



DEEL 4 – PRINCIPES EN INTERNATIONALE GOEDE PRAKTIJKEN VOOR EX POST BELEIDSEVALUATIE

Rapport van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, Wetstraat 34-36, 1040 Brussel

W www.serv.be – T +32 2 209 01 11 – E info@serv.be

Disclaimer:

Dit achtergronddocument werd opgemaakt door het SERV-secretariaat ter ondersteuning van het sociaal-economisch overleg en de beleidsadviesing door de sociale partners in de SERV. De bevindingen, interpretaties en conclusies in dit achtergronddocument vallen volledig onder de verantwoordelijkheid van het SERV-secretariaat en kunnen op geen enkele wijze toegeschreven worden aan de raad, een organisatie vertegenwoordigd in de raad of een lid van de raad.

Kennisname raad 27 juni 2022

Contactpersoon	Peter Van Humbeeck	pvhumbreeck@serv.be	02 209 01 01
	Stijn Wouters	swouters@serv.be	02 209 01 07

Inhoud

Dit Deel 4 van het achtergrondrapport van het SERV-Secretariaat bij het advies 'De Vlaamse brede heroverweging als opstap naar een structureel evaluatiebeleid' bevat een bespreking van principes en internationale goede praktijken voor de verankering van ex post beleidsevaluatie.

Het volledige rapport bestaat uit 5 delen en 3 bijlagen:

1. Beleidsevaluatie: wat en waarom?
2. Beleidsevaluatie in Vlaanderen: beleidsinitiatieven 1999-2021
3. Terugblik op de Vlaamse Brede Heroverweging
4. Principes en internationale goede praktijken voor verankering van ex post beleidsevaluatie
5. Toetsing van Vlaanderen aan een analyse kader voor de verankering van beleidsevaluatie
 - Bijlage A: Spending reviews en beleidsevaluatie in de federale overheid
 - Bijlage B: The governance of policy evaluation: an international review of policy evaluation frameworks and practices
 - Bijlage C: Ex post evaluation and spending reviews: OECD principles, best practices and recommendations

Inhoud	3
4. Principes en internationale goede praktijken voor ex post evaluatie	4
4.1 Inleiding	4
4.2 Ontwikkelingen in governancekaders voor ex post evaluatie	5
Een structurele governanceaanpak	5
Ex post evaluatie: terug van weggeweest?	6
Toch nog vaak weinig uitgewerkt, maar positieve trends	7
4.3 Governance van beleidsevaluatie in OESO-landen	8
Wettelijk kader	8
Organisatorische vormgeving	9
Scope	10
Proces	10
Kwaliteit, capaciteit en transparantie	11
Databeschikbaarheid	12
Gebruik	13
Commitment, leiderschap en continue verbetering	14
Referenties	15

4. Principes en internationale goede praktijken voor ex post evaluatie

Dit deel beschrijft principes en internationale goede praktijken voor ex post evaluatie. Het gaat in op hoe OESO-landen omgaan met de uitdaging om:

- beleidsevaluatie te verankeren;
- de kwaliteit van beleidsevaluaties te versterken;
- het gebruik van evaluatieresultaten te bevorderen.

Dit kan een interessante benchmark zijn om het beleidskader en de praktijk in Vlaanderen en België te beoordelen en te verbeteren. Een meer uitgebreide analyse (in het Engels) is beschikbaar als **deelrapport 4b**. Een overzicht en bespreking van OESO-aanbevelingen, principes en beste praktijken is beschikbaar als **deelrapport 4c**.

4.1 Inleiding

De OESO hanteerde al verschillende definities van beleidsevaluatie. Voor de recente *Survey on Policy Evaluation* van de lidstaten definieerde de OESO beleidsevaluatie als "de gestructureerde en objectieve beoordeling van een lopend of voltooid beleids- of hervormingsinitiatief, met name van het ontwerp, de uitvoering en de resultaten ervan. Het doel is om de relevantie en realisatie van de doelstellingen, efficiëntie, effectiviteit, impact en duurzaamheid van dat beleid of initiatief te bepalen, om zo de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren en gericht advies te geven om de beleidsformulering en -implementatie te verbeteren" (OESO, 2020a, p. 15).

De interesse van de OESO voor beleidsevaluatie volgt uit de relevantie ervan voor het overheidsbeleid. Beleidsevaluatie is cruciaal voor het doeltreffend ontwerpen, uitvoeren en realiseren van beleid. Beleidsevaluatie en het strategisch gebruik ervan in de beleidscyclus kunnen:

1. zorgen voor onderbouwd advies om de efficiëntie en effectiviteit van het beleid te verbeteren;
2. de verantwoording en transparantie vergroten;
3. leren bevorderen;
4. nieuwe kansen creëren voor politieke en maatschappelijke dialoog.

