

# Balans van de evaluatieaanpak na drie jaar “Theeuwes”

Deze notitie schetst de resultaten en (leer)ervaringen van de evaluatiepraktijk bij het bedrijvenbeleid sinds de invoering van de “Theeuwes”-aanpak in 2012.

## “Heroic policy making:

*To live in a modern democracy is to be experimented on by policymakers from cradle to grave. Education is intended to mould an upstanding future citizen; a prison sentence, reshape someone who has gone astray. But without evidence, those setting policy for schools and prisons are little better than a doctor relying on leeches and bloodletting. Citizens, as much as patients, deserve to know that treatments they endure do actually work”.*

(“In praise of human guinea pigs”, *The Economist*, December 12<sup>th</sup>, 2015, p. 18)

## Aanleiding

Sinds de kabinetsreactie op de aanbevelingen van de Commissie Theeuwes is de evaluatiepraktijk bij het bedrijvenbeleid sterk verbeterd en geprofessionaliseerd. Het rapport '[Durf te meten](#)' (november 2012) van de Commissie Theeuwes sloot aan bij een reeks van activiteiten die in 2012 vlak na de start van het Bedrijvenbeleid in gang waren gezet om te komen tot een goede monitoring en effectmeting van het bedrijvenbeleid. Aanleiding voor het instellen van de Commissie Theeuwes was de kritiek over het ontbreken van inzicht in de reële effecten van innovatiebeleid, en later ook op andere onderdelen van het bedrijvenbeleid. Het rapport van de Commissie Theeuwes bood concrete en bruikbare adviezen voor het verbeteren van de effectmeting van het bedrijvenbeleid en die zijn ook geïmplementeerd. Het rapport benadrukt vooral het belang van het werken met controlegroepen zodat de causale effecten tussen beleidsinstrument, -interventie en -resultaat beter zichtbaar zijn te maken. Uiteindelijk gaat het er bij beleidsevaluaties om empirisch inzichtelijk te maken wat de omvang en aard van de effecten zijn en of die er ook zouden geweest zonder overheidsbemoeienis en de inzet van belastinggeld. De Commissie adviseerde ook meer te werken met natuurlijke experimenten en met kleinschalige beleidsexperimenten. Ook dit advies is doorgevoerd.

## Evaluatiepraktijk en leerervaringen van het bedrijvenbeleid

### De evaluatiepraktijk

- ✓ Evaluaties van het bedrijvenbeleid worden tegenwoordig zo veel mogelijk uitgevoerd overeenkomstig de aanbevolen werkwijze van de Commissie Theeuwes. Simpel gezegd en in een notendop komt dat er op neer dat bij de evaluatieopzet wordt gewerkt met *controlegroepen* en –zo veel mogelijk- met daarvoor geëigende *econometrische technieken en micro-data* van deelnemende en niet deelnemende bedrijven. Alleen dan kan de doeltreffendheid van een beleidsingrijpen deugdelijk worden vastgesteld. Daar waar kwantificeren om methodologische redenen niet mogelijk blijkt, wordt zoveel mogelijk gewerkt met een alternatieve aanpak die recht doet aan de redeneerlijn en werkwijze van de “Theeuwes”-aanpak (simulatiemodel, kwalitatieve Theeuwes-opzet, MKBA-achtige aanpak). Daarnaast maken interviews en enquêtes die aanvullende kwalitatieve informatie bieden over ervaringen en percepties van bedrijven standaard deel uit van de evaluaties.
- ✓ Het uitvoeren van goede evaluaties vereist eerst en vooral kwalitatief *hoogwaardige (micro)data*, die zonder een gerichte inspanning vaak niet voorhanden zijn. Daarom wordt recentelijk standaard voor de start van de evaluatie en voor de aanbesteding van evaluatieonderzoek een verkenning van de beschikbare data uitgevoerd (al dan niet in samenwerking met het CBS). Die verkenning maakt deel uit van de probleemstellende notitie alvorens onafhankelijke onderzoeksbureaus hun offerte uitbrengen.

