productierechten in de veehouderij in 2015: gevolgen voor veehouderij en leefomgeving. Achtergrondstudie bij Evaluatie Meststoffenwet 2012	Staatssecretaris van Landbouw: toezegging om in sept 11 een visie op toekomst mestbeleid aan de TK te sturen
238	2011	PBL, m.m.v. WUR	Herijking van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) – quick scan van varianten	Ministerie van EL&I
239	2011	PBL mmv WUR	Beoordeling Natuurakkoord (Notitie), Globale toetsing van het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur (november 2011)	PBL
240	2011	Arcadis	Milieueffectrapport Structuurvisie Buisleidingen (Deel A, B en bijlagen)	Ministerie van lenM (verantwoordelijk voor de Structuurvisie Buisleidingen)
241	2011	Grontmij	Plan-MER Toekomst Afsluitdijk – Hoofdrapport. (Onderbouwende analyses over ecologie en morfologie zijn uitgevoerd door Deltares en TU Delft) + Passende Beoordeling (Bijlage bij het rapport)	Ministerie van lenM
242	2011	I&O Research en Van Bienen (Commissie Meijdam)	Reizigersperspectief op check-in / check-out (CiCo) met de OV-chipkaart in de railketen	Ministerie van lenM
243	2011	STEM (samenwerkingsverband universiteiten en ARCADIS)	Het omgevingsrecht geprogrammeerd. Verkenning van de juridische mogelijkheden voor het ontwikkelen en harmoniseren van een programmatische aanpak in het omgevingsrecht	Ministerie van lenM
244	2011	STEM	Energieprestatie en gebiedsmaatregelen. Knelpunten en oplossingsrichtingen	Ministerie van VROM, DG WWI
245	2011	Twynstra Gudde i.s.m. CE Delft en Tauw	Maatschappelijke Kosten Baten Analyse van de Basisregistratie Ondergrond, fase 1	Ministerie van lenM
246	2011	ACELS (UvA)	De introductie van een plan-MER-beoordeling in de Nederlandse MER-regelgeving	Ministerie van lenM
247	2011	ACELS (UvA)	Regulering van milieugevolgen van bedrijven met een tijdelijke vergunning? Functies, mogelijkheden en wenselijkheid van de tijdelijke omgevingsvergunning voor inrichtingen	Staatssecretaris van lenM
248	2011	LPBL, Atlas voor Gemeenten en SEO	Binnenstedelijk of Uitleg? Maatschappelijke kosten en baten van verschillende verstedelijkingsstrategieën tot 2020	Ministerie van lenM (op kft), in de tekst staat op verzoek van BO MIRT (periodiek overleg tussen Rijk en Zuidwougepartners)
249	2011	Collis	Voorcoming van dubbel opstarttarief in het railnetwerk. Technisch haalbaarheidsonderzoek i.o.v. de Commissie Meijdam	Commissie Meijdam, ingesteld door VenW in 2010
250	2011	Collis	Onderzoek naar de technische haalbaarheid van enkelvoudig in- en uitschakelen in de treinrailketen, i.o.v. de Commissie Meijdam	Commissie Meijdam, ingesteld door VenW in 2010
251	2011	Deltares	Maatschappelijke kosten-batenanalyse Waterveiligheid 21e eeuw	Ministerie van lenM

Nr.	Jaar	Auteursinstantie(s)	Titel	Opdrachtgever
252	2011	Deltares (i.s.m. ingenieursbureaus HKV, Royal Haskoning, Nelen & Schuurmans en Jongejan Risk Management Consulting). Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KIM)	Analyse van slachtoffer risico's Waterviligheid 21e eeuw	Ministerie van IenM
253	2011	LPBL en NieuwlandGeo	Naar duurzaam wegverkeer in 2050. Een verkenning van mogelijke opties	Ministerie van IenM
254	2011	RIVM	Maatschappelijke kosten en baten van de Basisregistraties Grootchalige Topografie (BGT). Eindrapportage	Ministerie van IenM
255	2011	SIRA Consulting	Verkenning early warning bij grondwaterwinningen voor drinkwater. Rapport 609452001/2011	Ministerie van IenM
256	2011	Witteveen & Bos	Administratieve en uitvoeringslasten herziening Wet bodembescherming (Wbb). Onderzoek naar het effect van de herziening van de Wbb op de administratieve lasten van bedrijven en de uitvoeringslasten van overheden	Ministerie van IenM
257	2011	SEO Economisch Onderzoek,	Gebiedsgerichte pilot N65 effectstudie. Quick scan kosten en baten	Ministerie van IenM
258	2011	Regioplan Beleidsonderzoek	Update kosten en baten van harmonisatie van de rechtspositie van overheidspersoneel	Ministerie van BZK
259	2011	SEO Economisch Onderzoek	Een verkenning van de toekomstige arbeidsmarkt van de overheid	Ministerie van BZK
260	2011	TNO	Social Return bij het Rijk, inkooptechnische haalbaarheid	Minister van BZK
261	2011	Economisch Instituut voor de Bouw (EIB)	MKBA Herstructurering Eemsdelta: Een maatschappelijke kosten-batenanalyse	Ministerie van VROM/Wonen, Werken en Integratie (WVI), namens de betrokken partijen
262	2011	Alterra	Ex ante evaluatie Landbouw en KRW. Bijdrage van het voorgenomen beleid en aanvullende (landbouwkundige) maatregelen op de realisatie van de KRW-nutriëntdoelstelling	Ministerie van EL&I, Directie Landbouw
263	2011	Alterra (onderdeel van WUR)	Natuur als therapie bij ADHD. Literatuurstudie, interviews met deskundigen en empirisch onderzoek	Ministerie van EL&I
264	2011	Arcadis	Inpasbaarheid energie-initiatieven Sloegebied – Deel A (deel B betreft een separaat bijlagenrapport)	Ministerie van EL&I (initiatiefnemer)
265	2011	D-Cision	Impact van wetsvoorstel recreatienetten. Verwachte kosten van implementatie van derdentoeegang voor recreatienetten	Ministerie van EL&I
266	2011	D-Cision	Reguleringsopties voor warmteproducenten	Ministerie van EL&I
267	2011	Arcadis, KEMA, KIWA	Gaskwaliteit voor de toekomst. Deel 2	Ministerie van EL&I
268	2011	NMA, Energiekamer	Effecten van prijsregulering voor kleinverbruikers warmte	Minister van EL&I
269	2011	SEO, LEI, Atlas voor Gemeenten	Verkassen? Maatschappelijke kosten en baten van het verplaatsen van tuinbouw ten behoeve van woningbouw	Ministerie van EL&I
270	2011	Universiteit Maastricht en Alterra	Stikstofdepositie en Natura 2000 – Een rechtsvergelijkend onderzoek	Ministerie van EL&I
271	2011	APE & Paul Postma Marketing Consultancy	Stimulering museumbezoek door kinderen. Resultaten en verantwoording van de experimenten	Minister van OCenW
272	2011	Regioplan	Mogelijkheden voor dwang (en drang) bij voorschoolse educatie	Ministerie van OCenW
273	2011	SEO, Instituut voor Informatierecht (IVIR), Paul Rutten onderzoek	Digitaal gebonden. Onderzoek naar de functionaliteit van een vaste prijs voor het e-boek	Ministerie van OCenW

Nr.	Jaar	Auteursinstantie(s)	Titel	Opmachtgever
274	2011	Regioplan	Aanwezigheid verplicht. Een inventarisatie van de gevolgen van de aanwezigheidsplicht voor ouders bij de kinderrechter	Ministerie van Veiligheid en Justitie, DJJ (via WODC)
275	2011	APE	Literatuuronderzoek privatisering gevangeniswezen. Eindrapport	Ministerie van Veiligheid en Justitie, DGPJS (via WODC)
276	2011	Impact R&D	Planevaluatie ZSM-jeugd	Ministerie van VenJ – DJJ (niet via WODC)
277	2011	Significant	Impactanalyse Verhoging Griffierechten	Ministerie van VenJ (niet via WODC)
278	2011	Significant	Aanpak rijden onder invloed drugs. Impactanalyse Wijziging Wegenverkeerswet 1994	Ministerie van VenJ (niet via WODC)
279	2011	VU	Noodzaak en juridische haalbaarheid inzage in antecedenten aspirant-(huwelijks)partners	Interdepartementaal (Justitie, WWF) (via WODC)
280	2011	Bram Anker, Anker Advies	Positionering van de JGZ in het nieuwe stelsel van de zorg voor jeugd (Advies)	Ministerie van VWS, directie Publieke Gezondheid
281	2011	Cebeon	Kosten en baten van Maatschappelijke opvang. Bouwstenen voor effectieve inzet van middelen	Ministerie van VWS
282	2011	PWC	Digitale toegang tot het eigen medisch dossier: mogelijkheden voor een elektronische sleutel	Minister van VWS
283	2011	Hoekema, Homans en Menting (HHM)	Verkenning publiek-private maatschappelijke samenwerking PP(M)S Kan PP(M)S een handvat zijn om innovatie en ondernemerschap van welzijn te stimuleren?	Ministerie van VWS
284	2011	Rebel Group en Arup	Olympische en Paralympische Spelen in Nederland – 2028. Eindrapport	Minister van VWS
285	2011	APE	Op weg naar effectieve schuldhulp – Kosten en baten van schuldhulpverlening	SZW (formeel)
286	2011	Cebeon	Onderzoek financiële en BTW-compensatie gevolgen regionalisering brandweer. Deelrapportages financiële gevolgen (A) en BTW-compensatie-gevolgen (B)	VenJ
287	2011	ClZ	Deelbaarheid van functies. Uitvoeringstoets	Minister van VWS
288	2011	NZA	Advies Implementatieplan prestatiebekostiging cGGZ – Invoering prestatiebekostiging in de curatieve GGZ per 2013 november	Minister van VWS
289	2011	IND- Kernteam EAUJ stroomlijning toelatingsprocedures	Ex ante uitvoeringstoets stroomlijning toelatingsprocedures	(Waarschijnlijk) Minister voor Immigratie en Asiel (BZK)
290	2011	KING	Impactanalyse ICT voor de wijziging van de WWB inclusief noodscenario (de maatregelen WWB) & Aanvullende impactanalyse	SZW is betrokken
291	2011	KING	Informatiekundige uitvoeringstoets BGT & Verdieping informatiekundige uitvoeringstoets BGT	Ministerie van IenM, programmabureau BGT (via VNG)
292	2011	KING	Impactanalyse Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte Kinderopvang (GIR)	Ministerie van SZW
293	2011	NZA	Uitvoeringstoets AWBZ-zorg in ADL-clustuwoningen Zorgvuldige overgang van subsidierегeling naar AWBZ	Ministerie van VWS
294	2011	NZA	Uitvoeringstoets macrobeheersinstrument (MB)	Ministerie van VWS
295	2011	RVM	Uitvoeringstoets bevolkingsonderzoek naar darmkanker. Opsporing van darmkanker in praktijk gebracht	Ministerie van VWS
296	2011	TNO	Beoordeling uitvoeringsregelingen Slimme Meter	Ministerie van EL&I
297	2011	TNO	Onderzoek overgangsbepalingen Ontwerpbesluit Slimme Meter	Ministerie van EL&I
298	2011	VNG	Bestuurlijke uitvoeringstoets BGT	Ministerie van IenM (en VNG)
299	2011	UWV	Uitvoeringstoets Wet SUWI	Ministerie van SZW

Nr.	Jaar	Auteursinstantie(s)	Titel	Oprachtgever
300	2011	NMA	Uitvoerings- en handhavingstoets op het ontwerpbesluit congestie management elektriciteit	Ministerie van EL&I
301	2005 (A)	ECORYS	Maatschappelijke kosten en baten IBO Verstedelijking Input voor Interdepartementaal Beleidsonderzoek (inc. technische bijlage)	Werkgroep IBO, 2004-2, initiatief ministerie van Financiën
302	(ws.) 2007	Ministerie van LNV, met adviezen van de Rijksadviseur van het landschap en inbreng van MNP, SCP en RP en het Ruimtelijk Planbureau. Witteveen + Bos verzorgden het kwantitatieve deel	Investeren in het Nederlandse Landschap: Opbrengst: geluk en euro's	(samengesteld door) Ministerie van LNV
303	2008/ 09	DSTA (Agentschap van de Generale Thesaurie)	Update rapport indexeringen	Onduidelijk
304	(ws.) 2008	CPB	Een rookverbod in de Nederlandse horeca - Een kosten-batenanalyse	CPB zelf
305	2011	Erasmus Universiteit Rotterdam	Vergrouting van de slagvaardigheid van het strafrecht; een rechtsvergelijkend perspectief (status rapport onbekend)	Minister van Justitie (via WODC)
306	(ws.) 2008	Onbekend	Verkenning bestuurlijke boete archeologie	Onbekend, waarschijnlijk intern - OCenW

Bijlage 4 Overzichten van niet meegenomen studies

Online niet (in fulltext) te traceren rapporten

- 2005. Decisio. KBA Afsluitdijk, Decisio i.o.v. Rijkswaterstaat. www.decisio.nl/mobiliteit-en-infrastructuur/mobiliteit-projecten/maatschappelijke-kosten/ (alleen de second opinion van het CPB is getraceerd)
- 2005/6? (ex ante?)-onderzoek naar Luchttransport (Defensie)
- 2006. Van Dijk, Preventief Fouilleren op Schiphol. Een ex-ante evaluatie van het voorstel tot uitbreiding van de Wet wapens en munitie
- 2006. WUR. Tweede Meerjarenprogramma Vitaal Platteland (MJP2); Ex-ante evaluatie, Wageningen Universiteit
- 2006. Witteveen+Bos, Ecorys. MKBA Functie volgt Peil
- 2007. Cebeon. Administratieve lasten invoering Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo); eerste fase onderzoek, 6 april 2007 (i.o.v. VWS)
- 2007. Cebeon. Meerkosten brandweer en rampenbestrijding (i.o.v. BZK)
- 2007. Cebeon. Vereenvoudiging Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)
- 2007. ITS. Aanpassing gewichtenregeling (voor OCenW), L. Mulder
- 2007/8. Derde fase geluidsisolatieproject Schiphol – ex ante evaluatie?
- 2008. Cebeon. Kosten en baten van integrale aanpak hennepeteelt (i.o.v. ministerie van BZK) administratieve en bestuurlijke lasten (i.o.v. VROM)
- 2008. Ex-ante impact assessment staatssteun in de EU kolensector, B. Volkerink www.ecorys.nl/nl/projects/ex-ante-impact-assessment-staatssteun-in-de-eu-kolensector/8
- 2009. Cebeon quick scan gemeentelijke inzet ex-gedetineerden, voor VNG en ministerie van Justitie. Alleen samenvatting online.
- 2011. Cebeon. Financiële aspecten programma Uitvoeren met Ambitie (Puma). Onderzoek naar middelen en kosten (i.o.v. IenM)
- 2011 (?) Research voor Beleid, Een betere afstemming tussen de Wet op de medische keuringen en de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. M. Hollander

Jaartal onbekend

- Verheij, R. & Hoogen, H. van der, LINH-cijfers: vooral kinderen op de huisartsenpost: een verkenning van de mogelijkheden van een registratienetwerk van huisartsenposten.
- VenW. Inzicht in de interactie van de verschillende luchtvaartgebieden binnen de veiligheidsketen ter verdere verbetering van de veiligheid
- Eindrapport Haalbaarheidsonderzoek Indische Tegoeden
- Verkenning bestuurlijke toezichthouder (toegezegd in 2009)
- Decisio. *Kengetallen-kosten-batenanalyse (KKBA) van de Nationale Data-bank Openbaar Vervoergegevens (NDOV)*. In opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, beleidsdirectoraat Mobiliteit
- Ex ante evaluatie van de Wet Tijdelijk Huisverbod
- VenW. Fietsersairbag (op auto's), verschillende onderzoeken door TNO.

- Toets economische effecten Zuidas, methodiekontwikkeling voor kostenbatenanalyse Nieuwe Sleutelprojecten (OEEI-kader). I.o.v. ministerie van Economische Zaken, in samenwerking met TNO INRO.
- Helsloot. Ex ante evaluatie van de Wvgs (Wet vervoer gevaarlijke stoffen)

In ex ante analyses aangehaalde andere ex ante studies

- Bij nr. 6. Significant (2009), Update impactanalyse Voorwaardelijke Invrijheidstelling
- Bij nr. 8. CPB (2006) met betrekking tot indexleningen Nederlandse staat
- Bij nr. 23. (KBA) meerdere studies inz. de Zuiderzeelijn (mogelijk i.o.v. VenW, projectorganisatie Zuiderzeelijn) o.a. Kwantificering risico-analyse OV-alternatieven Zuiderzeelijn. Evaluatie natuureffecten van alternatieven voor de Zuiderzeelijn. Het betrof het ‘transitiealternatief’ en ‘de ruimtelijk-economische projecten van het regio-specifiek pakket’ (i.o.v. CE Delft, in 2006). Voorts: Ecorys 2006, Economische beoordeling aanvullende alternatieven Zuiderzeelijn. Onderzoek in het kader van de Aanvulling op Structuurvisie Zuiderzeelijn. Eindrapport; Holland Railconsult, Strategische Milieubeoordeling (SMB) Zuiderzeelijn, Hoofdrapport, April 2006
- Bij nr. 36. Twee eerdere studies (o.a. Ecorys literatuurstudie en onderzoek naar *early warning*)
- Bij nr. 52. Deel I van de Ex ante evaluatie ‘Van Aankoop naar Beheer’
- Bij nr. 53. Verschillende deelstudies van verschillende specifieke aspecten en consequenties van de Nederlandse Bodemsaneringsoperatie (in kielzog MKBA nr. 3)
- Bij nr. 54. To70, Ecorys & SEO (2007) Effect Uitplaatsing Luchtverkeer
- Bij nr. 55. Deelstudies in het kader van ABvM (o.a.): Milieueffecten voortkomend uit de veranderende samenstelling van het personenautopark en als gevolg van de vervoerseffecten, berekend met het model Dynamo door MuConsult; Milieueffecten van de vervoerseffecten voor vracht- en bestelverkeer, berekend door ECORYS. Vervoerseffecten
- Bij nr. 68. ‘Beoordeling projecten ruimtelijke economie, innovatie en onderwijs: analyse ten behoeve van de FES-meevaller 2006 (CPB, 2006)
- Voorts van CPB niet in de dataset: de twee resterende beoordelingen van de FES-gelden zijn in januari 2010 als externe notitie van het CPB gepubliceerd; ook is er nog de originele beoordeling van vijf projecten (CPB, 2005?)
- Bij nr. 86. Vgl. studie van CPB 2007 – Verwachte economische effecten van de Europese Dienstenrichtlijn (zowel NL als Europa)
- Bij nr. 90. (KRW) ook enkele andere studies – deze betroffen mogelijk nog geen beleidsvoornemens
- Bij nr. 96. (i.i.g.) Asselman, N. (2006). WINN-Verkenning compartimentering, WL Delft Hydraulics
- Bij nr. 119. Andere studies naar scheiden van wonen en zorg

- Bij nr. 129. Enkele latere aanvullende rapporten
- Bij nr. 130. In 2010 is in een externe notitie van het CPB nog beoordeling van 2 resterende projecten i.h.k.v. de Nota Ruimte verschenen
- Bij nr. 131. Juridische consequenties van de nieuwe Waterwet (2009) en de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (2008) voor de doorwerking van het waterbeleid zijn onderzocht door het Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid van de UU
- Bij nr. 148. Naar RNI is eerder onderzoek door Ecorys (2007) verricht
- Bij nr. 155. (VSV) -Rebel (2006) Kosten en Baten van Voortijdig Schoolverlaten & Case studies MKBA voortijdig schoolverlaten (Cuelenaere et al., 2009)
- Bij nr. 178. Op 16 maart 2011 heeft de OPTA over voorliggend besluit een uitvoeringstoets uitgebracht
- Bij nr. 184. In de MKBA-studie in het kader van het aanscherpen van de richtlijn Nationale Emissieplafonds (Dönszelmann et al., 2008) is een inschatting gemaakt van de macro-economische gevolgen van een pakket van ammoniakmaatregelen
- Bij nr. 199. Studie uit 2005 door KEMA, MKBA landelijke invoering intelligente meter
- Bij nr. 219. Basisset indicatoren huisartsenzorg (eerder beleidsverken- nend onderzoek gedaan door o.a. Radboud Universiteit, 2009)
- Bij nr. 233. Studies rond de Ex-ante evaluatie SVIR (Structuurvisie Infra- structuur en Ruimte)
- Bij nr. 235. Naar een schone economie in 2050: routes verkend. Hoe Nederland klimaatneutraal kan worden (PBL & ECN, 2011)
- Bij o.a. nr. 251. Kentallen-Kostenbatenanalyse Waterveiligheid 21^e eeuw (Kind, 2008)
- Bij nr. 258. Voortbouwend op rapporten van SEO en Regioplan uit 2006. In augustus 2005 is het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) 'Bui- tengewoon Normaal' over de harmonisatie van de rechtspositie over- heidspersoneel verschenen
- Bij nr. 260. Effecten van *social return* op het arbeidsmarkt- en reïntegra- tiebeleid (Brouwer et al., 2010)
- Bij nr. 262. Landbouw en KRW: eerder onderzoek uit 2008
- Bij nr. 292. Hetzelfde instrument van KING is begin 2010 gebruikt bij de toetsing van de projectstartarchitectuur (PSA) van het LRK1. Verder bij het project Eén-loket Dienstenrichtlijn (2008) en het programma moder- nisering Gemeentelijke Basis Administratie (2010/2011)

(M)KBA's in opdracht van regiodirecties van Rijkswaterstaat (RWS) – en enkele andere studies

Ex ante analyses in opdracht van een regionale directie van RWS zijn niet in de uiteindelijke dataset betrokken. Dit is een kunstmatige cesuur, omdat veel van deze studies wel (deels) in opdracht zijn gedaan van het Rijk en omdat

het (deels) om rijksuitgaven gaat. De gekozen scheidslijn heeft dan ook vooral te maken met gebrek aan tijd en capaciteit om al deze studies in de dataset te kunnen opnemen. Wel geven we hier een overzicht van de met de vierledige zoekmethode gevonden studies. Behalve deze projecten en de eventuele ex ante analyses daarvan – ‘categorie 1’ in de MIRT-projectenboeken²³⁴ – zijn er ook nog projecten op regionaal initiatief met een rijksbijdrage (‘categorie 2’). Deze laten we buiten beschouwing en ook de verdere inventarisatie daarvan laten we achterwege (zie MIRT projectenboeken categorie 1401). Hetzelfde geldt voor regionale projecten zonder rijksbijdrage (categorie 3). Hiermee is geen inhoudelijke bemoeienis van het Rijk.

Tabel b4.1 Water en vaarwegen

Jaartal	Uitvoerende instantie	Titel	Oprachtgever
2007		Verruiming vaargeul Beneden-Zeeschelde en Westerschelde. Hoofdrapport Milieueffectrapport (MER)	
2009	RIGO Research en Advies	Kosten en baten Capaciteitsverruiming Maasgeul: Kengetallen KBA volgens OEI bij MIT planstudies. Eindrapport	Advin/ RWS Noordzee.

