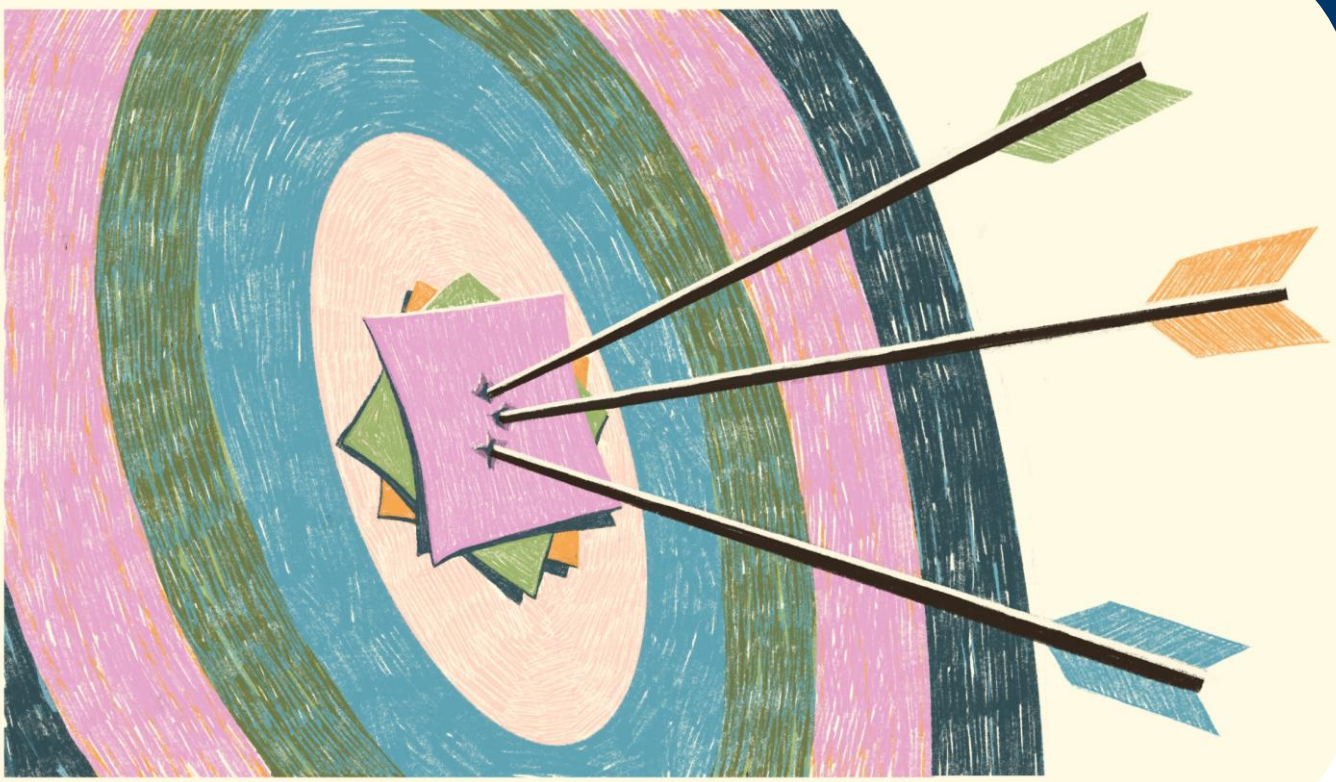
dialogic

Onderzoek voor *onderbouwd* beleid.



Onderzoeksrapport

Doeltreffendheid en doelmatigheid bij beleid voor maatschappelijke transformaties

Auteurs

Guido de Moor MSc MA

Dr. Ir. Matthijs Janssen

ir. Laura Smulders

Rapport

Doeltreffendheid en doelmatigheid bij beleid voor maatschappelijke transformaties

Auteurs

Guido de Moor MSc MA
Dr. Ir. Matthijs Janssen
ir. Laura Smulders

Opdrachtgever

Planbureau voor de Leefomgeving

Publicatienummer

2026.112-11065

Datum

9 november 2026

Beeld omslag

MS 365 Stockafbeelding

Inhoud

Managementsamenvatting 4

1 Inleiding 6

1.1 Aanleiding van dit onderzoek 6
1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag 7
1.3 Methodologie 8
1.4 Leeswijzer 9

2 Analyse shortlist periodieke rapportages 10

2.1 Typologie van periodieke rapportages 10
2.2 (Voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid in RPE 11
2.3 Verschillen qua invulling doeltreffendheid 12
2.4 Verschillen qua invulling doelmatigheid 13
2.5 Verschillen qua invulling transformatiekenmerken 15

3 Analyse van aanvullende rapporten 16

3.1 Voorbeelden Nederlandse transformatiegerichte evaluaties 16
3.2 Internationale kaders en onderzoeken 18

4 Beschouwing op basis van academische literatuur 21

4.1 Doeltreffendheid bij transformatief beleid 21
4.2 Doelmatigheid bij transformatief beleid 25

5 Aanknopingspunten verbetering evaluaties transformatief beleid 28

5.1 Aanknopingspunten voor evaluatievoorbereiding 28
5.2 Aanknopingspunten voor evaluatie van beleidsinstrumenten 29
5.3 Aanknopingspunten voor periodieke rapportages 30

6 Conclusie 31

Verwijzingen 33

Bijlage 1. Longlist 35

Bijlage 2. Analyse periodieke rapportages – beschrijvende kenmerken 36

Bijlage 3. Analyse doeltreffendheid en doelmatigheid 39

Bijlage 4. Analyse transformatiekenmerken 42

Managementsamenvatting

Dit onderzoek verkent hoe periodieke rapportages doeltreffendheid en doelmatigheid beoordelen bij beleid voor maatschappelijke transformaties, en hoe periodieke rapportages onderling verschillen qua evaluatieaanpak, beoordelingskader en de aandacht voor transformatiekenmerken. Hiervoor zijn zeven rapportages op het gebied van de leefomgeving geanalyseerd, aangevuld met Nederlandse en internationale voorbeelden en academische literatuur. De centrale bevinding is dat een transformatiegerichte evaluatie een bredere blik vraagt: niet alleen op directe effecten van afzonderlijke instrumenten, maar ook op de gezamenlijke werking van de beleidsmix en de voorwaarden voor structurele systeemverandering.

We onderscheiden drie typen periodieke rapportages op basis van wat zij centraal stellen in de evaluatie.



Instrumentgerichte rapportages brengen bevindingen uit evaluaties van afzonderlijke beleidsinstrumenten bijeen tot een overkoepelend oordeel over een beleidsthema.



Beleidsmixgerichte rapportages onderzoeken daarnaast hoe instrumenten als beleidsmix samenhangen en gezamenlijk werken.



Transformatiegerichte rapportages stellen de bijdrage van beleid aan het maatschappelijke veranderproces centraal: schept de beleidsmix de voorwaarden voor structurele systeemverandering? Zij kijken bijvoorbeeld naar richtinggevend, adaptief, systeeminnovatief en legitimerend vermogen.

De typologie maakt zo een verbreding zichtbaar van afzonderlijke instrumenten, via de beleidsmix, naar het transformatieproces. De typen zijn geen strikt gescheiden categorieën: een rapportage kan kenmerken van meerdere typen combineren. In de onderzochte set staat transformerend vermogen slechts bij één rapportage centraal.

Vooral doelmatigheid blijft moeilijk te beoordelen. Onderliggende instrumentevaluaties bevatten vaak onvoldoende informatie over kosten en effecten om een overkoepelend oordeel te geven. Bij transformatiebeleid komen daar lange doorlooptijden, onzekerheid en complexe interacties bij. Naast de verhouding tussen middelen en directe prestaties moet daarom worden onderzocht of middelen bijdragen aan het wegnemen van essentiële systeembarrières en het mogelijk maken van structurele verandering. Het kostenaspect blijft daarbij relevant.

Verbetering vraagt om een combinatie van bestaande kaders en methoden. De geraadpleegde voorbeelden en literatuur bieden aanknopingspunten voor beleidsmixanalyse, systeemanalyse, monitoring en theorie-gebaseerde evaluatie. Het knelpunt ligt dan ook niet zozeer in het ontbreken van kaders voor het evalueren van

transformatief beleid, maar vooral in het daadwerkelijk gebruiken en toepassen daarvan in de reguliere evaluatiepraktijk. Eén universeel evaluatiekader ligt niet voor de hand; de beleidscontext bepaalt welke aanpak passend is. Door kaders te combineren kan worden onderzocht via welke mechanismen beleid bijdraagt aan transformatie en welke alternatieve verklaringen bestaan.

Aanknopingspunten voor verbetering van evaluaties van transformatief beleid zijn verspreid over de gehele beleids- en evaluatiecyclus. Beleidsmedewerkers kunnen transformatie expliciet opnemen in de beleidstheorie, tussendoelen en indicatoren formuleren en beleidsdossiers als samenhangende beleidsmix ontwerpen. Evaluatiecoördinatoren en instrumentevaluatoren kunnen de informatiebasis voor doelmatigheid versterken en transformatiekenmerken en randvoorwaarden monitoren. Uitvoerders van periodieke rapportages kunnen vervolgens samenhang, complementariteit, tegenwerking en lacunes expliciet onderzoeken en doeltreffendheid en doelmatigheid op transformatieniveau beoordelen.

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) biedt hiervoor in principe voldoende ruimte. Sinds de herziening in 2022 kan onderzoek ook gericht zijn op **voorwaarden voor** doeltreffendheid en doelmatigheid. De opgave ligt vooral in explicietere sturing, ondersteuning en toepassing van beschikbare kennis en kaders in de reguliere evaluatiepraktijk. Een open vraag is hoe en door wie een bredere, transformatiegerichte invulling van evalueren het beste kan worden versterkt en genormaliseerd.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van dit onderzoek

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek[1] verplicht ministeries om expliciet onderzoek te doen naar de (voorwaarden voor) **doeltreffendheid** en **doelmatigheid** van overheidsbeleid. Artikel 3 uit de RPE stelt daarvoor kwaliteitseisen voor evaluatieonderzoek vast. Sinds de vernieuwing van de RPE in 2022 ligt de nadruk niet meer alleen op harde effectmeting achteraf, maar ook op het in kaart brengen van de **randvoorwaarden** die bepalen óf beleid kan slagen.

Artikel 4 van de RPE schrijft specifieke richtlijnen voor **periodieke rapportages** voor. Een periodieke rapportage is een syntheseonderzoek dat elke vier tot zeven jaar wordt uitgevoerd voor ieder thema op de Strategische Evaluatieagenda (SEA). De Handreiking Periodieke Rapportages[2] schrijft voor dat periodieke rapportage altijd moet streven naar onderbouwde uitspraken over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, op basis van lessen uit bestaande evaluaties. Het kan echter om verschillende redenen moeilijk zijn om harde conclusies te trekken over doeltreffendheid en doelmatigheid. Mogelijke redenen zijn dat het beleid nog niet lang genoeg loopt om al effecten te kunnen waarnemen, of omdat het op sommige SEA-thema's moeilijk is om doeltreffendheid en doelmatigheid rechtstreeks te onderzoeken. In deze gevallen kan wel onderzocht worden welke **voorwaarden** nodig zijn voor doeltreffend en doelmatig beleid. Dan wordt bijvoorbeeld gekeken naar de onderbouwing van de beleidstheorie: welke aannames worden gemaakt over waarom het beleid werkt en wat doelstellingen zijn van het beleid?

De Algemene Rekenkamer heeft recent onderzoek gedaan naar de inzet van periodieke rapportages en heeft daarbij gekeken naar de inzichten die ze bieden en de manier waarop de ministers en Tweede Kamer ze gebruiken.[3] De Rekenkamer concludeert dat in de onderzochte set van periodieke rapportages (18 in totaal) in net iets meer dan de helft van de onderzochte gevallen (56%) voor een aanzienlijk deel van het onderzochte beleid inzicht wordt gegeven in de vraag of de doelen in de praktijk worden bereikt door de inzet van publiek geld (doeltreffendheid). In 39% van de onderzochte gevallen gebeurt dat voor een gedeelte van het onderzochte beleid. Verder geeft de Algemene Rekenkamer aan dat uitspraken over of de vraag of resultaten in de praktijk tegen zo min mogelijk kosten zijn bereikt (doelmatigheid) veel minder worden gedaan. 22% van de onderzochte periodieke rapportages analyseren doelmatigheid voor een aanzienlijk deel van het beleid, en in 50% doen ze dat voor een gedeelte van het beleid. De

[1] Zie [wetten.overheid.nl]

[2] Zie [www.rijksfinancien.nl]

[3] Zie [www.rekenkamer.nl]

huidige periodieke rapportages slagen er dus niet altijd in om duidelijke conclusies te trekken over doeltreffendheid en doelmatigheid van het gehele beleid.

Het evalueren van beleid dat gericht is op **maatschappelijke transformaties** is nog ingewikkelder, zoals ook wordt geconcludeerd in het rapport 'Durf te leren, ga door met meten: Op zoek naar kaders en methoden voor de evaluatie van systeem- en transitiebeleid' van de Commissie Ter Weel (SEO/Dialogic, 2022).[4] Het evalueren van dergelijk beleid wordt onder andere bemoeilijkt doordat het vaak gaat om het veranderen van complexe, dynamische en niet-lineaire socio-technische systemen. Dit creëert een tijds- en schaalmismatch: transformatieprocessen vergen vaak generaties of decennia, wat schuurt met de korte termijn van beleidscycli en politieke agenda's. Bovendien is causale toeschrijving (attributie) uiterst moeilijk, omdat systeemveranderingen ontstaan door een samenspel van samenhangende beleidsinstrumenten en actoren, waardoor een zuivere controlegroep doorgaans ontbreekt (bijvoorbeeld doordat succesvol transformatief beleid ook niet-gefinancierde actoren beïnvloedt). Traditionele kwantitatieve indicatoren schieten daarnaast tekort om vast te leggen of zaken als kennis, netwerken, infrastructuren, markten en kapitaal zich voldoende (en in dezelfde richting) ontwikkelen om uiteindelijk de maatschappelijke transformatie mogelijk te maken. Tot slot bestaat er een hardnekkige institutionele spanning tussen traditionele verantwoordingseisen en afrekenmechanismen (summatieve evaluatie) en de noodzaak van continue, reflexieve en flexibele leerprocessen (formatieve evaluatie) die nodig zijn om wendbaar in te spelen op onvoorspelbare systeemdynamieken.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag

Het onderzoek van Dialogic is onderdeel van een breder PBL-traject dat poogt om een adequate(re) invulling te geven aan doeltreffendheid en doelmatigheid bij de beleidsevaluaties van maatschappelijke transformaties. Het hierboven genoemde rapport van de Commissie Ter Weel (over evaluatie van systeem- en transitiebeleid) verschaft enkele handvatten voor het bepalen van die twee aspecten, maar blijft nog relatief algemeen. De veronderstelling is dat er verbeterruimte is in de verdere conceptualisering van de begrippen; de operationalisering ervan voor evaluaties en periodieke rapportages; en de wijze waarop conclusies en aanbevelingen over doeltreffendheid en doelmatigheid worden gedaan in het licht van maatschappelijke transformaties.