Dit betekent echter niet dat beleidsevaluatie in de praktijk vanzelfsprekend is. Vaak is er politieke of ambtelijke weerstand tegen beleidsevaluaties. Deze weerstand is nog groter voor ex post evaluaties van het gevoerde of lopende beleid, dan voor ex ante evaluatiemechanismen. Het verankeren van beleidsevaluatie in de overheid vereist daarom een coherent kader en een uitgebouwde institutionele infrastructuur. Op zichzelf staande initiatieven zijn niet voldoende om van evaluatie een vast onderdeel van de beleidscyclus te maken en om op een methodologisch rigoureuze en systematische manier te werk te gaan, met relevante conclusies die worden gebruikt door besluitvormers en die beschikbaar en begrijpbaar zijn voor het publiek.

De focus van dit deel ligt daarom op de governance van beleidsevaluaties. Met name gaat het om het kader (wettelijke kader, organisatorische aanpak, en scope), de implementatie (proces; kwaliteit, capaciteit, en transparantie; en databeschikbaarheid) en het gebruik in de beleidsvoering. Dit laat zien hoe OESO-landen de uitdagingen van beleidsevaluatie aanpakken.

Dit kan een interessante benchmark zijn om het beleidskader en de praktijk in Vlaanderen en België te verbeteren. Echter, de context speelt een grote rol. Er is geen uniek recept om beleidsevaluatie te institutionaliseren. Initiatieven moeten rekening houden met de cultuur, schaal-grootte, middelen en de politieke en institutionele context. Een effectieve implementatie van beleidsevaluatie vergt inzicht in de bestuurspraktijk en in de feitelijke beleidsvorming. Enkel zo kan men alle kansen die zich aandienen benutten om een betere evaluatiepraktijk te installeren.

De verdere structuur is als volgt.

- Sectie 2 gaat in het op de internationale ontwikkelingen en geeft een stand van zaken rond een kader voor de governance van beleidsevaluatie.
- Sectie 3 beschrijft acht bouwblokken die in de governance van beleidsevaluatie relevant zijn. Voorbeelden van OESO-lidstaten concretiseren deze bouwblokken. Deze sectie is vooral gebaseerd op een uitgebreid OESO-rapport met een analyse van 42 landen (OESO, 2020a) en op een meer gedetailleerde analyse van vijf benchmarklanden: de Verenigde Staten van Amerika (VS), Canada (CAN), het Verenigd Koninkrijk (VK), Duitsland (D) en Nederland (NL) (Van Humbeeck, 2021), in aanvulling op andere bronnen (Stockmann, Meyer, & Taube, 2020; European Commission, 2020).
- Sectie 4 bevat de conclusie.

4.2 Ontwikkelingen in governancekaders voor ex post evaluatie

Een structurele governanceaanpak

Het inzicht is gegroeid dat het verbeteren van de kwaliteit van het beleid en de regelgeving een omvattende en structurele aanpak vergt. In veel landen lag de aandacht lang op reactieve en ad hoc initiatieven om problemen met bestaande beleidsmaatregelen op te lossen. Die heeft stilaan plaats gemaakt voor een veelzijdige strategie gericht op zowel de voorraad bestaande regels als op de instroom aan nieuwe regels. Die strategie formuleert acties op het van o.a.:

- de uitbouw van institutionele capaciteit;
- aangepaste structuren en beleidsculturen voor betere regelgeving;
- de versterking van de transparantie en coördinatie van beleidsprocessen;
- de hertekening van beleids- en regelgevingsprocedures (voorafgaandelijke planning, ex ante effectbeoordeling, juridische kwaliteitsbewaking ...);
- de rationalisering van bestaande regelgeving (evaluatie, vereenvoudiging, codificatie ...);
- de versterking van de interface tussen het regionale, nationaal, lokale en Europese niveau.

De OESO heeft hierin een belangrijke rol gespeeld en doet dat nog steeds. Zij wijst regelmatig op het sociaal-economische en maatschappelijke belang van goed bestuur en kwaliteitsvolle

wetgeving reikt beleidsstrategieën, indicatoren en goede praktijken aan en voert benchmarks en country reviews uit op dit thema. *Ex post evaluatie* is steeds onderdeel geweest van de kernmerken van goed bestuur en goed wetgevingsbeleid die de OESO voorop stelde.

Intussen hebben de meeste landen en ook de Europese unie een uitgebouwd zgn. *better regulation* systeem. Zo'n systeem omvat o.a.:

- de kenmerken van goede regelgeving
- een *oversight body*;
- een regelgevingsagenda (vanuit de idee van *forward planning*);
- een systeem van (ex ante) *impact assessments* (IA);
- een consultatiebeleid;
- een beleid rond administratieve vereenvoudiging.

Ex post evaluatie: terug van weggeweest?

In de praktijk verschoof de aandacht van ex post naar ex ante. Tot en met de jaren 1980 werd bijna uitsluitend gewerkt op al bestaande regelgeving (ex post). Dit was namelijk gemakkelijker te implementeren dan ex ante en vergde minder permanente aandacht en inzet van tijd/middelen. Vanaf de jaren 1990 gingen veel landen meer nadruk leggen op het bewaken en verbeteren van de kwaliteit van regelgeving, gelet op de grote instroom.