Drempelverwijdering vaarweg Harlingen-Noordzee

Jaartal	Uitvoerende instantie	Titel	Oprachtgever
2005	AVV (Adviesdienst Verkeer en vervoer van Rijkswaterstaat)	Economische Analyse Drempelverwijdering Vaarweg Harlingen-Noordzee	DGTL(Directoraat Generaal transport en Luchtvaart
2005	RIKZ (Rijksinstituut voor Kust en Zee van Rijkswaterstaat)	Drempelverwijdering vaarweg Harlingen-Noordzee Baggerwerk en morfologische en ecologische gevolgen	RWS – DGTL

²³⁴ Voor het Rijk is de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) het nieuwe kader dat de ruimtelijke, water- en mobiliteitsopgaven voor Nederland richting 2040 benoemt en de focus bepaalt voor de investeringen. Met het oog op schaarste van ruimte en middelen wordt steeds per gebied in Nederland een gebiedsagenda vastgesteld, met daarin een gezamenlijke visie en de door Rijk en regio samen onderkende opgaven(n) van een gebied. De besluitvorming over de vraag voor welke opgaven en welke oplossingen gekozen wordt, gebeurt in samenspraak tussen Rijk en regio in de bestuurlijke overleggen MIRT. MIRT staat voor Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport en betreft de financiële investeringen in integrale gezamenlijke oplossingen (programma's en projecten) van het Rijk en de decentrale overheden (MIRT-projectenboek 2013, p. 9, 10). Het Projectenboek wordt jaarlijks als bijstuk bij de begroting van het Infrastructuurfond en het Deltafonds (onderdelen van de I&M-begroting) aan de Tweede Kamer aangeboden.

Kanaal Gent-Terneuzen

Jaartal	Uitvoerende instantie	Titel	Opdrachtgever
2007	Ecorys Nederland ism Resource Analysis	Kanaalzone Gent-Terneuzen. Leidraad voor het opstellen van de kostenbatenanalyse Werkdocument (versie 3.1)	Projectgroep KGT 2008
2007	Prosim BV	Scheepvaartsimulatie ten behoeve van de 'Verkenning maritieme toegang Kanaal Gent – Terneuzen in het licht van de logistieke potentie'	Projectgroep 'Verkenning maritieme toegang Kanaal Gent – Terneuzen in het licht van de logistieke potentie' KGT 2008
2008	Royal Haskoning en Marin	Verkenning maritieme toegankelijkheid Kanaal Gent-Terneuzen (KGT); Onderzoek nautische veiligheidseffecten, Eindrapportage	VenW, Uitvoerend Secretariaat Technische Scheldec commissie
2008	Goudappel Coffeng en Mint	Verkeerstoets Kanaalzone Gent-Terneuzen. Eindrapport	Projectgroep KGT 2008
2008	Rebel Group en Eric van Hooydonk advocaten	Onderzoek naar meerwaardeopties, bekostigings- en financieringsmogelijkheden	Projectgroep KGT 2008
2008	TNO	Strategische Welvaartseffecten Kanaalzone Gent-Terneuzen	Projectgroep KGT 2008
2008	TNO	Resultaten nulalternatief en projectalternatieven	Projectgroep KGT 2008
2009	Arcadis	Milieuotoets maritieme toegankelijkheid Kanaal Gent – Terneuzen	Projectgroep KGT 2008
2009	Ecorys Nederland i.s.m. Resource Analysis	MKBA Oplossingsrichtingen Kanaalzone Gent-Terneuzen; eindrapport	Projectgroep KGT 2008

Volkerak-Zoommeer

Jaartal	Uitvoerende instantie	Titel	Opdrachtgever
2007	Royal Haskoning	Kosten-batenanalyse Waterkwaliteit Volkerak-Zoommeer	Bestuurlijk Overleg Krammer – Volkerak (BOKV)
2009	Arcadis	Kosten-batenanalyse waterkwaliteit Volkerak-Zoommeer. Eindrapport bij ontwerp MER. Eindrapport bij ontwerp-MER	Bestuurlijk overleg Krammer-Volkerak

Water en vaarwegen overige

Jaartal	Uitvoerende instantie	Titel	Oprachtgever
2005	SEO	Kosten-batenanalyse Vaarwegverruiming Boven-IJssel	Rijkswaterstaat Directie Oost-Nederland
2006	Ecorys Nederland	KBA Meppelerdiep, KBA Schutsluisvarianten Meppelerdiep	RWS Directie Oost Nederland
2006		Notitie Quick-scan kosten en baten Zuid-Willemsvaart. Een quick-scan naar de kosten-baten van de vaarwegprojecten op de Zuid-Willemsvaart: 1. Omlegging bij 's-Hertogenbosch; 2. Aanpak sluizen 4, 5 en 6	
2006	Grontmij	MKBA Rijn-Noord en Nedereems. Een quick scan voor Noord-Nederland	Het RAO Nedereems en het RAO Rijn-Noord
2007	Arcadis, Technum, Resource Analysis & IMDC	Ontwerp-Tracébesluit Verruiming vaargeul Westerschelde. Achtergronddocument Actualisatie MKBA	Technische Scheldec commissie
2007	Ecorys Nederland	MIT Verkenning doorvaarthoogte Born – Ternaaien. Eindrapportage	RWS Limburg
2007	NEA, onderdeel van Panteia	Verkenningenrapport Oost-West tak Maasroute. MIT-verkenning	RWS Dienst Limburg
2008	Ecorys Nederland	MIRT-Verkenning Zeetoegang IJmond. KKBA rapportage. Definitief eindrapport	RWS Noord-Holland
2008	Witteveen+Bos	Impact assessment Kaderrichtlijn Mariene Strategie: baten	RWS RIKZ
2010	Ecorys Nederland	Aanvulling en aanpassing KBA ombouw Meppelerdiepkeersluis. Analyse voor vier nieuwe sluisvarianten (M6b, M7a, M8, K1). Eindrapport (actualisatie)	RWS Oost-Nederland
2011	Ecorys Nederland	MKBA De Willemsroute. Eindrapportage	Rijkswaterstaat Dienst Verkeer en Scheepvaart

Tabel b4.2 Openbaar vervoer / railinfrastructuur

Jaartal	Uitvoerende instantie	Titel	Oprachtgever
2006	Hypercube Business Innovation	Financiële consequenties van de gewijzigde status van de invoering van de OV-chipkaart. Eindrapportage	Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) en het ministerie van Verkeer en Waterstaat
2006	Rijksuniversiteit Groningen	Kengetallen Koste--Baten Analyse Hoge Snelheid Trein Lelystad-Groningen	Stuurgroep Zuiderzeelijn
2007	ProRail	Quick Scan Maatschappelijke Kosten/Baten-Analyse OV SAAL. NoRegretmaatregelen	
2009	Ecorys Nederland	KKBA's regionale OV-projecten actieprogramma OV. Eindrapport	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DG Mobiliteit betreffende 9 geselecteerd regionale OV projectem
2009	Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid	Kosten en baten van de Noord-Zuidlijn	Notitie op verzoek van de commissie Veerman
2009	Transport & Mobility Leuven en TNO	Social cost-benefit analysis Iron Rhine (EU-project)	Under the authority of The Belgian Minister of Civil Service and Public Enterprise and the Dutch Minister of Transport, Public Works and Water Management
2009	VenW	Nota vergelijking tram en twee busvarianten op het RGL West tracé	
2010	Ecorys Nederland	Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse Programma Hoogfrequent Spoorvervoer	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DG Mobiliteit

Tabel b4.3 Kosten-batenanalyses weginfrastructuur

Jaartal	Uitvoerende instantie	Titel	Oprachtgever
2005	Ecorys Transport	Onderzoek economische effecten Botlek-verbinding. Quick scan analyse van effecten. Eindrapport	RWS, Directie Zuid-Holland
2005	Decisio i.s.m. Louter	Kosten-batenanalyse op hoofdlijnen voor de Planstudie Schiphol-A'dam Almere. Eindrapport	RWS Noord-Holland
2006	Decisio i.s.m. 4Cast	Aanvullende KBA berekeningen Planstudie Schiphol – Amsterdam – Almere. Notitie 8 juni 2006	RWS Noord Holland
2006	DHV Groep	Bouwen en Beprijzen. Naar een optimum van kosten en baten voor de corridor Schiphol-Amsterdam-Almere	RWS?
2006	Syconomy i.s.m. Decisio	De KBA Planstudie Schiphol – Amsterdam – Almere. Vergeleken en Verklaard	RWS Noord-Holland & IJsselmeergebied
2006	Adviesdienst verkeer en vervoer (AVV) van Rijkswaterstaat	Kentallen KBA Dimensionering Ramspolbrug, Brughoopte, wegprofiel en bedieningsregime	RWS IJsselmeergebied
2008	Arcadis	TN/MER Schiphol – Amsterdam – Almere. Kosten-batenanalyse	RWS Noord-Holland
2008	Arcadis	TN/MER N18. Werkrapport MKBA	Rijkswaterstaat , Dienst Oost-Nederland
2008	Ecorys Nederland	Kosten-batenanalyse A4 Benelux – Klaaswaal. Eindrapportage	Projectdirectie Project Mainportcorridor Zuid
2009	Decisio i.s.m. Tauw	Agenda voor de Afsluitdijk. Een maatschappelijke vergelijking van vier visies voor de toekomst van de Afsluitdijk	Rijkswaterstaat-IJsselmeergebied
2009	Rijkswaterstaat Dienst Verkeer en Scheepvaart, afdeling Modellen en Verkenningen	Kosten-batenanalyse hinderbeperkende maatregelen bij de werkzaamheden op de Moerdijkbrug in 2008. Ex post KBA van filemijden, informatiewagens en P+R terrein	Rijkswaterstaat, Dienst Noord-Brabant
2009	Rijkswaterstaat	Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse voor alternatief A4 Delft-Schiedam en alternatief A13 + A13/A16	
2010	Economisch Instituut voor de Bouw	Afweging van kosten en baten van nacht- en weekendwerk bij onderhoud infrastructuur	Rijkswaterstaat, Bouwend Nederland en vakbonden
2010	Ecorys	Kosten-batenanalyse A1 corridor Apeldoorn – Twente (n.a.v. overleg tussen de Minister van Verkeer en Waterstaat en de regionale overheden)	
2011	Arcadis, Witteveen+Bos, Goudappel Coffeng	Beoordeling portway t.b.v. beantwoording zienswijze BVHBB op A13/16	RWS Dienst Zuid-Holland

Tabel b4.4 Overige

Jaartal	Uitvoerende instantie	Titel	Opdrachtgever
2008	CE Delft	Maatschappelijke effecten vermindering luchtverontreiniging. MKBA van mogelijke NEC-plafonds	Ministerie van Economische Zaken
2008	Goudappel Coffeng i.s.m. CE Delft	Milieu- en kosteneffecten van milieuzonering voor personenauto's	Ministerie van VROM en CROW (
2008	LEI	Waardering van de duurzaamheidsprestaties van de biologische landbouw	TriodosBank, de Rabobank, het ministerie van LNV en Biologica
2008	RIGO Research en Advies	KKBA Nieuwe Hollandse Waterlinie. Deelprojecten Rijnauwen-Vechten, Linieland en Lingekekwartier/Diefdijk	Ministerie van VROM
2008	SEO	Zelfstandig uit de bijstand. De kosten en baten van het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen	Ministerie van SZW ; <i>twijfel of ex ante onderzoek</i>
2009	Pondera Consult	Kosten en baten windpark op land	Sentemovem / Agentschap NL, Ministerie van Economische zaken
2010	College voor Zorgverzekeringen	De gecombineerde leefstijlinterventie: kosten, opbrengsten en de praktijk	Ministerie van VWS
2011	Buck Consultants International	MKBA buizenzone Eemsdelta op basis van kengetallen. Definitieve eindrapportage	Stichting UFO-BED

Bijlage 5

EU-aanleidingen en resulterende ex ante analyses

EU richtlijn of verordening + status ten tijde van de ex ante analyse	Titel ex ante studie + jaartal	Korte duiding ex ante analyse
Verordening (dan nog beoogd) <i>Classification, Labelling and Packaging of Substances and Mixtures</i> (CLP) – dit ter implementatie in EU van afspraken in de VN (Globally Harmonised System)	Nederlands onderzoek naar de gevolgen van de CLP-verordening voor het Nederlandse bedrijfsleven – Een <i>quickscan</i> naar de gevolgen van de Europese implementatie van GHS voor het Nederlandse bedrijfsleven (SIRA Consulting, 2008).	<p>Korte duiding ex ante analyse</p> <ul style="list-style-type: none"> – Opdrachtgever (departement) – Doel of vragen ex ante analyse – Type onderzoek – Begeleidingscommissie (BC) <p>Nr. 123</p> <p>EZ, VROM. <i>Quickscan</i> naar de gevolgen van de Europese implementatie van GHS voor (specifiek) het Nederlandse bedrijfsleven Er bestond al een Europese <i>impact assessment</i> maar deze dekte de Nederlandse kennisbehoefte niet voldoende af.</p> <p>Combinatie van verkenning en kosten-batenanalyse (directe en indirecte kosten – doch beperkte kwantificering). Interviews met belanghebbenden bedoeld ter inschatting van voor- en nadelen. Ook inschatting consequenties wet-regelgeving. Begeleid door een commissie met vertegenwoordiging van: EZ, VWS, Actal, Regiegroep regel druk, Focwa, Vereniging Zeeppabrikanten en Ver. Chemische Industrie</p>
Biocidenverordening (voorstel) dat in de plaats moest komen van Richtlijn 98/8/EG betreffende het op de markt brengen van biociden.	Juridische impactanalyse met betrekking tot het voorstel voor een Biocidenverordening in relatie tot de Nederlandse waterkwaliteitsregelgeving (Centrum voor Milieurecht/ ACELS, 2010)	<p>Nr. 186</p> <p>VenW, Hoofddirectie Juridische Zaken</p> <p>Welke juridische consequenties heeft de voorgestelde regeling voor de nationale regulering van de waterkwaliteit in verband met de toelating van biociden, en hoe kan op Europees niveau de afstemming worden versterkt tussen enerzijds de biocidenregelgeving en anderzijds de waterkwaliteitsregelgeving?</p> <p>Specifieke juridische analyse op zowel EU niveau als wat betreft consequenties voor Nederland. De analyse betreft zowel de tekst van het Commissievoorstel als de tekst na de stemming in de milieucommissie van het Europees Parlement.</p> <p>Begeleid door een binnen VenW gevormde begeleidingsgroep.</p> <p>Nr. 147</p>
Verordening (per 2008 in werking) voor de elektronische identificatie van schapen en geiten	Nederlandse Impact Assessment Biocidenverordening. Een onderzoek naar de gevolgen van de invoering van de Biocidenverordening voor het Nederlandse bedrijfsleven (Van der Kolk Advies / SIRA Consulting, 2009)	<p>Nr. 39.</p> <p>LNV, Directie Voedselkwaliteit en Diergezondheid. In dit rapport wordt een kosten-batenanalyse gepresenteerd van de invoering van elektronische identificatie van schapen en geiten. KBA van het beleids- en nulalternatief (de huidige praktijk).</p> <p>Begeleiding door projectgroep, waarschijnlijk van LNV.</p>

<p>EU richtlijn of verordening + status ten tijde van de ex ante analyse</p>	<p>Titel ex ante studie + jaartal</p>	<p>Korte duiding ex ante analyse - Opdrachtgever (departement) - Doel of vragen ex ante analyse - Type onderzoek - Begeleidingscommissie (BC)</p>
<p>Richtlijnvoorstel Industriële emissies en de actualisatie van milieuvergunningen</p>	<p>Ambtshalve wijziging van de milieuvergunning. Het richtlijnvoorstel industriële emissies en de actualisatie van milieuvergunningen (STEM, 2009/2010)</p>	<p>Nr. 138 VROM, DG Milieu. Op welke wijze kan een aanpassing van de wettelijke bepalingen tot ambtshalve wijziging van de vergunning leiden tot een verbetering in die zin dat de actualiteit van de milieuvergunningen, gericht op de bescherming van het milieu, beter kan worden gegarandeerd? Verkenning met focus op specifieke gevolgen (combinatiestudie). Dit onderzoek is uitgevoerd door bestudering van wetgeving, jurisprudentie en literatuur en door het uitvoeren van een casestudy waarbij enkele interviews zijn uitgevoerd. Geen BC, wel overleg met VROM over eindconcepten. Nr. 102 & 140 De organisaties zelf. In deze twee documenten wordt voor de waterschappen en voor KNMI de impact bepaald ten aanzien van de invoering van de INSPIRE-richtlijn. Uitvoeringstechnische analyses. Geen meldingen van BC.</p>
<p>INSPIRE-richtlijn Aan de hand van de handreiking impactanalyse INSPIRE (Geonovum, 2008) kunnen organisaties analyseren of ze door INSPIRE worden geraakt, welke impact INSPIRE heeft op de organisatie en hoe deze impact onder de aandacht gebracht kan worden binnen de organisatie.</p>	<p>Richtlijn Gelijkke Behandeling buiten de arbeid (Voorstel)</p>	<p>Nr. 151 Interdepartementale projectgroep. Het doel van het assessment is om realistische schattingen te verkrijgen van kosten en baten, neveneffecten en maatschappelijk draagvlak van de implementatie van de Richtlijn. Er bestond al een Europese <i>impact assessment</i> maar deze dekde de Nederlandse kennisbehoefte niet voldoende af. De impact assessment na (hiermee) de vorm aan van een globale kosten-batenanalyse (van 7 varianten en nul-alternatief), gecombineerd met specifieke analyse van draagvlak bij verschillende belanghebbenden. Afgezien van de projectgroep geen BC. Nr. 86. BZK en EZ. Doel was te komen tot een integrale analyse op uitvoeringsniveau, van de financiële, bestuurlijke, juridische en praktische gevolgen van de Dienst Richtlijn voor het binnenlands bestuur, in het bijzonder de decentrale overheden en hun relatie met de Rijksoverheid. Begeleid door vertegenwoordigers van BZK en EZ, naast een klankbordgroep met wetenschappers, experts digitale overheid, decentrale overheden (gemeenten, provincies, Unie van Waterschappen).</p>
<p>Richtlijn Gelijkke Behandeling buiten de arbeid (Voorstel)</p>	<p>Impact assessment Richtlijn Gelijkke Behandeling buiten de arbeid (APE en B&A, 2009)</p>	<p>Nr. 86. De Europese Dienst Richtlijn Gelijkke Behandeling buiten de arbeid (APE en B&A, 2009)</p>
<p>Europese Dienst Richtlijn (per december 2008)</p>	<p>De Europese Dienst Richtlijn Gelijkke Behandeling buiten de arbeid (APE en B&A, 2009)</p>	<p>Nr. 86. De Europese Dienst Richtlijn Gelijkke Behandeling buiten de arbeid (APE en B&A, 2009)</p>

EU richtlijn of verordening + status ten tijde van de ex ante analyse	Titel ex ante studie + jaartal	Korte duiding ex ante analyse - Opdrachtgever (departement) - Doel of vragen ex ante analyse - Type onderzoek - Begeleidingscommissie (BC)
Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) (sinds juli 2008 in werking)	Uitvoerbaarheidstoets KRM (Rijkswaterstaat Waterdienst en RWS Noordzee, 2008)	Nr. 100 RWS. In beeld brengen van mogelijke gevolgen van de nieuwe richtlijn voor RWS. Uitvoeringsanalyse van 4 scenario's met verschillende ambitieniveaus. Geen BC.
Kaderrichtlijn Water (KRW) – te implementeren	<i>Quickscan</i> Uitvoerbaarheid Goede Milieu Toestand KRM (RWS, 2010)	Nr. 191 RWS. Het betrof een snelle realiteitscheck: welke (mogelijke) indicatoren worden genoemd, in hoeverre zijn deze al ingebed in onze huidige monitoringsprogramma's en is benodigde aanpassing van monitoringsprogramma's uitvoerbaar? Combinatie: quickscan (en) uitvoeringsanalyse. Geen BC vermeld.
Kaderrichtlijn Water (KRW) – te implementeren	Welke ruimte biedt de Kaderrichtlijn Water? Een <i>quick scan</i> (MNP, 2006)	Nr. 21 MNP zelf. Doel is om de discussie over de afweging en keuzen van doelen, maatregelen en verdeling over de verschillende bronnen te ondersteunen, alsmede om kennis beschikbaar te stellen en toegankelijk te maken voor actoren die betrokken zijn bij de nog te maken keuzen tussen economie en ecologie. Verkenning van de beleidsruimte, ondersteuning van de discussie en beschikbaar stellen van kennis. Gemengd kwantitatieve en bestuurlijk/ juridische analyse. Geen BC, wel inbreng van externe experts.
Kaderrichtlijn Water (KRW) – te implementeren	Kwaliteit voor later. Ex ante evaluatie KRW (PBL, 2008) & Ex ante evaluatie Landbouw en KRW. Bijdrage van het voorgenomen beleid en aanvullende (landbouwkundige) maatregelen op de realisatie van de KRW-nutriëntendoelstelling (Alterra, 2011)	Nr. 90 PBL voor VenW. Het verschaffen van informatie over de ecologische effecten, de verwachte doelbereiking en de kosten en baten van het voorgestelde RWS/ regiomaatregelenpakket + 6 varianten van MNP, en de gevolgen daarvan voor de lasten voor burgers en ondernemingen; aangeven in welke mate het (verder) terugdringen van de nutriëntbelasting van het oppervlaktewater kan bijdragen aan de verbetering van de ecologische waterkwaliteit en wat de daarmee gemoeide kosten zijn. & Nr. 262 Alterra voor Elenl. In de 3 jaar latere ex ante evaluatie van hetzelfde topic wordt de bijdrage van het mestbeleid en het regionale KRW-maatregelenpakket aan de realisatie van de beoogde nutriënten-concentraties in het oppervlaktewater in beeld gebracht. Daarnaast wordt de (kosten)effectiviteit van aanvullende landbouwkundige maatregelen verkend. (.) Brede ex ante evaluatie van 2 alternatieve beleidsopties met resp. 2 en 3 deelvarianten. Geen melding van BC.

