



‘Beleidsdoorlichting’

Een nieuw instrument voor het evalueren van beleid
en een advies voor de toepassing ervan
voor de Handelspolitiek

*Een onderzoek in opdracht van
het ministerie van Economische Zaken
ter afsluiting van de Bacheloropleiding Bestuurskunde*

Gemaakt door:

Marjan Oosterhaven

Datum:

Juni 2006

Samenvatting

Sinds 1992 hebben ministers de plicht om periodiek hun beleid te evalueren. Hoewel er rijksbreed goede regels omtrent de kwaliteit van evaluatieonderzoeken zijn vastgelegd, is de staat van evaluatieonderzoeken somber. Een belangrijk kritiek punt is onder andere dat evaluatieonderzoeken te weinig informatie opleveren over de effecten van het beleid op de maatschappij. Om deze functie van evaluatieonderzoeken te verbeteren heeft het ministerie van Financiën een nieuwe evaluatie-instrument geïntroduceerd, een ‘beleidsdoorlichting’.

Een beleidsdoorlichting is een ex-post evaluatie-instrument dat voor het eerst binnen de Rijksoverheid zal worden toegepast in 2006. Hoewel het ministerie van Financiën vrij duidelijk heeft omschreven welke vragen beantwoord dienen te worden in een beleidsdoorlichting, blijkt in de praktijk dat er binnen de verschillende ministeries nog nauwelijks met het concept beleidsdoorlichting is gewerkt, waardoor het voor de beleidsmedewerkers erg moeilijk is om een goed beeld te vormen van wat er precies als resultaat wordt verwacht. Gezien dit feit en de programmering van een beleidsdoorlichting van de handelspolitiek in oktober 2006, is dit onderzoek gedaan. In het onderzoek wordt antwoord gegeven op de vraag wat een beleidsdoorlichting is en hoe de beleidsdoorlichting van de handelspolitiek kan worden aangepakt.

Met behulp van een inhoudsanalyse van o.a. kamerstukken, ministeriële regelingen en interne nota’s en de bestudering van een aantal lopende en afgeronde projecten van beleidsdoorlichtingen is geprobeerd een antwoord te vinden op deze vragen.

Uit de analyse van verschillende kamerstukken en interne nota’s kan worden geconcludeerd dat als uitgangspunt voor een beleidsdoorlichting de ministeriële regeling periodiek evaluatie onderzoek en beleidsinformatie (2006) geldt. Hierin staan de minimum vereisten voor beleidsdoorlichtingen. Een beleidsdoorlichting is in deze regeling een beleidsevaluatie op het niveau van een algemene of operationele doelstelling, waarbij simpele, doch fundamentele vragen aan de orde komen en waar bij de uitvoering onafhankelijken worden betrokken. Onderdelen van een beleidsdoorlichting zijn het probleem dat aanleiding was voor het beleid, de motivering van de rol van de overheid, een beschrijving van de doelstellingen en instrumenten en een analyse van de maatschappelijke effecten daarvan en een beschrijving van de budgetten die zijn ingezet. Een beleidsdoorlichting steunt zoveel mogelijk op (deel)onderzoeken van het beleid en de bedrijfsvoering en wordt naar de Tweede Kamer gestuurd.

Daarnaast kan worden geconcludeerd dat een beleidsdoorlichting een combinatie is van verschillende niveaus waarop beleid kan worden geëvalueerd. Het bevat zowel empirische gegevens over de doelstellingen en de effecten van een beleid, als normatieve aspecten over de bijdrage van het beleid aan een verbetering van de samenleving als geheel en de reden waarom de overheid zich er mee bemoeit. Een combinatie van deze aspecten is dan ook de meerwaarde voor het evaluatie-instrument ten opzichte van andere evaluatie-instrumenten.

Een beleidsdoorlichting vindt plaats nadat van zoveel mogelijk beleidsonderwerpen waarop de doorlichting van toepassing is effecten bekend of meetbaar zijn. Het is een synthese onderzoek dat aspecten van zowel de beleidsvoorbereiding als van de beleidsevaluatie bevat en geeft daarmee een goed overzicht van de stand van zaken van een beleid in het hele beleidsproces.

Wat betreft het bepalen van de effecten van het beleid waarop de beleidsdoorlichting van toepassing is, kan worden geconcludeerd dat, indien deze niet beschikbaar zijn uit eerder onderzoek, een systematische wetenschappelijke methode in veel gevallen waarschijnlijk niet mogelijk is. Toch dient zoveel mogelijk op basis van bijvoorbeeld theoretische overwegingen plausibel gemaakt te worden wat de effecten van het beleid zijn geweest.



Uit interviews met medewerkers van verschillende ministeries die betrokken zijn (geweest) bij een beleidsdoorlichting blijkt dat een beleidsdoorlichting als een relatief gemakkelijke exercitie wordt gezien. Er wordt vanuit gegaan dat een beleidsdoorlichting eenvoudig kan worden gedaan op basis van de beschikbare informatie binnen de betreffende directie, door een klein aantal mensen en binnen een relatief korte periode.

Als uitgangspunt worden vaak de vragen, die het ministerie van Financiën heeft geformuleerd, als leidraad gebruikt. Echter hoeven deze niet persé op die manier terug te komen in het eindverslag, omdat hier geen eenduidig format voor is.

Het onderdeel van de beleidsdoorlichting waarin het probleem dat aanleiding was voor het beleid moet worden omschreven en de motivering van de rol van de overheid hierbij, wordt vaak als gemakkelijk en logisch gezien. Vaak blijkt echter achteraf dat juist dit onderdeel discussie heeft opgeleverd.

Het bepalen van de effecten is eenvoudig als gebruik kan worden gemaakt van eerder gedaan effecten onderzoek ex post of van prestatie-indicatoren, maar is moeilijker als dergelijke gegevens niet bekend zijn. Een vaak gebruikte methode is dan door theoretische overwegingen en het houden van interviews met medewerkers die betrokken zijn geweest bij het beleid enige plausibiliteit omtrent de effecten van het beleid te verkrijgen.

De objectiviteit van een beleidsdoorlichting kan worden gewaarborgd door het gebruik van objectieve informatie, het raadplegen van interne onafhankelijke deskundigen of externe onafhankelijke deskundigen

In oktober 2006 dient de beleidsdoorlichting van de operationele doelstelling van de directie Handelspolitiek afgerond te zijn. Aanleiding voor deze beleidsdoorlichting is dat er geen prestatiegegevens of evaluatieonderzoeken beschikbaar zijn die een goede indicatie geven van de directe bijdrage van de directie aan het bereiken van de doelstelling.

De volgende adviezen voor de beleidsdoorlichting handelspolitiek worden in het onderzoeksverslag gegeven:

Algemeen

- Bedenk goed wat het doel is van de beleidsdoorlichting Handelspolitiek;
- Houdt gedurende het project goed contact met het ministerie van Financiën over de voortgang en de (tussentijdse) resultaten;
- Concentreer je niet teveel op het bepalen van de effecten van het beleid, maar zie een beleidsdoorlichting als een combinatie van verschillende niveaus waarop beleid kan worden geëvalueerd;
- Maak zoveel mogelijk gebruik van beschikbare informatie en onderzoeken;
- Maakt zoveel mogelijk gebruik van de kennis van de begeleidingscommissie;
- Beargumenteer en noteer altijd de keuzes die worden gemaakt.

Inhoudelijk

- Gebruik als basis voor de opbouw voor het eindrapport art. 8 van de RPE;
- Gebruik als uitgangspunt voor de formulering van het probleem en de reden waarom de overheid beleid hiervoor voert de operationele doelstelling van de directie;
- Ga er vanuit dat de operationele doelstelling waarschijnlijk niet de doelstelling is die wordt nagestreefd door de medewerkers en onderzoek wat de werkelijk nagestreefde doelen zijn;
- Gebruik bij de beschrijving van de doelstelling(en) en de instrumenten een doelenboom;
- Onderscheidt de beleidsinstrumenten in ‘instrumenten door HP’, ‘instrumenten van andere departementen’ en ‘overige instrumenten’ en focus je bij het bepalen van de effecten op de instrumenten die door HP worden ingezet t.b.v. de doelstelling;
- Probeer ondanks dat er waarschijnlijk weinig bruikbare informatie is toch op een praktische en creatieve manier de effecten van het beleid plausibel te maken.



Voorwoord

Dit onderzoeksverslag is geschreven ter afsluiting van mijn Bacheloropleiding Bestuurskunde aan de Universiteit Twente. Het onderzoek is in opdracht van het ministerie van Economische Zaken uitgevoerd, waar ik dan ook ruim 10 weken stage heb gelopen bij de directie Handelspolitiek.

De keuze om de bacheloropdracht te doen bij een organisatie in het westen van het land, was niet iets wat ik in eerste instantie van plan was. Natuurlijk wilde ik graag ervaring opdoen in het werkveld, het liefst in het bestuurlijke centrum van Nederland, maar de periode van 10/11 weken die hiervoor in het curriculum van de opleiding beschikbaar is, is kort en ik wist niet of ik het er voor over had om daarvoor helemaal naar het westen te verhuizen en het studentenleven voor een tijdje achter me te laten. Toen echter toch de mogelijkheid kwam om een onderzoek te doen tijdens een stage bij het ministerie van Economische Zaken, besloot ik deze kans met beide handen te grijpen.

Achteraf ben ik heel blij dat ik dat gedaan heb. Natuurlijk was de periode om een onderzoek goed uit te voeren kort en waren er soms praktisch gezien lastige momenten wat betreft de afstand tussen vrienden en familie, maar de ervaring die je opdoet met het doen van een eigen onderzoek en het kennismaken met een grote ambtelijke organisatie is zo groot, dat het alle negatieve aspecten teniet doet.

Graag wil ik iedereen die geholpen heeft bij de totstandkoming van dit verslag bedanken! In het bijzonder gaat mijn dank uit naar Hemmo Hemmes, stagebegeleider vanuit het ministerie, die de opdracht voor het onderzoek heeft verleend en mij kennis heeft laten maken met het werken bij een ministerie. Ook gaat mijn speciale dank uit naar de leden van het projectteam ‘beleidsdoorlichting handelspolitiek’, de geïnterviewde medewerkers voor het onderzoek, de begeleiding van Pieter Jan Klok vanuit de universiteit, HP-voetbalteam ‘De Koninklijke’ en alle andere stagiaires van de ‘BEB’. Mede dankzij hen kijk ik terug op een leuke en leerzame periode tijdens mijn studie!

Den Haag, 21 juni 2006,

Marjan Oosterhaven



Inhoudsopgave

SAMENVATTING.....	2
VOORWOORD.....	4
INHOUDSOPGAVE.....	5
1. INLEIDING.....	6
1.1 EVALUEREN VAN BELEID BIJ DE RIJKSOVERHEID.....	6
1.3 PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN	8
1.4 LEESWIJZER	9
2. THEORETISCH KADER.....	10
2.1 BELEID EN HET BELEIDSPROCES.....	10
2.2 BELEIDSEVALUATIE NADER UITGELICHT	12
2.3 NIVEAUS VAN EVALUEREN	15
3. OPZET ONDERZOEK	17
3.1 DOEL VAN HET ONDERZOEK	17
3.2 METHODE VAN ONDERZOEK	17
3.3 SPECIFICEREN VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN	18
3.4 TE ONDERZOEKEN BRONNEN	18
4. DE ONDERZOEKSBEVINDINGEN	19
4.1 REGELS VOOR EEN BELEIDSDOORLICHTING	19
4.2 DE BELEIDSDOORLICHTING IN HET BELEIDSPROCES.....	21
4.3 HET NIVEAU WAAROP EEN BELEIDSDOORLICHTING PLAATS VINDT	22
4.4 HET BEPALEN VAN EFFECTIVITEIT EN DOELMATIGHEID	23
4.5 RESULTATEN INTERVIEWS	23
4.6 CONCLUSIE	25
5. DE BELEIDSDOORLICHTING VAN DE HANDELSPOLITIEK.....	27
5.1 DE DIRECTIE HANDELSPOLITIEK.....	27
5.2. DE BELEIDSDOORLICHTING VAN DE HANDELSPOLITIEK	29
5.3 ADVIES VOOR EEN MOGELIJKE AANPAK.....	29
LITERATUURLIJST	32
BIJLAGEN	34
A. INTERVIEWVRAGEN	34
B. REFLECTIEVERSLAG STAGE EN ONDERZOEK	35

1. Inleiding

In dit eerste hoofdstuk zal ik kort enkele achtergronden omtrent het onderwerp van het onderzoek noemen. Allereerst zal ik op hoofdlijnen ingaan op het evalueren van beleid bij de Rijksoverheid en de nota ‘van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording’. Vervolgens zal ik in de tweede paragraaf de probleemstelling en onderzoeksvragen formuleren, die de basis vormen voor het voorliggende onderzoek.

1.1 Evalueren van beleid bij de Rijksoverheid

Evalueren is ‘in’. Al tenminste sinds de jaren zestig van de vorige eeuw klinkt de roep om meer en beter beleidsevaluatie om de resultaten van het overheidsbeleid vast te stellen en te beoordelen (Van de Graaf en Hoppe, 1996:380). Burgers en leden van de Tweede Kamer hebben behoefte aan kennis van de omvang van de overheidsuitgaven (Van de Graaf en Hoppe, 1996:381). Ze willen weten waaraan het belastinggeld dat ze af moeten dragen, wordt uitgegeven en of de overheid hun geld wel goed besteedt. Het evalueren van overheidsbeleid is daarmee een belangrijk aspect van onze democratie, wat al in 1980 door de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst werd geconcludeerd: “Zonder evaluatie achteraf van bestaande taken en evaluatie vooraf van nieuwe taken kan nooit tot een enigermate democratisch, evenwichtig en doelmatig gebruik van de capaciteit van de overheid gekomen worden” (Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 1980c:220-224).

Sinds 1992 bestaat de verplichting om minimaal eens in de 5 jaar beleid te evalueren. Deze evaluatieplicht komt voort uit de Comptabiliteitswet, welke o.a. bepaalt dat de ministers verantwoordelijk zijn voor het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, dat aan hun begroting ten grondslag ligt (Comptabiliteitswet art. 20).

Deze evaluatieplicht heeft er toe geleid dat er per jaar ongeveer 250 beleidsevaluaties in het Evaluatie Overzicht Rijksoverheid (EOR) worden verzameld. Deze beleidsevaluaties moeten minimaal voldoen aan de kwaliteitseisen die gesteld worden in de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE)¹. Het doel van de RPE is “het waarborgen van de evaluatiefunctie binnen de rijksoverheid en het waarborgen, dat de beleidsinformatie in de begroting en het jaarverslag voldoet aan de voor deze informatie geldende kwaliteitseisen” (RPE, 2002: art.1.2). De kwaliteitseisen betreffen hier de eisen die gelden voor de methoden en technieken van onderzoek: validiteit, betrouwbaarheid en bruikbaarheid. Deze eisen gelden voor zowel de opzet en inrichting van de prestatiegegevens en evaluatieonderzoeken als voor de beleidsinformatie die de deze evaluatie-instrumenten opleveren t.b.v. de begroting en het jaarverslag.

De RPE heeft betrekking op twee soorten evaluatie-instrumenten, namelijk ‘prestatiegegevens’ en ‘periodiek evaluatieonderzoek’ (RPE, 2002: art. 2.1). Bij ‘prestatiegegevens’ gaat het om gegevens die informatie geven over de mate waarin doelstellingen van beleid worden bereikt, over de uitvoering van beleid en/of over de aantallen, kosten en kwaliteit van geleverde prestaties. Het andere evaluatie-instrument betreft ‘periodiek evaluatieonderzoek’, waarvan drie verschillende typen te onderscheiden zijn. Evaluatieonderzoek ex-ante richt zich op de verwachte kosten en baten van mogelijke beleidsalternatieven. Bij een evaluatieonderzoek ex-post worden de effecten van bestaand beleid en de wijze waarop beleid wordt uitgevoerd in kaart gebracht. Tot slot worden in een organisatieonderzoek afzonderlijke organisatieonderdelen geheel of ten dele getoetst op hun functioneren.

