

Beleidsevaluatie ex-post

Methodiek en illustratie

A.J. van der Vlist (Wageningen Universiteit en LEI)
F.H.J. Bunte
M.A. van Galen

Projectcode 40144

Juni 2007

Rapport 6.07.13

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Beleidsevaluatie ex-post; Methodiek en illustratie
Vlist, A.J. van der, F.H.J. Bunte en M.A. van Galen
Den Haag, LEI, 2007
Rapport 6.07.13; ISBN 10: 90-8615; ISBN-13: ;Prijs €(inclusief 6% BTW)
55 p., fig., tab., bijl.

De invoering van het systeem van VBTB (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording), heeft grote gevolgen voor de betrokken ministeries en vraagt een verschuiving van focus; niet meer op de financiële voortgang en de uitputting van de beschikbare budgetten maar veel meer op de effecten van beleidsmaatregelen. Beleidsevaluatie is niet meer weg te denken uit de beleidspraktijk. De vraag is echter hoe wetenschappelijke beleidsevaluatie in zijn werk gaat. Wat zijn de principes? Wat heb je daarvoor nodig? Waar haal je de benodigde beleidsondersteunende informatie vandaan? Het doel van deze studie is om de theorie toegankelijk te maken en te illustreren met een stappenplan ter voorbereiding van ex-post evaluatie zoals voorgeschreven in Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid.

The obligation to evaluate policy instruments ex-post has enormous consequences for Ministries. What is ex-post policy evaluation? What do you need? What data is necessary? The aim of this research is to introduce the reader into the basics of scientific policy evaluation illustrating this on a step-by-step basis. Also, because ex-post evaluation of existing policy instruments might be difficult we explain what could be done to arrive at policy instruments that can be evaluated.

Bestellingen:
Telefoon: 070-3358330
Telefax: 070-3615624
E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:
Telefoon: 070-3358330
Telefax: 070-3615624
E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2007

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponereerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

Inhoud

	Blz.
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
Summary	13
1. Inleiding	17
1.1 Probleemstelling	17
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	17
1.3 Onderzoeksaanpak	18
1.4 Leeswijzer	18
2. Beleidsevaluatie ex-post	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Doelstellingen beleidsevaluatie	19
2.3 Beleidscyclus en soorten beleidsevaluatie	20
2.4 Ex-post beleidsevaluatie	23
2.5 Methoden om beleidseffecten ex-post vast te stellen	27
2.6 Conclusie	29
3. Beleidsevaluatie in de praktijk	30
3.1 Inleiding	30
3.2 Stappen in het evaluatieonderzoek ex-post	30
3.3 Deskresearch naar het onderwerp van beleid	33
3.4 Vaststelling en operationalisering van doelstellingen en criteria	36
3.5 Vaststellen van evaluatievragen	38
3.6 Vaststellen van de theorie	40
3.7 Vaststellen van de indicatoren	41
3.8 Monitoringsstrategie	43
4. Synthese	46
Literatuur	51
Bijlage	
1. Begrippenlijst	55

Woord vooraf

Beleidsvaluatie is niet meer weg te denken in het huidige beleidsproces. Dit blijkt onder andere uit het grote aantal onderzoeken dat zich bezighoudt met beleidsvaluatie. Ondanks deze aandacht is er nog veel onduidelijkheid over de vraag wat een goede beleidsvaluatie nu precies is. Ex-post beleidsvaluaties beantwoorden in essentie drie vragen: wordt het beleidsdoel gehaald; heeft het beleid hieraan een bijdrage geleverd; en is deze bijdrage kosteneffectief geweest? In de praktijk blijven beleidsvaluaties bij de eerste vraag hangen. Om tot betere beleidsvaluaties te komen doen wij in dit onderzoek een stap terug en doen wij verslag van een studie naar de methodiek en de beleidspraktijk van wetenschappelijke ex-post beleidsvaluatie. Het doel van de studie is om de theorie toegankelijk te maken en te illustreren met een stappenplan. De studie heeft het karakter van een achtergronddocument en richt zich naast de beleidsmedewerker in de beleidsbeoordeling, op de beleidsonderzoeker in ex-post beleidsvaluatie in de praktijk. De methodiek wordt besproken om principes achter beleidsvaluatie te verduidelijken. De illustratie heeft als doel om aan te geven welke specifieke vragen er in de praktijk beantwoord dienen te worden om een beleidsinstrument ex-post te kunnen evalueren.

Het onderzoek is in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit uitgevoerd door Arno van der Vlist, Frank Bunte en Michiel van Galen. Zij danken de opdrachtgever in de persoon van drs. B.A. Piersma. Daarnaast danken de auteurs drs. M. Reijnen (Directie Landbouw) ir. H. Lieffijn, ir. A.J. Schutte en ing. J. van Vliet (allen Directie Kennis) voor de input tijdens de gevoerde discussies. Gabe Venema, Olaf Hietbrink, en Krijn Poppe danken zij voor de suggesties en commentaar.

Dr. J.C. Blom
Algemeen directeur LEI

Samenvatting

De invoering van het systeem van VBTB (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording), heeft grote gevolgen voor ministeries. Kritische beschouwing van in het verleden uitgevoerd beleid laat zien dat in de praktijk soms weinig samenhang bestaat tussen beleidsdoelen en beleidsinstrumenten. Dit hangt samen met het feit dat beleidsdoelen vaak niet eenduidig geformuleerd zijn. Ze zijn niet SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden). Dit bemoeilijkt het meten van de effectiviteit van het beleid. Daarnaast blijkt vaak te weinig betrouwbare informatie over de resultaten van het beleid beschikbaar te zijn. De centrale doelstelling van dit rapport is hoe je de beleidsverantwoording kunt verbeteren. Hiertoe gaat dit rapport na hoe je een wetenschappelijke verantwoorde beleidsevaluatie in de praktijk oppakt en uitvoert en waar je de benodigde beleidsondersteunende informatie vandaan haalt.

Dit onderzoek doet verslag van een achtergrondstudie naar de methodiek en de beleidspraktijk van ex-post beleidsevaluatie. Het doel van de studie is om de theorie toegankelijk te maken en te illustreren met een stappenplan. De methodiek wordt besproken om principes achter ex-post beleidsevaluatie te verduidelijken. De illustratie heeft als doel om aan te geven welke specifieke vragen er in de praktijk beantwoord worden om een beleidsinstrument ex-post te evalueren. Dit rapport heeft het karakter van een achtergrondstudie en informeert zowel beleidsmakers over de regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie als beleidsonderzoekers die effectenonderzoek ex-post in de praktijk verrichten. In de studie wordt ingegaan op de volgende onderzoeksvragen:

- wat is beleidsevaluatie en welke vormen van beleidsevaluatie zijn er?
- welke plaats neemt ex-post beleidsevaluatie in het beleidsproces?
- welk type beleidsinstrumenten zijn er?
- welke methoden zijn er om effecten ex-post vast te stellen?
- welke stappen zijn er in ex-post beleidsevaluatie?
- hoe kan de systematiek van ex-post beleidsevaluatie geïllustreerd worden aan de hand van een specifieke regeling binnen het GLB?

In hoofdstuk 2 wordt een introductie gegeven van de principes van beleidsevaluatie en de rol die beleidsevaluatie in het beleidsproces speelt. Beleidsevaluatie speelt in elke fase van het beleidsproces een rol: in de voorbereiding, de uitvoering, en achteraf, respectievelijk in ex-ante, mid-term en ex-post evaluatie. Dit onderzoek richt zich op ex-post evaluatie in het bijzonder. In ex-post evaluatie worden veranderingen in de doelstellingsvariabelen gerelateerd aan veranderingen in omgevingsvariabelen en de beleidsvariabelen, rekening houdend met het bestaan van neveneffecten. Ex-post beleidsevaluatie is *het achteraf bepalen van het beleidseffect door het gerealiseerde effect mét beleid te vergelijken met een hypothetische situatie zónder beleid*. In de beleidspraktijk wordt veelal het *gerealiseerde effect mét beleid vergeleken met het vooraf beoogde effect*. Aangezien veel instrumenten in de landbouw generiek zijn voor alle ondernemers betreft

dit veelal vergelijking in de tijd. In hoofdstuk 2 merken we op dat het beleidsinstrument bepalend is voor de econometrische methodiek om causale relaties tussen beleidsinstrument en beleidsdoelstelling te identificeren.

In hoofdstuk 3 worden de stappen in beleidsevaluatieonderzoek opgesomd en geïllustreerd aan de hand van de melkpremiereregeling binnen het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Deze casus illustreert het type vragen uit het beleidsevaluatieonderzoek. Voor de illustratie wordt de benodigde informatie geïdentificeerd en onderzocht in hoeverre deze informatie in bestaande informatiestromen in de keten aanwezig is. De illustratie richt zich hierbij op de methodiek en niet zozeer op de feitelijke beleidsevaluatie van de geselecteerde beleidsregeling. Aan de hand van de literatuur is een stappenschema opgesteld voor ex-post beleidsevaluatie, waarin drie fasen met verschillende stappen daarbinnen worden onderscheiden; te weten:

1. Formuleren van de probleemstelling en evaluatievragen:
 - a. expliciteren van de verwachtingen;
 - b. deskresearch naar het onderwerp van beleid;
 - c. indien noodzakelijk: beleidsreconstructie;
 - d. vaststelling en operationalisering van doelstellingen en criteria (SMART);
 - e. vaststelling van de evaluatievragen;
 - f. vaststelling van de onderzoeksmethode.
2. Uitvoeringsfase:
 - g. beschrijving van de beleidstheorie;
 - h. vaststelling van indicatoren;
 - i. dataverzameling/monitoringsstrategie.
 - j. analyse:
 - doelbereiking;
 - doeltreffendheid;
 - doelmatigheid.
3. Rapportage en terugkoppeling:
 - k. rapportage;
 - l. terugkoppeling en follow-up.

In hoofdstuk 4 wordt een *synthese* gegeven van de lessen uit de theorie en praktijk van ex-post beleidsevaluatie met aanbevelingen voor de beleidsvoorbereiding. Deze studie naar ex-post evaluatie onderstreept het belang van beleidsdoorlichting ten tijde van de beleidsformulering: Wat is het beleidsprobleem? Wat is de rol voor de rijksoverheid? Welke SMART beleidsdoelen kunnen geformuleerd worden? Welk instrument wordt ingezet en wat zijn de verwachte effecten? In de formulering van aanbevelingen naar ex-post evalueerbaar beleid wordt onderscheidt gemaakt tussen bestaand beleid en nieuw te formuleren beleid.

A. Aanbevelingen voor bestaand beleid

Voor ex-post evaluatie van in het verleden geformuleerd beleid waar veelal SMART beleidsdoelstellingen ontbreken en monitoring van de complete informatie niet voorhanden is kunnen de volgende aanbevelingen gedaan worden:

- voer nulmeting uit en inventariseer de ervaringen van gebruikers van beleidsregelingen;
- start met onderzoek naar *doelbereik* en laat doeltreffendheid en doelmatigheid nog even buiten beschouwing;
- analyseer in hoeverre en onder welke aannames onderzoek naar doeltreffendheid mogelijk is;
- kijk hoever we nu al kunnen komen met koppelen van bestaande gegevens uit uitvoeringsinstanties met Census (Meitelling) en gegevens bij het LEI.

Het belang van deze aanbevelingen ligt in de terugkoppeling van onderzoeksresultaten naar nieuw te formuleren beleid, zodat lessen uit het verleden meegenomen worden in nog te formuleren beleid.

B. Aanbevelingen voor nieuw beleid

Hoewel nieuw beleid niet los te denken is van de politieke processen kunnen met betrekking tot de beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling een aantal aanbevelingen gedaan worden:

- meer aandacht voor formulering van SMART-doelstellingen van beleid;
- inschatting van de administratieve lastendruk als gevolg van de regeling (betreft doelmatigheid van beleid);
- vaststelling van beleidstheorie waarin verwachte effecten omschreven worden en indicatoren per beleidsinstrument bepaald kunnen worden;
- duidelijke ex-ante afweging van de keuze van het beleidsinstrument (subsidie versus belasting);
- onderzoek vooraf de mogelijkheden van consistente monitoring op basis van uniforme registratiesystematiek;
- wanneer voor de toekenning van een subsidie een beperkt budget voorhanden is, en toewijzing moet plaatsvinden, dan kan op voorhand rekening worden gehouden met een mogelijke evaluatie door de toekenning willekeurig te laten plaatsvinden en de zodanig ontstane controlegroep in het monitoringsplan op te nemen.

Summary

Policy evaluation ex-post

The change from policy budgets to policy accountability has had huge consequences for the Ministries. Critical consideration shows that in practice there is sometimes little cohesion between policy goals and policy instruments. This is related to the fact that policy goals are not always clearly formulated. They are not SMART (Specific, Measurable, Acceptable, Realistic and Time-related). This makes it difficult to measure the effectiveness of policy. Furthermore, there is often too little reliable information about the results of the policy. This report focuses on how you can improve policy accountability. In this context, it considers how to approach and conduct a scientifically accountable policy evaluation in practice and where to find the required information to support policy.

This study reports a background study into the methods and policy practice of ex-post policy evaluation. The aim of the study is to make the theory accessible and to illustrate it by means of a step-by-step plan. The method is discussed in order to clarify the principles behind ex-post policy evaluation. The illustration aims at indicating what specific questions are answered in practice to evaluate a policy tool ex-post. This report has the character of a background study and informs policy makers about the requirement for periodic evaluation and monitoring as well as policy researchers studying the effects ex-post in practice. The study considers the following research questions:

- what is policy evaluation and what forms does it take?
- what role does ex-post policy evaluation play in the policy process?
- what type of policy instruments are there?
- what methods are there to define effects ex-post?
- what steps are involved in ex-post policy evaluation?
- how can the system of ex-post policy evaluation be illustrated on the basis of a specific scheme within the GLB?

Chapter 2 provides an introduction to the principles of policy evaluation and the role that policy evaluation plays in the policy process. Policy evaluation is important in every phase of the policy process: in the preparation, the performance and retrospectively in ex-ante, mid-term and ex-post evaluation. This study focuses on ex-post evaluation in particular. In ex-post evaluation, changes in the objective variables are related to changes in environmental and policy variables, taking into account the existence of side effects. Ex-post policy evaluation is the *backward looking assessment of the policy effect by comparing the achieved effect with policy and a hypothetical situation without policy*. In *policy practice*, the *achieved effect with policy is compared with the intended effect*. As many instruments in agriculture are generic for all entrepreneurs, this mainly involves comparison in time. In Chapter 2, we notice that the policy instrument determines the econometric method for identifying causal relationships between policy instrument and policy objective.

Chapter 3 summarises and illustrates the steps in policy evaluation based on the milk premium scheme within the Common Agriculture Policy. This case illustrates the type of questions from the policy evaluation. For the illustration, the required information was identified and investigated as to the extent to which this information is available in existing information channels in the chain. The illustration hereby focuses on the method rather than the actual policy evaluation of the selected policy regulation. Based on literature, a step-by-step plan is drawn up for ex-post policy evaluation which distinguishes three phases with different steps, i.e.:

1. Formulation of the problem and evaluation questions:
 - a. clarification of the expectations;
 - b. desk research into the subject of policy;
 - c. if necessary: policy reconstruction;
 - d. definition and operationalisation of objectives and criteria (SMART);
 - e. definition of the evaluation questions;
 - f. definition of the study method.
2. Implementation phase:
 - g. description of the policy theory;
 - h. definition of indicators;
 - i. data collection/monitoring strategy;
 - j. analysis:
 - achievement of goal;
 - effectiveness;
 - efficiency.
3. Reporting and feedback:
 - k. reporting;
 - l. feedback and follow-up.

Chapter 4 provides a *synthesis* of the lessons from theory and practice of ex-post policy evaluation with recommendations for the policy preparation. This study into ex-post evaluation underlines the importance of policy auditing at the time of policy formulation: What is the policy problem? What is the role for the government? What SMART policy goals may be formulated? What instrument is used and what are the expected effects? In the formulation of recommendations for ex-post evaluable policy, a distinction is made between existing policy and new policy.