<p>EU richtlijn of verordening + status ten tijde van de ex ante analyse</p>	<p>Titel ex ante studie + jaartal</p>	<p>Korte duiding ex ante analyse - Opdrachtgever (departement) - Doel of vragen ex ante analyse - Type onderzoek - Begeleidingscommissie (BC)</p>
<p>De strategische MKBA voor de Europese KRW (Ministerie van VenW, 2006)</p>	<p>De KRW en Gewasbeschermingsmiddelen (Centrum voor Omgevingsrecht /NILLOS (LUU) en Centrum voor Milieurecht (UVA), 2007) Doorzicht in de kosten van KRW-maatregelen (LEI, WUR, Arcadis, 2010)</p>	<p>Nr. 25 VenW. Omdat zowel de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) als de mogelijke maatregelen die daar voor Nederland uit voortvloeien slechts op hoofdlijnen bekend waren, is deze strategische MKBA opgesteld om een eerste nationale discussie op hoofdlijnen over ambitieniveau en de verdeling van maatregelen over verschillende bronnen te ondersteunen. MKBA van vier varianten. Geen melding van een BC. Nr. 62 STEM-onderzoek. Juridisch onderzoek naar de verhouding tussen de Kaderrichtlijn water (KRW) en de Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn (richtlijn 91/414/EEG). Geen BC, wel wetenschappelijke collegiale toets op concept. Nr. 190 RWS Waterdienst. Twee doelen: genereren van eenheidskosten per maatregel KRW, zoals die in de KRW-verkenner worden genoemd; ontwikkelen van een applicatie, waarmee waterbeheerders (RWS en de waterschappen) in de toekomst kosteneffectieve en doelmatige maatregelketten kunnen bepalen. De KRW-maatregelen voor de planperiode 2010-2015 zijn geanalyseerd. Deelstudie (?) Geen melding van BC. Nr. 205. LNV. Wat zijn de gevolgen van deze afbraakprocessen voor landbouw en samenleving, en wat zijn de maatschappelijke kosten en baten van mogelijke maatregelen ertegen? Dit rapport geeft een vergelijking van de kosten en baten van diverse (5) mogelijke maatregelen, die op basis van de richtlijn zouden moeten worden genomen. Geen melding van BC. Nr. 296 ELenl. De regering heeft de ambitie om in overeenstemming met Europese richtlijnen slimme meters in huishoudens in Nederland te installeren. TNO is gevraagd een oordeel te geven. Toets op uitvoeringsregelingen in de AMVB. Klankbordgroep met vertegenwoordigers van ELenl en van belangengroeperingen bij de slimme meter. Nr. 297. ELenl. Second opinion n.a.v. de vraag of de termijnen voor de uitrol van de slimme energiemeter, zoals genoemd in de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit op afstand uitleesbare meetinrichtingen van 22-03-2011, realistisch zijn dan wel bekort kunnen worden. Op basis van literatuur en consultatie. Geen melding van BC.</p>
<p>Kaderrichtlijn Bodem (KRB) – voorstel van 2006</p>	<p>Kosten en baten van bodembeheer: maatregelen tegen winderosie, veenafbraak en ondergrondverdrichting (LEI, 2010)</p>	<p>Geen melding van BC.</p>
<p>Europese Richtlijnen Slimme Meters (te implementeren)</p>	<p>Beoordeling uitvoeringsregelingen Slimme Meter (TNO, 2011) & Onderzoek overgangsbepalingen Ontwerpbesluit Slimme Meter (TNO, 2011)</p>	<p>Geen melding van BC.</p>

EU richtlijn of verordening + status ten tijde van de ex ante analyse	Titel ex ante studie + jaartal	Korte duiding ex ante analyse - Opdrachtgever (departement) - Doel of vragen ex ante analyse - Type onderzoek - Begeleidingscommissie (BC)
Europees Onderzoeksbevel (EOB) - ontwerp-Richtlijn	Impactanalyse Europees Onderzoeksbevel (EOB) voor de Nederlandse Politie (AEF, 2010)	Nr. 135. Minister van Justitie en BZK (was tijdelijk één). Onderzoek naar het aantal, de aard en de inhoud van de inkomende (justitiële) rechtshulpverzoeken in de huidige situatie als een kwalitatief onderzoek naar de verwachte ontwikkeling. Nadruk specifiek op werkklass: verkenmend. Geen melding van BC.
Recreatienetten Derde Pakket (= Richtlijnen 2009/72/EG en 2009/73/EG); reguliere technische eisen van netbeheer	Impact van wetsvoorstel recreatienetten. Verwachte kosten van implementatie van derden-toegang voor recreatienetten (D-cision, 2011)	Nr. 265 EL en bereidt een wetsvoorstel betreffende aanpassing van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet voor, waarin invulling wordt gegeven aan derdentoeegang (hierna: 'het wetsvoorstel'). In dit rapport worden de effecten van de bepalingen over recreatienetten in het wetsvoorstel in kaart gebracht, waarbij de focus ligt op de consequenties van het wetsvoorstel voor de netten voor elektriciteit- en aardgas-distributie. Combinatiestudie: deels uitvoeringsanalyse, daarnaast specifieke focus op technische aanpassingen in het net en anderzijds extra administratieve verplichtingen. Geen melding van BC.
Vierde Nitraatrichtlijn Actieprogramma, waarin afspraken tussen Nederland en de Europese Commissie over de invulling van de Europese Nitraatrichtlijn	Eindrapport van de evaluatie van het LMM-Scenario's voor het programma vanaf 2011 (RIVM en LEI, 2010)	Nr. 222 VROM, LNV, VenW. Brede ex ante evaluatie op: financiële consequenties voor Nederland, wettelijke verplichtingen cq. eisen vanuit nationaal beleid, beleidsontwikkeling en mogelijke toekomstige eisen. BC met vertegenwoordigers van VROM, LNV en VenW. Daarnaast feedback van klankbordgroep LMM, waarin kennisinstellingen, andere meetnetbeheerders en belangengroeperingen.
Veroordeling van Nederland door het HvJ EU voor het handelen in strijd met de m.e.r.-richtlijn (zaak C-255/08). EHS, Vogel- en Habitatrichtlijn, Natura 2000, NEC-richtlijn, Nitraatrichtlijn, Ex ante Evaluatie Operationele Programma's Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) 2007-2013	(Mede) aanleidingen geweest voor o.a. onderzoek naar EHS, Natuurakkoord, nutriëntenbelasting / Meststoffenwet	

Bijlage 6 Aanpak en achtergronden van de ex ante rapporten in de vijfvoudige case study

Kosten-batenanalyse verlenging van het zwangerschaps- en bevallingsverlof

Aanpak

Zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.2.

Besluitvormingscontext

Uitbreiding van het zwangerschaps- en bevallingsverlof was een politiek gevoelig onderwerp omdat het raakt aan de discussie over de rol van de vrouw in de maatschappij (beleidsrespondent 20 juni 2012). Als gevolg van het wijzigingsvoorstel laaide de maatschappelijke discussie dan ook op (onderzoeksrespondent 3 juli 2012). In de gevoerde discussie kwam dit onder meer terug in vragen over de relatie tussen een verlofverlenging en een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen.

Het kabinetsstandpunt dat vóór het SEO-onderzoek werd ingenomen over het EU-voorstel tot uitbreiding was negatief. Voormalig CDA-minister van SZW, Donner (kabinet-Balkenende IV tot februari 2010), heeft zich altijd verzet tegen plannen voor langer zwangerschapsverlof. In zijn ogen was niet aangetoond dat dit nodig zou zijn om de gezondheid van moeder en kind te beschermen. Hij zag meer in flexibilisering van regelingen voor ouderschapsverlof, arbeidstijden en werkplek ter ondersteuning van de werk-privé-combinatie en werkte hier al enige tijd aan (P&O-actueel, 2010).²³⁵ Desalniettemin liet Donner naar aanleiding van de motie-Van Hijum c.s. nog wel het SEO-onderzoek verrichten.

Het grootste deel van de besluitvorming rondom het wijzigingsvoorstel vond plaats onder Rutte-I, dat enkele maanden na oplevering van het SEO-rapport aantrad, op 14 oktober 2010: VVD (31 zetels), CDA (21 zetels) en gedoogpartner PVV (24 zetels). De VVD is altijd tegen het voorstel tot een verlofverlenging geweest. Volgens de VVD diende de overheid slechts zorg te dragen voor de randvoorwaarden zoals minimale normen in het belang van de gezondheid en veiligheid van moeder en kind. Voor het overige moest de verantwoordelijkheid vooral bij de sociale partners blijven, zeker omdat werkgevers uiteindelijk de rekening zouden betalen.²³⁶ Voor de gedoogpartner PVV was de subsidiariteit de belangrijkste reden om tegen een verlofverlenging te zijn. Hiermee was een Kamermeerderheid tegen het wijzigingsvoorstel.

De oppositie bestond – in 2010, na de verkiezingen van 9 juni – voornamelijk uit voorstanders van het wijzigingsvoorstel. De ‘linkse partijen’ bleken overtuigd van het nut en de noodzaak van een verlengd zwangerschapsverlof (beleidsrespondent, 20 juni 2012). Zo vond de PvdA (30 zetels) het positief dat

²³⁵ IZ/EA/2010/6486, pp. 3-4.

²³⁶ Kamerstukken II, 2010/11, 26 447, nr. 55, pp. 4-5.

het Europees Parlement zich inzette voor arbeidsparticipatie van vrouwen. Ook zag de partij een hervorming van de zwangerschapsregeling als een kans om de vele bestaande verlofregelingen beter op elkaar af te stemmen ('Verlengd ouderschapsverlof roept weerstand op', 2010).²³⁷ Verder pleitten GroenLinks (10 zetels) en D66 (10 zetels) voor uitbreiding. GroenLinks-Kamerlid Van Gent riep het kabinet op zich in de Europese raad hard te maken voor de invoering van de richtlijn. D66-Europarlementariër In 't Veld sprak van een goede bijdrage om meer mensen aan het werk te krijgen ('Verlengd ouderschapsverlof roept weerstand op', 2010). Ook de SP (15 zetels) was voorstander.²³⁸ Uitzondering binnen de oppositie was de ChristenUnie (5 zetels). Deze partij vond het wijzigingsvoorstel wat voorbij gaan aan de eigen verantwoordelijkheden van burgers en stelde dat de rekening niet eenzijdig bij bedrijven mocht worden gelegd. Ook zij achtte het voorstel een aantasting van het subsidiariteitsbeginsel.²³⁹

Werkgeversorganisaties bleken al eerder duidelijk tegenstander van verlofuitbreiding. Een vertegenwoordiger van FNV bondgenoten, de grootste vakbond voor werknemers, stelde dat verloskundigen jaren geleden al hadden aangegeven dat het zwangerschapsverlof in Nederland te kort zou zijn. Voor de FNV-vertegenwoordiger was het een uitgemaakte zaak: 'Een vrouw die er weer helemaal klaar voor is om aan de slag te gaan, presteert beter. En dat is beter voor de economie. En daarbij, het gaat maar om vier weken' (FNV Bondgenoten, 2010). De werknemers hadden in deze discussie echter maar een klein aandeel; niet alle werknemers waren voor verlofverlenging (onderzoeksrespondent 3 juli 2012).

Timing

De planning van het onderzoek was erop gericht dat de onderzoeksresultaten begin juni 2010 beschikbaar zouden zijn.²⁴⁰ SEO leverde haar rapport aan op 7 juli 2010 (Van den Berg et al., 2010). Niettemin was het rapport op tijd: de Europese Commissie zou pas na de zomer het wijzigingsvoorstel behandelen (beleidsrespondent 20 juni 2012) maar wel moest de Minister van SZW zich daarvoor nog een oordeel kunnen vormen (onderzoeksrespondent 3 juli 2012). Dat het besluitvormingsproces nog in volle gang was, maakte het bestudeerde onderwerp tevens actueel. Zowel op Europees niveau als vanuit de Tweede Kamer werden vragen gesteld over het verlengen van het zwangerschapsverlof (beleidsrespondent 20 juni 2012). Bijna alle artikelen over de verlofverlenging die in de media zijn verschenen, verschenen tussen oktober en december 2010. Daarna verdween het onderwerp van de politieke agenda. Volgens de beleidsrespondent houdt dit verband met de economische crisis.

²³⁷ Ibid., p. 17.

²³⁸ Ibid., p. 15; "Oppositie teleurgesteld in de opstelling Kamp", 2010 (<http://nos.nl/audio/197371-oppositie-teleurgesteld-in-de-opstelling-kamp.html>).

²³⁹ Ibid., p. 10.

²⁴⁰ IZ/EA/2010/6486, p. 4.

Maatschappelijke kosten-batenanalyse Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT)

Aanpak

De MKBA brengt in beeld wat de maatschappelijke kosten en baten zijn van de invoering van de BGT in vergelijking met voortzetting van de al bestaande systemen van regionale en lokale grootchalige basiskaarten (GBKN en GBKs). Bij de aanpak is de OEI-methodiek gevolgd (De Boer & Larsen, 2011a, p. 5). Voor de BGT waren ten tijde van het onderzoek (nog) geen impactanalyses opgesteld en de kosten zijn slechts indicatief en gedeeltelijk in kaart gebracht. Daarom is deze MKBA volgens de auteurs een *indicatieve MKBA*, die de potenties van het project en de randvoorwaarden om succesvol te zijn in beeld brengt.

De 40 pagina's tellende MKBA is uitgewerkt voor het nulalternatief (GBKN) en voor het projectalternatief (BGT) in twee scenario's: een behoudend scenario waarin nog niet van alle voordelen van de BGT gebruik wordt gemaakt en een scenario waarin (door met name bronhouders) meer kansen worden benut. De verschillen in de scenario's betreffen onder meer de mate van samenwerking door bronhouders in de transitie, de samenwerking ten behoeve van schaalvergroting en afstemming in de beheerfase, alsmede voordelen uit extra gebruiksmogelijkheden zoals integrale beheerkaarten. Het projectalternatief wordt in de studie (De Boer & Larsen, 2011a, p. 8) als volgt gedefinieerd: 'invoering van de BGT als een wettelijke basisregistratie, volledig in overheidshanden'. Bronhouders worden hierbij verplicht om gegevens in te winnen en bij te houden. De gebruiksplicht geldt in elk geval binnen de overheid (bestuursorganen), maar kan ook voor andere partijen gelden. Gebruiksplicht betekent ook terugmeldplicht: het melden van inconsistenties tussen kaart en werkelijkheid. Voor overige partijen zoals bedrijven en burgers geldt een gebruiksrecht tegen minimale verstrekingskosten. De kaart wordt beschikbaar gesteld via de landelijke voorziening, die bij het Kadaster wordt ingericht. De netbeheerders geven hun eigenaarschap op en trekken zich terug uit de uitvoeringsorganisaties. Bedrijven en burgers betalen verstrekingskosten voor het gebruik. De BGT heeft hierbij de rol van integrerende basisregistratie en vormt de basis voor de geometrie (coördinaten) ten behoeve van de basisadministratie Adressen en Gebouwen (BAG) en voor de basisregistratie Kadaster. De standaardisatie krijgt gestalte in het informatiemodel BGT (IMBGT) en (optioneel) IMGeo 2.0.²⁴¹

Voor het nulalternatief gaat de MKBA (De Boer & Larsen, 2011a, p. 9) uit van het volgende. De huidige GBKN-organisatie blijft bestaan, inclusief de zeg-

²⁴¹ Het is volgens het rapport de bedoeling dat er één structuur komt waarin de BGT-objecten de basis vormen, met als nadere uitwerking daarvan de plus-topografie en als nog diepere uitwerking de beheertopografie. Volgens deze structuur kunnen al deze objecten via IMGeo 2.0 uitgewisseld worden. IMGeo 2.0 moet het organisaties mogelijk maken eenmaal gedefinieerde objecten in de openbare ruimte in meerdere bedrijfsprocessen te gebruiken (harmonisatie plus-topografie). Denk bijvoorbeeld aan objecten als afvalbakken, verkeersborden en lantaarnpalen en ook stuwen, ruiterspaden, poelen en solitaire bomen. Er worden in het rapport ook nog aanvullende opties besproken.

genschap en bijdrage van de netbeheerders. Steeds meer bronhouders stappen over op objectgerichte bestanden. De verwachting is dat deze bestanden niet zullen convergeren qua standaard, eerder dat verdere versnippering zal optreden. De GBKN blijft [daarentegen] een punten-lijnenbestand. De verwachting is dat binnen de huidige organisatie voorlopig geen omslag naar de nieuwe standaard zal worden gemaakt. De werkvoorraad landelijk gebied wordt ten slotte volgens plan weggewerkt.

In hoofdstuk 3 van het onderzoek vindt onder de kop 'beleidstheorie' (De Boer & Larsen, 2011a, p. 10 e.v.) de inschatting van verwachte effecten plaats, aan de hand van het 'Arena-model' van auteur LPBL. Dit houdt in dat betrokkenen – met name bronhouders /gebruikers volgens de lijst in bijlage 3 – is gevraagd in twee dicht opeenvolgende sessies hun oordeel over de potentiële effecten te geven, en over de daarvoor vereiste voorwaarden (vgl. de stakeholder methode in Leeuw, 2003). De term 'indicatieve MKBA' van de auteurs is hiermee gerechtvaardigd: het rapport bevat geen verwijzingen naar kengetallen en biedt ook geen verankering in de (internationale) beleidsliteratuur. De insteek van de MKBA is vergelijkbaar met de eerste casus van SZW (ook geïnspireerd op OEI): er worden aannames gemaakt om tot monetaarisering van verwachte kosten en baten te kunnen komen. De twee scenario's weerspiegelen optimistische en 'zuiniger' verwachtingen (aannames) over hoe met de BGT zal worden omgesprongen. Bijvoorbeeld als het gaat om de verwachte tijds- en kostenbesparing als baat is '[d]e aannahme in het behoudende scenario (...) dat er bij alle bronhouders, gebruikers en mogelijk toekomstige gebruikers jaarlijks 2.000 analyses zijn waarbij de BGT gaat zorgen voor een tijdsbesparing. Deze is gemiddeld 2 dagen. In concreto betekent dit een baat van jaarlijks 1,4 miljoen euro. In het potentie-scenario is het aantal analyses 5.000 per jaar. Dit vertaalt zich in een baat van jaarlijks 3,6 miljoen euro.' Op deze manier ontstaan een hoger en lager kosten-batensaldo. Binnen het behoudende scenario zijn voorts gevoeligheidsanalyses verricht, door aan belangrijke 'knoppen te draaien' (m.a.w. aannames te variëren – De Boer & Larsen, 2011a, p. 26). Bijvoorbeeld dat bronhouders de helft minder vaak eenmalig inwinnen, of dat de eenmalige investeringskosten anderhalf keer zoveel bedragen.

Bevindingen

Uit het onderzoek blijkt dat de BGT een positief maatschappelijk saldo oplevert van 24 miljoen euro in het behoudende scenario en 100 miljoen euro in het potentiescenario (De Boer & Larsen, 2011a, p. 17-18). Daarnaast zijn er nog aanzienlijke PM-posten die in het kader van dit onderzoek niet in geld konden worden uitgedrukt. Na drie jaar van investeringen begint de BGT te renderen en volgen de baten. De terugverdientijd in het behoudende scenario is negen jaar, in het potentiescenario zes jaar.

De belangrijkste baat van de BGT is volgens de onderzoekers het eenmalig inwinnen en het meervoudig gebruik van objectgegevens. Voorkomen wordt

dat dezelfde objecten door verschillende partijen worden ingewonnen. De baten hiervan zijn groot, zeker wanneer het enkelvoudig inwinnen ook geldt voor de topografie die nodig is voor aanlegprojecten, de productie van de kleinschalige topografie (BRT) en de beheertopografie. Met name gemeenten die overstappen op een integrale beheerkaart kunnen aanzienlijke kostenreducties realiseren.

Een tweede voordeel van de BGT is de gestandaardiseerde inhoud. Hierdoor wordt het eenvoudiger om kaartbeelden te delen en op elkaar af te stemmen in projecten en b.v. procedures rond de omgevingsvergunning. Daarnaast is de BGT een belangrijke schakel in het stelsel van basisregistraties. Veel informatie uit deze administraties kan met behulp van de BGT geografisch worden ontsloten. Door het objectgerichte karakter van de BGT kunnen met de informatie vervolgens veel analyses worden gemaakt: er kan geteld en gerekend worden. Te denken valt aan analyses op het gebied van energie, water, wonen, voorzieningen, overlast en onveiligheid etc.

De gebruiks- en terugmeldplicht leidt naar verwachting tot een hogere kwaliteit van de BGT in termen van volledigheid, actualiteit en nauwkeurigheid. Dit vermindert ruis en onrust over onjuiste kaartbeelden in communicatie met de omgeving. Dit leidt vervolgens weer tot minder irritatie en minder bezwaarschriften van burgers en bedrijven. Ten slotte kent de BGT een gebruiksrecht, waardoor de financiële en praktische drempels om grootschalige topografie te gebruiken binnen en buiten de overheid sterk verminderen. Dit zal leiden tot meer gebruik in sectoren die de kosten tot op heden te hoog vonden, zoals de OOV-sector. Daarnaast kunnen ook buiten de overheid onverwachte toepassingen ontstaan. Tevens zorgt het ervoor dat veel van de huidige administratieve en juridische kosten rond de levering van grootschalige topografie wegvallen.

Net als in de MKBA voor SZW (casus I) is een actorenanalyse verricht, waarbij de kosten en baten zijn uitgesplitst voor verschillende groepen in de samenleving om verdelingseffecten zichtbaar te maken. Gebruikers (waaronder de netbeheerders) en bedrijven/burgers profiteren volgens De Boer en Larsen (2011a, p. 34) het sterkst van de BGT. Zij gaan veel minder betalen voor grootschalige topografie en hebben de voordelen van een betere dienstverlening. Omdat Rijkspartijen de bekostiging overnemen van de netbeheerders, zijn zij nettobetaler. Bij de bronhouders is er een verschil tussen de landelijke partijen en de lokale overheden. Landelijke partijen zoals ProRail, RWS en ook het Kadaster als houder van de landelijke voorziening hebben in potentie een positieve case. Voor het Kadaster is het daarvoor van belang snel in te zetten op de integratie van BGT en BRT (Basisregistratie Topografie). ELenI houdt waarschijnlijk een negatieve business case. Lokale overheden en met name de gemeenten profiteren sterk van de grotere uniformiteit en toegenomen mogelijkheden van de kaart.

Het positieve saldo van de MKBA BGT bleek ten slotte robuust in een gevoeligheidsanalyse. Weliswaar kan door een samenloop van factoren een licht

negatief saldo ontstaan, maar de PM posten zijn van zodanige aard dat deze hier naar verwachting tegen opwegen' (De Boer & Larsen, 2011a, p.26).

Aanbevelingen

Volgens het rapport is de BGT in potentie maatschappelijk zeer rendabel. In hoeverre deze potentie wordt waargemaakt is afhankelijk van de keuzen die de bronhouders en het programmabureau maken (De Boer & Larsen, 2011a, p. 4). Aan de kostenkant maken de volgende keuzes dat deze beheersbaar kunnen blijven: (1) Een goede samenwerking in de transitie; (2) Het informatiemodel van de BGT (IMBGT) zodanig aanpassen dat geen (onnodige) extra objecten of attributen worden bijgehouden; (3) Samenwerken binnen het samenwerkingsverband Bronhouders (SVB) of anderszins ten behoeve van schaalvoordelen inwinning; (4) Zorgen dat vertrouwen snel groeit en dubbel inwinnen tot het verleden kan behoren door: snel helderheid te creëren over de beheergrenzen; de gebruiksplicht goed onder de aandacht te brengen; nadrukkelijk aandacht te besteden aan het proces van terugmelden; (5) Vrije toegankelijkheid van IMGeo-gegevens. Dit bespaart transactiekosten en vergroot de baten van gebruik buiten de eigen organisaties.

Aan de batenkant zijn er de volgende keuzes:

(1) zo snel mogelijk overgaan op IMGeo en integrale beheerkaarten; (2) benutten van potenties in gebruik in combinatie met andere basisregistraties door: deze gezamenlijk te ontsluiten; kennis over de basisregistraties bij potentiële gebruikers te vergroten; (3) zo snel mogelijk inzetten op de generalisatie van de BRT uit de BGT.

Veel energie binnen het programma is volgens de auteurs gericht op kostenbeheersing. Voorts zal de focus langzamerhand moeten verschuiven naar de gebruiksplicht en -mogelijkheden. De baten hiervan worden volgens de auteurs binnen de organisaties van de bronhouders niet altijd scherp gezien.²⁴² Daarnaast zijn de gebruikers van belang om het systeem van terugmeldingen goed te laten functioneren en de kwaliteit van de BGT te verbeteren. Voor veel van de baten geldt ten slotte dat het meenemen van de plus- en beheertopografie volgens IMGeo 2.0 een aanvullende voorwaarde is. Hier is in deze MKBA rekening mee gehouden, zowel aan de kosten- als aan de batenkant.

