

Doctoraatsonderzoek Valérie PATTYN

Policy evaluation (in)activity unravelled.
A configurational analysis of the incidence, number, locus and quality of
policy evaluations in the Flemish public sector

valerie.pattyn@soc.kuleuven.be

KU LEUVEN



Doelstelling

- ▶ Vlaanderen: Kaderdecreet BBB
 - **Departementen:** Evaluatie van beleidsuitvoering: nagaan van de effectiviteit van de ingezette instrumenten, en relaties tussen output en effecten
 - **Agentschappen:** Genereren van relevante beleids- en beheersinformatie als input voor beleidsevaluatie
- ▶ *Beleidsvaluatie-activiteit in post-BBB era?*
- ▶ *Hoe verschil in evaluatie-activiteit verklaren?*

Beleidsevaluatie: Quid?

Wetenschappelijke analyse van een bepaald beleid (of een deelveld van een bepaald beleid),

erop gericht om de **meerwaarde** te bepalen van datgene wat geëvalueerd wordt

op basis van vooraf bepaalde **criteria** (vb. efficiëntie, effectiviteit, duurzaamheid van effecten, etc.)

WAT NIET:

- ▶ Wetenschappelijke analyse \neq door wetenschappers
- ▶ Monitoring (beschrijvende informatie)
- ▶ Personeelsevaluaties



Conceptueel kluwen in Vlaamse beleidspraktijk...

- ▶ Monitoring versus Evaluatie
- ▶ Dominantie van ex post definities

Voorbeeld: Definitie Departement OV:

Een kwalitatieve of kwantitatieve studie, waarin op een geldige, betrouwbare en objectiveerbare wijze wordt nagegaan of en hoe een bepaalde beleidsdoelstelling gerealiseerd is.

→ Nood aan meer consistentie

Evaluatie-activiteit

- ▶ Al dan niet evalueren
- ▶ Aantal evaluaties
- ▶ Kwaliteit van evaluaties
- ▶ Locus van evaluaties

NIET: Gebruik van evaluaties

Cases?

- ▶ Cases: 27 organisaties Vlaamse overheid (29 cases)
- ▶ Verticale beleidsdomeinen
- ▶ Departementen en agentschappen

OV

-Departement Onderwijs en Vorming
-Agentschap Infrastructuur in het Onderwijs
-Agentschap Onderwijsdiensten

WVG

-Department Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
-Agentschap Jongerenwelzijn
-Agentschap Zorg en Gezondheid
-Kind en Gezin
-Inspectie WVG

RWO

-Departement RWO
-Agentschap Ruimte en Erfgoed
-Agentschap Wonen
-Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen

CJSM

-Departement CJSM
-Agentschap Sociaal Cultureel Werk voor Jongeren en Volwassenen

MOW

-Departement MOW
-Vervoersmaatschappij De Lijn
-Agentschap Wegen en Verkeer
- NV De Scheepvaart

LNE

-Departement LNE
-Vlaamse Land Maatschappij
-Vlaamse Regulator van de Electriciteits- en Gasmarkt
-Vlaams Energie Agentschap

WSE

-Departement Werk en Sociale Economie
-Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling

EWI

-Departement EWI

LV:

-Departement LV



Wat verklaart verschillen in evaluatie-activiteit?

- ▶ Open, exploratieve benadering
- ▶ Start van 29 mogelijke verklarende factoren:
 - Evaluatieliteratuur
 - Interviews 13 Departementen
- ▶ Clustering in 5 categorieën

REMOTE

INSTITUTIONAL SETTING

Size

Status

Autonomy

*Anchorage of
evaluation*

*Participation in
eval. training/
networking*

*Legislative
evaluation
requirements*

TASKS OF ORGANIZATION

Salience

Competition

*Measurability
of outcomes*

*Measurability
of outputs*

PATH OF ORGANIZATION:

*Evaluation
legacies*

Org. stability

*Ministerial
stability*

PROXIMATE

EVALUATION CAPABILITIES

Skills

Budget

Staff

*Pool of
external
evaluators*

*Monitoring
info*

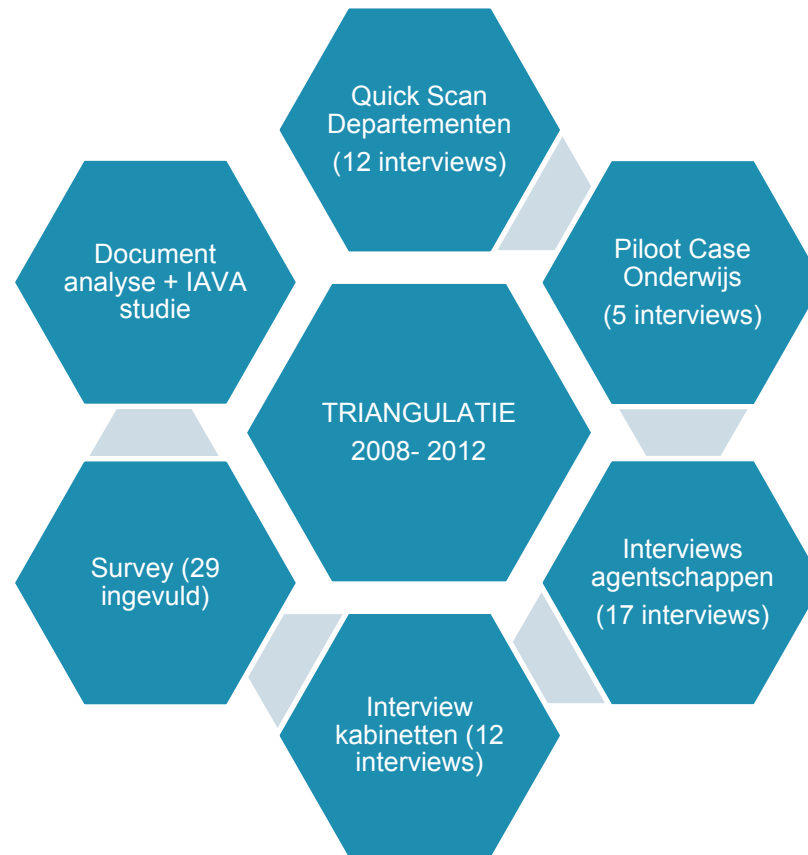
ACTOR ORIENTATIONS

*Evaluation
Demand from:*

- *Management
- *Sector Minister
- *Parliament
- *Other organizations
- *Civil society

*Intra-
organization
support for
evaluations*

Data-verzameling



Configurationele comparatieve methoden

- ▶ Elke organisatie wordt 'vertaald' in een combinatie van binair geformuleerde condities
- ▶ Systematische vergelijking van binaire scores via Booleaanse algebra



CASE	LOCUS	SKINT	BUDG	STAFF	EVCMM	MONIT	DEMMAN	DEMMIN	DEMPARL	DEMCSSO	DEMIO	SUPP	SIZE	AUTO	STATUS	ANCH	EPIST	REGMA	REGFL	REGINT	SAL	COMP	MEASOP	MEASOC	LEG	ORGSTAB	MINSTAB	
INTA2	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	1	0	1	
DEPT7	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	0	1
INTALP3	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0	1	1	0	1	0	1	0	0	
INTA9	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0	1	0	0	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	0	0
ILTALP1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	0	1	0	1	0	1	0	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1
EXTA6	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	1	0
INTA5	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	
DEPT3	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	0	0	0	1	1	1	0	0	1	0	0	1	1	1	1	0	0
EXTA2	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	1	0	1	
EXTA3	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	1	
DEPT11	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	0	0	0	1	1	0	1	0	1	0	1	
ILTALP2	0	0	0	1	0	1	1	1	0	1	0	1	1	1	0	1	0	1	0	0	1	0	1	0	1	1	0	
EXTA1	0	0	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	
DEPT1	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	
DEPT5	0	0	1	1	1	1	0	0	0	1	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	
DEPT2	0	1	0	0	0	0	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	1	1	0	
DEPT8	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	1	0	1	1	0	0	1	0	1	0	1	0	1	1	1	
DEPT6	0	1	0	0	1	0	1	0	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	



