



## Verslag van de VEP-ontbijtsessie 28 oktober 2008

Valérie Pattyn en Bart De Peuter: "Evaluatiecultuur en –  
praktijk in Vlaanderen en België"

Op 28 oktober 2008 vond in Brussel de derde ontbijtsessie van het Vlaams Evaluatieplatform plaats. Gastsprekers waren **Valérie Pattyn** en **Bart De Peuter** van het Instituut voor de Overheid (KULeuven). De sessie werd bijgewoond door 26 deelnemers.

Onderwerp van de uiteenzetting was "**Beleids-evaluatiecultuur en –praktijk in België en Vlaanderen**". Op basis van verkennend empirisch onderzoek naar recente ontwikkelingen in het praktijkveld maakten de onderzoekers de oefening om de maturiteit van de evaluatiecultuur in ons land te meten.

De **cultuur en praktijk van beleidsevaluatie in Europa** kende een ongelijke en langzame verspreiding. Een kopgroep met onder meer het Verenigd Koninkrijk en Zweden ontwikkelde reeds eind jaren '60, begin jaren '70 een evaluatiecultuur. Het was wachten tot eind jaren '80 en de jaren '90 voordat een omvangrijk peloton van landen passeerde. België en Vlaanderen zijn te situeren in de slipstream van dat peloton.

De ongelijke en langzame verspreiding van een evaluatiecultuur binnen Europa is te verklaren doordat voor de kopgroep en het peloton andere drijfveren een rol hebben gespeeld.

Bij de kopgroeplanden leidde een interne druk tot de opbouw van een evaluatiecultuur binnen de overheid: de overheid had er (cf. uitgavenpeil) een grotere rol vanuit een groter geloof in de maakbaarheid van de samenleving. Er waren op ambtelijk niveau ook meer contacten met de VS waar beleidsevaluatie ook reeds heel wat aandacht kreeg.

Bij de landen in het peloton hebben eerder factoren van externe druk gespeeld: supra- en internationale organisaties die lidstaten mee in het evaluatieverhaal laten stappen en brede hervormingen in lijn met het New Public Management denken waardoor ook evaluatie op de agenda kwam te staan.

Maar ondanks uiteenlopende drijfveren en accentverschillen die samenhangen met het type van organisatie die als trekker in een bepaald land fungeerde, kunnen we vandaag niet echt spreken van aparte 'nationale' evaluatieculturen in Europa.

Om de maturiteit van een evaluatiecultuur en –praktijk in een bepaald land te meten, hebben een aantal auteurs een set van criteria ontwikkeld (bv. Furubo (2002) en Varone, e.a. (2005)). Terugkerende aandachtspunten zijn:

- De evaluatiepraktijk
- 'Epistemic community'
- Institutionalisering
- Discours

Wat de **maturiteit van evaluatiecultuur in België en Vlaanderen** betreft, werd de oefening gemaakt aan de hand de indicatorset van Furubo.

### *(1) Evaluatie gebeurt in verschillende beleidssectoren*

Empirisch kan dit worden bevestigd door een screening van evaluatierapporten, offerteoproepen, beleidsplannen en de taakstelling van onderdelen binnen de overheidsadministratie. Een enquête op federaal niveau (Jacob & Varone, 2001) en een quickscan via interviews met bevoorrechte getuigen in Vlaamse departementen (Pattyn, 2008) leert evenwel dat beleidssectoren verschillen qua volume, ervaring en expertise op het vlak van beleidsevaluatie.

### *(2) Een gevarieerd aanbod in termen van evaluatoren en technieken*

Binnen de overheid wordt een toenemend aantal formele evaluatiefuncties vastgesteld. Extern bod wordt geleverd door academische onderzoekscentra en private adviesbureaus. Het private aanbod blijft vooralsnog beperkt in Vlaanderen. Inzake technieken speelt in bepaalde gevallen de invloed vanuit de EU op lidstaten, bv. milieueffectenrapportering (mer) en reguleringssimpactanalyse (ria).