Om PBL te ondersteunen is dit onderzoek gericht op de volgende onderzoeksvraag:

> ***Hoe worden de begrippen doeltreffendheid en doelmatigheid uitgewerkt en geanalyseerd in periodieke rapportages gericht op het tot stand brengen van maatschappelijke transformaties?***

[4] Zie [dialogic.nl]

1.3 Methodologie

Het onderzoek bestaat uit twee onderdelen die onderling met elkaar verbonden zijn. Allereerst heeft Dialogic onderzoek gedaan naar recente en relevante periodieke rapportages om beter overzicht en inzicht te verkrijgen in de manier waarop er aan doeltreffendheid en doelmatigheid invulling wordt gegeven. Daarbij is ook onderzocht welke kenmerken van maatschappelijke transformaties wel/niet zijn meegenomen. Voor deze analyse begonnen we met een **longlist** van 18 onderzoeksrapporten die vanaf 2022 door of voor de Rijksoverheid zijn uitgevoerd (zie Bijlage 1), en hebben we vervolgens een **shortlist** gemaakt van 7 rapporten die betrekking hebben op de leefomgeving en raken aan transitiebeleid – zie Tabel 1.

In deze analyse is gekeken hoe de geselecteerde rapportages invulling geven aan doeltreffendheid en doelmatigheid bij maatschappelijke transformaties. Daarbij stonden drie vragen centraal: op welke manieren worden doeltreffendheid en doelmatigheid uitgewerkt, waarom is de operationalisering daarvan in verschillende evaluatiefasen ingewikkeld, en in hoeverre worden specifieke transformatiekenmerken meegenomen in de analyse en beoordeling van beleid? Het resultaat van deze drie analyses is opgenomen in Bijlage 2, Bijlage 3 en Bijlage 4.

Tabel 1 Shortlist van rapportages

Document	Jaartal	Ministerie	Type rapport	Link
Klimaatbeleid	2023-2024	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Lerende evaluatie[5]	[www.rijksfinancien.nl]
Klimaat(mitigatie)beleid	2019-2024	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Periodieke rapportage	[open.overheid.nl]
Luchtvaart	2016-2022	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Periodieke rapportage	[open.overheid.nl]
Kennis- en innovatiebeleid LVVN	2019-2023	Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur	Periodieke rapportage	[open.overheid.nl]
Land- en Tuinbouwbeleid	2019-2024	Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur	Periodieke rapportage	[www.tweedekamer.nl]
Energietransitie Gebouwde omgeving	2015-2020	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Periodieke rapportage	[www.rijksfinancien.nl]
Woningmarkt en woningbouw	2015-2021	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Periodieke rapportage	[www.rijksfinancien.nl]

[5] Deze Lerende evaluatie van PBL is het enige rapport dat formeel geen periodieke rapportage is. Dit rapport is specifiek geselecteerd vanwege de transformatiegerichte insteek van het onderzoek.

De uitkomsten van de analyse naar de invulling van doeltreffendheid, doelmatigheid en transformatiekenmerken bij bestaande rapportages zijn vervolgens gebruikt als aanknopingspunten voor het zoeken naar 'goede voorbeelden': kaders en praktijken die elders gebruikt worden en ook hier van pas kunnen komen. Deze aanvullende analyse berust op onderzoek naar aanvullende rapporten en academische artikelen. Het doel is niet geweest om één alomvattend evaluatiekader voor doeltreffendheid en doelmatigheid voor maatschappelijke transformaties te vinden, maar eerder om deeloplossingen te vinden voor geconstateerde tekortkomingen in de huidige evaluatiepraktijk.

1.4 Leeswijzer

De rest van dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 bevat de uitkomsten van de analyse van de zeven geselecteerde periodieke rapportages. Daarin bespreken we eerst welke typen evaluaties te onderscheiden zijn en hoe deze verschillen in de manier waarop zij doeltreffendheid, doelmatigheid en transformatiekenmerken uitwerken. Geen van de onderzochte rapportages hanteert een evaluatiekader of -aanpak die volledig recht doet aan de dynamiek die kenmerkend is voor (het evalueren van) beleid voor maatschappelijke transformaties. Om leemten in de staande praktijk op te kunnen vullen raadplegen we in hoofdstuk 3 goede voorbeelden uit aanvullende rapporten uit binnen- en buitenland. In hoofdstuk 4 beschouwen we tenslotte ook wat recente academische literatuur te zeggen heeft over het evalueren van beleid gericht op systeemverandering of specifiek (socio-technische) transities. Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van aanknopingspunten voor het evalueren van doeltreffendheid en doelmatigheid bij beleid dat maatschappelijke transformaties ondersteunt. Hoofdstuk 6 bundelt de belangrijkste conclusies en blikt vooruit op hoe en door wie een bredere, transformatiegerichte invulling van evalueren het beste kan worden versterkt en genormaliseerd.

2 Analyse shortlist periodieke rapportages

2.1 Typologie van periodieke rapportages

De geanalyseerde periodieke rapportages verschillen in de manier waarop zij doeltreffendheid, doelmatigheid en transformatiekenmerken benaderen. Om deze verschillen scherp te kunnen duiden, maken we in dit hoofdstuk onderscheid tussen drie typen periodieke rapportages. In de praktijk kunnen rapportages kenmerken van meerdere typen combineren; rapportages vallen dus niet altijd sec in één categorie.

De typologie is vooral bedoeld om inzichtelijk te maken hoe rapportages onderling verschillen in het schaalniveau waarop zij kijken naar beleid: van afzonderlijke instrumenten, via beleidsmixen en systemen, tot expliciet transformationele veranderprocessen. Daarmee helpt de indeling om verschillen in aanpak, beoordelingskader en empirische mogelijkheden systematisch te vergelijken. Tabel 2 geeft de indeling van de periodieke rapportages uit de shortlist in deze typologie weer. Onder de tabel worden de drie typen nader toegelicht.

Tabel 2 Indeling periodieke rapportages uit shortlist in typologie

Type periodieke rapportage	Rapportages uit shortlist
Instrumentgerichte periodieke rapportages 	• Beleidsdoorlichting energietransitie en verduurzaming gebouwde omgeving • Beleidsdoorlichting woningmarkt en woningbouw • Periodieke rapportage luchtvaartbeleid
Beleidsmixgerichte periodieke rapportages 	• Syntheseonderzoek en reconstructie van de beleidstheorie van Nederlands klimaatbeleid • Periodieke rapportage kennis- en innovatiebeleid • Periodieke rapportage land- en tuinbouwbeleid
Transformatiegerichte periodieke rapportages 	• Lerende Evaluatie Klimaatbeleid over transformerend vermogen

Instrumentgerichte periodieke rapportages blijven van de drie categorieën het dichtste bij de individuele beleidsinstrumenten voor een overkoepelend oordeel van een beleidsthema. Dit uit zich in de praktijk in periodieke rapportages met een sterke focus op beschikbare beleidsevaluaties en doelbereik, en een beperkt integraal oordeel op de totale beleidsmix.

- Voorbeeld: de periodieke rapportage Luchtvaart analyseert de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid hoofdzakelijk op basis van beschikbare evaluaties van beleidsterreinen. De periodieke rapportage benoemt daarbij dat doelstellingen tussen beleidsterreinen onderling kunnen conflicteren (zoals bereikbaarheid versus leefomgeving en duurzaamheid), maar omdat de beschikbare evaluaties weinig aandacht hebben voor dit soort complexiteit, krijgen deze spanningen in de overkoepelende periodieke rapportage ook beperkt aandacht.

Beleidsmixgerichte periodieke rapportages verbreden ten opzichte van de instrumentgerichte periodieke rapportages de analyse expliciet naar de samenhang en werking van de beleidsmix. Daarmee wordt samenhang en coherentie een concreet evaluatieaspect, al blijft een diepgaande analyse van complementariteit en conflicterende mechanismen complex (zie 2.3).

- Voorbeeld: de periodieke rapportage Land- en tuinbouwbeleid heeft een hoofdstuk gewijd aan de samenhang van de beleidsmix, waar wordt gekeken naar de samenhang tussen nationale en Europese regelingen, en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Rijksoverheid en de markt.

Transformatiegerichte periodieke rapportages analyseren transformatie en transformerend vermogen niet slechts als context van beleid, maar maken het tot het centrale fundament voor het evaluatiekader. Dit type rapportage geeft daarmee inzicht in transformatiegerichte voorwaarden voor doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Daarmee geeft dit type concreet invulling aan de ruimte die de RPE-herziening biedt om, naast harde effectmetingen, inzicht te geven in voorwaarden voor effectief (transitie-)beleid (zie 2.2).

- Hoewel we hierboven spreken van type, is er maar één studie in de onderzochte set die in deze categorie valt. De Lerende Evaluatie Klimaatbeleid heeft de evaluatie van transformerend vermogen als centraal evaluatieobject. Het rapport benoemt lock-ins, blinde vlekken, concurrentie om netcapaciteit en arbeid en contraproductief beleid.

2.2 (Voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid in RPE

De driedeling uit 2.1 laat zien dat de drie typen periodieke rapportages onderling verschillen qua centraal evaluatieobject. Dit heeft logischerwijs tot gevolg dat

doeltreffendheid en doelmatigheid ook op verschillende wijzen worden ingevuld. Artikel 3 van de RPE geeft daar ook ruimte voor. Met de aanpassing op de RPE in 2022 is de focus expliciet verlegd van het achteraf aantonen van harde effecten naar het bieden van “inzicht […] in (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid”. Hiermee kan de logica en opzet van beleid geëvalueerd worden, ook als effecten nog niet of beperkt meetbaar zijn.

Van de drie typen lijken de instrumentgerichte periodieke rapportages nog het meest op de manier van evalueren uit de RPE vóór 2022, met een focus op individuele instrumenten en causaliteit tussen interventies en effecten. Dit is logisch, omdat deze drie rapportages ook de oudste uit de shortlist zijn en twee daarvan zelfs nog beleidsdoorlichtingen betreffen, de voorlopers van de huidige periodieke rapportages. De beleidsmixgerichte periodieke rapportages kijken breder naar de voorwaarden van doeltreffendheid en doelmatigheid, door de logica en samenhang van de beleidsmix expliciet te beschrijven. De transformatiegerichte periodieke rapportages maken transformerend vermogen als de centrale voorwaarde voor doeltreffendheid.

Bij 2.3 en 2.4 wordt verder ingegaan op de wijze waarop (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid worden geëvalueerd bij de drie categorieën; zie Bijlage 3 voor de uitkomsten van het literatuuronderzoek waarop de uitkomsten zijn gebaseerd.

2.3 Verschillen qua invulling doeltreffendheid

Instrumentgerichte periodieke rapportages analyseren doeltreffendheid klassiek als de causale bijdrage van beleid/instrumenten aan het bereiken van gestelde doelen. Een oordeel over doeltreffendheid vindt grotendeels plaats op het niveau van individuele instrumenten; een overkoepelend beeld van doeltreffendheid en de samenhang van het beleid wordt vaak slechts beperkt uitgewerkt.

Beleidsmixgerichte periodieke rapportages vullen doeltreffendheid breder in door niet alleen de bijdrage van afzonderlijke instrumenten, maar ook de samenhang van de beleidsmix en coherentie als op zichzelf staand evaluatiecriterium te nemen. Bij deze stap naar een integrale beoordeling van doeltreffendheid, loopt men in de praktijk aan tegen het feit dat onderliggende evaluaties van beleidsinstrumenten slechts beperkt uitspraken doen over de beleidsmix. Daarmee is er beperkte data en informatie beschikbaar voor een integraal oordeel op coherentie bij de periodieke evaluatie.

Bij de **transformatiegerichte periodieke rapportage** van PBL wordt het transformatieve vermogen van de beleidsmix gezien als de centrale (voorwaarde voor) doeltreffendheid. Daarbij richt men zich op de vraag of beleid het veranderproces ondersteunt, bijvoorbeeld via richtinggevend, adaptief, systeem-innovatief en legitimerend vermogen. De focus verschuift deels van gerealiseerde effecten naar voorwaarden en mechanismen voor transformatie. Uitspraken over doeltreffendheid

gaan over het succesvol creëren van processen die transformatie mogelijk maken, in plaats van dat ze beogen een omvang van het maatschappelijke effect te schatten.

2.4 Verschillen qua invulling doelmatigheid

Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer[6] blijkt dat periodieke rapportages vaker uitspraken doen over doeltreffendheid dan over doelmatigheid. In deze sectie kijken we naar de invulling van en analyse naar doelmatigheid bij de verschillende typen.

Instrumentgerichte periodieke rapportages doen met name uitspraken over de doelmatigheid van individuele instrumenten, maar daarbij blijkt in de praktijk dat doelmatigheid moeilijker vast te stellen is dan doeltreffendheid. Dit komt met name door een gebrek aan een oordeel over doelmatigheid van evaluaties van individuele instrumenten. Doordat deze informatie op instrumentniveau ontbreekt, is het ook beperkt mogelijk om hier uitspraken over te doen in de overkoepelende periodieke rapportage. Daarnaast is een oordeel over doelmatigheid afhankelijk van de vaststelling van doeltreffendheid: de verhouding tussen gerealiseerde effecten en gemaakte kosten kan pas worden gemaakt als de effecten zijn vastgesteld. Vanwege deze volgordelijkheid komt het voor dat beperkingen bij doeltreffendheid ook een beperking vormen voor een oordeel over doelmatigheid. **Beleidsmixgerichte periodieke rapportages** hebben dezelfde invulling van doelmatigheid, maar de verbreding naar doelmatigheid van de beleidsmix of het systeem als geheel blijkt nog moeilijker. Daarvoor geldt hetzelfde punt als bij instrumentgerichte periodieke rapportages: wanneer onderliggende evaluaties onvoldoende informatie bevatten voor doelmatigheid van individuele instrumenten, dan is een analyse over de doelmatigheid van het systeem maar beperkt mogelijk. Het is daarnaast belangrijk om onderscheid te maken tussen **kleine** en **grote doelmatigheid**. De kleine doelmatigheid van de beleidsmix is doorgaans beter te bepalen dan grote doelmatigheid. Kleine doelmatigheid is gerelateerd aan de directe output van instrumenten, ofwel de verhouding tussen de kosten en de gerealiseerde beleidsprestaties; zoals: 'hoeveel subsidie is nodig om één extra elektrische auto te realiseren?'. Op instrumentenniveau is deze informatie in de meeste gevallen wel beschikbaar. Bij grote doelmatigheid wordt gekeken naar de kosten van een instrument in relatie tot de maatschappelijke opbrengsten van dat instrument (*outcomes/impact*); zoals: 'is subsidie de meest efficiënte manier om CO_2-reductie van auto's te realiseren?'. Het komt regelmatig voor dat evaluaties van individuele beleidsinstrumenten hier niet over rapporteren, waardoor uitspraken over grote doelmatigheid op niveau van de beleidsmix vaak ook niet mogelijk zijn.

