



Wetenschappelijk Onderzoek- en  
Documentatiecentrum  
*Ministerie van Veiligheid en Justitie*

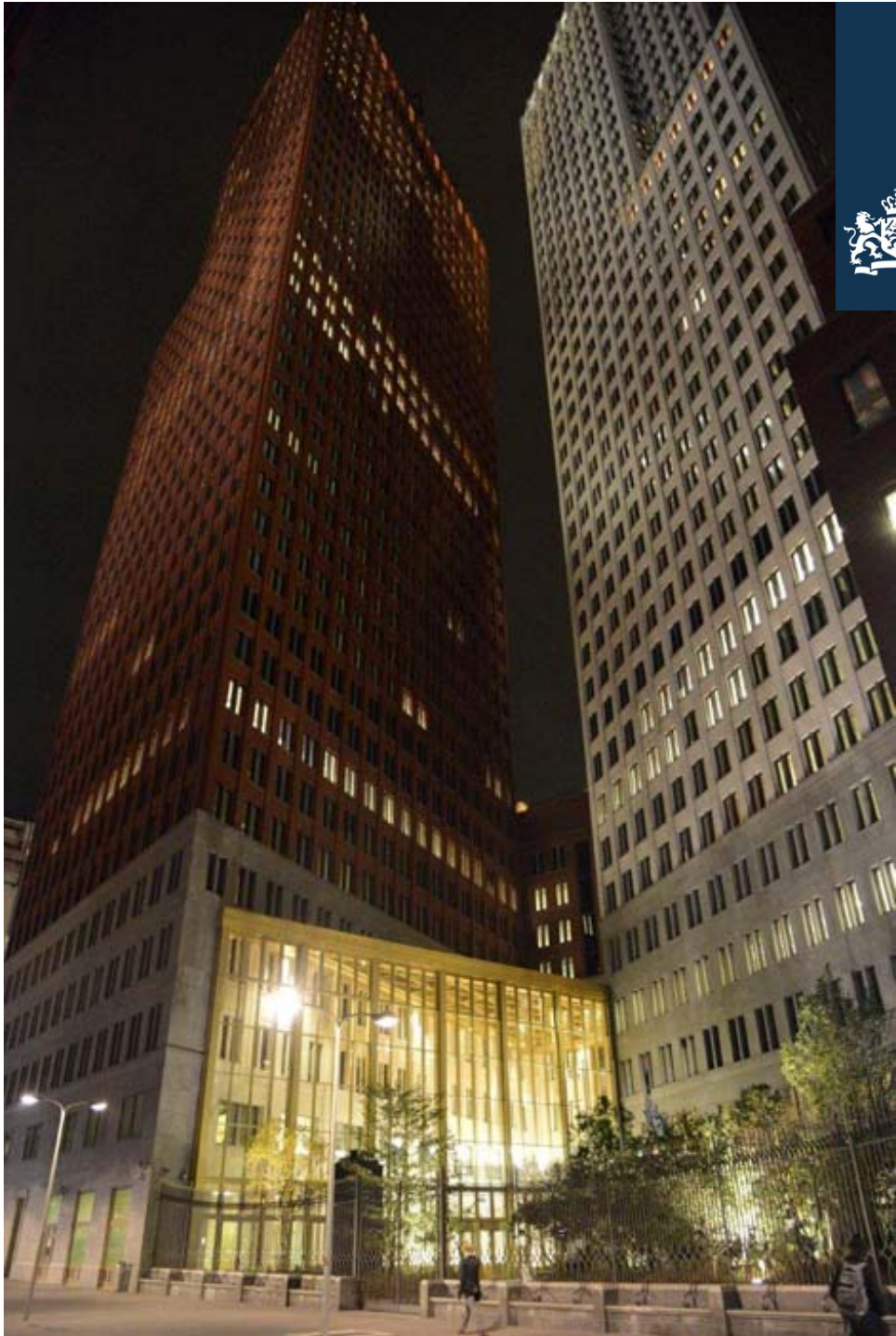


# Evaluatievermogen bij beleids- departementen

Presentatie voor het Vlaams  
Evaluatieplatform, Brussel

Carolien Klein Haarhuis –  
WODC / Nederlands  
Evaluatorennetwerk

24 oktober 2016





## Deze presentatie

- Tijdslijn evaluatiestelsel
- Aanleiding : diversiteit en 'hoe werkt (wets)evalueren?'
- Conceptueel kader: literatuur over 'evaluatievermogen' (*evaluation capacity*)
- Recente Nederlandse praktijken, ten aanzien van:
  - (I) Motieven voor evalueren en betrokken organisatieonderdelen;
  - (II) Programmering;
  - (III) Budget;
  - (IV) Evaluatieproces & -Inhoud;
  - (V) Borging van evaluatiekennis en -ervaring;
  - (VI) Bruikbaarheid en evaluatiegebruik



Jaar	
1971/2	<p>Commissie Beleidsanalyse (CoBa) Departementale doelstellingsanalyse</p> <p>Nog weinig draagvlak aan de top ..</p>
'80	<p>Rekenkamer: inzicht in doeltreffendheid/doelmatigheid beperkt</p> <p>Pleidooi voor institutionalisering</p>
'90	<p>Het officiële evaluatiebeleid ontwikkelt zich (na Kabinetsstandpunt 1991):</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Ministers/ ambtelijke top verantwoordelijk;</li><li>• Per departement: onafhankelijke (min of meer) evaluatiefunctie</li><li>• Te stimuleren en te begroten door Directies Financieel- Economische Zaken (FEZ)</li><li>• In jaarverslagen staan de voorgenomen en afgeronde evaluaties – en hoe die zijn gebruikt</li></ul>

# Tijlijn (vervolg)



Jaar	