Besluitvormingscontext

Meer dan een jaar na het verschijnen van de MKBA BGT vielen de politieke standpunten te lezen in het verslag van de vaste Kamercommissie voor IenM (18 maart 2013 – inmiddels onder het Kabinet-Rutte II: VVD en PvdA). Het document begint met '[o]nder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie

242 'Een mogelijkheid om de baten scherper voor het voetlicht te brengen is het opbouwen en doorrekenen van een aantal individuele business cases bij bronhouders als voorbeeld en ter inspiratie. Voor deze business cases moet de interactie tussen BGT-deskundigen en potentiële gebruikers goed worden georganiseerd. Het MKBA-rapport en model kunnen als startpunt dienen.' (De Boer & Larsen, 2011a, p. 35)

hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.' Alle fracties zijn positief over het wetsvoorstel maar hebben alle nog wel enkele vragen ter verduidelijking. Zo vragen CDA en D66 de regering toe te lichten of de gerealiseerde basisregistraties (acht van dertien) en de verbindingen daartussen reeds zijn geëvalueerd en aan de verwachtingen voldoen. De VVD heeft vragen bij de toerusting / verantwoordelijkheden van de (a.s.) bronhouders; de PvdA vraagt zich af of de taken van de toekomstige beheerder, het Kadaster, uitgebreider kunnen worden beschreven; en zo zijn er vergelijkbare vragen, ook over het vergroten van bewustwording ten aanzien van de mogelijkheden die de BGT aan bijvoorbeeld bedrijven biedt.

Een vraag die bijna alle partijen stellen is voor welk van de twee in de MKBA beschreven scenario's (behoudend of potentie) gekozen zal worden. Een 'scenariokeuze' door het verantwoordelijke departement (IenM) is in deze casus echter niet allesbepalend; het ging volgens de MKBA (2011) immers vooral om de snelheid en de intensiteit waarmee de bronhouders zoals gemeenten hun nieuwe rol oppakken. Hierover overlegt de genoemde Stuurgroep.

In het veld kan de BGT tot belangentegenstellingen leiden (beleidsrespondent 2 juli 2012). In artikel 12 van de conceptwet BGT wordt de afstemming tussen bronhouders geregeld, met name waar het gaat om objecten nabij hun onderlinge domeingrenzen. Met die onderlinge afstemming moet worden voorkomen dat bijvoorbeeld een smalle strook tussen de domeinen niet in de BGT in kaart wordt gebracht (MvT). Dit kan in de praktijk een complexe uitdaging zijn. Volgens de beleidsrespondent (2 juli 2012) bestond in het 'oude' systeem gebrek aan vertrouwen tussen de bronhouders. 'Onder de [bestaande] GKBN moest alles een keer ingemeten worden, waardoor bronhouders afhankelijk van elkaar waren, ondanks verschillen in hun nauwkeurigheid. Daarom is de afbakening van beheersgebieden in de BGT cruciaal.' Volgens de onderzoeksrespondent (2 juli 2012) waren de bronhouders in de aanloop naar de BGT primair op het beperken van hun eigen kosten gefocust en wilden zij niet de kosten dragen waar een andere bronhouder de baten ervan zou genieten. Bovendien houdt de BGT voor gemeenten een verschillende werklust in: vooral in plattelandsgemeenten zijn nog relatief weinig objecten in kaart gebracht terwijl het omgekeerde in andere gemeenten het geval is (beleidsrespondent 2 juli 2012). Sinds begin 2012 zou het vertrouwen volgens de beleidsrespondent van IenM zijn toegenomen. Voor de genoemde afstemming wat betreft de beheergrenzen en voor samenwerking in het algemeen is het Samenwerkingsverband Bronhouders (een stichting) in het leven geroepen (vgl. beleidsrespondent 2 juli 2012).²⁴³ In hoeverre de waargenomen vertrouwensgroei (mede) aan het rapport is toe te schrijven dan wel aan het beleidstraject in zijn algemeenheid is niet nagegaan.

243 Deze Stichting heeft een eigen website: www.svb-bgt.nl/Home2/Het+SVB-BGT/default.aspx.

Netbeheerders vormen ook een groep die geraakt wordt door het wetsvoorstel. In hun brief d.d. 7 maart aan de Vaste Kamercommissie voor IenM²⁴⁴ achten zij de inperking van tariefvrijstelling tot uitsluitend bestuursorganen een geval van rechtsongelijkheid. Kabel- en leidingbeheerders behoren volgens de MvT tot de andere gebruikers die de verstrekingskosten van de gegevens – in tegenstelling tot bestuursorganen – wel moeten betalen.

Impact assessment richtlijn gelijke behandeling buiten de arbeid

Aanpak

Deze aanpak is verkort besproken in paragraaf 2.2.2 (box 12). Het 119 pagina's tellende onderzoek (Van den Berg et al., 2009) is gebaseerd op het Commissievoorstel dd. 2 juli 2008²⁴⁵ en richt zich wat betreft de kosten-batenanalyse (vanaf hoofdstuk 4) op twee van de vier daarin vervatte discriminatiegronden: leeftijd en handicap. In hoofdstuk 2 wordt een overzicht gegeven van de Nederlandse wettelijke en regulerende kaders ten behoeve van het tegengaan van discriminatie. Hoofdstuk 3 vervolgt met een probleemanalyse van (1) aard en omvang van het fenomeen discriminatie in Nederland, en (2) de mate waarin het een belemmering vormt voor maatschappelijke participatie en individuele ontplooiing. Hiertoe brengen de onderzoekers o.a. ervaringscijfers van de CGB, Eurobarometer, SCP en Meldpunt Discriminatie Internet bijeen. In hoofdstuk 4 wordt beschreven op welke manier en vanuit welke algemene aannames en interpretaties de effecten zijn onderzocht in een kosten-batenanalyse. Bijlage 1 bij het rapport bevat de methodologische verantwoording. De impact assessment volgt de OEI-Leidraad.

De (globale) aanknopingspunten voor de uitwerking van de kosten-batenanalyse zijn terug te vinden in artikel 4 van de ontwerp-Richtlijn: de maatregelen ter waarborging van gelijke behandeling dienen effectief te zijn, moeten tevoren worden genomen ofwel er moeten in specifieke gevallen redelijke aanpassingen worden getroffen, en maatregelen mogen geen onevenredige belasting vormen voor de organisatie die de maatregelen treft. De ontwerp-Richtlijn is niet specifiek over wat wordt gezien als onevenredige belasting en evenmin over waar de grens ligt tussen maatregelen ten behoeve van 'effectieve, van tevoren te realiseren niet-discriminerende toegang' en 'redelijke aanpassingen in specifieke gevallen'. Dit belemmert volgens de auteurs het hanteren van een eenduidig uitgangspunt in het onderzoek. Bovendien ligt – meer in het algemeen – in het karakter van een Richtlijn besloten dat iedere lidstaat zelf invulling kan geven aan de uitwerking van bovengenoemde begrippen. Verder bevat de ontwerp-richtlijn geen opsomming van wat beschouwd wordt als effectieve voorzieningen of maatregelen; daarom is in

244 Kenmerk BR-13-827.

245 Commissievoorstel COM (2008, p. 426).

de ex ante studie na consultatie van deskundigen en ministeries een lijst van tien voorzieningen en maatregelen opgesteld (Van den Berg et al., 2009, p. 77). Sectoren of deelsectoren waarover geen gegevens beschikbaar waren, zijn buiten beschouwing gelaten.

Bij gebrek aan een concreet uitgangspunt is gekozen voor een inschatting van de kosten en baten van toegankelijkheidsverplichtingen jegens personen met een handicap in zeven verschillende varianten: van volledige aanpassing van alle voorzieningen (100%-variant) vooraf, tot varianten waarin invulling is gegeven aan 'onevenredige belasting' door minder dan 100% van de voorzieningen vooraf te realiseren. Het type aanpassingen waarmee is gerekend betreffen het rolstoeltoegankelijk maken van gebouwen, het openbaar vervoer, het aanbrengen van een invalidentoilet, maar ook voorzieningen voor auditief gehandicapten zoals ringleidingen en spraakvoorzieningen voor websites.

De 100%-variant, volledige aanpassing van alle voorzieningen, is een theoretische variant omdat deze voorbijgaat aan 'redelijke aanpassingen in specifieke gevallen' en (vermijding van) 'onevenredige belasting' zoals vermeld in de ontwerprichtlijn. Deze variant is uitgewerkt in twee implementatietermijnen: 3 jaar en 10 jaar. De volgende en waarschijnlijk realistischer varianten van 70% (3 en 10 jaar implementatietermijn), 50% (10 jaar implementatietermijn, zelfregulering) en 30% realisatie (3 en 10 jaar) gaan uit van gedeeltelijke realisatie en niet van generieke voorzieningen maar van redelijke aanpassingen in specifieke gevallen. De uitvoering van maatregelen in de 50%-variant geschiedt in de vorm van uitvoeringsconvenanten tussen bedrijfssectoren, belangenorganisaties van gehandicapten en de overheid. De inspanningen op grond van bestaande wet- en regelgeving zijn ten slotte vervat in een baseline (nulvariant).

De varianten verschillen ook in de zogenoemde 'beschermingsniveaus'. Deze geven aan welk deel van de begunstigden baat heeft bij de aan te brengen voorzieningen. De aanneme daarbij is dat als eerste die aanpassingen worden doorgevoerd waar het meest gebruik van wordt gemaakt. Dit betekent dat bij een aanpassing van bijvoorbeeld 70% van de voorzieningen een beschermingsniveau van 90% wordt bereikt.

In bijlage 2 bij het rapport is de berekeningswijze van kosten en baten nader toegelicht. Voor de kostenberekening is gebruikgemaakt van standaardkosten per type voorziening – ongeacht verschillen in sector of situatie. Deze kosten zijn na consultatie van deskundigen en de verschillende ministeries bepaald en indien mogelijk geverifieerd op basis van ervaringsgegevens, in de andere gevallen zijn de aanpassingen, kosten en aantallen aan te passen objecten gehanteerd zoals aangegeven door de deskundigen en de ministeries.

Om in de specifieke 50% (zelfregulerings)variant tot aannames te komen over kosten en baten, is nagegaan wat vergelijkbare convenantsaanpakken (Arbo en milieu) hebben opgeleverd.

De baten worden niet in geld uitgedrukt, maar in het aantal personen dat profijt heeft van de aanpassingen (Van den Berg et al., 2009, p. 64). Zo zijn de baten van het toegankelijk maken van restaurants bepaald aan de hand van een schatting van het aantal gehandicapten dat na het aanbrengen van de voorziening een restaurant zal bezoeken. De aanname daarbij is dat na deze ingreep gehandicapten net zo vaak een restaurantbezoek zullen afleggen als niet-gehandicapten. De baat van de investering zit hem in de toename van gehandicapte bezoekers.

Het draagvlak voor de Richtlijn is gepeild aan de hand van een beperkt aantal interviews met belanghebbenden en is gebaseerd op opvattingen en percepties van 15 belangen- en koepelorganisaties in het bedrijfsleven (Van den Berg et al., 2009, p. 8, 92).²⁴⁶

Scenario's open bestel in het hoger onderwijs

De centrale vragen van het rapport luiden (Tieben, 2008, p. 6):

- Wat is de meerwaarde van een opener bestel in het hoger onderwijs?²⁴⁷ Specifiek is gekeken naar het type aanbod dat hiermee kan worden gerealiseerd. In het verlengde hiervan is onderzocht of die meerwaarde kan liggen in de focus op een leven lang leren (LLL).
- Onder welke randvoorwaarden kan een opener bestel levensvatbaar zijn? Het gaat hier om macrodoelmatigheid, selectie van studenten, de hoogte van het collegegeld, de bepalingen op het gebied van het mededingingsbeleid en overige institutionele factoren. Speciale aandacht verdienen de factoren die bevorderend of belemmerend werken op de deelname aan een leven lang leren (LLL).
- Voor het vormgeven van een bestel van eisen voor mogelijk andere financieringsarrangementen moeten de juridische gevolgen voor de WHW worden onderzocht. Twee vragen staan hierbij centraal: 1) Hoe kun je een toetredingsprocedure voor bekostiging juridisch vormgeven? 2) Wat is de juridische haalbaarheid en wat zijn de juridische gevolgen van de varianten die de commissie in dit rapport gaat aanbevelen?

De studie van 117 pagina's is voor het grootste gedeelte gebaseerd op literatuuronderzoek (Tieben, 2008, p. 1). Voor twee specifiekere hoofdstukken zijn twee papers door deskundigen geschreven.

Hoofdstuk 3 bespreekt de mogelijke invulling van een opener bestel aan de hand van vier verschillende beslissingsvariabelen (Tieben, 2008, p. 9): (1) de

²⁴⁶ Een surveyonderzoek was volgens de auteurs niet haalbaar. Bovendien hadden de onderzoekers ten tijde van het interviewen nog geen concreet beeld van kosten en baten en konden respondenten hier niet concreet op reageren (Van den Berg et al., 2009, p. 42, 66).

²⁴⁷ In het rapport wordt de term opener bestel nadrukkelijk niet gelijkgesteld aan marktwerking; alleen al omdat onderwijsinstellingen ook in het huidige regime via accreditatieprocedure nieuwe opleidingen in de markt kunnen zetten (Tieben, 2008, p. 1). Het gaat de auteur in de eerste plaats over de wijziging van de voorwaarden voor toelating tot publieke bekostiging van hoger onderwijs (Tieben, 2008, p. iii).

mogelijkheid van collegegelddifferentiatie; (2) financiering van nieuwe opleidingen uit extra budget; (3) het loslaten van de macrodoelmatigheidstoets;²⁴⁸ en (4) het beperken van een opener bestel tot een deelsegment van het hoger onderwijs.

Op basis van de literatuur worden de verwachte effecten van deze variabelen in kaart gebracht: op kwaliteit in termen van (a) aansluiting vraag op aanbod en (b) de innovativiteit van het aanbod; doelmatigheid; toegankelijkheid en macro-uitgaven. De onderzoekers geven aan dat de theoretische en empirische onderbouwing voor deze verwachte effecten dun is (Tieben, 2008, p. 16, 17). Zo zou bij verschillende dossiers rijksbreed zelfs na invoering van enige vorm van marktwerking weinig empirische kennis over de effecten van de herregulering zijn vergaard (in verwijzing naar EZ-onderzoek uit 2008). Volgens de onderzoekers moeten de lopende experimenten meer inzicht bieden in de economische effecten: 'Dit rapport bepleit daarom dat de huidige experimenten worden afgerond om in 2015 conclusies over de effecten te kunnen trekken' (Tieben, 2008, p. 17).

Op basis van de verwachte effecten en het verwachte draagvlak voor de beslissingsvariabelen worden in hoofdstuk 4 vervolgens vijf beleidsvarianten ('scenario's') geformuleerd.²⁴⁹ Per scenario bespreken we verderop in één adem de bevindingen van SEO op basis van het analysekader voor de beoordeling of analyse van de scenario's voor een opener bestel (Tieben, 2008, p. 18):

- 1 Welke verbeteringen zijn mogelijk binnen het bestaande bekostigingsmodel voor het hoger onderwijs (de nulvariant)?
- 2 Wat is de meerwaarde van een opener bestel ten opzichte van stap 1? Zijn er interessante combinaties mogelijk?
- 3 Bij de beoordeling van de meerwaarde is niet alleen gescoord op kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid. Er zijn ook beleidsmatige, bestuurlijke en juridische argumenten die voor of tegen een opener bestel pleiten.

Omdat bij gebrek aan eerder onderzoek de omvang van verwachte effecten niet goed kan worden geschat, volgt een *relatieve vergelijking* van de scenario's (voorkeursvariant en verder).

Om de voorkeursvolgorde van scenario's te bepalen was eerst meer informatie vereist over de randvoorwaarden om een opener bestel goed te kunnen laten functioneren. Daarover gaan hoofdstukken 5 tot en met 8. De factoren

²⁴⁸ Deze wordt toegelicht op p. 12 van het rapport en heeft een basis in de beleidsnotitie doelmatigheid hoger onderwijs. Criteria voor de doelmatigheid van bestaande en nieuwe opleidingen zijn (o.a.): Draagt de opleiding bij aan de verdere ontwikkeling van de Nederlandse kennissamenleving doordat de opleiding tegemoetkomt aan nieuwe beroepen, of nieuwe wetenschappelijke ontwikkelingen in innovatieve sectoren van de Nederlandse economie? Voorziet de opleiding in een door de overheid erkende behoefte op terreinen waarvoor de overheid een verantwoordelijkheid op stelselniveau heeft of verantwoordelijk is als sectorwerkgever?

²⁴⁹ Het denkmodel en de aannames die voor de omzetting naar scenario's zijn gebruikt worden toegelicht op pagina 13 en 14.

die bevorderend of belemmerend werken op het scenario *leven lang leren* komen aan bod in hoofdstuk 5. In hoofdstukken 6, 7 en 8 worden – steeds voor elk scenario – de betekenis van de analyses inzake respectievelijk internationalisering, wijze van bekostiging, en mededingingsbeleid in kaart gebracht (zie bijv. p. 44). Voor de analyse van de internationale dimensie schreef een Deense onderzoekster in opdracht van de commissie een paper over de internationale markt voor hoger onderwijs als achtergrond voor de vraag of een opener bestel in Nederland buitenlandse aanbieders naar de Nederlandse markt zal lokken. De vraag is hier mede of excellent hoger onderwijs zo een impuls kan krijgen. De hoofdconclusie hiervan is dat de kansen hiertoe beperkt zijn. Hoofdstuk 7 kijkt naar de juridische gevolgen voor het bekostigingsmodel. Wat betekent een opener bestel voor de voorwaarden voor bekostiging zoals opgenomen in de WHW? Dit hoofdstuk is gebaseerd op een analyse door een hoogleraar van de Universiteit van Tilburg. In hoofdstuk 8 wordt het mededingingsbeleid besproken. Volgens SEO (Tieben, 2008, p. 57) veroorzaakt de interne dynamiek in het hoger onderwijs veranderingen in het veld, waarbij het voor mededingingsautoriteiten steeds moeilijker wordt om bekostigd hoger onderwijs juridisch als niet-economische activiteit te behandelen. Hoofdstuk 9 trekt conclusies en presenteert de voorkeursvolgorde van de scenario's (Tieben, 2008, p. 1, 7).

Reactie van de Minister van OCenW

'De Commissie heeft de scenario's [van SEO] gewogen en naast de beleidsagenda "Het Hoogste Goed" gelegd en komt op grond daarvan tot de volgende aanbevelingen":

- 1 Nader onderzoek doen naar de mogelijkheid om in de wetgeving van het hoger onderwijs een procedure en criteria op te nemen voor toelating tot de bekostiging van (opleidingen aan) thans niet bekostigde instellingen.
- 2 Verdere beleidsvoorstellen ontwikkelen ten behoeve van meer en betere mogelijkheden voor een tweede leerweg voor werkenden via versterking van vraag- en aanbodzijde in het post-initieel hoger onderwijs (publiek-private financiering, concreet bijvoorbeeld individueel werkbudget of vouchers).
- 3 Zoeken naar oplossingen ter aanpassing van de marktordening en financiering van de masteropleidingen (concreet bijvoorbeeld vorm te geven met vraagsturing door middel van een beurzenstelsel en een hogere eigen bijdrage van studenten of hun werkgevers) (Commissie, 2010, p. 5).

De Minister van OCenW reageerde in een brief van 16 september 2009.²⁵⁰ Ad Commissie-aanbeveling 1) '(...) De meerwaarde van het openen van het bestel voor de kwaliteit van het onderwijs is nog onvoldoende duidelijk. Ik acht het wenselijk om eerst meer expliciet antwoord te vinden op deze vraag voordat onderzoek naar mogelijke toetredingscriteria wordt gestart. Voor een

²⁵⁰ Kamerstukken II, 2009/10, 31 288, nr. 63; Commissie (2010, p. 18).

weloverwogen besluit moet in ieder geval rekening gehouden worden met de uitkomsten van de lopende experimenten open bestel, waarvan u in 2010 een eerste tussenevaluatie zult aanbieden (de eindevaluatie volgt in 2015). Een doel van deze experimenten is immers om meer inzicht te bieden in de effecten van toetreding van nieuwe aanbieders en opleidingen.'

Ad 2) De minister zette uiteen waarom een Leven lang leren hoog op de agenda staat (scores Lissabondoelstellingen en de actualiteit van de crisis) en noemt ook de adviezen van de Onderwijsraad en de Denktank Leren en werken waar het kabinet nog op zal moeten reageren. Mede gelet op de kosten voortkomend uit eventuele groei van bekostigd onderwijs die SEO noemt, stelde de minister: 'Ik wil daarom de uitkomsten van de lopende experimenten met het open bestel afwachten voordat verdere stappen worden gezet. Tegelijkertijd zal ik de knelpuntenanalyse met betrekking tot de vraag en het aanbod van post-initieel onderwijs verder verdiepen. Tot nu toe is er immers geen consensus over welke belemmeringen weggenomen zouden moeten worden, om tot meer vraag en een verbetering van het aanbod van post-initieel onderwijs te komen. Buiten kijf staat dat het van belang is dat de bekostigde hoger onderwijsinstellingen hun rol oppakken in het aanbod van post-initieel onderwijs, en dat zij zorgen voor een breed aanbod aan maatwerkopleidingen vanuit hun bestaande infrastructuur. Immers, niet alle opleidingen zijn aanwezig op de private markt. Bovendien vormen Leven Lang Leren-activiteiten een stimulans voor de kennisuitwisseling tussen publieke instellingen en bedrijven en maatschappelijke organisaties en kan het de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt verbeteren.'

Ad 3) 'Ik onderschrijf de doelstellingen die u voor de wo-masters schetst. Het volledig aanpassen van de bekostiging in een systeem met vraagsturing zie ik op dit moment als te ingrijpend.' De minister gaf hiervoor twee argumenten. 'Ten eerste, zoals eerder aangegeven, ben ik nog onvoldoende overtuigd van de meerwaarde van een opener bestel. Het SEO-rapport is kritisch over de beschikbare literatuur over effecten van een opener bestel in Nederland en laat zien dat eenduidig empirisch materiaal (...) ontbreekt. In het rapport wordt dan ook gepleit voor verdere kennisopbouw over de effecten van een opener bestel. De experimenten open bestel moeten deze leemte in de beschikbare informatie voor een deel invullen. Ten tweede wil ik benadrukken dat de wo-master in mijn visie geen post-initieel onderwijs is, maar het eindniveau van de universitaire opleiding. In de notitie 'naar een volwassen bachelor masterstructuur' (*Kamerstukken II 2008/09, 29 281, nr. 10*) heb ik daarom ook aangegeven dat er voorlopig een doorstroommaster bij elke wo-bacheloropleiding moet blijven en dat de publieke bekostiging van de wo-master niet ter discussie staat. Daarnaast worden andere instrumenten ingezet om de geschetste doelen te bereiken.'

De minister eindigde met: 'Tot slot wil ik u nogmaals bedanken voor uw bijdrage aan deze actuele discussie over de versterking van de dynamiek en kwaliteit in het hoger onderwijs en de rol die een opener bestel daarbij kan

spelen. Met name op het gebied van Leven Lang Leren is het belangrijk dat er de komende tijd verdere stappen worden gezet. Daarbij moet de aanpak afgestemd zijn op specifieke knelpunten in sectoren en bij de diverse doelgroepen.'

