Pilotproject Beleidsdoorlichting artikel 26 LNV-begroting Kennis & Innovatie

Ervaringen Beleidsdoorlichting als evaluatie-instrument

Projectteam Beleidsdoorlichting

landbouw, natuur en
voedselkwaliteit

Directie Kennis, januari 2008

© 2008 Directie Kennis, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Rapport DK nr. 2008/DK075-A
Ede, 2008

Dit document hoort bij het eindrapport Beleidsdoorlichting artikel 26 LNV begroting 'Kennis & Innovatie', DK075.

Teksten mogen alleen worden overgenomen met bronvermelding.

Deze uitgave kan schriftelijk of per e-mail worden besteld bij de directie Kennis onder vermelding van code 2008/dk/075-A en het aantal exemplaren.

Oplage	20 exemplaren
Samenstelling	Projectteam Beleidsdoorlichting
Druk	Ministerie van LNV, directie IFZ/Bedrijfsuitgeverij
Productie	Directie Kennis Bedrijfsvoering/Publicatiezaken Bezoekadres : Horapark, Bennekomseweg 41 Postadres : Postbus 482, 6710 BL Ede Telefoon : 0318 822500 Fax : 0318 822550 E-mail : DKinfobalie@minlnv.nl

Inhoudsopgave

1 Inleiding 5

2 Aanpak van de doorlichting 6

2.1 Aanpak 6

2.2 Organisatie 6

2.3 Overwegingen omtrent aanpak 7

3 Waarde van de beleidsdoorlichting voor het beleid 8

3.1 Ten aanzien van beoogd doel 8

3.2 Ten aanzien van overige zaken 8

4 Het spanningsveld tussen loyaliteit en onafhankelijkheid 10

5 Commitment 11

6 Conclusie 12

1 Inleiding

Om op een goede manier verantwoording af te kunnen leggen over beleid, heeft het vorige kabinet het instrument van beleidsdoorlichting geïntroduceerd als invulling van de wettelijk voorgeschreven beleidsevaluaties. De afspraak was dat elk departement – bij wijze van pilot - een beleidsdoorlichting zou uitvoeren. In overleg met het ministerie van Financiën heeft het ministerie van LNV artikel 26 van de LNV-begroting, zijnde 'Kennis en Innovatie', gekozen als onderwerp voor de pilot.

Het doel van een beleidsdoorlichting is leren (door de beleidsverantwoordelijke organisatieonderdelen) en verantwoorden (aan parlement). Met het oog daarop wordt een oordeel gegeven over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het overheidsbeleid in een bepaald beleidsveld. Dit kan zowel op het niveau van algemene doelen (begrotingsartikelen) als op het niveau van operationele doelen. Alle voor het doel ingezette beleidsinstrumenten worden hierbij in onderlinge samenhang bekeken.

Het gaat hier om een pilot met als doelstelling om ervaring op te doen met beleidsdoorlichting als evaluatie-instrument. Het doel van het voorliggende document is om verslag te doen van die ervaringen.
In het onderstaande volgt eerst een korte schets van de aanpak (hst. 2). Vervolgens doen we verslag van de opgedane ervaringen. Daarbij gaan we achtereenvolgens in op:

a. De waarde van een beleidstheorie en van de resultaten van deze beleidsdoorlichting (hst. 3).
b. Het spanningsveld tussen loyaliteit en onafhankelijkheid (hst.4).
c. Het benodigde commitment (hst. 5).