A. Recommendations for existing policy

For ex-post evaluation of policy formulated in the past, where SMART policy objectives are generally missing and monitoring of the complete information is not available, the following recommendations can be made:

- perform zero measurement and list the experiences of users of policy regulations
- start by assessing *goal achievement* and leave effectiveness and efficiency aside for now;
- analyse the extent to which and under what assumptions effectiveness can be studied;
- see how far we can already come with linking existing data from implementation organisations with Census (Meitelling) and data at LEI.

The importance of these recommendations lies in the feedback of study results to new policy, so that lessons from the past can be incorporated in the new policy.

B. Recommendations for new policy

Although new policy is inextricably linked to political processes, a number of recommendations can be made with regard to policy preparation and policy definition:

- more focus on formulating SMART policy objectives;
- assess the administrative pressure as a result of the regulation (concerns efficiency of policy);
- definition of policy theory in which expected effects are described and indicators per policy instrument can be defined;
- clear ex-ante consideration of the choice of policy instrument (subsidy versus tax);
- study in advance the options for consistent monitoring based on uniform registration systems;
- when a limited budget is available for granting a subsidy and allocation still has to be made, then a possible evaluation can be taken into account in advance by granting the subsidy at random and incorporating the new control group in the monitoring plan.

1. Inleiding

1.1 Probleemstelling

De geleidelijke invoering van het systeem van VBTB (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording), waarbij de koppeling tussen beleid, prestaties en geld centraal staan in de begrotingen van de ministeries en in de verantwoording in het jaarverslag, heeft grote gevolgen voor de betrokken ministeries.¹ Kritische evaluatie van het tot dusver ingevoerde beleid laat zien dat er veelal onvoldoende samenhang is tussen de beleidsagenda, de keuze van beleidsartikelen en de indicatoren. Daarnaast blijken veel beleidsdoelstellingen niet SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden) te zijn, waardoor effectiviteit moeilijk te meten is. Vaak blijkt bij systematische evaluatie van genomen maatregelen dat doelstellingen en beoogde effecten vooraf te algemeen of op onvergelijkbare wijze geformuleerd zijn. Daarnaast blijkt vaak te weinig betrouwbare informatie over de resultaten van het beleid beschikbaar te zijn. De Algemene Rekenkamer concludeert bijvoorbeeld dat effectiviteit van plattelandsprojecten onduidelijk is (AR, 2003) terwijl EIA/VAMIL subsidies geen aantoonbaar effect op het uiteindelijke energieverbruik lijken te hebben (AR, 2003b). Beleidsverantwoording vraagt om een verschuiving van focus van de financiële voortgang en de uitputting van de beschikbare budgetten naar de effecten van de beleidsmaatregelen (zie AR, 1999; Minfin, 2002; 2003). Deze aandacht is ook terug te vinden in het grote aantal onderzoeken dat zich bezig houdt met beleidsevaluatie. Veel onderzoek dat zich bezighoudt met beleidsevaluatie richt zich echter met name op de vraag in welke mate de beleidsdoelstelling wordt gerealiseerd en niet zozeer op de vraag in welke mate de beleidsmaatregel bijdraagt aan de beleidsdoelstelling. Kortom: wat is precies beleidsevaluatie? Hoe gaat wetenschappelijke beleidsevaluatie in de praktijk in zijn werk? Wat heb je daar voor nodig? Waar haal je de benodigde beleidsondersteunende informatie vandaan?

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van deze studie is om de methodiek van ex-post beleidsevaluatie te introduceren en te illustreren om het voor beleidsonderzoekers en beleidsambtenaren toegankelijk te maken middels een *stappenplan*. De methodiek wordt besproken om de theorie en principes achter wetenschappelijke beleidsevaluatie te verduidelijken. De illustratie heeft als doel om aan te geven welke specifieke vragen er in de praktijk beantwoord dienen te worden om een beleidsregel² te kunnen evalueren. Een bijkomend doel van deze illustratie is om het belang van *monitoring*, de verzameling van noodzakelijke, beleidsondersteunende informatie ten behoeve van beleidsevaluatie, aan te geven.

In bredere context wordt beoogd beleidsmakers te voorzien van noodzakelijke beleidsondersteunende informatie en methodieken waardoor op lange termijn

¹ Voor een toelichting op VBTB zie AR (2002); IOO (2004).

² Het gaat hierbij niet om de vraag of een beleidsregel ingesteld moet worden (zie hiervoor Bunte, 2004).

succesfactoren van beleidsmaatregelen geïdentificeerd kunnen worden en de concurrentiekracht in de land- en tuinbouw versterkt kan worden. Als zodanig is dit onderzoek een verdere uitwerking van 'Handreiking Evaluatieonderzoek' (Minfin, 2003) en een aanzet tot de toepassing van wetenschappelijke beleidsevaluatie in vervolgonderzoek zoals dat eens in de vijf jaar dient te worden uitgevoerd zoals voorgeschreven in *Regeling prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid* (Minfin, 2002).

Onderzoeksvragen die in het rapport aan de orde komen met betrekking tot de methodiek zijn:

- wat is beleidsevaluatie en welke vormen van beleidsevaluatie zijn er?
- welke plaats neemt ex-post beleidsevaluatie in in het *beleidsproces*?
- welke type beleidsinstrumenten zijn er?
- welke methoden zijn er om effecten ex-post vast te stellen?

Onderzoeksvragen met betrekking tot de praktijk van beleidsevaluatie ex-post die aan de orde komen betreffen:

- welke stappen zijn er in ex-post beleidsevaluatie?
- hoe kan de systematiek van ex-post beleidsevaluatie geïllustreerd worden aan de hand van een specifieke regeling binnen het GLB?

1.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek betreft een studie naar de methodiek van beleidsevaluatie en de toepassing daarvan op het beleidsterrein van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit. In het onderzoek wordt via deskresearch kennis genomen en verslag gedaan van de wetenschappelijke literatuur op het terrein van beleidsevaluatie en vervolgens geïllustreerd aan de hand van een specifiek onderdeel van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB). In de illustratie worden de te nemen stappen in beleidsevaluatieonderzoek opgesomd; de instrumenten en regelingen binnen het GLB besproken waarna een regeling wordt geselecteerd. Vervolgens wordt voor de geselecteerde regeling de benodigde informatie geïdentificeerd en wordt onderzocht in hoeverre deze informatie in bestaande informatiestromen in de keten aanwezig is. Dit onderzoek richt zich hierbij vooral op de illustratie van de methodiek en niet op de feitelijke beleidsevaluatie van de geselecteerde beleidsregeling.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de methodiek van beleidsevaluatie ex-post. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de methodiek geïllustreerd voor het GLB aan de hand van een stappenplan voor ex-post beleidsevaluatie. Daarbij wordt specifiek ingegaan op de formulering van de doelstellingen en evaluatievragen, en op de verzameling van gegevens. In hoofdstuk 4 wordt een synthese gegeven van de lessen uit de theorie en praktijk van ex-post beleidsevaluatie met aanbevelingen voor de beleidsvoorbereiding. Ten slotte verwijzen we voor een overzicht van begrippen naar bijlage 1.

2. Beleidsevaluatie ex-post

2.1 Inleiding

'Het inzicht van de ministeries in de resultaten van fiscale stimuleringsregelingen ontbreekt voor veel regelingen, met name waar het gaat om de beoogde extra activiteiten [of gedragseffect] en het effect op het gewenste maatschappelijke doel' (AR, 1999). In 2003 meldt de Algemene Rekenkamer: 'Het blijkt moeilijk om een uitspraak te doen over de resultaten van de plattelandsprojecten die in de periode 1994-1999 met EU-subsidie werden gefinancierd. [...] De onzekerheid over de precieze resultaten hangt ook samen met het feit dat de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie die op projectniveau beschikbaar is over prestaties, effecten en doelrealisatie onvoldoende is gewaarborgd. [...] Vaststaat dat [...] sommige [regelingen] als succesvol en andere als minder succesvol of mislukt kunnen worden beschouwd' (AR, 2003).

Deze uitspraken illustreren zowel de weerbarstige praktijk in ex-post beleidsevaluatie als dat de gestelde beleidsdoelen niet (volledig) gehaald zijn. Dit voorbeeld vormt geen uitzondering: beleidsfalen is eerder regel dan uitzondering. Beleid faalt, omdat beleidsmakers bijvoorbeeld beleid ontwerpen en uitvoeren zonder voldoende inzicht te hebben in de betrokken problematiek. Dit gebrek aan inzicht hangt voor een deel samen met de complexiteit van beleidsproblematiek. Het is doorgaans niet mogelijk de beleidsproblematiek geheel te doorgronden. Voor een ander deel kan het gebrek aan inzicht samenhangen met een gebrekkige voorbereiding van het ontwerp en uitvoering van het beleid. Beleidsfalen is dus inherent aan de complexiteit van beleidsproblematiek en de beperkingen die personen en organisaties hebben. Dit betekent niet dat beleidsfalen onvermijdelijk is. Het kan altijd beter. Hier ligt ook de uitdaging van beleidsmedewerker en de overheid. Voorkom fouten (beleidsfalen) en leer van je fouten. Beleidsevaluatie heeft een rol in het voorkomen van fouten en in het leren van fouten.

In dit hoofdstuk geven wij een overzicht van de algemene methodiek van beleidsevaluatie en de rol die beleidsevaluatie in beleid speelt (Bressers en Hoogerwerf, 1991; Swanborn, 1999). Dit doen wij aan de hand van vier vragen.

- waarom worden beleidsevaluaties uitgevoerd?
- welke vormen van beleidsevaluatie zijn er en wat is de plaats van deze evaluaties in het *beleidsproces*?
- wat is het ideaalontwerp voor een ex-post evaluatie?
- welke methoden zijn er om effecten ex-post vast te stellen?

2.2 Doelstellingen beleidsevaluatie

De overheid zet middelen in om doelstellingen te halen. Beleid bestaat idealiter uit een samenhangend geheel aan instrumenten om een samenhangend geheel aan doelstellingen te

halen. Beleidsevaluatie toetst of de doelstellingen gehaald worden en welke bijdrage het beleidsinstrumentarium hieraan levert. In het algemeen kunnen twee hoofdredenen voor evaluatieonderzoek genoemd worden:

1. *Kennisverwerving*

Beleidsevaluaties leveren informatie over de beleidsproblematiek. Beleidsevaluaties beschrijven een probleem in al zijn facetten, wijzen mogelijke oorzaken van het probleem aan en dragen mogelijke oplossingen aan. De beleidsmedewerker wil zijn doelstellingen behalen en - indien nodig - zijn instrumentarium bijstellen om alsnog aan de doelstellingen te voldoen. Het is ook mogelijk dat de beleidsmedewerker een evaluatie aangrijpt om zijn doelstellingen bij te stellen. In een beleidsevaluatie kan nagegaan worden of de beleidsdoelstellingen bereikt zijn, waarom de doelstellingen eventueel niet gehaald zijn en onder welke voorwaarden de doelstellingen wel gehaald kunnen worden, vooropgesteld dat de doelstellingen haalbaar zijn;

2. *Verantwoording*

Beleidsevaluaties stellen de minister in staat zijn beleid te verantwoorden. De evaluaties geven aan of het beleid succesvol is of juist niet en waarom. Beleidsevaluaties geven munitie aan de minister om beleid te continueren, aan te scherpen, af te bouwen of te wijzigen:

- het beleid is succesvol en wordt gehandhaafd.
- het beleid is succesvol en niet langer noodzakelijk.
- het beleid schiet tekort en wordt aangescherpt of gewijzigd.
- het beleid schiet tekort en wordt afgebouwd.

Bij de vraagstelling speelt verantwoording(splijcht) een belangrijke rol.

2.3 Beleidscyclus en soorten beleidsevaluatie

Beleidsevaluatie kan in alle fasen van de beleidscyclus plaatsvinden: in de voorbereiding, bij de implementatie en achteraf. Er worden drie verschillende vormen van beleidsevaluatie onderscheiden. Deze vormen verschillen naar het object van analyse en naar de fase in de beleidscyclus:

- ex-ante evaluaties ondersteunen het ontwerp van nieuw beleid in de beleidsvoorbereidende fase. Ex-ante evaluatieonderzoek omvat een systematische analyse van de te verwachten maatschappelijke effecten van beleidsalternatieven in relatie tot de maatschappelijke kosten. In deze fase wordt aan de hand van theorievorming vastgesteld wat de relatie is tussen instrument en beleidsdoel;
- ex-durante evaluaties betreffen de evaluatie gedurende de looptijd van het beleid om eerste prestaties te meten en te leren van opgedane ervaringen om noodzakelijke aanpassingen te doen gedurende de resterende looptijd, en ter voorbereiding van nieuw beleid. Deze fase heeft veelal een empirisch, sterk exploratief karakter;
- ex-post evaluaties stellen achteraf de netto-effecten van beleid vast middels beleidsdoorlichting en effectenonderzoek ex-post. Beleidsdoorlichting omvat een evaluatie van beleid op het niveau van algemene of operationele doelstellingen. Effectenonderzoek ex-post omvat een systematische analyse naar de doeltreffendheid

en de doelmatigheid van het beleid. Effectenonderzoek heeft veelal een sterk kwantitatief karakter.

Vanwege de koppeling tussen de beleidscyclus en de verschillende typen beleidsevaluatie kan een duidelijk stappenplan in het evaluatieproces onderscheiden worden. Wij onderscheiden vijf stappen. Deze stappen passen wij in dit hoofdstuk illustratief toe op de verbetering van de biodiversiteit in de Nederlandse landbouw.

1. *Probleemanalyse*

Het ministerie constateert een probleem, bijvoorbeeld 'de biodiversiteit van de Nederlandse landbouw verdient verbetering;'

2. *Vaststellen bestaande en gewenste situatie: beleidsdoelstelling*

Het ministerie geeft aan welke doelstellingen het nastreeft ten aanzien van functionele biodiversiteit. Deze doelstellingen zijn idealiter in beleidsdocumenten vastgelegd, in casu in een brief van de Minister aan de Tweede Kamer (TK, 2004-2005). Indien dit niet het geval is, kunnen deze aan de hand van een beleidsreconstructie achterhaald worden;

3. *Ex-ante evaluatie*

De ex-ante evaluatie betreft de planning van het beleid over een toekomstige periode, bijvoorbeeld de periode na 2007;

4. *Ex-durante evaluatie*

Een ex-durante evaluatie betreft evaluatie van lopende projecten, bijvoorbeeld lopende pilotprojecten.

5. *Ex-post evaluatie*

De ex post evaluatie betreft een analyse achteraf van het beleid in het laatste jaar van de betrokken beleidsperiode. De huidige casus betreft een *ex-post* evaluatie. Indien het beleid nog niet volledig op gang gekomen is, heeft de analyse wellicht meer het karakter van een ex-durante evaluatie (tussenevaluatie).

In het vervolg van dit hoofdstuk werken wij stap 1, 2 en 5 nader uit.

2.3.1 Probleemanalyse

De probleemanalyse vormt de eerste fase in de beleidscyclus. In deze fase stelt een beleidsmedewerker vast of hij een probleem heeft. De beleidsmedewerker ervaart een situatie als een probleem, als de huidige situatie afwijkt van de door hem gewenste situatie. Problemen worden op de agenda geplaatst door kabinet en minister, door andere overheden, door wensen vanuit de maatschappij en door het verloop van de beleidscyclus. *Het beleid inzake biodiversiteit past in het beleid in zake duurzaamheid, maatschappelijk verantwoord ondernemen en transitie ('Agenda Vitaal Platteland.' TK, 20003-2004). Er zijn raakvlakken met het beleid in zake bodem, gewasbescherming, diergezondheid, water, natuur en landschap. Er zijn internationale verdragen en er is EU-beleid in de maak (TK, 2004-20052).*

Op basis van deze vragen kan de beleidsmedewerker constateren dat er een frictie is tussen de bestaande en de gewenste situatie. 'De biodiversiteit in de Nederlandse landbouw verdient verbetering' of 'het is wenselijk dat meer boeren aan biodiversiteit doen'. Het ministerie heeft vooralsnog geen richting willen geven aan de te behalen biodiversiteit. Het

ministerie heeft geen normen gesteld in termen van bijvoorbeeld te behalen bodemkwaliteit. Het ministerie wil dat boeren biodiversiteit in hun bedrijfsvoering inpassen rekening houdende met hun overige strategische en operationele doelstellingen. Maar, als het ministerie wil vaststellen of boeren aan biodiversiteit doen, dan dient het wel vast te stellen wat biodiversiteit is.