Besluitvormingscontext

De omstredenheid van een open(er) bestel in het hoger onderwijs was, blijkend uit debatten van enkele jaren vóór het rapport, groot.²⁵¹ Uit deze politieke discussies van eind 2004 en eind 2005 (tijdens Balkenende II: CDA, VVD, D66) valt in zekere mate een klassieke overheid-marktdimensie te destilleren. De VVD was de meest duidelijke voorstander van een open bestel, PvdA en D66 voorstonden (vooraleerst) een open manier van experimenteren, CDA en CU waren zeer kritisch over stelselwijzigingen en Groen Links en SP voelden er weinig tot niets voor.

In 2008, tijdens de looptijd en oplevering van het SEO-onderzoek had OCenW inmiddels een PvdA-minister (Plasterk, Balkenende III); terwijl de experimenten eerder onder staatssecretaris Rutte (VVD) van start waren gegaan. Volgens de onderzoeksrespondent (3 juli 2012) zag de nieuwe minister weinig in een open bestel. Ook bestonden rond de uitvoering en oplevering van het rapport belangentegenstellingen op ambtelijk niveau. Financiële en gevestigde belangen bij de verschillende partijen (Rijk, veld) vormden volgens beide respondenten een belangrijke grond voor onenigheid. Het opheffen van het onderscheid wel vs. niet bekostigd zou een grote impact hebben op gevestigde instellingen. In de variant van een groter totaalbudget (scenario 2) zou het de overheid veel geld gaan kosten om aangewezen instellingen te gaan bekostigen; in de andere variant zou de spoeling voor de reeds bekostigde instellingen een stuk dunner worden (onderzoeksrespondent).

De koepelorganisaties van het bekostigde onderwijs, hbo-raad en de VSNU waren tegen bestelwijzigingen. Zo vreesden ze met een opener bestel onder de Mededingingswet (marktwerking) te zullen vallen (onderzoeksrespondent; vgl. Tieben, 2008, p. 5). De vakbeweging zette de rem op veranderingen in de richting van een open bestel (onderzoeksrespondent). Werkgeversorganisaties reageerden lauw op de open-bestelplannen; enerzijds werden ze bekostigd door het Rijk en anderzijds kwamen ze op voor private partijen die voor publieke financiering willen gaan (onderzoeksrespondent 3 juli 2012). NRTO, de koepelorganisatie van private onderwijsinstellingen stond (zoals vermeld bij standpuntbeïnvloeding) juist open voor de beleidsopties in het SEO-rapport (beleidsrespondent 20 juni; onderzoeksrespondent 3 juli 2012). Met het kabinet Rutte-I ontstond volgens beide respondenten onder staatssecretaris Zijlstra (VVD) weer beweging op het open-besteldossier, onder andere op het punt van vraagsturing en marktwerking in het deeltijd-hbo

cq. volwassenenonderwijs (beleids- en onderzoeksrespondent). Of het rapport hierbij is benut valt niet vast te stellen.²⁵²

Literatuuronderzoek privatisering gevangeniswezen

Aanpak

In paragraaf 1.3 van hoofdstuk 1 wordt de aanpak van de literatuurverkenning in vijf stappen toegelicht: (1) verzamelen van literatuur, waarbij is aangegeven uit welke internationale bronnen is geput (zoektermen niet vermeld); (2) opstellen van een groslijst van uiteindelijk 40 wetenschappelijke artikelen en boeken, plus aanvullende stukken zoals alleen cijfers of alleen theoretische of beleidsdocumenten; (3) beoordeling van de literatuur op grond van gangbare / verankerde methodologische criteria, zoals onafhankelijkheid en conclusievaliditeit; (4) opstellen van een netto-lijst – 70% van het materiaal bleek aan de kwaliteitscriteria te voldoen – vervolgens zijn gewichten aan studies toegekend, bijvoorbeeld op basis van de bestudeerde aspecten/ dimensies (zwaarwegender) en of het al dan niet een meta-analyse (zwaarwegender) betrof (Wilms et al., 2011, p. 25-26); en (5) de literatuurstudie op zich.

De resultaten van de literatuurstudie worden geplaatst in een in hoofdstuk 2 nader toegelicht conceptueel/theoretisch kader. Daarbij wordt ingegaan op de onafhankelijke en afhankelijke variabelen in het onderzoek; enerzijds vormen van privatisering en anderzijds: kosten(effectiviteit), kwaliteit en versobering. Bij kosten wordt een onderscheid gemaakt tussen operationele (detentie- en additionele kosten) en vastgoedkosten. Kwaliteit wordt geoperationaliseerd op basis van vier dimensies: (1) interne veiligheid, (2) externe veiligheid, (3) menswaardigheid en (4) resocialisatie. Versobering houdt een bewuste keuze in voor een verlaging van het kwaliteitsniveau van een dienst of een product waarmee besparingen kunnen worden gerealiseerd. Het theoretisch raamwerk omvat motieven voor privatisering (zoals economische, politieke of ideologische) en voorts een vijftal randvoorwaarden op basis van theoretische literatuur / inzichten:

- 1 Uitbesteding zal alleen baten opleveren als efficiencyvoordeel groter is dan extra transactiekosten (relatief hoog in het gevangeniswezen, zeer specifiek product).
- 2 Een korte contractduur kan investeringen van aanbieders ontmoedigen. Een lange contractduur kan leiden tot belemmering van concurrentie tussen aanbieders.
- 3 Er dient voldoende markt te zijn voor uitbesteding; bij een groter aantal aanbieders zal de efficiencywinst groter zijn.

²⁵² In Kamerstukken is geen nadere informatie gevonden; alleen over acties ten behoeve van de dan nog altijd lopende experimenten. Dossiernummer 31 288 (2012) gaat over de stand van zaken ten aanzien van prestatie-bekostiging hoger onderwijs. Het rapport vouchers voor vaardigheden is als aangegeven wel benut in de beleidsbrief aan de Tweede Kamer: Deeltijd hoger onderwijs, 30 maart 2012.

- 4 Schaalvoordelen vergroten de efficiencywinst van uitbesteding, ze doen zich eerder voor bij grote aanbieders.
- 5 Marktmacht of concentratie van één of enkele aanbieders kan zich voordoen op basis van track record, kennisvoorsprong van gevestigde partijen en hoge aanloopkosten. Marktfalen door externaliteiten en het publieke-goedkarakter zijn niet aannemelijk (Wilms et al., 2011, p. 41).

Hoofdstuk 3 plaatst het Nederlandse gevangeniswezen in internationaal perspectief om een ijkpunt voor de gevolgen van privatisering te hebben. De relatief lage bezettingsgraad van de Nederlandse gevangenis en de moeilijk vergelijkbare kosten (doch schijnbaar relatief hoog) vallen op. In het centraal georganiseerde Nederlandse gevangeniswezen worden enkele taken uitbesteed aan private partijen, zowel wat betreft catering en schoonmaak als het vastgoedpakket (bijv. architecten, aannemers). Het is onduidelijk wat het effect op de kosten en kwaliteit hiervan is; in bestaand verkennend onderzoek worden slechts (potentiële) voordelen en nadelen of risico's onderscheiden (Wilms et al., 2011, p. 52). Daarnaast is op drie locaties ook sprake van uitbesteding van volledige pakketten van vastgoedtaken. Ook hiervan is het effect op kosteneffectiviteit (nog) niet bekend.

In hoofdstuk 4 worden resultaten uit het literatuuronderzoek ten aanzien van de context van privatiseringen in andere landen besproken: de privatiseringsvormen, de aanleidingen ertoe en voorts de nadere vormgeving ervan (samengevat in schema, Wilms et al., 2011, p. 54). Zo wordt gevonden dat in veel andere landen kwaliteitsproblemen een voorname aanleiding tot privatisering vormden. Dit is in Nederland ten tijde van het onderzoek niet het geval. Het palet aan privatiseringsvormen is rijkgeschakeerd; de variatie betreft met name de afspraken in het contract, de monitoring ervan, de wijze van vergoeding en de verantwoording bij wanprestaties (Wilms et al., 2011, p. 68).

Hoofdstuk 5 bevat de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de centrale vraag: de gevolgen van privatisering in termen van kosten, kwaliteit, kosteneffectiviteit en versobering (schema, 2011, p. 73-75). De conclusies van de internationale vergelijkende studie zijn elk onderbouwd met de wegingsfactoren die aan de verschillende studies zijn toegekend. In overkoepelende zin leidt het literatuuronderzoek niet tot eenduidige uitspraken.

Resultaten: effecten op kosten, kwaliteit en kosteneffectiviteit

Op basis van de internationale literatuur concluderen de auteurs – rekening houdend met de weging van de studies – dat privatisering *geen significant effect op de operationele kosten* heeft. Voorts stelt de internationale literatuur APE niet in staat een uitspraak te doen over het effect van privatisering op de *vastgoedkosten*. De auteurs achten hier van belang of rekening is gehouden met additionele (operationele) kosten, zoals de transactiekosten van privatisering. Veel studies laten deze kosten buiten beschouwing en in de enige

(zwaarwegende) studie die dit wel doet, wordt geen effect van privatisering op de operationele kosten geconstateerd. Met inachtneming van genoemde beperkingen kan volgens de onderzoekers evenmin een eenduidige uitspraak worden gedaan over het effect van privatisering op de *kwaliteit* van het gevangeniswezen.

Er kan verder ook geen eenduidige uitspraak worden gedaan over het effect van privatisering op de *kosteneffectiviteit* van het gevangeniswezen. De auteurs motiveren deze uitkomst (bij wijze van voorbeeld hier weergegeven) als volgt: 'Slechts twee van de negen studies laten een eenduidig effect van privatisering op de kosteneffectiviteit zien. Dit betreft een casestudie over een Braziliaanse gevangenis waaruit een positief effect op kosteneffectiviteit volgt en een casestudie over een gevangenis in Californië waaruit een negatief effect op kosteneffectiviteit volgt. Zoals eerder aangegeven weegt laatstgenoemde casestudie zwaarder dan die over de Braziliaanse gevangenis. We kunnen echter niet op basis van deze ene zwaarwegende casestudie concluderen dat privatisering niet kosteneffectief is. Bezwaar hiertegen is namelijk dat in de betreffende studie slechts wordt ingegaan op een beperkt aantal kwaliteitsindicatoren. Daarbij geldt ook hier de problematiek dat kwaliteitsindicatoren niet consistent zijn gedefinieerd in studies (vgl. beleidsrespondent 2 juli 2012) en er vrijwel geen inzicht is in het absolute startniveau van de kwaliteit in de betreffende inrichtingen. Alles overziende kunnen we daarom niet een betrouwbare uitspraak doen over het effect van privatisering op de kosteneffectiviteit van het gevangeniswezen op basis van de internationale empirische literatuur.'

Op basis van de internationale literatuur kan ten slotte evenmin een uitspraak worden gedaan over het effect van privatisering op *versobering*. Het effect van privatisering op versobering komt in geen van de studies aan de orde. Deze lacune in de literatuur is in lijn met het feit dat versobering in geen van de landen een argument is geweest om te privatiseren.

In aanvulling hierop bespreken de auteurs een aantal specifieke effecten en risico's, zoals prikkels tot innovatie die kostenbesparingen met zich mee kunnen brengen en (als risico) een louter financieel gedreven lobby voor strengere straffen.

Vervolgens wordt ingegaan op de factoren en mechanismen die van invloed zijn op de genoemde effecten van privatisering (in samenhang met het geschetste theoretisch kader). Volgens het rapport zijn dat: (1) de wijze van vergoeding van de operationele kosten (zes opties), (2) de 'strengheid' van prestatie monitoring, (3) de wettelijke mogelijkheden om te variëren in arbeidsvoorwaarden en bezetting, (4) de duur van het contract (bij afloop extra prestatieprikkel), (5) de mate van uitbesteding van detentietaken en (6) de mogelijkheid om het geweldsmonopolie over te dragen aan een private partij. Deze factoren kunnen voor een deel de geschetste risico's voorkómen of verminderen (Wilms et al., 2011, o.a. p. 12). Daarna worden de witte vlekken in de literatuur nog eens gearticuleerd.

*Besluitvormingscontext: Algemeen Overleg d.d. 28 juni 2012*²⁵³

Regeringspartij VVD is voorstander van de privatiseringsplannen (vgl. beleids- en onderzoeksrespondent). VVD (Van der Steur): 'Ik herhaal dat de VVD-fractie – daarin meen ik mij gesteund te weten door de fracties van het CDA en de PVV – zeer graag van het kabinet een uitgewerkt voorstel ziet voor privatisering van het gevangeniswezen in Nederland, waarin de voor- en nadelen worden belicht. Er zijn, zoals blijkt uit het WODC-onderzoek, verschillende ervaringen, maar er zijn her en der heel positieve geluiden te horen over de privatisering. We moeten dat heel zorgvuldig bekijken, want privatisering is geen doel op zich.' (...) 'Het moet verbeteringen laten zien, zoals op het gebied van de veiligheid, de arbeidsomstandigheden van het personeel, de omstandigheden van gevangenen, de kosten en hopelijk het recidivecijfer. Ik zei al dat ik al heel veel langer weet – daar had ik het WODC-onderzoek niet voor nodig – dat het beeld diffuus is.' (...) 'Ik vraag aan het kabinet om een voorstel te doen hoe we op het pad van privatisering verder gaan en daarbij de voor- en nadelen te betrekken. Laten we reëel zijn, een literatuuronderzoek – dat breng ik dan nog even als methodologisch argument in – is wel wat anders dan een onderzoek naar de daadwerkelijke privatisering van een gevangenis.'

Het CDA (Van Toorenburg) is eveneens voorstander van de plannen: 'We zullen een motie indienen over de privatisering, want we willen graag dat de staatssecretaris daarmee verder gaat. We hebben hem dat al verteld.' Waarschijnlijk wordt hier verwezen naar een vragenuur eind 2012 (vragenuur 6 december 2011, Tweede Kamer 32-4-8). Daarin gaf het CDA ook aan dat in het APE-rapport 'er helemaal geen aandacht wordt besteed aan het feit dat wij in Nederland al private detentie kennen, namelijk in de particuliere jeugdinstellingen en in de tbs-instellingen'.

Het standpunt van D66 (Berndsen) is 'nee, tenzij': 'Sinds december beschikken we over het literatuuronderzoek van het WODC naar privatisering; er is al het nodige over gezegd. Mijn fractie loopt er op dit moment bepaald niet warm voor. Detentie is een overheidstaak. Privatisering kan wat ons betreft alleen als het aantoonbaar beter is voor kosten, voor prestaties en voor kwaliteit en er niet ergens een zwarte lijst van incidenten in een la ligt. Het is voor ons dan ook een "nee, tenzij". Het is nu wachten op een kabinetsreactie, maar dat zal wel de reactie van een volgend kabinet worden. Tot die tijd mogen we iets niet vergeten: het waarborgen van onze veiligheid begint bij preventie en verhogen van de pakkans en eindigt niet bij mensen achter de tralies zetten.'

De PvdA (Bouwmeester) was tegen en haalde het onderzoek niet aan: 'Verder vind ik het belangrijk om te benadrukken dat wij zeer tegen privatisering van het gevangeniswezen zijn. Wij willen geen stelseldiscussie en geen uitverkoop van de gevangenis, inclusief het personeel. Wij willen dat er een aanpak komt om de recidive van 70% te verminderen.'

De PVV (Brinkman) was voor: 'Ik ben groot voorstander van het privatiseren van inrichtingen. Ondanks alle verschillende onderzoeken en uitkomsten daarvan zie ik toch veel heil in privatisering, zeker als we kijken naar de fysieke staat van onze inrichtingen en de wijze waarop de arbeidskosten, hoe je het ook wendt of keert, daarin een grote druk leggen op de detentiekosten. Ik zou de sprong gewoon proberen te wagen door een project op te zetten en een proefperiode te starten. Ik haal graag mijn plan aan (...) om inrichtingen te outsourcen. Waarom gaan we niet, zoals bedrijven dat ook doen, naar lagelonenlanden'.

De SP (Gesthuizen) was mordicus tegen privatisering van het gevangeniswezen. Bijvoorbeeld: 'De SP was en is tegen privatisering. Zoals ik al duidelijk heb gemeld, is het WODC-literatuuronderzoek vrij duidelijk. De voordelen kunnen in ieder geval niet worden vastgesteld. Ik zou dus zeggen: niet doen. De kabinetsreactie laat nog op zich wachten. Ik hoop dat er een ferme onderbouwing komt waarom er niet moet worden geprivatiseerd.' De SP is ook in de media en op haar eigen website fel tegenstander van privatisering en meent (later op basis van eigen onderzoek onder personeel 2013 naar aanleiding van het Masterplan DJI) dat de bezuinigingslimiet al bereikt is.²⁵⁴

Korte analyses per casus

In de casus over de eventuele wettelijke *verlenging van het zwangerschaps- en bevallingsverlof* is naar voren gekomen dat de politiek-bestuurlijke context de bepalende factor was in de doorwerking van het (tijdig opgeleverde) SEO-rapport. Een politieke meerderheid in het nieuwe kabinet Rutte-I was uiteindelijk tegen de in EU-verband voorgestelde verlenging van het zwangerschaps- en bevallingsverlof. Nederland nam – met veel andere lidstaten, zo bleek eind 2010 – in de EU dan ook een afwijzende houding aan. Twee politici en de latere minister Kamp (VVD) gaven er blijk van dat het rapport heeft meegespeeld in hun afweging om tot een standpunt te komen (standpunt-beïnvloeding). Voor de VVD was het negatieve maatschappelijke saldo in de MKBA in lijn met hun al eerdere afwijzing van verlofverlenging. Ook de werkgeversorganisaties haalden het rapport aan in hun afwijzing van het voorstel. Voorstanders zoals oppositiepartijen PvdA en GroenLinks noemden het SEO-rapport in het debat niet. Er zijn dus enkele aanwijzingen voor een zekere mate van legitimerend gebruik – als resultaat van de combinatie van de politieke constellatie en de onderzoeksbevindingen. Ondanks de beperkingen aan de onderliggende gegevens achtte de beleidsrespondent (2 juli 2012) het

254 www.sp.nl/service/rapport/130529_Rapport_gevangenispersoneel.pdf. In een Algemeen Overleg van vóór het verschijnen van het APE-rapport (*Kamerstukken II*, 2011/12, 24 587, nr. 439) zijn vergelijkbare standpunten van politieke partijen te onderkennen, echter minder toegespitst op privatisering dan in het AO dat ruim een halfjaar ná oplevering is gehouden. In het eerdere AO is ook een standpunt van GroenLinks te onderkennen (Voortman): 'Privatisering op zich hoeft geen zegening te zijn. We moeten kritisch kijken waar het wel of niet kan.'

rapport goed van kwaliteit. Het contact van onderzoekers met de opdrachtgever liep soepel. Wellicht heeft dit bijgedragen aan de rol die het rapport in het politieke debat heeft kunnen spelen. Maar de relatief ‘zware’ aanleiding tot het rapport (de EU-context en de motie-Van Hijum) heeft hier mogelijk ook aan bijgedragen.

Het saldo van de *MKBA van de BGT* bleek positief, ook in een wat minder optimistisch scenario. Uit de aanleiding bleek dat de hier besproken MKBA niet primair een *go-* of *no-go*-beslissing diende (want binnen IenM leek men allang overtuigd), maar vooral de verdere onderbouwing van het wetsvoorstel en volgens de geïnterviewde vertegenwoordiger van IenM ook het op één lijn brengen van de stakeholders. De MKBA heeft volgens de betrokkenen helderheid geschapen in de verwachten effecten (baten) en ook onzekerheden hieromtrent expliciet gemaakt. In de verdere uitwerking en implementatie van het beleid door de Stuurgroep van bronhouders (eind 2011) is de benutting het meest duidelijk zichtbaar: de issuelijst met nog door te hakken knopen van de Stuurgroep is ontleend aan de aanbevelingen in het rapport. Het rapport is niet naar de Kamer gezonden, Kamerleden hebben hierdoor mogelijk vooral indirect kennisgenomen van het rapport, onder andere in de MvT die met het wetsvoorstel begin 2013 – ruim een jaar na oplevering van het rapport – in de Kamer is besproken. In die MvT wordt aangegeven dat enkele inhoudelijke aanpassingen aan de conceptwet BGT zijn gebaseerd op de hier besproken MKBA. Politiek bleek de BGT geen omstreden issue, de leden van de vaste Kamercommissie voor IenM stemden er mee in, met vermelding van een aantal vragen. Wellicht dat de positieve uitkomst van het rapport eventuele controverses temperde; dit valt niet hard te maken. Het onderzoek was op tijd voor de wetgevingsjurist. Voorts werd het rapport toegankelijk gevonden en liep ook het contact tussen onderzoekers en opdrachtgevers soepel. De expert-workshops (met voornamelijk bronhouders) die zijn gehouden in het kader van de dataverzameling hebben de bekendheid van het rapport en eventuele afstemming tussen de bronhouders mogelijk vergroot. Wat betreft de onderzoekskwaliteit is het beeld genuanceerd: ondanks heldere verslaglegging en tevredenheid bij de opdrachtgever werden in het veld kanttekeningen geplaatst bij de gehanteerde cijfers in de MKBA.

Het beeld dat we hebben verkregen van de benutting van deze impact assessment van de *ontwerp-EU-richtlijn gelijke behandeling buiten de arbeid* is niet volledig: uiteenlopende departementen waren betrokken en benutting is alleen op basis van dossieronderzoek en twee interviews onderzocht. Bovendien is de besluitvormingsfase *op EU-niveau* ruim drie jaar na oplevering van het rapport nog niet bereikt. Niettemin is het rapport zeer kort na oplevering uitgebreid verwerkt in het kabinetsstandpunt. Dit is vervolgens ingezet in de Europese onderhandelingen over het richtlijnvoorstel; daarvan zijn nog geen einduitkomsten bekend. In Europees verband zouden ook andere lidstaten aan de Nederlandse bevindingen hebben gerefereerd, bij gebrek aan eigen onderzoeksmateriaal. Het is niet uitgesloten dat sprake was van legitimerend

gebruik door het kabinet omdat de resultaten het (aanvankelijke) kabinetsstandpunt bevestigden; maar in hoeverre sprake is geweest van legitimerend dan wel inhoudelijk gebruik valt in zijn algemeenheid nauwelijks empirisch te bewijzen. Het gebruik in het kabinetsstandpunt is verder consistent met wat men zou verwachten op grond van de vijf verklarende factoren uit het theoretisch kader: geen waarneembare politieke controverses, veel informeel en formeel contact tussen opdrachtgever (werkgroep) en onderzoekers, presentaties aan de opdrachtgever, tijdige oplevering en een gedegen eindproduct gelet op de randvoorwaarden (het op punten vage richtlijnvoorstel). We concluderen dat het gebruik van het onderzoek naar een *open(er) bestel in het hoger onderwijs* in termen van standpuntbeïnvloeding en doorwerking beperkt is. Het rapport heeft volgens beide respondenten – en de minister – bijgedragen aan de bestaande inzichten en voorts aan de lopende discussie, ook in het (verdeelde) veld. Dus wat betreft kennisname en standpuntbeïnvloeding is sprake geweest van enige (beperkte) beweging. De politieke discussie werd echter vooral gevoerd in 2004 en 2005, ruim vóór de totstandkoming van het rapport, en vormde de aanleiding tot de experimenten met het open bestel die een aanzienlijk jaren beslaan (2006-2014). De aanleiding voor dit rapport was een benodigde aanvulling op deze experimenten en voorts een respons op een kritische OESO-evaluatie over de onderwijskwaliteit in Nederland van 2008.²⁵⁵

De minister voerde in zijn beleidsreactie de in het rapport benadrukte onzekerheid over de te verwachten effecten op onder andere kwaliteit en efficiency aan als reden om (nog) geen systeemaanpassingen voor het hogeronderwijs door te voeren. In plaats daarvan zou hij eerst de uitkomsten van de lopende experimenten met opener hoger onderwijsbestel (die lopen tot en met 2014) afwachten. Dit besluit van de minister valt op twee manieren te interpreteren: (1) als doorwerking van de gebleken onzekerheid over effecten van een open bestel in een afwijzend besluit; of (2) als legitimerend gebruik om geen directe consequenties aan het onderzoek te hoeven verbinden. Het contact tussen opdrachtgever en onderzoeker tijdens het onderzoek was relatief direct, onder meer vanwege de tijdelijke secretarisfunctie van de onderzoeker in de Commissie. De kwaliteit van het SEO-onderzoek werd positief gewaardeerd door betrokkenen en is voorts zowel aan de minister als aan de Kamer toegezonden en ook anderszins verspreid. Volgens de theorie zijn dit factoren die de doorwerking van onderzoek bevorderen. Het rapport werd weliswaar bijtijds opgeleverd, maar de timing in het grotere geheel was niet optimaal. In deze casus lijkt echter een combinatie van onzekerheid ten aanzien van de effecten van een complexe stelselwijziging en politieke context het pleit te hebben beslecht.