Data-analyse: Complexe causaliteit

- Een combinatie van condities zal evaluatie-activiteit verklaren [CONFIGURATIONEEL]
- Meerdere combinaties van condities kunnen evaluatie-activiteit verklaren [EQUIFINALITEIT]
- De verklaring voor de aanwezigheid van evaluatie-activiteit is niet zomaar inverse van de verklaring van afwezigheid van evaluatie-activiteit [CAUSALE ASSYMETRIE]



BEVINDINGEN

Een selectie...

KU LEUVEN



Bevindingen: **Premature** evaluatie-activiteit

- ▶ Vlaamse landschap = archipel van eilanden inzake beleidsevaluatieactiviteit
 - Diverse definities per beleidsdomein
 - Departementen én agentschappen actief in evaluatie
 - Departementen variabel actief in evaluatie
 - Beleidsevaluatiefunctie op variabele plaatsen in organogram
 - Departementen met en zonder “evaluatiecellen”
 - Handleidingen/haalbaarheidstoetsen ontwikkeld per domein
- Onbenut potentieel kennisdeling → ~~Win-Win...~~



Premature evaluatie-activiteit

- ▶ 18 (van de 29) cases voerden minimum 1 evaluatie uit

Summary description	Number of cases
Ad hoc, in-house and without systematic quality assurance	7
Ad hoc evaluating, relying on external parties, low quality care	3
Many evaluations, mainly in-house, but with low quality care	2
Many evaluations, mainly in-house, and with quality control	2
Many evaluations, especially outsourced, and with quality control	2
Few, outsourced, high quality evaluations	1
Many evaluations, mainly outsourced, but with low quality care	1
Few, in-house, high quality evaluations	0