Gaandeweg werd ook de link met ex post evaluatie opnieuw gelegd. De beperkte aandacht voor ex ante wetsevaluatie was aanvankelijk immers vooral juridisch-technisch van aard. Nu kwamen ook en vooral criteria uit de sociale, economische en bestuurskundige wetenschappen naar voren zoals effectiviteit, efficiëntie, processen, uitvoering enz. Dat versterkte de aandacht voor ex post evaluatie als input voor ex ante evaluaties.

OESO-landen hanteren steeds meer een levenscyclusbenadering van beleid en wetgeving. Ex post evaluatie wordt dan gezien als startpunt voor ex ante evaluatie en ex ante evaluatie als startpunt voor ex post evaluatie. De levenscyclusbenadering leidt tot o.a. meer aandacht voor de explicitering van de zgn. beleidstheorie achter het voorgenomen beleid en de gegevens die tijdens de uitvoering moeten worden verzameld. Zo wordt het makkelijker om dat beleid achteraf te evalueren.

De geschetste evolutie is bv. zeer duidelijk op niveau van de Europese Commissie. Die legt in haar *better regulation* beleid thans meer focus op ex post evaluatie als sluitstuk van de beleidscyclus en tegelijk het begin van een nieuwe cyclus en op afstemming van ex post evaluatie op het systeem van ex ante impactanalyse. Elk nieuw beleid zou namelijk moeten starten met een evaluatie van het al bestaande beleid (het *evaluate first* principe). Daarnaast wil de Europese Commissie de grote hoeveelheid bestaande regelgeving aan evaluaties onderwerpen (*fitness checks*) zodat die blijvend relevant en actueel is.

Eenzelfde evolutie naar een beleid gericht op systematische ex post evaluaties kan worden vastgesteld in veel andere landen. Voorbeelden hier zijn Duitsland, het Verenigd Koninkrijk of de Verenigde Staten.

Toch nog vaak weinig uitgewerkt, maar positieve trends

Toch lijkt ex-post evaluatie in veel landen nog steeds weinig systematisch uitgewerkt. Volgens de opeenvolgende *Government at a Glance* indicatoren van de OESO zijn er slechts in een derde van de onderzochte landen systematisch vereisten om aan ex post evaluatie te doen en zijn de vereisten die worden gesteld aan ex post evaluaties eerder beperkt. Dat aantal is in wezen ongewijzigd gebleven sinds 2014.

De OESO beschouwt dit als een belangrijke zwakte. Ze wijdt dit aan een gebrek aan geëngageerd leiderschap. Men spreekt in dat verband van "a missed opportunity for governments" en "an untapped potential rather than a mainstreamed discipline".

De verklaring zou vooral bij beleidsmakers en de beleidscultuur liggen. Beleidsmakers zouden eerder geneigd zijn om naar het volgende dringende beleidsprobleem te springen dan dat ze geïnteresseerd zijn in een evaluatie van de resultaten van de door hen genomen beleidsmaatregelen. Ze zouden de analyse van de effecten van hun beleid en regelgeving liever overlaten aan de volgende regering om de uitgevaardigde regelgeving te beoordelen en te amenderen.

Tot op zekere hoogte dit is niet verwonderlijk. Overheden zijn vaak bezorgd over de politieke en economische gevolgen van evaluaties, zeker als ze aantonen dat ze vroeger 'slechte' beslissingen hebben genomen. Toch is dit is een te beperkte kijk op de voordelen die een goed evaluatiesysteem biedt. Evaluaties kunnen kansen bieden om te leren van fouten uit het verleden. Ze zijn een kans om te zorgen voor betere beleidsresultaten.

Cultuurverandering is dan ook nodig. Enkel zo meent de OESO dat men de "set and forget" mentaliteit die in veel landen nog steeds bestaat kan wegwerken en beter beseffen dat evaluaties een integraal onderdeel zijn van een systeem dat helpt om goede resultaten te bieden.

Niettemin rapporteert de OESO ook positieve trends en een aantal relevante ontwikkelingen in verscheidene landen. Positieve stappen zijn:

- een grotere rol voor parlementen;
- het meer en beter betrekken van stakeholders bij ex post evaluaties;
- het linken van ex post evaluatie met ex ante evaluatie (RIA);
- de aandacht voor de cumulatieve impact van regels;
- het publiceren van *evaluation plans* en van uitgevoerde evaluaties op een website en in een centrale databank;
- het opmaken van standaarden, richtlijnen en methodologische ondersteuning;
- de combinatie van evaluatiemethodes;
- het stimuleren van een evaluatiecultuur.

De OESO wil die ontwikkelingen ondersteunen door de stap te zetten naar formele aanbevelingen aan de lidstaten in de loop van 2022. Er is een ontwerp van 'Recommendation of the Council on Public Policy Evaluation' opgesteld dat momenteel voor bespreking onder de OESO-lidstaten voorligt.

