

Op 20 maart 2008 vond in Leuven de lenteworkshop 2008 van het Vlaams Evaluatieplatform plaats. Het centrale thema van de workshop was “een *beleidsevaluatie plannen en voorbereiden: wat komt er allemaal bij kijken*”. Er waren 58 deelnemers.

De hoofdspreker *Eddy Van Loocke*, eerste auditeur-revisor bij het Rekenhof, lichtte de praktijk van de voorstudie bij het Rekenhof toe.



Hij startte met een situering van het beleidsevaluatief onderzoek aan het Rekenhof en van de noodzaak van een goede voorbereiding van evaluaties in het licht van de specifieke kenmerken van de audits die het Rekenhof uitvoert.

Het **Rekenhof** is een controle-instelling die voor de parlementen werkt. Het wordt bestuurd door 12 koppig college en er werken 530 voltijdsequivalenten. Het Rekenhof is bevoegd voor de federale overheid, gemeenschappen en gewesten, provincies en de openbare instellingen die van die overheden afhangen. Onder haar taken vallen financiële audit en begrotingsonderzoeken, rechtmatigheidsonderzoeken (compliance audits), doelmatigheidsonderzoeken (performance audits), de rechtsprekende opdracht en andere taken zoals de verwerking van de aangiftes van vermogens en mandaten van politici.

Het **beleidsevaluatief onderzoek** aan het Rekenhof valt onder de noemer van het doelmatigheidsonderzoek (performance audit). Het hof heeft die bevoegdheid sinds 1998. Concreet gaat het over ofwel audits van zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het handelen van de overheid, audits die peilen of de voorwaarden vervuld zijn om zuinig, doelmatig, doeltreffend te handelen (planmatige aanpak, beleidstheorie,...), en audits naar

accountability (is er een afdoende verantwoording over beleid en beleidsuitvoering?). Het doel van die performance audits is het informeren van het parlement als hulp bij de parlementaire controle op de regering en bijdragen tot een beter functioneren van overheden.

Het beleidsevaluatief onderzoek aan het Rekenhof heeft enkele **specifieke kenmerken** waaruit de noodzaak voortvloeit van een goede voorbereiding die uitmondt in een formele nota (de voorstudie). Met name gaat het om een *externe* audit (het Rekenhof is onafhankelijk van de overheidsdiensten en regeringen en is niet betrokken bij beleid en beheer), kiest het Rekenhof (meestal) zélf thema's (er is geen 'lastenboek'), wordt de opportuniteit van het beleid niet beoordeeld (beleidsdoelstellingen worden als dusdanig niet in vraag gesteld), gebeurt de evaluatie *ex post* (geen inmenging in beslissingsprocessen) en in een politieke omgeving (belang van neutraliteit en rekening houden met politieke rationaliteit). De rapporten worden publiek verspreid (gedrukt, website, persbericht). Belangrijk is tot slot dat het Rekenhof haar dotatie ontvangt voor het geheel van haar activiteiten en er geen voorafgaandelijke allocatie is naar activiteit of output.

Deze kenmerken hebben enkele gevolgen voor de **voorbereiding van een audit**. Met name wordt veel zorg besteed aan de selectie van thema's. Dit is een belangrijk en arbeidsintensief proces omdat moet worden gekozen uit de massa potentiële onderwerpen. Het Rekenhof past daartoe instrumenten van *risicoanalyse* toe en werkt met aanvullende selectiecriteria zoals een 'evenwichtige' spreiding over de beleidsdomeinen, de toegevoegde waarde van audit, vermijden van politiek controversiële thema's (bv. bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten,...). Verder wordt een audit als het ware opgedrongen aan de administratie en de minister. Daarom is er veel aandacht nodig voor communicatie en is een objectieve benadering tijdens alle fasen auditproces van belang. Uitgangspunt van de evaluaties zijn daarom de formele doelstellingen (zoals vastgelegd in beleidsdocumenten). Men vermijdt bovendien controversiële normen en gebruikt liefst beoordelingsnormen die moeilijk te betwisten zijn zoals regelgeving en prestatie-indicatoren van administraties zelf. Het Rekenhof besteedt ook veel zorg aan de gebruikte methodologie omdat men discussies over de methoden bij de publicatie van een verslag wil vermijden en de discussie kan gaan over de inhoud. Algemeen beoogt het Rekenhof evaluaties van

hoogstaande kwaliteit. Daarom wordt elke evaluatie goed voorbereid en wordt er vrij veel tijd gestoken in het vooronderzoek (uitwerken van normenkaders op maat, vaak inwerken in een nieuwe materie...).