¹ Overigens is er per 18 april 2006 een nieuwe RPE tot stand gekomen die met terugwerkende kracht per 1 januari 2006 in werking treedt en de RPE waarop hier gerefereerd wordt, de regeling van 2001, vervangt. Omdat tijdens het schrijven van deze inleiding nog niet bekend was dat er een nieuwe regeling omtrent evaluatieonderzoek op komst was, wordt hier verwezen naar de RPE 2001, wat overigens geen belangrijke invloed heeft op de strekking van deze paragraaf. Vanaf de volgende hoofdstukken zal de inhoud van de RPE belangrijker worden, en zal verwezen worden naar de nieuwe regeling.



De RPE is een ministeriële regeling en is bedoeld voor alle departementen van de Rijksoverheid. Op een aantal plekken is in de regeling ruimte overgelaten voor eigen initiatief van de departementen. Departementen zijn vrij om deze leemtes zelf in te vullen of zaken verder te specificeren. Zo is er bij bijvoorbeeld het ministerie van Economische Zaken een interne richtlijn voor evaluatie-instrumenten. Dit is een praktische handleiding, waarin stap-voor-stap beschreven wordt hoe het beleid wat onder het ministerie valt geëvalueerd moet worden, welke procedures gevolgd moeten worden en hoe aan de hand van welke meer specifieke criteria wordt gekeken of de evaluatie van voldoende kwaliteit is.

‘Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording’

Zoals hiervoor al is aangegeven, hangt het evalueren van beleid vaak samen met financiële aspecten van het gevoerde of te voeren beleid. Via de rijksbegroting die het kabinet jaarlijks op de derde dinsdag in september presenteert aan de Tweede Kamer, hebben ministers de mogelijkheid om hun beleidskeuzes toe te lichten en via het jaarverslag kunnen ze verantwoorden in hoeverre ze aan hun beleidsvoornemens hebben voldaan.

Voordat in 1999 de nota ‘van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording’ (*VBTB*) verscheen, waren begrotingen en jaarverslagen vaak moeilijk te lezen. Met name Tweede Kamerleden vonden dat de hoofdlijnen nauwelijks te herkennen waren en men verdronk gemakkelijk in lange memories van toelichting (ministerie van Financiën, kamerstuk 29949, nr. 1, p.9).

De *VBTB* had als doel hier verandering in te brengen door er voor te zorgen dat de informatie en verantwoordingswaarde van begrotings- en jaarverslagen met name voor de belangrijkste doelgroep, de Staten-Generaal, vergroot werd (ministerie van Financiën, kamerstuk 29949, nr. 1, p.9). De begroting en het jaarverslag moesten, en moeten nog steeds, kort gezegd handzaam en overzichtelijk worden. Om dit doel te bereiken schrijft de *VBTB* voor dat beleidsdoelstellingen meer concreet en in meetbare grootheden moeten worden weergegeven. Door middel van vooraf in de begroting aangegeven beleidsprioriteiten moet in het jaarverslag inzicht in de voortgang van de beleidsrealisatie worden gegeven. Daarnaast zou de verantwoording van het beleid meer op hoofdlijnen moeten worden gedaan, in plaats van gedetailleerd in te gaan op alle onderwerpen die in de begroting staan. De nota *VBTB* heeft geleid tot een begroting nieuwe stijl, welke als eerste is toegepast op de Rijksbegroting 2002.

Het hoofddoel van de *VBTB*, ‘vergroting van de informatiewaarde van de begrotings- en verantwoordingsstukken’, is uiteindelijk veel breder geworden dan oorspronkelijk verwacht. De *VBTB* is ook een instrument geworden voor het bepalen en bevorderen van de doelmatigheid van het beleid van de Rijksoverheid (ministerie van Financiën, 2004-2005, kamerstuk 29949, nr. 1, p.8). Juist deze verbreding is voor mijn onderzoek interessant.

Uit de evaluatie van de *VBTB* in 2004 bleek ten aanzien van de doelmatigheid van het beleid dat dankzij de nieuwe stijl van de begroting ministeries worden gestimuleerd om meer na te denken over de beoogde resultaten van beleid dan voorheen (ministerie van Financiën, 2004-2005, kamerstuk 29949, nr. 1, p.27). Echter worden de koppeling tussen doelstellingen, instrumenten en middelen in de begrotingsartikelen nog onvoldoende aangebracht en ontbreekt het aan een probleemanalyse en de rol van de overheid daarin. Hierdoor kunnen de lezers van de begroting en jaarverslagen zich nog steeds geen goed beeld vormen van wat er concreet moet gebeuren en wat de bijdrage van de overheid zal zijn c.q. is geweest (ministerie van Financiën, 2004-2005, kamerstuk 29949, nr. 1, p. 36).

Volgens de evaluatie van de *VBTB* is daarnaast het beeld van de staat van de verschillende soorten evaluatieonderzoek somber: er is vooral veel ex post evaluatieonderzoek, maar dat kijkt niet naar de effecten van beleid voor de maatschappij, maar naar de effecten van de ingezette instrumenten (ministerie van Financiën, 2004-2005, kamerstuk 29949, nr. 1, p.36). Ook vindt er nauwelijks ex ante onderzoek plaats, wat juist wel meer naar het belang van het beleid voor de algemene doelstelling kijkt. Verder blijkt uit veel evaluatieonderzoeken dat van een aantal beleidsterreinen de effecten van beleid moeilijk zijn vast te stellen. Dit komt omdat de doelstellingen van deze beleidsterreinen erg abstract zijn of omdat de effecten alleen tegen erg hoge kosten vast gesteld kunnen worden. Een ander gebrek aan de huidige evaluatieonderzoeken is dat er vaak geen aandacht geschonken wordt aan de onafhankelijkheid van de evaluatie. Tot slot wordt als tekortkoming het vaak ontbreken van een



‘counterfactual’ genoemd, terwijl juist bij het bepalen van effecten van beleid een vergelijkende situatie waarin het beleid niet is toegepast onmisbaar is.

Mede op basis van bovenstaande tekortkomingen is uit de *VBTB* evaluatie naar voren gekomen dat er wat dient te veranderen aan de vormgeving van de evaluatiefunctie om te waarborgen dat er sprake is van evaluatieonderzoek dat goed en bruikbaar is. Er moet naast de huidige manier van evalueren meer aan de orde komen wat het beleidsprobleem is en welke verantwoordelijkheid de overheid heeft bij het oplossen van het probleem.

Eén van de aanbevelingen die daarom wordt gedaan in de evaluatie van de *VBTB* is dat men naar een evaluatiestrategie toe moet waarin (a) de beschikbare kennis beter wordt benut en (b) het evaluatieonderzoek naar de effecten van beleid beter van de grond komt. Hiertoe wordt voorgesteld om een programmering van beleidsevaluaties op het niveau van algemene of operationele doelstellingen te maken. Het kabinet heeft deze aanbeveling overgenomen.

Het type evaluatieonderzoeken waartoe deze aanbeveling heeft geleid, wordt een beleidsdoorlichting genoemd en is verder uitgewerkt door het ministerie van Financiën.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Probleemstelling

Het type evaluatieonderzoek ‘beleidsdoorlichting’, is een nieuw ex-post evaluatie-instrument wat voor het eerst binnen de Rijksoverheid zal worden toegepast in 2006. Het ministerie van Financiën heeft op papier omschreven wat een beleidsdoorlichting is, welke vragen aan de orde moeten komen, wat het doel is en waar de prioriteiten horen te liggen. Echter, in de praktijk is er binnen de verschillende ministeries nog nauwelijks met het concept ‘beleidsdoorlichting’ gewerkt, waardoor het voor de beleidsmedewerkers van de ministeries erg moeilijk is om een goed beeld te vormen van een ‘beleidsdoorlichting’. Men vraagt zich onder andere af wat nu precies het doel is van een beleidsdoorlichting, wie de belanghebbenden zijn, wat zij willen, hoe nauw de standaard vragen van het ministerie van Financiën moeten worden opgevat en hoe de vragen moeten worden beantwoord.

In oktober 2006 dient de directie Handelspolitiek, dat onder het directoraat-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen van het ministerie van Economische Zaken valt, een beleidsdoorlichting klaar te hebben van haar operationele doelstelling “het internationale handels- en investeringsverkeer verder vrijmaken en de internationale economische rechtsorde versterken”. Deze doelstelling is abstract, er zijn relatief weinig evaluatieonderzoeken van deelbeleidsterreinen bekend en ook prestatiegegevens zijn nauwelijks beschikbaar. Het is daarom moeilijk om aan te geven wat de effecten zijn van het beleid dat wordt gevoerd en hoe de beleidsinstrumenten bijdragen aan het beleid. Hoewel het voor de medewerkers binnen de directie zelf duidelijk is dat hun werk politiek gewenst is, is het moeilijk om (kwantitatief) te meten wat hun precieze bijdrage is. Er is daarom niet duidelijk hoe de beleidsdoorlichting van de handelspolitiek moet worden vormgegeven en tot wat voor eindresultaat het moet leiden.

Onderzoeksvragen

De vragen die in dit onderzoek aan de orde komen zijn daarom als volgt:

- 1) Wat is een ‘beleidsdoorlichting’?
- 2) Hoe kan de beleidsdoorlichting van de handelspolitiek op een zo goed mogelijke manier worden aangepakt en hoe kan het eindresultaat worden vormgegeven?



1.4 Leeswijzer

Na dit eerste hoofdstuk volgt in hoofdstuk 2 het theoretische kader dat ik gebruikt heb voor het onderzoek. Hierin zal ik de belangrijkste begrippen die in de probleemstelling genoemd staan verduidelijken met enkele theorieën die in de wetenschap worden gebruikt.

In hoofdstuk 3 zal ik ingaan op de methoden van onderzoek, waarbij ik aan zal geven hoe ik een antwoord heb geprobeerd te vinden op de onderzoeksvragen.

Hoofdstuk 4 bevat het eerste gedeelte van de resultaten van het onderzoek. In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de vraag: ‘Wat is een beleidsdoorlichting?’

In Hoofdstuk 5 komt vervolgens de beleidsdoorlichting van de handelspolitiek aan de orde, waarbij ik allereerst in zal gaan op de organisatie, doelstellingen en taken van de directie Handelspolitiek en vervolgens aan zal geven hoe een beleidsdoorlichting van de doelstelling van deze directie kan worden gedaan.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zal ik de belangrijkste begrippen uit de probleemstelling nader uitleggen met behulp van wetenschappelijke literatuur. Dit hoofdstuk heeft daarmee als doel een duidelijk kader te schetsen voor het onderwerp van het onderzoek. Achtereenvolgens komen aan de orde: enkele basisgedachten over beleid en het beleidsproces, beleidsevaluaties en niveaus van politieke oordeelsvorming.

2.1 Beleid en het beleidsproces

‘Beleid’

Er zijn in de literatuur veel verschillende definities van ‘beleid’, zie hiervoor bijvoorbeeld Van de Graaf en Hoppe (1996:43-45). De definitie die ik voor dit onderzoek hanteer is die van Hoogerwerf (1985:25): “Beleid is het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde”. De reden voor de keuze van deze definitie is dat deze goed past binnen de structuur van het overheidsbeleid. In bijvoorbeeld begrotingen en jaarverslagen kun je zien dat al het beleid valt onder een bepaalde algemene of operationele (meer concrete) doelstelling en dat er aan deze doelstellingen bepaalde instrumenten (middelen) en activiteiten zijn gekoppeld.² Een begroting of jaarverslag is altijd gebonden aan een bepaalde tijd, dus ook het element van tijd uit de definitie zou daarin terug te vinden moeten zijn.

Volgens Hoogerwerf (1993:22) heeft beleid twee gezichten: “beleid is niet alleen een samenstel van doeleinden, middelen en keuzen, maar het is tegelijk ook een antwoord op een probleem”. Door het voeren van bepaald beleid wordt met andere woorden geprobeerd een maatschappelijk probleem op te lossen, te verminderen of te voorkomen.

Hierbij kan een probleem worden omschreven als “een verschil (discrepantie) tussen een maatstaf (beginsel, norm) en een voorstelling van een bestaande of verwachte situatie” (Hoogerwerf, 1987).

De manier waarop het probleem wordt gedefinieerd, is bepalend voor de inhoud van het beleid. Zo blijkt uit onderzoek dat een meer precies geformuleerde probleemperceptie meestal gepaard gaat met een meer precies geformuleerde beleidsvisie; een meer complexe probleemperceptie gaat samen met een meer complexe beleidsvisie; een meer fundamentele probleemperceptie gaat vaak gepaard met een meer fundamentele beleidsvisie; en een grotere reikwijdte van de probleemperceptie gaat vaak samen met een grotere reikwijdte van de beleidsvisie (Joldersma, 1992). Bij het maken van beleid is het dus noodzakelijk om goed na te denken over wat het probleem precies is dat met het beleid moet worden aangepakt, aangezien de definitie bepalend is voor de inhoud van het beleid en indirect dus ook voor het wel of niet slagen van het beleid en voor het oplossen van het probleem.

Het beleidsproces

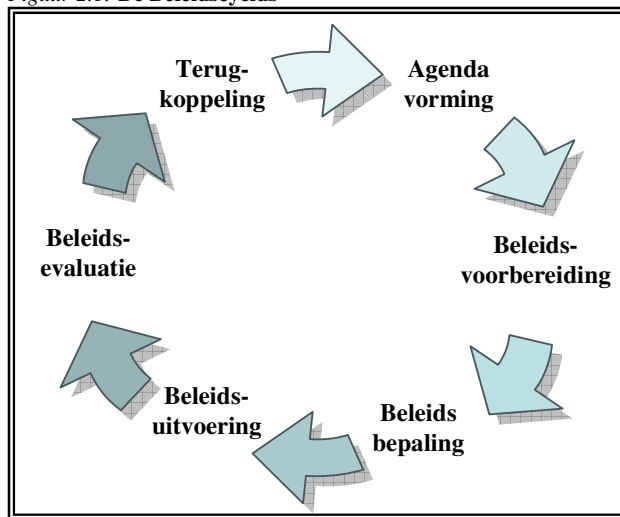
Een beleid komt vaak niet uit het niets tot stand, maar via een betrekkelijk standaard patroon van handelingen. Dit wordt ook wel het beleidsproces genoemd. Een beleidsproces is te omschrijven als “het dynamische verloop van handelingen en interacties met betrekking tot een beleid” (Hoogerwerf, 1993:24). Omdat door de ‘terugkoppeling’ het beleidsproces eigenlijk nooit eindigt, maar vaak resulteert in aanpassing van het beleid of nieuw beleid, wordt het ook wel de beleidscyclus genoemd (Van de Graaf en Hoppe, 1996:79). Het verwijst dan naar het kringloop of iteratieve karakter van het proces.

In figuur 2.1 zijn de verschillende deelprocessen van het beleidsproces weergegeven (Hoogerwerf, 1993:25).³ Hieronder zal ik deze verder toelichten.

² Deze duidelijke structuur van begrotingen en jaarverslagen komt voort uit de eerder genoemde nota VBTB en is voor het eerst in 2002 op deze manier toegepast.

³ Deze indeling in deelprocessen is een vereenvoudiging van de werkelijkheid. Het helpt bij het analyseren van de werkelijkheid, maar zal nooit de werkelijkheid perfect weergeven. Beleid en de uitvoering ervan komt dus ook niet per se steeds via dezelfde route in het proces tot stand.

Figuur 2.1: De Beleidscyclus



Het bepalen van de agenda (*agendavorming*) kan worden omschreven als het proces waardoor maatschappelijke problemen de aandacht van het publiek of de beleidsbepalers krijgen (Hoogerwerf, 1993:25). Binnen dit deelproces kan een onderscheid worden gemaakt tussen de publieke agenda en de politieke agenda. Een probleem kan op de publieke agenda staan, maar hoeft dan niet noodzakelijk op de politieke agenda te staan. Andersom geldt dat als een probleem op de politieke agenda staat, deze ook als belangrijk wordt ervaren door het publiek. Waarom zou de politiek immers problemen aanpakken die niet belangrijk worden gevonden door het publiek wat ze vertegenwoordigt? Er zijn veel factoren te noemen die te maken hebben met de vraag wanneer iets op de publieke of politieke agenda komt te staan. Voor het onderzoek is dit echter niet relevant. Belangrijker is dat er een probleem is dat volgens het publiek en volgens de politiek aangepakt moet worden en hoe dit moet gebeuren. Deze fase is de beleidsvoorbereidingsfase.