Het ontwerp stelt diverse aanbevelingen voor om systematische beleidsevaluatie te institutionaliseren in de beleids- en begrotingscyclus. Het gaat onder meer over:

- het aanduiden van personen of entiteiten (zgn. *evaluation champions*) om evaluatie te coördineren vanuit een *whole-of-government* perspectief en te adviseren over goede praktijken om de kwaliteit en het gebruik van evaluaties te promoten en over het aanduiden van verantwoordelijkheden ('institutional responsibilities') om beleidsevaluaties uit te voeren;
- aanbevelingen met betrekking tot aspecten zoals evaluatiecultuur en -capaciteit, planning van evaluaties ('a multi-annual evaluation agenda'), betrekken van stakeholders, beschikbaarheid van richtlijnen en kwaliteitsstandaarden, mechanismen van peer review, en de publieke toegang tot evaluaties.

Een bespreking van deze ontwerp aanbevelingen samen met eerdere aanbevelingen, principes en beste praktijken is beschikbaar als **deelrapport 4c**.

4.3 Governance van beleidsevaluatie in OESO-landen

Deze sectie gaat verder in op de positieve trends door (goede) praktijken te belichten. Een meer uitgebreide analyse (in het Engels) is beschikbaar als **deelrapport 4b**.

Wettelijk kader

Een wettelijk kader kan belangrijk zijn om beleidsevaluatie te bevorderen en de institutionele verantwoordelijkheden te verduidelijken. Een interessant voorbeeld is de Amerikaanse *Foundations for Evidence-Based Policymaking Act (Evidence Act)*. Deze wet uit 2018 draagt het *Office of Management and Budget (OMB)* op om richtsnoeren en adviezen voor beleidsevaluatie op te stellen en bevat een bepaling die agentschappen verplicht jaarlijkse evaluatieplannen in te stellen. Die plannen moeten kernvragen beschrijven van elke belangrijke beleidsevaluatie die het agentschap van plan is in het volgende boekjaar te starten en moeten verslag uitbrengen over de evaluatieresultaten van het voorgaande jaar. Centraal toezicht hierop gebeurt door het OMB, die de verschillende evaluatieplannen en resultaten ook publiceert (zie <https://www.evaluation.gov/>).

De wet verplicht overheidsinstanties ook om een senior medewerker aan te wijzen als evaluatiefunctionaris, met als verantwoordelijkheid te zorgen voor de ontwikkeling van:

- richtsnoeren voor evaluatie;
- een jaarlijks evaluatieplan,
- een capaciteitsbeoordeling om de vier jaar (incl. een beoordeling van de beschikbare data voor evaluaties),
- een leeragenda met sleutelvaardigheden en -competenties (incl. opleidingen en loopbaantrajecten) om de vier jaar.

Deze verplichtingen komen bovenop andere reeds eerder bestaande strategische en operationele plannen (die enigszins vergelijkbaar zijn met de ondernemingsplannen in de Vlaamse overheid).

Summary requirements for planning and evaluation for departments based on the Evidence Act

	Frequency	Content
Agency Priority Goals	2 years (quarterly updates)	Near-term results advancing progress on longer-term goals in the Strategic Plan
Evaluation Plan	Annually	Evaluation activities to be conducted in the next fiscal year
Performance Plan	Annually	Strategic objectives and performance goals for the next fiscal year
Performance Report	Annually	Progress on goals and objectives set in the Performance Plan and the Strategic Plan
Capacity Assessment	4 years	Coverage, quality and methods of statistics and evaluation efforts of the agency
Learning Agenda	4 years (updated annually)	Policy questions relevant to programs, policies and regulations of the agency
Strategic Plan ⁽¹⁾	4 years	Agency mission, long-term goals and objectives, strategies, risks and challenges
Strategic Review	Annually	Progress on the strategic objectives (noteworthy progress or areas for improvement)

Maar een wettelijk kader is geen noodzakelijke of voldoende voorwaarde voor succes. Het VK en CAN bijvoorbeeld hebben ondanks het ontbreken van een wettelijk kader eveneens sterke beleidskaders voor beleidsevaluatie. Ze geven hun evaluatiebeleid vorm via interne regels en richtsnoeren.

Organisatorische vormgeving

Organisatorisch worden evaluaties centraal of decentraal opgezet en aangestuurd. Er zijn gecentraliseerde systemen met één overheidsdepartement of -instantie die de evaluatieactiviteiten in de hele overheid coördineren (VS, CAN, VK). Andere landen hebben een gedecentraliseerde aanpak (D, NL).

In gecentraliseerde systemen is het Centre Of Government (CoG) meestal de belangrijkste actor (soms ook gekend als het Presidium, Cabinet Office, Kanselarij ...). Het CoG geeft strategische richting aan beleidsevaluatie en een cruciale rol speelt bij het verankeren van een 'whole of government' benadering van beleidsevaluatie (zie ook OESO, 2018b). Vaak zijn daarvoor speciale eenheden binnen het CoG opgericht (VK, VS, CAN). Zij voeren normaal gesproken zelf geen beleidsevaluaties uit (tenzij evt. voor sectoroverschrijdende of complexe evaluaties). Ze zorgen daarentegen voor richtlijnen, een evaluatiekalender, capaciteitsopbouw en controle (op hoofdlijnen) van de kwaliteit van evaluaties. Het Ministerie van Financiën speelt vaak ook een belangrijke rol, vooral in landen waar beleidsevaluatie nauw gelinkt wordt met *spending reviews* (uitgaventoetsingen en heroverwegingen) (CAN, VK, NL).

