

Beleidsvaluatiecapaciteit van de federale overheidsdiensten

Een goed beleid trekt lessen uit ervaring en weegt scenario's tegen elkaar af. Voor een goed beleid is evaluatie dus cruciaal. Vooral in tijden waarin wordt bespaard, moet de overheid voorkomen dat geld wordt besteed aan een beleid dat niet of onvoldoende werkt, of dat er programma's worden wegbezuinigd die juist wel goed werken. Beleidsvaluatie is bovendien een instrument om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te verantwoorden. Vandaag is beleidsvaluatie een gedeelde opdracht van de beleidscellen van de ministers en van de FOD's/ POD's.

Het Rekenhof onderzocht of de beleidsvaluatiecapaciteit binnen de federale overheidsdiensten professioneel is uitgebouwd. Voorts werd de uitvoering in kaart gebracht van de beleidsvaluaties die zijn aangekondigd in het regeerakkoord van 9 oktober 2014.

Aansturing

Het Rekenhof ging in de eerste plaats na hoe het evaluatiesysteem wordt aangestuurd. De audit toonde aan dat de meeste federale overheidsdiensten in meer of mindere mate een evaluatiepraktijk ontwikkeld hebben. Slechts enkele FOD's beschikken over een afzonderlijke structuur die de eigen beleidsvaluaties aanstuurt. Geen enkele FOD coördineert of inventariseert alle evaluaties in het beleidsdomein. Verwijzingen naar beleidsvaluaties in de bestuursovereenkomsten blijven veelal summier en maken het niet mogelijk een beleidsvaluatieagenda op te stellen. Door gebrek aan een centrale visie en strategie binnen de federale overheid, is de rolverdeling en de onderlinge afstemming tussen de betrokken actoren zoals de FOD's, de openbare instellingen, Belspo en de kennisinstellingen onduidelijk.

De minister van Begroting zou een strategie moeten ontwikkelen om beleidsvaluatie een volwaardige plaats te geven in de beleids-, beheer- en budgetcyclus. Deze strategie moet ertoe bijdragen dat beleidsvaluaties programmeren, uitvoeren en opvolgen een vast onderdeel wordt van de werking van de federale overheidsdiensten. Daarnaast kan transparantie over geplande en uitgevoerde evaluaties het parlementaire debat objectiveren. Het Rekenhof beveelt aan jaarlijks beleidsvaluatienota's in te dienen bij het parlement, gekoppeld aan de begroting of de beleidsnota.

Op 1 maart 2017 werd het directoraat-generaal Begroting en Beleidsvaluatie binnen de FOD Beleid en Ondersteuning (FOD BOSA) opgericht. Dat vormt een stap naar meer centrale aansturing. De FOD's en de beleidscellen verwachten vooral methodologische ondersteuning van dat DG, zowel bij de uitbouw van het monitoring- en evaluatiesysteem (M&E) als bij het uitvoeren van beleidsvaluaties. Tijdens het onderzoek bleek immers dat er bij de FOD's veel verwarring bestaat over het begrip beleidsvaluatie. Daarom zou de FOD BOSA het concept scherp moeten stellen, met respect voor de diversiteit binnen de FOD's. Het zou ook ruimer geïnterpreteerd moeten worden dan puur vanuit een budgettaire invalshoek.

De FOD's en beleidscellen zouden daarnaast willen dat de FOD BOSA een platform aanbiedt om goede praktijken en geleerde lessen uit te wisselen.

Vandaag blijven de meeste beleidsevaluaties, ondanks de vele raakvlakken tussen beleidsdomeinen, strikt beperkt tot één domein. Er zijn weinig of geen samenwerkingsformules om beleidsevaluaties over de verschillende beleidsniveaus heen aan te pakken. De FOD BOSA kan dit mee verhelpen door een beleidsdomeinoverschrijdend netwerk rond beleidsevaluatie op te zetten. Het Rekenhof beveelt daarom aan dat de FOD BOSA voldoende financiële middelen en expertise krijgt zodat het een federaal kenniscentrum voor beleidsevaluatie kan uitbouwen.

Middelen

Het Rekenhof stelt vast dat een duidelijk afgebakende evaluatiefunctie ontbreekt. Dat draagt ertoe bij dat de FOD's heel weinig middelen krijgen voor beleidsevaluaties (en het M&E-systeem). Verschillende FOD's hebben de budgetten voor externe beleidsevaluaties zelfs bijna volledig zien wegvallen. Bij budgettaire druk gaan de algemene werkmiddelen bovendien prioritair naar operationele taken. Daardoor kunnen de FOD's niet alleen moeilijker interne beleidsevaluaties uitvoeren, maar ook moeilijker monitoringsystemen opzetten, bestaande databanken beschikbaar stellen en analysetools ontwikkelen. Net de beschikbaarheid van data en datasystemen vormt regelmatig een knelpunt bij het uitvoeren van beleidsevaluaties. De audit heeft bovendien uitgewezen dat de uitbouw en exploitatie van zo'n datasystemen een hefboomeffect kunnen hebben. Beleidsmakers die er de mogelijkheden en meerwaarde van hebben ontdekt, zullen immers meer geneigd zijn beleidsevaluaties te vragen.

Uitvoering

Uit het onderzoek blijkt dat de FOD's zonder veel problemen de beleidsevaluaties uit het regeerakkoord uitvoeren. Midden 2017 was 34 % van de in het regeerakkoord aangekondigde beleidsevaluaties afgewerkt en was 40 % ervan opgestart maar nog niet afgewerkt.

De invulling van die evaluaties varieert echter van FOD tot FOD door de verschillende behoeften in de verschillende beleidsdomeinen en de verschillende manieren waarop met de beleidscel wordt samengewerkt. Deze diversiteit biedt de overheidsdiensten mogelijkheden van elkaar te leren. Ongeacht de invulling van de beleidsevaluatie, stelde het Rekenhof vast dat FOD's zelden beschikken over duidelijk vastgelegde taken en processen of methodologische ondersteuning voor de uitvoering of uitbesteding van beleidsevaluaties. Hetzelfde geldt voor de kwaliteitswaarborgen. Die bestaan hoofdzakelijk uit het oprichten van begeleidingscomités en beperken zich vaak tot de beleidsevaluaties die worden uitbesteed. Het Rekenhof beveelt aan dat de FOD BOSA bij de methodologische ondersteuning ook aandacht schenkt aan kwaliteitsborging.

Beleidsevaluaties zijn maar mogelijk als het beleid evalueerbaar gemaakt wordt. Dit houdt in dat er bij de beeldsvorming aandacht gaat naar een expliciete en heldere beleidstheorie en dat de nodige data kunnen worden verzameld om het beleid te evalueren.

Benutting

Het Rekenhof stelde vast dat de meeste FOD's met verschillende voorbeelden kunnen illustreren dat de resultaten van hun beleidsevaluaties nuttig zijn en bijdragen aan de beeldsvorming en -bijsturing. De beeldscellen geven echter weinig feedback over het nut van de evaluaties, waardoor FOD's kansen missen om nieuwe evaluaties zo goed mogelijk af te stemmen op de behoeften.

Een ruimere benutting van beleidsevaluaties wordt bovendien beperkt doordat de FOD's de resultaten zelden voor het grote publiek beschikbaar stellen. Dat gebrek aan transparantie wijst er ook op dat beleidsevaluatie op het federale niveau zelden als een middel wordt beschouwd om het beleid te verantwoorden. Het Rekenhof beveelt aan dat de ministers hun beleid steunen op en verantwoorden door middel van evaluaties.

De minister van Begroting en de FOD BOSA sluiten zich aan bij de conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof.