



Ministry of Finance

Evaluating in the Netherlands

Best practices and lessons learned

Meeke van den Heuvel – de Grooth
Strategic Analysis Unit
Ministry of Finance

IBO

Geschied voor de arbeidsmarkt

Mogelijkheden om de arbeidsparticipatie in de WIA te bevorderen

April 2017



Ministerie van Financiën

IBO
*Onderwijsachterstandenbeleid, een
duwtje in de rug?*

April 2017



Ministerie van Financiën

Zicht op
gereedheid

Interoperabiliteit en interoperabiliteitsontwikkeling van de
gemeenschappelijke Duitse en Nederlandse luchtmachten om het
verdedigingsvermogen te verbeteren



Ministry of Finance

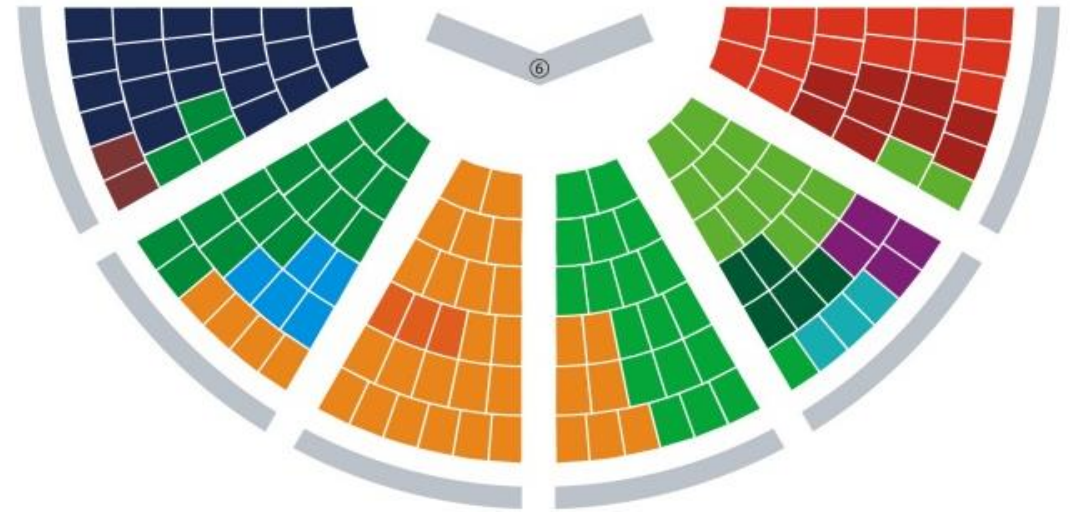
Outline

- Context: Dutch political system and Dutch evaluation system
- Policy reviews
- Spending Reviews
- Challenges



Political context

- Parliament with multi parties;
- Multi party coalitions;
- Four year government term (cabinet period);
- Coalition agreement contains detailed plans on expenditures and includes an agreed deficit target;
- Annually update of plans and budget
- Current cabinet:
 - 4 parties: Liberals, Liberal Democrats, Christian Democrats, Christian Union
 - 13 ministers, on equal foot and own budget