Voor de **transformatiegerichte periodieke rapportage** wordt de klassieke invulling van doelmatigheid verbreed. In non-transitiebeleid wordt bij doelmatigheid (impliciet) verondersteld dat 1) het doel redelijk stabiel is; 2) de causale relatie tussen instrument en

[6] [www.rekenkamer.nl]

effect redelijk bekend is; en 3) dat effecten binnen de beleidscyclus zichtbaar worden. Deze smalle invulling van doelmatigheid sluit maar beperkt aan bij transformatieve beleidsinterventies, zoals experimenteren, institutionele vernieuwing, netwerkvorming, leerprocessen, het creëren van markten en het opbouwen van uitvoeringscapaciteit. Dit type interventies levert niet altijd direct meetbare doelrealisatie op (zoals emissiereductie), maar kan wel cruciaal zijn voor latere systeemverandering. De transformatiegerichte rapportage Klimaatbeleid hanteert daarvoor het zogeheten "lerend evalueren"-kader:

> *Het evaluatieonderzoek vindt plaats tijdens de uitvoering van het beleid – de methodiek is dus ex durante – zodat er tijdig inzichten worden ontwikkeld over de werking van het beleid, en er dus bijgestuurd kan worden voordat het beleid is afgelopen en het geld is besteed. Lerend evalueren dient om inzichtelijk te maken wat werkt in het bereiken van het doel, maar doet op zichzelf geen of heel beperkt uitspraken over of dat ook gebeurt (of in welke mate; doeltreffendheid) en tegen welke kosten (doelmatigheid). Lerend evalueren leent zich voor beleidsprogramma's die zich richten op lange termijn veranderopgaven waarvoor de meest effectieve en efficiënte route niet op voorhand te kennen valt, en die in een voortdurend zoekproces vormkrijgen. Een lerende evaluatie voedt dit zoekproces en helpt om te verklaren via welke mechanismen beleid kan bijdragen aan de veranderopgave. Een lerende evaluatie van transitiebeleid richt zich dus op het verklaren van processen of dynamieken van transformaties. (Lerende Evaluatie Klimaatbeleid – pagina 25).*

De transformatiegerichte periodieke rapportage verbreedt daarmee de doelmatigheid van de verhouding tussen middelen en directe effecten ('welk instrument of beleidsmix realiseert een effect het goedkoopst?') naar de verhouding tussen middelen en het versterken van de voorwaarden voor transformatie ('draagt de inzet van middelen bij aan het ontstaan van een transformatiedynamiek?'). In de transformatiegerichte rapportage verschuift doelmatigheid dus van een beoordeling van de goedkoopste route naar vooraf gedefinieerde effecten, naar een beoordeling van de redelijkheid van de ingezette middelen in verhouding tot hun bijdrage aan structurele systeemverandering. Efficiëntie wordt daarmee uitgebreid tot het tijdig inspelen op noodzakelijke veranderingen, zodat hogere kosten op termijn voorkomen worden. Het kostenaspect blijft dus bestaan maar wordt breder en meer holistisch geïnterpreteerd.

In de shortlist is de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid de enige studie die is aangemerkt als **transformatiegerichte periodieke rapportage** (n=1). Om deze beperkte uitkomsten in een breder licht te plaatsen, wordt bij 4.2 wordt het doelmatigheidsvraagstuk bij transformatief beleid in een bredere beschouwing vanuit academische literatuur geplaatst.

2.5 Verschillen qua invulling transformatiekenmerken

Naast de verschillende invullingen van doeltreffendheid en doelmatigheid is voor de drie typen onderzocht hoe zij transformatiekenmerken meenemen; zie Bijlage 4 voor de uitgebreide analyse. Onder transformatiekenmerken verstaan we de eigenschappen van maatschappelijke veranderprocessen die bepalend zijn voor de aard en het verloop van een transformatie, zoals systeemverandering, de samenhang binnen de beleidsmix, op- en afbouw, betrokkenheid van meerdere actoren, adaptiviteit, leren en institutionele verandering (Geels, 2002; Kemp et al., 2007; Haddad et al., 2022). De drie typen verschillen in de mate waarin deze kenmerken uitsluitend als context dienen, onderdeel zijn van de analyse of het centrale evaluatiekader vormen.

Instrumentgerichte periodieke rapportages beschrijven transformatiekenmerken vooral als contextvariabelen bij beleid, maar gebruiken deze kenmerken niet voor het evaluatiekader zelf. Dit type rapport erkent bijvoorbeeld wel degelijk langetermijnvraagstukken, multi-actor dynamieken, externe ontwikkelingen en samenhang tussen instrumenten. Voor de uiteindelijke beoordeling op (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid spelen deze kenmerken echter maar een zeer beperkte rol. Systeemverandering, op-/afbouw, adaptiviteit en institutionele verandering worden ook zeer beperkt expliciet geoperationaliseerd, maar eerder kwalitatief beschreven.

Beleidsmixgerichte periodieke rapportages gebruiken transformatiekenmerken veel explicieter als centraal onderdeel van de beleidsevaluatie. Vooral beleidsmix, samenhang tussen instrumenten, systeemwerking, randvoorwaarden, governance en interacties tussen actoren worden concreet onderzocht. Ook wordt er regelmatig naar markt-, systeem- en transitiefalen verwezen. De transformatieve kenmerken worden daarentegen nog maar beperkt vertaald naar afzonderlijke beoordelingscriteria van (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid.

Bij **transformatiegerichte periodieke rapportages** vormen transformatiekenmerken zelf het centrale evaluatieobject. Transformerend vermogen is daarmee een centrale voorwaarde voor doeltreffendheid en doelmatigheid. De operationalisering vindt onder andere plaats via richtinggevend, adaptief en legitimerend vermogen, en er wordt gekeken naar veranderpaden, leren, experimenteren, governance, *lock-ins* en op-/afbouw. Ook ligt de focus niet zozeer op het evalueren van gerealiseerde effecten in het heden, maar eerder op de voortgang en voorwaarden van het veranderproces zelf.

3 Analyse van aanvullende rapporten

Uit de bestudeerde rapportages blijkt dat er vrijwel geen voorbeelden zijn van periodieke rapportages die een volledig transformatiegerichte evaluatiekader inzetten voor het evalueren van doeltreffendheid en doelmatigheid. Voor het opstellen van een effectieve transformatiegerichte beleidsmix zijn wel handreikingen beschikbaar, zoals de AWTI-handreiking voor transformatiegericht beleid[7]. Het in hoofdstuk 1 aangehaalde rapport van Commissie Ter Weel[4] (SEO/Dialogic, 2022) biedt een overzicht van de wetenschappelijk beschikbare evaluatiemethoden, waarbij extra aandacht is besteed aan de rol van monitoring bij evaluatie bij langdurige beleidsinspanningen, de legitimiteit van overheidsingrijpen en aan de causale betrouwbaarheid van evaluatiemethoden. In dit rapport worden fundamentele knelpunten bij het evalueren van transitiebeleid aan de kaak gesteld, zoals de lange causale ketens tussen interventies en langetermijndoelen, het natreven van systeemveranderingen in plaats van directe outputs en complexe afhankelijkheden.

Het 'Ter Weel'-rapport uit 2022 vormt een eerste aanzet voor het evalueren van systeem- en transitiebeleid. Het geeft inzicht in welke kaders, methoden en technieken adequaat de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid kunnen vaststellen, maar geeft geen concrete voorbeelden waarin deze kaders zijn toegepast in concrete periodieke rapportages of andersoortig beleidsonderzoek. In dit hoofdstuk zijn daarom voorbeelden opgenomen die voor specifieke knelpunten bruikbare aanknopingspunten en methoden bieden. Het gaat bijvoorbeeld om systematieken voor het analyseren van de coherentie en gezamenlijke werking van een beleidsmix, het omgaan met complexiteit en onzekerheid, en het beoordelen van de doelmatigheid van transitiebeleid.

3.1 Voorbeelden Nederlandse transformatiegerichte evaluaties

De analyse in het voorgaande hoofdstuk laat zien dat periodieke rapportages transformatiekenmerken doorgaans slechts beperkt vertalen naar concrete beoordelingscriteria voor doeltreffendheid en doelmatigheid. Om te verkennen hoe deze kenmerken nadrukkelijker in evaluaties kunnen worden betrokken, beschouwen we in Tabel 3 enkele Nederlandse evaluaties (als aanvulling van de longlist uit Tabel 1) die bruikbare elementen bevatten voor het beoordelen van transformatiegericht beleid. Per evaluatie benoemen we de relevante *good practices*, maar ook de beperkingen voor toepassing binnen periodieke rapportages. De voorbeelden bieden daarmee geen integraal evaluatiekader, maar wel concrete aanknopingspunten voor onder meer beleidsmixanalyse, beleidscoherentie, alternatieve verklaringen en de vergelijking van transitiepaden.

[7] [www.awti.nl]

Tabel 3 Overzicht van Nederlandse transformatiegerichte evaluaties

Onderzoek *(beleidsdepartement)*	**Good practice**	**Beperkingen**
Periodieke rapportages ondernemerschap en innovatiebeleid *(Economische Zaken)*	Verschillende methodes worden samengebracht om alternatieve verklaringen te wegen en de bijdrage van de **gehele beleidsmix** te beoordelen. De synthese toetst bovendien expliciet of de beleidsmix markt-, systeem- en transitiefalen adresseert, welke neveneffecten optreden en waar samenhang, schaal of bewijs ontbreken.	Het rapport erkent dat er geen gouden standaard voor systeemevaluaties bestaat; de staande praktijk moet worden aangevuld met expliciete fasering, systeemindicatoren en adaptiviteit.
Synergie in ontwikkeling – coherentie voedselzekerheid, water en klimaat *(Buitenlandse Zaken)*	Onderzoek dat specifiek kijkt naar verschillende vormen van **coherentie**: samenhang tussen thema's (interne coherentie), verschillende actoren (externe coherentie), tussen kortetermijnprojecten en langetermijnstrategieën (temporele coherentie), en tussen activiteiten op verschillende schaalniveaus (ruimtelijke coherentie).	**Doelmatigheid** kon slechts voor een beperkt deel worden onderzocht.
Periodieke rapportage internationaal klimaatbeleid *(Buitenlandse Zaken)*	Sterk in het **combineren van verschillende interventielogica's** — financiering, diplomatie, programma's en multilaterale kanalen — binnen één rapport.	Op het punt van **doelmatigheid** zijn conclusies beperkt (vanwege attributieproblemen en/of omdat de effecten van interventies niet goed gemeten worden door monitoring)
IBO Biodiversiteit *(LVVN & FIN)*	Onderzoek verplaatst de beoordeling van losse instrumenten naar **samenhangende beleidsopties (scenarioanalyse)** en vergelijkt die op doelbereik, budget en uitvoerbaarheid. Dat is bruikbaar om doelmatigheid op beleidsmixniveau als relatieve vergelijking tussen transitiepaden te benaderen	**Primair ex ante en beleidsvormend**; geen evaluatie van welke bijdrage het bestaande beleid aan de gerealiseerde systeemverandering heeft geleverd
Tussenevaluatie convenant energietransitie glastuinbouw & evaluatie van de EG- en MEI-regelingen *(LVVN, KGG & FIN)*	De belangrijkste boodschap die uit het rapport volgt, is dat evaluaties van transformatiegericht beleid niet alleen moeten beoordelen of beleid werkt, maar ook voor wie het werkt, op welke schaal, op basis van welke waarden en via welk veranderingsproces. Daarmee verschuift de evaluatiefocus van uitsluitend doeltreffendheid en doelmatigheid naar een bredere beoordeling van richting, inclusiviteit, legitimiteit en systeemverandering	Het rapport laat zien dat zelfs binnen één begrip als rechtvaardigheid verschillende visies bestaan op wat wenselijk is. Evaluatieknelpunt: Bij transformatiebeleid ontbreekt vaak overeenstemming over wat succes is, welke waarden prioriteit hebben, welke effecten het zwaarst moeten wegen. Hierdoor worden evaluatieve oordelen onvermijdelijk waardengeladen.

3.2 Internationale kaders en onderzoeken

Naast de Nederlandse voorbeelden is ook gekeken naar relevante internationale kaders en onderzoeken voor het evalueren van transformatiegericht beleid. Deze internationale inventarisatie vormt een opmaat naar hoofdstuk 4, waarin de onderliggende academische denkrichtingen uitgebreider worden besproken.

Tabel 4 bevat een door Dialogic samengestelde selectie van internationale kaders en onderzoeken die concrete aanknopingspunten bieden voor de evaluatiepraktijk. Voor het samenstellen is onder andere gekeken naar een recent overzichtsartikel van Gates et al. (2026) [8], met daarin 43 *system change* raamwerken. Enkele daarvan zijn expliciet gericht op monitoring- en/of evaluatietoepassingen. De voorbeelden in Tabel 3 zijn geordend naar drie knelpunten die uit de voorgaande analyse naar voren komen: **het beoordelen van de doelmatigheid van transitiebeleid, het evalueren van de beleidsmix en beleidscoherentie, en het monitoren van transities en systeemveranderingen**. Per kader beschrijven we het type onderzoek, de bruikbare elementen voor transformatiegerichte evaluaties en de beperkingen voor toepassing binnen periodieke rapportages.

[8] [onlinelibrary.wiley.com]

Tabel 4 Overzicht relevante internationale kaders en onderzoeken voor transformatiegerichte evaluaties

Type knelpunt	Onderzoek/kader *(land)*	Type kader	Good practice	Beperkingen
1. Doelmatigheid van transitiebeleid	Urban Mobility – Costs and Benefits of the Urban Mobility Transition *(Europese Unie)*	Ex-ante evaluatiemodel	Toegepaste systeem-MKBA voor doelmatigheid (MOMOS model): kosten, baten en externaliteiten worden over de gehele transitie en voor verschillende actoren vergeleken	Ex-ante model, sterk afhankelijk van aannames; geen bewijs dat geprojecteerde gedrags- en systeemverandering daadwerkelijk plaatsvindt
1. Doelmatigheid van transitiebeleid	Green Book *(Verenigd Koninkrijk)*	Ex-ante evaluatiemodel	Framework voor beoordeling doelmatigheid van 'transformational change'	Framework is ex-ante; niet geoperationaliseerd voor ex-post evaluaties
2. Evalueren van beleidsmix en beleidscoherentie	Better Regulation Guidelines and Toolbox *(Europese Unie)*	Handleiding van de Europese Commissie	Coherentie als zelfstandig evaluatiecriterium: tegenstrijdigheden, overlap en synergie binnen en tussen beleidsvelden moeten worden onderzocht	Weinig specifieke systeem- en transitie-indicatoren
2. Evalueren van beleidsmix en beleidscoherentie	*Assessment of EU Missions and Review of Mission Areas* *(Europese Unie)*	Methodologisch kader voor de beoordeling van EU-missies, en de evaluatie van de missiegebieden	Multi-goverance: integraal oordeel constateert dat betere operationele synergie tussen onderling verbonden missies nodig is.	Brede bewijsvoering vanuit stakeholders ondersteunt contribution claims, maar geen harde attributie.
2. Evalueren van beleidsmix en beleidscoherentie	*Meta-evaluatie van 17 Strategic Innovation Programmes* *(Zweden)*	Meta-evaluatie van onderliggende evaluaties	Geschikt voor periodieke vergelijking van meerdere beleidsprogramma's met één transformatief kader	Scores blijven deels kwalitatief
2. Evalueren van beleidsmix en beleidscoherentie	*Magenta Book (supplementary guide: handling complexity in policy evaluation)*	Rijksbrede evaluatiehandleiding	Handreiking over hoe om te gaan met complexiteit, adaptiviteit, onzekerheid, samengestelde interventies bij beleidsevaluaties	Deze aanvullende bijlage is beperkt ingebed in integraal beoordelingskader evaluaties

Type knelpunt	Onderzoek/kader *(land)*	Type kader	Good practice	Beperkingen
	(Verenigd Koninkrijk)			
2. Evalueren van beleidsmix en beleidscoherentie	*Policy Effectiveness Review (iPER)* (Wereldbank)	Beleidsevaluatie o.b.v. uitgebreide beleidsmix analyse	Voorbeeld voor een herhaalbare beleidsmix- en knelpuntenanalyse voor d&d	De daadwerkelijke efficiency- en impactanalyse is geen onderdeel van het onderzoek
3. Monitoren van transities en systeemveranderingen	8th Environment Action Programme Monitoring Framework *(EU/EEA)*	Juridisch vastgesteld framework voor jaarlijkse monitoring	Concrete (systeem)indicatoren voor monitoren transities	Zegt niks over causale relaties in beleid; aanvullende analyses voor doeltreffendheid nodig
3. Monitoren van transities en systeemveranderingen	Scientific Support Action High-Tech Strategy 2025, Second Mission Analysis Report *(Duitsland)*	Mapping van 'impact pathways' op beleidsmix	Concrete handvatten voor "beleidsmix × transitiepad"-matrix	Vooral design- en contributieanalyse
3. Monitoren van transities en systeemveranderingen	Department for Transport, Transformational Impacts of Transport	Onderzoek naar transformatieve impact o.b.v. QCA	Transformative Theory of Change, transformative outcomes en voorwaarden voor transformatie	Doelmatigheid is beperkt uitgewerkt

4 Beschouwing op basis van academische literatuur

In dit laatste analyse-hoofdstuk bespreken we hoe er momenteel in het wetenschappelijke debat wordt gedacht over het bepalen van doeltreffendheid en doelmatigheid van transformatief beleid. Daarbij beroepen we ons voornamelijk op de literatuur over het evalueren van socio-technische transities en transformatief (innovatie)beleid (e.g. Haddad & Bergek, 2023), en de meer algemene literatuur over het evalueren van beleid dat systeemverandering wil bewerkstelligen (Van der Knaap, 2024; Gates et al., 2025; Buckton et al., 2025). Onder dat laatste valt onder andere het onderzoek naar *complex adaptive systems* (Patton, 2019) en *complexity aware evaluation* (Apgar et al., 2023).