De **voorstudie** – een formele nota - heeft vier functies: nagaan of de audit haalbaar/uitvoerbaar is; fungeren als sturingsinstrument voor het auditteam (wat gaan we doen, hoe gaan we het doen, in welk tijdsbestek); fungeren als basis voor communicatie met de administratie (de geauditeerde); bekomen van goedkeuring door het college (de “opdrachtgever”). De voorbereiding van elke evaluatie wordt afgestemd op de aard van de evaluatie en de kenmerken van de evaluerende instantie, en houdt rekening met deze functies.

De nota zelf een antwoord op vier soorten vragen: de afbakening (Wat of wie gaan we auditen? Waarom?), de methodologie (Op welke vragen willen we een antwoord? Welke normen gebruiken we of wat is de toestand die we wensen aan te treffen? Hoe gaan we de audit uitvoeren?), de organisatie (Wie gaat de audit uitvoeren? Hoeveel werk zal dat vergen? Wat zijn de mijlpalen en de doorlooptijden?), en tot slot de risico's (Wat zijn de risico's en hoe gaan we daar het hoofd aan bieden?). Het gaat om een iteratief proces waarbij het antwoord op de ene vraag input is voor een andere, maar er ook vaak wordt teruggekoppeld naar een eerder beantwoorde vraag.

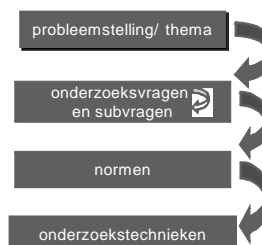


Eddy Van Looke ging vervolgens meer in detail in op het concrete voorbeeld van de voorstudie rond **bodembeheer door defensie**. In totaal werden ongeveer 100 werkdagen besteed aan de voorbereiding van dat onderzoek, inclusief de opmaak van de voorstudie (de formele nota). De volledige tekst van die nota alsook een ingevulde checklist die het Rekenhof gebruikt voor de zelfevaluatie na uitvoering van een evaluatieonderzoek werd ter beschikking gesteld van de deelnemers aan de workshop (ze zijn tevens beschikbaar op de VEP-website).

Uit het voorbeeld bleek dat informatieverzameling tijdrovend kan zijn door onduidelijke doelstellingen, ingewikkelde regelgeving en gebrekkige databronnen. Ook de afbakening van het onderzoek is soms moeilijk, maar ze is bepalend voor de probleemstelling en de onderzoeksvragen. Bij de **afbakening** (waarom

moet het Rekenhof investeren in die audit?) werden in elk geval ook de verwachte resultaten en het doel van de audit geëxpliciteerd.

Het deel **methodologie** had tot doel de globale probleemstelling om te zetten in concrete onderzoeksvragen en subvragen, en de normen (evaluatiecriteria) en onderzoekstechnieken vast te leggen.



De probleemstelling voor dit onderzoek luidde: *“Voorkomt Defensie zo goed mogelijk nieuwe vervuiling en ruimt Defensie historische en nieuwe vervuiling op of beheerst ze de vervuiling?”* Deze formulering reflecteert de keuzes die werden gemaakt bij de afbakening. Onderzoeksvragen waren (1) Is er een transparant juridisch kader voor het bodembeheer? (2) Bestaat er een kwaliteitsvol plan voor het bodembeheer? (3) Zijn er doeltreffende preventieve maatregelen genomen? (4) Wordt de bodemverontreiniging doeltreffend aangepakt?

Vervolgens werden die onderzoeksvragen verder uitgewerkt waarbij de link werd gelegd met het normenkader voor de audit. Bijvoorbeeld voor vraag (3) Zijn er doeltreffende preventieve maatregelen genomen?: 3.1 Is er inzicht in de problematiek, 3.2 Is er een preventieprogramma, 3.3 Zijn er richtlijnen en kwaliteitscriteria, 3.4 Is er handhaving, toezicht, evaluatie en feedback. Als het onderzoeksobject aan de normen voldoet kan de onderzoeksvraag positief worden beantwoord. Normen worden liefst voor de aanvang van de audit uitgeschreven en besproken met de administratie.