Het onderzoek naar *privatisering van het gevangeniswezen* is in oktober 2011 opgeleverd als voortvloeisel uit een toezegging in het Regeerakkoord 2010. Nadat een kabinetsstandpunt eind 2011 en begin 2012 uitbleef, viel het kabi-

net Rutte-I. Omdat de weg van privatisering in het gevangeniswezen een echt 'nieuwe' beleidsrichting inhoudt, is uiteindelijk geen (demissionair) kabinetsstandpunt verschenen. Van direct gebruik in de besluitvorming is in deze casus dan ook geen sprake. In hoeverre de standpunten van betrokkenen door het rapport zijn beïnvloed is lastig met zekerheid te bepalen. Wel is het rapport medio 2012 uitgebreid aan de orde geweest in een AO in de Tweede Kamer. Het rapport heeft geen eenduidige overkoepelende resultaten opgeleverd en Kamerleden leken de verschillende ervaringen in het buitenland in te zetten om bestaande standpunten, zowel voor als tegen privatisering, te helpen onderbouwen. Het onderwerp bleek in de praktijk net zo controversieel als op ideologische gronden (op de dimensie overheid vs. markt) te verwachten viel. Mogelijk hebben theoretisch relevante factoren, zoals (hier) de tijdige oplevering ten opzichte van de beleidscyclus, de intensieve interactie tussen opdrachtgever-opdrachtnemer, het verspreiden en de relatief goede kwaliteit van het rapport mede bijgedragen aan de aandacht die de bevindingen uiteindelijk in de Tweede Kamer hebben gekregen. Maar de politieke context (controverse en de val van het kabinet) in combinatie met de niet-concludente uitkomsten van het rapport zijn naar alle waarschijnlijkheid bepalend geweest in deze casus.

Bijlage 7

Gebruik en mogelijke verklaringen in schema

Mogelijke verklaringen				Gebruik				
Besluitvormingscontext	Kwaliteit	Tijdigheid, actualiteit	Contact: frequentie en vorm	Uitkomst	Overig	Kennisname	Standpunt-beinvloeding	Doorwerking
1) SZW 2010 Verlenging Zwangerschaps- en bevallingsverlof (MKBA)	Goed, ook volgens Aanleiding was EU-richtlijn- voorstel en een motie in de TK	Tijdig in termen van: deadline, maatschappelijk en Kamerdebat en inbreng in Europa	3 x via BC met alleen beleidsvert. (SZW en EZ), ook contact buit-tenom (BZK en onderzoekers)	Negatief maatschappelijk saldo bij verlenging (sterk oplopende verlen-der verlen-ning van 18 rapport bevat tot 20 wk.), geen aanbevelingen. Wordt helder gevonden. 60 pp.		Tweede Kamerleden, minister, sociale partners, andere lidstaten	Enkele politici betrokken het rapport in hun afweging; (conform uitvoers de wer-gevoers. Aanwij-zingen voor EU-niveau nog 'pending' legitimerend gebruik	Voorstel bin-nen Nederland afgewezen (conform uit-komst rapport); op EU-niveau nog 'pending'
2) IenM 2011 Basisregistratie Groot-schalige Topografie (BGT) (indica-tieve MKBA en planevaluatie)	Goed vol-gens betrokke-nen Ver-anker in OEF-Hei-draad. De analyse heeft ech-ter ook enkele vragen opgeroepen. Aanleiding was opgeroepen. behoefte aan nadere onder-bouwing en voorstuwen van besluitvor-ming en draag-vlak m.n. onder bronhouders (belangheb-benden in het veld)	'Bestuurlijk feit' voor IenM en andere belang-heb-benden al voor aanvang van het onderzoek; Kamerdebat over concept-wet volgde ruim 1 jaar na oplevering rapport	BC van beleid en veld (bron-houders), 4x bijeen-geweest. Contact ervaren als soepel en informeel	Niet aan de TK gezonden, wel na oplevering geopenbaard via websites beide auteurs. Het rapport bevat aanbevelingen en werd goed leesbaar geacht. 40 pp.	Arenases-sies (met experts, vooral bronhou-der, t.b.v. dataverza-meling en planeva-luatie) hebben mogelijk bijdragen aan bekendheid van het rapport onder betrokke-nen	Door de Stuurgroep (veld = bron-houders) in 2011. Door de MR in 2012. Door TK pas later in indirect: via rapport met terugkoppe-ling MR en via de MvT bij concept-voorstel van wet waarin uitkomsten in lijn met al inge-slagen beleids-gerefereerd wordt aan het onder-zoek. In het 'geo'-veld (o.a. blogs e.a. online verwijzingen)	Mogelijk, zo zou vertrouwen houders in Stuurgroep na rapport zijn toegenomen. Rapport zou de onderbou-wing (MvT) is hebben wegge-nomen. Rol rapport in ver-trouwensgroei echter niet geheel helder; uitkomsten in lijn met al inge-slagen beleids-richting door IENM.	Aanzienlijk. Het wetsvoorstel BGT zou naar aanleiding van het onderzoek (beperkt) zijn versoberd; voor de onderbou-wing (MvT) is uitgebreid van de studie gebruik gemaakt. Aan-bevelingen voorts alle geheel helder; uitkomsten in lijn met al inge-slagen beleids-richting door IENM.

Besluitvormingscon- text	Kwaliteit	Mogelijke verklaringen			Gebruik		
		Tijdigheid, actualiteit	Contact: fre- quentie en vorm	Verspreiding	Uitkomst	Overig	Standpunt- beïnvloeding
3) BZK e.a. 2009 Richtlijn Gelijke behande- ling buiten arbeid (KBA en draagvlak- onder- zoek)	Goed volgens betrekkene, ondanks de afbakening van 4 tot 2 gronden, en ondanks dat onderzoekers veel aanna- mes hebben moeten maken. Ver- anderd in OEI (OEEI)-lei- draad	Rapport was op tijd voor kabinets- standpunt dat vervol- gens op tijd was voor terugkoppe- ling in EU- verband. Geen kamerdebat ná opleve- ring rapport	Het rapport is – hoewel aangekon- digd – niet <i>fulltext</i> op de website van auteur B&A te vin- den, maar wel op de APE-website. Het rapport is kort na oplevering met het kabinet- standpunt naar de TK gezonden. Het bevat geen aanbe- velingen maar wordt bruikbaar gevonden door betrekkene. 119 pp.	Rapport beves- tigt eerdere problemen van regering en Staten-Generaal met onze- kerheid over proportio-nali- teit: grote marge (€ 9-54 mld.) in de schattingen van kosten per begunstigde bij verschillende intensiteiten en termijnen van in- en uitvoe- ring	Gebruik is hier alleen onderzocht voor coöör- dinerend departe- ment (BZK). Geeft niet volledig beeld van de werke- lijkheid	Rapport is bekend geworden bij het Kabinet (getuige het latere stand- punt), de Tweede en Eerste Kamer, en bij in ieder geval enkele maatschap- pelijke organi- saties. Andere lidstaten zou- den er ook aan hebben geretereerd	Onderzoek bleek in lijn met twijfels over propor- tionaliteit die voordien al waren geuit door beide Kamers als door het kabinet punt is vervol- gens als inzet in Europa gebruikt. Op EU-niveau is de besluitvor- mingsfase nog niet bereikt (juni 2013)

Besluitvormingscontext	Kwaliteit	Mogelijke verklaringen			Overig	Gebruik		
		Tijdigheid, actualiteit	Contact: frequentie en vorm	Verspreiding		Uitkomst	Kennisname	Standpunt-beïnvloeding
4) OCenW 2011 Open bestel hoger onderwijs (vergelijk vijf beleidsalternativen)	Het rapport werd goed gevonden; kennisactuen zijn helder gearticuleerd. Hoe draagvlak is onderzocht (als geclaimd) is echter niet duidelijk opvallende experimenten (tot 2015). Directe aanleiding was kritische OESO-review uit begin 2008 met de concrete aanbeveling dit te doen	De timing van dit rapport kon beter. De grootste politieke discussie was al gevoerd en de experimenten met open bestel (m.n. voor 'leven lang leren') als aanvulling op lopende experimenten (tot 2015). Directe aanleiding was kritische OESO-review uit begin 2008 met de concrete aanbeveling dit te doen	Onderzoeker was tijdelijk secretaris in de Commissie Experimenten Open Bestel (opdrachtgever namens OCenW). Deze Commissie bestond uit wetenschappers en heeft 2 pers en heeft 2 à 3 concepten besproken	Intensief verspreid. Het is met een persbericht door SEO gepubliceerd, en er zijn artikelen verschenen, waaronder in HO management en de Volkskrant. Ook zou het rapport zelf nader zijn verspreid. Het rapport werd duidelijk gevonden door opdrachtgever. 117 pp. Verwerkt in Commissieadvies aan Minister	De onderzoekster legt stevig de nadruk op onzekerheid t.a.v. kennis over de effecten van een open(er) bestel. 'Leven Lang Leren' wordt van 5 scenario's het meest haalbaar geacht: een publiek-private vaat gefinancierde tweede leerweg (deel- en duale opleidingen)	Rapport is verwerkt in advies van Commissie Experimenten Open Bestel (opdrachtgever) aan de minister. Minister heeft van dat advies en (waarschijnlijk) het SEO-rapport zelf kennisgenomen want verwijst er in zijn reactie naar. Geen maatschappelijke discussie door Kamerleden. Van maatschappelijke kennisname is online weinig bewijs	Het meest duidelijk bij de Commissie die het rapport verwerkte in advies aan de minister. Rapport zou bijgedragen hebben aan kennis inzake haalbaarheid open bestel en voorts aan de politieke en maatschappelijke discussie (m.n. opgeplikt door private instellingen). In Kamerstukken zijn echter geen verwijzingen naar rapport gevonden	Hoewel de Commissie in haar advies duidelijk blijkt geeft van standpuntbeïnvloeding door het rapport, was er weinig tot geen doorwerking in termen van beleidsaanpassingen. (PvdA-)minister wil eenduidig evaluatie experimenten afwachten en verbeteringen binnen bestaande bestel aanbrengen. De onzekerheidsmarge in het onderzoek kan hier zowel direct en conform als legitimerend zijn gebruikt

Besluitvormingscontext	Kwaliteit	Mogelijke verklaringen				Gebruik		
		Tijdigheid, actualiteit	Contact: frequentie en vorm	Verspreiding	Uitkomst	Overig	Kennisname	Standpuntbevoegdheid
5) VenJ 2011 Privatisering Gevangeniswezen (verkenning, bij kosten-effectiviteit)	Goed volgens de betrokken opdrachtgever	Tijdige oplevering i.v.m. geplande bespreking in de TK. Dit AO over privatisering volgde echter pas acht maanden later. Uitstel van besluitvorming i.v.m. demissionaire status Kabinet	BC met vertegenwoordiging van VenJ, Financiën, twee wetenschappers, WODC en DJI. De BC is 4 à 5 keer bijeen gekomen. Daarnaast bilateraal contact met opdrachtgever	Rapport is bekend gemaakt via websites APE en WODC en naar de TK gezonden. Geen melding van artikelen of presentaties. Voor publicatie is het uitgelekt naar Nieuwsuur. Het rapport zelf is (objectief) toegankelijk dankzij o.a. samenvattingen, 139 pp. Rapport besluit met enkele <i>do's en don'ts</i>	Geen eenduidige bevindingen; interne operationele ervaringen zijn anders en w.b. de effecten zijn er kennisring daar was aangepakt. Dit geen bewijs is voor een effect van privatisering op (daling) operationele kosten	De staatssecretaris en Kamerleden hebben er kennis van genomen. Rapport is vóór publicatie uitgelekt naar Nieuwsuur, waardoor het brede aandacht kreeg.	Rapport wordt veel aangehaald in het (veel) latere AO in de TK zowel door de Staatssecretaris als door Kamerleden. Mate van standpuntbevoegdheid bepalen lastig, gelet op de niet-eenduidige bevindingen. Deze worden zowel pro als contra aangehaald. Mogelijk legtime-rend gebruik. De staatssecretaris haalt de niet-eenduidige conclusies aan; hij denkt dat privatisering toch kosten-besparingen mogelijk maakt	Uiteindelijk is van wege de demissionaire staatssecretaris van het Kabinet in 2012 geen kabinetstandpunt verschenen

Bijlage 8

Overzicht van ex ante studies (geclusterd) zonder opvolging in een ex post of ex durante evaluatie²⁵⁶

Volgnummers ex ante analyses en onderwerp	Globale duiding uitkomst	Toelichting op ontbreken latere evaluatie
Infrastructuurprojecten algemeen		<ul style="list-style-type: none"> - De meeste ex ante analyses van infrastructuurprojecten zijn uiteindelijk niet meegenomen (bijlage 4 biedt een overzicht); de 9 infrastructuurprojecten in de dataset bleken niet ex post of ex durante te zijn geëvalueerd.
Nr. 88 Controle op behandelrelatie (digitaal)	Gevarieerd o.a. technische mogelijkheden	- Het EPD of Kaderwet Elektronische Zorginformatie-uitwisseling is begin april 2011 afgevoerd door de Eerste Kamer, die meer zag in regionale ontwikkeling. Er is wel een evaluatie van het besluitvormingsproces (NSOB, 2012; van Twist et al. – deze bevat geen verwijzing naar de ex ante studie).
Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM) Nrs. 92, 126, 181, 3, 5, 22, 55, 56, 57, 58, 60, 133, 135, 200	van misbruik EPD, vergelijkbaar van alternatieven	- Het (groot) project ABvM is in oktober 2010 ingetrokken. Naar aanleiding van de brief van 25 oktober 2010 van de minister-president – intrekking voorstel van wet houdende Regels voor het in rekening brengen van een gebruiksfafhankelijke prijs voor het rijden met een motorrijtuig (Wet kilometerprijs), heeft de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat besloten de procedure, leidend tot het voorstel aan de Tweede Kamer tot beëindiging van het project ABvM als groot project in gang te zetten. In dat kader heeft de commissie verzocht om een evaluatie op te stellen zoals bedoeld in artikel 15 (en aanwijzingen in art. 16) van de Regeling Grote Projecten (RGPP) (Eindevaluatie ABvM, 2011:3).
Verschillende EU-Richtlijnen en EU-Verordening	Benutting bleek binnen deze dossiers lastig na te gaan; we bespreken hier de bevindingen van de ex ante analyses dan ook niet	<ul style="list-style-type: none"> - EU-besluitvormingstrajecten duren naar hier is gebleken langer dan de Nederlandse, omdat van de meeste ex ante analyses van kaderrichtlijnen (en verordening) geen latere evaluatie is getraceerd. - Van (alleen) de KRM is een procesevaluatie van de implementatie getraceerd (zie bijlage 9). - De KRM is aangepast en heet nu <i>Proposed Directive on Maritime Spatial Planning and Integrated Coastal Management</i> (Kaderrichtlijn Maritieme ruimtelijke planning en geïntegreerde beheersstrategie kustgebieden) (europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-210_en.htm). - INSPIRE-Richtlijn: eind november 2006 bereikten de Raad en het Europees Parlement een overeenkomst over de richtlijn voor INSPIRE. De EU-landen hadden twee jaar de tijd om de richtlijn door te voeren in hun nationale regelgeving (www.europa-nu.nl/id/vnhf-hia4bwy9/infrastructuur_for_spatial_information). Geen Nederlandse evaluatie gevonden maar inmiddels wel een voortgangsrapportage van de Minister van IenM met de stand van zaken van implementatie d.d. 31 december 2012 (Bijlage bij TK 2012-2013, 31 771 nr. 14). - Europees Onderzoeksbevel (EOB) – in september 2011 waren de onderhandelingen nog steeds gaande (www.mrc.nl/rechtenbestuur/2010/08/12/nieuw-europees-onderzoeksbevel-knoopt-alle-eu-politiekorpsen-aan-elkaar/); (https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32317-72.html) (TK, 32317 JBZ Raad nr. 72, brief Minister VenJ d.d. 9 september 2011). - Concept-Richtlijn Geleijke behandeling buiten de arbeid (nog in ontwerfase)
Nrs. 275 en 262 in het kader van de Kaderrichtlijn Water (KRW)		
Kaderrichtlijn Maritieme Strategie KRM (nrs. 99 en 191); nrs. 102 en 140: INSPIRE-Richtlijn: <i>Infrastructure for spatial information in Europe</i> zou in 2009 in NL wetgeving omgezet moeten zijn; nr. 195 Impact Assessment Europees onderzoeksbevel (nog in ontwerp); nr. 127 Richtlijn Geleijke behandeling (zie H5; nog in ontwerp); nr. 205 Bodembeheer Kaderrichtlijn Bodem; nr. 86 Europese diensternrichtlijn; nr. 123 CLP Verordening; nr. 186 Biocidenverordening, juridische impactanalyse voor Nederlandse (waterkwaliteits)regelgeving; nr. 147 impact voor NL bedrijfsleven Biocidenverordening		

²⁵⁶ Het overzicht in deze bijlage bevat verwijzingen die niet zijn opgenomen in de literatuurlijst. Waar mogelijk zijn wel de online vindplaatsen van verwijzingen weergegeven.

Volgnummers ex ante analyses en onderwerp	Globale duiding uitkomst	Toelichting op ontbreken latere evaluatie
		<ul style="list-style-type: none"> - De Kaderrichtlijn Bodem is in 2007 door het EP aangenomen; het is aan de lidstaten zelf overgelaten om te beslissen over de maatregelen die genomen moeten worden om het gemeenschappelijke doel van bodem- bescherming te kunnen bereiken. Geen onderzoek hierover van na 2007 gevonden via (www.pbl.nl/dossiers/bodem/beleidsvaluaties). - De Europese Dienstentrictlijn was ten tijde van de ex ante analyse al aangenomen. Er is wel een vernieuwde ex ante studie (CPB, 2011) uitgebracht met ook opties voor ex post evaluatie (www.cpb.nl/publicatie/opties-voor-evaluatie-van-de-europese-dienstentrictlijn). - De CLP (<i>Classification, Labelling and Packaging</i>)-Verordening is sinds januari 2009 - kort na het verschijnen van de ex ante analyse - in werking getreden. Geen ex post evaluatie, wel een voorstel van afstemming met ARIE (RIVM, 2012) (www.rivm.nl/Documenten_en_publicaties/Wetenschappelijk/Rapporten/2012/april). - De Biocidenverordening is in 2012 - voor de industrie in 2013 - in werking getreden (echa.europa.eu/documents/10162/3489449/pr_12_21_biocides_nl.pdf). - De OV-chipkaart is ingevoerd en in 2012 volledig landelijk geïmplementeerd, maar afgezien van een (positieve) evaluatie van gebruik in de Rotterdamse metro (DOC advies, 2009) is (nog) geen landelijk evaluatieonderzoek gevonden.
Nr. 59 Ex ante evaluatie OV chipkaart en poortjes op sociale veiligheid OV; nr. 242 Reizigersperspectief op check-in / check-out (CiCo) met OV-chipkaart railketen (2011); nrs. 249 en 250, resp. opstaptarief en inchecken	<ul style="list-style-type: none"> - O.a. uit nr. 59 - poortjes en chipkaart zal calculerende zwartrijders 'dwingen' tot betalen; maar plaatsen van poortjes of camera alleen niet voldoende (.); - voorts (nrs. 249 en 250): het is technisch mogelijk, maar kan alleen succesvol zijn als.... - Nr. 192 over reserveren van ruimte voor toekomstige busleidingen: 'Al met al kan worden geconcludeerd dat reserveren zowel kwantitatief als kwalitatief loont. In alle alternatieven en varianten is de baten-kostenverhouding positief. Reserveren is ook een scenario met lage economische groei verantwoord.' 	<ul style="list-style-type: none"> - De studies lijken te zijn benut voor beleid, maar voor ex post evaluatie is het nog te vroeg - het beleid werd vastgesteld in 2012. - Voor het dossier busleidingen zie Kenniscentrum Infomil van Rijkswaterstaat (www.infomil.nl/onderwerpen/hinder-gezondheid/veiligheid/buisleidingen). Er is o.a. een nieuw Besluit externe veiligheid busleidingen en de Structuurvisie 2012-20135 is bekend gemaakt op 29 oktober 2012 (www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/10/29/structuurvisie-buisleidingen.html) waarbij de minister de MER heeft mee-gepubliceerd; deze is ook in de bijlagen van de Structuurvisie terug te vinden. In de Structuurvisie wordt op p. 78 (par. 7.5. 'Maatschappelijke kosten en baten') uitgebreid gerefereerd aan de MKBA. Op p. 48 wordt verwezen naar het rapport inz. duurzaamheidsaspecten uit 2009: 'Uit onderzoeken naar de duurzaamheidsaspecten van busleidingen blijkt dat busleidingen-transport in algemene zin duurzamer is dan transport via andere vervoerswijzen (weg, spoor).'
Nr. 240 MER Structuurvisie Busleidingen, nr. 139 (2011) Duurzaamheidsaspecten busleidingen (2009 ook voor Structuurvisie) en nr. 192 MKBA Structuurvisie Busleidingen (2010)		

Volgnummers ex ante analyses en onderwerp	Globale duiding uitkomst	Toelichting op ontbreken latere evaluatie
Omgevingsrecht en -vergunning. Het betreft relatief jonge ex ante studies: nr. 243 (pro-grammatische aanpak, 2011); nr. 141 ex ante beoordeling kwaliteitscriteria omgevingsrecht (2009); nr. 142 omgevingsdiensten (2009); nr. 247 omgevingsvergunning (2011)	Geen duidelijke richtinggevendende uitspraken; het ex ante geanalyseerde beleid verkeerde in een betrekkelijk vroeg stadium	<ul style="list-style-type: none"> - In ontwerpfase (www.vng.nl/onderwerpen/index/milieu-en-mobiliteit/nieuws/terugblik-visiediners-herziening-omgevingsrecht) - Sinds 12 juli 2012 op de website van IenM: 'Het omgevingsrecht, nu verspreid over 40 sectorale wetten, 117 AMvB's en honderden ministeriële regelingen, wordt gebundeld in één nieuwe Omgevingswet. De ministerraad heeft ingestemd met het wetsvoorstel Omgevingswet van minister Schultz van Haegen van Infrastructuur en Milieu. Met de Omgevingswet wordt het omgevingsrecht vereenvoudigd en gemoderniseerd.' (nog niet definitief dus) - Een plan uit 2007 om kinderen t/m 12 jaar vanaf 1 september 2009 gratis toegang tot musea te geven is van de baan; volgens de website van de museumvereniging had de Minister van OCenW besloten niet door te zetten gelet op de economische crisis maar ook op (niet onverdeelde positieve) bevindingen uit onderzoek. www.museumvereniging.nl/Projecten/Onderzoek/Onderzoek/Nulmeting/vrijemuseumtoegang-kinderen.aspx. Dit zou de aanleiding hebben gevormd voor het nadere ex ante onderzoek in 2011. Hiervan is geen follow-up bekend.
Gratis museumbezoek, nrs. 40 en 41 (2006 – breed); nr. 74 (2007)	- o.a. nr. 271: Gratis toegang en vervoer blijken geen (kosten)effectieve instrumenten te zijn om het museumbezoek van kinderen te vergroten;	<ul style="list-style-type: none"> - Nr. 74: de prijselasticiteit voor bezoek aan musea en dansvoorstellingen is relatief gering
Waterveiligheid 21 ^e eeuw: Nr. 96 (2008) compartimentering dijkringgebieden; nr. 251 MKBA en nr. 252 analyse slachtoffer risico's Waterveiligheid 21 ^e eeuw (2011)	De resultaten van de compartimenteringsstudie waren bedoeld als bouwsteen voor Waterveiligheid 21e eeuw. Nr. 96	<ul style="list-style-type: none"> - Waterveiligheid 21^e eeuw: er is nog geen ex durante of ex post evaluatie maar wel is sinds 2012 bekend dat Tauw het werkproces van WV21 evalueert (www.tauw.nl/nieuws/artikel/tauw-evalueert-werkproces-waterveiligheid-21ste-eeuw/?chHash=976704249dc9dcccceeb0e4d7b4e755411). Deze ex durante evaluatie heeft betrekking op het interne projectverloop van WV21 van 2007 t/m 2011.
Ontwerp-Nationaal Waterplan (nrs. 131, 132 en 255)	Alleen een studie van de toestand/komink van het NWP (OrgID, 2010)	<ul style="list-style-type: none"> - (Nog) geen ex post evaluatie beschikbaar.