4.1 Doeltreffendheid bij transformatief beleid

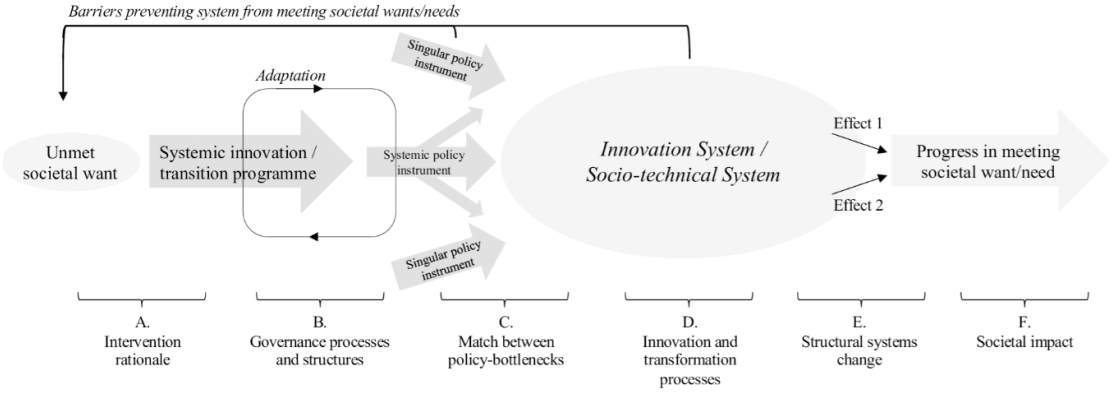
Voor het bepalen van doeltreffendheid van transformatief beleid wordt er in de literatuur steeds meer gedacht in termen van 'gecombineerde' evaluatie-aanpakken, met aandacht voor opeenvolgende fasen of mechanismen in het bewerkstelligen van systeemverandering. Voor onderdelen als governance, beleidsmix-coherentie of systeemversterking bestaan afzonderlijke theoretische kaders, die houvast bieden bij bepalen wat er (niet) goed gaat. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van uiteenlopende methoden, zowel kwalitatief als kwantitatief. Door inzichten uit verschillende deel-analyses (al dan niet op basis van de theoretische kaders) te combineren, conform de principes van contribution analysis, ontstaat een compleet en genuanceerd beeld van de mate en manier van voortgang boeken in systeemverandering realiseren.

De hierboven genoemde literaturen erkennen dat het aanjagen van systeemverandering, en dus maatschappelijke transformaties, vaak niet verloopt via enkelvoudige instrumenten op basis van één prikkel voor één doelgroep (die goed te onderscheiden is van een controlegroep). Bij transitievraagstukken is het gangbaar dat interventies pas doeltreffend zijn als het lukt om technische, economische en institutionele systeem-factoren op een samenhangende manier aan te passen. Kenmerkend daarbij zijn complexe vormen van causaliteit, zoals sequentiële, configurationele en conjuncturele causaliteit (Geels, 2022): het effect van interventies hangt af van de specifieke volgorde waarin (beleids)inspanningen elkaar opvolgen, van andere inspanningen, en van de samenloop met andere gebeurtenissen.

Om grip te krijgen op voortgang en doeltreffendheid in transitievraagstukken is het zaak om verder te kijken dan alleen de resultaten van afzonderlijke instrumenten, programma's, of initiatieven: juist de doorwerking (en interactie) daarvan is belangrijk. Tegelijkertijd is het vaak ook maar beperkt relevant om bij te houden of er veranderingen zijn op uiteindelijke sleutelindicatoren (KPI's). De causale weg daarnaartoe is bij

transitievraagstukken complex, en bovendien niet-lineair: soms moeten er een tijd lang veel complementaire systeemfactoren in stelling worden gebracht, en gaat het doelbereik plots sterk als die factoren in elkaar beginnen te grijpen. De crux is dan om kaders en methoden te hanteren die tussentijds inzichtelijk maken in hoeverre wenselijke verandering daadwerkelijk onderweg is, bijvoorbeeld door antwoord te geven op vragen als: bereiken ondernomen acties hun eigenstandige doel; tellen die acties op (versterken ze elkaar); wordt er niets over het hoofd gezien (zijn er acties denkbaar die effectiever zouden zijn); kloppen de aannames over causale mechanismen en externe invloeden nog wel?

Een recente (door ons geleide) review[9] van literatuur over evaluatie van transformatief beleid wijst uit dat er in veel studies een grote rol is weggelegd voor kaders die helpen om in kaart te brengen via welke causale mechanismen interventies zouden moeten bijdragen aan transitiedoelen. In theorie-gebaseerde evaluaties kan het begrip theorie betrekking hebben op de expliciet of impliciet gehanteerde verander-/beleidstheorie die bij een specifieke interventie hoort, of op (al dan niet aangepaste versies van) '*middle range'* transitieraamwerken die beschrijven hoe transities verlopen. Voorbeelden daarvan zijn het *transformative outcomes* (Molas-Gallart et al., 2021; Ghosh et al., 2021) en het intervention points (Kanger et al. 2020; 2025) raamwerk gebaseerd op het *multi-level perspective* op systeemtransities, of kaders die beschrijven hoe sociale innovatie tot impact leidt via bijvoorbeeld *scaling up*, *scaling out* en *scaling deep* (Westley et al., 2014). Ook zijn er kaders om te beoordelen of beleid wel aansluit bij systeemknelpunten, en of de gehanteerde governance wel strookt met transitieprincipes. De diverse soorten kaders zijn te rubriceren aan de hand van de zes in Figuur 1 getoonde invalshoeken (Janssen et al., 2022), die later ook de basis vormden voor het kader uit het rapport 'Durf te leren, ga door met meten: Op zoek naar kaders en methoden voor de evaluatie van systeem- en transitiebeleid' (Ter Weel et al., 2022).



Figuur 1: Overzicht van zes invalshoeken (A-F) voor evaluatie van systeem-/transitiebeleid (Janssen et al., 2022).

[9] Janssen, M.J., Miedzinski, M., & Haddad, C. (2026). Academic literature review on MEL of transformative innovation policy. European Commission Joint Research Centre, Seville.

In onze recente *literature review*[9] hebben we dit raamwerk (Figuur 1) gebruikt om een brede set van relevante wetenschappelijke kaders in te delen; zie onderstaande tabel. De raamwerken in de rij met Rationales passen bij invalshoek A; de raamwerken bij Transformative governance horen bij invalshoek B; etcetera. Doordat er in Tabel 5 een net iets andere indeling gehanteerd is dan in Figuur 1 is de koppeling niet 1-op-1, maar ook in Tabel 5 geldt dat de raamwerken gaandeweg (in dit geval: onderin de tabel) meer over tussentijdse uitkomsten dan over beleidsinputs gaan.

Tabel 5 Overzicht van de verschillende evaluatieobjecten die in de literatuur worden behandeld[9]

Object of evaluation	Examples of frameworks
Rationales	Four kinds of transformative (system) failures (Weber & Rohracher, 2012) Assessment of programme theory, e.g. based on utility, validity (Haddad & Bergek, 2023)
Transformative governance	6 key elements of transformative sustainability governance (Sundqvist & Akerman, 2024) Sets of 5-8 criteria for transformative governance (Janssen, 2019; Kaiser et al., 2024) Multi-level learning types for systemic transformation (Williams et al., 2024)
Policy (mix) fit with intervention points	MLP/SNM-based leverage points (Kanger et al., 2020) Technological innovation system barriers (Van Mierlo et al., 2010; Janssen, 2019) Mission-specific innovation system barriers (Elzinga et al., 2023; Wesseling & Meijerhof, 2023; Coenen et al., 2025) 10 shared leverage areas (Gates et al., 2025)
Internal quality of the policy mix	Protocol for identifying policy mix overlaps and complementarities (Magro & Wilson, 2013) Policy mix metrics on overlaps and crowding out effects (Meissner & Kergroach, 2021) Policy mix inconsistencies in and incoherencies at three levels (Kroll, 2019)
Transformative policy features	5 criteria on TIP principles (Kaiser et al., 2024) Directionality framework based on goal, sector & solution (Andersson & Hellsmark, 2024) 4 action fields and 11 actions for mission-oriented innovation policy (Wieser et al., 2025)
Policy (project) outputs	Various frameworks and methods for tracing developments in collaboration networks (Penna et al. 2023; Brunzema & Dütschke, 2022; Bogner & Dahlke, 2022)
Policy outcomes (contributions to transformative processes)	Strengthening technological innovation systems (Janssen, 2019; Hermans et al., 2019) Achieving transformative outcomes (Ghosh et al. 2021; Molas-Gallart et al. 2021; Boni et al., 2023) Sustainability impact indicators related to processes and societal effects (Williams & Robinson, 2020; Luederitz et al. 2021)

Veel van de in Tabel 5 genoemde studies beogen om analyses van effect en impact mogelijk te maken, zonder dat ze zich per se heel nadrukkelijk over beleidsevaluatie uitlaten. In alle gevallen bieden ze wel degelijk conceptueel houvast voor het doen van uitspraken over de kwaliteit en impact van transitie-inspanningen, vanuit de gedachte dat beleid alleen doeltreffend kan zijn als de **voorwaarden** daarvoor op orde zijn. Daarmee ligt er een duidelijke relatie met de nieuwe RPE-bepalingen die stellen dat onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid ook mag kijken naar de voorwaarden voor die uitkomsten. Voorwaarden zijn te interpreteren als aanpalende zaken ('randvoorwaarden'), maar ook als de condities die op orde moeten zijn om het *aannemelijk* te maken dat beleid een positieve bijdrage levert aan maatschappelijke transformaties. Voor onderzoek naar aannemelijkheid (plausibliteit) kunnen evaluatoren

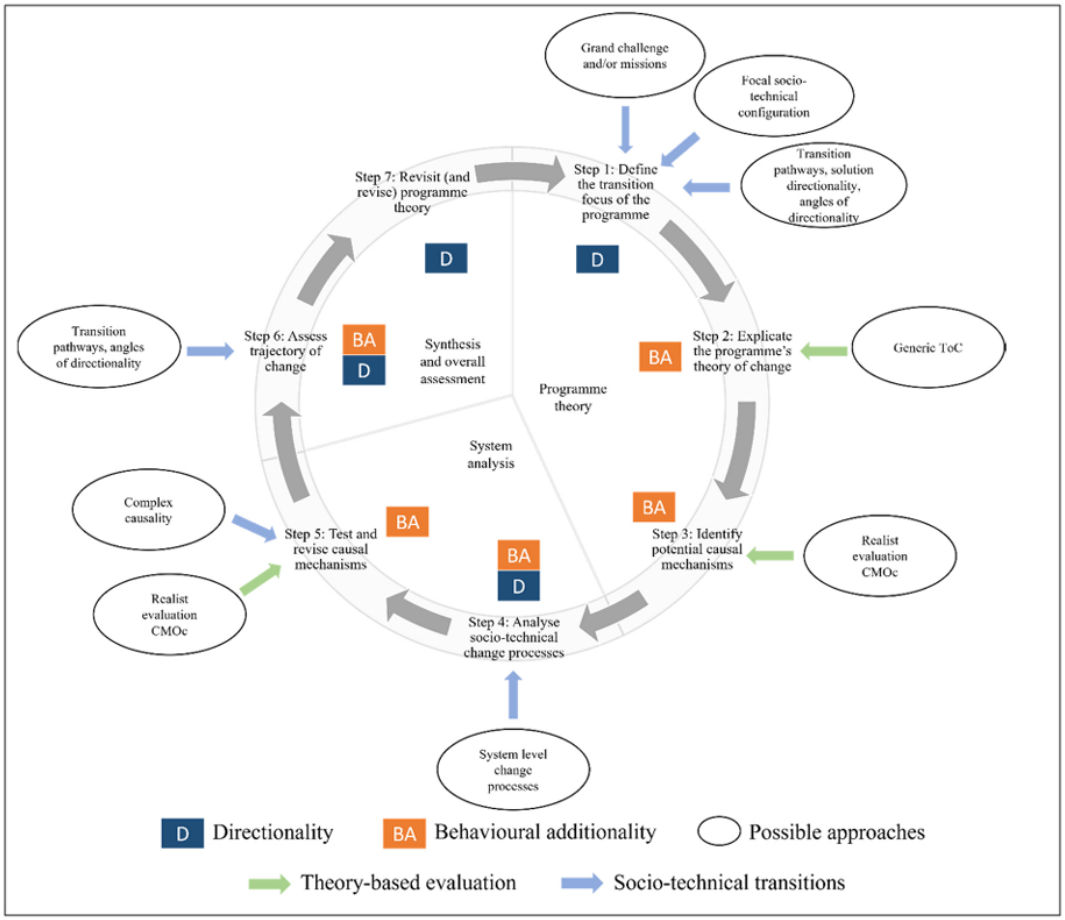
gebruik maken van empirische methoden, maar aanvullend kan het zeer behulpzaam zijn om conceptuele kaders te hanteren die geschikt zijn om te kijken of beleid qua onderbouwing en vormgeving wel passend is. Hoewel sommige van de hieronder genoemde kaders in de praktijk ook gebruikt zijn in formele evaluatiestudies (bijvoorbeeld in onze eigen evaluatie[10] van de Topsectoren-aanpak, op basis van het *'technological innovation systems'*-raamwerk), zagen we hier in de geselecteerde rapportages in hoofdstuk 2 maar weinig van terug. Een uitzondering is de lerende evaluatie van PBL zelf, die met haar focus op transformatieve governance goed zou passen in de tweede rij van onderstaande tabel.

Als aanvulling op het overzicht uit Tabel 5 zijn er overigens ook nog studies die niet zozeer kijken naar *aspecten* van transformatief beleid (die eventueel als voorwaarden te interpreteren zijn), maar die spreken van *criteria* waar dergelijk beleid aan dient te voldoen. Een voorbeeld is Patton (2021), die onderscheid maakt naar transformatiegetrouwheid (de mate waarin een initiatief daadwerkelijk diepgaande systemische verandering nastreeft), complexe systeemkadering (de mate waarin causaal denken niet-lineaire dynamiek weerspiegelt), adaptieve duurzaamheid (het vermogen tot dynamische ecosysteem- en sociale veerkracht) en onderlinge verbondenheidsmomentum (de mate waarin interacties tussen actoren, instituties en initiatieven synergetisch bijdragen aan het activeren van een kantelpunt). Deze criteria zijn te bezien als aanvulling op de traditionele evaluatiecriteria doeltreffendheid en doelmatigheid, maar het is ook denkbaar om ze wederom te positioneren als criteria die een voorwaarde zijn voor het bereiken van doeltreffendheid. Daarmee zou het toepassen van deze criteria in (periodieke) rapportages automatisch al compatibel zijn met de bestaande RPE-bepalingen.