In het vervolg van dit rapport nemen wij het probleem van de beleidsmedewerker als gegeven. De agrobiodiversiteit in Nederland verdient verbetering. Er kan ook vanuit de sociale wetenschappen een antwoord gegeven worden op de vraag of de markt de voorziening van publieke goederen oppakt en of er een rol voor de overheid weggelegd is. *In casu* doet zich de vraag voor of de boeren zelfstandig aan agrobiodiversiteit doen en of de overheid dit dient te stimuleren. Dit type vragen is recentelijk in Bunte (2004) aan de orde gesteld en blijft in deze rapportage buiten beschouwing.

2.3.2 Vaststellen bestaande en gewenste situatie/doelstelling.

In de probleemanalyse is 'Verbetering van de biodiversiteit in de Nederlandse landbouw' als voorbeeldprobleem gedefinieerd. Dit probleem kan aangescherpt worden door de huidige situatie en de gewenste situatie te definiëren. De huidige en de gewenste situatie worden gedefinieerd door de *doelvariabelen* (criteria) en de *doelwaarden* (standaarden of *streefwaarden*) te omschrijven. Een voorbeeld van een doelvariabele is: het percentage bedrijven dat op jaarbasis 'aan biodiversiteit doet'. Op basis van een monitor of enquête zou dit vastgesteld kunnen worden. 'Op jaarbasis doet ...% van de Nederlandse bedrijven in de land- en tuinbouw aan biodiversiteit.' Het ministerie van LNV kan een gewenste situatie definiëren, bijvoorbeeld op basis van gegevens over de buitenlandse landbouw: 'In 2012 dient op jaarbasis ...% van de Nederlandse bedrijven aan biodiversiteit te doen.'

De beleidsmedewerker dient bij het vaststellen van zijn doelstelling met een drietal aspecten rekening te houden:

1. *aanscherping en weging van de doelstellingen*

Een belangrijk probleem bij beleidsevaluaties is dat doelstellingen vaag en conflicterend kunnen zijn. Biodiversiteit is, in potentie, een diffuus begrip. De afbakening van deze definities - en daarom van de doelstellingen - is niet vanzelfsprekend. Niet alle doelstellingen zijn geschikt om een operationele doelstelling (criterium) af te leiden. Een 'vitaal platteland' is het ultieme voorbeeld van een containerbegrip: allesomvattend en dus nietszeggend. Een 'vitaal platteland' is een geschikt begrip om de handen van alle betrokken belanghebbenden op elkaar te krijgen, maar niet direct om een criterium af te leiden. Voor het onderhavige probleem geldt dat het ministerie geen productdoelstellingen vastgesteld heeft: in 2008 voldoet de bodem in Nederland aan deze en die kwaliteiten. Het ministerie streeft ernaar dat boeren en tuinders 'aan biodiversiteit doen.' Om dit laatste vast te kunnen stellen, dient wel bepaald te worden wat agrobiodiversiteit is;

2. *vertaling van de doelstelling naar het probleem*

Als er een duidelijke doelvariabele gedefinieerd is, dient de doelwaarde gekozen te worden. De stand van de agrobiodiversiteit in de Nederlandse landbouw in 2007 kan bijvoorbeeld vergeleken worden met die in 2004 of met die in het buitenland. Gezien

de probleemstelling ligt een vergelijking met het verleden voor de hand. Er dienen dan wel gegevens over het verleden voor handen te zijn;

3. *product- en procesdoelstellingen*

Beleidsdoelstellingen kunnen gedefinieerd worden in termen van beoogde eindresultaten (productdoelstelling) of in termen van wenselijke of vereiste activiteiten (procesdoelstellingen). Een voorbeeld van een productdoelstelling is een gezond eindproduct: voeding bevat geen dioxine. Een voorbeeld van een procesdoelstelling is: bedrijven passen HACCP toe. Voor biodiversiteit kan gedacht worden aan de volgende doelstellingen. Bestaande weidevogels sterven niet uit (productdoelstelling); er wordt niet gemaaid in de maanden maart-mei (procesdoelstelling). Het meten van procesdoelstellingen is doorgaans eenvoudiger dan het meten van productdoelstellingen. Het meten van productdoelstellingen kan zelfs onmogelijk zijn, bijvoorbeeld omdat de doelvariabele niet waargenomen kan worden. De hoeveelheid 'zwarte vis' kan niet vastgesteld worden, maar alleen geschat. Het is echter zaak het uiteindelijke beleidsdoel (het resultaat) niet uit het oog te verliezen.

In de praktijk is het lang niet altijd duidelijk welke doelstellingen gehaald dienen te worden. Aan de hand van een doelstellingsanalyse kunnen de (feitelijke) doelstellingen van het staande beleid geëxpliciteerd worden. De doelstellingsanalyse formuleert vanuit het beleid de (operationele) doelstellingen en aggregeert en generaliseert deze naar een hoger abstractieniveau. De analyse geeft inzicht in de hiërarchie en de nevenschikking van doelstellingen, de lacunes in het beleid en de consistentie van het beleid. Verder identificeert de analyse het gehele instrumentarium en het geheel aan effecten. Het effectenoverzicht is één van de outputs van de doelstellingsanalyse.

2.4 Ex-post beleidsevaluatie

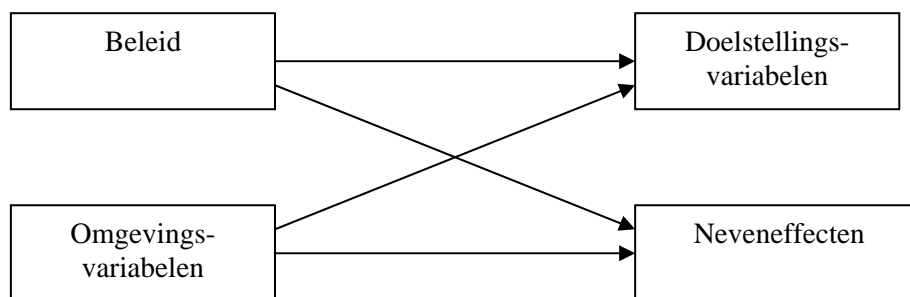
In ex-post evaluatie wordt beoordeeld of de beoogde doelstellingen gehaald zijn en welke bijdrage het beleid hieraan geleverd heeft. In ex-post beleidsevaluatie wordt een onderscheid gemaakt tussen doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid:

- *doelbereik* onderzoekt of de doelstelling gehaald is:
- *doeltreffendheid* onderzoekt of de instrumenten een bijdrage geleverd hebben aan het behalen van de doelstelling:
- *doelmatigheid* stelt vast of de doelstelling met minder middelen gerealiseerd had kunnen worden (kosteneffectiviteit).

Doeltreffendheid staat veelal centraal in ex-post evaluatieonderzoek en blijkt in de praktijk niet eenvoudig vast te stellen. Het beleid is namelijk niet de enige variabele die invloed uitoefent op de doelstellingsvariabele. Het beleid vindt plaats in een bepaalde context. Voor de beleidsmedewerker is het van belang om te weten of de doelstellingen dankzij of ondanks het beleid wel of niet gehaald zijn. Het antwoord op de vraag geeft aan of het zinvol is het beleid te continueren.

- De doelstelling wordt gehaald dankzij het beleid.
- De doelstelling wordt gehaald ondanks het beleid.
- De doelstelling wordt niet gehaald ondanks het beleid.

Figuur 2.1 geeft de relatie tussen beleid en doelstellingsvariabele weer. Naast de beleidsmaatregel kunnen ook omgevingsvariabelen invloed op de doelstellingsvariabele uitoefenen. In de casus in kwestie kan beleid ten aanzien van agrobiodiversiteit interfereren met bodem- of het waterbeleid. Beleidsanalyse wordt verder gecompliceerd door het gegeven dat beleid niet alleen de doelstellingsvariabele beïnvloedt, maar mogelijk ook andere variabelen, variabelen die in eerste instantie geen object van het betrokken beleid zijn. Met andere woorden, beleid kan neveneffecten sorteren. Het mestbeleid bijvoorbeeld is in eerste instantie milieubeleid. Het mestbeleid heeft echter belangrijke consequenties voor de administratieve lastendruk, biodiversiteit, de inkomens en de concurrentiepositie van de Nederlandse veehouderij. Neveneffecten kunnen voorzien of niet-voorzien zijn; positief, neutraal of negatief.



Figuur 2.1 *Beleid, beleidsresultaat en beleidsomgeving*

Om het *effect* van het beleid en de bijdrage daarvan aan de realisatie van de beleidsdoelstelling vast te kunnen stellen is het van belang dat vastgesteld kan worden wat er gebeurd zou zijn, als er geen beleid zou zijn gevoerd. Hiervoor dien je in het onderzoek te beschikken over twee vergelijkbare groepen: een groep waarop het beleid van toepassing is en een groep waar het beleid niet op van toepassing is. Figuur 2.2 geeft de relatie weer tussen een beleidsmaatregel X en het gedrag van de betrokken actoren O.

O _{1A}	X	O _{2A}
O _{1B}		O _{2B}

Figuur 2.2 *Standaardmodel beleidsonderzoek*

Wij beschouwen twee groepen (A en B) op twee tijdstippen (1 en 2). Het beleidseffect kan bepaald worden als het verschil in gedrag na de introductie van het beleid minus het verschil in gedrag voor de introductie: $(O_{2A}-O_{2B}) - (O_{1A}-O_{1B})$.

Eengroepsontwerp

In de praktijk is veelal niet alle informatie direct voorhanden. In veel gevallen is er vóór de invoering van de beleidsmaatregel geen meting verricht, of is er geen vergelijking tussen groepen ondernemers die wel en niet van de regeling gebruik maken. In een situatie met *alleen nameting* wordt het effect van de beleidsmaatregel gemeten door na de invoering van de beleidsmaatregel het gedrag van de betrokkenen vast te stellen waarbij we alleen informatie over O_{2A} hebben. Ex-post evaluatie op basis van deze informatie is ongeschikt om gedragsverandering te meten omdat er geen voormeting plaatsgevonden heeft. Analyses zonder voormeting zijn geschikt om de frequentie van wenselijk of onwenselijk gedrag vast te stellen zodat *doelbereik* bepaald kan worden. Hoeveel boeren doen aan biodiversiteit?

In een situatie *met voor- en nameting* (maar zonder vergelijking) kan bepaald worden of een gedragsverandering plaatsgevonden heeft. Er kan nagegaan worden of het aantal gecertificeerde bedrijven na de beleidsverandering veranderd is (O_{2A}) - (O_{1A}). Het eengroepsontwerp met voor- en nameting is geschikt om het effect van eenvoudige beleidsmaatregelen in eenvoudige situaties te toetsen, indien op basis van theoretische overwegingen alternatieve verklaringen uitgesloten kunnen worden. Het ontwerp is niet zo geschikt om causaliteit van beleid te toetsen omdat andere verklaringen niet uitgesloten kunnen worden: de introductie van alternatieve bestrijdingsmiddelen en eisen vanuit het grootwinkelbedrijf kunnen bijvoorbeeld ook effect hebben op de mate waarin boeren aan biodiversiteit doen.

Ontwerp met vergelijkingsgroep

In het ontwerp met *vergelijking maar alleen nameting* (O_{2A} - O_{2B}) kan bepaald worden of er na de introductie van de beleidsmaatregel een verschil in gedrag en/of prestatie is tussen twee groepen: een groep die wel aan de beleidsmaatregel onderworpen is en een groep die niet aan de beleidsmaatregel onderworpen is. Dit verschil geeft informatie over de beleidsmaatregel, als aangenomen mag worden dat de twee groepen voor de beleidsmaatregel in alle andere opzichten gelijk zijn. In de praktijk is het aannemelijk dat er zowel vóór als na de invoering van de beleidsmaatregel verschillen tussen het gedrag en de prestaties van de groepen bestaan die *niet* door de beleidsmaatregel verklaard worden. Deze verschillen worden dan ten onrechte aan de beleidsmaatregel toegedicht. Het nadeel van dit ontwerp kan als volgt geïllustreerd worden. Het ministerie van LNV doet aan voorlichting. Er zijn bijvoorbeeld ondernemers die wel en die niet naar de conferentie over agrobiodiversiteit Groene Motor zijn geweest. Op basis van het ontwerp wordt na meting geconcludeerd dat ondernemers die daar wel geweest zijn meer aan biodiversiteit doen dan ondernemers die daar niet geweest zijn. Het is echter maar de vraag of een toename van boeren die biodiversiteit benutten aan een conferentie als De Groene Motor toegeschreven kan worden of bijvoorbeeld aan de houding van de boeren die naar die conferentie gaan.

Om het effect van de voorlichting nauwkeurig te bepalen is een *voor- en nameting met vergelijking* nodig. Het beleidseffect kan nu bepaald worden als het verschil in gedrag na de introductie van het beleid minus het verschil in gedrag voor de introductie: (O_{2A} - O_{2B}) - (O_{1A} - O_{1B}). Leidt kennisontwikkeling als instrument tot meer biodiversiteit dan zonder extra inspanning op kennisontwikkeling? Leidt introductie van pilots tot meer biodiversiteit dan zonder introductie van pilots?

De kwaliteit van de resultaten van een beleidsevaluatie hangen af van de volgende vijf criteria.

Gevoeligheid

Het criterium gevoeligheid toetst of er een statistische relatie tussen twee variabelen bestaat, en de statistische significantie tussen variabele X en variabele Y en de bandbreedte (betrouwbaarheid) van de statistische relatie tussen beide variabelen. Een statistische relatie is niet noodzakelijkerwijs een causale relatie. In de empirische analyse is vooral oog voor zogenaamde type-I-fouten. De onderzoeker geeft aan dat beleid effect sorteert, als de nulhypothese dat het beleid geen effect heeft, verworpen wordt. Het is echter ook mogelijk dat het onderzoek geen statistisch verband constateert, terwijl dit wel bestaat (type-II-fout). Hier is een aanvullende toets voor nodig.

Causaliteit

De beleidsonderzoeker toetst vervolgens of de beleidsmaatregel effect sorteert op de doelstellingsvariabele uit figuur 2.1 en sluit alternatieve verklaringen (zoals veranderingen in omgevingsvariabelen) zoveel mogelijk uit. Causale relaties zijn volgtijdelijke relaties tussen oorzaak en gevolg en specificeren de invloed van beleid en omgevingsvariabelen op de doelstellingsvariabele. Toetsing op causaliteit sluit alternatieve verklaringen uit.

Representativiteit

Representativiteit betreft de vraag of de resultaten of uitspraken ook gelden voor de gehele populatie. Representativiteit kan vooraf getoetst worden door na te gaan in hoeverre er significante verschillen bestaan tussen de steekproef waarop de analyse is gebaseerd en de populatie.

Generaliseerbaarheid

Generaliseerbaarheid betreft de vraag of de gevonden causale relaties overgedragen kunnen worden naar andere situaties dan de situatie die onderzocht is. De conclusie dat een verbod op bestrijdingsmiddel X goed nageleefd wordt, is niet noodzakelijkerwijs overdraagbaar op andere bestrijdingsmiddelen. Het verbod op middel X wordt wellicht goed nageleefd, omdat er veel substituten voor X beschikbaar zijn, terwijl dit voor andere middelen niet het geval hoeft te zijn. De generaliseerbaarheid van een conclusie kan vastgesteld worden door twee situaties goed met elkaar te vergelijken, bijvoorbeeld aan de hand van de theorie, beleidsexperimenten, meta-analyses en deskundigen.

