





Beleidsevaluatiecapaciteit van de federale overheidsdiensten

VEP Seminarie

Brussel - 7 september 2018



Agenda

- **Inleiding**
 - Waarom deze audit ?
 - Onderzoeksvragen
 - Methodologie
 - Definitie en relatie met beleidscyclus
- **Vaststellingen**
 - Organisatie van beleidsevaluatie bij de federale overheid
 - Beleidsevaluatiecapaciteit van de FOD's
 - Beleidsevaluaties in het Regeerakkoord
- **Aanbevelingen**

Waarom deze audit ?

- Eerdere vaststellingen Rekenhof
- Slechte score bij vergelijkende onderzoeken
- Bestaande literatuur ontoereikend
- Publieke middelen onder druk

Bijkomende motivatie: voorstudie in parallel met voorbereiding oprichting FOD BOSA

Onderzoeksvragen

Is de evaluatiecapaciteit binnen de federale overheidsdiensten professioneel uitgebouwd ?

1. Wordt het evaluatiesysteem aangestuurd?
2. Beschikt het evaluatiesysteem over gepaste middelen?
3. Worden de beleidsevaluaties op een optimale wijze uitgevoerd?
4. Worden de beleidsevaluaties benut?

Methodologie

- Literatuurstudie en analyse van beleidsdocumenten
- Directe bevraging van alle FOD's en POD's (vragenlijst gevolgd door interview)
- Analyse Regeerakkoord van 9 oktober 2014