Vlaanderen in internationale context

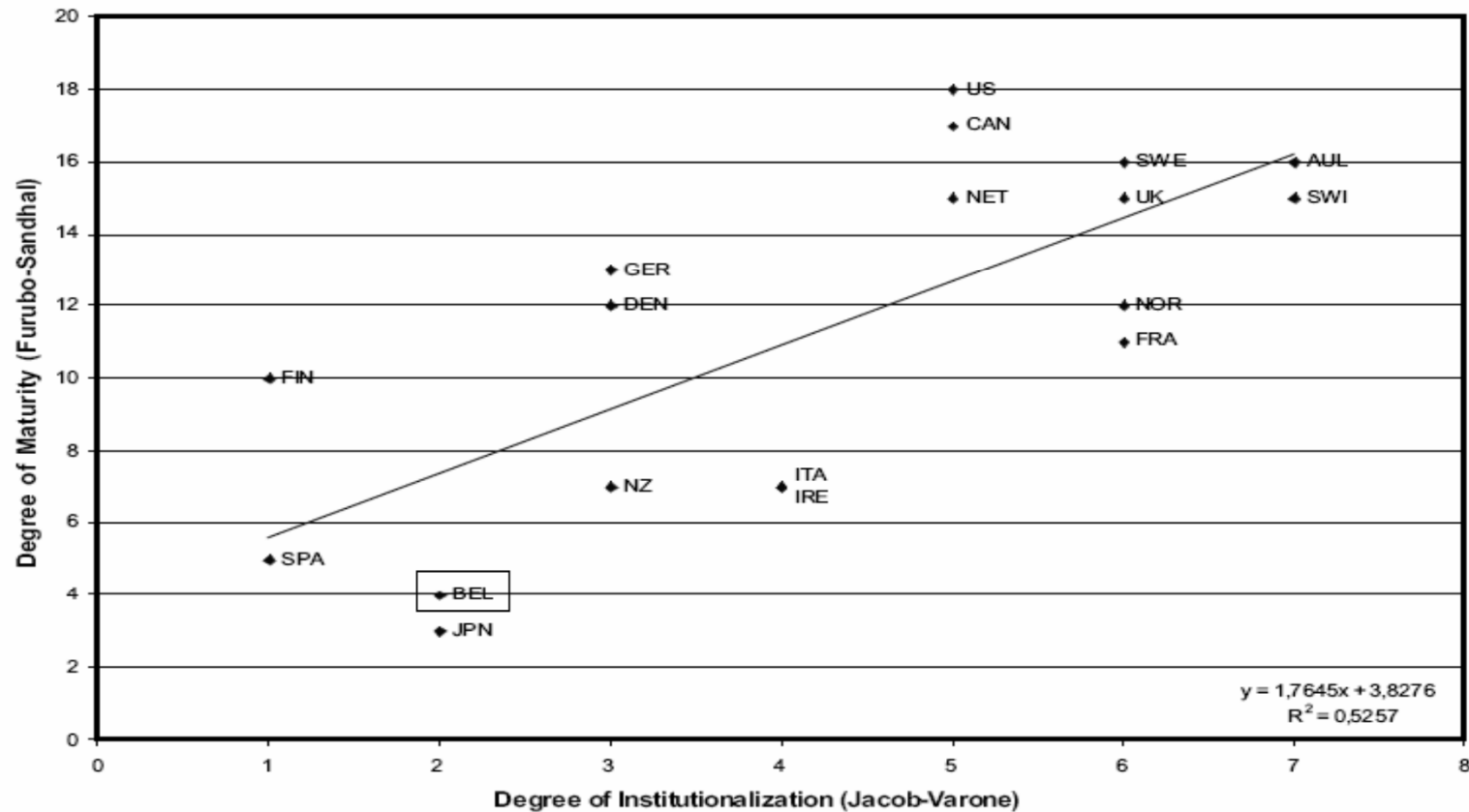


Figure 1. Empirical Measurement of the Maturity and Institutionalization Degrees

Tijdsperspectief evaluaties n=18

- Dominant ex post evaluaties
- Meer ex ante te verwachten in toekomst?

	Never	Seldom	Sometimes	Often	Always	Don't know
Ex ante	17%	38%	28%	6%	11%	/
	55%		45%			
Ad interim	0%	22%	33%	33%	6%	6%
	22%		72%			
Ex post	0%	6%	33%	55%	6%	/
	6%		94%			

Evaluatiecriteria: n=18

	Never	Seldom	Sometimes	Often	Always	Don't know
Relevance	0%	28%	17%	33%	22%	/
	28%		72%			
Goal achievement	0%	0%	17%	55%	28%	/
	0%		100%			
Effectiveness/Impact	0%	28%	28%	22%	17%	6%
	28%		66%			
Efficiency	6%	22%	22%	44%	6%	/
	28%		72%			
Policy coherence	28%	22%	22%	17%	11%	/
	50%		50%			
Policy consistency	28%	22%	22%	17%	11%	/
	50%		50%			



Wat verklaart verschil
in evaluatie-activiteit
tussen organisaties?

Conditioes met **minst** verklarend potentieel

- ▶ Status van de organisatie (departement of agentschap)
- ▶ Beschikbaarheid van monitoring data:
 - Veel organisaties blijven steken op niveau van monitoring; zonder stap naar beleidsevaluatie
 - Beleidsevaluatie vereist niet steeds ex ante monitoring data
- ▶ Algemene organisatie-steun voor evaluaties:
 - Belang van evaluatie-entrepreneurs (believers in organisatie)



Wordt er geëvalueerd?

- ▶ 18 organisaties voerden minimaal één evaluatie uit
- ▶ 9 organisaties hebben geen intentie tot evalueren
- ▶ 2 organisaties met plannen om te evalueren

BBB: Gemengde invloed:

- Agentschappen met evaluatie-expertise, vervolgden dit pad
- Departementen werden uitgedaagd tot evalueren, met variatie op niveau van beleidsvelden.

Hoe onderscheiden organisaties die WEL evalueren zich van organisaties die dat NIET doen?