In de praktijk hanteren verschillende landen een hybride aanpak. Langs de ene kant is er een vorm van coördinatie vanuit het centrum (hetzij via CoG-processen, hetzij via begrotingsprocessen). Langs de andere kant hebben de entiteiten flexibiliteit om het evaluatiebeleid te organiseren, zowel wat de institutionele opzet betreft als de manier waarop evaluaties worden uitgevoerd.

Ongeacht de organisatorische aanpak (centraal of decentraal) is er vaak binnen de (grotere) lijnministeries een centrale actor verantwoordelijk voor de organisatie en kwaliteit van beleidsevaluaties. Die neemt dan deel aan een netwerk van evaluatiefunctionarissen en aan interdepartementale seminaries om wederzijds leren te bevorderen. Voorbeelden zijn het VK, CAN en VS. Deze landen vullen het mandaat van de centrale coördinerende entiteit aan met een verplichting voor de entiteiten om evaluatiefunctionarissen aan te stellen.

Scope

Geen enkel land evalueert het volledige beleid. De reden is dat evaluaties tijdrovend en duur kunnen zijn. Het is daarom belangrijk om de scope goed af te bakenen en te beslissen over een selectieprocedure of criteria om te bepalen welke evaluatie wanneer nodig is. Ter zake zijn er grofweg drie praktijken in OESO-landen.

De eerste werkwijze is het hanteren van drempel- en proportionaliteitscriteria (bv. in D: beleid dat een aanzienlijke financiële impact heeft voor burgers of de economie). Dit is vaak lastig te implementeren omdat er veel informatie nodig is om na te gaan of drempels al dan niet overschreden zijn. Deze meer technocratische selectie komt bovendien vaak niet overeen met de beschikbare middelen of prioriteiten die door politici of belanghebbenden naar voren worden gebracht. Daarnaast kunnen drempels gemakkelijk leiden tot zgn. *ticking the box* gedrag.

Een tweede werkwijze betreft formele regels voor periodieke geprogrammeerde evaluaties (NL) of het gebruik van evaluatie- en sunset-clausules (horizonwetgeving) voor ex-post reviews van regelgeving (VK). In NL bepaalt de regeling Periodiek Evaluatie Onderzoek dat er minimum iedere 7 jaar een beleidsdoorlichting moet worden uitgevoerd. Een beleidsdoorlichting is in NL een synoptisch document dat inzichten uit beleidsevaluaties op het niveau van een of meer begrotingsartikels synthetiseert.

De derde werkwijze is het gebruik van evaluatieplannen of -agenda's. Een voorbeeld hiervan is de VS, waar de Evidence Act een bepaling bevat voor agentschappen om jaarlijks evaluatieplannen in te dienen. Ook in CAN moet elke grote afdeling een vijfjarig, voortschrijdend afdelingsevaluatieplan opstellen. Men hanteert daarbij het principe dat alle uitgaven periodiek moeten worden geëvalueerd en dat evaluaties gericht moeten zijn op risico's, behoeften en prioriteiten. Interessant is dat in NL als gevolg van de operatie Inzicht in Kwaliteit (IIK) recent werd besloten om het roer om te gooien. De teleurstellende resultaten van het vroegere kader werden onder meer toegeschreven aan een gebrek aan flexibiliteit om zich te concentreren op belangrijke strategische thema's, het gebrek aan grondige beleidsevaluaties om een beleidsdoorlichting op te stellen en de gebrekkige afstemming van de timing van beleidsevaluaties op de politieke beleidsagenda. Daarom is NL gestart met een Strategische Evaluatie Agenda (SEA) vanaf de begroting 2021. Elk ministerie is verplicht om (minstens) eenmaal per jaar een plan op te stellen voor alle soorten evaluaties (zowel ex post als ex ante en ex durante), met een vooruitblik van 3 tot 4 jaar. De SEA wordt ingediend bij het Ministerie van Financiën en is opgenomen als bijlage bij de Rijksbegroting.

Proces

De meeste landen hanteren evaluatierichtlijnen. Zij dienen om de uitvoering van beleidsevaluaties te ondersteunen. Het zijn niet-bindende documenten die richtsnoeren bevatten voor de uitvoering en het gebruik van evaluaties. Richtsnoeren gaan over:

- de identificatie en het ontwerp van een evaluatieaanpak;
- methoden voor gegevensverzameling;
- het betrekken van belanghebbenden;

- het rapporteren van evaluatieresultaten.

Lijnministeries zijn meestal verantwoordelijk voor de evaluaties. Zij bezitten namelijk de meeste expertise en staan het dichtst bij het beleid. Maar dit betekent niet noodzakelijkerwijs dat ambtenaren binnen de ministeries de meeste evaluaties zelf uitvoeren. In sommige landen is dat laatste (meestal) het geval (VS). Andere landen besteden de meeste evaluaties uit (D, NL). Vele landen hanteren een hybride benadering die interne en externe evaluatiemethoden combineert. Dit is vooral wanneer gespecialiseerde kennis en vaardigheden nodig zijn (CAN, VK).