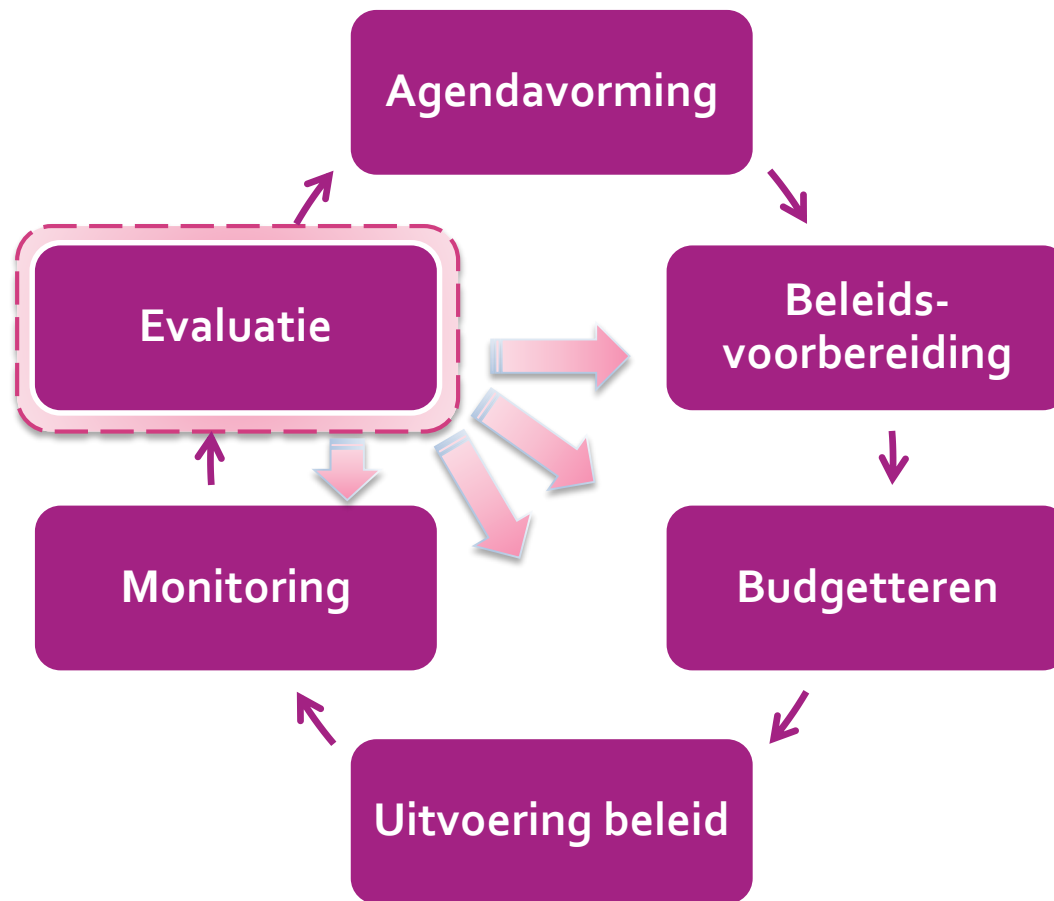
Definitie beleidsevaluatie

“een grondige en gestructureerde analyse, (vaak) gebaseerd op wetenschappelijke methodes, van een bepaald beleid (of een deelveld), die erop gericht is de meerwaarde te bepalen (of nog: te beoordelen) van datgene wat geëvalueerd wordt op basis van bepaalde criteria (bv. efficiëntie, effectiviteit, duurzaamheid)”⁽¹⁾

- Duidelijk onderscheid met monitoring (vormt samen met beleidsevaluatie het M&E systeem)

(1) Gebaseerd op V. Pattyn, doctoraal proefschrift

Beleidsvaluatie en beleidscyclus





Vaststellingen

1. Organisatie van beleidsevaluatie bij de federale overheid
2. Beleidsevaluatiecapaciteit van de FOD's
3. Beleidsevaluaties in het Regeerakkoord

1. Organisatie van beleidsevaluatie bij de federale overheid

- Federale visie, strategie en aansturing
- Rol van de FOD's
- Taakverdeling : FODs en andere actoren
- Horizontale ondersteuning

Federale visie, strategie en aansturing (1/2)

- ✓ Erkenning van belang van beleidsevaluaties (Regeerakkoord, beleidsnota's)
- ✗ Visie of strategie voor structurele uitbouw
 - ✗ Rolverdeling en afstemming tussen actoren
 - ✗ Eénduidig begrip van de term beleidsevaluatie
 - ✗ Duidelijke verwachtingen per beleidsdomein
 - ✗ Beleidsevaluaties in alle bestuursovereenkomsten

Federale visie, strategie en aansturing (2/2)

✓ Coördinatie met EU en internationaal

Evaluatie van uitvoering EU-beleid, maar en ook van effectiviteit van nationaal en federaal beleid (vb. NHP)

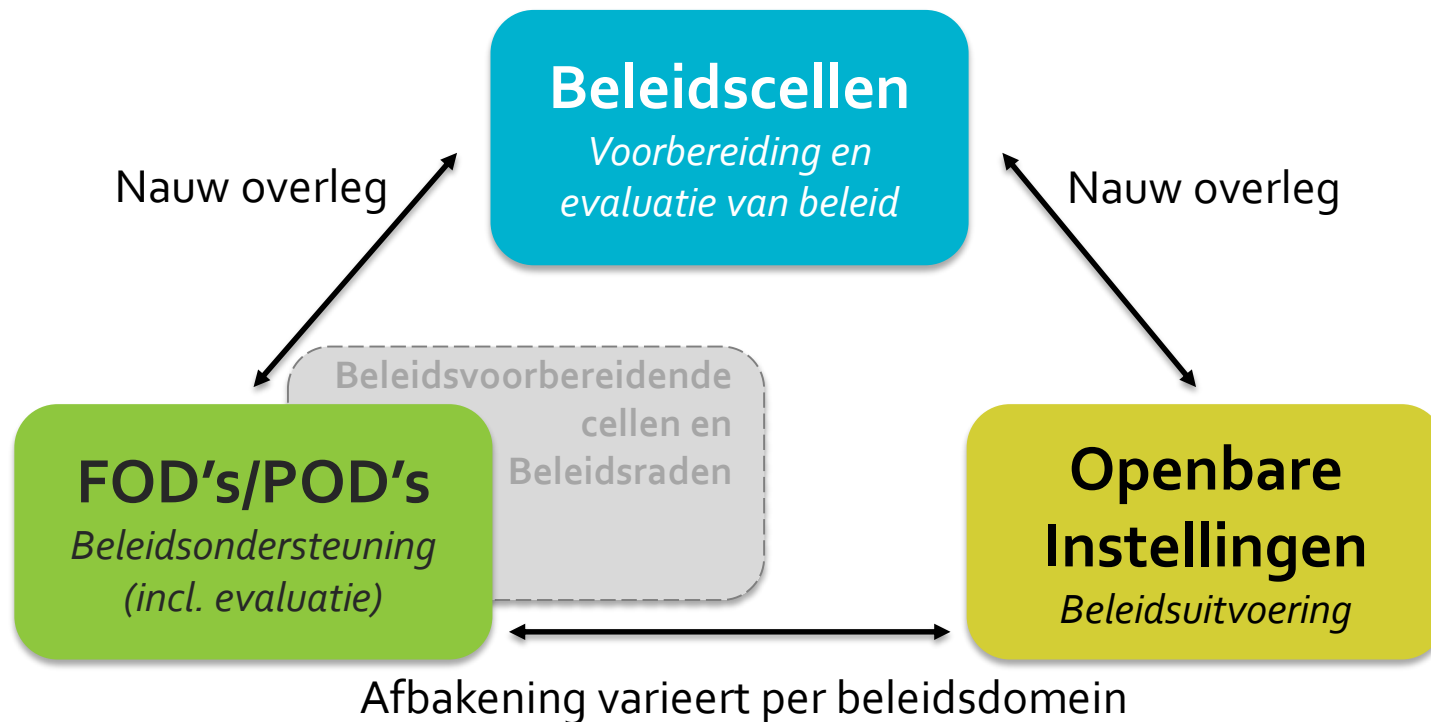
- + Bron van kennis en ervaring
- Geen rechtstreekse bijdrage aan federale beleidsontwikkeling
- Legt beslag op nationale evaluatiecapaciteit