- ✓ Omdat de ervaring heeft geleerd dat bij de opzet en verantwoording van beleid niet altijd rekening wordt gehouden met de data-eisen die voor een goede evaluatie nodig zijn, wordt bij voorgenomen toekomstige evaluaties van kerninstrumenten van ons beleid zo'n 1 a 2 jaar van tevoren gestart met het opzetten van de dataverzameling waarmee een deugdelijke evaluatie mogelijk wordt gemaakt. In toenemende mate wordt daarbij gebruik gemaakt van het intelligent koppelen van registratie-(micro-)data van het CBS (dat is bijvoorbeeld gebeurd bij de Innovatiebox, het Innovatiekrediet, de WBSO-evaluatie, BMKB, Microfinanciering en Eureka en er wordt aan gewerkt voor de evaluatie van de fiscale ondernemerschapsinstrumenten) en met de registratiegegevens van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) die de financiële beleidsinstrumenten uitvoert. Een goede evaluatie nu, vereist ontwikkelwerk vanaf de start van het beleidsinstrument.
- ✓ De uitvoering van een goede evaluatie stelt ook hoge eisen aan de evaluatiecompetenties en -kennis, zowel bij het uitvoerende onderzoeksbureau als ook bij de betrokken dossierhouders. Daarom is een aantal jaren geleden een cursus "Beleidsevaluatie" ontwikkeld die, na gebleken succes en behoefte, ondertussen standaard is opgenomen in het aanbod van de Rijksacademie. Evalueren is immers een vak.
- ✓ Sinds twee jaar kent EZ een "Beleidskwaliteit- en Evaluatie Commissie" (BEC), waarin naast vertegenwoordigers van EZ ook externe evaluatiedeskundigen (CPB, PBL, hoogleraren) zitting hebben. De BEC adviseert dossierhouders aan het beginstadium van een evaluatie over het beste "evaluatiadesign" gegeven de werking van het instrument en de beschikbare onderzoekdata. De BEC richt zich daarbij op grote beleidsdossiers.
- ✓ Recentelijk is ook gestart met de uitvoering van kleinschalige beleidsexperimenten waarbij wordt gewerkt met zgn. "randomised control trials". Dat gebeurt op het terrein van niet-technologische innovatie, sociale innovatie, nieuwe verdienmodellen en diensteninnovaties. Doel van deze experimenten is kleinschalig uit te testen welk overheidsingrijpen effectief bijdraagt aan de innovatieprestaties van bedrijven door deelnemers te vergelijken met niet-deelnemers. Als de resultaten bekend zijn (naar verwachting begin 2017) kan vervolgens worden bezien welke rol de overheid zou kunnen vervullen om de interventies, waarvan empirisch is aangetoond dat ze effectief zijn, breder uit te rollen en om te zetten in nieuwe beleidsinitiatieven.

De tabel geeft een overzicht van de gerealiseerde evaluaties van het Bedrijvenbeleid en de mate waarin daar de Theeuwes-aanpak is toegepast. In de periode december 2012 tot heden zijn er in totaal 17 evaluaties uitgevoerd. Enkele observaties er bij:

- Bij een redelijk aantal evaluaties is een Theeuwes aanpak gerealiseerd (zo'n 40%);
- in de beginperiode van de Theeuwes-aanpak zijn instrumenten onder handen genomen waar bij de start van het instrument geen rekening is en kon worden gehouden met de dataverenisten voor een goede "Theeuwes"-evaluatie (zoals TechnoPartner, Syntens); die evaluaties zijn nog op de traditionele manier uitgevoerd;
- in twee gevallen ontbraken de data voor een Theeuwes-evaluatie, maar zijn alternatieve en eveneens deugdelijke evaluatiemethoden benut: een Kosten Baten Analyse bij de Subsidieregeling Innovatieve Scheepsbouw (SIS) en een op het Theeuwes-gedachtengoed gebaseerd simulatiemodel in het geval van bedrijfsoverdrachten;
- in een enkel geval is de Theeuwes aanpak "uitgeprobeerd", maar vastgelopen op gebrekkige data (Eureka, ROMs) of de data bleken niet te kunnen worden geleverd (fiscale bedrijfsoverdrachten regelingen);
- in een enkel geval is de (enge) Theeuwes aanpak niet uitgevoerd, maar op een meer kwalitatieve wijze overeenkomstig het Theeuwes gedachtengoed (SIS) of op een meer beschrijvende wijze zonder toepassing van econometrie (GO);
- in een aantal gevallen was de Theeuwes aanpak niet toepasbaar omdat basale informatie over de beleidsinterventies ontbrak of omdat de "klassieke" Theeuwes-aanpak moeilijk toepasbaar bleek op een interactieve maatwerk aanpak ("Green Deals", "Bio-Based");

- in een aantal gevallen is de Theeuwes-aanpak bewust niet toegepast omdat het karakter van de evaluatie zich daar niet voor leende (instituuzevaluaties, zoals: Talent naar de Top, MVO Nederland en het Programmaonderzoek “Ondernemerschap & MKB”). Daarvoor zijn dan meer klassieke evaluatietechnieken ingezet.