2 Aanpak van de doorlichting

2.1 Aanpak

De beleidsdoorlichting is opgezet volgens een aantal sporen:

1. Het opstellen van een beleidsreconstructie. Deze heeft geresulteerd in een beleidstheorie met betrekking tot artikel 26 Kennis en Innovatie. Deze beleidstheorie beschrijft het geheel van veronderstellingen en overtuigingen waarop het betreffende beleid is gebaseerd. Dit komt tot uiting in de na te streven doelen, de beoogde maatschappelijke effecten en de bijbehorende beleidsinstrumenten. Dit eerste spoor vormde de basis voor de hierna genoemde sporen. Deze hebben als doel de legitimiteit en effectiviteit van het beleid, zoals beschreven in de beleidstheorie, te toetsen en om mogelijke verbeteringen op het spoor te komen.
2. Het uitvoeren van een externe evaluatie van de wijzigingen in het landbouwkundig onderzoek sinds het verschijnen van het rapport Peper in 1996. Hiervoor hebben verschillende (groepen) betrokkenen bij Wageningen UR via een on-line enquête, interviews en panelsessies hun mening gegeven. Ook is deskresearch gedaan. De evaluatie is uitgevoerd door Berenschot. Het resultaat hiervan is een rapport met de titel “Groene kennis (de)centraal?”. Dit rapport is in december 2006 aan de Tweede Kamer gestuurd (Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 800 XIV, nr. 32).
3. Het houden van een viertal workshops waarin de deugdelijkheid en de werking van de beleidstheorie centraal stond. Deelnemers waren deskundigen die direct en indirect betrokken zijn bij het doorgelichte beleid, afkomstig van kennisinstellingen, opleidingsinstituten, bedrijfsleven, belangenorganisaties, departementen en uitvoeringsorganisaties. Dit spoor is uitgevoerd door Twynstra Gudde. De bevindingen zijn vastgelegd in het document ‘Beleidsdoorlichting Artikel 26’ (dd. 22 december 2006).
4. Het uitvoeren van een literatuuronderzoek. Hiervoor zijn advies- en onderzoeksdocumenten geanalyseerd op relevante feiten en uitspraken. Eerder uitgevoerde evaluaties met betrekking tot dit beleidsveld waren niet voorhanden en vormden dus geen bron bij deze beleidsdoorlichting

Het eindrapport ‘Beleidsdoorlichting artikel 26 LNV begroting 'Kennis & Innovatie’ (dd. juni 2007)’ is de synthese van bovengenoemde sporen. Dit rapport is, samen met een beleidsreactie van de minister, aangeboden aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 800 XIV, nr. 114).

2.2 Organisatie

De projectorganisatie bestond uit een projectteam, samengesteld uit medewerkers van DK, en aangestuurd door een opdrachtgever van LNV in de persoon van de directeur Bureau Bestuursraad. De opdrachtgever werd bijgestaan door een aantal personen van BBR en FEZ. Daarnaast is een begeleidingscommissie ingesteld.
Het projectteam was verantwoordelijk voor het (laten) uitvoeren van de verschillende sporen en het opstellen van het eindrapport. Om het geheel in goede banen te leiden was regelmatig overleg noodzakelijk met de opdrachtgever, de begeleidings-

commissie en collega's buiten het projectteam. Op deze wijze hebben we er voor kunnen zorgen dat iedereen heeft kunnen bijdragen aan werkwijze en resultaat op de juiste wijze vanuit de gegeven rol of verantwoordelijkheid (zie ook H4 en H5).

Gedurende het gehele traject heeft een begeleidingscommissie gefunctioneerd. Deze begeleidingscommissie heeft toegezien op de kwaliteit en objectiviteit van de aanpak en gerapporteerde resultaten. Vanuit het ministerie van LNV waren hierin vertegenwoordigd de directeur Kennis, de voorzitter Groene Kennis Coöperatie en de directeur BBR. Daarnaast namen aan de begeleidingscommissie deel de plaatsvervangend directeur generaal van ministerie van Financiën en de raadsadviseur van het ministerie van OCW. Voor een deel van het traject nam ook de directeur van de Adviesraad Wetenschap en Technologie (AWT) deel aan de begeleidingscommissie. Ook heeft de directeur van het wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum van het ministerie van Justitie, tevens hoogleraar aan de universiteit van Maastricht, een bijdrage aan de begeleiding van de doorlichting geleverd.

Bij het opzetten en uitvoeren van de beleidsdoorlichting waren objectiviteit en onafhankelijkheid belangrijke aspecten. Deze hebben invulling gekregen door de rol en verantwoordelijkheid van de begeleidingscommissie en door twee extern uitgevoerde sporen waarbij het oordeel van vele relevante partijen uit de samenleving centraal is gesteld.

2.3 Overwegingen omtrent aanpak

Bij de start van het project is er binnen het projectteam een stevige discussie gevoerd over de aanpak. Een deel van het projectteam had bezwaar tegen het houden van workshops met betrokken deskundigen bij het LNV-beleid. Betwijfeld werd of daarmee de onafhankelijkheid van de resultaten wel voldoende zou zijn geborgd. Een beter alternatief zou in die visie zijn het uitvoeren van vijf of zes ex-post evaluaties[1] door één of meer onafhankelijke bureaus. De uitvoering van de synthesefase zou dan alsnog door het projectteam gedaan kunnen worden. Besloten is uiteindelijk om te kiezen voor de aanpak zoals die hierboven is beschreven. De belangrijkste argumenten voor deze keuze hadden betrekking op doorlooptijd en kosten. Daarnaast was de verwachting dat het bij het uitvoeren van vijf of zes onafhankelijke evaluaties lastiger is om overzicht en samenhang goed te borgen.

In het projectplan was als centrale vraag geformuleerd of er redelijkerwijs een relatie kan worden gelegd tussen het beleid van LNV en de ontwikkeling van de daarmee nagestreefde maatschappelijke effecten. De effectiviteit van het beleid stond daarmee centraal.
We moeten constateren dat – gaande de beleidsdoorlichting – het accent van de vraagstelling en de bijbehorende discussies verschoof van effectiviteit naar *legitimiteit*, dus naar de vraag of het wel legitiem is dat LNV zich bemoeit het kennissysteem ten behoeve van de agrofoodsector en groene ruimte en met het groene onderwijs en onderzoek als onderdeel daarvan. Met een steeds kleiner wordende overheid is het van belang om goed na te denken over de rol van de overheid en hetgeen (effect) ermee bereikt dient te worden.
Voor het voldoen aan de eisen van de beleidsdoorlichting heeft IRF (ministerie van Financiën) 10 doorlichtingsvragen opgesteld. De toenmalige opdrachtgever had bij de aanvang van het project enige weerstand om deze tien doorlichtingvragen als uitgangspunt te nemen voor de vraagstelling in de doorlichting. Mede door de vasthoudendheid van IRF en de rol van begeleidingscommissie daarbij is deze weerstand afgenomen. Uiteindelijk bleken de vragen – mits niet te star geïnterpreteerd – bruikbaar om de discussies en de rapportage te sturen.

[1] Bij aanvang van de beleidsdoorlichting waren onvoldoende kwalitatief goede evaluaties voorhanden om op te bouwen. Vandaar de gedachte dat vijf of zes ex-post evaluaties het geheel zouden dekken.