### *(3) Een nationaal discours m.b.t. evaluatie*

Er bestaat momenteel geen omvattend noch uniform jargon inzake beleidsevaluatie in België en Vlaanderen. Ook hier speelt de invloed vanuit internationale organisaties zoals de EU, OESO en Wereldbank. Een screening van Vlaamse beleidsnota's (1999 en 2005) op referenties naar beleidsevaluaties illustreert de verschillen tussen beleidsdomeinen. In de recentste lichte valt een verschuiving op van evaluatie omwille van het verbeteren van de uitvoering naar beleidsleren als motief om te evalueren. In welke mate de hervorming Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) een verklaring vormt, zal de toekomst moeten uitwijzen. Binnen nieuwe beleidsvelden wordt weinig gerefereerd aan beleidsevaluatie in de respectieve beleidsnota's. Veronderstelt evaluatie een zekere maturiteit van het beleidsveld zelf?

*(4) Een vak met eigen verenigingen*

Net als in andere landen is beleidsevaluatie geen discipline, maar wel een groeiend praktijkveld. Sinds 2000 is er de Société Wallonne d'Evaluation et de Prospective (SWEP) en eind 2007 zag het Vlaams Evaluatieplatform (VEP) het levenslicht. Beide netwerken hebben als doel het versterken van de evaluatiecultuur en -praktijk. Het ontwikkelen van evaluatiestandaarden als kwaliteitsmaatstaf voor evaluaties staat niet meteen op hun agenda. De bestaande standaarden ontwikkeld in het buitenland zijn variaties op hetzelfde thema en kunnen als voorbeeld gelden.

*(5) Institutionele regelingen bij de uitvoerende macht*

Op dit criterium beweegt er recent heel wat op federaal en Vlaams regionaal niveau, maar ook op lokaal niveau. Federale evaluatieve 'tests' vormen een thematische toetsing van regelgeving in de ontwerpfase (gender, duurzame ontwikkeling, kafka). Op regionaal niveau zijn dit bv. het kindeffectrapport en het armoederapport. Daarnaast werd de reguleringssimpactanalyse (ria) geïntroduceerd en de milieueffectenrapportering (mer).

Op Vlaams niveau heeft de BBB-hervorming de departementen expliciet belast met de evaluatie van beleidsuitvoering, de effectiviteit van instrumenten en de relatie tussen output en effecten, terwijl agentschappen de nodige beleidsinformatie moeten aanleveren. Ook de beleidseffectenrapportage op domeinniveau staat op de agenda.

Op lokaal niveau geven het Gemeentedecreet en het Provinciedecreet respectievelijk de secretaris en griffier de taak om de evaluatie te coördineren.

*(6) Institutionele regelingen bij de wetgevende macht*

De rol van het parlement is op federaal en Vlaams niveau eerder beperkt inzake beleidsevaluatie. Sommigen (Varone, 2005) dragen de participatie als verklaringsgrond aan. Binnen het Vlaams Parlement staat momenteel de rol van het parlement in het kader van decreetsevaluatie op de agenda.

*(7) Pluralisme van evaluatoren in elk beleidsdomein*

Evaluatie belandt in het takenpakket van een groeiend aantal afdelingen en individuen binnen de publieke sector.

*(8) Evaluaties door het hoogste audit orgaan*

Het Rekenhof is sinds 1998 wettelijk bevoegd om beleid te toetsen op zuinigheid, efficiëntie en effectiviteit. Door de praktijk van zogenaamde performance audits breidt het actieterrein zich uit in de richting van beleidsevaluatie. Beleidseffectiviteit wordt in de praktijk echter vaak indirect getoetst door een onderzoek naar randvoorwaarden.

*(9) Een deel van de evaluaties focust op effecten van beleid*

Een screening van evaluatierapporten leert dat aan dit criterium van Furubo voldaan is in de praktijk.

De **conclusie** luidt dat zowel op federaal als Vlaams regionaal niveau er voldoende indicaties zijn van een rijpende evaluatiecultuur. Anderzijds is er nog wel een grote groeimarge. Uit de empirische toetsing blijkt ook dat beleidssectoren een eigen dynamiek hebben inzake beleidsevaluatie.