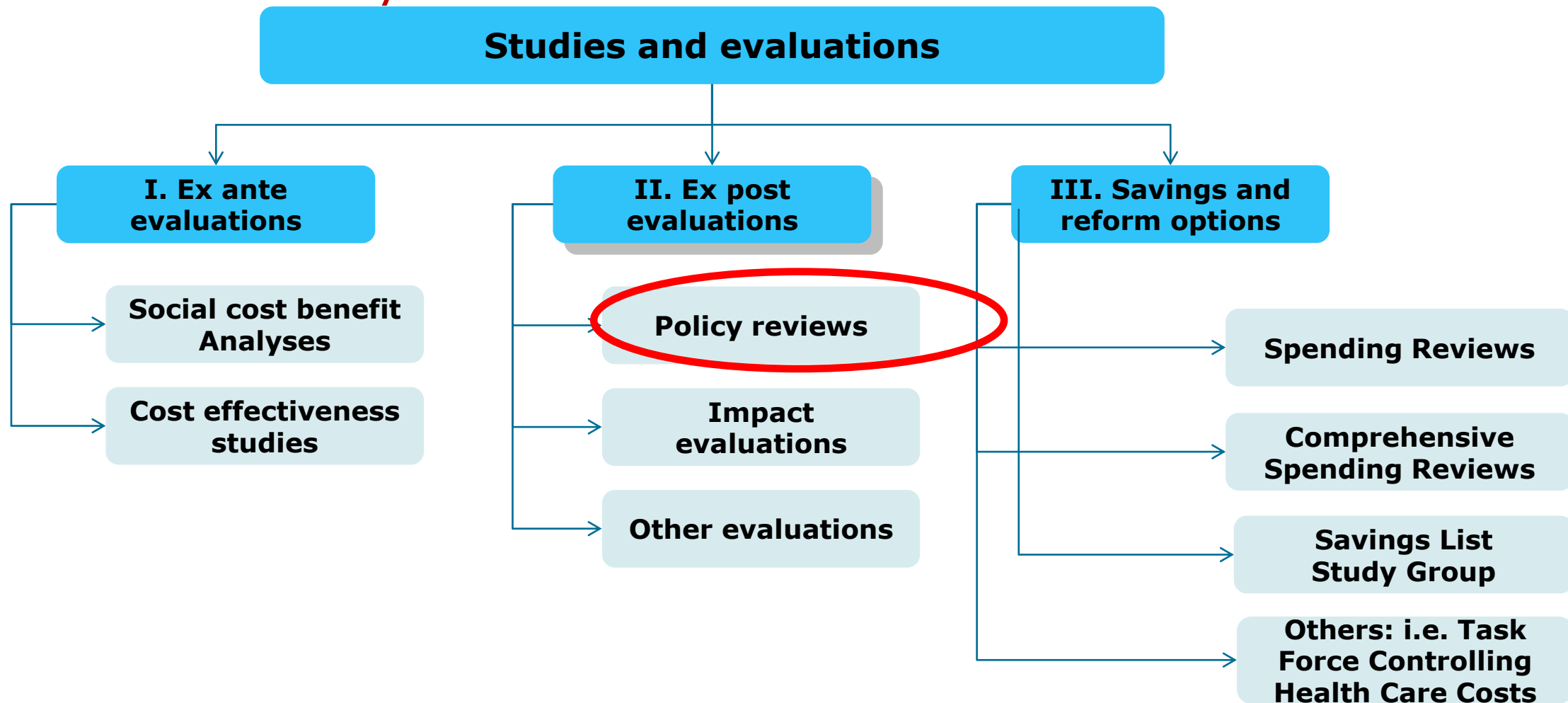


ZETELS

VVD	33	SP	14	SGP	3
PVV	20	PvdA	9	DENK	3
CDA	19	ChristenUnie	5	Forum voor Democratie	2
D66	19	PvdD	5		
GroenLinks	14	50PLUS	4		



Dutch evaluation system





Policy Reviews

Aimed at improvements of instruments, to be more effective and efficient.

- Wide and systematic coverage of policy instruments
 - Evaluations & planning are part of budget reports (=law)
 - Obligation to assess every budget item every 5-7 years
 - Obligation to sent lay-out with research questions to Parliament
 - Obligation to include opinion of independent expert
- Quality Framework (15 questions) based on law, supervised by MoF
 - Syntheses study
 - Describing policy theory, cohesion of instruments and conclusions on effectiveness and efficiency
 - Obligation to present savings and efficiency measures for budget cut of -20%.
 - Mentioning lack of information / incomplete information and how to get it next time