In de *beleidsvoorbereidingsfase* wordt informatie verzameld en geanalyseerd en wordt een advies geformuleerd met het oog op het te voeren beleid (Hoogerwerf, 1993:25). In deze fase doen de beleidsontwerpers als het ware een evaluatie voorafgaande aan de uitvoering van het beleid om te bepalen welk beleidsalternatief het beste is om een probleem aan te pakken. Dit wordt ook wel een *ex ante* evaluatie genoemd. Hierbij is het noodzakelijk goed in kaart te brengen welke alternatieven er voor de aanpak van een probleem zijn en wat de gevolgen van deze alternatieven kunnen zijn.

Wanneer duidelijk is wat het maatschappelijk probleem is en welke beleidsalternatieven er zijn om het probleem aan te pakken, kunnen er beslissingen worden genomen over het beleid wat uiteindelijk gevoerd gaat worden, doelen en instrumenten kunnen worden gespecificeerd en het tijdspad kan worden aangegeven. Dit is de *beleidsbepalingsfase*.

In de *uitvoeringsfase* gaat het om het toepassen van de middelen van een beleid (Maarse, 1993:146). De uitvoeringsfase is opgedeeld in twee deelprocessen, namelijk de beleidsinvoering en de feitelijke toepassing van de beleidsmiddelen in concrete situaties. Het verloop van het uitvoeringsproces wordt grotendeels bepaald in de vorige fasen van het beleidsproces: een goede beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling zal in aanzienlijke mate bijdragen tot een goede realisatie ervan (Maarse, 1998:102).

Of de uitvoering van het beleid effect heeft (gehad), wordt bepaald tijdens de *evaluatie*. Hierop zal ik uitgebreid terug komen in de volgende paragraaf.



Bij de terugkoppeling wordt bekeken wat er met de informatie verkregen uit de evaluatie moet worden gedaan. Moet het beleid worden aangepast of kan er op dezelfde manier worden doorgegaan? Of moet het beleid beëindigd worden? Met beleidsevaluaties kan op verschillende manieren worden omgegaan (Propper, 1993:185-186). Ten eerste kan men er vanuit gaan dat de evaluaties altijd neutraal zijn. Men past daarom de aanbevelingen uit de evaluatie zonder discussie toe. Men kan er daarentegen ook vanuit gaan dat de beleidsevaluaties vaak niet neutraal zijn. Er moet dan gediscussieerd worden over het wel of niet toepassen van aanbevelingen. Als laatste kan men strategisch gebruik maken van beleidsevaluaties. Er wordt dan bijvoorbeeld toch gebruik gemaakt van de uitkomsten van de evaluatie omdat dit de beleidsambtenaren of politici beter uitkomt, ondanks dat de evaluatie niet neutraal is.

2.2 Beleidsevaluatie nader uitgelicht

Basiskenmerken van beleidsevaluaties

“Evaluatie is te omschrijven als het beoordelen van de voorstelling of waarneming van een bepaald verschijnsel aan de hand van bepaalde criteria”. “Beleidsevaluatie is het evalueren van de inhoud, processen of effecten van een beleid (Bressers, 1993:161)”.

Uit deze definities kun je drie componenten van beleidsevaluaties halen: 1) de keuze van het onderwerp, 2) de waarneming van dat onderwerp en 3) de criteria aan de hand waarvan dit waargenomen onderwerp wordt beoordeeld.

Wat betreft het onderwerp van een beleidsevaluatie moet de evaluator verschillende keuzes maken. Je moet je bijvoorbeeld afvragen wat precies het beleidsterrein is waarop de evaluatie betrekking heeft, wanneer de evaluatie wordt gedaan (voorafgaand aan de beleidsuitvoering, tijdens, of achteraf), of je de inhoud, het proces of de effecten evalueert en wat het uiteindelijke doel is van de evaluatie (zijn er consequenties voor het gevoerde of te voeren beleid of niet?). Het is aan te raden om het onderwerp zo vroeg mogelijk, liefst voor de daadwerkelijke uitvoering van de evaluatie vast te leggen.

Om een beleid te beoordelen is het noodzakelijk dat je bepaalde criteria definieert op basis waarvan je de beoordeling doet. Hiervoor worden bij het evalueren van beleid vaak de officiële beleidsdoelinden als basis gebruikt. Hoewel deze in belangrijke mate de legitimatie van het beleid in het democratische proces vormen, geven ze echter niet altijd een goed beeld van wat beleidsvoerders werkelijk willen bereiken (Bressers, 1993:168).

Het laatste wat belangrijk is om bij evaluaties in ogenschouw te nemen, is dat het nooit om de situatie of verandering zelf gaat, maar altijd de waarneming daarvan (Bressers en Hoogerwerf, 1995:21). Dit betekent dat evalueren niet alleen maar uit het beoordelen bestaat, maar ook uit het waarnemen zelf. Er zijn twee manieren om waarnemingen te verzamelen: de kwantitatieve en de kwalitatieve benadering (Bressers, 1993:169-171). Kort gezegd is de kwantitatieve benadering vooral gericht op het verkrijgen van betrouwbare, objectieve cijfermatige gegevens via statistische gegevens en schriftelijke enquêtes. De kwalitatieve benadering daarentegen is meer gericht op het begrijpen van situaties door middel van kwalitatieve gegevens. Hier zijn de verkregen gegevens vaak subjectief en via mondelinge interviews verkregen. In de praktijk worden zowel de kwalitatieve als de kwantitatieve gegevens gebruikt bij evaluatieonderzoek. De beste methode voor evaluatieonderzoek naar beleidseffecten laat zich dan ook typeren als ‘de methode van het zo goed mogelijk benutten van geboden kansen’ (Bressers, 1993:171).

Het politieke karakter van beleidsevaluaties

Naast de basiskenmerken van beleidsevaluaties die in de vorige paragraaf zijn genoemd, hebben beleidsevaluaties ook een sterk politiek karakter. Van de Graaf en Hoppe (1996:385-386) zeggen daarom dat het bij het evalueren van beleid gaat om de vraag: “wie evalueert wat voor wie, wanneer, waarom en hoe?”. Het moge duidelijk zijn dat alle onderdelen van deze vraag hoe dan ook politiek geladen zijn. Het beleid, de beleidsprocessen daaromheen en de betrokken actoren bevinden zich immers in een politieke omgeving, waar het krijgen en behouden van macht het belangrijkste spel is.



Omdat een aantal onderdelen van de vraag ‘wie evalueert wat voor wie, wanneer, waarom en hoe’ hierboven al is beantwoord, zal ik hier slechts nog in gaan op de vraag: wie evalueert voor wie en waarom. Met andere woorden, wie zijn de producenten en consumenten van beleidsevaluaties en waarom hebben ze belang bij beleidsevaluaties?

Producenten zijn vaak de beleidsambtenaren die betrokken zijn bij het beleid dat wordt geëvalueerd. Daarnaast kunnen producenten ook van buiten het betreffende ambtelijk apparaat worden gehaald, zoals medewerkers van de Algemene Rekenkamer, wetenschappers, consultants vanuit het bedrijfsleven (Van de Graaf en Hoppe, 1996:388-389). Consumenten van beleidsevaluaties zijn moeilijker aan te geven. Consumenten kunnen de direct bij het beleid betrokken beleidsambtenaren zijn, maar ook bijvoorbeeld directeuren, directeuren-generaal, ministers of staatssecretarissen, kamerleden of belangengroepen kunnen baat hebben bij een beleidsevaluatie. Al deze actoren zijn op een verschillende manier betrokken bij een beleid en daardoor vaak geïnteresseerd in verschillende aspecten van beleidsevaluaties. Zo kan een direct betrokken ambtenaar vooral geïnteresseerd zijn in gedetailleerde informatie over het werk wat hij of zij heeft gedaan, terwijl een kamerlid vooral geïnteresseerd is of de kosten van een beleid wel goed in verhouding staan tot de baten. “Maar weinig beleidsevaluaties zullen zo breed van opzet kunnen zijn, dat zij aan alle informatiebehoeften van alle relevante beleidsactoren voldoen. En bovendien, wat voor de een (politiek) nuttig is, is voor de ander (politiek) schadelijk, en voor weer een ander verspilling (Van de Graaf en Hoppe, 1996:389).

Grofweg worden er twee redenen voor beleidsevaluaties gegeven. “Formatieve evaluaties beogen expliciet bijstelling (van de vorm) van het beleid – hetzij indirect via beleidsmakers, hetzij direct door de uitvoerders. Summatieve evaluaties vinden ‘na de rit’ of in zeer gevorderde stadia’ tijdens de rit’ plaats en beogen expliciete balansopmakend te zijn: het positieve of negatieve ‘saldo’ van de beleidseffecten wordt opgemaakt, al dan niet in relatie tot (aspecten van) de beleidsuitvoering (Van de Graaf en Hoppe, 1996:391-392).”

De uitvoering van een beleidsevaluatie

Zoals hiervoor beschreven staat, kunnen er beleidsevaluaties gedaan worden van de inhoud, het proces en de effecten van een beleid. Omdat het onderwerp van dit onderzoek, een beleidsdoorlichting, zich vooral richt op de effecten van het beleid, zal ik hier verder op in gaan en de evaluatie van de inhoud en het proces laten voor wat het is. Als het vanaf nu dus gaat over beleidsevaluaties, dan gaat het om het evalueren van de *effecten* van een beleid.

De effectiviteit (of doeltreffendheid) van een beleid is de mate waarin een bepaald beleid of beleidsmiddel bijdraagt aan het bereiken van een bepaald doel (Bressers en Hoogerwerf, 1995:24). Omdat een doel ook bereikt kan worden zonder de inzet van een beleid, is het bij de beoordeling van een beleid erg interessant vast te stellen wat de bijdrage van het gevoerde beleid is geweest tot het bereiken van het doel. De vraag hoe je de invloed van het gevoerde beleid kunt onderscheiden van invloed van andere factoren op de doelstelling is echter in de praktijk moeilijk te beantwoorden.

Er zijn twee soorten methoden waarop de effecten van een beleid kunnen worden geëvalueerd. Allereerst is er de systematische wetenschappelijke methode. Het doel van zo’n wetenschappelijke evaluatie is “een geloofwaardige, ook voor sceptici en politieke tegenstanders overtuigende presentatie van de werkelijke effecten van een beleidsinterventie of -instrument, ten behoeve van een (politiek) oordeel over de voortzetting of beëindiging van die interventie of dat instrument (Van de Graaf en Hoppe, 1996:393)”. Een voorbeeld van een dergelijke methode is een experimentele onderzoeksopzet met een voor- en nameting en met een controle groep. Hierbij kun je door de ene groep wel aan het beleid te onderwerpen en de andere groep niet en door dit voor- en na het experiment te meten, vrij precies te weten kunnen komen wat het effect is geweest van het beleid. Een dergelijke experimentele setting en varianten hierop zijn in de praktijk echter vrijwel niet mogelijk, omdat je beleid niet kunt of wilt discrimineren. Het zou immers niet eerlijk zijn om bijvoorbeeld groep A financieel te belonen voor goed gedrag en groep B, die hetzelfde gedrag heeft vertoond, niet te belonen.

Een andere mogelijkheid om een effectenevaluatie te doen, is een meer praktische, gebruiksgerichte methode van onderzoek. Doordat voor gebruiksgerichte evaluaties maatstaven van praktische uitvoerbaarheid belangrijker zijn dan zuiver wetenschappelijke kwaliteit (Van de Graaf en Hoppe,



1996:404), is deze methode veel minder betrouwbaar en valide voor het bepalen van de effecten van een beleid dan een systematische wetenschappelijke methode.

Hieronder volgen vier praktische, gebruiksgeschiede methoden van onderzoek voor beleidsevaluaties (Van de Graaf en Hoppe, 1996:410-422). Bij de vier onderzoeksopzetten wordt een onderscheid gemaakt tussen de benaderingswijze en de waarderingsgrondslag. Bij de benaderingswijze gaat het er om of effecten worden bepaald door een vergelijking te maken tussen een voor- en nameting of door een vergelijking tussen situaties waarin het beleid wel is ingevoerd en een situatie waarin het beleid niet is ingevoerd. Bij de waarderingsgrondslag gaat het om de vraag of er wel of geen specifieke doelstellingen c.q. verwachtingen zijn met betrekking tot het beleid dat wordt geëvalueerd.

Tabel 2.1: Typologie basisvarianten evaluatie beleidsinstrumenten (Van de Graaf en Hoppe, 1996: 412)

Benaderingswijze \ Waarderingsgrondslag	Accent op voor-na	Accent op met-zonder
Geen specifieke doelstellingen c.q. verwachtingen	A. situatie onderzoek	C. effecten onderzoek
Wel specifieke doelstellingen c.q. verwachtingen	B. doelbereikingsonderzoek	D. effectiviteitsonderzoek

A. Situatiesonderzoek

Bij situatiesonderzoek worden primair de veranderingen in kaart gebracht op het beleidsterrein dat onderwerp is van de beleidsevaluatie. Een basisgedachte hierbij is dat alle veranderingen in de situatie vanaf het moment waarop een beleid is ingevoerd ten opzichte van de uitgangssituatie worden toegeschreven aan het ingezette beleid. Er wordt niet geprobeerd onderbouwd antwoord te geven op de vraag of de geconstateerde verschillen geheel of gedeeltelijk aan andere factoren kunnen worden toegeschreven, omdat er geen situatie is waarmee vergeleken kan worden. Alleen op grond van theoretische overwegingen kan een evaluator aannemelijk maken dat andere factoren (g)een rol hebben gespeeld in de verandering in de situatie of dat er geen andere factoren in het spel zijn. Als dit laatste niet het geval is, is situatiesonderzoek niet valide.

B. Doelbereikingsonderzoek

De kern van een doelbereikingsonderzoek is het leggen van een relatie tussen de doelstelling van een beleid en wat er daadwerkelijk bereikt is. Er wordt met andere woorden een vergelijking gemaakt tussen de gewenste verandering ten opzichte van de uitgangssituatie en de feitelijk geconstateerde verandering ten opzichte van de uitgangssituatie. Verschil met situatiesonderzoek is dat er bij doelbereikingsonderzoek wel sprake is van een doelstelling die als ijkpunt kan worden genomen en dat de situatie die wordt onderzocht daardoor goed kan worden afgebakend.

Evenals bij situatiesonderzoek wordt de feitelijke verandering geheel toegerekend aan het beleid en zullen er dus aanvullende veronderstellingen moeten worden gemaakt ten aanzien van andere verklarende factoren, wil het onderzoek enigszins betrouwbaar zijn.

C. Effectenonderzoek

Bij effectenonderzoek kan met meer zekerheid dan bij situatiesonderzoek en doelbereikingsonderzoek iets worden gezegd over de bijdrage van het ingezette beleid aan een verandering in een situatie. De situatie die ontstaan is als gevolg van de inzet van het beleid wordt bij effectenonderzoek systematisch vergeleken met de situatie die zonder inzet van het beleid zou zijn ontstaan. Een beleid veroorzaakt in deze onderzoeksopzet niet per definitie de verschillen tussen de situaties voor en na de inzet van het beleid. Er wordt in deze situatie dus niet per definitie vanuit gegaan dat een beleid de verschillen tussen de situaties voor en na de inzet ervan veroorzaakt. Er wordt juist vanuit gegaan dat ook andere factoren van invloed kunnen zijn op een verandering in de situatie door de met-zonder aanpak.

Om te kijken of andere factoren van invloed zijn geweest op een verandering in de situatie is het noodzakelijk inzicht te krijgen in de situatie die zou zijn ontstaan zonder inzet van het beleid, de nul-

situatie. In werkelijkheid zal deze situatie moeilijk te gebruiken zijn, maar een enigszins betrouwbare hypothetische situatie is ook bruikbaar, al is het moeilijk deze te construeren.⁴

D. Effectiviteitsonderzoek

Bij effectiviteitsonderzoek ligt de nadruk op het vergelijken van de feitelijke effecten van het instrument met de verwachtingen die de beleidsvoerder bij de introductie ervan koesterde, en die idealiter als gekwantificeerde doelstellingen ergens zijn gedocumenteerd. De feitelijke effecten worden op dezelfde manier bepaald als bij effectenonderzoek volgens de ‘met-zonder’ aanpak.