De bovenstaande criteria van Furubo zijn slechts één mogelijke manier om de maturiteit van een evaluatiecultuur in te schatten. Bovendien is vaak ook sprake van evaluatiecapaciteit. Dit bracht de onderzoekers tot de volgende vraagstelling: **Is evaluatiecapaciteit een voorwaarde of exponent van evaluatiecultuur?** Of het verhaal van de kip en/of het ei.

Een literatuurscreening bracht al snel de enorme diversiteit in terminologie en invulling van concepten aan het licht. De onderzoekers haalden uit een 16-tal bronnen niet minder dan 251 indicatoren of bouwstenen die werden vermeld in het kader van evaluatiecapaciteit en/of –cultuur.

Deze veelheid aan elementen werd herleid tot een 17 categorieën van indicatoren of bouwstenen. Per literatuurbron werd opgelijst hoeveel indicatoren voor elke categorie werden aangehaald. Het meest werd verwezen naar de organisationele verankering van evaluatie, vaardigheden, het geloof in de intrinsieke waarde van evaluatie, netwerking en instrumenten voor kwaliteitsbewaking van evaluaties.

In een derde stap werden, op basis van een expliciete eigen definitie van evaluatiecultuur en evaluatiecapaciteit, de categorieën van indicatoren ingedeeld in een cultuurcluster en een capaciteitscluster.

Categorie	Cluster cultuur	Cluster capaciteit
Geloof in intrinsieke waarde van evaluatie	X	
Contextafhankelijkheid	X	
Koppeling met beleids- en managementbeslissingen		(X)
Afdekking van beleidsspectrum	(X)	
Dataverzamelingsmechanismen		X
Vraag	X	
Verspreiding en feedbackmechanismen		X
Financiële middelen		X
HR capaciteit (intern/extern)		X
Wettelijke verankering	(X)	
Netwerking	X	
Organisationele verankering van de evaluatiefunctie		(X)
Eigenaarschap	X	
Politiek commitment	X	
Instrumenten van kwaliteitsbewaking		X
Evaluatievaardigheden		X
Gebruik	X	

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, werd tot slot een dynamisch perspectief geïntroduceerd aan de hand van een standaard evaluatieproces.

Door de verschillende fasen in een evaluatieproces - (1) beslissing tot evaluatie (2) structureren van de evaluatie (3) dataverzameling (4) data-analyse (5) beoordeling (6) gebruik – op macroniveau te beschouwen, kan men de verschillende categorieën van indicatoren trachten toe te wijzen aan een bepaalde fase in het evaluatieproces.

Deze oefening leert dat de beslissing tot evalueren en het gebruik beïnvloed worden door cultuurgebonden elementen, terwijl de uitvoering van evaluaties capaciteitsafhankelijk is. Dit was, zoals verwacht, geen revolutionaire bevinding. De oefening toont wel op een gestructureerde manier aan dat evaluatiecultuur en –capaciteit mekaar kunnen versterken. **Een versterkte evaluatiecultuur zal meer aandacht schenken aan capaciteitsopbouw en, omgekeerd, zal een versterkte capaciteit via de praktijk van evalueren ook kunnen bijdragen tot een verbeterd gebruik van beleidsevaluaties.** Een aantal factoren, zoals de wettelijke en organisationele verankering, koppelingen met beleidsbeslissingen en netwerking, kunnen zowel de evaluatiecultuur als de capaciteitsopbouw ondersteunen.

Ten slotte nodigden de gastsprekers de deelnemers uit tot een **toekomstverkenning en debat** inzake de evaluatiepraktijk in België en Vlaanderen. Welke bouwstenen zijn meer of minder relevant om de maturiteit van de evaluatiecultuur te meten? En vooral: welke elementen maken een verschil met het oog op een versterkte evaluatiepraktijk?