✗ Coördinatie met deelstaten

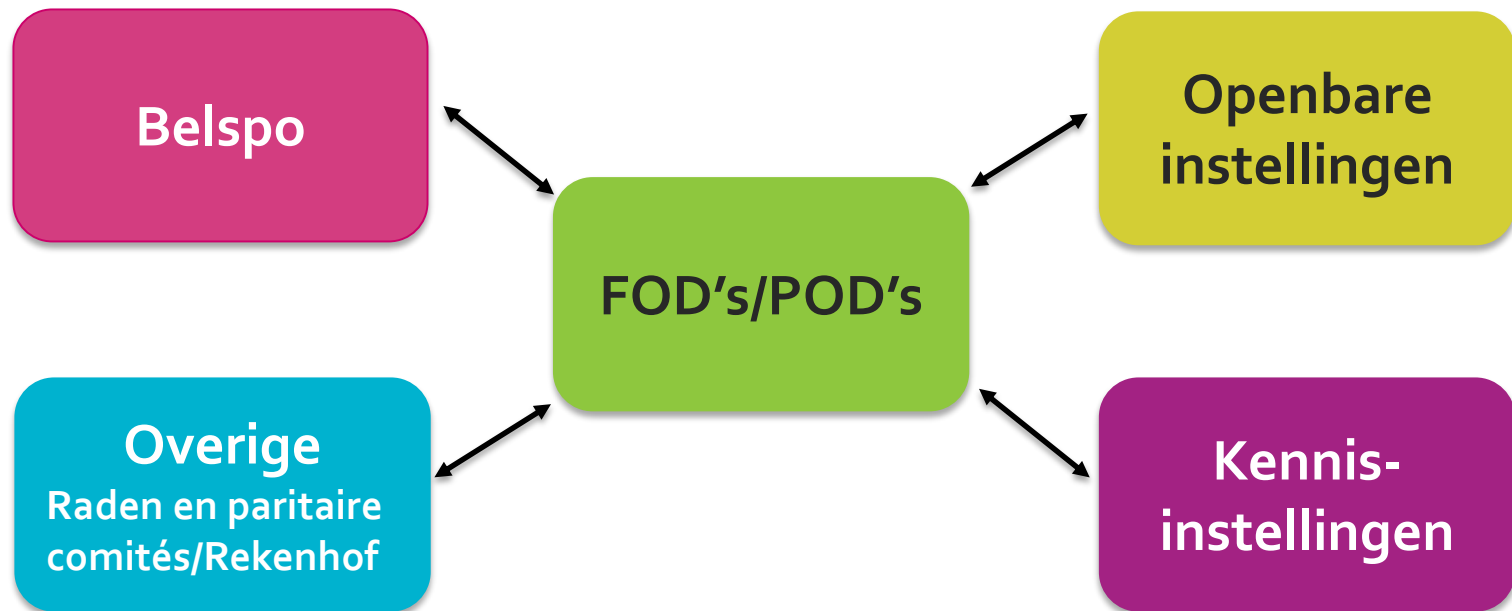
- Weinig of geen geïntegreerde samenwerkingsformules voor beleidsevaluaties per domein
- Soms ad hoc projecten in uitvoering van interministeriële conferenties (IMC)