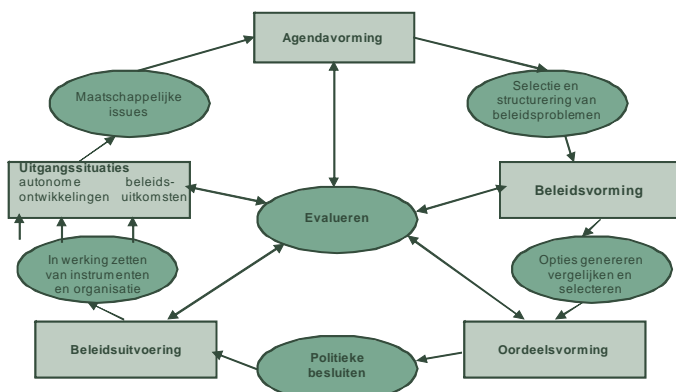
Een laatste aspect van de methodologie omvat de planning van de gegevensverzameling en –analyse. In het voorbeeld van bodembeheer door defensie ging het om de analyse van beleids- en beheersdocumenten (Milieubeleidsnota Defensie, inventarissen vervuillende producten, ...), vragenlijsten aan de diensten van Defensie (opgesteld gedurende de doorlooptijd van de goedkeuring van de voorstudie door het college), interviews en dossierstudie (via beperkte steekproef van dossiers op basis van geografische spreiding en risico) en analyse van buitenlandse voorbeelden (bv. Nederlandse lijst met milieugevaarlijke stoffen, relevant voor Defensie).

Vervolgens werd er in de voorstudie ingegaan op de **organisatie** (wie, wanneer en kosten -uitgedrukt in werkdagen en omschrijving of berekening reis- en verplaatsingskosten of inbreng externen). Voor de concrete case ging het om beperkte reiskosten (niet verder becijferd), een totale geplande arbeidstijd van het auditteam 250 werkdagen (van uitvoering tot rapportering), een geschatte doorlooptijd van 16 maanden (opgesplitst in een aantal fasen).

Een laatste deel van de voorstudie betreft de inschatting van de **risico's** en het formuleren van maatregelen voor risicobeheersing. Uitgangspunt is dat de audit nuttig moet zijn, dat de conclusies voldoende onderbouwd moeten zijn en dat de audit moet worden uitgevoerd volgens het geplande tijdschema. De vraag is dan: bedreigen risico's die doelstellingen en hoe bieden we daaraan het hoofd? Enkele voorbeelden van maatregelen uit voorstudies voor risicobeheersing zijn de instelling van een begeleidingscomité (bv. meta-evaluatie BOF) of (uitzonderlijk) het betrekken van een externe expert (bv. uitvoering klimaatbeleid) bij complexe materies of nieuwe methodologieën, bijzondere aandacht voor de timing van de evaluatie en evaluatieresultaten ("window of opportunity") en extra aandacht voor communicatie ingeval van weerstand of weinig medewerking bij de administratie.

Eddy Van Looke rondde zijn toespraak af met enkele meer **generieke aandachtspunten**. Hij stelde dat het niet goed is te besparen op de voorbereiding van een evaluatie. Verder kan ondanks een grondige voorstudie niet alles worden voorzien. Een evaluatie vergt dan ook altijd aanpassingsvermogen tijdens de uitvoering. Ten derde is er best al bij de voorbereiding aandacht voor het eindproduct (rapport, nota): wat willen we bereiken? (Link naar doroverking en benutting). Een vierde aandachtspunt is tijdens de voorbereiding goed communiceren met geëvalueerde organisatie over afbakening, methodologie, procedure. Tot slot wees hij op de praktijk aan het Rekenhof om na de publicatie van het auditverslag terug te blikken op het auditproces, inclusief op de voorbereiding van de audit met de bedoeling om lessen te trekken voor toekomstige audits.

Daarna was het de beurt aan *Ann Braekevelt*, projectleider bij OVAM. Zij ging in op de **evaluatiepraktijk bij OVAM** en reflecteerde op de presentatie vanuit het Rekenhof. Bij OVAM is de evaluatiecyclus onderdeel van de beleidscyclus en gebeuren beleidsevaluaties in het kader van de sectorale uitvoeringsplannen (meerjarenplannen per afvalstroom met actieprogramma's en acties voor preventie, inzameling, afzet, verwerking en verwijdering van afvalstoffen) en de basisinstrumenten van het afvalstoffenbeleid (aanvaardingsplichten, heffingen, samenwerkingsovereenkomsten met de gemeenten en provincies, preventiebeleid...).