Tabel Inventarisatie ex post evaluatie op toepassing Theeuwes-aanpak, december 2012-heden

Welke	Wanneer	Wie	Theeuwes		Alternatief
			Toegepast	Welke methode	
Technopartner	December 2012	Technopolis	Nee	Nvt	Enquête
Syntens	Mei 2013	Dialogic	Nee	Nvt	Enquête + diepte interviews
Innovatiekrediet en Uitdagingskrediet	Augustus 2013	APE	Ja	6	Nvt
Bewijs van Goede Dienst	Juni 2013	Lexonova advies en onderzoek	Ja	6	Nvt
Netherlands Space Office	November 2013	Ecorys	Nee	Nvt	interviews
Mid Term Green Deals	Oktober 2013	Kwink groep	Nee	Nvt	Enquête + diepte interviews
Programma Bio-Based Economy	Mei 2014	RvO NSOB	Nee	Nvt	Monitor Geen evaluatie
Eureka Eurostars	September 2014	Panteia	Ja	2	Enquête
Subsidieregeling Innovatieve Scheepsbouw	November 2014	Dialogic	Nee	Nvt	KBA, Theeuwes kwalitatief
Mid Term Valorisatieprogramma	November 2014	Panteia	Nee	nvt	Interviews + advies voor kwantitatieve eindevaluatie
Garantie Ondernemingsfinanciering	December 2014	Berenschot	Nee	Nvt	Herbeoordeling toegekende dossiers + toegekende financiering ondanks geen GO
Bedrijfsverdracht (fiscaal)	December 2014	SEO	Nee	nvt	Simulatiemodel
Groeiversneller	2014	Technopolis	Nee	nvt	Enquête
Innovatiebox (evaluatie in opdracht van FIN, met sterke betrokkenheid van B&I)	November 2015	Dialogic	Ja	3	Enquête + diepte interviews
BMKB	November 2015	CPB	Ja	5	
Microfinanciering	Maart/April 2016	SEO	Ja	5	
Technologiestichting STW	Te starten in april	N.n.b.	Ja	2-3	Deskresearch; verder n.n.b.

Nrs methode: 1= Sociaal experiment via loting; 2= Regression discontinuity; 3= difference in differences; 4= Instrumentele variabele, 5= propensity score matching, 6= overig

Al met al is de Theeuwes aanpak goed toepasbaar gebleken voor grote en enkelvoudige beleidsinstrumenten. Maar de methode biedt niet voor alle evaluaties een oplossing. Soms zijn alternatieven voorhanden, maar vooral bij publiek-private samenwerkingsinitiatieven (zoals bijvoorbeeld de topsectorenaanpak) staan die methoden ook wetenschappelijk nog in de kinderschoenen. Daarom wordt nu ook gewerkt aan de ontwikkeling van nieuwe evaluatiemethoden op dat terrein. Daartoe

wordt samengewerkt met (inter)nationale experts op dit terrein, waaronder de hoogleraar bij de Vrije Universiteit Amsterdam, onderzoekers van Harvard University en evaluatie-experts verenigd bij de [OESO](#).

Ten slotte. Sinds het rapport van de Commissie Theeuwes zijn bij EZ, met inschakeling van externe deskundigen, de nodige veranderingen gerealiseerd in werkwijze bij en de aanpak van evaluaties. Dit heeft geleid tot een sterk verbeterde kwaliteit en tot een binnen en buiten EZ gewaardeerde aanpak van beleidsevaluaties. Deze aanpak wordt thans gezien als een aanpak die zich (inter)nationaal in de voorhoede van de evaluatiepraktijk bevindt (zie [Beleidsdoorlichting](#), [OECD](#), [EC](#)).