Naast een confrontatie van de feitelijke effecten met de gewenste veranderingen op het beleidsterrein, kan bij effectiviteitsonderzoek ook nog een vergelijking gemaakt worden tussen de feitelijke effecten en de effecten van het instrument zoals die werden verwacht voordat het beleid werd ingezet. Bij dit laatste moet dan echter wel voldoende informatie beschikbaar zijn over evaluaties die voorafgaand aan het invoeren van het beleid gedaan zijn (ex ante evaluaties).

Deze gebruiksgerichte methode van evalueren biedt de meeste zekerheid over de werkelijke effecten van een beleid.

In hoofdstuk 5 zal aangegeven worden welke methode voor het bepalen van effecten van beleid kan worden gebruikt voor de beleidsdoorlichting van de Handelspolitiek.

2.3 Niveaus van evalueren

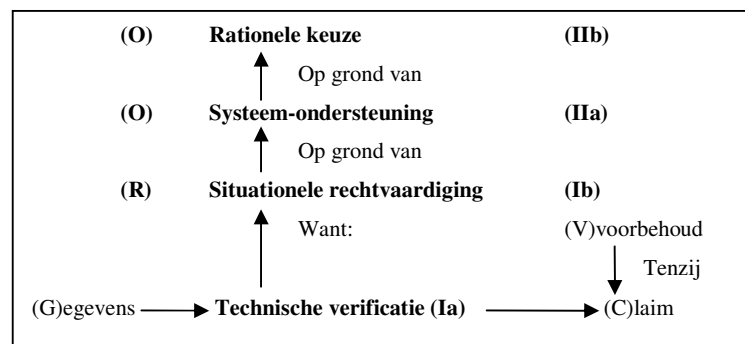
Bij de beleidsevaluatie die hiervoor is besproken, ging het vooral om het aantonen of een bepaald beleid zijn of haar doelstellingen heeft bereikt, of het beleid met andere woorden effect heeft gehad. Het gaat dan om een technische verificatie van het beleid en de doelstellingen. Naast het niveau van technische verificatie worden door Fischer (1995) in zijn theorie van ‘policy deliberation’ nog drie niveaus onderscheiden waarop beleid kan worden geëvalueerd.

Vier niveaus van oordeelsvorming

De ‘policy deliberation’-theorie van Fischer is tot stand gekomen nadat in Amerika veel beleidsmakers hun vraagtekens hadden bij de bruikbaarheid van beleidsevaluaties. Velen waren vóór beleidsevaluaties, maar hadden er weinig verwachtingen van (Fischer, 1995:7). De vooral technische beleidsevaluaties droegen namelijk niet bij aan het oplossen van sociale problemen. Fischer ontwikkelde daarom een theorie die zowel empirische als normatieve aspecten van beleidsevaluaties combineert en daarmee beter aan de informatiebehoefte van de gebruikers moest voldoen.

In zijn theorie worden vier niveaus onderscheiden waarop beleid geëvalueerd kan worden. Deze zijn hieronder in figuur 2.2 weergegeven.

Figuur 2.2: Vier niveaus van politieke oordeelsvorming (Van der Graaf en Hoppe, 1996:66)



⁴ Een nul-situatie kan geconstrueerd worden door middel van trendextrapolatie of een modelmatige benadering (Van de Graaf en Hoppe, 1996:417). Deze statistische methoden kunnen echter niet zonder de nodige deskundigheid worden toegepast.



Het laagste niveau waarop beleid geëvalueerd kan worden is het niveau van *technische verificatie* (Ia). Op dit niveau komt de vraag aan de orde of empirisch kan worden aangetoond dat een bepaald beleidsdoel (de claim) gehaald is of niet. Dit is het type evaluatie wat uitgebreid aan de orde is gekomen in de vorige paragraaf.

Het tweede niveau noemt Fischer *situationele rechtvaardiging* (Ib). Hierbij gaat het om de vraag of de beleidsdoelen wel kunnen worden gesteld in een bepaalde situatie. Zijn de beleidsdoelen gezien de omstandigheden haalbaar, oftewel gerechtvaardigd?

De eerste twee niveaus vormen samen de eerste orde evaluatie, waarbij de concrete situationele context van het beleid centraal staat (Fischer, 1995:21). Politieke waardensystemen staan in deze orde vast en worden niet bediscussieerd.

In de tweede orde evaluaties staan waardensystemen niet vast. Het gaat hier om de samenleving als geheel (Fischer, 1995:21).

Bij evaluaties op het niveau van *systeem-ondersteuning* kunnen vragen worden gesteld als: heeft het beleid een meerwaarde voor de gehele samenleving?

Het laatste niveau van politieke oordeelsvorming betreft de *rationele keuze*. In deze fase gaat het om “de ultieme vraag: wie zijn ‘wij’ als politieke gemeenschap? Hoe willen we onze politieke identiteit uitdragen en welke instituties zijn daarvoor nodig? (Van de Graaf en Hoppe, 1996:68)” Hoe ziet met andere woorden de ideale samenleving er voor ons uit?

Elk niveau een andere onderzoeksmethode

Per niveau kunnen verschillende methoden voor onderzoek worden gebruikt. Met uitzondering van technische verificatie, waarvoor de methoden al uitgewerkt zijn bij de uitvoering van een beleidsevaluatie, zal ik hier kort ingaan op de manieren waarop beleid op de verschillende niveaus geëvalueerd kan worden.

Op het niveau van *situationele rechtvaardiging* gaat het om de vraag of de doelen passen bij de situatie waarop ze gericht zijn. Hierbij is het belangrijk om inzicht te krijgen in de situatie zoals die door verschillende betrokken actoren wordt gezien (Fischer, 1995:77). Als voorbeeld om hier achter te komen noemt Fischer kwalitatieve methoden gebaseerd op directe observaties, beschikbare surveys, secundaire documenten, case studies, gedetailleerde beschrijvingen en diepte interviews.

Op het niveau van *systeem-ondersteuning* gaat het om de vraag of een beleidsdoel bijdraagt aan de samenleving als geheel. Fischer geeft geen duidelijke methode aan om dit te onderzoeken. “Rather than relying on a particular selection of methodologies, the policy researcher must eclectically draw on a range of approaches (...) the actual selection of methods can only be determined by the nature of the policy problem”(Fischer 1995:116).

Bij de *ideologische keuze* gaat het om de vraag in welke maatschappij we willen leven. Het onderzoek hiernaar wordt eigenlijk al gedaan door de politiek filosofen. Evaluatoren hoeven volgens Fischer niet betrokken te worden bij hun onderzoek, maar moeten zich wel bewust zijn van hun werk als er een beleidsevaluatie gedaan wordt (Fischer, 1995:172).

3. Opzet onderzoek

In dit hoofdstuk zal ik aangeven welke onderzoeksmethoden ik heb gehanteerd voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

3.1 Doel van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is beschrijvend van aard. Met behulp van beschikbare literatuur en voorbeelden uit de praktijk zal ik proberen inzicht te krijgen in het concept ‘beleidsdoorlichting’ en een beeld te vormen van het eindrapport van de beleidsdoorlichting van de Handelspolitiek.

3.2 Methode van onderzoek

Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen heb ik gebruik gemaakt van twee onderzoeksmethoden:

- 1) Een inhoudsanalyse van de bestaande regelingen, tweede kamerstukken, interne nota’s, werkplannen en reeds afgeronde beleidsdoorlichtingen binnen de Rijksoverheid.
- 2) Het houden van interviews met medewerkers binnen de Rijksoverheid die reeds een beleidsdoorlichting hebben afgerond of er nog mee bezig zijn.

Ad 1

De belangrijkste reden voor de keuze van deze onderzoeksmethode is dat door het bestuderen van verschillende bronnen van informatie over beleidsdoorlichtingen, zoals bestaande regelingen, Tweede Kamerstukken, interne nota’s en eindrapporten van beleidsdoorlichtingen, al een behoorlijk goed antwoord kan worden gegeven op de onderzoeksvragen.

Daarnaast is een andere onderzoeksmethode zoals een (quasi)experimenteel onderzoek, een survey of een case study niet noodzakelijk, omdat dit onderzoek slechts als doel heeft een beschrijving te geven, niet een verschijnsel te verklaren. Bovendien is het organisatorisch niet mogelijk om een groot aantal mensen te interviewen of te enquêteren omdat er simpelweg nog erg weinig ervaring is met beleidsdoorlichtingen.

Ad 2

Omdat een inhoudsanalyse waarschijnlijk niet voldoende zou zijn voor een goede beeldvorming van een beleidsdoorlichting, vond ik het noodzakelijk om ook een kijkje te nemen in de keuken van projecten van beleidsdoorlichtingen bij de Rijksoverheid. Op papier kan bijvoorbeeld een regeling heel duidelijk lijken, maar de uitwerking in de praktijk is vaak lastig en vergt veel interpretatievermogen. Ook geven eindverslagen van beleidsdoorlichtingen vaak geen voldoende beeld van hoe men te werk is gegaan. Daarom was het voor dit onderzoek ook belangrijk om interviews te houden met beleidsambtenaren die betrokken zijn (geweest) bij een beleidsdoorlichting om bijvoorbeeld te achterhalen hoe zij bepaalde regels interpreteren, hoe ze met informatie omgaan en welke problemen zij tegen zijn gekomen.

3.3 Specificeren van de onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen zoals geformuleerd in het eerste hoofdstuk zijn redelijk abstract en daarmee moeilijk direct te beantwoorden. Ik heb daarom de onderzoeksvragen opgedeeld in een aantal deelvragen, die gezamenlijk de onderzoeksvragen beantwoorden.

Deelvragen:

- a. Wat is er bij de rijksoverheid reeds bekend over een ‘beleidsdoorlichting’?
- b. Hoe kan een beleidsdoorlichting geplaatst worden in het beleidsproces?
- c. Op welk abstractieniveau dient een beleidsdoorlichting gedaan te worden?
- d. Hoe kunnen in een beleidsdoorlichting de effecten van een beleid worden bepaald?
- e. Hoe zijn andere beleidsdoorlichtingen binnen de Rijksoverheid aangepakt en tot welk resultaat hebben ze geleid?
- f. Hoe ziet het beleidsterrein Handelspolitiek er uit?
- g. Hoe kan de beleidsdoorlichting van de Handelspolitiek worden vormgegeven?

3.4 Te onderzoeken bronnen

Voor de beantwoording van deelvraag ‘a’ heb ik gebruik gemaakt van de ministeriële regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (RPE 2006), interne nota’s van het ministerie van Financiën over beleidsdoorlichtingen, Tweede Kamer stukken en het Handboek Evaluatie-instrumenten Economische Zaken.

Voor de beantwoording van de deelvragen ‘b’, ‘c’, en ‘d’ heb ik de informatie uit het theoretische kader gecombineerd met de informatie verkregen onder ‘a’.

Voor deelvraag ‘e’ heb ik beleidsdoorlichtingen die reeds afgerond zijn of nog lopen bestudeerd. Dit heb ik gedaan door de eind- of tussen rapportages te lezen en te vergelijken met elkaar en met de bestaande regels en door het houden van een aantal interviews met medewerkers die betrokken zijn (geweest) bij een beleidsdoorlichting. De volgende beleidsdoorlichtingen zijn bestudeerd: ‘Arbeid en Zorg’ (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), ‘Zorgpreventie’ (ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport), ‘Consumenten’ (ministerie van Economische Zaken), ‘Marktwerving’ (ministerie van Economische Zaken), ‘Algemene Economische Politiek’ (ministerie van Economische Zaken), ‘De Energiewet’ (ministerie van Economische Zaken) en ‘Schipholwet’ (ministerie van Verkeer en Waterstaat).⁵

Hoe het beleidsterrein ‘Handelspolitiek’ eruit ziet (‘f’), heb ik beantwoord door het bestuderen van de werkplannen van de directie en van het directoraat-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen (BEB). Tevens heb ik hier waar nodig aanvullende informatie gekregen door medewerkers van de directie te interviewen.

Tot slot heb ik bij deelvraag ‘g’ alle kennis uit de voorgaande deelvragen gecombineerd, wat geleid heeft tot een mogelijk aanpak van de beleidsdoorlichting van de handelspolitiek.

⁵ Voorafgaand aan het onderzoek was het de bedoeling een beredeneerde selectie te maken van de te bestuderen beleidsdoorlichtingen voor het onderzoek. Hierbij zou geselecteerd worden op ‘aanwezigheid van prestatiegegevens’ en op ‘soort beleidsterrein’, omdat deze beide kenmerken van belang zouden kunnen zijn voor de aanpak van de beleidsdoorlichting van de Handelspolitiek. Echter bleek in de praktijk dat er nog erg weinig beleidsdoorlichtingen waren gedaan, waardoor ik mij uitsluitend heb kunnen richten op de beschikbare beleidsdoorlichtingen.

4. De onderzoeksbevindingen

Dit hoofdstuk vormt het antwoord op het eerste gedeelte van de onderzoeksvragen: ‘Wat is een beleidsdoorlichting?’ Ik zal hier de resultaten van het onderzoek weergeven door het eerste gedeelte van de deelvragen te beantwoorden. Achtereenvolgens komen daarom aan de orde: de regels voor beleidsdoorlichtingen, de plaats van een beleidsdoorlichting in het beleidsproces, het abstractie niveau van een beleidsdoorlichting en een antwoord op de vraag hoe de effecten van beleid in een beleidsdoorlichting kunnen worden bepaald en de resultaten van de interviews. Paragraaf 4.6 bevat tot slot de conclusie.

4.1 Regels voor een beleidsdoorlichting

Omdat er pas recent officiële regels omtrent beleidsdoorlichtingen in een ministeriële regeling zijn vastgelegd, zal ik in deze paragraaf naast deze regels ook de richtlijnen beschrijven die voor de komst van deze regeling van toepassing waren. De reden hiervoor is dat veel van de beleidsdoorlichtingen die nu gaande zijn, deze richtlijnen als uitgangspunt hebben genomen.

Richtlijnen ministerie van Financiën voor beleidsdoorlichtingen

Het Bureau Beleidsonderzoek van de directie Inspectie der Rijksfinanciën (IRF), directoraat-generaal Rijksbegroting van het ministerie van Financiën, heeft in de zomer van 2005 vorm gegeven aan de aanbevelingen die in de evaluatie van de *VBTB* in 2004 zijn gedaan over beleidsonderzoek. Het Bureau Beleidsonderzoek spreekt in een aantal memo’s naar aanleiding van de evaluatie van de *VBTB* over veranderingen op het gebied van evaluatie en noemt in het kader hiervan voor het eerst het nieuwe evaluatie-instrument ‘beleidsdoorlichting’. Een beleidsdoorlichting zou de tekortkomingen van de evaluatieonderzoeken, die op basis van de RPE 2002 werden gedaan, moeten ondervangen.⁶

Een beleidsdoorlichting wordt door het Bureau Beleidsonderzoek omschreven als een ex post evaluatie instrument op het niveau van een algemene of operationele doelstelling (ministerie van Financiën, memo ‘Wat is een beleidsdoorlichting’, 2005:1). Om inhoud te geven aan het nieuwe instrument is een aantal vragen op papier gezet die ten minste moeten worden beantwoord bij het doen van een beleidsdoorlichting (zie kader 4.1). Naast het beantwoorden van deze vragen is het volgens het Bureau Beleidsonderzoek erg belangrijk dat de onafhankelijkheid bij het doen van de beleidsdoorlichting wordt gewaarborgd door middel van het betrekken van onafhankelijke deskundigen bij het onderzoek.