Rol van de FOD's

Kader is eerder flou sinds de Copernicushervorming:



Taakverdeling tussen FOD's en andere actoren



Horizontale ondersteuning

- FOD BOSA, DG Begroting en Beleidsevaluatie (1/03/2017)
- 'Uitwerken van systemen van beleidsevaluatie en effectenmeting' (↔ 35 opdrachten in KB 22/02/2017)
- Invulling beleidsevaluaties ? (↔ budgettaire evaluaties)
- Verwachtingen FOD's t.o.v. DG B&B:
 - Methodologische ondersteuning
 - Netwerk voor uitwisseling van goede praktijken en geleerde lessen
 - Opzetten van een evaluatiestructuur
 - Intersectoriële en interfederale coördinatie



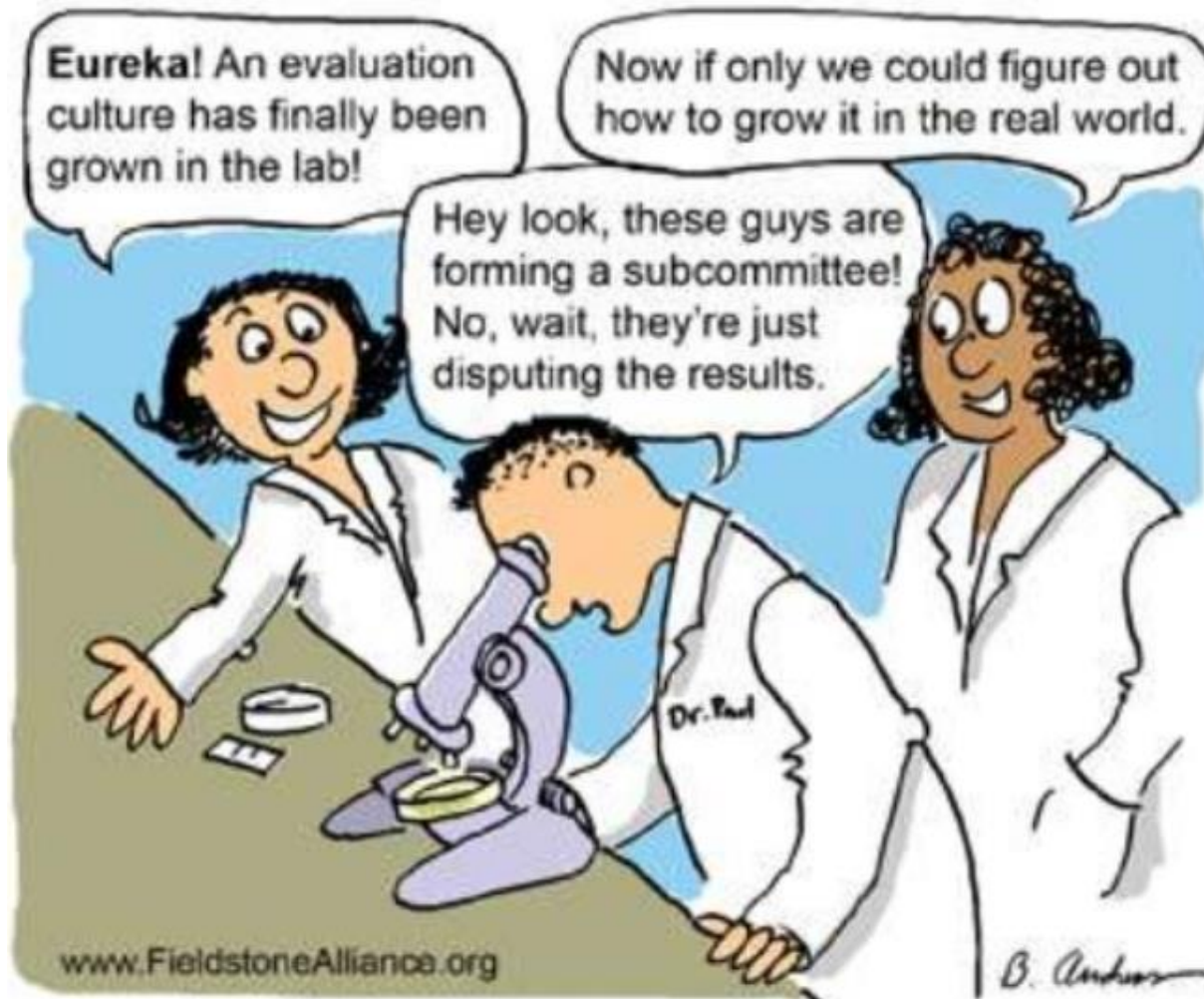
2. Beleidsevaluatiecapaciteit van de FOD's

- Organisatie
- Beleidsevaluaties per FOD
- Programmering van beleidsevaluatie
- Middelen en kwaliteitsbewaking
- Publicatie en benutting

Organisatie (1/4)

- Literatuur: organisatorische verankering
 - + Maakt de evaluatie zichtbaar en beschermt
 - + Heeft positieve impact op evaluatiepraktijk
 - + Stimuleert aanwezigheid van professionals
 - + Verbetert samenwerking tussen administraties
 - + Draagt bij tot gedragen evaluatiecultuur
 - + Stimuleert leerprocessen

Vaststellingen
2. Beleidsevaluatiecapaciteit van de FOD's



Organisatie (2/4)

- **Praktijk: Vijf FOD's hebben een structuur**

Eén structuur specifiek voor evaluatie:

FOD BuZa: Dienst Bijzondere Evaluatie (DBE)

Daarnaast:

- FOD Justitie: Dienst voor het Strafrechtelijke Beleid (DSB) (en NICC)
- FOD Financiën: Stafdienst Beleidsexpertise en -ondersteuning (BEO)
- FOD Sociale Zekerheid: DG Beleidsondersteuning- en coördinatie (DG BESOC)
- POD MI: Studiedienst

Andere FOD's: evaluatiefunctie is ingebed in de operationele diensten

Organisatie (3/4)

- Literatuur: *'beleidsevaluatie op federaal niveau is uitsluitend resultaat van een politieke beslissing'*
- Praktijk:
 - FOD BuZA en FOD Justitie: vooral eigen initiatief
 - Acht andere FOD's: in beperkte mate eigen initiatief

Organisatie (4/4)

- Weinig samenwerking tussen FOD's, beperkte uitwisseling van expertise (\leftrightarrow vele raakvlakken tussen beleidsdomeinen)
- Zelden coördinerende rol van FOD in het beleidsdomein
 - Gebrek aan inventaris van evaluaties bij merendeel domeinen
 - + Beperkte initiatieven: vb. kadaster wetenschappelijk onderzoek rond sociale bescherming, individuele initiatieven (deelname begeleidingscomités)

Beleidsvaluaties bij FOD's (1/3)

Aantal evaluaties per jaar

- Varieert van geen enkele tot 5-tal of meer per jaar per FOD
- Niet elke FOD kan dit aantal aangeven
- Aantallen zijn meestal stabiel of namen beperkt toe
- Meeste FOD's vinden de aantallen gepast gezien de middelen, maar niet gezien de noden
- Druk om meer evaluaties te doen is groot (2/3 domeinen en dubbel zo vaak van buitenaf)

Beleidsevaluaties bij FOD's (2/3)

Evaluatiecriteria

- *Effectiviteit* van het beleid wordt zelden geëvalueerd:
 - Gebrek aan duidelijk vooropgestelde doelstellingen
 - Gebrek aan data
 - Complexiteit van causaal verband tussen beleid en effecten
 - Andere klemtoon in evaluatievraag vanuit beleidscel
- Evaluaties vaak beperkt tot haalbaarheid (juridisch/technisch), budgettaire impact of uitvoering van het beleid

Beleidsevaluaties bij FOD's (3/3)

Scope van de evaluaties

- **Literatuur:** Voldoende ruime scope, bij voorkeur analyse van een geheel van regels (cf. REFIT-Programma)
- **Praktijk:**
 - Veelal korte termijn evaluaties op lager niveau
 - Pleidooi voor zorgvuldig geselecteerde evaluaties over een beperkt aantal strategische vragen
 - Pleidooi voor gezamenlijke aanpak met deelstaten (globale beschouwing van het beleid)