1999	'Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording' (VBTB): prestatie-indicatoren gekoppeld aan begrotingsposten Beleidsinformatie en financiële informatie komen samen
Jaren '0	<ul style="list-style-type: none"><li>• Outputsturing en <b>Interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's)</b></li><li>• 2001: Oprichting VIDE (met latere E-netwerk)</li><li>• <b>Comptabiliteitswet. De 'RPE'</b> verplicht departementen tot voeren van <u>evaluatiebeleid</u>: organisatie van evaluatieproces; evaluatiekwaliteit &amp; -gebruik</li><li>• Aantal evaluaties – ook ex ante – groeit</li><li>• 2006: <b>Beleidsdoorlichting</b>. Synthese van evaluatiebevindingen naar begrotingsdoelen</li></ul>
Jaren '10	<ul style="list-style-type: none"><li>• 2010: 20 Brede Heroverwegingsrapporten (crisis)</li><li>• 2012-13: Kritische overzichten Algemene Rekenkamer (46%=36 mld. onderzocht op doeltreffendheid uitgaven)</li><li>• 2013: Aangescherpte RPE → Beleidsdoorlichting blijft ankerpunt</li></ul>



## Evaluatievermogen (ex post)



### Aanleiding

- Beleidsmedewerkers & wetgevingsjuristen: hoe werkt evalueren, procesmatig en inhoudelijk?
- Er is (bewust) geen centraal voorgeschreven aanpak
- Processen & kwaliteit variëren

### Evaluatievermogen in de literatuur:

- Vermogen om (wets)evaluaties (A) te doen en (B) ze te gebruiken
- Functies: Leren (*enlightenment or embetterment*) & Verantwoorden (*accountability*)
  - Géén politiek-neutrale context !
- **Opdrachtgever** bepaalt meer dan (wellicht) gedacht



# Dataverzameling

Internationaal

- A. Literatuur over evaluatiecapaciteit / evaluation capacity (building)  
→ conceptueel kader met aspecten
  
- B. Gidsen, checklists en procedures bij enkele grotere internationale organisaties en landen  
e.g.: United Nations Evaluation Group (UNEG), 2005a, 2005b, 2010; UK HM Treasury, 2011a, 2011b; European Commission (EC), 2013a, 2013b, 2015a, 2015b; White House, 2014; World Bank (2010)

Nederland

- C. Openbare en 'grijze' gidsen, checklists en procedures, literatuur,  
20 semi-gestructureerde interviews (35 sleutelinformanten)

	<b>Politieke context</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Motieven (leren, verantwoorden..)</li> </ul>	
	<b>Andere contextfactoren</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluatiegemeenschap(en)</li> <li>• Anders</li> </ul>	
	<b>Aspecten</b>	<b>Kenmerken</b>	Dimensions: Capacity to <b>conduct</b> evaluations Capacity to <b>use</b> evaluations
<b>Vraagzijde</b>	I. Structuur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanwezigheid en omvang van evaluatie-unit(s) en andere onderdelen</li> <li>• Verhouding intern – extern</li> </ul>	
	II. Programmering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eén- of meerjarig</li> </ul>	
	III. Budget	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschikbaarheid</li> <li>• Hoeveelheid</li> </ul>	
	IV. Evaluatieproces & -inhoud/design	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluatie-ambities</li> <li>• Gidsen en procedures voor aanbesteding dan wel uitvoering</li> </ul>	
	V. Borging van evaluatiekennis en –ervaring	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selectieprocedures onderzoekers</li> <li>• Begeleidingsconstructies</li> <li>• Lange-termijnborging in de organisatie</li> </ul>	
	VI. Gebruik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bruikbaarheid: verslaglegging, verspreiding, valorisatie</li> <li>• Feitelijk gebruik</li> <li>• Leeropbrengsten</li> </ul>	
<b>Aanbod</b>	Kennis, vaardigheden onderzoekers	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet onze hoofdfocus</li> <li>• Selectiemechanismen (zie borging)</li> </ul>	



## 'Tips & tricks' internationaal

### Evaluatieprogrammering

- Evaluatieclausules (-verplichtingen)
- Niet te prematuur en niet te laat
- Timing verschilt per interventietype & per evaluatietype: bijv. Experimenten (relatief overzichtelijke interventies) vergen vroege actie

### Budget

- Borg het (langere-termijn-)evaluatiebudget via wetgeving (US)
- Afhankelijk van type interventie, doelgroep, innovativiteit van beleid in kwestie (EC)
- Slimme experimenten hoeven niet al te duur te zijn





## 'Tips & tricks' internationaal

### Evaluatieproces en -design

- *Fit-for-purpose* is 'in': 'Het Ware evaluatiedesign' bestaat niet
- Instituties hanteren 'open' product- en proces-criteria (bijv. EC 2013a)

### Borgen van evaluatiekennis

- Selectieprocedures: competenties evaluator (vgl. ECB- literatuur)
- Steering Committees (begeleidingscommissie)

### Gebruik

- Evaluatie als onderdeel beleidscyclus → gebruik als logische consequentie (vgl. Patton for World Bank, 2010)
- *Rapid Cycle* benadering → tijdigheid → relevantie (Witte Huis, 2014)



## Beleidsdoorlichting: verantwoordingsdocument *Summatief*

- Ministeriële evaluatieplicht
- Cw en RPE
- Evaluatieverplichting in wet
- Overige verplichtingen (bijv. grote infra-projecten)
- Kamer-toezeggingen
- Eigen initiatief

### Beleids- en wetsevaluaties

- Summatieve: doelbereiking, effectiviteit, efficiency
- Formatieve: tussen- of procesevaluaties, evaluaties van pilots
- Monitors
- Overig onderzoek (bijv. probleemverkennd; ex ante)



## (I) Evaluatie-infrastructuur: betrokken organisatieonderdelen

- **Coördinator onderzoek** – bij beleidsdirecties / DG's
- **FEZ**: primair in dienst van centrale evaluatiestelsel & beleidsdoorlichtingen

En soms:

- **Kennisdirectie/ -functionarissen**: primair toekomstgericht. Minder betrokken bij ex post-evalueren
  - Uitzonderingen:
    - \*Directie Kennis (OC&W)
    - \**Chief Science Officer* (SZW). Link met FEZ
- ....
- **Instituten**: gelieerd aan één departement (bijv. WODC, KiM) of meerdere (SCP, CPB ...)



## (II) Programmering

- Gekoppeld aan de begrotingscyclus – planning tot 3 jaar vooruit
- Coherentie over de langere termijn is beperkt – hoewel er op dit punt initiatieven zijn (beleidsdoorlichtingen 4-7 jaar; maar ook daarbuiten)
- Ex post evaluatieprogrammeringen zijn vaak gericht op het kunnen opstellen van beleidsdoorlichtingen (....als ik dán de evaluatie(s) maar heb...)
- In de praktijk begint men vaak (te) laat met evalueren
- .... én: met het vrijmaken van **mankracht & middelen** daarvoor



## (II) Programmering (vervolg)

- Lessen uit de (internationale) praktijk: **Timing bevordert inhoud**

Vroeg erbij zijn = kansen pakken, bijvoorbeeld:

- Nulmeting
- In het klein experimenteren
- Monitoren van uitrolproces en tussentijdse resultaten
- (indien zinnig:) Inzet van controlegroep(en)



## (III) Budget

- Evaluaties zijn een vast onderdeel van het jaarlijks beleidsbudget
- Het overgrote merendeel van de evaluaties wordt uitbesteed
- Interne capaciteit (fte's) voor evaluatieprogrammering en supervisie (begeleiding) van evaluaties: vaak beperkt
  - Bijv. Enkele uren per week voor senior beleidsmedewerker op 60 fte



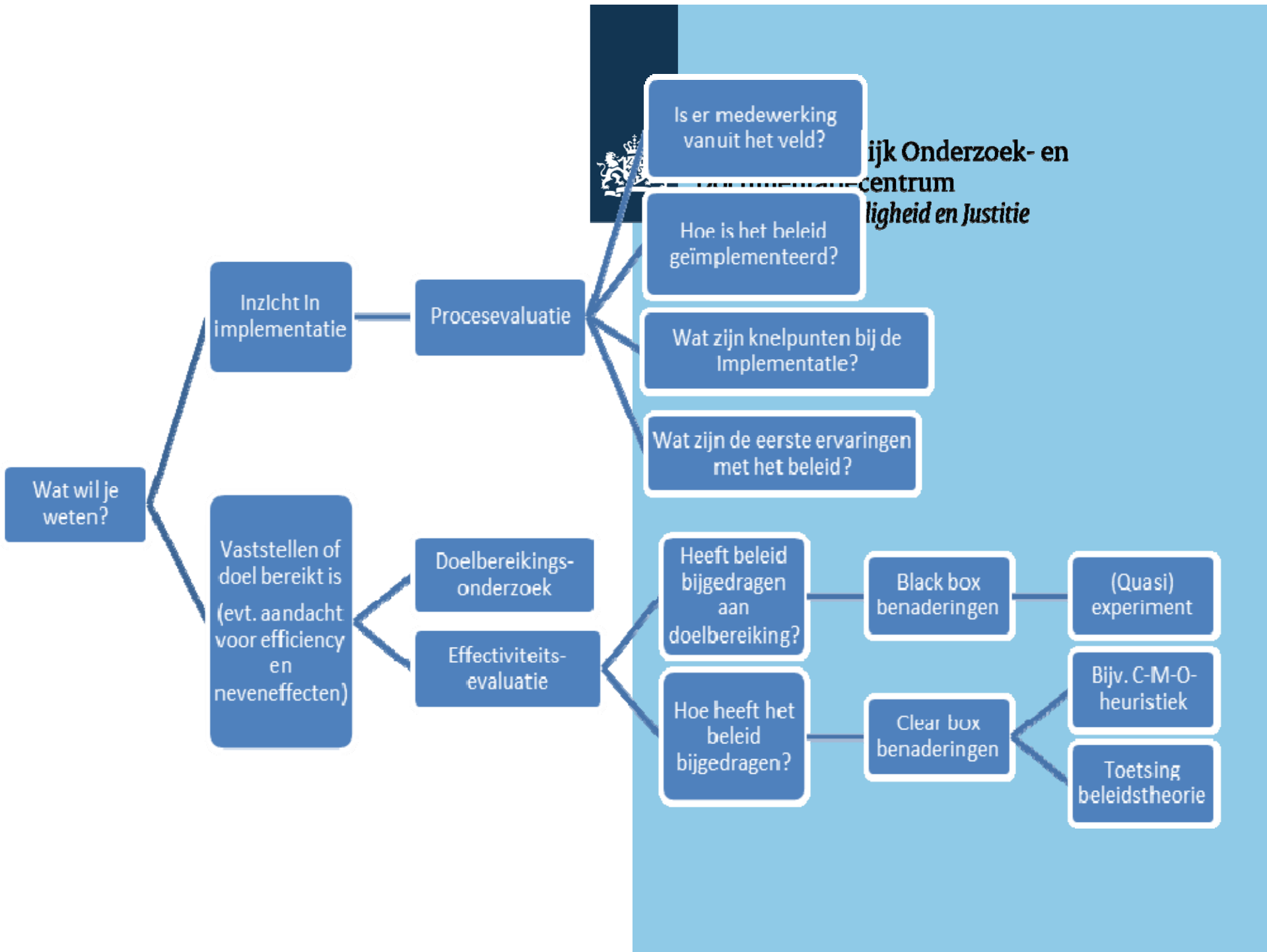
## (IV) Inhoud

Internationaal: toetsende en verklarende evaluatiedesigns

- Verklarende insteek kan tekorten in 'harde' experimentele aanpakken ondervangen

→ *Fit-for-purpose*

- Wat is het topic; waar zit je in de beleidscyclus; wat wil je precies weten?
- Antwoorden hierop bepalen meest geschikte design







## (IV) Proces & inhoud

Een *fit-for-purpose* design:

Vergt adequaat begrip bij de **opdrachtgever**:

- Heldere beleidstheorie = evalueerbare beleidstheorie
- Niet teveel in één keer willen evalueren, maar programmatisch (zie II)
  - Vroeg kansen pakken voor adequate designs (bijv. experiment)
  - Vroeg vinger aan de pols (bijv. monitor)
  - .....



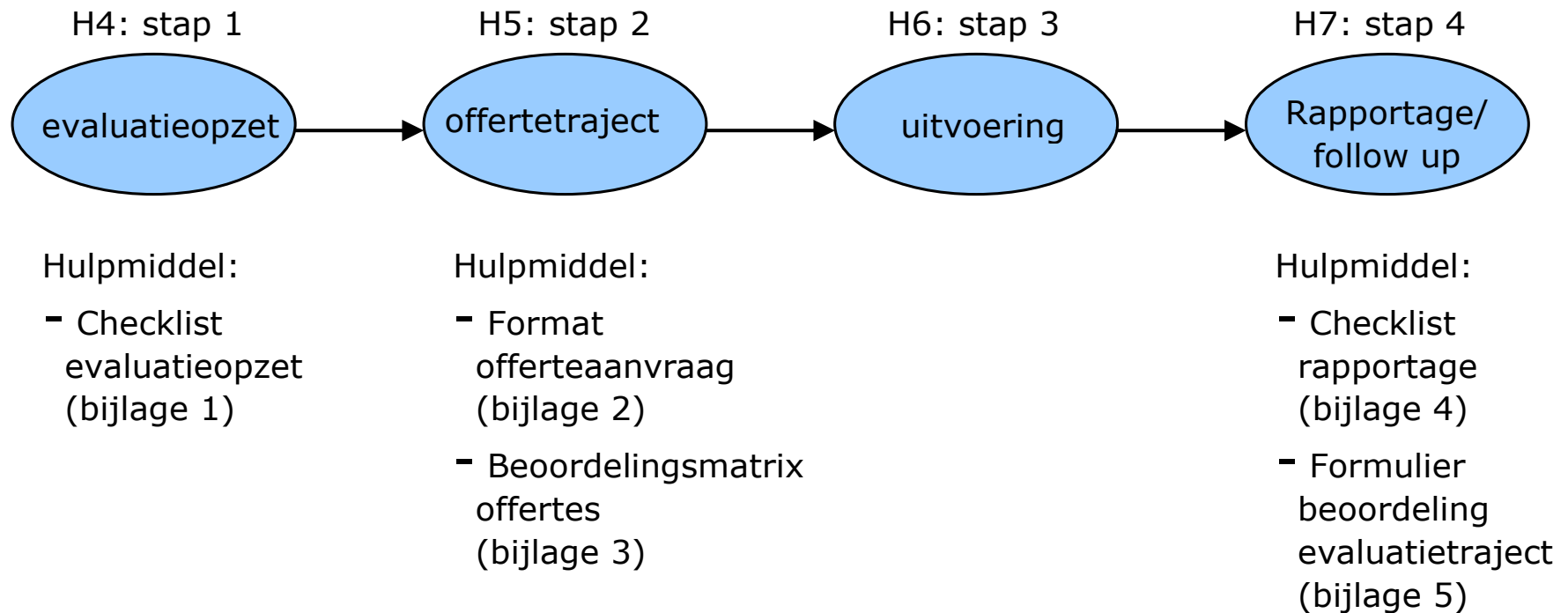
## (IV) Proces en inhoud : praktijkbeeld in 2015

- Directies FEZ (o.a. EZ, BZK, SZW, IenM) zijn de laatste jaren actief in aansturing evaluatieprogrammering en –proces, en soms ook evaluatie-inhoudelijk
  - Bijv. SZW
  - I&M: wil doelstellingen van beleid helderder in beeld krijgen
- Min. EZ: gefaseerde evaluatiehandreiking
  - Evaluatie als vast onderdeel van de beleidscyclus
    - Probleemanalyse, instrumentkeuze, gevolgenbeoordeling, politieke beslissing, uitvoering en ex post evaluatie
  - Nadruk op (eind-)effectiviteit
    - Ook aandacht voor vroege experimenten
  - Daarnaast een globale handreiking (FEZ)



## (IV) Uitgelicht: handreiking van EZ (FEZ)

“Reeds bij het opzetten van een instrument wordt idealiter nagedacht over het evalueren van het instrument” (p.9-10)





## (IV) Uitgelicht: Kennis-OC&W

- Directie Kennis-OC&W: sturing op inhoud
- Per topic wordt beoogd: complementariteit van toetsend (quasi-experimenteel) effectiviteitsonderzoek met verklarend onderzoek
- Criteria: (a) geschikt beleid of project; (b) kern OC&W-beleid; (c) beleidsdirecties moeten serieuze interesse hebben
- Zomer 2015: 10 afgeronde, 10 lopende quasi-experimentele designs – opgesteld via CPB en SCP
- Voor verklarende evaluaties: methodiek van Kohnstamm-instituut (realist; met voorbeelden), inclusief beleidsimplementatie



## (IV) Inhoud: cursussen (deels) over evaluatie

Voor opdrachtgevers/ aanvragers evaluaties

Vraag lijkt te stijgen

### *Rijksbreed*

- EZ & Algemene Rekenkamer – inmiddels bij *Rijksacademie* voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering
- Academie voor Wetgeving – voor wetgevingsjuristen / beleidsmedewerkers

### *Departementaal*

- EZ (zie boven)
- OC&W – voor (senior) beleidsmedewerkers, via TIER
- VenJ: gedrag & beleid (via CCV); VenJ-Beleidsacademie
- ....



## (V) Borging van proces en inhoud evaluaties

- Via daartoe bestemde organisatie-onderdelen, zoals co-ordinator onderzoek
  - Bijv. 't Beleids-AnalistenTeam bij EZ of de 'CSO' bij SZW
  - Bij VenJ wordt opdrachtgeverschap 'waargenomen' door WODC (EWB), waar kennis & ervaring is ontwikkeld met verschillende (a) evaluatiedesigns en (b) beleidsgebieden
- Selectieprocedures uitvoerders
  - Lange termijn-contracten OC&W ('raamcontracten')
  - Zorg: Evaluaties van wet- en regelgeving
  - WODC (Veiligheid en Justitie)
  - Economische Zaken
- Begeleidingscommissies: voortgang, inhoud, actoren
  - Komt veel voor – doch slechts geïnstitutionaliseerd op bovenstaande plekken



## (V) Borging van proces en inhoud evaluaties: lange-termijn

- 'Kweken' van collectief geheugen m.b.t. de aanpak van evalueren bij opdrachtgevers
  - Overleg binnen en tussen departementen (IBP) wordt positief gewaardeerd
  - Borging van ervaringen met en kennis uit evaluaties gebeurt vooral informeel ....
  - ... en lang niet overal
- Hier valt nog veel te winnen



## (VI) Gebruik: de beleidscyclus weer 'rond'?

- Idealiter volgt gebruik 'logisch' uit bewust gekozen en goed geplande evaluaties, waarbij een proces is gevolgd resulterend in passende opzet en bruikbare bevindingen

### Praktijk:

- Procedure na afronding is overal vergelijkbaar: 3 maanden na afronding beleidsreactie, met wat Minister van plan is te doen met de evaluatie.
  - Vaak wordt beleidsreactie toegezonden aan de Tweede Kamer (altijd bij toezegging)
- Doorgaans vindt publicatie en verdere verspreiding/ valorisatie plaats
  - ...de ene keer actiever dan de andere





## (VI) Gebruik (vervolg)

- Gebruik in de praktijk sterk afhankelijk van het beleidsdossier
  - Bij sommige departementen is wel extra aandacht aan bruikbaarheid en gebruik besteed (bijv. bij BuiZa)
- Rol parlement
  - Laatste decennium meer betrokken bij evalueren
- Wat vinden gebruikers interessant?
  - Evaluaties met een 'voortuitblik'
  - Evaluaties die belangrijke aannames toetsen



## Reflectie

- Ex post evalueren gebeurt erg veel, maar...
- Is het mogelijk ex post evaluaties een betere plek te geven in de beleidscyclus – die meer kansen biedt aan 'leren'?

Dat zou betekenen:

- Helder evaluatieobject: beleid en wetgeving
- Meer proactieve rol opdrachtgever, bijv.
  - Doordachte evaluatieprogrammering (vroeg pakken van meetkansen)
  - Weloverwogen evaluatieopdracht / - opzet
- Wetsevaluaties: stimuleren via goedgekozen evaluatie-clausules; heldere Memorie van Toelichting



## Tot slot: condities voor blijvend evaluatievermogen ... (mede n.a.v. Expertmeeting 6 april)

- **Eigenaarschap** bij beleidsdirecties en DG's.
  - Evaluatie = een instrument voor beter beleid/wetgeving
- **Lerend evalueren belonen** – niet afstraffen, door: (a) evaluatoren (b) politiek en (c) het centrale verantwoordingsstelsel
  - Meer nadruk op positieve bevindingen
  - Leeropbrengsten: vooruit kijken is ook terugkijken
  - Combineer doordacht leren met onderbouwd verantwoorden
- **Werken aan bestendigheid:** herhaal in evaluatieproces en evaluatiedesign dat, waar goede ervaringen mee zijn
  - ... Met behoud van *fit-for-purpose*, natuurlijk
  - Bewaar en stroomlijn ervaringen mét evaluaties
  - Doe hetzelfde met kennis uit evaluaties