Kader4.1: Tien vragen die bij een beleidsdoorlichting aan de orde moeten komen

- 1) Wat was het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid? Is dit probleem nog actueel?
- 2) Wat was de oorzaak van het probleem?
- 3) Waarom rekende de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
- 4) Waarom lag de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau?) Hoe was de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?
- 5) Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
- 6) Welke instrumenten werden ingezet? Hoe was de samenhang tussen de instrumenten? Was er sprake van overlap?
- 7) Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?
- 8) Wat was het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem?)
- 9) Hadden instrumenten ook op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat waren belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?
- 10) Hoe werd de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat was hiervan de onderbouwing?

⁶ Zie voor een overzicht van de bedoelde tekortkomingen van evaluatieonderzoeken hoofdstuk 1, paragraaf 1.1 van dit verslag.



Bovengenoemde regels zijn slechts richtlijnen voor het doen van beleidsdoorlichtingen. Normaliter duurt het totstandkomen van formele regelgeving een behoorlijke tijd, maar omdat het in dit geval toch noodzakelijk was om departementen zo snel mogelijk aan het werk te zetten met het nieuwe evaluatie-instrument, heeft het ministerie van Financiën deze tijdelijke regels geformuleerd. Doordat er tot voor kort dus geen formele vormvereisten waren gesteld aan beleidsdoorlichtingen, was ieder departement vrij om te bepalen hoe ze om wilden gaan met de vragen die als richtlijn golden en hoe het eindproduct er uit zou moeten zien.

Met de komst van de vernieuwde RPE op 18 april 2006 zijn de regels omtrent beleidsdoorlichtingen ook formeel vastgelegd. In de volgende paragraaf zal ik hierop ingaan.

Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie

In de Ministeriele Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (RPE) van 18 april 2006 wordt nader invulling gegeven aan art. 20 en art. 21 van de Comptabiliteitswet over de verantwoordelijkheid van ministers voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van hun beleid en de bedrijfsvoering en voor het regelmatig onderzoeken hiervan. De RPE 2006 is formeel gezien een herziening van de RPE 2002, die noodzakelijk was naar aanleiding van de evaluatie van de *VBTB*. De aanbevelingen die in deze nota staan over onder andere het evalueren van beleid, zijn op hoofdlijnen door het kabinet overgenomen (Minister van Financiën, 2004-2005, kamerstuk 29949, nr. 1, p. 1), waardoor het instrumentarium voor het evalueren van beleid veranderd moest worden. Een van de veranderingen is het nieuwe evaluatie-instrument ‘beleidsdoorlichting’.

In de RPE 2006 worden verschillende typen evaluatieonderzoeken genoemd, waaronder in artikel 8 en 9 de ‘beleidsdoorlichting’ (zie kader 4.2).

Het doel van een beleidsdoorlichting is ten eerste om een aantal fundamentele vragen te beantwoorden over de redenen voor het beleid dat door de rijksoverheid is gevoerd en ten tweede om inzicht te krijgen in de uitvoering en de effectiviteit van het beleid (Nota van toelichting RPE, 2006:5).

Kader 4.2: Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006

Artikel 8

1. Beleid gericht op de realisatie van de algemene of operationele doelstellingen wordt, aansluitend bij de beleidscyclus, periodiek geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. Beleidsdoorlichtingen hebben het karakter van een syntheseonderzoek. De beleidsdoorlichtingen worden geprogrammeerd in de begroting.
2. Een beleidsdoorlichting bestaat uit de volgende onderdelen:
 - a. beschrijving en analyse van het probleem dat aanleiding was voor het beleid;
 - b. beschrijving en motivering van de rol van de rijksoverheid;
 - c. beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen;
 - d. beschrijving van de gehanteerde instrumenten en analyse van de maatschappelijke effecten daarvan;
 - e. beschrijving van de budgetten die zijn ingezet.
3. De beleidsdoorlichting steunt zoveel mogelijk op (deel)onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid en (deel)onderzoeken naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering.
4. De betrokken minister zendt de beleidsdoorlichting aan de Tweede Kamer.

Artikel 9

Bij de beleidsdoorlichting wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van onder meer effecten onderzoek ex post. De effectenonderzoeken ex post worden geprogrammeerd in de begroting.

In de nota van toelichting van deze regeling staat dat beleidsdoorlichtingen drie kenmerken bevatten: “a) beleidsdoorlichtingen zijn evaluaties op het niveau van algemene of operationele doelstellingen (en niet op instrument niveau); b) in een doorlichting komen de simpele doch fundamentele ‘doorlichtingsvragen’ aan de orde en c) bij de uitvoering worden onafhankelijken betrokken (Nota van toelichting RPE, 2006:6)”

Het onder kenmerk ‘a’ heeft te maken met een van de kritiekpunten op de manier van evalueren die de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden binnen de rijksoverheid. Uit de evaluatie van de *VBTB* bleek dat veel evaluatieonderzoeken tot nut toe erg gericht waren op de instrumenten en de effectiviteit daarvan



(ministerie van Financiën, 2004-2005, kamerstuk 29949, nr. 1, p.33). Veel beleidsmakers vergaten de effecten van instrumenten op beleid en de achterliggende doelstellingen van het beleid te noemen. Er werd met andere woorden op een te laag abstractie niveau geëvalueerd, waardoor de bruikbaarheid minimaal was. In beleidsdoorlichtingen is het daarom de bedoeling dat als uitgangspunt een algemene of operationele (meer concrete) doelstelling wordt genomen, zodat duidelijk wordt wat het effect van het gevoerde beleid is geweest op de doelstelling en de oplossing van het achterliggende maatschappelijke probleem.

Wat betreft het kenmerk van beleidsdoorlichtingen onder punt ‘b’ worden in de nota van toelichting op de RPE de acht vragen genoemd die het ministerie van Financiën eerder ook als richtlijn gaf voor beleidsdoorlichting (zie kader 4.1).

Met onafhankelijken die bij de uitvoering van de beleidsdoorlichting moeten worden betrokken (‘c’), worden ‘anderen’ dan de betreffende beleidsambtenaren bedoeld. Het gaat er hierbij om dat bij het onderzoek wordt voorkomen dat de slager zijn eigen vlees keurt. De borging van onafhankelijkheid vergroot de legitimiteit van het onderzoek en van de daaruit voortvloeiende resultaten. Het betrekken van onafhankelijken kan op verschillende manieren (Nota van toelichting RPE, 2006:9). Ten eerste kunnen onafhankelijken betrokken worden bij de opzet en uitvoering van het onderzoek. Daarnaast kan er voor gekozen worden het hele onderzoek door onafhankelijken binnen de ministeries of helemaal buiten de ministeries te laten doen. Als laatste is er de mogelijkheid het onderzoek te onderwerpen aan een onafhankelijke toets.

4.2 De beleidsdoorlichting in het beleidsproces

In de toelichting van de RPE (2006:5) staat dat de overheid verbetering van haar doelmatigheid nastreeft door beleid vooraf beter te onderbouwen en achteraf beter te evalueren. In het kader hiervan wordt er naar gestreefd dat bij de formulering van beleid duidelijk wordt gemaakt wat het maatschappelijke probleem precies is en welk beleid, op welke manier moet bijdragen aan de oplossing of vermindering van dit probleem. Het beleid achteraf beter evalueren wil men bereiken door middel van beleidsdoorlichtingen, waarbij onder andere dezelfde fundamentele vragen, die ook moeten worden beantwoord bij de beleidsvoorbereiding, nogmaals aan de orde komen. Hiernaast dient een beleidsdoorlichting ook inzicht te geven in de uitvoering en effectiviteit van beleid (Toelichting RPE, 2006:5) welke tijdens of na de uitvoering van het beleid kunnen worden bepaald.

Een beleidsdoorlichting combineert zoals uit voorgaande blijkt aspecten van verschillende deelprocessen van de beleidscyclus. Ten eerste bevat het een gedeelte waarin fundamentele vragen over het maatschappelijke probleem dat met het beleid wordt aangepakt en de reden voor overheidsbeleid ten aanzien van het probleem, wat normaliter ook aan de orde dient te komen bij de *beleidsvoorbereiding*. Het zou daarom nuttig zijn als een beleidsdoorlichting voor dit onderdeel gebruik kan maken van de resultaten van het ex ante evaluatieonderzoek, wat in principe voor elk nieuw beleid wordt gedaan. Ten tweede bevat een beleidsdoorlichting inzichten over de effecten van beleid en de uitvoering daarvan, welke kunnen worden bepaald tijdens of na de uitvoering van het beleid in de *beleidsevaluatie*.

Wat betreft de uitvoering en de effecten van beleid staat in de RPE (2006: art.8 lid 3) dat een beleidsdoorlichting zoveel mogelijk berust op (deel)onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid en (deel)onderzoeken naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Het is een synthese onderzoek, dat verschillende (deel)onderzoeken combineert. Voordat een beleidsdoorlichting wordt uitgevoerd, is het dus zaak dat de effecten van alle deelterreinen van het beleid waarop de beleidsdoorlichting is gericht zoveel mogelijk bekend zijn. Een beleidsdoorlichting zou dus logischer wijs plaats moeten vinden nadat alle deelterreinen van het beleid waarop het gericht is zover in de beleidscyclus zijn, dat er een evaluatie in de vorm van een effecten onderzoek ex post van heeft plaatsgevonden. Echter is een geheel dekkende programmering van effectenonderzoek ex post niet mogelijk (Toelichting RPE, 2006:12) en zal een beleidsdoorlichting dus nooit volledig kunnen berusten op evaluatieonderzoeken ex post. Dit betekent dat óf in een beleidsdoorlichting ook vaak voor een gedeelte onderzoek moet worden gedaan naar de effecten óf dat duidelijk wordt aangegeven welke effecten niet in het onderzoek zijn meegenomen, omdat hiervan geen resultaten beschikbaar zijn.



Of een beleidsdoorlichting periodiek moet plaatsvinden, kun je niet aangeven, omdat dit afhankelijk is van de beleidscycli van de deelterreinen waarop het gericht is. Het heeft immers weinig zin wanneer een opdracht voor beleidsdoorlichting wordt gegeven, terwijl van een beleid nog geen effecten bekend of meetbaar zijn, omdat het bijvoorbeeld kort geleden is ingevoerd.

4.3 Het niveau waarop een beleidsdoorlichting plaats vindt

Zoals in de RPE geschreven staat is een beleidsdoorlichting een evaluatie op het niveau van een operationele of algemene doelstelling (RPE, 2006:art. 8). Deze worden ieder jaar in het begrotingsproces opnieuw vastgesteld en gekoppeld aan beleidsinstrumenten en concrete activiteiten ten behoeve van de betreffende doelstelling. Door bij een beleidsdoorlichting een algemene of operationele doelstelling als uitgangspunt te nemen is het abstractieniveau van een beleidsdoorlichting hoger dan dat van een effectenonderzoek ex post, waar men juist alleen gericht is op het zo goed mogelijk bepalen van de effecten van een beleid (Toelichting RPE, 2006:17). Bij een beleidsdoorlichting is het niet de bedoeling om alleen de effecten van een bepaald beleid zo goed mogelijk te bepalen. Het instrument combineert juist de belangrijkste (detail) gegevens die verkregen zijn door middel van effecten onderzoek ex post en plaatst deze in een groter kader.

Dat een beleidsdoorlichting plaats vindt op een hoog abstractie niveau blijkt ook uit de vragen die als basis kunnen worden gebruikt voor een beleidsdoorlichting (toelichting RPE, 2006:11). Er wordt in deze vragen bijvoorbeeld verwezen naar het achterliggende probleem van een beleid en de reden waarom de overheid hier iets aan doet. Deze vragen grijpen vaak terug naar meer algemene beleidstheorieën die vanwege hun abstractheid van toepassing zijn op een breed terrein.

In termen van Fischer kan een beleidsdoorlichting worden gezien als een combinatie van verschillende niveaus waarop beleid kan worden geëvalueerd. Een beleidsdoorlichting bevat aspecten van zowel de technische verificatie, situationele rechtvaardiging als systeem-ondersteuning.

Technische verificatie komt tot uitdrukking in het gedeelte van de beleidsdoorlichting waar aan moet worden gegeven wat de effecten zijn van het ingezette beleid. Het gaat hier om het empirisch aantonen in hoeverre doelstellingen met inzet van het beleid bereikt zijn. Situationele rechtvaardiging komt gedeeltelijk aan de orde bij de beschrijving van de geformuleerde doelstelling(en) voor het beleid. Fischer gaat echter op dit niveau verder door te kijken of de doelstellingen nog wel passen binnen de situatie waarop het van toepassing is. Hoewel dit volgens de RPE in een beleidsdoorlichting niet aan de orde hoeft te komen, zou dit onderdeel van de beleidsdoorlichting kunnen worden uitgebreid door te kijken of de doelstellingen ook gezien de situatie is gerechtvaardigd. Systeem-ondersteuning komt tot uitdrukking bij de vraag of het probleem wat aanleiding was voor het beleid nog wel actueel is en de motivering van de rol van de overheid bij het beleid. Als het probleem nog actueel is, dan zal het beleid wat hiervoor gemaakt is logischerwijs zorgen voor een verbetering van de samenleving. Omgekeerd, als het probleem niet meer van toepassing is, kun je je afvragen of het beleid wat daar voor is geformuleerd, wel bijdraagt aan een betere samenleving.

De nadruk bij een beleidsdoorlichting ligt in mijn ogen niet op een van de drie niveaus. De kracht zit hem juist in de combinatie van de verschillende niveaus waarop beleid geëvalueerd kan worden. Bij evaluatieonderzoek ex ante gaat het bijvoorbeeld voornamelijk om de vraag wat het probleem is en welk beleid het beste bij kan dragen aan de aanpak van het probleem en dus aan een betere samenleving. Het gaat hierbij dus om een evaluatie op het niveau van systeem-ondersteuning. Bij effectenonderzoek ex post gaat het daarentegen voornamelijk om het bepalen van de effecten van een beleid (technische verificatie). Een beleidsdoorlichting combineert beide evaluatie-instrumenten en voegt voor een goede argumentatie aspecten over de situatie waarop het betrekking heeft toe, waardoor in een beleidsdoorlichting een duidelijk overzicht van beschikbare informatie bij elkaar komt.

4.4 Het bepalen van effectiviteit en doelmatigheid

Zoals hiervoor in paragraaf 4.1 is aangegeven, is het doel van een beleidsdoorlichting tweeledig. Allereerst moeten enkele fundamentele vragen worden beantwoord over het probleem wat aanleiding was voor het voeren van het beleid en de redenen waarom de overheid er iets aan moet doen. Daarnaast dient inzicht te worden gegeven in de uitvoering en de effectiviteit van een beleid.

Hoewel wat dit laatste betreft een beleidsdoorlichting gebruik kan maken van effecten onderzoek ex post, is het vaak niet mogelijk dit in de begroting te programmeren. Bij het doen van een beleidsdoorlichting zal dus waarschijnlijk zelf onderzoek gedaan moeten worden naar de effecten van het beleid, wil men hier iets over kunnen zeggen. Dit is geen eenvoudige klus. Beleidsambtenaren, en meer specifiek de ‘bedenkers’ van het instrument beleidsdoorlichting, zijn zich hier ook van bewust. In de toelichting op de RPE (2006:12) staat namelijk dat het niet altijd haalbaar is om op methodologisch verantwoorde manier de effecten van een beleid te bepalen. De redenen hiervoor kunnen uiteenlopend zijn. Zo is het vaak moeilijk om een situatie waarin beleid is ingevoerd te vergelijken met een soortgelijke situatie waarin het beleid niet is ingevoerd of ander beleid van toepassing is. Of is er geen nul-meting die als basis kan worden gebruikt voor het bepalen van een verandering in een situatie. Ook is het mogelijk dat de kosten voor een methodologisch verantwoorde onderzoeksmethode zo hoog liggen, dat het simpelweg niet mogelijk of niet voldoende lonend is om op een dergelijke manier de effecten van een beleid te bepalen. Desalniettemin moet in een beleidsdoorlichting de vraag naar het effect van het beleid wel zo goed mogelijk worden beantwoord door de effecten aan te duiden en de plausibiliteit van de effectiviteit aan te geven (RPE, 2006:12). Dit aannemelijk maken van effecten van een beleid kan alleen door op grond van theoretische overwegingen aan te tonen dat een bepaald beleid (instrument) de enige beïnvloedende factor is of als de invloed van andere factoren gelijk is gebleven of valt te verwaarlozen. Deze theoretische overwegingen kunnen bijvoorbeeld zijn gebaseerd op de wetenschappelijke theorieën die ten grondslag liggen van een beleid of algemene gegevens over de ontwikkelingen van de situatie waarin het beleid zich afspeelt.