Programmering van evaluaties

- Meeste FOD's hebben geen strategie, noch doelstellingen

Vermelding in bestuursovereenkomst	FOD's
Verwijzing naar beleidsevaluatie, als engagement of strategische doelstelling	FOD Binnenlandse Zaken FOD Financiën FOD Mobiliteit en Vervoer FOD Sociale Zekerheid FOD VVVL POD Maatschappelijke Integratie
Ad hoc vermelding van beleidsevaluaties bij de operationele doelstelling	FOD Binnenlandse Zaken FOD BUZA – Ontwikkelingssamenwerking FOD Economie FOD VVVL FOD WASO POD Maatschappelijke Integratie

(Bestuursovereenkomsten per FOD, niet per beleidsdomein)

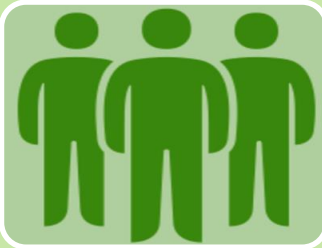
- Lange termijn evaluatieagenda's ontbreken (uitzonderling: DBE)
- Korte termijn prioriteiten bemoeilijken lange termijn planning

Middelen



Financiële middelen

- Meestal verborgen in gewone werkingsmiddelen: fragiel !
- Geen zicht op totale uitgaven voor M&E
- Middelen beperkt, verdere algemene afname (incl. Belspo)



Personeel

- Zeer grote domeinkennis
- Zekere mate van expertise in onderzoeksmethodes
- Vooral eigen personeel voor beleidsvaluaties, maar te weinig



Datasystemen en ondersteunende tools

- Belangrijke knelpunt voor de uitvoering van beleidsvaluaties
- Nood aan LT visie en aanzienlijke investeringen
- Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming - MIMOSIS

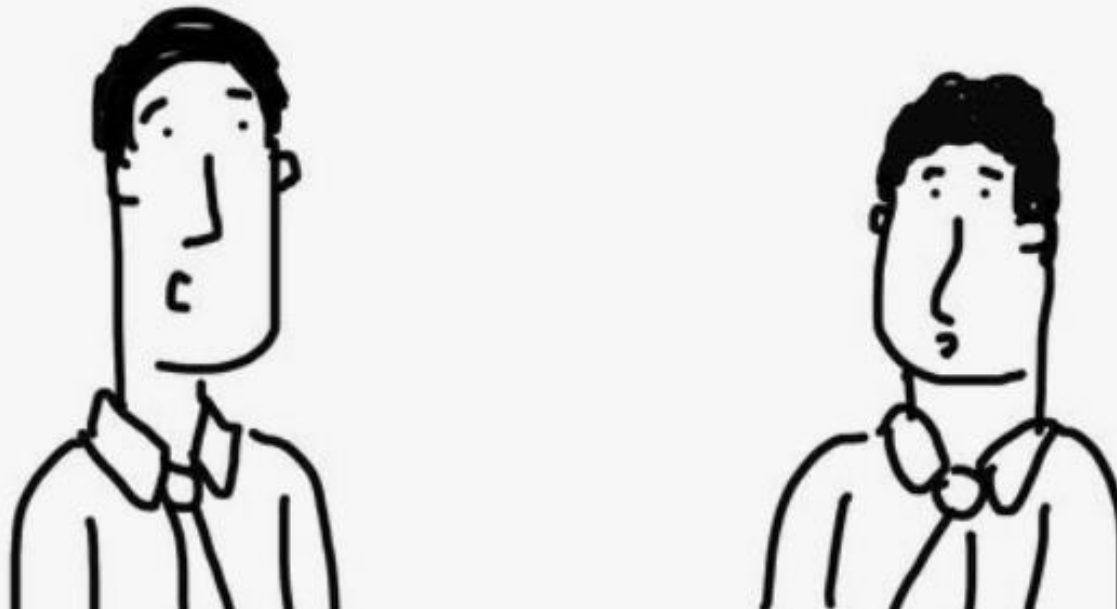
Kwaliteitsbewaking



- Helft van FOD's : geen instrumenten of procedures voor kwaliteitsbewaking
- Vaak beperkt tot:
 - methodologische vereisten in het lastenboek
 - deelname aan begeleidingscomités
- Geen normen en richtlijnen voor intern uitgevoerde beleidsevaluaties

Publicatie

I just put our long boring report up on a buried web page in a format that requires it to be downloaded. Yet for some reason, nobody is reading it.