3 Waarde van de beleidsdoorlichting voor het beleid

3.1 Ten aanzien van beoogd doel

Het doel van deze beleidsdoorlichting is het geven van een oordeel over de legitimiteit, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van LNV beleid met betrekking tot artikel 26.
Ten aanzien van legitimiteit geeft de doorlichting een helder oordeel. Uit het eindoordeel blijkt dat de rol van LNV met betrekking tot het kennisbeleid voor de agrofoodsector en groene ruimte legitiem is, gezien het publieke belang van een kennissysteem voor de sectoren èn het gegeven dat maatschappelijke partijen niet in staat en bereid zullen zijn om dit systeem te ontwikkelen en in stand te houden.
Ten aanzien van doeltreffendheid of effectiviteit komt het beeld naar voren dat het LNV-beleid een belangrijke bijdrage levert aan een goed functionerend kennissysteem. Ook wordt over het algemeen een positief oordeel gegeven over de realisatie van de beoogde maatschappelijke effecten. De relatie tussen de beleidsinzet enerzijds en de prestatie van het kennissysteem en de maatschappelijke effecten anderzijds is hiermee aannemelijk gemaakt, maar kan niet hard worden bewezen. De invloed van het beleid kan immers niet los worden gezien van andere ontwikkelingen en beleid met betrekking tot (het kennissysteem voor) de agrofoodsector en groene ruimte. Daarnaast is weinig onderzoek verricht naar of informatie beschikbaar over hoe kennisbenutting en innovaties in de praktijk feitelijk tot stand komen en welke mechanismen daarbij een rol spelen.
Ten aanzien van doelmatigheid of efficiency van het beleid zijn geen harde conclusies te trekken. De doorlichting heeft slechts waar het de evaluatie van de wijzigingen in het landbouwkundig onderzoek (Berenschot-deel) betreft, gekeken naar de inspanning van de beleidsinzet in relatie tot de mate waarin effecten zijn bereikt. In het workshopspoor (Twynstra Gudde) is de vraag naar de doelmatigheid niet op tafel geweest. Dat is deels een gevolg van het ontbreken van voldoende harde meetgegevens hierover en deels een gevolg van de gekozen aanpak.

3.2 Ten aanzien van overige zaken

Een belangrijke toegevoegde waarde van een beleidsdoorlichting zit in het denkproces dat nodig is voor de totstandkoming van de beleidstheorie. De beleidsdoorlichting van artikel 26 kennis en Innovatie van de LNV-begroting dwong de beleidsdirectie (directie Kennis) om expliciet te maken hoe het kennis- en innovatiebeleid van LNV precies in elkaar zit en waarom. Dat denkproces heeft geleid tot een beleidstheorie. Deze beleidstheorie beschrijft het geheel van veronderstellingen en overtuigingen waarop het betreffende beleid is gebaseerd, de na te streven doelen, beoogde maatschappelijke effecten en de ingezette beleidsinstrumenten.
De beleidsdoorlichting is een belangrijk moment van *zelfreflectie* voor een beleidsdirectie, waarin (opnieuw) duidelijk wordt waarom je de dingen doet die je doet en hoe die met elkaar *samenhangen*. Het feit dat een beleidsdoorlichting insteekt op het niveau van een algemene doelstelling (zoals in dit geval) of van een

operationele doelstelling dwingt daarbij het nadenken over samenhang haast vanzelfsprekend af.

De reactie van de Minister op de bevindingen van deze beleidsdoorlichting, zoals verwoord in de brief aan de Tweede Kamer, hebben gezorgd voor een hernieuwde aandacht voor het kennis- en innovatiebeleid. De brief is leidend voor de inspanningen van directie Kennis. De resultaten zijn te zien in de LNV begroting 2008 en in het concept jaarplan 2008 van DK.

4 Het spanningsveld tussen loyaliteit en onafhankelijkheid

In deze beleidsdoorlichting is onafhankelijkheid geborgd op een aantal manieren:

- De ambtelijk opdrachtgever voor de doorlichting kwam van buiten de direct betrokken beleidsdirectie (directie Kennis).
- Voor deze pilot is een onafhankelijke begeleidingscommissie ingesteld zoals beschreven in hoofdstuk twee. Deze begeleidingscommissie had expliciet als taak het bewaken van de objectiviteit bij de formulering van de bevindingen.
- De workshops met betrokken deskundigen bij het beleidsveld en het daaruit resulterende document 'Beleidsdoorlichting Artikel 26' zijn door en onder verantwoordelijkheid van Twynstra Gudde tot stand gekomen.
- De evaluatie van de wijzigingen in het landbouwkundig onderzoek (sinds het verschijnen van het rapport Peper in 1996) is uitgevoerd door Berenschot.
- Informeel is op regelmatige basis overleg gevoerd met IRF en van die kant commentaar gekregen op deelrapportages.