Bruikbaarheid

Bruikbaarheid in beleidsevaluatie betreft de mate waarin het onderzoek resultaten oplevert die bruikbaar zijn voor de oplossing van praktijkproblemen (Swanborn, 1999). Veelal gaat het om de vraag of, en in welke mate de onderzoeksverslagen gebruikt worden door beleidsmakers en als input dienen in beleidsvoorstellen. De bruikbaarheid kan vergroot worden door meer aandacht te besteden aan de relevantie van het onderzoek, meer nadruk op presentatie en communicatie en meer betrokkenheid van beleidsmakers bij het onderzoek.

Box 2.1 Criteria voor beleidsevaluaties

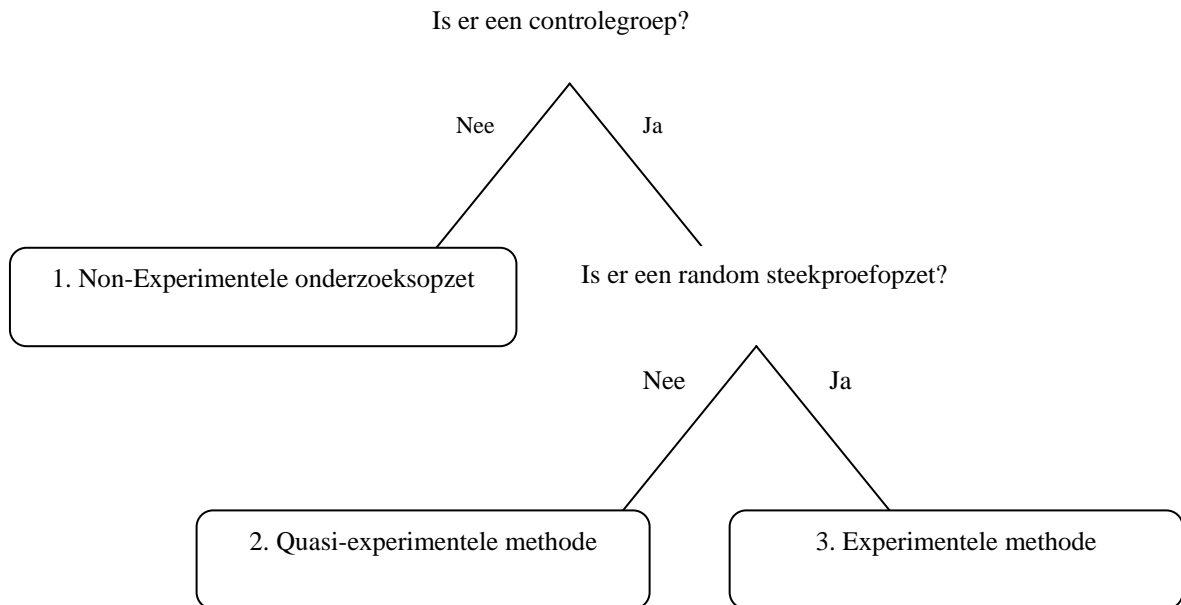
2.5 Methoden om beleidseffecten ex-post vast te stellen

In de voorgaande paragraaf hebben wij duidelijk gemaakt dat een gedegen beleidsevaluatie een vergelijking vereist tussen een test- en controlegroep. Op deze wijze kan nagegaan worden of gedragsveranderingen toe te schrijven zijn aan het betrokken beleidsinstrument of aan andere factoren (figuur 2.1). Een vergelijking tussen test- en controlegroep stelt de onderzoeker in staat te toetsen of er zowel een statistisch als een causaal verband bestaat tussen doelstelling en instrument (box 2.1). Met andere woorden, 'zijn de gemeten veranderingen in de doelvariabele toe te schrijven aan het beleidsinstrument?'

De wetenschappelijke literatuur onderscheidt een aantal methoden om causale relaties te identificeren. De keuze voor een methode is afhankelijk van de vraag of er zowel een testgroep als een controlegroep bestaat en van de vraag hoe beide groepen tot stand gekomen zijn. Figuur 2.3 onderscheidt drie situaties op basis van deze twee vragen. De eerste vraag die de onderzoeker dient te beantwoorden, is of er een controlegroep bestaat. Als er geen controlegroep bestaat, is de onderzoeker aangewezen op non-experimenteel onderzoek (Heckman en Smith, 1993). De situatie waarin sommige bedrijven wel en andere bedrijven niet gebruik maken van een regeling valt onder het non-experimenteel onderzoek. Bedrijven hebben een goede reden om al dan niet gebruik te maken van een regeling. Verschillen in gedrag tussen beide groepen hangen met deze redenen samen en niet zozeer met het beleid als zodanig. Met andere woorden, de twee groepen zijn niet gelijk op de beleidsmaatregel na. Er zijn meer verschillen waardoor verschillen in prestatie niet direct toe te schrijven zijn aan de beleidsmaatregel. Er kan op voorhand rekening gehouden worden met een mogelijke evaluatie door de toekenning van de subsidie willekeurig te laten plaatsvinden zodat er een controlegroep ontstaat (zie Cornet en Webbink, 2004).

Als er een controlegroep bestaat, doet zich de vraag voor hoe test- en controlegroep tot stand zijn gekomen. Zijn de groepen willekeurig tot stand gekomen? In situatie 2 bestaat er een voorselectie. De toedeling is niet willekeurig, bijvoorbeeld omdat die gebaseerd is op een al bestaande indeling. In situatie 3 zijn ondernemers willekeurig aan één van beide groepen toegewezen; bijvoorbeeld omdat voor subsidie in aanmerking komende ondernemers willekeurig aan de testgroep of de controlegroep zijn toegewezen. In situatie 3 maakt de onderzoeker bij voorkeur gebruik van experimentele methoden; in situatie 2 van quasi-experimentele methoden.

Indien de lezer nader geïnformeerd wil worden hoe causaliteit vastgesteld wordt, verwijzen wij hem of haar naar Rubin (1974), Holland (1986) of Heckman en Smith (1993); of naar Cornet en Webbink (2004) voor een meer toegankelijke en meer beleidsgeoriënteerde bespreking.



Figuur 2.3 Situaties in *ex-post* evaluatieonderzoek

2.5.1 Experimentele methoden

Beleidsexperimenten vragen om een zorgvuldige opzet maar kunnen indien goed opgezet causale effecten van beleidsmaatregelen nauwkeurig identificeren. Indien er een willekeurige toewijzing is van actoren in de test- en in de controlegroep kan de beleidsparameter als exogene factor in de analyse betrokken worden (Holland, 1986). De testgroep maakt gebruik van een regeling, de controlegroep maakt geen gebruik van de beleidsregeling. Rubin (1974) laat zien dat bij willekeurige toewijzing het gemiddelde verschil in uitkomst tussen de experimentele en de controlegroep een zuivere schatting is van het beleidseffect. In een aantal situaties staat de *externe validiteit* van uitspraken op basis van experimenten echter onder druk vanwege het uitsluiten van de sociale context of van neveneffecten die zich in praktijksituaties wel voordoen. In andere gevallen heeft de onderzoeksopzet tot een niet-willekeurige toewijzing geleid waardoor de externe validiteit onder druk staat. Experimenten zonder controle groep zijn echter in strikte zin geen experimenten.

2.5.2 Quasi-experimentele en Non-experimentele methoden

Quasi- en non-experimentele methoden worden gebruikt in situaties waarin bedrijven niet-willekeurig toegewezen zijn aan de controle- en de testgroep op basis van bepaalde observeerbare karakteristieken. In quasi-experimentele situaties ontvangen bedrijven in de experimentele groep in tegenstelling tot die in de controlegroep, een behandeling waarbij ze gebruik mogen maken van een specifieke regeling. Non-experimentele evaluaties zijn gebaseerd op situaties waarin de onderzoeker geen inspraak heeft in de regeling maar slechts informatie heeft over bedrijven die al dan niet gebruik gemaakt hebben van een bepaalde regeling (zoals in veel empirisch onderzoek in de praktijk het geval is). In de

literatuur is bewezen dat het gemiddelde beleidseffect gelijk is aan het gemiddelde verschil tussen de controlegroep en de experimentele groep (Rubin, 1974). Genoemde methoden zijn Matching en Instrumentele variabelen (Heckman en Smith, 1993).

2.6 Conclusie

De kernvraag in een ex-post beleidsevaluatie betreft de vraag of het beleidsinstrumentarium een (kosteneffectieve) bijdrage geleverd heeft aan het behalen van het beleidsdoel. Dit is het geval als er een causale relatie bestaat tussen beleidsinstrument en beleidsdoelstelling. Om vast te kunnen of er een causale relatie bestaat tussen instrument en doelstelling dient het gedrag van actoren in een testgroep vergeleken te worden met het gedrag van actoren in een controlegroep. Bij voorkeur is de samenstelling van beide groepen willekeurig tot stand gekomen. In dat geval kan een zuivere schatting van het beleidseffect bepaald worden. De experimentele methode is de ideaalmethode. De experimentele methode kan echter alleen in de ideale situatie - de experimentele situatie: willekeurig toegewezen test- en controlegroep - toegepast worden (Lalonde 1986). In de praktijk zal een dergelijke situatie slechts zelden voorkomen. Indien de steekproefsamenstelling niet willekeurig is, dient het beleidseffect bepaald te worden met de quasi- of niet-experimentele methode, bijvoorbeeld door middel van Matching en Instrumentele variabelen. De specifieke formulering van het beleidsinstrument is daarmee doorslaggevend in de uiteindelijke evaluatieonderzoeksopzet. In ex-post evaluatie is de evaluatieonderzoeksopzet voor een beleidsinstrument een gegeven en niet of nauwelijks te wijzigen.

3. Beleidsevaluatie in de praktijk

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de opzet van beleidsevaluatieonderzoek in de praktijk geïllustreerd met een stappenplan zoals in figuur 3.1 is weergegeven. In de publicatie *Handreiking Evaluatieonderzoek ex post* van het ministerie van Financiën (Minfin, 2003) worden 4 stappen in het evaluatieonderzoek onderscheiden: 1. het formuleren van de probleemstelling en vragen van het onderzoek, 2. keuze voor een onderzoeksopzet, 3. hoofdonderzoek: gegevensverzameling en -verwerking, 4. rapportage en follow-up. Het schema in figuur 3.1 is in grote lijnen gebaseerd op deze publicatie, aangevuld met beleidsonderzoeksliteratuur (onder andere Hoogerwerf en Herweijer, 2003; Verschuren en Doorewaard, 1999; Bressers en Hoogerwerf, 1991; Cornet en Webbink, 2004) en ervaringskennis van de onderzoekers. Beleidsevaluatieonderzoek is in de figuur ingedeeld in drie fasen: voorbereiding, uitvoering en afronding. De voorbereiding van ex-post evaluatieonderzoek bestaat uit het expliciteren van verwachtingen, de verzameling en verwerking van noodzakelijke informatie over het beleidsinstrument en de operationalisering van de beleidsdoelstellingen, vastgelegd in een uitgewerkt onderzoeksplan ex-post beleidsevaluatie (Verschuren en Doorewaard, 1999). De uitvoering omvat de formulering van de beleidstheorie, vaststelling van indicatoren en hypothesen, en de monitoring. De feitelijke analyse omvat idealiter zowel een descriptieve analyse als een kwantitatief en kwalitatief onderzoek naar de (vermeende) causale effecten van het beleidsinstrument op de doelstellingsvariabele. In de afronding vindt schriftelijke en mondelinge terugkoppeling plaats met opdrachtgevers, beleidsmakers, en wetenschappers, wat de bruikbaarheid van ex-post beleidsevaluatie vergroot.

We illustreren de stappen in evaluatieonderzoek aan de hand van het EU-zuivelbeleid, en meer in het bijzonder de melkpremie. In 2003 is voorgesteld de interventieprijzen van melk stapsgewijs te verlagen en bedrijfstoelagen en cross-compliance te introduceren. Wij zullen bekijken hoe veranderingen in het beleid op microniveau ex-post te evalueren zijn, met specifieke aandacht voor de monitoring of identificatie van beleidsondersteunende informatie in de praktijk.

3.2 Stappen in het evaluatieonderzoek ex-post

In deze paragraaf worden de stappen uit het schema van figuur 3.1 kort doorgelopen ter introductie. Enkele stappen zullen in het vervolg van dit hoofdstuk nader worden uitgewerkt. Bij een vergelijking van de stappen in deze rapportage met de stappen die worden onderscheiden in *Handreiking Evaluatieonderzoek ex post* (Minfin, 2003) dient de lezer het perspectief van de doelgroep goed voor ogen te houden. Enkele van de stappen in Minfin (2003) zijn uitsluitend bedoeld voor uitvoering door de beleidsambtenaar, terwijl het perspectief hier gericht is op zowel de beleidsambtenaar als de onderzoeker. Enkele stappen, zoals het expliciteren van de verwachtingen dienen namelijk door zowel onderzoekers als beleidsambtenaren, in onderling overleg, te gebeuren.

Fase 1 Formuleren van de probleemstelling en evaluatievragen

Evaluatie is in de praktijk geen sinecure en zal veelal niet zomaar uitgevoerd kunnen worden. Allereerst moeten regelingen SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden) zijn. Inzicht in de beleidstheorie die aan de beleidsregel ten grondslag ligt is daarbij van belang. In de beleidstheorie beantwoordt de beleidsmaker drie vragen met betrekking tot het beleid:

- wat willen we bereiken? (doelstellingen van beleid);
- wat gaan we daarvoor doen? (welke acties en instrumenten zullen naar verwachting bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen?)
- wat gaat het kosten?

In de beleidspraktijk geldt bijvoorbeeld dat in veel gevallen beleidsreconstructie noodzakelijk is om doelstellingen ex-post te achterhalen (Van Vliet et al., 2004).

Ten tweede gaat de theorie van beleidsevaluatie er veelal van uit dat verschillende beleidsregelingen niet overlappen in de tijd en niet interfereren. In de beleidspraktijk is er een veelheid aan regels waarbij regels gelijktijdig worden ingesteld of afgeschaft zodat ex-post evaluatie praktisch moeilijk uitvoerbaar is. Vervolgens kan opgemerkt worden dat de theorie van beleidsevaluatie er veelal vanuit gaat dat indicatoren eenduidig geïdentificeerd en gedefinieerd zijn. Ten slotte, geldt dat indicatoren niet alleen beschikbaar verondersteld worden maar dat er ook een monitoringssysteem is dat ontwikkelingen registreert. Deze voorbeelden van mogelijke problemen die in de eerste fase van het evaluatieonderzoek de kop op kunnen steken, verklaren waarom een evaluatieonderzoek in de regel begint met een uiteenzetting van het beleid door het expliciteren van de verwachtingen (door de beleidsmaker) en deskresearch, nog voordat de feitelijke uitvoering van het onderzoek plaatsvindt. Door met de opdrachtgever van gedachten te wisselen over het beleid en mogelijke evaluatievragen dient men te komen tot heldere en SMART gedefinieerde doelstellingen van beleid en criteria, en evaluatievragen (stap 1d en 1e). Expliciteren van de verwachtingen betreft het formuleren van een aanleiding tot het evaluatieonderzoek, de informatiebehoefte van de beleidsmaker, het doel van het onderzoek en de doelen van het beleid, door de beleidsmaker of opdrachtgever. Hoogerwerf en Herweijer (2003) schrijven hierover:

'Vaak is het onderwerp bij het initiatief tot het onderzoek nog slechts in algemene zin gegeven [...]. De beschikbare onderzoekstijd en het beschikbare budget maken het vaak nodig dat het onderzoek wordt geconcentreerd op enkele deelterreinen van het algemene onderwerp.'

1. Formuleren van de probleemstelling en evaluatievragen:
 - a. expliciteren van de verwachtingen;
 - b. deskresearch naar het onderwerp van beleid;
 - c. indien noodzakelijk: beleidsreconstructie;
 - d. vaststelling en operationalisering van doelstellingen en criteria (SMART);
 - e. vaststelling van de evaluatievragen;
 - f. vaststelling van de onderzoeksmethode.
2. Uitvoeringsfase:
 - g. beschrijving van de beleidstheorie;
 - h. vaststelling van indicatoren;
 - i. dataverzameling/monitoringsstrategie.
 - j. analyse:
 - doelbereiking;
 - doeltreffendheid;
 - doelmatigheid.
3. Rapportage en terugkoppeling:
 - k. rapportage;
 - l. terugkoppeling en follow-up.