In het volgende hoofdstuk zal ik verder ingaan op een mogelijke methode voor het bepalen van de effecten van het beleid in de beleidsdoorlichting van de handelspolitiek.

4.5 Resultaten interviews

Om een zo goed mogelijk antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag ‘Wat is een beleidsdoorlichting?’, heb ik voor het voor het onderzoek zes beleidsdoorlichtingen van andere beleidsterreinen bestudeerd en/of interviews hierover gehouden. Het gaat om de volgende:

- *Arbeid en Zorg* (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid). Bestudering van het concepteindrapport en een gesprek met een persoon die de beleidsdoorlichting heeft gedaan.
- *Zorgpreventie* (ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport). Een beleidsdoorlichting van een nota over het voorkomen van een aantal chronische ziekten. Deze doorlichting is als een van de eerste uitgevoerd om enige ervaring op te doen met het instrument. Naast het bestuderen van het externe rapport heb ik een interview gehouden met de projectleider van de beleidsdoorlichting
- *Consument* (ministerie van Economische Zaken). Bestudering van een tussenrapportage en een interview met de projectleider.⁷
- *Mededinging* (ministerie van Economische Zaken). Bestudering van een tussenrapportage en een interview met een projectleider.
- *Algemene Economische Politiek* (ministerie van Economische Zaken). Bestudering van de tussenrapportage.
- *Energiewet* (ministerie van Economische Zaken). Bestudering van het plan van aanpak.

⁷ Bij de beleidsdoorlichtingen Consument en Mededinging is een interview gehouden met een medewerker die projectleider is van beide beleidsdoorlichtingen.



- *Schipholwet* (ministerie van Verkeer en Waterstaat). Het betreft hier een grootschalige evaluatie van een wet. In hoeverre dit ook een beleidsdoorlichting is, valt over te twisten, maar omdat er wel aspecten van een beleidsdoorlichting in zitten, is toch het eindrapport bestudeerd.

De vragen die tijdens de interviews zijn gesteld, bevinden zich samen met de lijst met geïnterviewden in de bijlage.

De bestudeerde beleidsdoorlichtingen bevinden zich allemaal in een zeer verschillend stadium van onderzoek en verschillen onderling enorm qua onderwerp en beschikbare informatie. Hierdoor kunnen uit de interviews of bestudeerde verslagen geen of nauwelijks eenduidige conclusies worden getrokken. Desalniettemin wil ik hieronder toch enkele punten noemen die relatief vaak naar voren zijn gekomen in de interviews of de verslagen, waardoor ze enigszins aannemelijk kunnen worden gemaakt voor de conclusie van het onderzoek.

Algemeen

Een beleidsdoorlichting werd in de meeste onderzochte beleidsdoorlichtingen ontvangen als weer een nieuw evaluatie-instrument, waarvan onduidelijk was hoe er precies vorm aan moest worden gegeven. De vragen die aan de orde komen worden door de meeste opdrachtgevers als relatief eenvoudig te beantwoorden bestempeld. Er wordt dan ook vaak vanuit gegaan dat een beleidsdoorlichting gemakkelijk kan worden gedaan op basis van de beschikbare informatie binnen de betreffende directie, door een klein aantal mensen en binnen een relatieve korte periode.

Opbouw van de beleidsdoorlichting

Bij alle onderzochte beleidsdoorlichtingen is gebruik gemaakt van de vragen die het ministerie van Financiën in de zomer van 2005 als richtlijn had uitgezet. In sommige gevallen wordt aangegeven dat met name het gedeelte over de effecten van de ingezette beleidsinstrumenten het belangrijkste is bij een beleidsdoorlichting, in andere gevallen wordt juist de combinatie van vragen als belangrijkste ervaren. Opvallend is dat een aantal beleidsdoorlichtingen hun rapport louter en alleen baseren op de genoemde vragen en een kort rapport als resultaat (willen) hebben, terwijl anderen de vragen specificeren naar het beleidsterrein dat wordt doorgelicht en een eigen logische opbouw creëren, wat leidt tot een uitgebreid rapport. Een eenduidig eindresultaat van een beleidsdoorlichting is er dus nog niet.

De beschrijving van het probleem

De beschrijving van het probleem en de reden waarom de overheid zich er mee bezig houdt, werd voorafgaand aan de onderzochte beleidsdoorlichtingen vaak als het gemakkelijkste onderdeel van de beleidsdoorlichting gezien. Men vindt het in alle gevallen vrij logisch waarom er beleid wordt gevoerd en waarom juist de Rijksoverheid zich er mee bezig houdt. De redeneringen komen vaak neer op het falen van de markt en/ of wettelijke verplichtingen.

In een aantal gevallen bleek achteraf dat het omschrijven van het probleem toch voor meer discussie zorgde dan verwacht. Zo was het in een aantal gevallen duidelijk dat het beleid voortkwam uit wettelijke verplichtingen, maar was er onenigheid over de reden van de totstandkoming van deze wettelijke verplichtingen en hoever men hierin moest gaan bij dit onderdeel van de beleidsdoorlichting.

Het bepalen van de effecten

Met dit onderdeel van de beleidsdoorlichting wordt op verschillende manieren om gegaan.

In een aantal gevallen wordt het bepalen van de effecten van ingezette beleidsinstrumenten gedaan aan de hand van de prestatie-indicatoren die in de begrotingen en jaarverslagen met betrekking tot het beleidsterrein worden genoemd.

In een geval wordt de beleidsdoorlichting wat effecten betreft volledig gebaseerd op een recent gehouden effecten onderzoek ex post.



In de rest van de gevallen kan niet of in mindere mate gebruik worden gemaakt van prestatiegegevens of effecten onderzoeken. In deze gevallen is het bepalen en aannemelijk maken van de effecten van het beleid dan ook lastiger. In de meeste gevallen maakt men dan gebruik van beleidstheorieën en algemene macro-economische gegevens om effecten van een beleid op enige manier plausibel te maken. Ook worden vaak interviews gehouden met medewerkers om te achterhalen wat er is bereikt in een bepaalde periode, waardoor dit komt en wat de mogelijk invloed van anderen is geweest.

Objectiviteit

De objectiviteit wordt in alle bestudeerde beleidsdoorlichtingen gewaarborgd door een begeleidingscommissie, ook wel klankbordcommissie of ‘onafhankelijke deskundigen’. De samenstelling van een dergelijke commissie verschilt echter. Sommigen kiezen er voor vooral leden van een dergelijke commissie van andere departementen te vragen, zoals vaak het ministerie van Financiën of medewerkers die bij een ander departement werken, maar wel erg betrokken zijn bij het beleidsterrein. Anderen kiezen er voor om het helemaal buiten de ministeries te houden en leden vanuit het bedrijfsleven of universiteiten te halen. Weer anderen kiezen voor een combinatie van beide. Alle opties hebben zo hun voor- en nadelen. Zo zal een vooral interne begeleidingscommissie minder kosten met zich meebrengen dan een externe. Daarnaast zal een gewichtige commissie waarschijnlijk meer eisen stellen aan de vraag of alle onderwerpen voldoende zijn beantwoord dan een commissie met minder ervaren leden of leden die minder van het onderwerp afweten.

Een begeleidingscommissie is in bijna alle gevallen in het leven geroepen om erop toe te zien of alle onderwerpen die aan de orde moeten komen ook daadwerkelijk aan de orde zijn gesteld. Goedkeuring hoeft niet verleend te worden. Daarnaast dient een begeleidingscommissie in sommige gevallen ook als een club deskundigen die kan adviseren over de voortgang van het project en mee denken als er problemen zijn.

In één geval is gekozen voor een kleine begeleidingscommissie bestaande uit slechts twee onafhankelijk werkzaam bij een andere directie van het zelfde directoraat-generaal als waar de beleidsdoorlichting betrekking op heeft. De reden hiervoor is dat objectiviteit ook kan worden gewaarborgd door zoveel mogelijk objectieve bronnen te verwerken in het verslag.

4.6 Conclusie

Wat betreft het eerste gedeelte van de vraagstelling ‘Wat is een beleidsdoorlichting?’ kan op basis van het inhoudsanalyse en de gehouden interviews het volgende worden geconcludeerd.

Als uitgangspunt voor een beleidsdoorlichting geldt de ministeriële regeling periodiek evaluatie onderzoek en beleidsinformatie (2006). Hierin staan de minimum vereisten voor beleidsdoorlichtingen. Een beleidsdoorlichting is in deze regeling een beleidsevaluatie op het niveau van een algemene of operationele doelstelling, waarbij simpele, doch fundamentele vragen aan de orde komen en waarbij bij de uitvoering onafhankelijken worden betrokken. Een beleidsdoorlichting steunt zoveel mogelijk op een (deel)onderzoek van het beleid en de bedrijfsvoering en wordt naar de Tweede Kamer gestuurd.

Over de feitelijke plaats van een beleidsdoorlichting in het beleidsproces kan worden geconcludeerd, dat een beleidsdoorlichting plaats vindt nadat van zoveel mogelijk deelterreinen waarop de doorlichting is gericht, effecten bekend of op zijn minst meetbaar zijn. Daarnaast bevat een beleidsdoorlichting aspecten van zowel de beleidsvoorbereiding als van de beleidsevaluatie. Hiervoor zou het handig zijn wanneer de informatie verkregen uit de evaluatieonderzoeken ex ante en ex post, indien beschikbaar, kan worden gebruikt voor de beleidsdoorlichting.

Wat betreft het niveau van evaluatie van een beleidsdoorlichting kan worden geconcludeerd dat een beleidsdoorlichting een combinatie is van verschillende niveaus waarop beleid kan worden geëvalueerd. Het bevat zowel empirische gegevens over de effecten van het gevoerde beleid en de doelstellingen die hiervoor geformuleerd zijn, als normatieve aspecten over de bijdrage van het beleid



aan een verbetering van de samenleving als geheel en de reden waarom de overheid zich er mee bemoeit. Een combinatie van deze aspecten is de meerwaarde voor het evaluatie-instrument ten opzichte van andere evaluatie-instrumenten.

Over het bepalen van de effecten van het beleid waarop de beleidsdoorlichting van toepassing is, kan worden geconcludeerd dat, als deze niet bekend zijn in eerder gedaan effecten onderzoek ex post, de meest betrouwbaar en valide manier hiervoor een onderzoeksopzet is met voor- en nameting en een controlegroep. Omdat een dergelijk onderzoeksopzet in de praktijk vaak moeilijk te realiseren is, is het noodzakelijk toch plausibel te maken wat de effecten van een beleid op een verandering in een situatie zijn door deze op grond van theoretische overwegingen aan te tonen.

Uit de onderzochte beleidsdoorlichting blijkt dat een beleidsdoorlichting als een relatief eenvoudige exercitie wordt gezien. Er wordt vanuit gegaan dat een beleidsdoorlichting gemakkelijk kan worden gedaan op basis van de beschikbare informatie binnen de betreffende directie, door een klein aantal mensen en binnen een relatief korte periode.

Als uitgangspunt worden vaak de vragen, die het ministerie van Financiën heeft geformuleerd, als leidraad gebruikt. Echter hoeven deze niet persé op die manier terug te komen in het eindverslag, omdat hier geen eenduidig format voor is.

Het onderdeel van de beleidsdoorlichting waarin het probleem moet worden aangegeven en de reden waarom de overheid hiervoor beleid heeft geformuleerd, wordt vaak als gemakkelijk en logisch gezien. Vaak blijkt echter achteraf dat juist dit onderdeel meer discussie heeft opgeleverd dan verwacht.

Het bepalen van de effecten is eenvoudig als gebruik kan worden gemaakt van eerder gedaan effecten onderzoek ex post of van prestatie-indicatoren, maar is moeilijker als er geen dergelijke gegevens bekend zijn. Een vaak gebruikte methode dan is door theoretische overwegingen en het houden van interviews met medewerkers die betrokken zijn geweest bij het beleid enige plausibiliteit omtrent de effecten van het beleid te verkrijgen.

De objectiviteit van een beleidsdoorlichting kan worden gewaarborgd door het gebruik van objectieve informatie, het raadplegen van interne onafhankelijke deskundigen of externe onafhankelijke deskundigen.

5. De beleidsdoorlichting van de Handelspolitiek.

In dit hoofdstuk zal ik ingaan op het tweede gedeelte van de centrale onderzoeksvragen, nl. hoe kan de beleidsdoorlichting van de handelspolitiek op een zo goed mogelijke manier worden aangepakt en hoe kan het eindresultaat worden vormgegeven?

In paragraaf 5.1 zal ik allereerst kort iets vertellen over de directie handelspolitiek van het ministerie van Economische Zaken, waarna ik in paragraaf 5.2 enkele adviezen zal geven over de aanpak en het eindresultaat van de beleidsdoorlichting handelspolitiek.

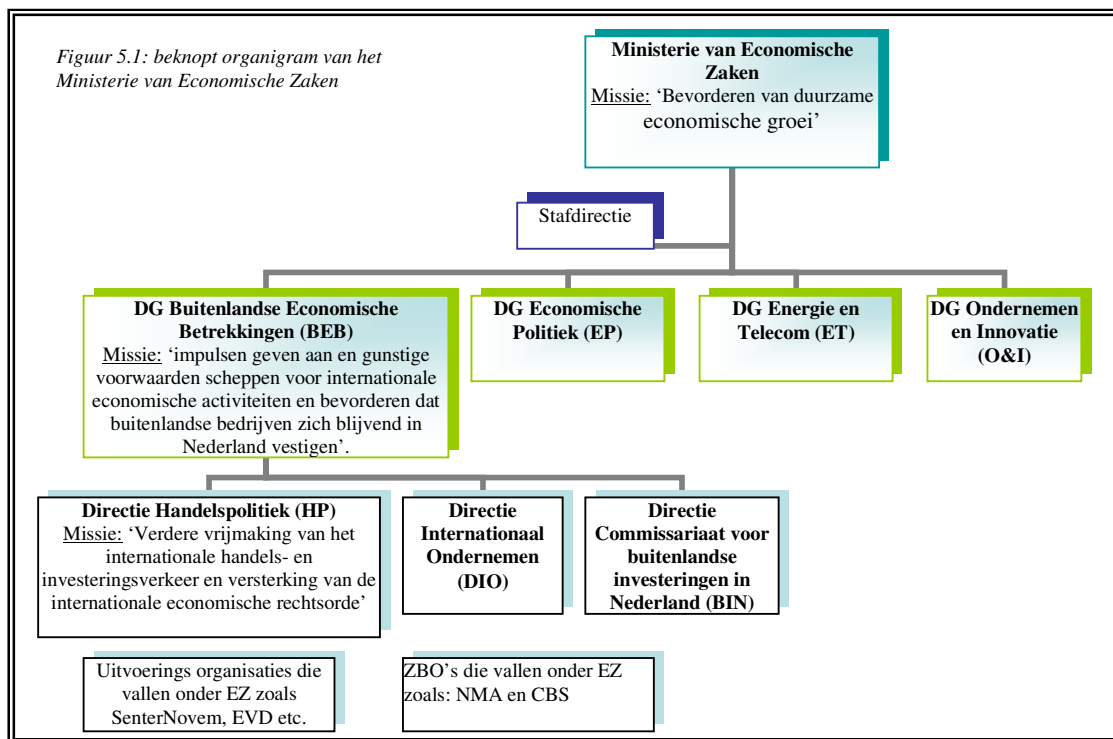
5.1 De directie Handelspolitiek

Het doel en de organisatie van de directie

De directie Handelspolitiek (HP) is onderdeel van het ministerie van Economische Zaken en valt onder het directoraat-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen (DG BEB).

Het doel van de directie HP is: *‘Verdere vrijmaking van het internationale handels- en investeringsverkeer en versterking van de internationale economische rechtsorde’*.

Deze doelstelling komt voort uit de missies van DG BEB en van EZ die hieronder zijn weergegeven in het organigram in figuur 5.1.