Op een meer algemeen niveau heeft geen van beide aanpakken de voorkeur. Er zijn diverse risico's en problemen, zowel bij 'in huis' evaluaties als bij uitbesteding. In veel landen zijn er wel integriteitsnormen of gedragsregels uitgevaardigd met ethische principes voor evaluatieactiviteiten zoals onafhankelijkheid, transparantie en verantwoording (VS, CAN, D, NL). Bovendien is voldoende interne capaciteit steeds belangrijk, of het nu gaat om het in huis uitvoeren van evaluaties of om toezicht te houden op evaluaties die zijn uitbesteed.

Kwaliteit, capaciteit en transparantie

De kwaliteit van evaluaties is essentieel. Die moet ervoor zorgen dat evaluaties daadwerkelijk kunnen dienen om het beleid te verbeteren, te leren en verantwoording af te leggen. Evaluaties van slechte kwaliteit kunnen leiden tot slechte en dure beleidsbeslissingen en kunnen een bedreiging vormen voor de politieke bereidheid om te investeren in beleidsevaluatie.

Eerst en vooral moet de benodigde capaciteit beschikbaar zijn. Het gaat dan om kennis en vaardigheden, professionele en technische expertise samen met 'soft skills' voor participatie- en interactieprocessen, taalgebruik, presentaties enz. Methoden voor capaciteitsopbouw zijn divers. Zij gaan van handleidingen en interne training over netwerken, het delen van knowhow en hands-on advies, tot werving, accreditatie of specifieke vereisten of functiecategorie voor evaluatoren. Ook evaluatieverenigingen en universiteiten bieden soms trainingen en workshops voor ambtenaren aan over beleidsevaluatie.

De VS is een interessant voorbeeld van een strategische benadering van capaciteitsopbouw. De Evidence Act benadrukt de leerfunctie van evaluatie door de ontwikkeling van leeragenda's en capaciteitsbeoordelingen om de 4 jaar in alle agentschappen te verplichten. De bedoeling is dat overheidsinstanties daardoor een beter inzicht krijgen in hun evaluatie-expertise en -middelen en dat ze meer 'evidence-building' activiteiten ondernemen. Ook in CAN rapporteren de departementen jaarlijks de uitdagingen en kansen op het vlak van personeelscapaciteit en middelen voor evaluaties via de jaarlijkse departementale evaluatieplannen.

Toch zijn nog bijkomende instrumenten nodig voor kwaliteitscontrole en kwaliteitsborging. Capaciteitsopbouw is immers niet voldoende om de kwaliteit van evaluaties te garanderen. Dit start reeds bij het begin van een beleid door aandacht voor de latere evalueerbaarheid ervan. Bij uitbestedingen zijn richtlijnen voor het opstellen van een bestek essentieel gebleken voor kwaliteitsvolle evaluaties. Tijdens en na een evaluatie wordt gebruik gemaakt van instrumenten zoals openbare raadpleging, adviespanels of begeleidingscommissies, controlemechanismen en peer reviews.

Transparantie over het evaluatiesysteem en van evaluatieresultaten zijn eveneens belangrijk om de kwaliteit te waarborgen. De *Best Practice Principles for Regulatory Policy* van de OESO (OESO, 2018) schrijven voor om evaluaties publiek aan te kondigen en de resultaten ervan openbaar te maken (zowel de data als de resultaten). Instrumenten en praktijken om transparantie te bevorderen zijn:

- openbaar beschikbare evaluatieagenda's;
- richtsnoeren voor de betrokkenheid van belanghebbenden;
- openbare registers met previews van evaluaties die feedback mogelijk maken op voorlopige bevindingen en aanbevelingen;
- de publicatie van definitieve evaluatieverslagen (samen met feedback van de overheid over hoe de resultaten worden gebruikt voor de ontwikkeling van beleid);
- evaluatiedatabases en portaalsites om evaluaties en bewijsmateriaal op één gemakkelijk toegankelijke plaats te centraliseren.

Databeschikbaarheid

Een goed evaluatiesysteem is gebaseerd op uitgebreide en hoogwaardige data. Toegang tot en hergebruik van gegevens is cruciaal voor het waarborgen van de efficiëntie en effectiviteit van evaluatie-inspanningen. Dit is vaak een grote uitdaging voor evaluatiepraktijken. Daarom is een duidelijke boodschap van de *Best Practice Principles for Regulatory Policy* van de OESO (OESO, 2018a) dat het noodzakelijk is om al na te denken over hoe beleid zal worden geëvalueerd op het moment dat het beleid wordt ontworpen en met name om de gegevens te identificeren die moeten worden verzameld om de effecten te beoordelen. Deze principes zijn reeds geïmplementeerd in NL, D, VK en een reeks andere landen.