PAD 1

Pre-BBB
evaluatie-ervaring

? Beperkt
institutioneel
geheugen

NOODZAKELIJK?

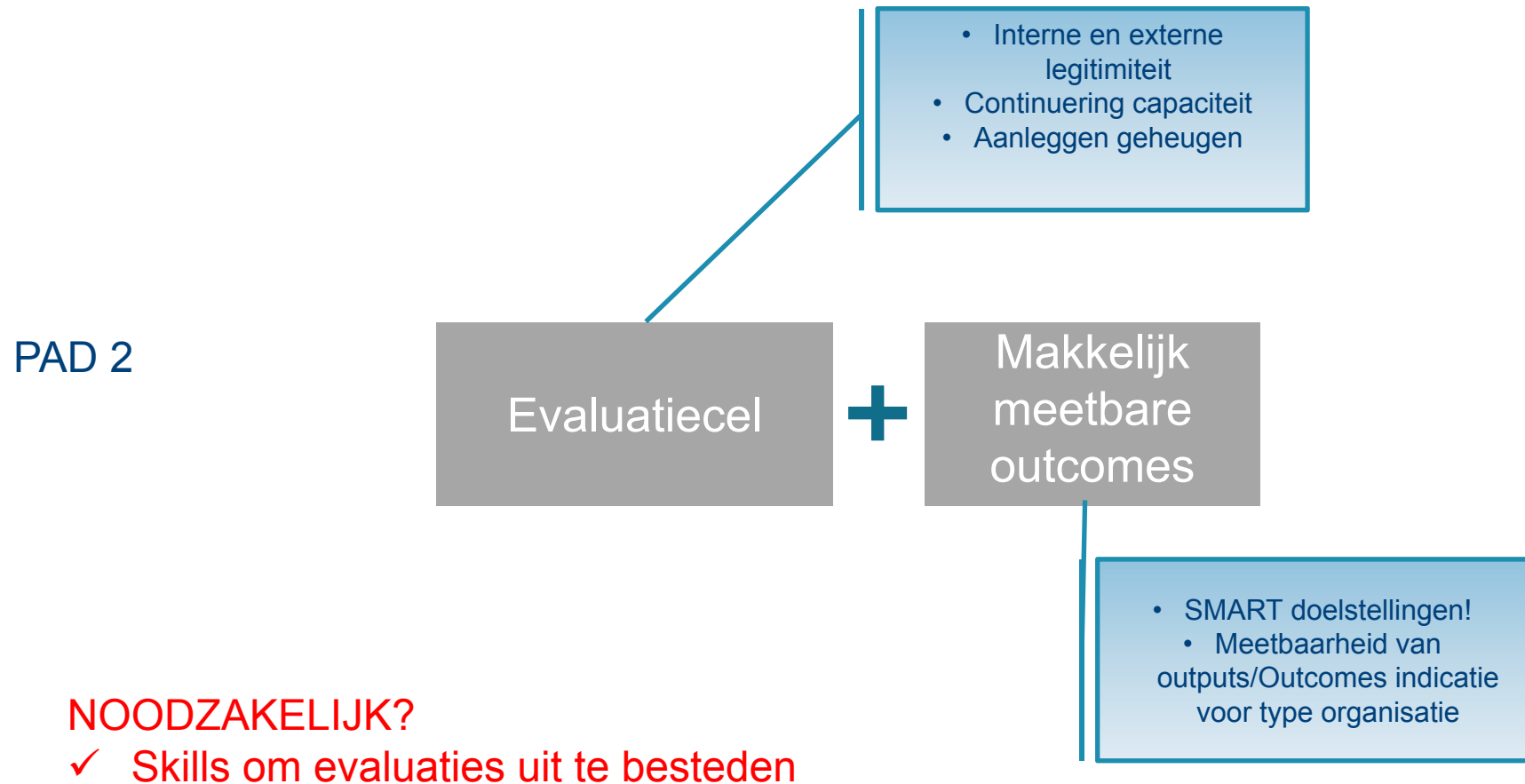
✓ Skills om evaluaties uit te besteden

Waarom gestart met evalueren vóór BBB?