Evaluaties gebeuren dus in tegenstelling tot die van het Rekenhof niet *ex post* maar "*ex tussendoor*": de beleidsevaluaties beoordelen zowel het verleden als beleidsopties naar de toekomst toe (analyse van de situatie en beoordeling van het voorbije en nieuw geplande beleid), doorgaans in overleg met stakeholders (via een overlegplatform) en met regelmatige terugkoppeling naar de politieke overheid.

De beleidsevaluaties bij OVAM kennen bovendien een min of meer vaste periodiciteit. Ze zijn enerzijds gekoppeld aan het (twee)jaarlijks voortgangsrapport per sectoraal uitvoeringsplan. De nadruk ligt op de opvolging van de realisatie van de plandoelstellingen via de monitoring van de planindicatoren vervat in de actieprogramma's. Daarnaast is er het (drie)vijfjaarlijks evaluatierapport per sectoraal uitvoeringsplan. Daar ligt de nadruk op het toetsen van de (kosten)effectiviteit via een evaluatie van de uitvoering (output, outcome, impact), de ingezette instrumenten, de nieuwe tendensen, de kosten en financiering. Aldus dienen de evaluaties voor de afstemming van prioriteiten en budgetten (relatie met de beleids- en begrotingscyclus) de afstemming op de onderzoeksprogrammering en de afstemmen met gerelateerde beleidsprocessen binnen andere diensten.

Ann Braekevelt zag deels een sterke gelijkenis met de ervaring van het Rekenhof. Ook zij benadrukte de nood aan flexibiliteit bij de uitvoering van evaluaties teneinde de bruikbaarheid ervan te verzekeren. Verder moet men evaluaties voldoende tijd gunnen, ook om expertise in eigen organisatie te ontwikkelen. Dit vergt een zeker "evaluatiemanagement". Knelpunten of moeilijkheden zijn volgens Ann Braekevelt onder andere dat oorzakelijkheid nagaan niet altijd evident is en de spanning tussen continuïteit in beleid en sterk vernieuwende stappen die minder concreet zijn.

De **discussie met de zaal** na de pauze onder leiding van *Peter Van Humbeeck* (SERV) startte met een reeks informatieve vragen voor de sprekers. Daarna volgde een gedachtewisseling, gestructureerd rond drie vragen: waarom is een goede voorbereiding van een beleidsevaluatie belangrijk? Wat moet er zeker aan bod komen bij de voorbereiding van een beleidsevaluatie? Welke moeilijkheden of problemen ondervindt men in de praktijk bij de voorbereiding van een beleidsevaluatie? *Bart De Peuter* (Instituut voor de Overheid, K.U. Leuven) zorgde voor tussentijdse samenvattingen van hetgeen werd gezegd.

De **informatieve vragen en bedenkingen** bij het verhaal van de beide sprekers gingen over zeer uiteenlopende zaken zoals nadere verduidelijking van de taken en werkwijze van het Rekenhof en van de evaluatiepraktijk bij de OVAM, de doorwerking van de evaluaties van het Rekenhof in de praktijk en de manier waarop het Rekenhof die doorwerking stimuleert en opvolgt (de ervaring leert dat vooral de kwaliteit van het auditteam en de interactie/communicatie met de geauditeerde administratie van belang is) en de voor- en nadelen van externe beleidsevaluaties (onafhankelijker, maar minder

vertrouwd met materie) versus interne beleidsevaluaties (meer betrokken en meer informatie, maar belanghebbende en soms minder vertrouwd met evaluatietechnieken).

De vraag “**waarom is een goede voorbereiding van een beleidsevaluatie belangrijk?**”, werd door de aanwezigen vooral beantwoord vanuit *efficiëntie*overwegingen: zonder goede voorbereiding riskeert een evaluatieonderzoeker te verzanden in een gebrek aan focus, te veel informatie, verwarring van hoofd- en bijzaken, kortom een onbeheersbare complexiteit. De voorbereiding moet ook *duidelijkheid* scheppen en kunnen dienen als een kompas om te weten wat men precies wil onderzoeken (afbakening) en hoe (evaluatievragen, methode, dataverzameling...). Hier schieten in het geval van uitbesteding van beleidsevaluaties opdrachtgevers soms tekort omdat bestekken soms vaag blijven en het evaluatief onderzoek bij de uitvoering te kampen krijgt met uiteenlopende en steeds wijzigende vragen en verwachtingen. Een goede voorbereiding van een beleidsevaluatie is daarnaast belangrijk om de *bruikbaarheid* van de evaluatie en aandacht voor de latere doorwerking ervan van bij het begin te verzekeren, door vooraf ook na te denken over het evaluatieproces.