Figuur 3.1 Stappenplan Ex-post beleidsevaluatie

Fase 2 Uitvoeringsfase

De uitvoeringsfase omvat het feitelijke ex post evaluatie onderzoek. Voor een gedegen evaluatieonderzoek is inzicht in de causale relaties onontbeerlijk. Wat zijn mogelijke directe en indirecte effecten van beleid? Welke neveneffecten kunnen optreden? Doorgaans zal de beleidstheorie niet het geheel van interacties omvatten. Dit kan verschillende oorzaken hebben, zoals partiele analyse van de werking van het beleidsinstrument in de beleidstheorie, voorschrijdend inzicht of een bepaald politiek doel dat met de beleidsformulering samenhangt. Overigens kan een, bij het ontwerp van het beleid of bij de opdrachtformulering van het evaluatieonderzoek, goed opgestelde beleidstheorie prima dienst doen in evaluatieonderzoek.

Vervolgens zijn vaststelling van de indicatoren en de dataverzameling de volgende stappen in het onderzoek. De feitelijke beantwoording van de evaluatievragen dient vervolgens te gebeuren in stap 2j. Doelbereik vormt doorgaans het eerste deel van de analyse. Vervolgens dient de effectiviteit van het beleid te worden gekwantificeerd. Met andere woorden wat is de bijdrage van het beleid aan de doelstelling? De bepaling van de kosten-effectiviteit is de lastigste fase in ex-post evaluatieonderzoek. Veelal wordt hier middels een kwalitatieve verkenning van het proces en alternatieven invulling aan gegeven.

Fase 3 Rapportage en terugkoppeling

Het ministerie van Financien (Minfin, 2003) hecht grote waarde aan de benutting van evaluatieonderzoek. Het doel van het evaluatieonderzoek voor het beleid is beschreven in

hoofdstuk 2. Voor de benutting van het ex-post onderzoek noemt men een aantal voorwaarden (Ibid.):

- informatieve waarde: bieden de uitkomsten iets nieuws?
- herkenbaarheid: passen de uitkomsten in het beeld dat de beleidsvoerder en anderen van het beleidsveld hebben?
- toepasbaarheid: zijn de uitkomsten praktisch van aard?
- mate van bedreiging: in hoeverre zijn de uitkomsten 'politiek gevoelig'.

Ook Hoogerwerf en Herweijer (2003) besteden uitvoerig aandacht aan de terugkoppeling van het onderzoek en de benutting. Om als beleidsmaker en onderzoeker optimaal van elkaar te kunnen leren is het noodzakelijk constant in overleg te blijven en de bevindingen in de 'taal van de beleidsvoerder' te verwoorden: zeg maar, met aandacht voor de bovenstaande voorwaarden.

3.3 Deskresearch naar het onderwerp van beleid

Om een goede eerste indruk te krijgen van het beleid dat dient te worden geëvalueerd, hebben wij deskresearch uitgevoerd. Een literatuurstudie en uitgebreide bestudering van de betreffende wetgeving geeft inzicht in de bestaande regelingen en beleidswijzigingen, de vermeende werking van de regelingen, de looptijd, de doelgroepen en de uitvoeringsaspecten.

Europees zuivelbeleid

Nederlandse melkveehouders hebben direct en indirect te maken met een groot aantal Europese regelingen. Een zoekopdracht in het wetgevingsoverzicht van de EU (EUR-LEX) op trefwoord 'melk' levert ruim vijftienhonderd wetgevingsdocumenten op. De verzameling regels met betrekking tot melk en zuivelproducten noemen wij de Gemeenschappelijke Marktordening voor Zuivelproducten (GMO Zuivel). Regelingen hebben betrekking op bijvoorbeeld hygiëne en dierenwelzijn, op import en export, of op productiequota. Tabel 3.1 geeft een overzicht van enkele belangrijke Europese zuivelregelingen, aangaande de melkpremie, de superheffing, de marktordening inclusief importheffingen en exportrestituties, en andere speciale steun- en afzetregelingen. Formeel is regeling 1782/2003 geen onderdeel van de GMO Zuivel, aangezien deze algemene 'single-payment' regeling juist bedoeld is om de individuele marktordeningen te vervangen.

Tabel 3.1 Overzicht van belangrijke regelingen en verordeningen GMO zuivel

Nummer	Titel
1782/2003	Bedrijfstoelageregeling en melkpremie
795/2004	Uitvoeringsbepalingen bedrijfstoelageregeling en melkpremie
796/2004	Uitvoeringsbepalingen cross-compliance/ modulatie/controle
1788/2003	Vaststelling van een heffing in de sector melk en zuivelproducten
595/2004	Uitvoeringsbepalingen van een heffing in de sector melk en zuivelproducten
1255/1999	Gemeenschappelijke ordening zuivelmarkt
213/2001	Uitvoeringsbepalingen van VO 1255/99
2771/1999	Uitvoeringsbepalingen ten aanzien van interventie maatregelen voor boter en room
214/2001	Uitvoeringsbepalingen ten aanzien van interventie maatregelen voor mager melkpoeder
2571/1997	Verkoop interventie boter tegen verlaagde prijs en toekenning steun op marktboter voor vervaardiging van banketbakkerswaren en ijs
429/1990	Toekenning steun, via inschrijving, voor boterconcentraat voor directe consumptie
2799/1999	Uitvoeringsbepalingen inzake toekenning steun ondermelk en mager melkpoeder en de verkoop van interventiemelkpoeder voor diervoeders
2921/1999	Steunverlening verwerking ondermelk tot caseïne/caseïnaten
2204/1990	Algemene voorschriften zuivelmarktordering t.a.v. caseïne en caseïnaten in kaas
2742/1990	Uitvoeringsbepalingen van Vo. 2204/90

Bron: Productschap Zuivel.

Het zuivelbeleid is net als de rest van het GLB aan verandering onderhevig. Vanaf 1962 geldt een zware marktordering voor zuivel, met importheffingen en exportrestituties om het verschil tussen de wereldmarktprijs en de interne richtprijs te overbruggen, en interne marktmaatregelen. Deze interne regelingen bestonden uit een interventie of opkoopregeling wanneer de prijs te ver daalde, en afzetbevorderende subsidies, bijvoorbeeld voor kalvermelk en banketbakkersboter. Vanaf 1984 kwam hier het quotumsysteem bij, om de enorme overproductie een halt toe te roepen. Met Agenda 2000 zijn wederom wijzigingen in het beleid doorgevoerd. De Mid-Term Review van 2003 heeft geleid tot verdere hervorming van het GLB. Op 26 juni 2003 hebben de Europese Ministers van Landbouw een akkoord bereikt over de voortzetting van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Belangrijkste herziening in het GLB betrof de (gedeeltelijke) ontkoppeling van enerzijds de uitbetaalde inkomenssteun aan primaire producenten en anderzijds de omvang van de agrarische productie. Daarnaast omvatte deze laatste herziening van het beleid de invoering van cross-compliance voorwaarden. Dat wil zeggen dat de aan de boeren betaalde toeslagen afhankelijk zijn gemaakt van voorwaarden op het gebied van onder andere milieu, dierenwelzijn en landschapsbeheer. De interventieprijs voor mager melkpoeder en boter (interne marktbeleid) zijn aanzienlijk verlaagd. Daardoor zal naar verwachting de interne marktprijs dalen, waardoor ook de uitgaven aan exportrestituties omlaag gaan. In box 3.1 worden de herzieningen van het zuivelbeleid kort samengevat.

Melkpremie

Om inzicht te krijgen in de mogelijke effecten van deze regelgeving schetsen we kort de werking van de belangrijkste regelingen, te beginnen met de melkpremie. Ter compensatie van het verlagen van de interventieprijs ondersteunt de EU sinds 2004 de inkomens van melkveehouders door een melkpremie uit te keren. De melkpremie wordt eenmaal per jaar

aan de boeren uitgekeerd.¹ De premie bestaat uit twee delen, een basispremie en een extra betaling uit de nationale zuivelenvelop. De basispremie stijgt van 8,15 euro per ton in 2004, naar 16,31 euro in 2005, en naar 24,49 euro per ton in 2006 en 2007. De extra betalingen bedragen voor Nederland in totaal 81,3 miljoen euro in 2005 en 121,9 miljoen euro in 2006 en 2007. Met een totaal gebruiksquotum van ruim 11 miljoen ton, bedraagt de totale premie 23,65 euro per ton melkquotum in 2005, en 35,50 euro in 2006, en 35,45 euro in 2007. Vanaf 2005 is modulatie toegepast van 3, 4% in 2006 en 5% in 2007.

Voor zuivel zijn in het verleden interventieprijzen ingesteld voor boter en mager melkpoeder. Daarmee zijn impliciet ook garantieprijzen vastgesteld voor de belangrijkste bestanddelen van melk: vet en eiwit. Daarnaast heeft de EU de afzet van melk gestimuleerd door middel van bijvoorbeeld schoolmelk en kerstboteracties. Ondanks een lage (1-2%) heffing op de opbrengstprijz om de productie te beperken en de kosten van het beleid mede te financieren liep de productie van melk en zuivelproducten verder op. Het antwoord hierop was de superheffing van 1984 (een quotasysteem). Door de superheffing wordt de opbrengstprijz van melk praktisch tot nul teruggebracht wanneer een producent meer produceert dan het quotum. Quota zijn per land, per melkfabriek en per melkveehouder vastgesteld. Quotumkortingen hebben later moeten zorgen voor verdere afstemming van vraag en aanbod. Het quotum zorgt effectief voor het ontstaan van een hogere marktprijz door de beperking van het aanbod. Daartegenover staat dat melkveehouders minder mogen produceren en daardoor de opbrengsten dalen. De kosten voor de EU worden beperkt door deze productiebeperking. In komende jaren wordt het zuivelbeleid verder hervormd als gevolg van de in Luxemburg (27 juni 2003) gemaakte afspraken.

Tabel Hervorming van het zuivelbeleid

Aspect	Besluit Europese landbouwministers (juni 2003)
Verlaging garantieprijz boter	25% (2004-2007)
Verlaging garantieprijz mager melkpoeder	15% (2004-2006); jaarlijks 5%
Compensatie voor prijsverlaging (melkpremie)	Oplopend tot 35,45 per ton euro vanaf 2006
Korting op compensatie	Oplopend tot 5% vanaf 5.000 euro (2007) + financieel mechanisme
Uitbreiding van het quotum	1,5% (2006-2008); jaarlijks +0.5%; eventueel verdere verhoging bezien
Duur quotumregeling	Verlenging tot 2014/15
Bron: De Bont et al. (2003); zie ook Silvis (2004).	

Box 3.1 Herziening zuivelbeleid 2003

¹ De EU-regeling 1782/2003 spreekt van de periode 1 december 2005 tot en met 30 juni 2006 voor de uitkering van de melkpremie 2005. Het Productschap Zuivel heeft echter inmiddels besloten de uitkering van de premie eerder, in oktober, te laten plaatsvinden.

Bedrijfstoeslagregeling

Tot 2007 is de hoogte van de melkpremie bepaald aan de hand van het melkquotum inclusief leasemelk per 31 maart. De melkpremie wordt vanaf 2007 opgenomen in de ontkoppelde bedrijfstoeslagen. De hoogte van de toeslag wordt berekend op basis van het melkquotum (gebruiksquotum) van 31 maart 2007. De premie wordt dan verdeeld over het aantal toeslagrechten dat een bedrijf in eigendom heeft. Een boer die geen toeslagrechten in bezit heeft, kan deze laten toewijzen op basis van het aantal hectare grond in eigendom. Wanneer de waarde van een toeslagrecht uitkomt boven de 5.000 euro noemt men deze 'speciale toeslagrechten'. Hieraan is een maximum verbonden van 5.000 euro.

Overig beleid

Om het evenwicht tussen vraag en aanbod op de interne markt te bewaren heeft de Europese Gemeenschap in 1984 een heffingsstelsel ingevoerd, gekoppeld aan productiequota. De quota worden per land vastgesteld en verdeeld over de melkfabrieken en producenten. De superheffing is per verordening 1788/2003 vastgesteld op 33,27 euro per 100 kilo voor 2004/2005, 30,91 euro voor 2005/2006, 28,54 euro voor de periode 2006/2007, en 27,83 euro per 100 kilo voor 2007/2008 en daarna. Het totale quotum voor Nederland, inclusief de nationale reserve, stijgt van 11,075 duizend ton in 2004 tot ruim 11,24 duizend ton in de periode 2008/2009 tot 2014/2015.

Behalve de interne markt wordt de handel met niet-EU-landen ook beïnvloed door het zuivel beleid. Immers, de kostprijs in veel niet-Europese landen ligt aanzienlijk lager dan in de meeste EU-landen. Om het verschil met de wereldmarktprijs te overbruggen kunnen exporteurs partijen aanbieden voor exportrestitutie, terwijl importeurs heffingen moeten betalen die gelijk zijn aan het verschil tussen de wereldmarktprijs en de zogenaamde 'drempelprijs'. Voor de invoer vanuit bepaalde landen zijn contingenten van kracht, terwijl andere landen preferentiële invoerrechten genieten. Mochten desondanks overschotten ontstaan op de Europese markt, waardoor de prijzen dalen, dan worden interventie maatregelen van kracht. De EU koopt de overschotten in de vorm van boter en mager melkpoeder op tegen (een percentage van) de interventieprijs.¹

De beleidsonderzoeker heeft aan het einde van deze inventarisatie een beeld gekregen van de essentiële beleidsdocumenten, de verschillende regelingen en de wijzigingen in de regelgeving door de loop van de tijd.

3.4 Vaststelling en operationalisering van doelstellingen en criteria

Nadat we een goed beeld hebben gekregen van het beleid is de volgende stap het bepalen van de te evalueren beleidsdoelstellingen. We beginnen bij de doelstellingen van het beleid (niet te verwarren met de doelstellingen van het evaluatieonderzoek) omdat deze het uitgangspunt vormen voor de afbakening van de beleidstheorie en de latere bepaling van evaluatiecriteria. Deze stap heeft betrekking op de operationalisering van de beleidsdoelstellingen, of wel de vertaling van de beleidstaal in de onderzoekstaal (Bressers en Hoogerwerf, 1991).

¹ Zie bijvoorbeeld Meester et al. (2005) voor een bespreking van de werking van het GLB.

Volgens Van Vliet et al. (2004) is het doel van de instelling van de bedrijfstoelagen en de (tijdelijke) melkpremie:

- 'het beperken van de inkomensdaling op bedrijven die "vanouds" melkvee hebben'. Deze inkomensdaling is het gevolg van de daling van de interventieprijs;
- de melkpremie moet zorgen voor 'het behoud van de concurrentiepositie van de Nederlandse melkveehouderij binnen de Europese Unie';
- terwijl de uitbetaalde toeslagrechten moeten zorgen voor 'minder verstoring in omvang van het aanbod van producten op de agrarische markt'.

Wanneer we de algemene doelstellingen zoals hierboven beschreven, willen vertalen naar evalueerbare doelstellingen, maken we daarbij zonnodig een onderscheid naar de reikwijdte van het instrument en naar de tijdshorizon waarbinnen men de doelstelling wil verwezenlijken.

Het eerste onderscheid betreft het verschil tussen macro-, meso- en micro- (economische) doelstellingen. De macro-omgeving heeft betrekking op de gehele economie van een land, bijvoorbeeld het algemeen prijspeil of de werkloosheid. De afscherming van de Europese markt voor landbouwproducten, door het markt- en prijsbeleid, zorgt ervoor dat het prijspeil van voedingsmiddelen hoger ligt dan anders het geval zou zijn geweest. Op macroniveau heeft het GLB een prijsverhogende werking. Op industrie- of mesoniveau kijken we bijvoorbeeld naar de werkgelegenheid in een bepaalde sector. In het voorbeeld van de melkpremie kunnen we aannemen dat door veranderingen in het beleid op korte termijn de winstgevendheid wordt beïnvloed van de zuivelindustrie en de melkveehouders. Boeren worden wellicht werkloos of zoeken een baan buiten de agrarische sector. De microdoelstellingen hebben betrekking op de situatie van individuele bedrijven en huishoudens. Figuur 3.2 geeft een samenvatting van mogelijke kort en lange-termijn doelstellingen van het EU zuivelbeleid.