De taken van de directie HP bestaan uit beleidsontwikkeling, coördinatie, beleidsuitvoering en/of kennisopbouw/dienstverlening en worden uitgevoerd op het terrein van (Werkplan directie HP, 2006:3):

- bevordering van een multilateraal handels- en investeringssysteem;
- maatschappelijk verantwoord ondernemen;
- exportcontrolebeleid;
- bilaterale investeringsverdragen;
- autonoom EU handelspolitiek instrumentarium.



Concreet betekent dit dat de medewerkers van de directie zich met name bezig houden met de Nederlandse activiteiten in onderhandelingen in WTO- en OESO-kader over bijvoorbeeld de liberalisering van de handel en het verbeteren van de relaties tussen Nederland en andere landen op het gebied van investeringen. Daarnaast houdt men zich binnen de directie bezig met het bevorderen van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen in het buitenland en met de controle op exportgoederen.

De directie is opgebouwd aan de hand van taakgroepen, die allemaal onder de verantwoordelijkheid van het Management Team van de directie staan. De taakgroepen waarborgen een zekere mate van flexibiliteit, medewerkers kunnen afhankelijk van de werkbelasting gemakkelijk tijdelijk worden overgeplaatst worden naar een andere taakgroep en kunnen zich op een gemakkelijke en snelle manier specialiseren in verschillende onderwerpen.

Specifieke kenmerken van het beleidsterrein

De beleidsonderwerpen van de directie HP is, hebben een aantal specifieke kenmerken, welke van belang kunnen zijn voor de beleidsdoorlichting:

Ten eerste bevindt de operationele doelstelling van de directie HP zich op het internationale vlak. Dit betekent dat de werkzaamheden van de directie niet los kunnen worden gezien van datgene wat zich in het internationale veld voordoet en het wel of niet slagen van het beleid daarmee ook erg afhankelijk is van externe factoren en actoren. Wat betreft het bepalen van effecten van beleid is het daarom belangrijk om niet alleen naar het nationale of departementale niveau te kijken maar ook naar ontwikkelingen op het internationale niveau. De volgende ‘schalen’, met bij behorende actoren, zouden kunnen worden onderscheiden:

- Het mondiale niveau: met actoren zoals de WTO, OESO, NGO's andere landen.
- Het regionale niveau: met actoren zoals de Europese Commissie, EU-lidstaten en overige Europese landen.
- Het nationale niveau: met als actoren zoals naast EZ onder andere de ministeries van Buitenlandse Zaken en Landbouw Natuur en Visserij, non-governmental organizations en bedrijven.

Als tweede kenmerk van de directie HP geldt dat er geen prestatiegegevens en nauwelijks (recente) evaluatie onderzoeken beschikbaar zijn die kunnen aantonen in hoeverre de doelstelling(en) van de directie bereikt is (zijn). Vermoedelijk zijn er genoeg algemene macro-economische gegevens beschikbaar over bijvoorbeeld de mate waarin de handel is geliberaliseerd, maar dergelijke gegevens worden niet gepresenteerd in de begroting, omdat ze geen of nauwelijks output/effect relatie hebben tot de inzet van EZ (Memorie van Toelichting begroting 2005). Dit komt, denk ik, omdat de doelstelling van de directie is gericht op de lange termijn en hiermee het beleid ook een lange termijn karakter heeft. De activiteiten die binnen de directie worden gedaan hebben dan ook nauwelijks of geen kwantitatief waarneembaar effect op de mate van doelbereiking in de korte periode waarover een begroting gaat en wellicht zelfs niet voor de langere termijn. Een andere reden voor het ontbreken van een output/effect relatie tussen de mate waarin het doel bereikt is en de inzet van EZ, is dat de activiteiten van EZ vooral indirect van invloed zijn op de geformuleerde doelstelling, waardoor de activiteiten die daadwerkelijk worden uitgevoerd geen goed beeld geven van de mate van doelbereiking.

Hoewel de reden voor het ontbreken van prestatiegegevens begrijpelijk is, blijft het omwille van de verantwoording van het gevoerde beleid noodzakelijk om toch aan te geven wat het effect is van het gevoerde beleid, omdat anders de indruk kan worden gewekt dat het beleid niet effectief dan wel inefficiënt wordt gevoerd.

Een laatste kenmerk van het beleid van de directie HP is dat er buiten enkele lidmaatschapskosten van internationale organisaties en de ongeveer 30 Fte aan personeelsuitgaven, geen noemenswaardige kosten ten behoeve van het beleid worden gemaakt. Dit zou een reden kunnen zijn, waardoor er zo weinig effectenonderzoek gedaan is.

5.2. De beleidsdoorlichting van de Handelspolitiek

Aanleiding van de beleidsdoorlichting

In het kader van begrotingscyclus dient elk algemeen of operationeel doel periodiek door middel van een beleidsdoorlichting te worden geëvalueerd. In 2006 is in de begroting van Economische Zaken de doorlichting van de operationele doelstelling: “het internationale handels- en investeringsverkeer verder vrijmaken en de internationale economische rechtsorde versterken” geprogrammeerd.

Aanleiding voor juist dit onderwerp is dat er “geen concrete prestatiegegevens beschikbaar zijn die – rekening houdend met de grote diversiteit aan actoren en invloeden – een goede indicatie geven van de directe bijdrage van EZ aan het bereiken van de doelstellingen, waardoor een periodieke beleidsdoorlichting van deze operationele doelstelling het geëigende instrument is om te bekijken of de bijdrage van EZ aan het bereiken van deze operationele doelstelling optimaal is vormgegeven” (Brinkhorst, kamerstuk 29949, nr. 27, vergaderjaar 2004-2005, p. 2)

Het Management Team, de formele opdrachtgever, van de directie heeft ervoor gekozen een EZ-projectteam, ondersteund door een extern bureau en begeleid door een onafhankelijke commissie, de doorlichting van het werkterrein van de directie Handelspolitiek over de afgelopen 5 jaar te laten doen. Uitgangspunt hierbij zijn de activiteiten die de directie HP onderneemt in het kader van genoemde operationele doelstelling.

De vragen van de opdrachtgever

Als resultaat van de beleidsdoorlichting ziet de opdrachtgever graag een antwoord op de vragen van het ministerie van Financiën, eerder genoemd in het verslag, met een nadruk op de vragen over waarom de verantwoordelijkheid van het beleid ligt op rijksniveau, welke doelstellingen zijn geformuleerd, welke instrumenten worden ingezet en wat het effect van deze instrumenten op de doelstelling is. Deze vragen worden beantwoord in een handzaam rapport (maximaal 15 pagina's) wat naar de Tweede Kamer gestuurd zal worden. Eventuele beleidsaanbevelingen zullen alleen worden gestuurd naar de opdrachtgever.

5.3 Advies voor een mogelijke aanpak

Op basis van de bevindingen in hoofdstuk 4 en het meedraaien met de projectgroep in de opstartfase zou ik ten aanzien van de aanpak en het eindresultaat van de beleidsdoorlichting van de handelspolitiek het volgende mee willen geven:

Algemeen

- **Bedenk goed wat het doel is van de beleidsdoorlichting Handelspolitiek.**

Een beleidsdoorlichting is in eerste instantie bedoeld om een aantal simpele, maar fundamentele vragen te beantwoorden en daarnaast inzicht te geven in de effectiviteit van het beleid. Een beleidsdoorlichting kan daarnaast ook worden gebruikt om te laten zien dat wat er binnen de directie die zich bezig houdt met de operationele doelstelling wordt gedaan ook daadwerkelijk van belang is of juist niet of dat bepaalde zaken misschien anders vormgegeven kunnen worden. Zeker dit laatste is naar mijn mening een belangrijk doel van deze doorlichting, omdat bij het bepalen van effecten van het beleid in relatie tot de inzet van de medewerkers waarschijnlijk weinig concrete conclusies kunnen worden getrokken. Gezocht moet mijn inziens daarom naar een manier om te laten zien dat de inzet van EZ op het terrein van de Handelspolitiek gerechtvaardigd is.



- **Houdt gedurende het project goed contact met het ministerie van Financiën over de voortgang en (tussentijdse) resultaten van de doorlichting.**

Hoewel ministers zelf verantwoordelijk zijn voor hun beleid, heeft het ministerie van Financiën een belangrijke rol als het gaat om de doelmatigheid en doeltreffendheid van een beleid. Zij zullen het daarom in grote lijnen eens moeten zijn met het resultaat van de beleidsdoorlichting. Het is dus belangrijk om goed contact met het ministerie van Financiën te houden. Daarnaast heeft het ministerie van Financiën als ‘bedenker’ van de beleidsdoorlichting ervaring met het begeleiden van beleidsdoorlichtingen. Haar adviezen kunnen erg nuttig zijn en bovendien voorkom je er mee dat je na afloop van het project te horen krijgt dat de bedoeling van de doorlichting eigenlijk heel anders was.

- **Concentreer je niet teveel op het bepalen van de effecten van het beleid, maar zie een beleidsdoorlichting als een combinatie van verschillende niveaus waarop beleid kan worden geëvalueerd.**

Hoewel de opdrachtgever aan heeft gegeven dat het bepalen van de effecten een van de belangrijkste onderdelen van de beleidsdoorlichting is, raad ik de projectgroep aan om zich niet al te veel te focussen op de effecten van het beleid. Natuurlijk is het een belangrijk onderdeel, maar besef ook dat de kracht van een beleidsdoorlichting juist is gelegen in het feit dat het verschillende aspecten van het beleidsproces combineert en daardoor een goed overzicht geeft van het beleidsterrein waarop de operationele doelstelling die wordt doorgelicht betrekking heeft. Het zo goed mogelijk in kaart brengen van effecten is het hoofddoel van een effectenonderzoek ex post, dus als er in de beleidsdoorlichting niet met de beschikbare informatie voldoende plausibel kan worden gemaakt wat de effecten zijn, dan kan geadviseerd worden op bepaalde gebieden een effectenonderzoek te doen in plaats zelf erg diep op dit punt in te gaan. Het advies is daarom om je niet alleen te focussen op de effecten, maar ook aan de andere onderdelen van de beleidsdoorlichting voldoende aandacht te schenken.

- **Maak zoveel mogelijk gebruik van beschikbare informatie en onderzoeken**

Een beleidsdoorlichting is in principe een synthese onderzoek, wat betekent dat in een beleidsdoorlichting de informatie uit verschillende onderzoeken en andere informatie worden gecombineerd. Is er geen informatie beschikbaar omtrent een bepaald onderwerp, dan kan dat ook een conclusie opleveren en een aanbeveling tot verder onderzoek.

- **Maakt zoveel mogelijk gebruik van de kennis van de begeleidingscommissie.**

Omdat binnen het projectteam zelf weinig kennis van de handelspolitiek aanwezig is, en de leden van de begeleidingscommissie hier juist op zijn geselecteerd, is het handig om zoveel mogelijk gebruik te maken van deze kennis binnen de begeleidingscommissie. Bedenk daarom bij het benaderen van de begeleidingscommissie iedere keer zo goed mogelijk op welke manier zij kunnen helpen. De begeleidingscommissie is er niet alleen om kritisch te zijn over de onderdelen die in de beleidsdoorlichting aan de orde komen, ze zijn er ook om mee te denken over problemen die tijdens het proces naar voren komen. Vrees dan ook niet teveel voor hun kritiek, maar maak juist gebruik van hun expertise.

- **Beargumenteer altijd de keuzes die gemaakt worden.**

Het is voor de legitimiteit van de conclusies en voor de leesbaarheid van het rapport voor buitenstaanders erg belangrijk om goed te omschrijven welke afbakening, onderzoeksmethoden, definities etc. je met welke reden gebruikt.

Inhoudelijk

- **Gebruik als basis voor de opbouw voor het eindrapport art. 8 van de RPE**

Door artikel 8, lid 2 als basis voor het eindrapport te gebruiken, wordt aan de wettelijke voorschriften voldaan. De punten die hierin aan de orde komen, dekken daarnaast de vragen die de opdrachtgever als uitgangspunt heeft gesteld, maar zijn minder specifiek, waardoor de specifieke kenmerken van de handelspolitiek beter tot uiting kan komen. Zo kunnen bijvoorbeeld gemakkelijker aanvullende zaken worden toegevoegd of vragen die minder belangrijk zijn worden weggelaten, zonder dat dit vraagtekens oproept.



- **Gebruik als uitgangspunt voor de formulering van het probleem en de reden waarom de overheid beleid hiervoor voert de operationele doelstelling van de directie.**

Hoewel de operationele doelstelling misschien niet de werkelijke doelstelling is die ten grondslag ligt aan het beleid en daarmee het probleem dat aanleiding was voor het beleid misschien ook anders is, raad ik het toch aan om de geformuleerde operationele doelstelling als uitgangspunt te gebruiken bij de beschrijving van het probleem en de reden waarom de overheid hiervoor beleid voert. De reden hiervoor is dat je toch ergens moet beginnen en dat er hoogstwaarschijnlijk geen beleidsstukken beschikbaar zijn die het werkelijke probleem beschrijven dat aanleiding was voor het beleid.

- **Ga er vanuit dat de operationele doelstelling waarschijnlijk niet de doelstelling is die wordt nagestreefd door de medewerkers en onderzoek wat de werkelijk nagestreefde doelen zijn.**

Dit advies sluit aan bij de vorige opmerking. De operationele doelstelling van de directie HP is totstandgekomen door de verandering van de begrotingsstructuur naar aanleiding van de nota *VBTB*. In de praktijk betekent dit voor de directie HP dat er bij de verschillende beleidsonderwerpen, die al langere tijd onder de directie vielen, ten tijde van de invoering van de *VBTB* een overkoepelende doelstelling is gekozen. De medewerkers werken dus waarschijnlijk niet vanuit deze doelstelling, maar vanuit ‘eigen’ doelstellingen. Voor de beleidsdoorlichting is het noodzakelijk inzicht te krijgen in welke doelstellingen werkelijk worden nagestreefd. Als blijkt dat de doelstellingen in werkelijkheid anders zijn dan de geformuleerde operationele doelstelling dan is dit een goede reden voor de constatering dat de effecten van de activiteiten van de directie geen goede indicatie geven voor de mate waarin de operationele doelstelling is bereikt. Een herformulering van de doelstelling kan dan als advies naar aanleiding van de beleidsdoorlichting worden meegegeven.

- **Gebruik bij de beschrijving van de doelstelling(en) en de instrumenten een doelenboom**

Een doelenboom is een erg overzichtelijk middel voor het in kaart brengen van de verschillende instrumenten en de doelen die met de instrumenten bereikt dienen te worden.

- **Onderscheidt de beleidsinstrumenten in ‘instrumenten door HP’, ‘instrumenten van andere departementen’ en ‘overige instrumenten’ en focus je bij het bepalen van de effecten op de instrumenten van die door HP worden ingezet ten behoeve van de doelstelling.**

De reden die pleit voor dit onderscheid is dat je op deze manier goed kunt voldoen aan een eventueel (sub)doel van de beleidsdoorlichting om de bijdrage van de directie in kaart te brengen. Daarnaast laat je door het benoemen van beleidsinstrumenten van andere departementen en evt. overige instrumenten van bijvoorbeeld de WTO en EU zien dat de directie functioneert in een omgeving met veel andere actoren die zich ook bezig houden met het beleid waar de directie zich mee bezig houdt. Het bepalen van de effecten van alle beleidsinstrumenten die ingezet worden ten behoeve van de doelstelling is een onbegonnen zaak en in verhouding met de tijd en het geld dat het kost niet voldoende nuttig. Daarom is deze indeling ook direct een afbakening voor het gedeelte van de beleidsdoorlichting waarin de effecten van het beleid moeten worden bepaald.