Volgnommers ex ante analyses en onderwerp	Globale duiding uitkomst	Toelichting op ontbreken latere evaluatie
<p>Windmolenparken. Nr. 59 (quick scan van de mogelijkheden, 2008), nr. 101 (2008), nr. 189 mkea offshore ruimtelijke opties (2010), nr. 10 normstelling windturbinege-luid (2009); nr. 165 Uitgiftesystematiek Wind op Zee (2009)</p> <p>Basisregistratie(s): Nr. 254 Basisregistratie Grootschalige Topografie (voorts nr. 291 en 298 uitvoeringstoet-sen BGT; nr. 148 KBA Registratie Niet-inge-zetenen (RNI); nr. 64 KBA en 245 MKBA Basisregistratie Ondergrond (BRON)</p>	<p>Voor de BGT, de RNI en de BRON is tot positieve maatschappelijke baten-saldo's geconcludeerd.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Sinds 2008 zijn er twee windmolenparken op Zee (al voor de ex ante studies). - Geen ex post evaluatie(s), alleen een nieuwe haalbaarheidsstudie (2013) (www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-energie/windenergie/windenergie-op-zee) - Een nieuw steisel van basisregistraties moet de overheid in staat stellen om veelgebruikte gegevens efficiënter te beheren en te delen. - De ex ante MKBA van de BGT is benut en de wet is aangenomen (zie hoofdstuk 4). Voor ex post evaluatie is het te vroeg. - RNI: De invoeringsdatum van de RNI was her-gepland op 1 februari 2013 (www.bprbz.nl/GBA/Registratie_Niet_Ingezetenen). - De RNI en de GBA vormen straks samen de Basisregistratie Personen (BrP). De BrP bevat dan persoonsgegevens van zowel ingezetenen als niet-ingezetenen (www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/persoonsgegevens/vraag-en-antwoord/wat-is-de-registratie-niet-ingezetenen-mi.html). - De rijkswebsite over de Wet BRON maakt geen melding van parlementaire behandeling (www.antwoord-voorbijrijen.nl/wetswijziging/invoering-basisregistratie-ondergrond). - Het WK 2018 zal in Rusland worden gehouden. Nederland had zich in 2009 wel kandidaat gesteld ('Balke-nende poetst nationaal bewustzijn op', de Volkskrant, 7 juli 2009). Het kabinet zegde toen toe 4,5 miljoen euro te investeren in de WK-kandidatuur (geruime tijd voor de KKBA in 2010). Dit bedrag maakt onderdeel uit van een bedrag van 13,5 miljoen euro dat de overheid investeert in de kandidatuur van zowel het WK-voetbal als de Olympische Spelen van 2028. Wat betreft de Olympische Spelen meldt de ex ante analyse: 'In 2016 maakt het Kabinet de balans op en wordt besloten over de voorbereiding en randvoorwaarden van een mogelijk bid voor de Olympische Spelen. In 2019 moet een dergelijk bid bij het IOC worden ingediend. (...) Deze studie dient niet ter onderbouwing van dat besluit. Daarvoor is het nu nog te vroeg.'
<p>Nr. 201 KKBA (2010) WK Voetbal in Nederland in 2018 of 2022 & nr. 284 Verkennende MKBA Olympische en Paralympische Spelen 2028 in Nederland (2011)</p>	<p>Gemengde conclusies. Het WK leidt niet tot een positief financieel-economisch saldo, maar maatschappelijk mogelijk wel. Wat betreft de Olympische en Paralympische Spelen 2028 concludeert men: 'het [is] mogelijk (...) de Spelen zo te organiseren dat sprake zal zijn van een positieve maatschappelijk-economische waarde. De kans daarop neemt toe als de kosten van de onderzochte varianten door optimalisaties worden teruggebracht en als de Olympische voor-zieningen ook na de Spelen zoveel mogelijk gebruikt worden. (...)'</p>	

Volgnummers ex ante analyses en onderwerp	Globale duiding uitkomst	Toelichting op ontbreken latere evaluatie
<p>Nr. 8 (2005); nr. 303 (2008 of 2009, update)</p> <p>Uitgifte indexeringen door de Nederlandse Staat</p>	<p>(...) [h]et aantal landen dat indexeringen uitgeeft groeit gestaag. Ondanks deze ontwikkelingen zijn er geen aanwijzingen dat indexeringen momenteel, bij een gegeven risico, zouden bijdragen tot lagere leenkosten voor de staat, in vergelijking met de huidige nominale geld en kapitaalmarktinstrumenten.'</p>	<p>- In 2005 is – volgens het update-rapport – al besloten om geen indexeringen uit te geven. Het update rapport bevestigde de conclusies uit het eerste rapport van 2005.</p>
<p>Nr. 279 Inzage antecessenten huwelijkspartners (2011)</p>	<p>Conclusie o.a.: er zijn flinke (juridische) barrières en een deel van de gegevens is al openbaar</p>	<p>- De minister achtte – in reactie op en met inachtneming van het onderzoek – de wet niet proportioneel aan het doel (briefnummer 2011-2000573940 d.d. 23 dec 2011 aan de Tweede Kamer)</p>
<p>Nrs. 14 en 43 Operatie Jong / toetsing en certificering Jeugdzorg, nr. 107 Verkenning haalbaarheid bijdrage recreatietoervaart (OV-SAAL / t.b.v. het Kabinetbesluit RAAM)</p>	<p>- Alleen lokale evaluaties gevonden</p>	<p>- Geen ex post evaluatie(s) gevonden. Wel: Stand van zaken na de tweede fase Planstudie OV SAAL (2008/2009) & Achtste Voortgangsrapportage Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS), OV SAAL, en Actieplan 'Groeit op het Spoor' (2012).</p>
<p>Nr.128 Maatschappelijke kosten en baten van verstedelijkingsvarianten en openbaarvervoer-projecten voor Almere (2009) en nr. 97 Quick Scan Flevolijn (2008)</p> <p>Nr. 199 slimme/intelligente meter herziene financiële analyse (2010); nrs. 296 en 297 (uitvoeringsanalyse/overgangsbepalingen)</p> <p>Nr. 170 & 225 Financiële gevolgen Wet Veiligheidsregio's (2009);</p> <p>nr. 170 Conceptbesluit personeel (2009)</p>	<p>- De slimme meter is ingevoerd maar er is (nog) geen ex post evaluatie beschikbaar, zie bijv. www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/02/18/steeds-beter-inzicht-in-energieverbruik-dankzij-slimme-meter.html</p> <p>- De Wvr is ingevoerd en de evaluatie is bijna gereed maar nog niet verschenen (WODC)</p>	

Volgnummers ex ante analyses en onderwerp	Globale duiding uitkomst	Toelichting op ontbreken latere evaluatie
<p>(geen samenhang)</p> <p>Nr. 2 (2005) Baanverfening Vliegveld Eelde; nr. 277 IA voorstel verhoging griffierechten; nrs. 20 (2005) en 246 (2006) Bestrijding fraude uitzendbranche resp. zelfregulering m.b.t. dit topic.</p>	<p>- Nr. 277: 'Een deel van de rechtozoekenden die deze hogere bedragen niet kan of wil betalen, zal zijn zaak naar verwachting niet meer voor de rechter brengen.'</p> <p>Maar anderszijds zou er ook een compensatieregeling komen en voorspeld werd dat vaker buitengerechtigde oplossingen zouden worden gezocht.</p> <p>- Uit nr. 20 o.a.: 'het totale pakket aan maatregelen op zichzelf weinig effect zal hebben in de fraude en illegaliteit in de uitzendbranche tegen te gaan [tenzij] naast het pakket maatregelen er voldoende aandacht is voor handhaving' (...)</p>	<p>- De baanverfening van Eelde ging aanvankelijk niet door. Niettemin is de baan er in 2013 uiteindelijk wel gekomen, na een uitspraak van de Raad van State op 15 februari 2012 (www.groningenairstat.nl/actueel/project-baanverfening/).</p> <p>- Het wetsvoorstel Verhoging griffierechten lag bij de TK maar is inmiddels van de baan (bericht april 2012). Zie bijv. www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Nieuws/Pages/Verhoging-griffierechten-van-de-baan.aspx.</p> <p>- Voorts kwam er in plaats van het maatregelpakket uitzendbranche (nr. 259) een NEN-norm (zoals onderzocht in nr. 261 zelfregulering, Econys, 2006). Hiervan is (nog) geen evaluatie beschikbaar.</p>

Volgnummers ex ante analyses en onderwerp	Globale duiding uitkomst	Toelichting op ontbreken latere evaluatie
<p><i>Uitvoeringsdoetsen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Nr. 174 Wet Modern Migratiebeleid (pas per 2013 pas in werking); nr. 176 (geen evaluatie, wel monitor Curatieve GGZ); nrs. 230 en 231 (Rude, 2010 – pas in 2011 in werking getreden); nr. 208 NZA advies pres-tatiebekostiging GGZ (invoering zou dan pas in 13 zijn); nr. 289 stroomlijning toelatingsprocedures (wellicht te kort dag); nr. 290 ICT WWB (2011); nr. 292 GIR (Wet Kinderopvang; maar dit element te jong) - Nr. 125 terugkeerbeleid; nr. 171 gemeentelijke schuldhulpverlening; nr. 172 Heroriëntatie hulpmiddelen; nr. 227 honoraria specialistische zorg (2010); nr. 197 Overheveling somatische revalidatiezorg AWBZ naar Zvw (2009); nr. 293 AWBZ-zorg in ADL-clustervoningen; nr. 294 Uitvoeringstoets macrobeheersinstrument (MBI); nr. 295 Uitvoeringstoets bevolkingsonderzoek naar darmkanker; nr. 299 (SUWI, geen evaluatie meer sinds 2006 status voorstel onduidelijk); nr. 300 congestiemanagement elektriciteit 		<ul style="list-style-type: none"> - Eerste blok uitvoeringsstudies: acht studies waarvoor ex post evaluatie waarschijnlijk te kort dag is; het beleid in drie gevallen wel aangenomen - Tweede blok uitvoeringsstudies: geen reden gevonden (10 studies)

Bijlage 9

De inhoudelijke vergelijkbaarheid van ex post of ex durante evaluaties met ex ante studies

Topic	Ex ante studie(s)	Relevante ex post evaluatie(s)	Ex durante of ex post verwijzingen (j/n) naar de ex ante studie(s)	Gebruik van het ex ante onderzoek
Kader-richtlijn Water (KRW)	<ul style="list-style-type: none"> - Nr. 21 Welke ruimte biedt de Kaderrichtlijn Water (KRW)? Een quick scan (MNP, 2006); - Nr. 90 Kwaliteit voor later: Ex ante evaluatie Kaderrichtlijn Water (PBL, 2008); - Nr. 25 De strategische MKBA voor de Europese Kaderrichtlijn Water (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006); 	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluatie van het implementatieproces van de Kaderrichtlijn Water (TU Delft, 2010) 	<ul style="list-style-type: none"> - Ingevoerd dossier, o.a. samenhang met ander beleid. - Het betreft een ex durante studie. - Er wordt verwezen naar nrs. 90 en 25; ex ante evaluatie en (strategische) MKBA. Op basis van deze ex durante evaluatie is 'feedback'-research op doelbereiking / kosten en baten nog een brug te ver. - Impliciet is voorts enige terugkoppeling naar kosten (nr. 190) en landbouw (108). 	<ul style="list-style-type: none"> - Op p. 34 van de ex durante studie wordt het kabinetstandpunt aangehaald. De Staatssecretaris van Landbouw heeft schriftelijk op de ex ante evaluatie (nr. 4) gereageerd; ondanks de ex ante bevindingen lijkt het pakket te zijn gehandhaafd, weliswaar met aanvullingen in de stroomgebiedbeheersplannen.
EHS, natuur-beleid	<ul style="list-style-type: none"> - Nr. 52 Van aankoop naar beheer II. Ex ante evaluatie omslag natuurbelief (tweede deel) (MNP en WUR, 2007). 	<ul style="list-style-type: none"> - (Voortgangs-rapportage) Groot Project EHS (2009) 	<ul style="list-style-type: none"> - Geen verwijzingen naar de ex ante studie in deze ex durante rapportage. Ook is de centrale term 'omslag natuurbelief' uit de ex durante studie verdwenen. Wel wordt in beide studies geconcludeerd dat de implementatie achter zou blijven en doelen nog niet zouden worden bereikt. 	<ul style="list-style-type: none"> - Niet bekend op basis van de ex durante rapportage. Waarschijnlijk is het 'omslag'-beleid wat betreft de rol van de provincies wel doorgezet - zo valt af te leiden uit de ex durante evaluatie.
Schoon & Zuinig	<ul style="list-style-type: none"> - Nr. 63 Beoordeling Werkprogramma Schoon en Zuinig. Effecten op energiebesparing, hernieuwbare energie en uitstoot van broeikasgassen (ECN, MNP, 2007); - Nr. 105 Economische gevolgen van Schoon en Zuinig in 2020 (CPB, 2008); - Nr. 127 Verkenning Schoon en Zuinig. Effecten op energiebesparing, hernieuwbare energie en uitstoot van broeikasgassen (ECN, PBL, 2009); - Nr. 146 Effectiviteit Convenanten Energiebeleid (SEOR, 2009 - link met werkprogramma S&Z); 	<ul style="list-style-type: none"> - Monitor Schoon en Zuinig (Agent-schap NL, ECN 2010). 	<ul style="list-style-type: none"> - Ex durante studie. Ingevoerd dossier, samenhang met ander (voorgenomen) beleid, bijv. ABWM (nr. 134). Geen verwijzingen naar de ex ante analyses. 	<ul style="list-style-type: none"> - De Monitor betreft nog steeds het werkprogramma Schoon & Zuinig (2007). De monitor gaat over 'het werkprogramma'. Jaarlijkse monitoring is aan de Kamer toegezegd. Het werkprogramma staat bol van activiteiten die in de Monitor worden geüpdatet. Soms hebben aanpassingen op maatregelniveau plaatsgevonden.

Topic	Ex ante studie(s)	Relevante ex post evaluatie(s)	Ex durante of ex post Verwijzingen (j/n) naar de ex ante studie(s)	Gebruik van het ex ante onderzoek Verschillen tussen voorgenomen en aangenomen beleid (voor zover blijkt uit tekst evaluatie)
Schoon & Zuinig	<ul style="list-style-type: none"> - Nr. 134 Zuinig met goed op weg. Beleid voor efficiëntcyverbetering in het Goederenwagenvoer & Facs-heids beleidsinstrumenten - CO₂-emissiereductie (KIM, 2009) in bijlage B; - Nr. 183 Quickscan energie en ruimte. - Raakvlakken tussen energiebeleid en ruimtelijke ordening (PBL, 2010); - Nr. 185 Referentieraming energie en emissies Referentieraming Energie en Emissies 2010-2020 (ECN, PBL, 2010); - Nr. 234 Effect van voorgenomen beleid voor verlaging van de broeikasgas-emissies van de niet-ETS-sectoren (brief) (PBL, ECN, 2011). 	<ul style="list-style-type: none"> - - - 	<ul style="list-style-type: none"> - - - 	<ul style="list-style-type: none"> - - -
Meststoffenwet en PAS	<ul style="list-style-type: none"> - Nr. 237 Afschaffen van productierechten in de veehouderij in 2015: gevolgen voor veehouderij en leefomgeving. Achtergrondstudie bij Evaluatie Meststoffenwet 2012 (PBL, 2011); - Nr. 80 Nutriëntenbelasting van bodem en water, Verkenning van de gevolgen van het nieuwe mestbeleid (MNP en WUR, 2005); - Nr. 69 Werking van de Meststoffenwet 2006: Overgang van verliesnormenstelsel naar een gebruiksnormenstelsel: evaluatie van werking in verleden (1998-2005), heden (2006-2007) en toekomst (2008-2015). (MNP e.a., 2007) deels ex post evaluatie; - Nr. 70 Varkens- en pluimveerechten vóór 2015 afschaffen of niet? Studie in het kader van de Evaluatie Meststoffenwet 2007 (LEI, 2007); - Nr. 71 Economische consequenties op bedrijfsniveau van het gebruiksnormenstelsel 2006-2009 voor de melkveehouderij en akker- en tuinbouw: Studie i.k.v. Evaluatie Meststoffenwet 2007 (Plant & Ong BV, AGV, LEI, ASG, 2007; resultaten van het onderdeel economie); 	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluatie Meststoffenwet 2012 (Syntheserapport en Hoofdrapport PBL, 2012) - <i>en meer studies</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Ingewikkeld dossier. De term 'evaluatie' wordt gebruikt om zowel ex post als ex ante evaluatie te duiden. Ook de evaluatie 2012 is een combinatie van ex ante en ex post onderzoek. 'Randvoorwaarde voor de ex postevaluatie was dat zoveel mogelijk gebruik moest worden gemaakt van bestaande rapportages. Nieuw onderzoek is slechts beperkt uitgevoerd.' - In het syntheserapport 2012 zijn expliciete verwijzingen teruggevonden naar ex ante nis: 237, 70, 71. Voorts enige inhoudelijke terugkoppeling naar 70 en nr. 71. Het LMM (nr. 222) wordt alleen genoemd als instrument. 	<ul style="list-style-type: none"> - Vergt nadere bestudering voor een verdere oordeel - dit valt buiten het bereik van deze metastudie. - In ieder geval is een deel van het voorgenomen en het vastgestelde beleid gelijk (het nieuwe stelsel van gebruiksnormen ging per 2006 in).

Topic	Ex ante studie(s)	Relevante ex post evaluatie(s)	Ex durante of ex post Verwijzingen (j/n) naar de ex ante studie(s)	Gebruik van het ex ante onderzoek Verschillen tussen voorgenomen en aangenomen beleid (voor zover blijkt uit tekst evaluatie)
	<ul style="list-style-type: none"> - Nr. 110 Verkenning milieugevolgen van het nieuwe mestbeleid: achtergrondrapport Evaluatie Mw 2007 (WUR ea 2008); - Nr. 222 Eindrapport van de evaluatie van het LMM-Scenario's voor het programma vanaf 2011 (RIVM en LEI, 2010). 		<ul style="list-style-type: none"> - Ex durante evaluatie – - Verwijzingen naar de ex ante studie(s) - Inhoudelijke aansluiting cq. feedback 	<ul style="list-style-type: none"> - Gebruik van het ex ante onderzoek - Verschillen tussen voorgenomen en aangenomen beleid (voor zover blijkt uit tekst evaluatie)
Ruimte voor de Rivier	<ul style="list-style-type: none"> - Nr. 1 Plan-MER Ruimte voor de Rivier (2005); - Nr. 4 Kosten-effectiviteit van maatregelen en pakketten. Kosten-batenanalyse voor (de planologische kernbeslissing – PKB) Ruimte voor de Rivier (CPB, 2005) 	Tussenevaluatie PKB Ruimte voor de Rivier (Beren-schot & EUR, 2011)	<ul style="list-style-type: none"> - Een complex dossier. Ex durante evaluatie – de eindevaluatie is in de maak. - Geen verwijzingen naar deze ex ante studies. Inhoudelijk is de aansluiting (zeer) beperkt: het betreft een evaluatie van de uitvoering en niet beleidsinhoudelijk. - De voortgang van het programma wordt (zeer) positief beoordeeld in de tussenevaluatie; de <i>outcome</i> zou volgens de auteurs behaald kunnen worden. 	<ul style="list-style-type: none"> - Plan-MER is een verplicht onderdeel van het besluitvormingstraject over het te kiezen maatregelpakket; en, zo blijkt al uit de MER 2005, de Plan-MER is ook zo door het kabinet benut – naast o.a. input van stakeholders in de regio. Maar in 2006 is de PKB pas parlementair vastgesteld. In hoeverre dit alsnog tot aanpassingen heeft geleid, is niet nagegaan.
Verkeersmanagement	Nr. 137 Proof-of-concept praktijkproef verkeersmanagement A'dam (VWS-DWS, 2009)	Benutten rond Amsterdam, Evaluatie van het maatregelpakket 'Verbetering Doorstroming A10' (Van der Veen, bijdrage aan het Nationaal verkeerskundecongres, 2 november 2011)	<ul style="list-style-type: none"> - Geen verwijzing naar de ex ante studie (nr. 65, wel naar een andere ex ante (model)studie (de Regionale Benuttingsverkenner). - Inhoudelijk is er wel aansluiting: zowel ex ante als ex post is men te spreken over de kosteneffectiviteit en verbetering in doorstroming. 	<ul style="list-style-type: none"> - Niet na te gaan o.b.v. het ex post rapport. Kennelijk zijn de verkeersmanagementmaatregelen wel ingevoerd; dat is in lijn met de (positieve) ex ante evaluatie.
GSB Grote Stedenbeleid III (VROM/WWT)	<ul style="list-style-type: none"> - Nr. 33 Behoeft aan stedelijke vernieuwing; beleidsvarianten fysieke pijler (RIGO en ABF, 2006); - Nr. 66 Administratieve lasten van het Derde GSB (Twinstra en Guddé, 2007); - Nr. 34 Stedelijke vernieuwing, kosten en baten (SEO i.s.m. CEBEON en RIGO, 2006) – dit traject leek parallel te lopen aan GSB-III; 	Evaluatie Werkwijze GSB 2005-2009, Spoor 2 (LPBL, 2011) & De effectiviteit van het GSB, kwantitatieve evaluatie (Spoor 1)	<ul style="list-style-type: none"> - In de eerste evaluatie vindt expliciete terugkoppeling plaats naar nr. 66 en zeer vaak naar nr. 47. Laatstgenoemde ex ante studie over de bestuurlijke vormgeving is deels als basis voor de ex post evaluatie gekozen. Er vindt expliciete feedback naar beide ex ante studies plaats. 	<ul style="list-style-type: none"> - Niet nagegaan; het GSB III-kader lag er al vóór de ex ante analyses verschenen. - Ex ante betrof het vooral nog beleidsvarianten, maar iets later ook administratieve lasten van het GSB III.