Publicatie

- Grotendeels beperkt tot externe evaluaties, vaak moeilijk vindbaar
- Interne evaluaties sneller als vertrouwelijk beschouwd en minder geformaliseerd
- Minder publicaties door wegvallen middelen
- Evolutie staat haaks op algemene tendens naar meer transparantie bij overheid

Benutting

- Mate van benutting is vaak moeilijk aantoonbaar, feedback vanuit beleidscel beperkt
- FOD's delen overtuiging dat beleidsevaluaties bijdragen aan beleidsvorming en kunnen dit illustreren
- Studiedag kan zichtbaarheid evaluatie verhogen
- Executive summary met aanbevelingen is een must

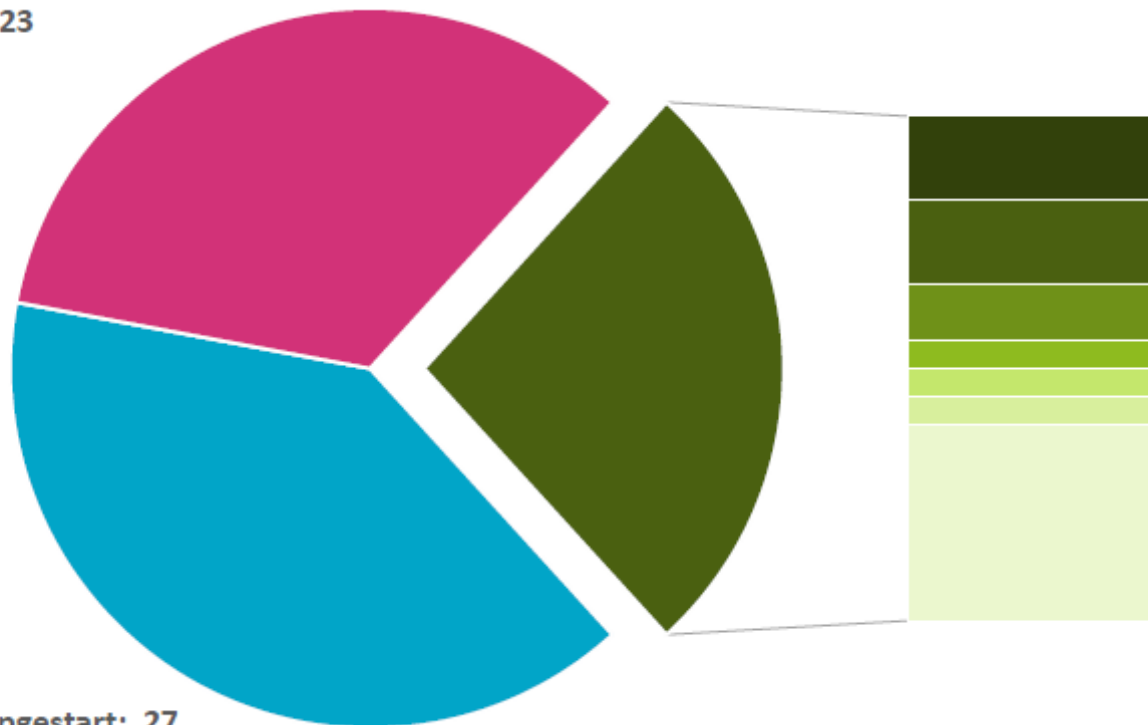
3. Beleidsevaluaties in het Regeerakkoord

- Stand van Zaken
- Verdeling over de FOD's
- Ervaringen bij de uitvoering
- Publicatie en benutting