	Korte termijn	Lange termijn
Macro	Marktevenwicht	Maximale welvaart Behoud van kwaliteit van milieu
Meso	Behoud van concurrentiepositie	Voldoen aan begrotingsdiscipline EU
Micro	Het beperken van de inkomensdaling op bedrijven die 'vanouds' melkvee hebben	Behoud van werkgelegenheid en sociale cohesie op het platteland

Figuur 3.2 Formulering van algemene doelstellingen van het gewijzigd zuivelbeleid

Met betrekking tot de beleidsdoelstellingen is het belangrijk dat deze SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden) zijn geformuleerd. Een doelstelling die niet specifiek, meetbaar of tijdsgebonden is, is niet of nauwelijks evalueerbaar. Een doelstelling die niet realistisch is of niet acceptabel voor de betrokkenen, is wel evalueerbaar. Via *beleidsreconstructie* wordt in samenspraak met de beleidsopstellers achterhaald waarom de beleidsregel destijds is ingevoerd en wat de *beleidstheorie* is geweest van het destijds niet SMART-geformuleerd beleid. Beleidsreconstructie omvat het achteraf formuleren van SMART doelstellingen van bestaand beleid. Voor de illustratie in dit

hoofdstuk zullen wij ons concentreren op de kortetermijnmicrodoelstelling van het herziene (Nederlandse) zuivelbeleid. Het inkomensbehoud grijpt het meest in de persoonlijke levenssfeer van de boeren in, en is daarom een belangrijke doelstelling.

Is deze doelstelling SMART geformuleerd, of niet? Het inkomen van boeren die vanouds melkvee hebben is in ieder geval meetbaar. De doelstelling is tevens acceptabel en niet onrealistisch. Op twee punten behoeft het echter verdere aanscherping om het beleidsprobleem terug te brengen tot een onderzoeksprobleem: specificiteit en tijdsgebondenheid. Wat verstaat men onder het beperken van inkomensdaling? Mag het inkomen slechts beperkt dalen, of helemaal niet dalen? Wat verstaat men onder het inkomen? Betreft dat het inkomen uit de verkoop van melk, of alle inkomen die de boer, of zelfs heel het boerengesin verdient? Wat betekent de toevoeging 'vanouds' in deze doelstelling en wat is het referentiejaar? Hoe lang moet een boer al melkvee hebben om tot de doelgroep te behoren? En op welke termijn mag het inkomen niet dalen: alleen het jaar van de garantieprijsdalingen, of tot in lengte van dagen? Uit deze kantttekeningen blijkt dat het niet éénvoudig is een doelstelling SMART te formuleren.

Een doelstelling die wel SMART is, is bijvoorbeeld de volgende: *Het gemiddeld besteedbaar gezinsinkomen van melkveehouders dient in de jaren tot 2010 tenminste op het niveau te blijven van de referentieperiode 2000-2002.*

Aan het einde van de voorbereiding heeft de beleidsonderzoeker inzicht in het maatschappelijke probleem, het beleidsprobleem geformuleerd als onderzoeksprobleem met methodiek en plan van aanpak.

3.5 Vaststellen van evaluatievragen

Eén van de laatste stappen in de voorbereidende fase is de vaststelling van de evaluatievragen, in overleg tussen opdrachtgever en onderzoek. Een ex-post evaluatieonderzoek kan vier verschillende soorten vragen beantwoorden: *doelbereiking*, *doeltreffendheid* (effectiviteit), *doelmatigheid* (efficiëntie), en neveneffecten van beleid (zie ook Bressers en Hoogerwerf, 1991; Swanborn, 1999).

Doelbereiking

We hebben de beleidsdoelstelling zo geformuleerd dat *doelbereiking* relatief gemakkelijk is te evalueren. *Doelbereiking* houdt in dit geval in dat het besteedbaar gezinsinkomen van melkveehouders en de personen die tot het gezin/huishouden worden gerekend in de jaren 2004 tot en met 2010 niet mag dalen. We kijken dan naar het gemiddelde gezinsinkomen per bedrijf.¹ Voor beleidsvorming is het tevens belangrijk te weten wat er is gebeurd met de spreiding van het inkomen over verschillende bedrijven. Zo is het mogelijk dat specialisatie optreedt en het inkomen zich concentreert op de grotere bedrijven. Ook willen we voor een goed begrip inzicht in de samenstelling van het besteedbaar inkomen. Vragen kunnen zijn:

- a. Is het gemiddeld besteedbaar gezinsinkomen van melkveehouderijen tussen 2004 en 2010 op peil gebleven?

¹ We zouden ook een andere doelstelling kunnen formuleren, bijvoorbeeld de mediaan van het inkomen, of bijvoorbeeld het inkomen op 90% van de bedrijven.

- b. Hoe is de verdeling van inkomens over de bedrijven veranderd?

Doeltreffendheid

De effectiviteit van het beleid zegt iets over het effect van het ingezette instrumentarium. In hoeverre is het op peil blijven van het inkomen veroorzaakt door de uitkering van de melkpremie of de bedrijfstoelagen? Hiervoor is het noodzakelijk een verband aan te tonen tussen instrument en doelstellingsvariabele.

- c. Hoeveel procent van het besteedbaar inkomen bestaat uit de uitgekeerde premie of toeslag en hoe verhoudt zich dat met een eventuele daling van de opbrengstprijzen?¹
- d. Kunnen we een statistisch verband aantonen tussen het uitkeren van de premie en de hoogte van het besteedbaar inkomen.
- e. Hoe hoog zijn de kosten van cross-compliance en worden deze door de bedrijfstoelag gecompenseerd? Kunnen we, met andere woorden, in 2007 na de invoering van de bedrijfstoelageregeling een daling van het inkomen constateren, *ceteris paribus*?

Doelmatigheid

De efficiëntie van het beleid kan vanuit verschillende oogpunten worden bekeken. We zouden bijvoorbeeld een onderzoek kunnen uitvoeren naar de *doelmatigheid* van de uitvoeringsinstanties: werken deze kosteneffectief? We kunnen ook het beleid als uitgangspunt nemen en ons afvragen of wellicht ander beleid met minder kosten tot hetzelfde resultaat had geleid. In plaats van een subsidie uit te keren aan boeren, hadden we ook bijvoorbeeld een belastingverlaging kunnen doorvoeren. Een andere mogelijkheid zou zijn geweest een subsidie op de aankoop of marketing van zuivelproducten. De extra vraag die daarvan het gevolg is, werkt ook als compensatie van garantieprijsverlagingen. Of in het geval dat het beleid niet doeltreffend was, hadden we wellicht beter geen compensatie kunnen verstrekken. *Doelmatigheid* kan onder andere worden onderzocht door een analyse van producenten- en consumentensurplus. De uitgaven aan beleid moeten immers worden gerechtvaardigd door een toename van ofwel producentensurplus ofwel consumentensurplus. In ons illustratief voorbeeld is het doel een gelijkblijvend (of stijgend) producentensurplus en een stijgend (of gelijkblijvend) consumentensurplus. Immers, de prijs voor de consument zal moeten dalen tot het wereldmarkt niveau, zonder aantasten van de inkomens van boeren.

Neveneffecten

Ten slotte dient de evaluatie een aantal belangrijke neveneffecten in kaart te brengen. Neveneffecten die verwant zijn aan het gezinsinkomen en *doelbereiking* zijn onder andere:

- f. Zijn de gezinnen meer of minder afhankelijk geworden van inkomen buiten bedrijf?
- g. Zijn de besparingen op peil gebleven?
- h. En wat gebeurt met de investeringen?
- i. Welke veranderingen zijn opgetreden in de samenstelling van de product-mix?

¹ Wanneer we dieper op de materie ingaan kunnen we ons afvragen of de compensatie wel of niet rekening houdt met gestegen kosten als gevolg van voorwaarden van cross-compliance. Zie ook 'neveneffecten' hieronder.

Neveneffecten kunnen ook optreden bij andere ketenpartijen of in andere markten. Vragen die aan de orde kunnen komen zijn dan:

- j. Wat zijn de gevolgen van de invoering van de melkpremie geweest voor andere ketenpartijen zoals toeleveranciers en verwerkers?
- k. Wat zijn de gevolgen geweest van de invoering van de melkpremie voor de consumentenprijs en de consumptie van (Nederlandse) zuivelproducten.
- l. Welke gevolgen heeft het systeem van melkpremies gehad voor de grondprijs?
- m. Welke effecten heeft de melkpremie of toeslag op het aanbod van andere land- en tuinbouwproducten? Heeft de hoogte van de melkpremie of de toeslagen gevolgen voor mogelijke substitutie van grond (en arbeid en kapitaal) van de ene landbouwtoepassing naar de andere?

In overleg met de beleidsmaker en de overige gebruikers van de evaluatiestudie kan een lijst van evaluatievragen als deze worden aangescherpt en uitgebreid. Voor de opzet van een monitoringssysteem is het echter belangrijk in een vroeg stadium te weten welke informatie nodig is.

3.6 Vaststellen van de theorie

Nu dat we een evalueerbare doelstelling hebben geformuleerd van het zuivelbeleid, kunnen we beginnen met de theorie, of conceptueel raamwerk (ofwel analysekader in termen van Minfin, 2002) om inzicht te krijgen in causale relaties tussen instrument en doelvariabele. De micro-economische theorie¹ geeft inzicht in het direct als indirecte effect van het beleid op de diverse keuzes van ondernemers. Het formuleren van een economisch model op basis van de literatuur draagt bij aan het begrip van de beleidspraktijk, sluit alternatieve verklaringen uit en resulteert in toetsbare hypothesen over de te verwachte effecten van beleidsmaatregelen voor bedrijfsstrategie en keuzes ten aanzien van investeringen, bedrijfsbeëindiging, parttime boeren. Verlaging van de melkprijs hoeft niet noodzakelijkerwijs tot een 1-op-1 inkomensdaling te leiden vanwege herallocatie van tijd en middelen. De ondernemer kan besluiten tot verbreding, alternatieve bedrijfsactiviteiten en/of kostenreductie.² Een analyseschema geeft inzicht in mogelijke directe en indirecte effecten. In een later stadium helpt een gedragsmatig model bij de structurering van de dataverzameling.

Ondernemersgedrag

Uitgaande van het neoklassiek micro-economisch model voor ondernemersgedrag kan verondersteld worden dat ondernemers hun inkomen proberen te maximaliseren door optimale output (zowel in omvang als in specialisatie of bedrijfstype) en optimale inzet van vaste en variabele productiefactoren. De inkoop- en verkoopprijzen zijn voor veel boeren een gegeven en kunnen we als exogeen veronderstellen. Boeren reageren op veranderingen in

¹ Met de micro-economische theorie bedoelen we iets anders dan de *beleidstheorie* dat 'het geheel aan veronderstellingen dat aan een bepaald beleid ten grondslag ligt' betreft (Bressers en Hoogerwerf, 1991).

² De Porter-hypothese stelt bijvoorbeeld dat strikt milieubeleid in de Nederlandse glastuinbouw niet tot kostenverhoging maar tot kostenreductie heeft geleid (Porter en Van der Linde, 1995; Van der Vlist et al., 2007).

kosten en opbrengsten of subsidies door de beschikbare productiefactoren te herverdelen over de verschillende vormen van inkomensvorming. Een verandering in de subsidie of melkprijs kan leiden tot een ander inputgebruik, outputvolume (zie voor melkveehouders in Rusland, Bezlepkina et al., 2005). Ooms en Peerlings (2005) doen verslag van een studie naar de gevolgen van een prijsdaling van melk voor Nederlandse melkveehouders en voorzien een 1-op-1 daling van melkprijs en bedrijfsresultaat. Afhankelijk van de prijsdaling compenseert directe inkomensondersteuning 53-75% van de daling in het bedrijfsresultaat. In de analyse is echter geen rekening gehouden met structurele veranderingsprocessen als gevolg van de melkprijsdaling. Zo wordt er geen rekening gehouden met mogelijke investeringen, aankoop van melkquota, of bedrijfsbeëindiging (Ooms, 2007). Daarnaast kan vanuit de economische theorie geredeneerd, verondersteld worden dat zowel werken op het bedrijf als werken buiten het bedrijf endogeen zijn en door veranderingen in de melkprijs kan wijzigen (Foltz, 2004).

Uitgaande van de veronderstelling dat niet alle ondernemers volledig efficiënt opereren kan een verlaging van de melkprijs ook leiden tot een efficiëntere bedrijfsvoering in zowel technische termen alsook in economische termen (Brümmer et al., 2002; Zhu et al., 2006). Hadley (2006) onderzocht de prestatie van melkveehouders in Groot-Brittannië over de periode 1982-2002. Zijn resultaten impliceren dat afname in subsidies tot afname in inefficiëntie leiden.

Het analysekader geeft inzicht in de mogelijke causale relaties, in te testen hypothesen en evaluatievragen en benodigde indicatoren.

3.7 Vaststellen van de indicatoren

De hierboven geformuleerde analyse geeft inzicht in de benodigde informatie op basis waarvan indicatoren ontwikkeld kunnen worden. Maar wat is een indicator en hoe construeer je die? Een indicator geeft kort samengevat een kwantitatief beeld van de diverse aspecten op een specifiek moment in de tijd. Vrolijk et al. (2003) noemt een aantal criteria waaraan indicatoren moeten voldoen om in de praktijk bruikbaar te kunnen zijn. Zo moeten indicatoren eenvoudig te begrijpen en te interpreteren zijn, meetbaar, in de tijd of ruimte reproduceerbaar, en relevant. Daarnaast moet een indicator ook volledig zijn en een betrouwbare representant van (veranderingen in) de context. Voor een uitgebreide bespreking van het construeren van indicatoren wordt verwezen naar Vrolijk et al. (2003). In de literatuur zijn meerdere indicatoren ontwikkeld. Zonder volledig te zijn verwijzen we naar Vrolijk et al. (2003) voor 'maatschappelijk verantwoord ondernemen' en milieu-indicatoren, Kulhman en Venema (2005) voor indicatoren voor Agenda Vitaal Platteland, en Ecorys (2003) voor indicatoren POP.

Omdat we uiteindelijk zijn geïnteresseerd in de effecten van het beleid op de economische positie van de melkveehouders en hun gezinnen, lijkt het inkomen een goed startpunt. Er bestaan vele verschillende definities van inkomen en we zullen eerst één van deze vormen van inkomen kiezen.¹ Het 'gezinsinkomen uit bedrijf' is het verschil tussen de kosten en opbrengsten in de winst- en verliesrekening. Hierin worden besparingen echter

¹ In de evaluatiepraktijk is het natuurlijk mogelijk meerdere vormen van inkomen als uitgangspunt te nemen en te analyseren.

niet meegenomen en is ook niet duidelijk af te leiden hoeveel geld door het huishouden aan de onderneming is onttrokken (Poppe, 2003). Een betere maatstaf is daarom het 'totaal gezinsinkomen', dat een optelsom is van inkomen uit bedrijf en inkomen buiten bedrijf. Figuur 3.3 geeft een overzicht tussen een aantal inkomensmaatstaven.