Vanuit een breder dataperspectief blijft datahergebruik in veel landen een uitdaging. Er is namelijk geen geïntegreerde data-infrastructuur en slechts een beperkte uitwisseling van data tussen entiteiten. Afgezien van technische problemen vereist het stimuleren van het strategisch gebruik en kwaliteitsvolle data een cultuur bij overheidsinstanties en ambtenaren om gegevens te delen en te investeren in databases, gegevenskoppelingen en analytische instrumenten. Ook de samenwerking tussen centrale, regionale en lokale overheden blijkt een belangrijk werkkterrein voor toegang tot data.

Gelet op het grote beleidsmatige belang van data nemen landen maatregelen om infrastructuur voor gegevensdeling op te zetten. Elementen daarvan zijn (gezamenlijke) gegevensportalen, clearinghouses en open data. Sommige entiteiten maken een datamap waarin de relevante gegevens in hun bezit staan beschreven. Zo willen ze de transparantie en het bewustzijn van de gegevens die door hen worden bewaard vergroten. In EU-landen zorgen de eisen voor nationale statistische systemen en de Europese Richtlijn rond open data en hergebruik van overheidsinformatie (PSI-richtlijn) voor een sterkere institutionalisering en de ontwikkeling van een Nationale Data-Infrastructuur (NDI). Op internationaal niveau is een herziene OESO-aanbeveling inzake toegang tot onderzoeksgegevens uit overheidsfinanciering aangenomen (OESO, 2021b). De OESO neemt ook verschillende initiatieven om een evidence-informed beleidsvorming en datagestuurde cultuur in de publieke sector te bevorderen (OESO, 2020c; OESO, 2019).

Gebruik

Het gebruik van beleidsevaluaties vereist bijzondere aandacht. Een goed governancekader en een goede uitvoering bieden op zich immers geen garantie voor een praktijk waarin resultaten van evaluaties daadwerkelijk terug worden meegenomen in beleidsprocessen.

Landen hanteren verschillende mechanismen om het gebruik van evaluaties te bevorderen. Hiertoe behoren evaluatieagenda's om de thema's en de timing af te stemmen op de eisen van beleidsmakers en gebruikers, en richtsnoeren voor de communicatie, beschikbaarheid en toegankelijkheid van evaluaties. Deze richtsnoeren hebben bijvoorbeeld betrekking op beleidsaamenvattingen volgens gestandaardiseerde formats, infographics, aangepaste communicatie- en verspreidingsstrategieën, speciale websites, meta-analyse en systematische reviews.

Het gebruik van beleidsevaluaties kan ook worden ingebed in de institutionele opzet. Dit kan onder meer door formele responsmechanismen (wanneer beleidsmakers verplicht moeten reageren op een beleidsevaluatie, zoals in NL) of het opnemen van de bevindingen van beleidsevaluaties in de begrotingscyclus. In verschillende landen worden spending reviews gebruikt voor een structurele verankering van beleidsevaluaties in het beleids- en begrotingsproces (VS, CAN, VK, NL).

Het parlement is ook een belangrijke actor die vanuit verschillende rollen een impact kan hebben op het evaluatiesysteem. Als initiator van evaluaties kan het (vaak in samenwerking met het Rekenhof, Rekenkamer of Audit Office) bijvoorbeeld evaluatiebepalingen in wetten opnemen. Parlementen zijn tevens belangrijke gebruikers van beleidsevaluaties en kunnen een aanjager of bewaker zijn van kwaliteitsvolle evaluatiesystemen en -praktijken. Zo vragen sommige parlementen (bv. NL) de regering om elk jaar een verslag in te dienen over de uitgevoerde beleidsevaluaties en over de wijze waarop de resultaten van deze evaluaties in het beleid zijn meegenomen (in op zichzelf staande documenten dan wel geïntegreerd in de begrotingsdocumenten). In sommige landen (bv. VK) voert de Rekenkamer regelmatig een performance audit uit van het aanwezige evaluatiesysteem. In het algemeen blijkt echter dat beleidsevaluatie in het parlement op minder belangstelling kan rekenen dan enigszins kan worden verwacht. Het ondersteunen van parlementsleden is iets dat in verschillende landen wordt gebruikt om hun rol op het gebied van evaluaties te versterken. Zo hebben de meeste parlementen onderzoeks- en informatiediensten die parlementsleden helpen bij het opzoeken en opvragen van evaluatierapporten. Sommige maken syntheses van de beschikbare evidentie rond een bepaald thema, geven opleiding aan parlementsleden over beleidsevaluatie, of installeerden een specifieke commissie voor de monitoring van beleidsevaluaties en het evaluatiebeleid, zoals de Public Accounts Commission in het VK.

Daarnaast ontwikkelen sommige landen strategieën om de interactie tussen beleidsanalisten en beleidsmakers aan te moedigen en om zgn. kennismakelaars (*knowledge brokers*) te ondersteunen. Dat zijn organisaties of individuen die linken tussen kennisproducenten en -gebruikers kunnen leggen en onderlinge uitwisseling en samenwerking stimuleren. Ze helpen beleidsmakers om betere toegang te hebben tot de resultaten van evaluaties en helpen de behoeften en verwachtingen van beleidsmakers te concretiseren en te vertalen naar onderzoekers.