- **Probeer ondanks dat er waarschijnlijk weinig bruikbare informatie is toch op een praktische en creatieve manier de effecten van het beleid plausibel te maken.**

Bij het bepalen van de effecten van beleid is het praktisch gezien onmogelijk om een wetenschappelijke verantwoorde methode te hanteren. Een meer gebruiksgerichte methode als een situationeel onderzoek is wel mogelijk. De gegevens voor de vergelijking die je bij deze methode maakt kunnen voortkomen uit algemene macro-economische gegevens, uit effectenonderzoeken zowel nationaal als internationaal etc. Mochten er geen voldoende schriftelijke gegevens beschikbaar zijn, dan kan gebruik worden gemaakt van interviews met medewerkers van de directie en andere actoren die betrokken zijn bij het beleidsveld en die iets zinnigs kunnen zeggen over de effecten van het beleid. Hoewel deze methode waarschijnlijk niet erg betrouwbaar is om aan te geven wat de effecten van het beleid zijn, is dit waarschijnlijk de enige bruikbare methode om iets te kunnen zeggen over de effecten van het beleid.



Literatuurlijst

- Bressers, J. Th. A. (1993), *Beleidsvaluatie en beleidseffecten*, in: Hoogerwerf, A., (red.), *Overheidsbeleid*, Alpen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, pp.171
- Bressers, J. Th. A. en A. Hoogerwerf (1995), *Inleiding tot de beleidsvaluatie*, in: Bressers, J. Th. A. en A. Hoogerwerf, (red.), *Beleidsvaluatie*, Alpen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, p. 19-32.
- Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (1980), *Elk kent de laan die derwaart gaat*, rapport nr. 3., Den Haag, pp. 220-224
- Economische Zaken, ministerie van (2006), *directoraat-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen*.
- Economische Zaken, ministerie van (2006), *Werkplan directie Handelspolitiek*.
- Financiën, ministerie van (1998-1999), *nota ‘Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording’*, Tweede Kamer stuk, vergaderjaar 1998-1999, 26573, nr. 1. Den Haag: SDU
- Financiën, ministerie van (2001), *Comptabiliteitswet*, zoals deze wet laatstelijk is gewijzigd bij de wet van 18 oktober 2004, Den Haag.
- Financiën, ministerie van (2002), *Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek rijksoverheid (RPE)*.
- Financiën, ministerie van (2004-2005). *Evaluatie VBTB*, Tweede Kamerstuk 29949, nr. 1, Den Haag: SDU.
- Financiën, ministerie van (2005), *memo: Wat is een beleidsdoorlichting*, 10-8-2005
- Financiën, ministerie van (2006), *Regeling Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie(RPE)*
- Financiën, ministerie van (2005-2006), *Rijksbegroting*, Tweede Kamerstuk 30100, nr. 1, Den Haag: SDU.
- Fischer, F. (1995), *Evaluating Public Policy*, United States of America, Wadsworth Group.
- Graaf, H. en R. Hoppe (1996), *Beleid en Politiek; een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, Bussum: Coutinho.
- Hoogerwerf, A. (1987), *De levensloop van problemen: Definiëring, precisering en oplossing*, in: *Beleidswetenschap*, 1 (2), juni, pp. 159-181.
- Hoogerwerf, A. (1993), *Beleid, processen en effecten*, in: Hoogerwerf, A., (red.), *Overheidsbeleid*, Alpen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Hoppe, R. (1993), *Beleidsvoorbereiding: het ontwerpen van beleid*, in: Hoogerwerf, A., (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Joldersma, F.J. (1992), *De analyse van het beleidsprobleem*, in: Hoogerwerf, A., (red.), *Het ontwerpen van beleid: een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*, Alpen aan den Rijn,



Samsom H.D. Tjeenk Willink

Maarse, J.A.M. (1993), De uitvoering van overheidsbeleid, in: Hoogerwerf, A., (red.), *Overheidsbeleid*, Alpen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, p. 146.

Maarse, J.A.M. (1998), De uitvoering van overheidsbeleid, in: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer, (red.), *Overheidsbeleid; Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn: Samsom, 402 p.

Propper I.M.A.M. (1993), Het gebruik van beleidsevaluaties: terugkoppeling, in: Hoogerwerf, A., (red.), *Overheidsbeleid*, Alpen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, pp. 185-186.



Bijlagen

A. Interviewvragen

Voor het onderzoek zijn de volgende personen geïnterviewd:

- Mw. H.J. Groenendijk (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, beleidsdoorlichting ‘Arbeid en Zorg’)
- Mw. T. Schalm-Beek (ministerie van Economische Zaken, beleidsdoorlichtingen ‘Consument’ en ‘Mededinging’)
- Dhr. F.E.C. Robben (ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, beleidsdoorlichting ‘Zorgpreventie’)

Onderstaande vragenlijst is als basis gebruikt voor de interviews.

Algemeen

1. Welke operationele doelstelling licht u door?
2. Hoe ver bent u met de beleidsdoorlichting?
3. Wie heeft opdracht gegeven voor de beleidsdoorlichting? Wat was de reden hiervoor?
4. Was de beleidsdoorlichting in de begroting geprogrammeerd?
5. Wordt het eindrapport naar de Tweede Kamer gestuurd?
6. Heeft u een plan van aanpak of eindrapport? Zo ja, mag ik deze inkijken?

Opbouw beleidsdoorlichting

7. Hoe ziet de opbouw van de beleidsdoorlichting er uit?
8. Op welke manier heeft u gebruik gemaakt van de vragen van het ministerie van Financiën?
9. Op welke vragen heeft u de nadruk gelegd?
10. Bij welke vragen bent u moeilijkheden tegengekomen en hoe zijn deze opgelost?

Het bepalen van de effecten

11. Heeft u bij het bepalen van de effecten gebruik kunnen maken van prestatie-indicatoren of evaluatieonderzoeken ex post? Zo ja, hoe heeft u deze gebruikt bij de beleidsdoorlichting?
12. Als er geen prestatie-indicatoren of evaluatieonderzoeken beschikbaar waren, op welke manier heeft u dan aannemelijk kunnen maken wat de effecten van het beleid zijn (geweest)?
13. Heeft u gebruik gemaakt van een ‘counterfactual’?

Informatie

14. Hoe is informatie voor de beleidsdoorlichting verzameld?
15. Welke informatiebronnen zijn buiten prestatie-indicatoren en evaluatieonderzoeken gebruikt?

Objectiviteit

16. Op welke manier wordt er bij uw beleidsdoorlichting inhoud gegeven aan de eis van objectiviteit?
17. Als er een begeleidingscommissie was (is), uit welke personen bestaat deze dan en welke taken heeft een dergelijke commissie?

B. Reflectieverslag stage en onderzoek

1. Inleiding

In dit verslag zal ik kort terugblikken op de stage die ik voor de Bacheloropdracht bij het ministerie van Economische Zaken heb gedaan en het onderzoek waar ik me tijdens deze stage mee bezig heb gehouden.

Van 14 april t/m 5 juli 2006 heb ik bij de directie Handelspolitiek (HP), directoraat-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen, van het ministerie van Economische Zaken (EZ), fulltime stage gelopen. De opdracht voor het onderzoek was afkomstig vanuit de projectgroep beleidsdoorlichting handelspolitiek. Via de universiteit ben ik op de hoogte gebracht van de opdracht en door het simpelweg plegen van een telefoontje en een bezoek aan het ministerie, heb ik de opdracht gekregen.

2. Beschrijving van de werkzaamheden

De taken tijdens de stage betroffen in volgorde van prioriteit: het uitvoeren van een onderzoek in opdracht van de projectgroep beleidsdoorlichting handelspolitiek, het meewerken in de projectgroep en overige taken voor de directie HP en directie Internationaal Ondernemen (DIO). Hieronder zal ik iets meer vertellen over de taken en de resultaten er van.

2.1 Het onderzoek

Wat betreft het onderzoek dat ik heb uitgevoerd tijdens de stage, had ik me voordat ik daadwerkelijk aan de stage begon al enigszins georiënteerd op het onderwerp door het schrijven van een plan van aanpak.

De eerste twee a drie weken van de stage stonden voornamelijk in het teken van het leren kennen van de organisatie en de medewerkers en het zoeken en doorlezen van informatie omtrent het onderwerp. Uiteindelijk resulteerde dit in een probleemstelling en kon ik me een redelijk goed beeld vormen van de achtergronden van het onderzoek.

Ten aanzien van de projectgroep was het in het begin van de stage nog een beetje aftasten. De projectgroep was al een paar weken bezig, waardoor het best moeilijk was om duidelijk te krijgen wat er al gedaan was en wat er nog moest gebeuren. Al redelijk snel kreeg ik in de gaten dat ik nog vrij weinig had gemist en dat de projectleden nog voornamelijk aan het denken waren over wat een beleidsdoorlichting precies is en hoe men het ging aanpakken. Na een paar weken kon ik met het beeld dat ik inmiddels van de achtergronden van een beleidsdoorlichting had gevormd al een goede bijdrage leveren aan dit ‘denkproces’ en heb ik geprobeerd de projectgroep ook op de hoogte te brengen van de achtergronden van het instrument.

In de weken daarna heb ik me vooral bezig gehouden met de opzet van het onderzoek en vragen als: wat wil ik eigenlijk weten en hoe kom ik er achter? Ook heb ik me in deze fase bezig gehouden met het organiseren van interviews met betrokkenen van andere beleidsdoorlichtingen. Al gauw bleek echter dat er nog weinig beleidsdoorlichtingen gaande waren, laat staan afgerond. Dit was een redelijke teleurstelling, omdat ik me juist erg verheugd had op deze gesprekken en ik vermoedde dat ze van belangrijke waarde voor het onderzoek zouden kunnen zijn. Uiteindelijk kon ik via het ministerie van Financiën in contact komen met een aantal personen en na geïnventariseerd te hebben welke bruikbaar waren, heb ik interviews gepland.

De volgende stap was het verwerken van de informatie verkregen uit alle bronnen in het verslag. In eerste instantie viel me dit niet mee. Het schrijven van een dergelijk uitgebreid onderzoeksverslag had ik naar mijn idee nog niet echt eerder tijdens de opleiding gedaan, dus ik heb ook best een tijdje geworsteld met de opbouw, wat ik in het theoretische kader moest zetten etc.

In de laatste weken heb ik me vooral bezig gehouden met het verbeteren van het onderzoeksverslag en het schrijven van dit reflectieverslag.



2.2 Het projectteam

Naast het werken aan het onderzoek heb ik meegedraaid in het projectteam beleidsdoorlichting handelspolitiek. Het projectteam startte met vier medewerkers van verschillende directies EZ, een externe consultant en een andere stagiaire. Het team werkte ongeveer een dag in de week samen, waarop vergaderd werd en vervolgens verder werd gewerkt aan de taken. Mijn taken waren de volgende:

- Het verzamelen van achtergrondinformatie door het bestuderen van kamerstukken en het houden van contact met het ministerie van Financiën;
- Het meedenken en –schrijven aan het plan van aanpak en inhoudelijk werkplan van de beleidsdoorlichting;
- Het verzamelen en bestuderen van interne en externe begrotingen en –jaarverslagen en werkplannen;
- Het verzamelen en beoordelen op bruikbaarheid van informatie op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen;
- Het opstellen van een overzicht van beleidsinstrumenten en activiteiten op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen in de periode 2001-2005.
- Het houden van interviews met medewerkers ten behoeve van de beleidsdoorlichting.

Daarnaast heb ik me veel beziggehouden met ad hoc taken zoals het beantwoorden van vragen van de projectgroepleden over bijv. beleidsinstrumenten en het coördineren van beleid, het schrijven van een verslag over de tekortkomingen van evaluatieonderzoeken, het opstellen van interview vragen op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen, het maken van een doelenboom van de directie en andere overzichtelijke modellen voor beleidsinstrumenten en beleidsevaluatie.

2.3 Overige taken

Tijdens de stage heb ik naast de hierboven genoemde taken ook de mogelijkheid gekregen om uitgebreid kennis te maken met de dagelijkse werkzaamheden binnen de directie. Zo heb ik me bijvoorbeeld beziggehouden met de organisatie van een seminar maatschappelijk verantwoord ondernemen (welke wegens te weinig deelname is opgeschort), verbeterpunten in de samenwerking tussen EZ en uitvoeringsorganisatie Douane/CDIU en heb ik de directie Internationaal Ondernemen ondersteunt tijdens een seminar over ondernemen in Oekraïne.

3. Evaluatie

3.1 (Wetenschappelijke) kwaliteit van het onderzoek

Over het algemeen denk ik dat het onderzoek dat ik tijdens de stage heb gedaan redelijk betrouwbaar en valide is uitgevoerd.

Bij het formuleren van de onderzoeksvragen heb ik me zoveel mogelijk geprobeerd als een onafhankelijke onderzoeker op te stellen. Hoewel dit naar mijn mening heeft geleid tot goede onderzoeksvragen, denk ik achteraf dat ik me hierin onbewust toch enigszins heb laten sturen door de projectgroep en de opdrachtgever. Zo had ik bijvoorbeeld in verhouding tot het bepalen van de effecten van een beleid meer aandacht kunnen besteden aan het achterliggende beleidsprobleem.

Wat betreft de inhoudsanalyse denk ik dat ik redelijk uitputtend te werk ben gegaan. Nagenoeg alle beschikbare schriftelijke bronnen over het onderwerp van het onderzoek zijn bestudeerd en geanalyseerd op bruikbaarheid voor het onderzoek.

Wat betreft het vergelijken van andere beleidsdoorlichtingen via interviews en het bestuderen van eind- en tussenrapporten is het jammer dat er nog weinig beleidsdoorlichtingen waren gedaan ten tijde van het onderzoek. Hierdoor konden voor het onderzoek maar een beperkt aantal beleidsdoorlichting worden bestudeerd, waardoor de conclusies die hieruit volgen niet erg betrouwbaar zijn. Desalniettemin zijn er door de interviews toch een aantal zaken boven tafel gekomen die ik met alleen een inhoudsanalyse nooit had kunnen achterhalen.



3.1 Toegevoegde waarde

Met name voor de projectgroep heb ik veel tijdrovend werk gedaan om de andere projectleden, die slechts een dag per week hadden ingeroosterd voor het project, te ontlasten. Daarnaast heb ik met de kennis die ik tijdens de opleiding heb opgedaan over beleid en beleidsprocessen en veel toe kunnen voegen. In de projectgroep zelf is/was hierover niet erg veel bekend, waardoor mijn kennis vanuit de opleiding op dit gebied goed van pas kwam.

3.2. Persoonlijke leerpunten

Niet alleen de projectgroep heeft geleerd van deze stage, maar ook ikzelf heb behoorlijk wat leuke en leerzame ervaringen gehad. Allereerst is het natuurlijk al een (leer)ervaring op zich om dagelijks in een grote organisatie mee te werken en de spanning tussen de politiek en ambtenarij mee te maken. Daarnaast heb ik ten aanzien van de organisatie veel geleerd van de vergaderingen in de projectgroep en het werk wat ik hiervoor heb gedaan.

Wat betreft het onderzoek was het met name leerzaam om zelfstandig een volledig onderzoek uit te voeren en een verslag hiervan te maken.

3.3 Begeleiding van de stage

Tijdens de stage ben ik begeleid door Hemmo Hemmes, de projectleider van de projectgroep beleidsdoorlichting handelspolitiek. Hij heeft van te voren aangegeven dat ik me primair bezig kon houden met mijn eigen onderzoek en dat hij daarnaast graag wilde dat ik zoveel mogelijk mee werkte met het projectteam. Daarnaast heeft hij me de mogelijkheid geboden andere taken te doen buiten de werkzaamheden voor het project. Dit werkte mijns inziens prima. Ik heb veel vrijheid gekregen om zelf mijn werkzaamheden in te richten en kon voor hulp daarnaast altijd een beroep doen op de begeleider.

Wat betreft het onderzoek heeft Hemmes me voorzover mogelijk voorzien van informatie en contactgegevens verstrekt. Daarnaast is hij erg behulpzaam geweest door het rapport intensief te lezen en te voorzien van commentaar.

4. Conclusie

Mijn stage bij de directie Handelspolitiek van het ministerie van Economische Zaken en het onderzoek dat ik tijdens deze stage heb uitgevoerd zijn heel leuk en leerzaam geweest. Het kennismaken met een grote organisatie en de werkzaamheden die ik voor deze organisatie heb uitgevoerd, waren een mooie aanvulling op mijn studie. Hoewel ten aanzien van het onderzoek een aantal dingen misschien beter hadden gekund, heb ik hier van geleerd en denk ik dat het kwalitatief een goed onderzoek is geweest.