$\text{Ondernemersinkomen} + \text{Berekend loon gezinsleden} = \text{Gezinsinkomen uit bedrijf}$ $\text{Totaal gezinsinkomen} = \text{Gezinsinkomen uit bedrijf} + \text{Inkomen buiten het bedrijf}$ $\text{Totaal gezinsinkomen} - \text{Persoonlijke belastingen} = \text{Besteedbaar inkomen}$ $\text{Besteedbaar inkomen} - \text{Totaal gezinsbestedingen} = \text{Besparingen}$

Figuur 3.3 Schematisch overzicht staat van inkomensvorming en -besteding

Aangezien we geïnteresseerd zijn in het effect van dalende verkoopprijzen en stijgende melkpremie op het besteedbaar gezinsinkomen, dienen we tevens andere veranderingen in de context in kaart te brengen die invloed hebben op dat gezinsinkomen. Zo kunnen we bijvoorbeeld veranderende productiekosten, (partner)inkomens buiten bedrijf, het aantal gewerkte uren, of de besparingen monitoren en analyseren. Dalende besparingen kunnen op den duur leiden tot lagere investeringen waardoor de kostenstructuur van het bedrijf zal veranderen. Immers, oudere machines produceren in de regel minder efficiënt dan nieuwere machines. Op langere termijn zou dit best eens de winstgevendheid en het besteedbaar inkomen kunnen aantasten. Een andere interessante vorm van inkomsten is, wanneer eenmaal het systeem van bedrijfstoelagen en cross-compliance is ingesteld, de kosten en opbrengsten die verbonden zijn aan het al dan niet voldoen aan de cross-compliance voorwaarden. Boeren kunnen immers geld verdienen of verliezen door wel of niet aan de voorwaarden te voldoen. Het buiten het bedrijf verdiende inkomen van een in het bedrijf meewerkende partner bijvoorbeeld behoort tot het 'inkomen buiten bedrijf'. Inkomen van inwonende kinderen behoort daar niet toe. Het voor het bedrijf, gezin of huishouden besteedbaar inkomen resteert wanneer we de betaalde belastingen van het totaal gezinsinkomen aftrekken. Dit besteedbaar inkomen kan door de leden van het gezin (of meerdere gezinnen wanneer meerdere gezinnen van het inkomen afhankelijk zijn) worden besteed aan enerzijds besparingen en anderzijds privé-uitgaven. De inkomsten uit bedrijf op hun beurt zijn het verschil tussen kosten en opbrengsten, waaronder ook bijvoorbeeld directe subsidies en belastingen vallen. Op deze manier is het inkomen tevens afhankelijk van de verkoopprijzen en geproduceerde hoeveelheden. Voor elk van de genoemde variabelen is een indicator noodzakelijk.

Naast een maatstaf voor inkomen is de melkpremie één van de belangrijke indicatoren. Het instrument dat de overheid ter beschikking staat om dalende melkprijzen te compenseren is de melkpremie die eenmaal per jaar wordt uitgekeerd per geproduceerde hoeveelheid melk. In de analyse zal dus een aparte indicator moeten worden opgenomen

die de uitgekeerde melkpremie per bedrijf weergeeft. We dienen rekening te houden met een aantal verschillende indicatoren voor kosten en opbrengsten.

Figuur 3.4 geeft een aantal indicatoren uit de literatuur (Hoogeveen et al., 2000; Vrolijk et al., 2003; Van Bommel et al., 2003; Ecorys, 2003; Kuhlman en Venema, 2005).

Categorie	Indicator	Eenheid
Economische indicatoren	Gezinsinkomen uit bedrijf	Euro per jaar
	Technische efficiëntie	Ratio huidige prestatie over potentiële prestatie
	Economische efficiëntie	Ratio huidige prestatie over potentiële prestatie
	Investeringen	Euro per jaar
	Arbeid buiten bedrijf	VAK, fte, Euro per jaar
Duurzaamheidsindicatoren	Moderniteit duurzame activa	Ratio balanswaarde over nieuwwaarde
	(Proces)innovativiteit	Aanwezigheid ultra-modern productiemiddel in een jaar
	(Product)innovativiteit	Ontwikkeling nieuw product in een jaar
	Verzuring	Verzuringsequivalent
	Vermesting	Vermestingsequivalent
	Beheersovereenkomst	Euro per jaar
	Grondgebruik	Hectare per gewas jaar

Figuur 3.4 Indicatoren

3.8 Monitoringsstrategie

Monitoring van geformuleerde indicatoren voor doel- en omgevingsfactoren in beleidsevaluatie betreft de meting en registratie van relevante gegevens gedurende de gehele looptijd van een beleidsmaatregel (zie EU, 2002). Welke informatie er nodig is wordt bepaald door de beleidstheorie en samengevat in een set indicatoren voor beleidsvariabelen, omgevingsvariabelen en doelstellingsvariabelen.

Doel van monitoring is om ontwikkelingen te signaleren en geeft de mogelijkheid om verbanden te leggen tussen ontwikkelingen, en beleid te evalueren. Monitoring werd tot voor kort veelal geassocieerd met het voldoen aan regelgeving (Hoogeveen, et al., 2000), leidend tot substantiële administratieve lasten.¹ In beleidsevaluatie echter gaat het niet alleen om informatie ter verantwoording op regelgeving maar vooral om bewaking van de effectiviteit van beleidsinstrumenten (De Hoop, 2004). Idealiter bevat het monitoringsysteem reguliere prestatiegegevens voor gebruik in de bedrijfsvoering (MinFin, 2002). De voorgenomen reductie van administratieve lasten² kan in potentie van groot belang zijn voor de praktijk van beleidsevaluatie omdat:

¹ De fiscale en mineralenboekhouding zijn echter voorbeelden waar overheidseisen voor veel ondernemers ook bruikbare managementinformatie oplevert over het gebruik van milieu-indicatoren of over bedrijfseconomische en fiscale indicatoren.

² Zie voor een verkenning naar de terugdringing van administratieve lasten OCTAAN (Annevelink et al., 2004).

- de voorgenomen reductie van regels kan leiden tot een reductie van interfererende beleidsinstrumenten wat de identificatie van beleidseffecten vereenvoudigd;
- de reductie van administratieve lasten via moderne informatie- en communicatietechnologie (ICT) perspectieven biedt voor een op ex-post beleidsevaluatie gerichte monitoring¹ informatiesystematiek.

Vragen bij de opzet van een monitoringssysteem zijn: Welke informatie is nodig? Op welk schaalniveau? Waar komt de informatie vandaan?

Welke informatie nodig is, wordt samengevat in de set indicatoren. Zo is om de effecten van het gewijzigde zuivelbeleid vast te stellen informatie nodig per onderneming. Om te weten waar de geïdentificeerde informatie betrokken kan worden vergt inzicht in de informatiestromen in de sector of keten. Holster (2005) geeft in een overzicht aan welke partijen rondom de melkveehouder een rol spelen en hoe de informatiestromen lopen tussen de ketenpartijen en de faciliterende partijen. Voorbeelden van deze partijen zijn de veevoederproducenten, zuivelondernemingen, de slachterijen, de mestverwerkers, en de retailers, en de gezondheidsdienst, dierenartsen, accountants, laboratoria, LTO, banken en verzekeraars, gemeenten en verschillende ministeries.

In geval van de melkpremie geldt dat veel gegevens op bedrijfsniveau verzameld moeten worden. Relevante informatiebronnen zijn primaire ondernemers (LEI-Informatienet of CBS Landbouwtellingen bijvoorbeeld), eventuele ketenpartijen en overheidsdiensten (Dienst Regelingen van het ministerie van LNV of Senter/Novem van het ministerie van EZ). Economische gegevens, zoals:

- melkopbrengst per bedrijf kan van de zuivelondernemingen komen, de accountant, het LEI, of de ondernemer;
- melksubsidies per bedrijf kan via zuivelonderneming, de accountant, het LEI of van de ondernemer komen;
- overige bedrijfsopbrengsten van de ondernemer;
- overige subsidies van de ondernemer (of bij 1-loket bij de overheid);
- inkomen buiten het bedrijf kan van de ondernemer komen of via de belastingdienst, de accountant of van de ondernemer;
- veranderingen in beleid.

Daarnaast is in geval van milieueffecten door cross-compliance richtlijnen, zowel informatie op bedrijfsniveau nodig zoals het gebruik van milieu-inputs als regionale informatie zoals vernatting van veenweidegebieden, flora en fauna indicatoren. Ook kan worden gedacht aan informatie over innovaties op melkveebedrijven (of door zuivelondernemingen).

In veel gevallen komen de benodigde gegevens van verschillende bronnen waardoor koppeling van informatie noodzakelijk is. Kooistra et al. (2004) geeft bijvoorbeeld een overzicht van 47 monitoringssystemen voor diverse aspecten van de beleidsinstrumenten binnen Agenda Vitaal Platteland. In Figuur 3.5, hieronder, worden voor een aantal relevan-

¹ Een dergelijk geïntegreerde monitoringssysteem gaat net zoals bij OCTAAN wordt voorgesteld uit van enkelvoudige aanlevering van gegevens voor meervoudig gebruik maar gaat zowel uit van de bedrijfsvoering of het individuele gedrag van de individuele ondernemer alsook van de informatiebehoefte van de individuele regelingen.

te indicatoren bronnen genoemd waaruit informatie (op bedrijfsniveau) beschikbaar is voor de primaire sector. Neveneffecten van beleid kunnen zich ook voordoen in andere ketenschakels. In het geval daar aandacht aan besteed wordt dient daarover aanvullende kwantitatieve data, of als die niet voorhanden is kwalitatieve data, worden verzameld.

Indicator	Eenheid	Bron
Gezinsinkomen uit bedrijf	Euro per jaar	LEI Informatienet
Technische efficiëntie	Ratio huidige prestatie over potentiële prestatie	Op basis van LEI-data
Economische efficiëntie	Ratio huidige prestatie over potentiële prestatie	Op basis van LEI-data
Investerings	Euro per jaar	LEI Informatienet
Arbeid buiten bedrijf	VAK, fte, euro per jaar	LEI Informatienet; CBS-Meitelling
Moderniteit duurzame activa	Ratio balanswaarde over nieuwwaarde	LEI Informatienet; LEI-Innovatiemonitor
(Proces)innovativiteit	Aanwezigheid ultra-modern productiemiddel in een jaar	LEI Informatienet; LEI-Innovatiemonitor
(Product)innovativiteit	Ontwikkeling nieuw product in een jaar	LEI Informatienet; LEI-Innovatiemonitor
Verzuring	Verzuringsequivalent	LEI
Vermesting	Vermestingsequivalent	LEI
Beheersovereenkomst	Euro per jaar	LEI, CBS-Meitelling
Grondgebruik	Hectare per jaar	CBS-Meitelling

Figuur 3.5 Indicatoren en bronnen

Enkele conclusies ten aanzien van de monitoringsstrategie zijn ten eerste dat de beleidsmaker in een vroeg stadium nagedacht dient te hebben over de benodigde data en de bronnen daarvoor. Een zoveel mogelijk centraal vastgelegde dataverzameling voorkomt definitieproblemen en koppelingsproblemen wanneer een evaluatie moet worden uitgevoerd. Een voorbeeld van centrale vastlegging van bepaalde gegevens is het Bedrijven-Informatienet van LEI en de CBS gegevensbestanden. Ten tweede dient weliswaar de administratieve lastendruk in acht genomen te worden en zoveel mogelijk gebruik gemaakt worden van bestaande informatiebronnen, maar daarnaast wel kritisch gekeken te worden naar de bruikbaarheid van bestaande keteninformatie voor evaluatieonderzoek. Publiek-private afstemming over de opzet van geborgde keteninformatiesystemen, inclusief bijvoorbeeld de gehanteerde definities, bewaarperiodes en aggregatieniveaus, speelt daarbij een belangrijke rol.

4. Synthese

Beleidsevaluatie is een essentieel onderdeel in het *beleidsproces* van planvorming, uitvoering, evaluatie en terugkoppeling. Het doel van deze studie is om kennis en inzicht in de methodiek van *ex-post* beleidsevaluatie te vergroten en de toepassing daarvan te illustreren aan de hand van een case. In een bredere context is het doel om knelpunten in de beleidsevaluatie praktijk te benoemen zodat in de beleidsvoorbereiding daar expliciet rekening mee gehouden kan worden. Wat hebben we nu geleerd? In deze synthese blikken we eerst kort terug op een aantal beantwoorde onderzoeksvragen waarna we ingaan op de vraag wat de praktijk van *ex-post* beleidsevaluatie betekent voor het gehele *beleidsproces* van beleidsformulering tot *ex-post* evaluatie, en welke aanbevelingen er gedaan kunnen worden voor de beleidspraktijk.

Welke plaats neemt ex-post beleidsevaluatie in het beleidsproces?

In hoofdstuk 2 hebben we gezien dat *ex-post* beleidsevaluatie een rol vervult in het *beleidsproces* vanwege de eindbeoordeling van de effecten van beleidsinstrumenten. *Ex-post* beleidsevaluatie geeft antwoord op *doelbereiking*, *doeltreffendheid* en *doelmatigheid* van onderzochte beleidsinstrumenten. Evaluatie is daarbij niet beperkt tot één aspect of discipline maar kan gericht zijn op bijvoorbeeld biologische, economische, en milieuaspecten van beleid. Maar dat niet alleen. *Ex-post* beleidsonderzoek vervult daarnaast een belangrijke rol vanwege de terugkoppeling van informatie over de doelmatigheid van beleid naar de *planvorming*.

In de beleidsformulering is het essentieel al in de *planvorming* na te denken over de beleidstheorie en de methodologische opzet van de evaluatiestudie. Zijn beleidsdoelstellingen SMART? Hoe kunnen effecten vastgesteld worden? Evaluatie op basis van welke factoren? In de planfase moet nagegaan worden of de benodigde informatie voor de geïdentificeerde indicatoren voor deze perioden beschikbaar is dan wel op welke wijze benodigde informatie verkregen kan worden. Hiervoor is echter eerst inzicht in de beleidstheorie met verwachte causale relaties noodzakelijk die ook in de *ex-ante* beleidsevaluatie noodzakelijk is. Op welke aspecten heeft het in te zetten beleidsinstrument effect? Welke gedragseffecten zijn te verwachten? Kortom; *ex-post* beleidsevaluatie geeft informatie over de specifieke eisen die aan de formulering en uitvoering van beleidsinstrumenten gesteld moeten worden die noodzakelijk is in de planvorming. Zo geldt in geval van *monitoring* dat goed doordachte formulering in de planvorming tot een minder hoge administratieve lastendruk kan leiden door meervoudig en efficiënt gebruik van keteninformatie.

Daarnaast is het bij de mid-term evaluatie tijdens de *beleidsuitvoering* van belang na te denken over *ex-post* beleidsevaluatie. In de mid-term evaluatie wordt een tussentijdse evaluatie uitgevoerd zodat *ex-post* evaluatie in een later stadium mogelijk is. Inzicht in de stappen van *ex-post* evaluatie zijn essentieel om functionering van *monitoring* te beoordelen en bijsturing in geval van onbedoelde *neveneffecten* van het beleidsinstrument mogelijk te maken.

Hoe werkt ex-post beleidsevaluatie?

Ex-post beleidsevaluatie is het achteraf vaststellen van de doeltreffendheid van het beleid. In hoofdstuk 2 is opgemerkt dat ex-post beleidsevaluatie gecompliceerd wordt omdat zowel het beleid als de omgevingsvariabelen veranderingen in de doelstellingsvariabelen kunnen bewerken. Daarnaast werd gewezen op het bestaan van mogelijke neveneffecten van beleidsinstrumenten.

In theorie wordt het beleidseffect of de doeltreffendheid van het beleid bepaald door het gerealiseerde effect mét beleid te vergelijken met een hypothetische situatie zónder beleid. Het theoretische model voor ex-post beleidsevaluatie is dus gebaseerd op de vergelijking van twee vergelijkbare groepen op twee momenten in de tijd: één groep waarop het beleid van toepassing is, en één groep waar het beleid niet op van toepassing is. Omdat GLB-beleid in de praktijk veelal generiek en voor alle ondernemers is het niet mogelijk om een experimentele opzet met twee groepen te creëren waarbij de ene groep wel en de andere groep niet aan de regeling deelneemt. Het is in dat geval noodzakelijk vast te stellen welke momenten in de tijd vergeleken moeten worden om ex-post effectiviteit vast te stellen.