Een kernvraag die zeker aan bod moet komen bij de voorbereiding van een beleidsevaluatie, was volgens de deelnemers de vraag *of het wel mogelijk is om de evaluatie goed uit te voeren*. Is er wel informatie? Is die toegankelijk? Hebben we voldoende knowhow? Dat kan leiden tot het dilemma dat enkel onderwerpen of diensten waarvoor er voldoende informatie is worden geëvalueerd en de ‘slechte leerlingen’ aan evaluaties ontsnappen terwijl er wellicht juist daar de grootste evaluatiebehoefte bestaat. Aan de andere kant is de vaststelling dat er onvoldoende informatie is, al een evaluatieconclusie op zich die kan blijken uit een voorstudie of voorbereiding. In die context werd ook de vraag gesteld of er wel altijd expliciete doelstellingen moeten zijn om te kunnen evalueren (cf. onderscheid tussen goal based en goal free evalueren, reconstructie van beleidstheorieën...).

De vraag of er voldoende informatie is, slaat in meer algemene termen op het *in kaart brengen van de mogelijke risico's van de evaluatie*. Dat omvat dan bijvoorbeeld ook vragen naar de timing van de evaluatie en de koppeling aan de beleidscyclus, de explicitering van de beperkingen van de evaluatie enz. Ook hier kwamen aspecten van het evaluatieproces opnieuw ter sprake. Een andere kernvraag die zeker aan bod moet komen bij de voorbereiding van een beleidsevaluatie is immers *wie wanneer, hoe en met welk doel te betrekken?*. Meerdere deelnemers verdedigden de idee dat interactie in een vroege fase van de administratie of het geëvalueerde beleidsveld cruciaal is voor het draagvlak van de evaluatie. Die interactie moet al tijdens de voorbereiding plaatsvinden, om consensus te bereiken over de probleemstelling en probleemformulering en het te hanteren normenkader.

De derde en laatste vraag van de gedachtewisseling ging concreet in op de **moelijkheden of problemen die men in de praktijk ondervindt bij de voorbereiding van een beleidsevaluatie**. De antwoorden van de deelnemers waren zeer divers. Een aspect dat regelmatig terug kwam, betreft de *agendering en selectie van onderwerpen* die aan een evaluatie worden onderworpen. Het betreft dan onder andere de tijdigheid van de evaluaties en de koppeling met de beleidscyclus, maar ook de mate waarin de keuze van de te evalueren onderwerpen wordt geobjectiveerd (bv. via risicoanalyse zoals aan het Rekenhof) dan wel bepaald worden door politici (de “verborgen agenda van evaluaties”). In dat verband werd ook gewezen op het gevaar van ‘quick and dirty’ evaluaties (‘evaluation to prove’ in plaats van ‘evaluation to improve’) die de steun voor goede beleidsevaluaties ondergraven.

De indruk bestaat verder dat evaluatiebepalingen in regelgeving enkel of vooral voorkomen waar het politieke compromis moeilijk lag. Er werd terzake ook gesteld dat evaluatiebepalingen in regelgeving in elk geval niet altijd worden uitgevoerd zoals bedoeld, en er inderdaad sprake is van een hoog ad hoc gehalte: over evaluatiebepalingen in regelgeving bestaan er nog geen richtlijnen, waardoor de praktijk zeer divers is.

Gekoppeld aan de agendering, werd ook de vraag gesteld naar de verantwoordelijkheid voor beleidsevaluaties. Ook uitvoering kent vandaag namelijk in grote mate een ad hoc karakter: evaluaties gebeuren op veel niveaus en door veel instanties. Het is niet duidelijk wiens taak het is om te evalueren. Men sprak van versnippering, gebrek aan afstemming en onvoldoende coördinatie.

Andere moeilijkheden die ter sprake kwamen betreffen de vraag op welk niveau men de beleidseffecten wil meten en evalueren (bv. op stadsniveau? op niveau van beleidsdomeinen? op niveau van projecten?), de meting van de impact van beleid (in welke mate zijn effecten toe te schrijven aan beleid dan wel aan andere factoren, en als ze toe te schrijven zijn aan beleid, aan welk beleid - federaal, gewestelijk, lokaal...?), het gebrek aan capaciteit en vaardigheden van beleidsevaluatoren en de noodzaak van investeringen in zowel “structuur” als “cultuur”.