Een laatste waardevolle bevinding uit de geraadpleegde academische literatuur is dat er ook studies zijn die integrale evaluatie-aanpakken aanreiken. Het beste voorbeeld is wellicht dat van Haddad & Bergek (2023), zoals getoond in het stappenplan van Figuur 2. Net als in het hierboven gepresenteerde perspectief, en in eerdere publicatie waar we aan meewerkten (Janssen et al., 2025), suggereren ze dat het verstandig is om de verandertheorie van beleid goed in kaart te hebben. Vervolgens kan er bij het nalopen ('valideren' in *contribution analysis*) van die theorie gebruik kan gemaakt van een combinatie van aanpakken, bestaande uit zowel conceptuele kaders als diverse empirische methoden. Ook in dit geval wordt er niet gepleit voor één universele optimale manier om doeltreffendheid te evalueren, maar voor een maatwerk-aanpak waarin de context bepaalt welke kaders en methoden het meest geschikt zijn.[11]

[10] Dialogic (2017). Evaluatie Topsectorenaanpak.

[11] Haddad & Bergek (2023) spreken expliciet over 'additionaliteit'. Dit verwijst niet naar input- of output-additionaliteit uit de neoklassieke economie, maar naar gedragsadditionaliteit uit het denken over systeemversterking en -transformatie. Uitgangspunt daarbij is dat beleid van invloed moet zijn op het gedrag van actoren, en dat die verschillende gedragingen uiteindelijk dienen op te tellen naar systeemverandering.



Figuur 2: Raamwerk voor evaluatie van transformatief innovatiebeleid (Haddad & Bergek, 2023)

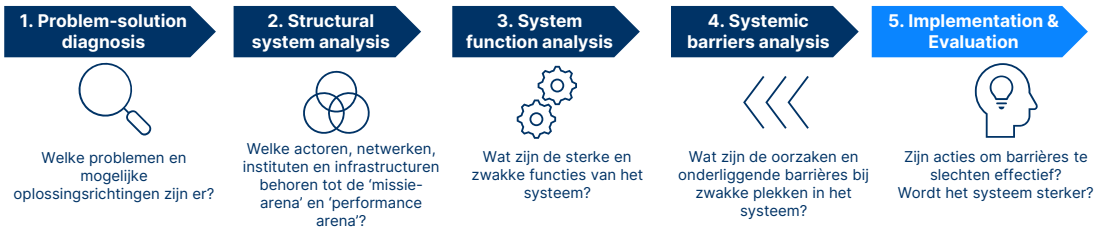
4.2 Doelmatigheid bij transformatief beleid

Voor het bepalen van doelmatigheid van transformatief beleid wijst de literatuur op de relevantie van 'reflexiviteit': wordt er wel ingezet op de juiste zaken? Afzonderlijke maatregelen kunnen doelmatig zijn in het bestrijden van een knelpunt, maar als dat knelpunt niet essentieel is voor systeemverandering is de doelmatigheid (in transformatief opzicht) toch maar gering. Vandaar dat er veel aandacht uitgaat naar het belang van systeemanalyses die inzichtelijk maken welke feedback-mechanismen er in een systeem bestaan, en wat de root cause bottlenecks zijn die aangepakt moeten worden. Beleid is doelmatiger als het de meest belemmerende systeembarrières weet aan te pakken. Om dit te onderzoeken kan er wederom gebruik worden gemaakt van theoretische kaders en onderzoeksmethoden die niet standaard in beeld zijn bij evaluatoren.

Waar de geraadpleegde literatuur soms nog begaan is met het evalueren van de impact van transformatief beleid, is er beduidend minder aandacht voor het bepalen van doelmatigheid. Een mogelijke verklaring is dat het denken over doelmatigheid stamt uit contexten die relatief beheersbaar en overzichtelijk zijn, en waar het dus mogelijk is om een beeld te vormen van de verwachtte impact van intensiveringen / extensiveringen of van een alternatieve beleidsvorm. Dit is bijvoorbeeld aan de orde in beleidscontexten die te modelleren zijn op een manier die ook empirisch te kalibreren is.

De literatuur over (socio-technische) transities en complexe systemen vertrekt vanuit een fundamenteel ander standpunt, namelijk dat onzekerheden en afhankelijkheden in een systeem belemmeren om met enige zekerheid te zeggen hoe (beleids)acties interacteren en optellen. In plaats daarvan ligt de focus vaak op de imperatief dat transformatief beleid enkel doeltreffend en doelmatig kan zijn als het zich richt op de specifieke knelpunten die voortgang op een bepaald moment belemmeren. Diverse kaders benaderen dit door te kijken naar match tussen beleid en *'root-cause'* bottlenecks zoals geïdentificeerd in systeemanalyse. De implicatie is dat beleid doelmatig is als het deze specifieke bottlenecks bestrijdt.

Een voor PBL bekend voorbeeld van een relevant conceptueel kader is dat van missiespecifieke innovatiesystemen (MIS). Een MIS omvat alle structuren en processen die relevant zijn voor het ontwikkelen, toepassen en verspreiden van mogelijke oplossingen voor de problemen die in de weg staan van het bereiken van een maatschappelijke missiedoel (Hekkert et al., 2020). Die oplossingen kunnen technologisch van aard zijn, maar ook sociaal of institutioneel. Het MIS-analysekader bestaat uit enkele stappen die helpen om vast te stellen welke structurele en/of functionele processen verhinderen dat kansrijke oplossingen ook tot wasdom komen en breed aanslaan (Elzinga et al., 2023); zie Figuur 3 voor een overzicht van deze stappen (Dialogic, 2026). Het betreft hier dus op de eerste plaats een diagnosekader, om inzicht te krijgen in de vragen waar een systeem vastloopt en hoe dat beter kan. Het kader leent zich daarmee echter ook voor monitoring (wanneer MIS-analyses regelmatig herhaald worden) en voor evaluatie. Dat evaluatieve aspect berust op de mogelijkheid om te toetsen of voorgenomen of gevoerd beleid inderdaad aansluit op de voornaamste systeem-knelpunten.



Figuur 3: Stappen voor het uitvoeren en opvolgen van een MIS-analyse (Dialogic, 2026).

Los van het MIS-kader zijn er ook andere raamwerken die zich lenen om systeem-knelpunten te identificeren, om daar vervolgens beleid op te toetsen. Merk op dat deze eigenlijk al aan bod zijn gekomen in de derde rij van Tabel 5 hierboven, bij doeltreffendheid. Een reden om dit soort analyse ook op te werpen als mogelijke benadering voor het bepalen van doelmatigheid, is dat het iets zegt over de compositie van de beleidsmix. Bij doelmatigheidsanalyses is het gangbaar om te bepalen of een alternatieve beleidsinvulling (intensiever/extensiever of andere vorm) geschikter zou zijn geweest voor het bereiken van een beleidsdoel. Die vraag komt automatisch aan bod als men kijkt of beleid wel de meest knellende barrières bestrijdt; zo'n analyse zou namelijk kunnen uitwijzen dat geleverde financiële steun of infrastructuur helemaal niet noodzakelijk was, terwijl er veel meer behoefte was aan bijvoorbeeld regelgeving.

Net als bij de (andere) kaders m.b.t. (voorwaarden voor) doeltreffendheid zien we dat er in de geanalyseerde periodieke rapportages nauwelijks gebruik wordt gemaakt van dit soort raamwerken. Gangbaar is dat analyses de doelmatigheid van afzonderlijke maatregelen beschouwen, en daar dan een geaggregeerd beeld van proberen te geven. Er zijn wel voorbeelden die naar de coherentie en consistentie van beleidsmixen kijken, maar dan ligt de nadruk op het vermijden van overlap. Om te bepalen of een beleidsmix geen leemtes bevat, of beter een andere samenstelling had kunnen hebben, is een externe referentie nodig. Dat zou heel goed een systeemanalyse kunnen zijn, mits een evaluatietraject daar ruimte voor biedt.

5 Aanknopingspunten verbetering evaluaties transformatief beleid

De bevindingen uit de voorgaande hoofstukken bieden aanknopingspunten om periodieke rapportages in de toekomst anders vorm te geven, waardoor ze diepgaander inzicht kunnen geven in de mate waarin beleid doeltreffend en doelmatig is in het realiseren van beoogde transities. Hieronder bespreken we aanknopingspunten die van toepassing zijn bij evaluatievoorbereiding, en voor de uitvoering van evaluatie van afzonderlijke instrumenten of beleidsdossiers (zoals bij periodieke rapportages). Voor elke categorie van aanknopingspunten vermelden we wie er primair aan zet is.

5.1 Aanknopingspunten voor evaluatievoorbereiding

In de beleidsvormende fase zien wij drie aanknopingspunten voor het evalueren van transities. Deze suggesties kunnen primair worden opgepakt door inhoudelijke beleidsmedewerkers van beleidsdirecties. Zij beschikken over de inhoudelijke kennis van het beleidsveld en zijn betrokken bij het formuleren van beleidsdoelen, de beleidstheorie en de instrumentenmix, waardoor zij transformatiedoelen, veronderstelde verandermechanismen en samenhang tussen instrumenten al bij de beleidsvorming expliciet kunnen vastleggen. Daarmee creëren zij de inhoudelijke basis waarop monitoring en latere evaluaties kunnen voortbouwen.

[1] Maak transformatie expliciet onderdeel van de beleidstheorie. Doeltreffendheid en doelmatigheid worden beoordeeld ten opzichte van verwachtingen over hoe het beleid haar doelen dient te behalen. Bij gebruik van theorie-gebaseerde ex-ante evaluatiemethoden (zie sectie 4.1) is het standaard om de verandertheorie/beleidstheorie expliciet te maken, maar vooralsnog worden dat soort methoden maar beperkt toegepast. Daarom helpt het als er bij aanvang van een evaluatie al een beleidstheorie is die duidelijk maakt in welke mate en op welke manier het beleid systeemverandering beoogt dan wel vereist.[12] Door dit expliciet te maken wordt het hanteren van een transitieperspectief (in een evaluatie) minder vrijblijvend. De expliciete beschrijving van de rol van systeemverandering voorkomt ook dat kwade tongen ten onrechte stellen dat beleid te complex is, en dat meer conventionele causaal betrouwbare evaluatiemethoden niet van toepassing zijn (Wieser, 2024).

[2] Operationaliseer transformatiedoelen in tussendoelen en indicatoren. Maak zichtbaar welke veranderingen onderweg naar de transformatie worden verwacht.

[12] Ook de AWTI-handreiking 'In dienst van de toekomst', over transformatiegerichte beleidsmixen, adviseert om bij het Beleidskompas van de Rijksoverheid aan te sluiten door altijd helder uiteen te zetten wat de verwachte causale relaties zijn. In dit geval gaat dus ook over het beschrijven van de rol van systeem-opbouw en -afbouw bij het nastreven van maatschappelijke transformaties.

Denk aan indicatoren voor opbouw en afbouw, institutionele verandering, gedragsverandering, marktontwikkeling, samenwerking en opschaling, zoals bekend uit bijvoorbeeld het MIS-kader (zie sectie 4.2). Als relevante aspecten van systeemverandering vertaald worden naar tussendoelen valt het evalueren daarvan niet onder de 'randvoorwaarden' waar evaluatoren op eigen initiatief naar kunnen kijken: iedere onderzoeker (ongeacht het evaluatieparadigma dat wordt aangehangen) zal de doelenboom willen nalopen in een evaluatie. Merk wel op dat een verandertheorie bij transformatief beleid vaak niet statisch is, en dat er niet per se consensus is over de exacte causale mechanismen die in werking moeten treden. Dit vergt dat er vóór of tijdens een evaluatie al geïnvesteerd moeten worden in analyse van impactpaden, bijvoorbeeld op basis van reflexieve/ participatieve methoden, om helder te krijgen welke beelden er bestaan over de mechanismen en bijbehorende tussendoelen en indicatoren.

[3] Ontwerp beleidsdossiers expliciet als beleidsmix. Periodieke rapportages gaan over de beleidsmaatregelen die horen bij een zeker beleidsdossier. Soms zijn het maatregelen die parallel aan elkaar bestaan, maar bij maatschappelijke transformaties is het vaak essentieel dat diverse maatregelen in elkaar grijpen (zie wederom ook het AWTI-rapport uit voetnoot 12). Waar de bovenstaande twee aanbevelingen ook op het niveau van afzonderlijke instrumenten relevant zijn, gaat deze aanbeveling over de mix als geheel. Om een transformatief perspectief te waarborgen helpt het als op voorhand inzichtelijk gemaakt is hoe instrumenten gezamenlijk verondersteld worden de transformatie te realiseren: welke instrumenten vullen elkaar aan, welke knelpunten adresseren zij en welke samenhang wordt verondersteld? Bij dit type analyse kan weer gebruik worden gemaakt van de systeemanalyse-kaders zoals besproken in sectie 4.2.

5.2 Aanknopingspunten voor evaluatie van beleidsinstrumenten

Vervolgens zien wij twee aanknopingspunten voor de evaluatie van individuele instrumenten. Daarbij is het hoofdzaak dat de juiste informatiebasis wordt gelegd voor periodieke rapportage, zodat daar de doeltreffendheid en doelmatigheid op een overkoepelend transitiethema kan worden beoordeeld. Voor deze aanknopingspunten zijn vooral de evaluatiecoördinatoren (van bijvoorbeeld FEZ, SK&I en evaluatiecommissies) en de evaluatoren van afzonderlijke beleidsinstrumenten – vaak externe onderzoeksbureaus – aan zet. FEZ kan de benodigde informatievragen en kwaliteitseisen tijdig in de evaluatieprogrammering en onderzoeksopdrachten verankeren; evaluatoren kunnen deze vervolgens concreet toepassen in de onderzoeksopzet, dataverzameling en analyse.

[4] Versterk de informatiebasis voor doelmatigheid. Onderliggende instrumentevaluaties moeten systematischer kosten, prestaties, effecten en *root causes* onderzoeken, zodat later niet alleen doeltreffendheid maar ook doelmatigheid kan worden

gesynthetiseerd. Uit zowel het onderzoek van de Algemene Rekenkamer[13] als deze studie blijkt dat de huidige instrumentevaluaties zeer geregeld tekortschieten op dit punt – zie ook de uitkomsten bij 2.4.

[5] Monitor ook transformatiekenmerken en randvoorwaarden. Verzamel naast instrument-outputs informatie over systeemverandering en randvoorwaarden, zoals infrastructuur, marktontwikkeling, kennis, samenwerking, legitimiteit en uitvoeringscapaciteit, zodat deze gebruikt kan worden in de periodieke rapportage. In Tabel 4 zijn daarvoor bij het knelpunt 'Monitoren van transities en systeemveranderingen' concrete voorbeelden toegevoegd waaruit geput kan worden.