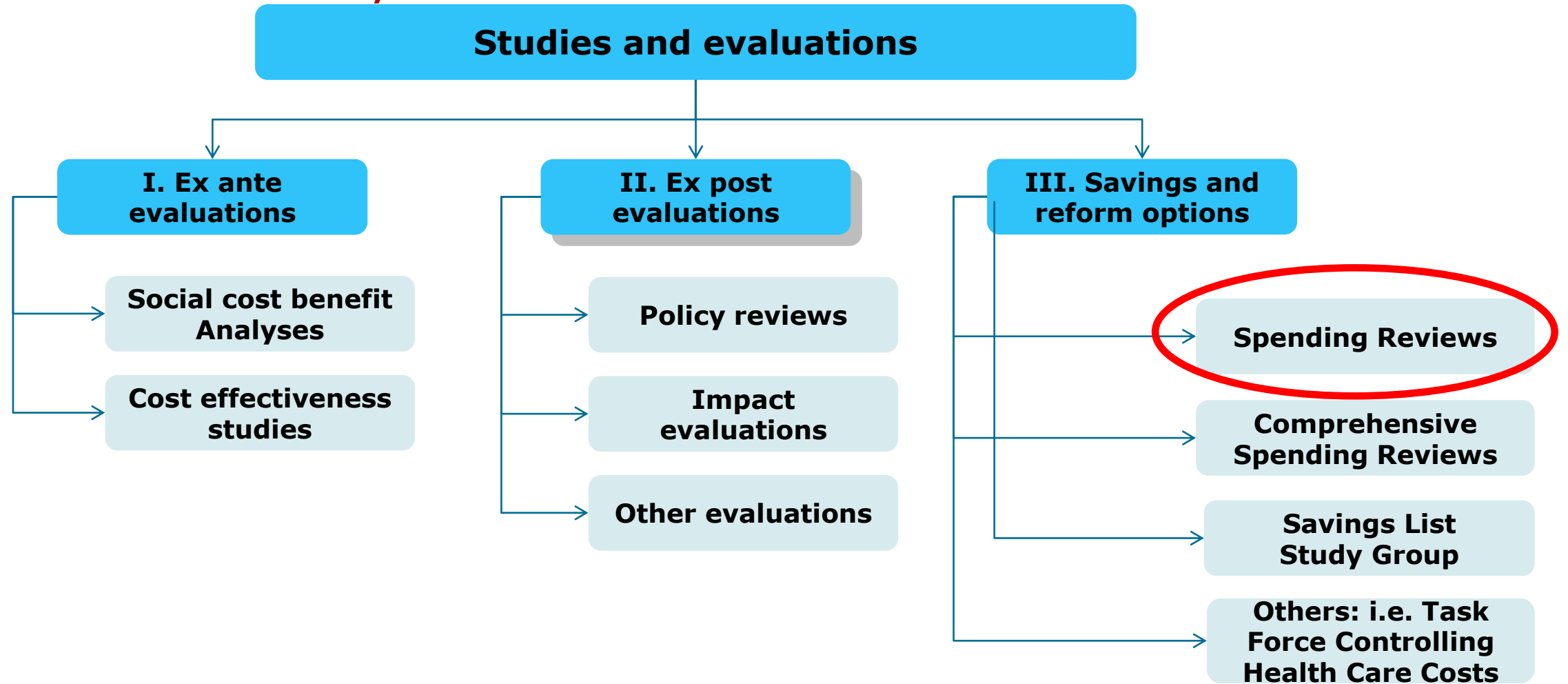


Value added – policy reviews

- Policy reviews are used particularly for accountability purposes, but not visibly for policy adjustment
 - 61 per cent contain information on effectiveness; 34 per cent on efficiency (SEO, 2018)
 - In only 24 per cent, a causal relation between input and outcome could be made plausible. Elsewhere, this turned out to be hard; only 40 per cent (of total) was qualified as 'reasonably well' accounted for.
- Likely causes:
 - lack of effectiveness evaluation in individual studies underlying policy reviews
 - difficulty to 'isolate' policy effects from external influences on goal indicators (effectiveness),
 - lack of information on alternative policy options (efficiency) and
 - limited evaluation knowledge and capacity among commissioners.
 - cultural: disincentive for line ministries to share information on ineffectiveness