Stand van Zaken

68 beleidsevaluaties in het Regeerakkoord

Afgewerkt: 23



Opgestart: 27

Niet opgestart: 18

Aanpassing zonder beleidsevaluatie: 3

Op planning, niet opgestart: 3

Beleid nog niet geïmplementeerd: 2

Niet meer actueel: 1

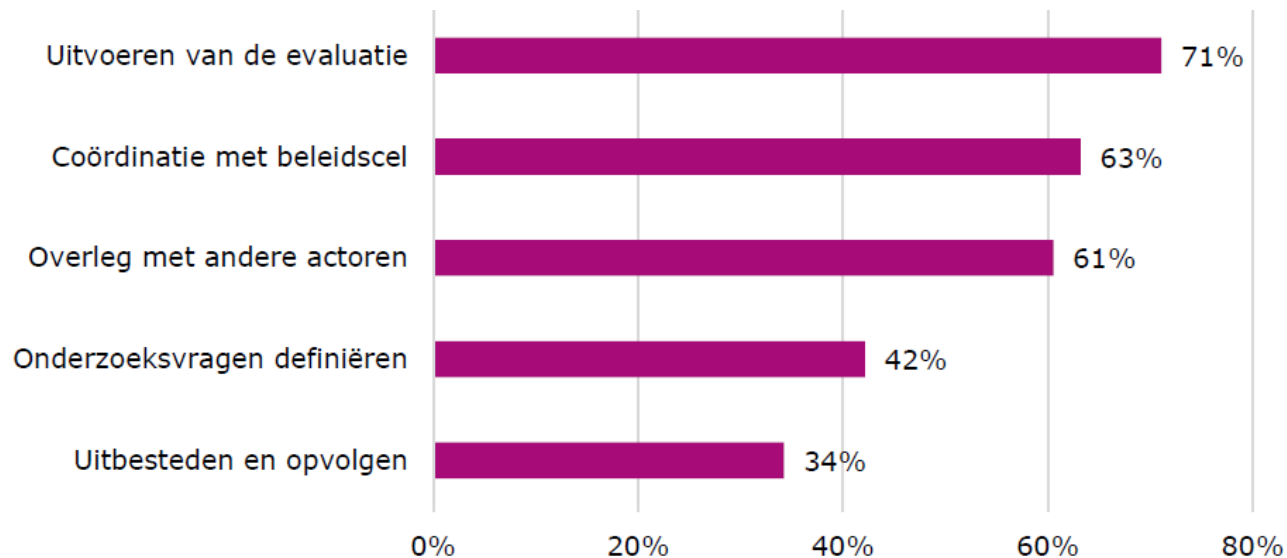
Uitbesteding loopt: 1

Wachten op beslissing op EU niveau: 1

Diverse: 7

Rol van de FOD's

- FOD's zijn verantwoordelijk voor 50 beleidsevaluaties en hebben weinig zicht op de 18 andere (aantal per FOD varieert van 9 tot 0)



N = 50; meerdere antwoorden mogelijk

Ervaringen bij de uitvoering

- Relatief weinig moeilijkheden
- Gebrek aan data meest voorkomende probleem, inhoudelijk expertise in mindere mate
- Ogenscheinlijke tegenstelling met eerdere vaststelling gebrek aan budget, personeel, datasystemen en tools ↔ voorrang aan regeerakkoord

Publicatie en benutting

- 6 van de 23 afgewerkte beleidsevaluatie werden gepubliceerd en 4 deelresultaten van opgestarte evaluaties
- Verspreiding van niet-publieke rapporten veelal beperkt tot de beleidscellen; in 4 gevallen werden resultaten met stakeholders gedeeld
- 14 (60%) van afgewerkte beleidsevaluaties gaven directe input voor een beleidsbeslissing; 5 andere worden momenteel meegenomen in overleg

Minister van Begroting

- 1 Beleidsevaluatie een volwaardige plaats geven in de beleids-, beheers- en budgetcyclus.
- 2 Jaarlijkse beleidsevaluatienota's opstellen, gekoppeld aan het budget of de beleidsnota.
- 3 Voldoende middelen beschikbaar stellen voor de ondersteuning van beleidsevaluatie in de overheidsdiensten door de FOD BOSA.

FOD BOSA

- 4 Het concept beleidsevaluatie scherp stellen, met respect voor de diversiteit binnen de FOD's en ruimer dan vanuit een budgettaire invalshoek.
- 5 Methodologische ondersteuning bieden bij het uitwerken van M&E-systemen binnen de FOD's en bij de uitvoering van beleidsevaluaties, met aandacht voor kwaliteitsborging.
- 6 Een beleidsdomeinoverschrijdend netwerk rond beleidsevaluatie uitbouwen en evolueren tot een federaal kenniscentrum voor beleidsevaluatie.

Alle ministers

- 7 Het beleid evalueerbaar maken (expliciete en heldere beleidstheorie, data verzamelen, nulmeting,...).
- 8 Het beleid steunen op en verantwoorden door middel van beleidsevaluaties.