5.3 Aanknopingspunten voor periodieke rapportages

Voor deze aanknopingspunten zijn vooral de evaluatiecoördinatoren en de uitvoerders van periodieke rapportages – vaak externe onderzoeksbureaus – aan zet. De evaluatiecoördinatoren bepalen via de Strategische Evaluatie Agenda's (SEA's) de planning en afbakening van periodieke rapportages en kunnen daarin tijdig aandacht voor transformatievraagstukken borgen. De uitvoerders vertalen dit vervolgens in concrete onderzoeksvragen, een passend beoordelingskader en een samenhangende analyse van de beleidsmix.

[7] Maak beoordeling van de beleidsmix expliciet onderdeel van de periodieke rapportage. Neem in het plan van aanpak van de periodieke rapportage expliciete onderzoeksvragen op over samenhang, complementariteit, tegenwerking, lacunes en gezamenlijke werking van de beleidsmix. Tabel 4 in sectie 4.1 verwijst naar kaders die zich lenen voor het evalueren van dergelijke criteria, afkomstig uit de beleidsmix-literatuur (e.g., Rogge & Reichardt, 2016; Bouma, 2019). Dit soort kaders wordt geregeld ook toegepast in daadwerkelijke evaluaties (en niet alleen in publicaties over evaluatie).

[8] Beoordeel doeltreffendheid én doelmatigheid op transformatieniveau. Synthetiseer de beschikbare informatie tot een oordeel over de bijdrage van de beleidsmix als geheel aan de transformatie, en over de verhouding tussen ingezette middelen en die bijdrage. Hiervoor is een praktisch beoordelingskader voor systeemwerking nodig, zie daarvoor bijvoorbeeld Figuur 1. Ook is het van belang dat er bij de opdrachtformulering expliciet aandacht wordt besteed aan het evalueren van transformaties. Hierbij is het niet alleen van belang om op klassieke wijze naar doelrealisatie te kijken, maar bij de periodieke rapportage ook expliciet onderzoek te doen naar de governance, *root causes* en *tipping points* van beleid.

[13] Zie [www.rekenkamer.nl]

6 Conclusie

Dit onderzoek laat zien dat de vernieuwing van de transformatiegerichte periodieke rapportage vooral zit in de **bredere blik op doeltreffendheid, en met name doelmatigheid**. Naast directe beleidsuitkomsten wordt het evaluatieperspectief verlegd naar het opbouwen van transformatievermogen, het wegnemen van systeembarrières, leerprocessen en het ontstaan van zelfversterkende dynamieken. Daarmee verschuift de aandacht van een nadruk op *kleine doelmatigheid* – de verhouding tussen de kosten en de gerealiseerde beleidsprestaties – naar een bredere beoordeling van *grote doelmatigheid*. Daarbij gaat het niet enkel om de vraag of maatschappelijke doelen bereikt worden tegen de laagste kosten, zoals de vraag of subsidiemaatregelen efficiënter zijn dan een fiscale aftrekpost, maar ook in welke mate transformatief beleid resulteert in de beoogde fundamentele systeemverandering en langetermijneffecten. Het kostenaspect verdwijnt daarbij niet, maar wordt geplaatst in een bredere afweging waarin ook de bijdrage aan structurele verandering wordt meegewogen.

De **herziening van de RPE in 2022 biedt in principe voldoende ruimte** om deze bredere opvatting van doeltreffendheid en met name doelmatigheid een plaats te geven in periodieke rapportages. Met de verbreding naar voorwaarden voor doeltreffendheid en doelmatigheid kan er in periodieke rapportages ook aandacht worden besteed aan de bijdrage van beleid aan transformatieve veranderingen en de daarvoor benodigde randvoorwaarden. Het probleem is dus niet zozeer dat het juridisch kader voor periodieke rapportages niet voldoende ruimte biedt; eerder ontbreekt explicietere sturing op (en ondersteuning bij) deze bredere invulling van evalueren, zodat deze aspecten ook daadwerkelijk systematisch worden meegenomen in de onderzoeksopzet en de beoordelingskaders (zie aanknopingspunt 7).

Voor de praktische uitvoering van periodieke rapportages langs deze lijnen hoeft bovendien niet vanaf nul te worden begonnen. In de afgelopen jaren zijn al diverse kaders, methodieken en voorbeelden ontwikkeld die aanknopingspunten bieden voor een meer transformatiegerichte evaluatiepraktijk. Daarbij kan worden gedacht aan de ontwikkeling van evaluatiebenaderingen zoals beschreven in het rapport over evaluatie van system- en transitiebeleid (SEO/Dialogic, 2022), de Toolbox Beleidsevaluaties[14] van het ministerie van Financiën, en de voorbeelden die in dit onderzoek zijn geïdentificeerd. Het knelpunt lijkt daarom niet zozeer te liggen in een gebrek aan methoden of kennis, maar vooral in de beperkte toepassing daarvan in de reguliere evaluatiepraktijk. Een open vraag is hoe en door wie het beste een **positieve impuls** gegeven kan worden aan het verder versterken van deze bredere invulling van doeltreffendheid en doelmatigheid in periodieke rapportages.

[14] [evaluaties.rijksfinancien.nl]

Verwijzingen

Bouma, J. A., Verbraak, M., Dietz, F., & Brouwer, R. (2019). Policy mix: mess or merit?. *Journal of Environmental Economics and Policy*, *8*(1), 32-47.

Buckton, S. J., Fazey, I., Ball, P., Ofir, Z., Colvin, J., Darby, M., ... & van Mierlo, B. (2025). Twelve principles for transformation-focused evaluation. *PLOS Sustainability and Transformation*, *4*(4), e0000164.

Dialogic (2016). Identificatie van kritieke succesfactoren (voor RVO).

Elzinga, R., Hekkert, M. P. and Negro, S. O. (2023) 'Transition to Circular Textiles in the Netherlands - An innovation systems analysis', Environmental Innovation and Societal Transitions, 48, article 100745.

Geels, F. W. 2002. Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study. Research Policy, 31(8), 1257–1274.

Geels, F. W. 2022. Causality and explanation in socio-technical transitions research: Mobilising epistemological insights from the wider social sciences. Research policy, 51(6), 104537.

Ghosh, B., Kivimaa, P., Ramirez, M., Schot, J., Torrens, J., 2021. Transformative outcomes: assessing and reorienting experimentation with transformative innovation policy. Science and Public Policy 48(5), 739–56.

Haddad, C.R., Bergek, A., 2023. Towards an integrated framework for evaluating transformative innovation policy. Research Policy 52(2), 104676.

Haddad, C. R., Nakić, V., Bergek, A. and Hellsmark, H. 2022. 'Transformative innovation policy: a systematic review', Environmental Innovation and Societal Transitions, 43, pp. 14–40

Hekkert, M. P., Janssen, M. J., Wesseling, J. H. & Negro, S. O., 2020. Mission-oriented innovation systems. Environmental Innovation and Societal Transitions, Issue 34, pp. 76-79.

Janssen, M. J., Bergek, A. and Wesseling, J. H. (2022) 'Evaluating systemic innovation and transition programmes: Towards a culture of learning', PLOS Sustainability and Transformation, 1(3), e0000008.

Janssen, M., Miedzinski, M., & Vankan, A. (2025). Theory-based evaluation of transformative innovation policies (No. JRC142629). Joint Research Centre.

Janssen, M.J., Miedzinski, M., & Haddad, C. (2026). Academic literature review on MEL of transformative innovation policy. European Commission Joint Research Centre, Seville.

Kanger, L., Ghosh, B. and Entsalo, H. (2025) 'Integrated Framework of Intervention Points: Mapping multi-system change', Technological Forecasting and Social Change, 216, 124146.

Kemp, R., Loorbach, D. & Rotmans, J., 2007. Transition management as a model for managing processes of co-evolution towards sustainable development. International Journal of Sustainable Developmentand World Ecology, Volume 14, pp. 78-91.

Molas-Gallart, J., Boni, A., Giachi, S., & Schot, J. (2021). A formative approach to the evaluation of Transformative Innovation Policies. Research Evaluation, 30(4), 431-442.

Patton, M. Q. (2019) 'Transformation to global sustainability: Implications for evaluation and evaluators', New Directions for Evaluation, 2019(162), pp. 103–117.

Patton, M. Q. (2021) 'Evaluation criteria for evaluating transformation: Implications for the coronavirus pandemic and the global climate emergency', American Journal of Evaluation, 42(1), pp. 53–89.

Rogge, K. S., & Reichardt, K. (2016). Policy mixes for sustainability transitions: An extended concept and framework for analysis. *Research policy*, *45*(8), 1620-1635.

Van der Knaap, P. (2024) 'Sustainability, systemic change, and theory-based evaluation', Evaluation, 25(2), pp. 189–216.

ter Weel, B., Janssen, M., Bijlsma, M., & De Boer, P. J. (2022). Durf te leren, ga door met meten: Op zoek naar kaders en methoden voor de evaluatie van systeem-en transitiebeleid.

Wieser, H. (2024) 'Evaluating in times of paradigmatic change: Voices from the Field', Research Evaluation, 34, pp. 1–5.

Bijlage 1. Longlist

Tabel 6 Longlist van rapportages – uiteindelijk niet meegenomen in de shortlist

Document	Jaartal	Ministerie	Type rapport	Link
Werkloosheid werknemers	2016-2021	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Periodieke rapportage	[open.overheid.nl]
Kinderopvangbeleid	2015-2022	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Periodieke rapportage	[open.overheid.nl]
Integratie	2014-2021	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Periodieke rapportage	[open.overheid.nl]
Veiligheid en Stabiliteit	2015-2022	Ministerie van Buitenlandse Zaken	Periodieke rapportage	[www.rijksfinancien.nl]
Effectieve Europese Samenwerking	2016-2023	Ministerie van Buitenlandse Zaken	Periodieke rapportage	[www.rijksfinancien.nl]
Kansengelijkheid in het funderend onderwijs	2017-2023	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Periodieke rapportage	[open.overheid.nl]
Cultuureducatiebeleid	2013-2022	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Periodieke rapportage	[open.overheid.nl]
Efficiënt en effectief begrotingsbeleid en begrotingsbeheer	2018-2022	Ministerie van Financiën	Periodieke rapportage	[www.rijksfinancien.nl]
Optimaal kasbeheer van het Rijk en van gelieerde instellingen	2018-2023	Ministerie van Financiën	Periodieke rapportage	[www.rijksfinancien.nl]
Coherentie voedselzekerheid, water, klimaat	2016-2023	Ministerie van Buitenlandse Zaken	Periodieke rapportage	[www.rijksfinancien.nl]
Nederlands klimaatbeleid ten behoeve van ontwikkelingslanden	2016-2022	Ministerie van Buitenlandse Zaken	Periodieke rapportage	[www.rijksfinancien.nl]
Verlofregelingen	2017-2023	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Periodieke rapportage	[open.overheid.nl]
Omgevingsveiligheid en Milieurisico's	2018-2024	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Periodieke rapportage	[open.overheid.nl]

Bijlage 2. Analyse periodieke rapportages – beschrijvende kenmerken

Tabel 6 geeft een overzicht van de belangrijkste beschrijvende kenmerken van de zeven rapportages uit de shortlist. Per rapportage worden het onderwerp en het geëvalueerde beleid, de betrokken partijen en onderzoeksperiode, de relatie met het leefomgevingsbeleid en de aansluiting bij maatschappelijke transformaties beschreven.

Tabel 7 Analyse beschrijvende kenmerken shortlist periodieke rapportages

Periodieke rapportage	Onderwerp van de periodieke rapportage	Geëvalueerd overheidsbeleid	Departement, begroting en termijn	Uitvoering, opdrachtgever, opdrachtnemer en begeleiding	Betreft het leefomgevingsbeleid?	Relatie met maatschappelijke transformaties
Energietransitie gebouwde omgeving	Beleidsdoorlichting energietransitie en verduurzaming gebouwde omgeving.	Instrumenten voor eigenaarbewoners, huur, utiliteitsbouw en kennisontwikkeling/innovatie.	BZK, artikel 4.1, 2015-2020.	Opdrachtgever BZK; uitgevoerd door CE Delft; synthese van evaluaties en monitors, aangevuld met interviews en begeleidingscommissie.	Ja. Het beleid heeft expliciete doelen voor energie, energiebesparing, gebouwen en klimaat. De vier beleidsdomeinen raken woningen, utiliteitsbouw en innovatie en vallen daarmee rechtstreeks onder leefomgevingsbeleid.	De relatie is direct via de energietransitie, maar de rapportage operationaliseert deze hoofdzakelijk als energiebesparing en verduurzaming. Systeemverandering, institutionele verandering en afbouw van niet-duurzame praktijken worden minder expliciet als eigen beoordelingsobject behandeld. Langetermijndoelen en een beleidsmix zijn aanwezig, maar de analyse blijft vooral instrumentgericht.
Woningmarkt en woningbouw	Beleidsdoorlichting woningmarkt en woningbouw.	Beleid voor betaalbaarheid, toegankelijkheid en vraaggerichtheid in sociale huur, vrije huur, koop en woningaanbod.	BZK, artikel 3 Woningmarkt, 2015-2021.	Opdrachtgever BZK; uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek; synthese van marktindicatoren en evaluaties.	Ja. Wonen, woningbouw, ruimtelijke ontwikkeling en kwaliteit van de woonomgeving zijn expliciete beleidsdoelen. De rapportage analyseert bovendien regionale verschillen, woningtekort en aanbodbelemmeringen.	De relatie is direct maar grotendeels impliciet: structurele verandering van de woningmarkt is nodig voor betaalbaarheid, toegankelijkheid en vraaggerichtheid. De rapportage spreekt niet vanuit een expliciete transformatietheorie. Zij behandelt vooral marktsegmenten, instrumenteffecten en verschuivingen in de rol van markt en overheid.

Periodieke rapportage	Onderwerp van de periodieke rapportage	Geëvalueerd overheidsbeleid	Departement, begroting en termijn	Uitvoering, opdrachtgever, opdrachtnemer en begeleiding	Betreft het leefomgevingsbeleid?	Relatie met maatschappelijke transformaties
Luchtvaart Artikel 17	Periodieke rapportage luchtvaartbeleid.	Veiligheid, bereikbaarheid, leefomgeving, duurzame luchtvaart, integrale mobiliteit/capaciteit en bestuur/samenwerking.	IenW, artikel 17 Luchtvaart, 2016-2022.	Opdrachtgever IenW; uitgevoerd door Berenschot; begeleidingscommissie met IenW, KiM en Financiën en externe toetsing door TU Delft-deskundigen.	Ja. De thema's leefomgeving, duurzame luchtvaart, mobiliteit, geluid, luchtkwaliteit en klimaat zijn expliciet. De rapportage beschrijft bovendien dat de algemene doelstelling vanaf 2022 meer nadruk legt op duurzaamheid en kwaliteit van de leefomgeving.	De relatie is direct via verduurzaming van mobiliteit en klimaatdoelen, maar niet uitgewerkt als integrale maatschappelijke transformatie. Langetermijndoelen voor 2030, 2050 en verder zijn aanwezig, evenals internationale en nationale governance. De analyse blijft thematisch en beoordeelt vooral voorwaarden, instrumenten en indicatoren.
Syntheseonderzoek klimaatbeleid	Syntheseonderzoek en reconstructie van de beleidstheorie van Nederlands klimaatbeleid.	Nationaal klimaatbeleid in vijf sectoren en overkoepelende thema's.	EZK, klimaatbeleid, 2019-2024; decompositie gebruikt 2015-2022.	Opdrachtgever EZK; uitgevoerd door CE Delft en IVM/VU; 26 evaluaties, literatuur en decompositieanalyse.	Ja. Het onderzoek betreft klimaat, energie, gebouwde omgeving, mobiliteit, industrie, landbouw en elektriciteit. De reductie van broeikasgassen en verandering van het energiesysteem zijn expliciete leefomgevingsdoelen.	De relatie is expliciet en zeer sterk: klimaatneutraliteit vraagt systeem- en structuurverandering. De rapportage gebruikt transitieliteratuur en bespreekt infrastructuur, marktontwikkeling, energiebesparing, hernieuwbare energie en afbouw van fossiele activiteiten. Tegelijk blijft de centrale formele beoordeling gericht op emissiereductie en kosten.
Kennis- en innovatiebeleid LVVN	Periodieke rapportage kennis- en innovatiebeleid.	Basisinfrastructuur, onderzoeksprogrammering, innovatiebevordering en kennisdeling voor landbouw, voedsel en natuur.	LVVN, artikel 23, 2019-2023.	Opdrachtgever directie Strategie, Kennis en Innovatie van LVVN; uitgevoerd door Berenschot; meta-analyse, verdieping, leersessie en borging onafhankelijkheid.	Ja. Het beleid is gericht op landbouw, voedsel, natuur, klimaat, circulariteit en natuurinclusiviteit. Kennis en innovatie zijn middelen voor concrete leefomgevingsopgaven.	De relatie is expliciet: de centrale probleemstelling noemt het landbouw- en voedselsysteem onhoudbaar en vraagt om een grote systeemtransitie. Kennisproductie, innovatie, verspreiding en toepassing moeten die transitie mogelijk maken. De rapportage beoordeelt vooral voorwaarden en ketens, terwijl uiteindelijke maatschappelijke impact beperkt meetbaar is.