Dit analyseraamwerk voor evaluatie vereist *monitoring* van beleidsvariabelen, omgevingsvariabelen, en doelstellingsvariabelen op ondernemersniveau (zoals het Bedrijveninformatienetwerk van het LEI of de Meitelling van CBS/LEI) over de tijd. Regelingen waaraan ondernemers vrijwillig (al dan niet *random* toegewezen) deelnemen vereist monitoring van zowel participanten als non-participanten over de tijd. Voor de benodigde informatie is koppeling van gegevens aanwezig bij uitvoeringsinstanties of bij ketenpartijen voor betreffende ondernemers meestal noodzakelijk. Inzicht in informatiestromen in de keten, en een efficiënt informatieopslagsysteem is hierbij essentieel.

Hoe werkt ex-post beleidsevaluatie in de praktijk en welke stappen zijn er in ex-post beleidsevaluatie-onderzoek?

In hoofdstuk 3 illustreren we de principes van ex-post evaluatie. We onderscheiden drie fasen en in totaal 12 stappen in ex-post beleidsonderzoek, te weten:

1. Formuleren van de probleemstelling en evaluatievragen
 - a. expliciteren van de verwachtingen;
 - b. deskresearch naar het onderwerp van beleid;
 - c. indien noodzakelijk: beleidsreconstructie;
 - d. vaststelling en operationalisering van doelstellingen en criteria (SMART);
 - e. vaststelling van de evaluatievragen;
 - f. vaststelling van de onderzoeksmethode.
2. Uitvoeringsfase
 - g. beschrijving van de beleidstheorie;
 - h. vaststelling van indicatoren;
 - i. dataverzameling/monitoringsstrategie.
 - j. analyse:
 - doelbereiking;
 - doeltreffendheid;
 - doelmatigheid.

3. Rapportage en terugkoppeling
 - k. rapportage;
 - l. terugkoppeling en follow-up.

Deze stappen zijn ingedeeld in *voorbereiding* (stap a - stap f) *uitvoering* (stap g - stap j) en *rapportage en terugkoppeling* (stap k en l). Het beleidsonderzoek begint met het expliciteren van verwachtingen (door opdrachtgever en onderzoekers) en het opstellen van een onderzoeksdoelstelling. In de tweede stap wordt achtergrondinformatie van het te evalueren beleidsinstrument verzameld en geordend. In stap (d) worden de SMART-doelstellingen van het beleidsinstrument (eventueel via beleidsreconstructie) geformuleerd. De afronding van de voorbereiding is vastgelegd in een uitgewerkt onderzoeksplan. De uitwerking of uitvoering van het onderzoek betreft de formulering van de beleidstheorie waarin de relaties en het verwachte effect van beleid op ondernemers besproken worden om indicatoren te identificeren en onderzoekshypothesen (of uiteindelijke evaluatievragen) te formuleren. Monitoring in stap (i) omvat de registratie van omgevingsvariabelen, doelstellingsvariabelen en beleidsvariabelen. De feitelijke analyse of vaststelling van de doeltreffendheid is onderwerp in stap (j). De terugkoppeling van doelbereik, doelmatigheid en doeltreffendheid naar beleidsmakers vindt plaats in stappen (k) en (l).

Dit stappenplan kan al in de beleidsformulering doorlopen worden om te zien of ex-post evaluatie op termijn mogelijk is en welke zaken er gewijzigd moeten worden. Het uitvoeren van dergelijke exercities kan er toe leiden dat al in een vroeg stadium interfererende en overlappende beleidsinstrumenten geïdentificeerd kunnen worden. Dit leidt zowel tot een vermindering van de administratieve lastendruk als een vereenvoudiging van ex-post evaluatie.

Wat betekent de praktijk van ex-post beleidsevaluatie voor het gehele beleidsproces van beleidsformulering tot ex-post evaluatie? Welke aanbevelingen kunnen gemaakt worden?

Ex-post beleidsevaluatie zal, vooral in de eerstkomende jaren, met veel obstakels te maken hebben en als gevolg van de weerbarstige praktijk van, en onvoldoende ervaring met het formuleren van evalueerbaar beleid slechts ten dele mogelijk zijn (zie bijvoorbeeld Van Vliet et al., 2004; Ecorys, 2003). In de huidige praktijk is ex-post beleidsevaluatie veelal gericht op doelbereik.

Uitkomsten van empirisch onderzoek moeten dan ook zorgvuldig geformuleerd en geïnterpreteerd worden. Dit moet er anderzijds niet toe leiden dat er geen kwantitatieve ex-post evaluatie uitgevoerd wordt vanwege de beperkingen; in situaties waarin de *doeltreffendheid* van beleid niet vastgesteld kan worden kan niettemin wel het *doelbereik* bepaald worden. Los van de nationale en Europese politieke dimensie in de beleidsformulering is dus de vraag vervolgens hoe er gewerkt kan worden aan op termijn evalueerbaar beleid zoals voorgeschreven in Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (Minfin, 2002). In de formulering van aanbevelingen naar ex-post evalueerbaar beleid wordt onderscheidt gemaakt tussen bestaand beleid en nieuw te formuleren beleid.

A. Aanbevelingen voor bestaand beleid

Het is verstandig beleidsevaluatie te starten vanuit het bestaande beleid. Voor ex-post evaluatie van in het verleden geformuleerd beleid ontbreken veelal SMART-beleidsdoelstellingen en is monitoring van de complete informatie niet voorhanden. De volgende aanbevelingen kunnen gedaan worden:

- voer nulmeting uit en inventariseer de ervaringen van gebruikers van beleidsregelingen;
- onderzoek *doelbereik* en laat doeltreffendheid en doelmatigheid nog even buiten beschouwing;
- gebruik de studies naar indicatoren en koppel gegevens van verschillende monitoringsgegevens daadwerkelijk door een onderzoek naar doeltreffendheid uit te voeren.

Het belang van deze aanbevelingen ligt in een eerste terugkoppeling van onderzoeksresultaten naar nieuw te formuleren beleid zodat lessen uit het verleden meegenomen worden in nog te formuleren beleid.

B. Aanbevelingen voor nieuw beleid

Hoewel nieuw beleid niet los te denken is van de politieke processen kunnen in de beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling een aantal aanbevelingen gedaan worden:

- meer aandacht voor formulering van SMART-doelstellingen van beleid;
- inschatting van de administratieve lastendruk als gevolg van de regeling (betreft doelmatigheid van beleid);
- vaststelling van beleidstheorie waarin verwachte effecten omschreven worden en indicatoren per beleidsinstrument bepaald kunnen worden;
- duidelijke ex-ante afweging van de keuze van het beleidsinstrument (subsidie vs belasting);
- onderzoek vooraf de mogelijkheden van consistente monitoring op basis van uniforme registratie-systematiek;
- wanneer voor de toekenning van een subsidie een beperkt budget voorhanden is, en toewijzing moet plaatsvinden, dan kan op voorhand rekening worden gehouden met een mogelijke evaluatie door de toekenning ad-random te laten plaatsvinden en de zodanig ontstane controlegroep in het monitoringsplan op te nemen.

Literatuur

Annelevink, E., E. Geerling, G. Kroeze, H. van der Meulen, H. Stormink, H. Holster, K. Poppe, R. Schreuder en R. van Paassen, *Ondernemer centraal bij terugdringen administratieve lasten in agrarisch Nederland*. Rapport 6.04.05. LEI, Den Haag, 2004.

AR, Belastingen als Beleidsinstrument. Algemene Rekenkamer. *Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Rapport 26 452. Sdu uitgevers, Den Haag, 1999.

AR, Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording. Algemene Rekenkamer. *Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Rapport 26 573. Sdu uitgevers, Den Haag, 2002.

AR, Resultaten van Plattelandsprojecten met Europese Subsidie. Algemene Rekenkamer. *Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Rapport 28 800. Sdu uitgevers, Den Haag, 2003.

AR, Effectiviteit energiebesparingsbeleid in de glastuinbouw. Algemene Rekenkamer. *Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Rapport 28780. Sdu uitgevers, Den Haag, 2003b.

Bezlepkina, I.; Oude Lansink, A.G.J.M. en Oskam, A.J. 'Effects of subsidies in Russian dairy farming.' In: *Agricultural Economics* 33 277 - 288, 2005.

Bommel, K.H.M. van, J.H. Jager, M.W.M. van der Lans, H.A.B. van der Meulen, J.K. Nienhuis, K. Oltmer, G.S. Venema en M.J. Voskuilen, *Evaluatie van het Nederlandse Plattelandsontwikkelingsplan: Tussentijdse meting*. Intern rapport. 2003.

Bont, C.J.A.M. de, W.H. van Everdingen, J.H. de Jager, H.H.W.J.M. Sengers en J.J. de Vlieger, *De melkprijs in beweging; Gevolgen van Europese zuivelhervorming voor de melkveehouderij*. Rapport 6.03.14. LEI, Den Haag, 2003.

Bont, C.J.A.M. de, W.H. van Everdingen en J.H. Jager, *Hervorming EU-suikerbeleid; Gevolgen voor de Nederlandse landbouw van de mededeling van de Europese Commissie*, juli 2004. Rapport 6.04.13. LEI, Den Haag, 2004.

Bressers, J.Th.A. en A. Hoogerwerf, *Beleidsevaluatie*. Samson H.D. Tjeenk Willink, 1991.

Brümmer B., T. Glauben and G. Thijssen. 'Decomposition of productivity growth using distance functions: the case of dairy farms in three European countries.' In: *American Journal of Agricultural Economics* 84: 628-644, 2002.

Bunte, F., *Marktwerking. Een zevenstappenplan voor marktwerking in landbouw, natuur en voedselkwaliteit*. Rapport 6.04.07. LEI, Den Haag, 2004.

Cornet, M., en D. Webbink, *Lerend Beleid, het versterken van beleid door experimenteren en evalueren*. Document No.48. CPB, Den Haag, 2004.

Ecorys, *Mid-term evaluatie van het Plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland 2000-2006*. Ecorys-NEI, Rotterdam, 2003.

EU, *Guidelines for the evaluation of leader+ programmes*. Document VI/43503/02-Rev.1. EU Commission Agriculture Directorat General, 2002.

Foltz, J. 'Entry, Exit and Farm Size: Assessing an experiment in dairy price policy'. In: *American Journal of Agricultural Economics* (86) 594-604, 2004.

Galen, M.A van en F.H.J. Bunte, *Innovatie en prestatie, resultaten van de LEI-Innovatiemonitor*. Rapport 2.03.21. LEI, Den Haag, 2003.

Hadley, D. 'Patterns in Technical efficiency and technical change at the farm-level in England and Wales', 1982-2002: In: *Journal of Agricultural Economics* 57: 81-100, 2006.

Heckman, J.J. en J. Smith, 'Assessing the Case for Randomized Evaluation of Social Programs'. In: *K.Jensen en P. Madsen (eds.) Measuring Labour Market Measures: Evaluating the Effects of Active Labour Market Policy Initiatives*, Ministry of Labour, Copenhagen, 1993.

Holland, P., 'Statistics and Causal Inference'. In: *Journal of the American Statistical Association*, 81, 945-970, 1986.

Holster, H., 2005, Figuur 3.5. Persoonlijke communicatie 13-07-2005.

Hoogerwerf, A, en M. Herweijer, *Overheidsbeleid; Een inleiding in de beleidswetenschap*. Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2003.

Hoogeveen, M.W., C. Daatselaar, H. Visee, H. Vrolijk en J. Wisman, *Mest- en Ammoniakbeleid*. Monitoring met het Bedrijven-Informatienet. Rapport 2.00.04. LEI. Den Haag, 2000.

Hoop, W. de, *Mineralenmanagement en kwaliteit van bovenste grondwater*. LEI, Den Haag, 2004.

IOO, 'Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording'. *Een kritische Evaluatie*. IOO Economisch onderzoek voor de publieke sector. Zoetermeer, 2003.

Kooistra, L., H. Dijkstra, E.G.M. Dessing en S. Beers, *Monitoring en Evaluatie Agenda Vitaal Platteland: tussenrapportage over activiteiten 2004*. Werkdocument 2004/14. Natuurplanbureau. Wageningen. 2004.

Kuhlman, T. en G. Venema, *Indicatoren voor de Agenda Vitaal Platteland: de onderdelen Landbouw en Economische vitaliteit*. Rapport 20.33.09. LEI, Den Haag, 2005.

Lalonde, R.J., 'Evaluating the Econometric Evaluations of Training Programs'. In: *American Economic Review*, 76, 604-620, 1986.

Meester, G., A. Oskam en H. Silvis, *EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen*. Van politiek naar praktijk. Wageningen Academic Publishers, 2005.

Ministerie van Financiën, *Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek*. Den Haag, 2002.

Ministerie van Financiën, *Handreiking: Evaluatieonderzoek ex-post*. Den Haag, 2003.

Ooms, D. en J. Peerlings. 'Effects of EU dairy policy reform for Dutch dairy farming.' In: *European Review of Agricultural Economics*. 32: 517-537, 2005.

Ooms, D. (forthcoming) *Micro-economic panel data models for Dutch dairy farms*. PhD thesis. Wageningen University, 2007.

Poppe, K.J., *Het Bedrijven-Informatienet van A tot Z*. Rapport 1.03.06. LEI, Den Haag, 2003.

Rubin, D.B., 'Estimating Causal Effects of Treatment in Randomized and Non-randomized Studies', In: *Journal of Educational Psychology*, 66, 688-701. 1974.

Silvis, H.J. (red.), *Landbouwbeleid: waarom eigenlijk?* Rapport 6.04.07. LEI, Den Haag, 2004.

Swanborn, P. G., *Evalueren: het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek*. Boom Uitgeverij Amsterdam, 1999.

Tweede Kamer, *Agenda Vitaal Platteland*. Vergaderjaar 2003-2004, 19576.

Tweede Kamer, Vergaderjaar 2004-2005, 26407, nr. 22.

Verschuren, P. en H. Doorewaard, *Designing a Research Project*. Publisher Lemma. Utrecht. 1999.

Vliet, J. van, T. Edens en G. Ogink, *Evalueerbaarheid Gemeenschappelijk Landbouwbeleid*. Expertisecentrum LNV, concept versie. 2004.

Vlist, A.J. van der, C. Withagen en H. Folmer, 'Technical efficiency under alternative regulatory regimer: the case of Dutch horticulture'. In: *Ecological Economics, Volume 63:165-173* (2007).

Vrolijk, H.C.J., G. Cotteleer, K.J. Kramer, T.C. van Leeuwen en H.H. Luesink, *Performance-Indicatoren*. Rapport 8.03.01. LEI, Den Haag, 2003.

Zhu, X., A.Oude Lansink en A.J. van der Vlist, *Development of a Microeconomic Model for the Analysis of Farmer's Economic Performance*. CARERA project. Deliverable 8. Wageningen University, 2006.

Bijlage 1 Begrippenlijst

Beleidsinformatie - nader toegelichte gegevens over de doelstelling(en) van beleid, beoogde effecten van beleid, daartoe te leveren prestaties, daarmee gemoeide kosten (zie Minfin, 2003a).

Beleidsproces - achtervolgende stappen in beleid van beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering tot beleidsevaluatie (zie Minfin, 2003a).

Beleidsreconstructie - achteraf construeren van de beleidsvoorbereiding en de formulering van beleidsinformatie.

Beleidstheorie - veronderstelde relatie tussen beleidsprobleem, beleidsdoelstelling, beleidsinstrument en beoogde effecten.

Doelbereiking - de mate waarin een doelstelling van beleid wordt gerealiseerd (zie Minfin, 2003a).

Doelmatigheid - kosteneffectiviteit van het beleid (zie Minfin, 2003a).

Doeltreffendheid - mate waarin een doelstelling van beleid danzij de ingezette beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd (zie Minfin, 2003a).

Contextuele variabelen - variabelen die de omgeving karakteriseren

Monitoring - verzamelen van informatie voor informatievoorziening over het functioneren van een systeem gedurende de gehele looptijd met de intentie om bij te sturen waar nodig (EU, 2002).

(Non) Random toewijzing - (Niet) willekeurige toewijzing van ondernemers aan een categorie die wel gebruik kan maken van een regeling (treatment groep) en een categorie die geen gebruik kan maken van een regeling (controlegroep).