Topic	Ex ante studie(s)	Relevante ex post evaluatie(s)	Ex durante of ex post verwijzingen (j/n) naar de ex ante studie(s)	Gebruik van het ex ante onderzoek verschillen tussen voorgenomen en aangenomen beleid (voor zover blijkt uit tekst evaluatie)
	<ul style="list-style-type: none"> - Nr. 36 Kosten en baten van maatregelen in het sociale domein. Een vervolgonderzoek in het kader van <i>early warning</i> (Arcadis, 2006) (betreft deels GSB II); - Nr. 47 De bestuurlijke vormgeving van het GSB – Mid-term review derde fase (eindconcept- Fleurke 2006). 	<p>Atlas voor Gemeenten (2011). Zie www.grote.stedenbeleid.nl/nieuws/2562. Er is ook een eerdere MidTermReview uit 2007</p>	<ul style="list-style-type: none"> - De tweede ex post effectiviteitsstudie is kwantitatief en controleert voor invloeden van buitenaf. Een dergelijk type studie komt niet vaak voor. 	<ul style="list-style-type: none"> - Gebruik van het ex ante onderzoek verschillen tussen voorgenomen en aangenomen beleid (voor zover blijkt uit tekst evaluatie)
Stimuleringsmaatregelen rond de woningbouw	<ul style="list-style-type: none"> - Nr. 143 Verkenning effecten stimuleringsmaatregelen rond de woningbouw (EIB, 2009); - Nr. 193 participatie Rijk in woningbouw-projecten (2010) 	<p>Evaluatie Stimuleringspakket Woningbouw (EIB, 2012)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Expliciete terugverwijzing en terugkoppeling: het ex ante rapport is zelfs de enige verwijzing in het ex post evaluatierapport. Verklaring is wellicht dat ex ante en ex post studie van <i>dezelfde auteur</i> (EIB) zijn. - Inhoudelijk: de ex ante onderzochte maatregelen en het uiteindelijk gekozen crisispakket wijken van elkaar af. Wel is er overlap (bijv. NHG, waarop ook expliciete feedback plaatsvindt in de ex post evaluatie). 	<p>Volgens de ex post evaluatie heeft het ex ante rapport, samen met raadgeving stakeholders, het fundament gelegd voor de 6 door het kabinet in 2009 gekozen maatregelen. De ex ante onderzochte maatregelen en het uiteindelijk gekozen crisispakket wijken van elkaar af.</p>
EFRO – Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling	<p>Nr. 37 Eindrapport Ex ante Evaluatie Operationele Programma's (OP's) Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) 2007-2013 (Berenschot, 2006)</p>	<p>Mid Term Evaluatie EFRO D2 2007 – 2013 (Berenschot, 2011)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ex durante evaluatie, geen verwijzingen naar ex ante studie – ondanks dat beide studies van Berenschot zijn. Vanwege het ex durante-karakter een beperkte aansluiting in focus: resp. functioneren en lessen (ex post) versus doel/ effectgericht (ex ante). 	<p>Geen verwijzing, maar de vier programma's hebben (kennelijk) doorgang gevonden</p>

Topic	Ex ante studie(s)	Relevante ex post evaluatie(s)	Ex durante of ex post Verwijzingen (j/n) naar de ex ante studie(s)	Gebruik van het ex ante onderzoek Verschillen tussen voorgenomen en aangenomen beleid (voor zover blijkt uit tekst evaluatie)
Nota Ruimte pro-jecten (FES: Fonds Eco-structuur-versterking)	Nr. 130 Beoordeling 16 projecten in het kader van het Budget Nota Ruimte (CPB en PBL, 2009); - Nr. 68 Herbeoordeling vijf projecten integrale gebieds-oppaven (CPB Notitie, 2007)	Evaluatie (ex ante) beoordeling Nota Ruimte Pro-jecten (PBL, 2010, 38 p.)	Ex post conclusies betreffen met name het instrument KBA, en de toepasbaarheid ervan voor o.a. de Nota ruimtebudgetprojecten. De evaluatie heeft een metakarakter en geeft geen terugkoppeling op de concrete projecten in de ex ante studie (in hoeverre draagt het project bij aan de maatschappelijke welvaart en legitimiteit?).	De ex ante studie was bedoeld als input voor een kabinetsbeslissing. We zijn niet nagegaan of dat daadwerkelijk zo is gegaan.
Kennis, Innovatie en Onder-wijs (FES)	- Nr. 162 Beoordeling projecten innovatie en onderwijs 2008: Analyse ten behoeve van toewijzing FES-gelden (CPB notitie, 2009); - nr. 164 Beoordeling CPB FES-ronde Selectieve Conti-nuering (CPB Notitie, 2009)	Evaluatie proce-dure Fes-domein Kennis, Innovatie en Onderwijs (Commissie Meijerink, 2010, 31 p.). Voor EZ en Financiën	De ex ante studies zijn alleen in de referentie-lijt terug te vinden, er vindt geen expliciete terugkoppeling in de hoofdtekst plaats. Gebrekkige aansluiting: de ex post evaluatie betreft alleen de verdelingsprocedures van FES-middelen. Ex ante stonden (vgl. nota-ruimteprojecten) de bijdrage aan maatschap-pelijke welvaart en voorts de legitimiteit cen-traal.	De ex ante studie was bedoeld als input voor een kabinetsbeslissing. We zijn niet nagegaan of dat daadwerkelijk zo is gegaan.
Rookverbod horeca	Nr. 304 Een rookverbod in de Nederlandse horeca - Een kosten-batenganalyse (CPB,2008)	Regioplan (2009) 'Even uitblazen, een jaar rookvrije horeca'	Er wordt expliciet terugverwezen naar de ex ante studie wb de levensverwachting van horecamedewerkers. Qua focus is sprake van redelijk goede inhoudelijke aansluiting ex ante en ex durante: resp. KBA van het rookverbod en naleving + (voorlopige) effectiviteit. Uitein-delijke effectiviteit is afhankelijk van naleving, zo stelt de ex durante studie. In de KBA (ex ante) is naleving juist een aanname om tot de berekening van uiteenlopende kosten en baten te komen.	Ten tijde van de ex ante studie was al dui-delijk dat het rookverbod zou worden ingevoerd.

Topic	Ex ante studie(s)	Relevante ex post evaluatie(s)	Ex durante of ex post Verwijzingen (j/n) naar de ex ante studie(s)	Gebruik van het ex ante onderzoek tusschen voorgenomen en aangenomen beleid (voor zover blijkt uit tekst evaluatie)
WRO (stufilosofie en bestuurscultuur)	Nr. 109 Nieuwe Wet ruimtelijke ordening: nieuwe bestuurscultuur? Voorgenomen provinciale inzet van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) voor het landelijk gebied. (Alterra, 2008)	Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening (PBL, 2010) & tweede rapportage, 2012)	Geen expliciete verwijzing en beperkte aansluiting tussen ex durante en ex ante evaluatie. Het woord bestuurscultuur (focus van de ex ante studie) komt niet voor in de latere evaluaties. Wel valt er e.e.a. over af te leiden.	Ten tijde van de ex ante studie was al duidelijk dat de nieuwe Wro / sturingsfilosofie zou worden ingevoerd.
VSV (Vroegtijdig Schoolverlaten) beleid	Nr. 155 MKBA Voortijdig Schoolverlaten (Ecorys, 2009)	Jaarrapport 2012 - Monitoring en Evaluatie VSV-beleid 2012-2015 (Panteia, 2012)	Geen verwijzing naar de MKBA in de ex durante studie. (Ex post studie is in de maak). Grote invloed van regionale niveau. Ex ante is aangenomen dat doelstellingen van het beleid zouden worden bereikt: ex post wordt dit juist nagegaan (o.a. beperkte daling schooluitval, wel participatie, regionale verschillen).	Meesperiode ex durante overlapt met het jaar waarin de ex ante studie is opgeleverd (dus hier niet linear wb gebruik en evaluatie). Het lijkt erop dat de maatregelen sinds de ex ante studie niet wezenlijk zijn veranderd.
Sociaal contract	Nr. 10 Kosten en baten van een 'sociaal contract' voor jongeren. Onderzoek van vier business cases (DPS groep, 2005)	Eindevaluatie Sociaal Contract (Radar-Systeem-beheer, 2007)	Geen verwijzing naar de ex ante studie van 4 business cases. Deze genereerde dan ook geen eenduidige conclusies (zoveel praktijken zoveel uitkomsten). De ex durante studie is positief over output maar nog onzeker over het bekijken van samenwerking tussen betrokken instanties waaronder gemeenten.	Niet bekend op basis van de ex durante evaluatie. De ex ante evaluatie had geen (generaliseerbare) conclusies, het betrof 4 business cases.
Arbeidsvoorzieningen gehandicapten / WSW	Nr. 115 Wat werkt? Buitenlandse ervaringen met arbeidsvoorzieningen voor gehandicapten (APE, 2008)	Verslag van de wijzigingen in 2008 van de WSW / evaluatie 2012	Geen verwijzingen. Beperkte aansluiting in focus: verkennend, maar gericht op de WSW populatie (ex ante) versus evaluatie van drie concrete aanpassingen van de WSW (ex durante).	Gebruik is waarschijnlijk beperkt: geen verwijzingen in de ex durante evaluatie, de ex ante analyse vond kort voor de beleidsaanpassingen plaats en was bovendien sterk inventariserend. De onderzochte opties ex ante en de aangenomen maatregelen ex durante overlappen (at face value) maar deels.
Voorwaardelijke invrijheidsstelling (VI)	Nr. 80 Impactanalyse Voorwaardelijke Invrijheidsstelling (Significant, 2007)	Voorwaardelijk vrij - Evaluatie van de Wet Voorwaardelijke Invrijheidsstelling (DSP, 2011)	Expliciete verwijzingen in de ex durante (plan- en proces-)evaluatie vooral wat betreft de beleidstheorie. In de procesevaluatie geen terugverwijzing naar werklust (als in ex ante) - wel evaluatie van werkprocessen bij ketenpartners. Ook (nog) geen empirische terugkoppeling naar de beleidstheorie; wel dat goed gecoördineerde implementatie een randvoorwaarde voor effectiviteit is.	Tijdens de ex ante studie was het wetsvoorstel in 'een vergevorderd stadium' (gestold).

Topic	Ex ante studie(s)	Relevante ex post evaluatie(s)	Ex durante of ex post Verwijzingen (j/n) naar de ex ante studie(s)	Gebruik van het ex ante onderzoek verschillen tussen voorgenomen en aangenomen beleid (voor zover blijkt uit tekst evaluatie)
Aanw plicht ouders kin- derrechter	Nr. 274 Aanwezigheid verplicht. Een inventarisatie van de gevolgen van de aanwezigheidsplicht voor ouders bij de kinderrechter. (Regioplan 2011)	Een plicht met zachte hand Evaluatie van de verschijnings- plicht voor ouders bij de kin- derrechter (Significant, 2011).	In deze ex durante studie veel verwijzingen naar de ex ante studie, die in hetzelfde jaar is verschenen. Inhoudelijk sluiten de studies redelijk op elkaar aan: de bevindingen t.a.v. de beleidstheorie worden bijvoorbeeld herhaald (beperkt onderbouwd, wel steun in het veld). In de voorlopige bevindingen valt enige empirische feedback op de beleidstheorie te lezen, bijv. dat ouders inderdaad vaker aanwezig zijn maar ook dat er averechte effecten kunnen ontstaan.	Ten tijde van de ex ante studie was de betreffende wetgeving al aangenomen; deze is kort voor de publicatie in werking getreden. Met de procesevaluatie wordt een aanbe- veling uit de ex ante studie gerealiseerd: het doen van een procesevaluatie.
Sneller Beter	Nr. 15 Ex ante evaluatie Sneller Beter pijler 3. Inventari- satie van de mate waarin de opzet van het programma Sneller Beter pijler 3 voldoet aan eisen ontleend aan literatuur (Nivel, 2005)	Evaluatie Sneller Beter pijler 3: Resultaten van een verbeterpro- gramma voor zie- kenhuizen (Nivel, 2008) & Procesevaluatie Sneller Beter (Research voor Beleid, november 2009)	Zowel de ex ante analyse (op basis van de lite- ratuur) als de ex post studies op basis van de in-/uitvoeringspraktijk zijn gericht op condities cq. succes- en faalfactoren. Alle studies zijn het erover eens dat het bereiken van de doe- len (via een 'vliegwieleffect'- beleidstheorie) verre van vanzelfsprekend is. Geen verwijzin- gen in de ex post studies naar de ex ante ana- lyse.	De derde pijler Sneller Beter is al in 2003 (in de basis) ontworpen. De ex ante studie moest inzicht bieden in de empirische houdbaarheid van het programma en een basis bieden voor later evaluatieonder- zoek.
NASB	Nr. 16 Onderbouwing Nationaal Actieplan Sport en Beweging (NASB) (RIVM i.s.m. TNO)	Evaluatie van de Implementatie- fase van het Nationaal Actie- plan Sport en Beweging, setting sport. Resultaten proces- en effec- tevaluatie (NIVEL, 2011).	Ex durante studie, ook al betreft het een oudere ex ante analyse (uit 2005). Geen expli- ciete verwijzingen naar de ex ante (litera- tuur)studie. Wel is ook naar effecten gekeken. Ex post: bijdrage aan algemene doelstellingen beperkt. Ex ante conclusie: effectiviteit is mogelijk mits de juiste (<i>evidence based</i>) inter- venties worden gekozen.	(nog) Niet nagegaan. Maar de ex ante stu- die van beleidsalternatieven (met als doel helpen het beleid nader te onderbouwen) lijkt wel 'bezonken' in het uiteindelijk aan- genomen beleid - dat in iets meer abstracte bewoordingen is beschreven.

Topic	Ex ante studie(s)	Relevante ex post evaluatie(s)	Ex durante of ex post Verwijzingen (j/n) naar de ex ante studie(s)	Gebruik van het ex ante onderzoek
Eigen risico, compensatieregeling	Nr. 118 Monitor eigen risico met ex ante evaluatiedeel betreffende Compensatieregeling (NZA, 2008)	Evaluatie Zorgverzekeringswet en Wet op de Zorgtoeslag (Nivel, 2009) & Evaluatie verplicht eigen risico – Eindrapport (Ecorys, 2011)	Er wordt terugverwezen naar de (zeer beknopte) ex ante studie binnen een monitor. Deels overlap: in ex ante studie werd geconstateerd dat foutenkans vanwege procedures gering zou zijn; ex durante / ex post conclusie: men (inderdaad) dat de uitvoering van de compensatieregeling goed verloopt.	Het besluit om het verplichte eigen risico in te voeren was al genomen. Voorts is benutting / beleidswijzigingen niet nagegaan.
POP (EU) Plattelandsontwikkelingsprogramma	Nr. 45 Naar een sterker platteland. Ex-ante evaluatie en strategische milieubeoordeling (SMB) van het POP (plattelandsonwikkelingsprogramma) 2007-2013	Uitkomsten midterm evaluatie POP-2007-2013 (Ecorys, 2010)	Expliciete verwijzingen in het ex durante onderzoek en veel inhoudelijke aansluiting en feedback. Zo zijn verbeteringen in het beleid aangebracht waardoor een aantal ex ante bevindingen alweer zijn ingehaald. Voorts worden meerdere ex ante bevindingen bevestigd.	De ex post evaluatie gaat in op gebruik; zo is gemeld dat er bij het geformuleerde beleid een toelichting / verdediging is opgenomen naar aanleiding van de ex ante bevindingen.
WWB	Nr. 50 Objectief verdeelmodel inkomensdeel WWB 2007. Eindrapportage onderhoudstraject verdeelmodel WWB inkomensdeel (APE, 2006)	Objectief verdeelmodel inkomensdeel WWB 2007. Eindrapportage onderhoudstraject verdeelmodel WWB inkomensdeel (SEO en Andersson Elffers Felix, 2008)	– Ex post gaat het ws nog over het ten tijde van de ex ante analyse al lopend (niet fundamenteel aangepast) verdeelmodel. – De aansluiting wat onderwerp betreft is daarmee gering. Er wordt niet duidelijk verwezen naar het betreffende APE rapport, het woord 'onderhoudstraject' komt slechts enkele keren voor.	Het is onwaarschijnlijk dat voor de ex post evaluatie het verdeelmodel dat sinds 2004 bestaat (evt op basis van de APE studie) tussen 2006 en 2007 nog fundamenteel is aangepast; wel zijn er gedurende de looptijd veel kleinere aanpassingen geweest.
Wet Inburgering (WI)	Nr. 51 Risicoanalyse met betrekking tot de uitvoering van het voorstel voor de Wet inburgering (BMC en RUG, 2006)	Evaluatierapport Inburgering in Nederland (Significant, 2010)	– Qua focus sluiten ex ante en ex post analyse betrekkelijk goed op elkaar aan. Op hoofdlijnen sluiten ook de bevindingen aan. – Er vindt expliciete verwijzing naar de BMC (ea) studie plaats, om precies te zijn naar de conclusies (worden aangehaald) en voorts naar de benutting (zie rechterkolom). Het onderzoek staat ook in de referentielijst. Wb de empirische bevindingen wordt niet expliciet teruggekoppeld naar BMC/RUG, hoewel dit wel had gekund.	Na de ex ante risicoanalyse hebben nog vele aanpassingen plaatsgevonden. De ex post evaluatie bevat informatie over de benutting door/voor beleid. 'Op 2 juni 2006 reageerde de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie op het <i>BMC-rapport</i> [...] en aangaf welke maatregelen zij hierop heeft genomen.

Topic	Ex ante studie(s)	Relevante ex post evaluatie(s)	Ex durante of ex post Verwijzingen (j/n) naar de ex ante studie(s)	Gebruik van het ex ante onderzoek verschillen tussen voorgenomen en aangenomen beleid (voor zover blijkt uit tekst evaluatie)
Wet kinderopvang	<p>Nr. 87 Kosten toezicht en handhaving onder de Wet kinderopvang (Cebeon, 2007);</p> <p>Nr. 226 Pleken op het juiste moment, informatiekundige uitvoeringstoets <i>gewijzigde</i> wet kinderopvang (KING – Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten, 2010)</p>	<p>Geen voorblad.</p> <p>Evaluatie wet kinderopvang (Z.a.; z.j. – waarschijnlijk 2012, ws. SZW- ex ante was OCenW)</p>	<p>Hier is bij nader inzien eigenlijk geen sprake van aansluiting qua onderwerp. Ex post gaat het niet om uitvoering of kosten, maar over effectiviteit. Geen verwijzingen naar de (auteurs van de) ex ante analyses. Er wordt ook niet gericht teruggekoppeld. Nr. 226 betreft een studie van de gewijzigde wet, die waarschijnlijk niet onderdeel kan zijn (nog) van de ex post evaluatie.</p>	<p>Wet dateert van 2005. Toen waren toezicht en handhaving (nr. 285) al instrumenten. In 2010 is één Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LKR) ingevoerd. (vgl. nr 300) en sinds de ex ante analyses zijn er nog andere beleidswijzigingen geweest.</p>
Motie Spekman	<p>Nr. 173 Ex ante uitvoeringstoets (EAUT) Motie Spekman – Gevolgen voor de uitvoeringspraktijk van de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers met een medische aanvraag (IND/IAC, 2009)</p>	<p>Evaluatie van de uitvoering van de motie Spekman c.s. over uitgeprocedeerde asielzoekers die een aanvraag om medische redenen hebben ingediend (Brief Minister Leers d.d. 3 februari 2011 – DMB, Toezicht Regulier en Nationaliteit kenm. 5678313/10)</p>	<p>Dit is een voorbeeld van een goed aansluitende ex post studie – hoewel geen rapport maar vervat in een brief aan de Kamer. Het is een sluitend geheel: onderzoek, benutting voor beleid, ex post evaluatie. Handhaving van na de EAUT genomen beslissing om uitvoering aan de motie te geven. Een risico voorzien in de EAUT komt in de praktijk (vooralsnog) niet uit.</p>	<p>De EAUT is benut voor beleid en de werkwijze werd na de ex post evaluatie voortgezet.</p>
SUWI	<p>Nr. 89 Uitvoeringstoets wijziging van het besluit SUWI in verband met eenmalige gegevensuitvraag (CWI, UWV, BKWI, Inlichtingenbureau en CP-ICT, 2007)</p>	<p>Er zijn drie deelrapporten ex post, resp. naar 'perceel' 1, 2, en 3 (resp. SIRA, EIM en Zenc, alle 2010)</p>	<p>Geen van de drie ex post evaluaties verwijst terug naar de ex ante uitvoeringstoets van het wijzigingsbesluit; hoewel er twee wel qua onderwerp overlappen.</p> <p>De algemene / weinig richtingbepalende uitvoeringstoets maakte een goede inhoudelijke vergelijking met de (uitgebreide) ex post evaluaties niet mogelijk.</p>	<p>Ten tijde van de ex ante analyse betreft het nog een ontwerpbesluit. In de ex post studies geen verwijzing naar (benutting van) ex ante analyses voor beleid. Wel heeft de uitvoeringstoets tot 'diverse redactionele aanpassingen in de concept wetteksten en toelichting geleid.'</p>

Topic	Ex ante studie(s)	Relevante ex post evaluatie(s)	Ex durante of ex post verwijzingen (j/n) naar de ex ante studie(s)	Gebruik van het ex ante onderzoek
Patiëntgerichte integrale bekostiging van acute generalistische zorg	<p>Nr. 175 Uitvoeringstoets Samenwerking in de acute zorg. Naar een patiëntgerichte bekostiging van acute generalistische zorg (NZA, 2009);</p> <p>Nr. 228 Samenwerking in acute zorg – uitvoeringstoets uitbreiding integrale bekostiging ketenzorg Verruiming grenzen en soorten ketens (NZA, 2010)</p>	<p>Integrale bekostiging van zorg: Werk in uitvoering (Eindrapport van de Evaluatiecommissie integrale bekostiging, 2012)</p>	<p>- Verwijzingen (j/n) naar de ex ante studie(s)</p> <p>- Inhoudelijke aansluiting cq. feedback</p>	<p>- Gebruik van het ex ante onderzoek</p> <p>- Verschillen tussen voorgenomen en aangenomen beleid (voor zover blijkt uit tekst evaluatie)</p>
			<p>Er wordt alleen verwezen naar nr. 228 en alleen in de referentielijst. De ex post evaluatie is niettemin ook indirect relevant voor nr. 175 (en ws. voor meer ex ante studies buiten onze dataset). NZA adviseerde ex ante uitstel en nadere tussentijdse monitoring.</p> <p>Ex post wordt o.a. geconstateerd dat: 'Het is in zijn algemeenheid te vroeg om een finaal oordeel te geven over de effecten (...)'</p>	<p>De overgangperiode en de onderhavige rapportage van de evaluatiecommissie zijn in lijn met de ex ante aanbevelingen van de NZA om niet overhaast in te voeren.</p>