Tijdens de informele gedachtewisseling werden door de deelnemers diverse elementen beklemtoond en geïllustreerd vanuit eigen praktijkervaringen:

- De beperkte rol van parlementen in beleidsevaluatie hangt wellicht samen met de globale positie die een parlement inneemt in het bredere politieke systeem van een land of regio.
- Het is niet zinvol om evaluatiestandaarden te ontwikkelen specifiek voor Vlaanderen of België; in het buitenland zijn dergelijke oefeningen gemaakt en ze blijken vaak gelijkaardige resultaten op te leveren. Deze standaarden kunnen dan ook als leidraad dienen om de kwaliteit van beleidsevaluaties – zowel de processen als rapporten- te bewaken en te beoordelen.
- Standaardiseren kan op verschillende manieren: leren van elkaar in plaats van te werken met beperkende checklists. De ‘epistemic community’ is dan ook een belangrijk instrument.
- Elke evaluatie is contextgebonden. Wat belangrijk is naar capaciteit en cultuur is dus vaak contextgebonden. Er bestaan verschillende tradities op het vlak van meten, en dit geldt ook voor het evalueren.
- De rol van de Minister en zijn attitude tegenover beleidsevaluatie mag niet onderschat worden. Een minister die overtuigd is van de meerwaarde van evaluaties voor het beleid kan een belangrijke faciliterende rol spelen om een evaluatiecultuur en –capaciteit op te bouwen in een bepaalde sector.
- Er dient voldoende aandacht besteed aan het sluiten van de beleidscyclus: hoe worden evaluaties gebruikt om beleidsbeslissingen te informeren? Wat is het effect van beleidsevaluaties? Leiden ze daadwerkelijk tot bijstellingen van het beleid?
- Evaluatoren worden meer en meer een beroepsgroep op zich; dit houdt ook risico's in. Raken zij op deze wijze niet teveel ontkoppeld van de beleidscyclus? Evaluatoren worden belangrijker op verschillende niveaus, maar komen wel in contact via netwerking. Bovendien leert de praktijk dat inhoudelijke expertise, kennis over het beleidsproces vaak cruciaal is om een evaluatie goed uit te voeren. De koppeling met het beleid is dus belangrijk.
- Het is verrassend dat wettelijke verankering en eigenaarschap relatief weinig aandacht krijgen bij de bestudeerde literatuurbronnen die evaluatiecultuur en –capaciteit bespreken. Bepaalde evaluatiepraktijken danken hun duurzaamheid immers aan zulke wettelijke verankering. Voorbeelden zijn het milieurapport en natuurrapport.
- Wettelijke verankering kan ook een instrument zijn om de verantwoordelijke instanties voor de evaluatie een sterkere positie te geven in het politieke krachtenveld.
- Wettelijke verankering gebeurt best op sectoraal niveau, eerder dan op generieke wijze, om maatwerk en sectorkenmerken in acht te nemen.
- De BBB-hervorming heeft in bepaalde departementen voor trendbreuk gezorgd waardoor evaluatie plots op de agenda staat. Anderzijds blijven decreetsbepalingen inzake evaluatie van een decreet soms dode letter.
- Evaluatie in wetgeving verankeren is wellicht een noodzaak maar een onvoldoende voorwaarde. Doelgroepen en stakeholders hebben soms een bepalende invloed om evaluaties te laten gebeuren.
- Men kan er ook voor kiezen om incrementeel te starten met beleidsevaluaties in plaats van eerst de wetgeving te veranderen.
- Een vergelijking binnen de OESO leert dat wettelijke verankering vaak neutraal blijft voor de werking van een systeem; politiek commitment is belangrijker. Zonder dat, loert het gevaar van formalistische oefeningen inzake evaluaties om de hoek.
- Het kleine aanbod aan evaluatoren in Vlaanderen staat in contrast met Nederland, maar daar heeft men een langere traditie opgebouwd in evaluatie. Heel wat private bureaus richten zich ook op Europa om evaluaties uit te voeren.
- Departementen geven soms de voorkeur aan wetenschappelijke evaluaties maar het is onzeker of het aanbod de stijgende vraag zal kunnen blijven volgen.
- Op lokaal niveau dient nog een relatief langere weg afgelegd inzake maturiteit van een evaluatiecultuur en –praktijk.