- ▶ Beleidsdomeinen volgen internationale trends
- ▶ Druk van Europese Unie (vb. LV; WSE; (EWI))
- ▶ Groot uitgavenpijl → Nood aan accountability
- ▶ Vertrouwdheid met sociaal wetenschappelijk denken?
- ▶ Impact ministers?



Hoe onderscheiden organisaties die WEL evalueren zich van organisaties die dat NIET doen?



Routine in evalueren?

- ▶ 7 organisaties met routine in evalueren
- ▶ Frequentie: sterk variërend: van 0 tot 5 à 8 op jaarbasis (uitschieters: VDAB; Departementen Onderwijs; EWI; LNE; WSE; LV)
- ▶ 11 organisaties die zelden of zeer ad hoc evaluaties uitvoeren

Hoe onderscheiden organisaties MET evaluatie-routine zich van organisaties ZONDER routine?

PAD 1

Participatie in training/netwerken

- Beperkt aanbod van training in Vlaanderen
- Vooral EU training als trigger voor routine

PAD 2

Wettelijke evaluatie-verplichtingen



Ministeriële stabiliteit

- Legitimiteit voor Departementen in functie van datavergaring
- Maar,, kwaliteit van clauses niet steeds optimaal

- Wetenschappelijke affiniteit van Minister en/of kabinet
- Afstemming van timing/inhoud evaluatie essentieel in functie van gebruik

Kwaliteit in evalueren

- ▶ Slechts vijf organisaties maken **systematisch** gebruik van basic kwaliteitsmaatregelen:
 - Stuurgroep/werkgroep voor elke evaluatie
 - Tweede lezers voor evaluatierapporten
 - Betrekken van stakeholders in evaluatieproces
 - Gebruik van evaluatiehandleidingen
 - ~~• Voeren van meta-evaluaties:
 - Kwaliteitsstandaarden
 - Systematic reviews~~

Evaluatiestandaarden

- ▶ Bruikbaarheid
- ▶ Haalbaarheid
- ▶ Eigenaarschap
- ▶ Accuraatheid

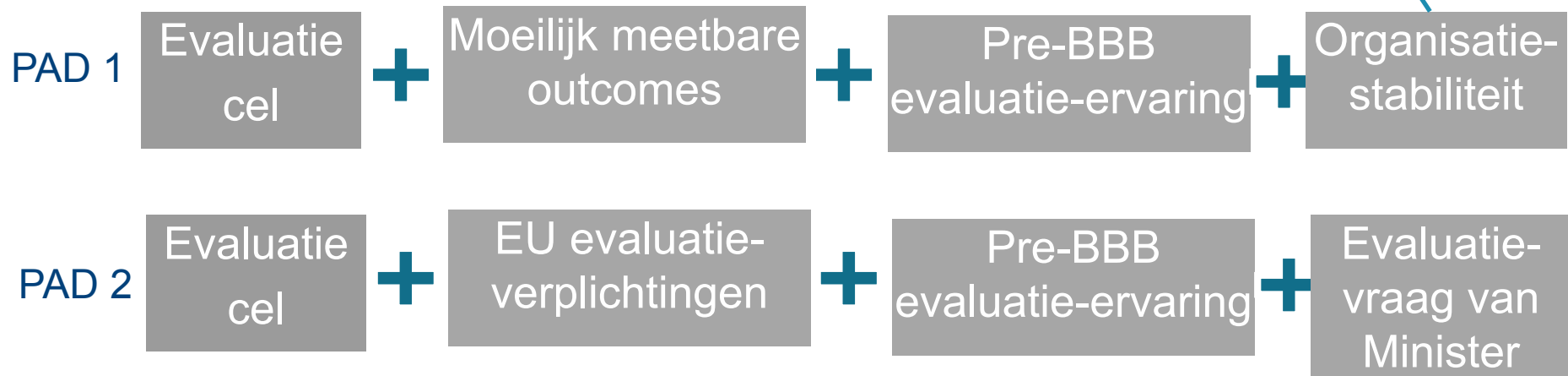


Systematic reviews

- ▶ = evidence uit voorgaande evaluatiestudies lokaliseren, ontsluiten en synthetiseren
- ▶ Bundeling van studies met gelijkaardig evaluandum (nationaal of internationaal)
- ▶ Kwalitatief of kwantitatief
- ▶ Voorwaarde: Geheugen aanleggen van studies, binnen departement en agentschappen