Periodieke rapportage	Onderwerp van de periodieke rapportage	Geëvalueerd overheidsbeleid	Departement, begroting en termijn	Uitvoering, opdrachtgever, opdrachtnemer en begeleiding	Betreft het leefomgevingsbeleid?	Relatie met maatschappelijke transformaties
Land- en tuinbouwbeleid	Periodieke rapportage land- en tuinbouwbeleid.	104 instrumenten voor een weerbaar, veerkrachtig, veilig, concurrerend en duurzaam agrovoedselsysteem.	LVVN, artikel 21 en dienende delen van artikel 24, 2019-2024.	Opdrachtgever LVVN; uitgevoerd door Dialogic; synthese van evaluaties, instrumentinventarisatie, beleidstheorie, budgetanalyse en begeleidingscommissie.	Ja. Het beleid omvat landbouw, voedsel, natuur, natuurlijke hulpbronnen, dierenwelzijn en kringlooplandbouw. Daarmee betreft het rechtstreeks leefomgevingsbeleid.	De relatie is direct via verduurzaming en verandering van het agrovoedselsysteem. De centrale doelstelling combineert weerbaarheid, concurrentie, veiligheid, dierenwelzijn en efficiënt grondstoffengebruik, waardoor mogelijke spanningen tussen doelen bestaan. De rapportage gebruikt systeem- en beleidsmixtaal, maar beoordeelt vooral instrumenten en acht subdoelen.
Lerende Evaluatie Klimaatbeleid	Eindrapport van de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid over transformerend vermogen.	Governance en instrumentarium van nationaal klimaatbeleid richting klimaatneutraliteit.	Rijksbreed klimaatbeleid; empirische sectoranalyses en casussen in 2023-2024.	Opdracht van EZK, IenW, BZK en LNV; uitgevoerd door PBL en Athena Instituut VU; participatieve leer-actiecyclus met beleidsactoren.	Ja. De evaluatie betreft klimaat, energie, mobiliteit, gebouwde omgeving, industrie, elektriciteit, landbouw en landgebruik. Zij richt zich expliciet op de maatschappelijke en ruimtelijke consequenties van klimaatneutraliteit.	De relatie is volledig centraal. Transformerend vermogen is het vermogen van actoren, processen, structuren en regels om fundamentele maatschappelijke verandering richting klimaatneutraliteit te realiseren. De evaluatie onderscheidt richtinggevend, adaptief, systeeminnovatief en legitimerend vermogen.

Bijlage 3. Analyse doeltreffendheid en doelmatigheid

Tabel 7 vergelijkt hoe de zeven rapportages uit de shortlist doeltreffendheid en doelmatigheid definiëren, operationaliseren en beoordelen. Daarbij wordt ook gekeken naar het doel en beoogde gebruik van de evaluatie en naar de wijze waarop de analyse-uitkomsten worden vertaald in conclusies.

Tabel 8 Analyse doeltreffendheid en doelmatigheid shortlist periodieke rapportages

Periodieke rapportage	Definitie/omschrijving doeltreffendheid en doelmatigheid	Doel en beoogd gebruik van de evaluatie	Operationalisering in evaluatievragen en analyse	Gebruik van analyse-uitkomsten voor uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid
Energietransitie gebouwde omgeving	Doelbereik is de mate waarin een doel is bereikt, ongeacht de oorzaak; doeltreffendheid is de causale/additionele bijdrage van het instrument. Doelmatigheid relateert het effect aan kosten vanuit overheid, eindgebruiker of samenleving. Deze definities zijn expliciet en klassiek, zonder aparte transformatiedefinitie.	Het hoofddoel is een samenhangende analyse van doeltreffendheid en doelmatigheid van artikel 4.1 en een reconstructie van de beleidsontwikkeling. De uitkomsten dienen verantwoording en lessen voor toekomstig beleid. De rapportage benadrukt tevens witte vlekken in doelen, monitoring en evaluaties.	Per instrument worden doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid onderzocht; daarna volgt synthese op domein- en artikelniveau. Indicatoren zijn onder meer energiebesparing, labelstappen, bereik, additionaliteit en kosten. Niet alle instrumenten hebben vooraf bepaalde doelen of evaluaties, waardoor de operationalisering onvolledig is.	Uitspraken worden gebaseerd op bestaande evaluaties, KEV-ramingen en plausibiliteit van additionaliteit. De rapportage kwantificeert waar mogelijk de bijdrage van instrumenten en onderscheidt die van totaal doelbereik. Waar bewijs ontbreekt, wordt expliciet geen uitspraak gedaan, waardoor het totaaloordeel terughoudend is.
Woningmarkt en woningbouw	Doeltreffendheid wordt praktisch ingevuld als de beleidsbijdrage aan de drie publieke belangen; doelmatigheid als resultaten in verhouding tot kosten en neveneffecten. De beleidstheorie geldt als toetsingskader, maar een allesomvattende beleidstheorie ontbrak. Daardoor verschillen definitie en bewijsbasis per deelmarkt en instrument.	De evaluatie moet inzicht geven in ontwikkeling, werking en resultaten van het woningmarktbeleid en lessen bieden voor toekomstig beleid. Zij beschrijft conclusies per deeldoelstelling en formuleert aandachtspunten en aanbevelingen. Het beoogde gebruik is zowel verantwoording als beleidsverbetering.	Operationalisering gebeurt via huur- en koopquotes, woningtekort, wachttijden, prijzen, nieuwbouw en kwalitatieve vraaggerichtheid. Instrumentevaluaties worden gecombineerd met marktontwikkelingen en externe factoren zoals rente, demografie en bouwcapaciteit. Door ontbrekende overkoepelende beleidstheorie is de samenhang niet overal eenduidig toetsbaar.	De rapportage combineert trends met bewijs over afzonderlijke maatregelen en maakt onderscheid tussen doelbereik en beleidsbijdrage. Zij benoemt expliciet wanneer rente, inkomensgroei of demografie uitkomsten mede verklaren. Hierdoor zijn oordelen gedifferentieerd naar segment en doelgroep en vaak genuanceerd.

Periodieke rapportage	Definitie/omschrijving doeltreffendheid en doelmatigheid	Doel en beoogd gebruik van de evaluatie	Operationalisering in evaluatievragen en analyse	Gebruik van analyse-uitkomsten voor uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid
Luchtvaart Artikel 17	De RPE 2022-definities worden expliciet gehanteerd: doelrealisatie dankzij beleid met zo min mogelijk neveneffecten en maximale prestaties/effecten tegen minimale middelen en neveneffecten. De beleidstheorie onderscheidt input, uitvoering, prestaties, directe effecten en maatschappelijke effecten. Er is geen aparte transformatieve definitie.	Het hoofddoel is rapporteren over d&d, inzicht geven in relevantie en handreikingen bieden voor verbetering. De rapportage identificeert witte vlekken, trekt lessen en onderzoekt besparingsopties. Specifieke aandacht gaat uit naar crises, omgevingsmanagement en opvolging van eerdere aanbevelingen.	Operationalisering verloopt via thematische beleidstheorieën, centrale RPE-vragen, een documentenstudie, quickscan, synthese, interviews en financiële analyse. Per thema worden doelen, instrumenten, resultaten, effecten en voorwaarden besproken. Witte vlekken en beperkte rol van IenW worden expliciet verwerkt.	Uitspraken combineren evaluaties, monitoring en interviews en maken onderscheid tussen doelbereik, plausibiliteit en causale bijdrage. Bij beperkte sturingsmogelijkheden beoordeelt het rapport vooral of IenW randvoorwaarden en zijn kaderstellende of faciliterende rol goed heeft ingevuld. COVID-19 en ontbrekende evaluaties leiden tot terughoudende conclusies.
Syntheseonderzoek klimaatbeleid	Doeltreffendheid wordt beoordeeld als aannemelijke bijdrage van beleid aan emissiereductie; doelmatigheid als kosteneffectiviteit van instrumenten en beleidsmix. Volledige attributie wordt niet verondersteld en de exacte effectiviteit kan niet kwantitatief worden vastgesteld. De definities worden daarmee praktisch aangevuld met contributie en plausibiliteit.	Doel is de beleidstheorie reconstrueren, empirisch toetsen en inzicht geven in d&d van het beleid richting 2030. De bevindingen zijn bedoeld voor verbetering van het Klimaatplan 2024 en aanvulling van de toekomstige beleidstheorie. Leren en beleidsverbetering staan naast verantwoording.	De evaluatie combineert beleidstheorie, 26 evaluaties, transitieliteratuur en decompositie van emissies. Evaluatievragen betreffen plausibiliteit, doeltreffendheid, doelmatigheid en aanbevelingen. De operationalisering onderscheidt beleidsfactoren van autonome ontwikkelingen en onderzoekt sectoren en generieke instrumenten.	Uitspraken zijn triangulaties van decompositie, instrumentevaluaties en literatuur over mechanismen. Het rapport concludeert dat een substantiële bijdrage aannemelijk is, maar vermijdt een exact totaaleffect. Bewijskracht en witte vlekken worden expliciet meegewogen, vooral bij causaliteit en totale mixdoelmatigheid.
Kennis- en innovatiebeleid LVVN	Doeltreffendheid betreft de bijdrage aan doelen en voorwaarden voor succes; doelmatigheid de verhouding tussen middelen en prestaties/effecten. De rapportage gebruikt een effectladder en beleidshypothesen om bewijskracht te structureren. Brede en abstracte doelen beperken echter de onderscheidende waarde van positieve beoordelingen.	De rapportage evalueert voorwaarden voor doeltreffendheid, doelmatigheid en samenhang en legt verantwoording af. Zij moet ook houvast bieden voor verbetering van beleid en kennis- en innovatiesysteem. Leersessies en opties voor besparing/intensivering ondersteunen dit gebruik.	Operationalisering volgt basisinfrastructuur, onderzoeksprogrammering en innovatiebevordering/kennisdeling. Hypothesen, vereisten, evaluatievragen, meta-analyse en verdiepend onderzoek worden gecombineerd. De beoordeling kijkt naar output, samenwerking, kennisbenutting, samenhang en waar mogelijk impact en kosten.	Uitspraken worden opgebouwd uit onderliggende evaluaties en een effectladder, met expliciete aandacht voor kwaliteit van het bewijs. Het rapport concludeert hoofdzakelijk doeltreffendheid met belangrijke kanttekeningen over abstracte doelen en ontbrekende impactmeting. Voor doelmatigheid worden vaak geen of slechts gedeeltelijke uitspraken gedaan.
Land- en tuinbouwbeleid	Doeltreffendheid betreft de bijdrage van instrumenten en beleidsmix aan acht subdoelen. Doelmatigheid wordt onderscheiden in kleine doelmatigheid van uitvoering en grote doelmatigheid van kosten tegenover maatschappelijke opbrengsten. Rechtvaardigheid en doenvermogen zijn aanvullende beoordelingsaspecten.	De rapportage geeft een integraal oordeel over d&d, uitvoerbaarheid, doenlijkheid, rechtvaardigheid en verantwoordelijkheidsverdeling. Zij moet lessen geven voor toekomstig beleid en de rolinvulling van het Rijk. Ook reflecteert zij op indicatoren en evaluatiepraktijk.	De analyse inventariseert 104 instrumenten, koppelt deze aan acht subdoelen en benut beschikbare evaluaties en budgetgegevens. Per subdoel wordt bewijs gesynthetiseerd en worden neveneffecten en beleidsmix beoordeeld. Beschikbaarheid en bruikbaarheid van evaluaties begrenzen de conclusies.	Uitspraken worden opgebouwd van instrumentevaluaties naar subdoelen en vervolgens de gehele beleidsmix. Het rapport maakt onderscheid tussen indicatief bewijs, aantoonbaarheid en ontbrekende evaluaties. Voor doelmatigheid worden uitvoeringsefficientie en maatschappelijke opbrengsten afzonderlijk gewogen.

Periodieke rapportage	Definitie/omschrijving doeltreffendheid en doelmatigheid	Doel en beoogd gebruik van de evaluatie	Operationalisering in evaluatievragen en analyse	Gebruik van analyse-uitkomsten voor uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid
Lerende Evaluatie Klimaatbeleid	De rapportage gebruikt klassieke d&d niet als hoofdbeoordeling en beschrijft lerend evalueren als complementair. Lerend evalueren verklaart werking, dilemma's en handelingsperspectieven, maar doet op zichzelf weinig uitspraken over mate van doelbereik en kosten. D&d wordt verbreed met rechtvaardigheid, legitimiteit, uitvoerbaarheid en leren.	Doel is tweede-orde leren en versterken van transformerend vermogen terwijl beleid in ontwikkeling en uitvoering is. De evaluatie biedt inspiratie en handelingsperspectieven voor beleidsmedewerkers en leidinggevenden en input voor het Klimaatplan 2025-2035. Verantwoording is ondergeschikt aan gezamenlijk leren en bijsturen.	Het evaluatiekader operationaliseert vier vermogens met sturingscondities, signalen en leervragen. Vijf sectoranalyses, drie casusstudies, reflectiesessies en een leer-actiecyclus leveren de empirische basis. De analyse kijkt naar governance, instrumentarium, routines, waarden en barrières, niet naar een netto-effectschatting.	Uitkomsten worden geformuleerd als patronen, paradoxen, bouwstenen en handelingsperspectieven. Het rapport vermijdt een kwantitatieve score voor d&d en maakt duidelijk wat deze methode wel en niet kan vaststellen. Uitspraken zijn gebaseerd op documentanalyse en gezamenlijke reflectie met beleids- en praktijkactoren.

Bijlage 4. Analyse transformatiekenmerken

Tabel 10 vergelijkt hoe de zeven rapportages uit de shortlist kenmerken van maatschappelijke transformaties meenemen. Daarbij wordt gekeken naar relaties tussen instrumenten, de ontwikkeling van beleid in de tijd en de plaats van transformatiekenmerken in evaluatiedoelen, onderzoeksvragen, analyses en conclusies. In Tabel 9 is een overzicht van de onderzochte transformatiekenmerken inclusief bijbehorende indicatoren opgenomen.

Tabel 9 Transformatiekenmerken & indicatoren

Transformatiekenmerk	Indicator voor kenmerk
Systeemoriëntatie	Verwijzingen naar systeemverandering; aandacht voor productie-, consumptie- of waardeketens; aandacht voor institutionele veranderingen; beschrijvingen van interacties tussen sectoren.
Beleidsmix-benadering	Verwijzingen naar meerdere instrumenttypen; beschrijving van complementariteit; verwijzingen naar andere beleidsprogramma's.
Multi-level governance	Beschrijving van de rol van EU, rijk, provincie en gemeente; samenwerking tussen bestuurslagen; verdeling van verantwoordelijkheden.
Actor-diversiteit	Expliciete betrokkenheid van overheid, bedrijfsleven, kennisinstellingen, burgers en maatschappelijke organisaties.
Langetermijnoriëntatie	Doelhorizons langer dan 5–10 jaar; routekaarten; transitiepaden.
Adaptiviteit en leren	Monitoring; lerende aanpak; experimenten; bijsturing op basis van ervaringen.
Omgaan met onzekerheid	Scenario's; verkenningen; risicoanalyses; alternatieve toekomstbeelden.
Doelontwikkeling	Herijking van doelen; nieuwe prioriteiten; bijgestelde indicatoren gedurende de beleidsperiode.
Monitoring van systeemverandering	Gebruik van systeemindicatoren naast output- en outcome-indicatoren, gericht op institutionele veranderingen, gedragsveranderingen, netwerkvorming en markttransformatie.
Reflectie op causaliteit en bijdrage	Expliciete reflectie op de beleidsbijdrage via contribution analysis, beleidstheorie, mechanismen en aannames.

Tabel 10 Analyse transformatiekenmerken shortlist periodieke rapportages

Periodieke rapportage	Rekening houden met relaties tussen instrumenten	Fasering en ontwikkeling van beleid in de tijd	Transformatiekenmerken in definitie en evaluatiedoel	Transformatiekenmerken in onderzoeksvragen en uitwerking	Transformatiekenmerken in uitspraken, falen en beweging
Energietransitie gebouwde omgeving	De rapportage reconstrueert combinaties van subsidies, financiering, communicatie, regelgeving en kennisinstrumenten per doelgroep. Zij adviseert combinaties van effectieve instrumenten, maar complementariteit en tegenwerking in de totale beleidsmix worden niet systematisch causaal onderzocht. De samenhang is dus beschreven, maar beperkt geevalueerd.	De rapportage beschrijft de ontwikkeling vanaf het Energieakkoord en veranderingen in instrumenten gedurende 2015-2020. Tijd speelt mee via beleidsreconstructie, invoeringsmomenten en toekomstige lessen. Een expliciete transitiefasering in opbouw, ombouw, afbouw en opschaling ontbreekt.	Langetermijnklimaatdoelen, beleidsmix en onzekerheid door ontbrekende kennis zijn herkenbaar. Deze kenmerken veranderen de formele definities van d&d echter niet. Adaptiviteit, multilevel governance en systeeminnovatie zijn niet als afzonderlijke evaluatiecriteria opgenomen.	Beleidstheorie, doelgroepen, instrumenttypen en monitoring geven beperkte systeem- en causaliteitsoriëntatie. De vragen analyseren vooral instrumentprestaties, additionaliteit en kosteneffectiviteit. Actor-diversiteit, gedragsverandering, institutionele verandering en transitiepaden worden niet integraal geoperationaliseerd.	De conclusies erkennen externe ontwikkelingen, hiaten en beperkte causaliteit en geven daarmee rekenschap van onzekerheid. Marktfalen en investeringsdrempels legitimeren beleid, maar systeem- en transitiefalen worden niet systematisch uitgewerkt. Beweging wordt vooral gemeten via PJ energiebesparing, labelstappen en bereik, niet via brede systeemindicatoren.
Woningmarkt en woningbouw	Interactie en afruil tussen instrumenten krijgen veel aandacht, bijvoorbeeld tussen regulering, huurtoeslag, leennormen, fiscaliteit en woningaanbod. De rapportage laat zien dat subsidiëring van sociale huur en koop de middenhuur kan beïnvloeden. Een formele analyse van de volledige beleidsmix en alle causaliteitsmechanismen ontbreekt echter.	De rapportage bevat een tijdlijn en onderscheidt beleidsfasen 2015-2017, 2017-2019 en 2020-2021. Zij beschrijft een verschuiving van marktwerking en vraaggerichtheid naar betaalbaarheid, toegankelijkheid en sterkere rijksregie. Deze fasering is beleidsinhoudelijk, niet expliciet als transitiepad beoordeeld.	Heterogeniteit, verdeling, regionale verschillen, lange doorlooptijden en beleidsinteracties zijn duidelijk aanwezig. Ze worden niet vertaald in een aparte transformatieve definitie van doeltreffendheid of doelmatigheid. Adaptiviteit, institutionele verandering en onzekerheid blijven vooral contextfactoren.	De uitwerking kijkt naar doelgroepen, segmenten, externe factoren, neveneffecten en samenhang en sluit zo deels aan bij systeemoriëntatie. Multilevel governance komt terug bij rijk, gemeenten en woningcorporaties. Opbouw, ombouw, afbouw en monitoring van institutionele systeemverandering zijn geen centrale onderzoekslijnen.	De conclusies houden rekening met verdeling en tegenwerkende effecten, bijvoorbeeld betere betaalbaarheid voor sommige groepen en verslechterde toegang voor andere. Markt- en reguleringsfalen zijn impliciet zichtbaar, maar systeem- en transitiefalen worden niet als analytisch kader gebruikt. Beweging wordt gevolgd met marktindicatoren en beleidsverschuivingen, niet met expliciete transitie-indicatoren.

Periodieke rapportage	Rekening houden met relaties tussen instrumenten	Fasering en ontwikkeling van beleid in de tijd	Transformatiekenmerken in definitie en evaluatiedoel	Transformatiekenmerken in onderzoeksvragen en uitwerking	Transformatiekenmerken in uitspraken, falen en beweging
Luchtvaart Artikel 17	De rapportage benoemt spanningen tussen bereikbaarheid, leefomgeving, duurzaamheid en capaciteit. Integrale instrumenten zoals luchtruimherziening en omgevingsmanagement worden besproken, maar beschikbare evaluaties onderzoeken ongewenste effecten tussen beleidsterreinen slechts beperkt. De totale beleidsmix wordt daardoor niet integraal op synergie beoordeeld.	De ontwikkeling van doelstelling, instrumentarium en uitvoering over 2016-2022 wordt uitgebreid gereconstrueerd. De verschuiving naar leefomgeving en duurzaamheid en beleidsvorming voor langetermijndoelen zijn expliciet. Een transitiepad met opbouw, ombouw en afbouw wordt niet systematisch toegepast.	Lange termijn, multilevel governance, actor-diversiteit, externe schokken en systeemverantwoordelijkheid zijn sterk zichtbaar. Deze kenmerken worden vooral als complicaties voor causaliteit en meetbaarheid behandeld. Adaptiviteit en legitimiteit komen terug via monitoring en omgevingsmanagement, maar niet in een aangepaste d&d-definitie.	De vragen behandelen rollen, voorwaardelijkheid, crises, beleidsmix, indicatoren, omgevingsmanagement en doelmatigheid. Internationale organisaties, rijk, medeoverheden, sector en omwonenden maken governancecomplexiteit expliciet. Systeeminnovatie, alternatieve transitiepaden en afbouw worden slechts op onderdelen onderzocht.	Conclusies erkennen beperkte causaliteit, langetermijneffecten, COVID-19 en veranderende doelen. Marktfalen wordt expliciet genoemd voor bereikbaarheid Caribisch Nederland; systeemcomplexiteit blijkt uit gedeelde verantwoordelijkheden, maar transitiefalen is geen centraal kader. Beweging wordt gevolgd via veiligheid, connectiviteit, emissies, geluid en beleidsvorming, met aanbeveling voor betere tussendoelen en indicatoren.
Syntheseonderzoek klimaatbeleid	De beleidsmix is een kernonderwerp, met de combinatie van subsidies en beprijzing als wortel en stok. Sectorale en generieke instrumenten, overlap, versterking en contraproductief beleid worden besproken. Het rapport constateert tegelijk dat interacties en doelmatigheid van de totale mix onvoldoende zijn onderzocht.	De ontwikkeling vanaf Klimaatplan 2019, Beleidsprogramma en voorgenomen beleid wordt gereconstrueerd. Het rapport beschrijft verbreding van laagste maatschappelijke kosten naar randvoorwaarden, systeemperspectief en rechtvaardigheid. Ook worden doelen richting 2030 onderscheiden van systeemverandering voor de langere termijn.	Systeemoriëntatie, langetermijn, beleidsmix, onzekerheid, marktcreatie, infrastructuur en rechtvaardigheid zijn expliciet. Het doel van de studie omvat verbetering van een dynamische beleidstheorie. Klassieke d&d blijft het vertrekpunt, maar wordt aangevuld met transitieliteratuur en plausibiliteitsanalyse.	De onderzoeksvragen en methoden adresseren sectorinteracties, randvoorwaarden, autonome ontwikkelingen en mechanismen. Actor- en governancecomplexiteit worden behandeld, hoewel EU-doorwerking niet specifiek wordt geëvalueerd. Adaptiviteit en afbouw komen vooral in de beschouwing van de beleidstheorie en kennislacunes terug.	Conclusies onderscheiden emissieeffecten, autonome factoren, tegenwerkend beleid en bewijssterkte. Markt-, systeem- en transitiefalen komen expliciet terug bij externe effecten, infrastructuur, marktcreatie en afbouw. Beweging wordt gevolgd via emissies, energiebesparing, hernieuwbare energie en randvoorwaarden, al blijven bredere systeemindicatoren beperkt.
Kennis- en innovatiebeleid LVVN	Samenhang is een zelfstandig hoofdstuk en wordt onderzocht via kennis- en innovatieketens en TRL/SRL-niveaus. De rapportage kijkt naar verbinding tussen infrastructuur, onderzoek, innovatie en kennisdeling. Zij signaleert stagnatie bij implementatie en opschaling, wat wijst op onvolledige ketensamenhang.	De periode 2019-2023 en ontwikkeling van programmering, MMIP's, infrastructuur en financiering worden beschreven. Leren en toekomstbestendigheid zijn onderwerp van analyse. Een expliciete transitiefasering met opbouw, opschaling, institutionalisering en afbouw wordt slechts gedeeltelijk via TRL/SRL benaderd.	Systeemtransitie, kennisnetwerken, lange termijn, actor-diversiteit en innovatieketens zijn expliciet. Deze kenmerken worden gebruikt in probleemstelling en doel van de evaluatie. Onzekerheid, adaptiviteit en legitimiteit zijn minder sterk in de formele d&d-definitie ingebed.	Onderzoeksvragen behandelen maatschappelijke opgaven, systeemtransitie, samenhang en kennisdoorwerking. Actor-diversiteit omvat overheid, kennisinstellingen, onderwijs en praktijk. Afbouw, meerdere toekomstpaden en systeemindicatoren buiten kennis en innovatie worden beperkt geoperationaliseerd.	De conclusies onderscheiden prestaties, voorwaarden en uiteindelijke impact en erkennen dat implementatie en benutting vaak stagneren. Systeemfalen is impliciet zichtbaar in financiering, versnippering en zwakke doorwerking; markt- en transitiefalen zijn geen volledig uitgewerkt kader. Beweging wordt gevolgd via ketens, samenwerking, kennisoutput en implementatie, maar nauwelijks via maatschappelijke transformatie-uitkomsten.

Periodieke rapportage	Rekening houden met relaties tussen instrumenten	Fasering en ontwikkeling van beleid in de tijd	Transformatiekenmerken in definitie en evaluatiedoel	Transformatiekenmerken in onderzoeksvragen en uitwerking	Transformatiekenmerken in uitspraken, falen en beweging
Land- en tuinbouwbeleid	De beleidstheorie en beleidsmix vormen een expliciet analysekader. Samenhang tussen instrumenttypen en tussen nationale en Europese regelingen wordt afzonderlijk onderzocht. Door de omvang van 104 instrumenten blijft diepgaande analyse van alle complementariteit, tegenwerking en mechanismen niet overal mogelijk.	De rapportage vergelijkt de mix met 2014-2018 en beschrijft ontwikkeling gedurende 2019-2024. Veranderende Europese kaders en beleidsprioriteiten worden meegenomen. Opbouw, ombouw, afbouw en transitiepaden zijn niet consequent als fasen van maatschappelijke transformatie onderzocht.	Systeemoriëntatie, beleidsmix, multi-level governance en actorverdeling zijn duidelijk aanwezig. Doenvermogen en rechtvaardigheid verbreden de klassieke d&d-benadering. Langetermijnonzekerheid, adaptief leren en afbouw zijn minder sterk als formele criteria uitgewerkt.	De vragen richten zich op de mix, acht subdoelen, verantwoordelijkheidsverdeling, EU-nationale samenhang en maatschappelijke criteria. Daarmee worden governancecomplexiteit en heterogeniteit deels geoperationaliseerd. Experimenteren, alternatieve transitiepaden en institutionele systeemindicatoren zijn geen centrale lijnen.	Conclusies geven een positief indicatief oordeel over doeltreffendheid, kleine doelmatigheid en gematigd positief over grote doelmatigheid. Markt- en systeemproblemen rond publieke belangen en duurzaamheid zijn aanwezig, maar transitiefalen en lock-ins worden niet consequent als evaluatiekader gebruikt. Beweging wordt vooral afgeleid uit instrumentresultaten en subdoelen, niet uit een integrale transitiemonitor.
Lerende Evaluatie Klimaatbeleid	Relaties tussen sectoren en instrumenten zijn hoofdonderwerp. Het rapport benoemt lock-ins, blinde vlekken, concurrentie om netcapaciteit en arbeid en contraproductief beleid. Het pleit expliciet voor een transformatiegerichte beleidsmix die opbouw, ombouw en afbouw combineert.	Fasering is expliciet via langetermijndoel 2050, herijkingscycli, experimenteren, leren en opbouw-ombouw-afbouw. De leer-actiecyclus loopt van probleemperceptie via veranderpaden naar handelingsperspectieven. De evaluatie is ex durante en bedoeld voor tijdige bijsturing.	Alle kernkenmerken zijn onderdeel van definitie en doel: systeemoriëntatie, lange termijn, onzekerheid, adaptiviteit, innovatie, afbouw, legitimiteit en actor-diversiteit. Ook een dubbele transformatie van overheid en samenleving wordt benoemd. D&d wordt expliciet aangevuld met maatschappelijke criteria.	De onderzoeksvragen zijn direct geordend rond de vier vermogens en hun sturingscondities. Multi-level governance, sectorinteracties, burgers, bedrijven, kennis, lokale initiatieven en politiek-ambtelijk samenspel worden betrokken. Onzekerheid en leren zijn geen beperkingen achteraf, maar centrale analyseobjecten.	Uitspraken gaan over voortgang en beperkingen van transformerend vermogen, niet over netto-emissiereductie of kosteneffectiviteit. Systeem- en transitiefalen worden expliciet besproken via lock-ins, gevestigde belangen, blinde vlekken en onvoldoende afbouw. Beweging wordt kwalitatief gemonitord via governance, leren, innovatie, participatie en institutionele verandering.

dialogic

Onderzoek voor *onderbouwd* beleid.

Dialogic innovatie & interactie
Hooghiemstraplein 33
3514 AX Utrecht
030-2150580
www.dialogic.nl