Een aantal sporen zijn nadrukkelijk uitgevoerd door het projectteam. Dit betreft het formuleren van de beleidstheorie, het literatuurspoor en de synthese van alle sporen met het eindoordeel van de doorlichting. Er is hierbij sprake geweest van regelmatige kortsluiting met relevante medewerkers van de directie Kennis om de inhoudelijk juistheid van de bevindingen en van de onderliggende informatie te borgen.

Door de gekozen constructie kwamen er van diverse kanten regelmatig impulsen met betrekking tot de koers van het project. Deze impulsen waren vanzelfsprekend niet altijd gelijk gericht. De ervaring is ook dat er incidenteel spanning naar voren kwam tussen loyaliteit aan de eigen beleidsdirectie aan de ene kant en de gewenste onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichting aan de andere kant.
Deze spanningen kunnen in de praktijk alleen goed worden opgelost door veelvuldig en open overleg en door het voortdurend helder houden van posities en verantwoordelijkheden. Het kan dus niet alleen het probleem van het projectteam zijn, maar de verantwoordelijkheid moet ook gevoeld worden door het management van de betrokken beleidsdirectie, de begeleidingscommissie en de opdrachtgever. In de praktijk is dankzij de goede inzet van alle betrokkenen dit spanningsveld geen probleem gebleken. Hierdoor zijn de uitkomsten van het project als zodanig ook niet omstreden.

5 Commitment

De beleidsdoorlichting bleek een grote investering in tijd en energie. Dat geldt zowel voor de betrokken beleidsmakers als voor de projectgroep. Hiervoor is het belangrijk dat er commitment is. Dit commitment was van begin af aan aanwezig bij de ambtelijke leiding van het departement. Deze belangstelling hing samen met een sterke overtuiging bij de betrokken bewindspersoon dat de belangen van agrofoodsector en groene ruimte en de belangen van de samenleving als geheel gediend zijn met een actieve overheidsrol ten aanzien van het kennissysteem. Bijzondere aandacht ging daarbij uit naar de evaluatie van de wijzigingen in het landbouwkundig onderzoek sinds het verschijnen van het rapport Peper.

Het commitment van de leiding van de betrokken beleidsdirectie was sterk aanwezig. Op dat commitment is meerdere keren een beroep gedaan om knelpunten voor de voortgang van het project weg te werken en te borgen dat er voldoende capaciteit beschikbaar was. Dit ging overigens niet vanzelf.

6 Conclusie

Het antwoord op de vraag of deze beleidsdoorlichting een toegevoegde waarde heeft is meervoudig. Waar het gaat om het afleggen van verantwoording heeft de beleidsdoorlichting in deze vorm geen toegevoegde waarde als het gaat om een oordeel over de doelmatigheid van het beleid of de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Als instrument om een oordeel te geven over de legitimiteit en de doeltreffendheid van het beleid heeft de beleidsdoorlichting een toegevoegde waarde. Deze toegevoegde waarde geldt voor zowel het afleggen van verantwoording als om het leereffect van de beleidsdoorlichting. De beleidsdoorlichting brengt de samenhang van het beleid, in dit geval op het niveau van het begrotingsartikel, in beeld waarbij de nadruk wordt gelegd op de rol van de overheid en de te realiseren effecten. Een absolute eerste stap hierbij is het vastleggen van het beleid in een beleidstheorie. Door dit te doen wordt een directie gedwongen na te denken over na te streven doelen, de rol van de overheid daarbij en de gewenste effecten.
Tot slot is er een toegevoegde waarde door de uitkomsten van de beleidsdoorlichting. De uitkomsten zijn in de vorm van bevestigingen, verbeterpunten en kritiekpunten. Deze laatste twee helpen de directie Kennis om na te denken over hoe om te gaan met die punten en hoe die punten gerealiseerd worden.