Hoe onderscheiden organisaties MET evaluatiekwaliteitsstandaarden zich van deze ZONDER?

Constate
herorganisaties niet
bevorderlijk voor
evaluatiekwaliteit



NOODZAKELIJK?
✓ Evaluatie-cel

- Cel als kwaliteitsbewaker
- Rol in meta-evaluatie/systematic reviews?

- Kwalitatief evalueren kost tijd → Steun van minister
- Betrekken kabinet in stuurgroepen?



Locus van evalueren?

- ▶ 11 organisaties die overwegend intern evalueren
- ▶ 7 organisaties die overwegend uitbesteden

Hoe onderscheiden organisaties die overwegend INTERN evalueren zich van organisaties die overwegend UITBESTEDEN?

Gevoelige evaluaties → noodzaak derde partij

PAD 1 Bepaalde competitie + Pre-BBB evaluatie-ervaring + Weinig organisatiestabiliteit

PAD 2 Makkelijk meetbare uitkomsten + Pre-BBB evaluatie-ervaring

NOODZAKELIJK?

- ✓ Skills om zelf te evalueren
- ✓ Evaluatievraag van management
- ✓ Geen wettelijke evaluatieverplichtingen
- ✓ Pre-BBB evaluatie-ervaring

NB: Organisaties die overwegend uitbesteden exclusief voor organisaties met groot materieel gewicht

Belangrijkste lessen

BBB

- BBB opsplitsing van evaluatietaken tussen agentschappen en departementen werkt niet

Evaluatiecel

- Interne en externe legitimiteit voor evaluaties

Evaluatiekennis

- Aanbod van training en netwerking wordt bij voorkeur uitgebreid
- Samenwerking tussen entiteiten noodzakelijk

Evaluatievraag

- Evaluatiebewustwording noodzakelijk bij management en kabinetten

Publicaties op basis van doctoraat

- ▶ Pattyn, V. (2014). Why organisations (do not) evaluate? Explaining evaluation activity through the lens of configurational comparative methods. *Evaluation: the International Journal of Theory, Research and Practice*, 20 (3), 348-367.
- ▶ Pattyn, V., Brans, M. (2014). Explaining organisational variety in evaluation quality assurance. Which conditions matter? *International Journal of Public Administration*, 37 (6), 363-375.
- ▶ Pattyn, V. (2014). Explaining Variance in Policy Evaluation Regularity. The case of the Flemish Public Sector. *Public Management Review*, DOI: 10.1080/14719037.2014.943270
- ▶ Pattyn, V., Brans, M. (2013). Outsource versus in-house? An identification of organizational conditions influencing the choice for internal or external evaluators. *Canadian Journal of Program Evaluation*, 28 (2), 43-63.
<http://cjpe.journalhosting.ucalgary.ca/cjpe/index.php/cjpe/article/view/105>



Vragen voor discussie

- ▶ Bevindingen veralgemeenbaar naar andere entiteiten?
- ▶ Beleidsevaluatie-activiteit in 2014-2019?
 - Regeerakkoord maakt tientallen vermeldingen naar beleidsevaluaties
 - Voldoende interne en/of externe capaciteit?
- ▶ Effect van financiële crisis op beleidsevaluatie-activiteit?
 - Internationaal diverse trends: focus op verantwoording (Spanje, Ierland, ..) versus focus op leren (Frankrijk)
 - Wat met Vlaanderen?
- ▶ Hoe evaluatiecapaciteit/cultuur bevorderen?