Kennismakelaars nemen verschillende vormen aan, variërend van individuele professionals (zoals chief science advisors) over overheidsentiteiten tot specifieke organisaties. In het VK bijvoorbeeld zijn er 14 onafhankelijke What Works Centres (WWC's) betrokken bij drie activiteiten: het verbeteren van het aanbod aan beleidsonderbouwende informatie (evidentie) van hoge kwaliteit, het stimuleren van het gebruik van evidentie in de besluitvorming en het opbouwen van capaciteit in de overheid om het gebruik van evidentie te verbeteren.

Commitment, leiderschap en continue verbetering

Het ontwikkelen en onderhouden van een performant evaluatiesysteem vereist commitment en leiderschap. Zonder sterke politieke interesse en een vraag naar beleidsevaluatie is het moeilijk om weerstand te overwinnen. Strategisch leiderschap vereist dat er pleitbezorgers onder politici en topambtenaren zijn die een evaluatiecultuur binnen hun organisaties bevorderen en er voor zorgen dat goede praktijken daadwerkelijk ingang vinden.

Om commitment te creëren, zijn goede voorbeelden van evaluaties die het nut ervan aantonen belangrijk om beleidsmakers te overtuigen van de waarde van beleidsevaluaties. Proefprojecten kunnen dienen als 'gamechangers' om de voordelen van evaluaties te laten zien. Verschillende landen investeren ook in het versterken van de kennis en competenties van politici om beleidsinformatie te analyseren, te interpreteren en zelfs om ambassadeurs te worden voor evaluaties en het gebruik van evaluatieresultaten. De OESO en het *Joint Research Centre* van de Europese Commissie hebben onlangs een inventarisatie ontwikkeld van de vaardigheden en competenties die vanuit een vraagzijdeperspectief relevant zijn voor *evidence-informed policy making* (OESO, 2020b). In de VK organiseert de *Alliance for Useful Evidence* masterclasses.

Druk van buitenaf, van internationale organisaties, benchmarking, media, sociale partners enz. kan een belangrijke rol spelen om leiderschap te bevorderen. Vaak worden beleidsevaluatiesystemen pas aangepast na een crisis, die de aandacht voor de beleidsprestaties en voor 'wat werkt (niet)' deed toenemen.

Ondersteunende informele en formele netwerken binnen en buiten de overheid blijken een cruciale factor voor de ontwikkeling en kwaliteit van beleidsevaluatiesystemen. Deze netwerken hebben vaak een grote invloed op de institutionalisering van beleidsevaluatie en spelen een cruciale rol bij het versterken van de vraag naar beleidsevaluaties. Ze omvatten o.a. ambtenaren, de uitvoerende macht, het parlement, het Rekenhof, adviesraden, sociale partners, ngo's, universiteiten en expertisecentra, de media, evaluatieverenigingen enz.

Referenties

European Commission (2020). *Improving evaluation practices for better policy making*. Centre for Strategy & Evaluation Services Report.

European Commission (2014). Strengthening the foundations of Smart Regulation – improving evaluation. COM(2013) 686 final. Geraadpleegd op https://ec.europa.eu/smart-regulation/docs/com_2013_686_en.pdf

OESO (2018a). OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Reviewing the Stock of Regulation. Geraadpleegd op <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/reviewing-the-stock-of-regulation-1a8f33bc-en.htm>

OESO (2018b). Centre Stage 2: The organisation and functions of the centre of government in OECD countries. Geraadpleegd op <https://www.oecd.org/gov/report-centre-stage-2.pdf>

OESO (2019). The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector. Geraadpleegd op <https://www.oecd.org/gov/the-path-to-becoming-a-data-driven-public-sector-059814a7-en.htm>

OESO (2020a). Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences. Geraadpleegd op <https://www.oecd.org/gov/improving-governance-with-policy-evaluation-89b1577d-en.htm>

OESO (2020b). Building Capacity for Evidence Informed Policy Making: Towards a Baseline Skill Set. Geraadpleegd op <https://www.oecd.org/gov/building-capacity-for-evidence-informed-policy-making.pdf>

OESO (2020c). Mobilising Evidence for Good Governance. Taking Stock of Principles and Standards for Policy Design, Implementation and Evaluation. Geraadpleegd op <https://www.oecd.org/gov/mobilising-evidence-for-good-governance-3f6f736b-en.htm>

OESO (2021b). Recommendation on Access to Research Data from Public Funding. Geraadpleegd op <https://www.oecd.org/sti/recommendation-access-to-research-data-from-public-funding.htm>

OESO (2021c). OECD Regulatory Policy Outlook 2021. Geraadpleegd op <https://www.oecd.org/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2021-38b0fdb1-en.htm>

OESO (2022). Draft recommendation on public policy evaluation. COM/GOV/PGC/SBO(2021)2

Stockmann, R., W. Meyer, & L. Taube (Red.) (2020). *The Institutionalization of Evaluation in Europe*. Palgrave MacMillan, Cham, Switzerland.

Van Humbeeck, P. (2021). *The Governance of Policy Evaluation: A Review of Policy Evaluation Frameworks and Practices*. OECD/Universiteit Antwerpen.