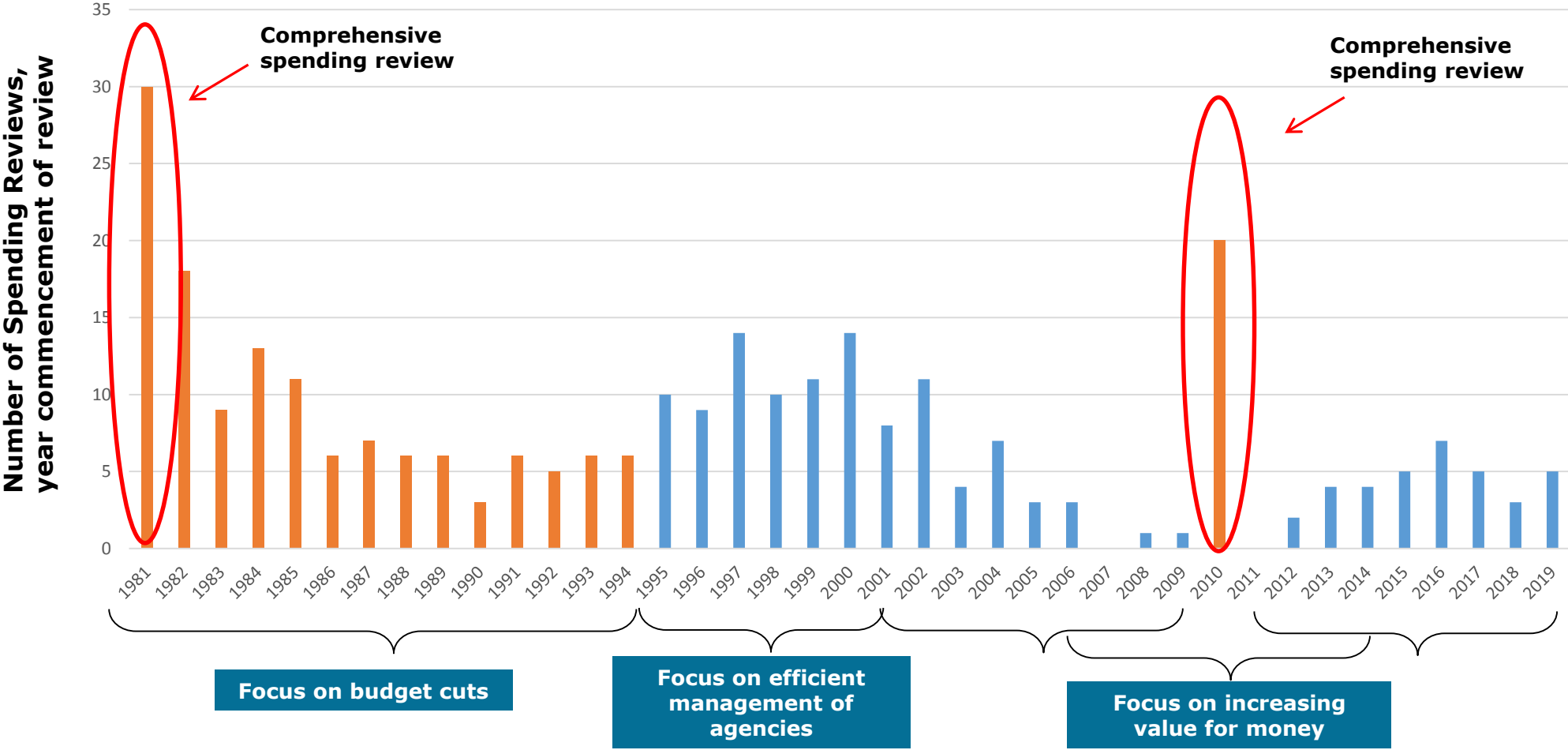


Dutch evaluation system





Spending Reviews since 1981, nearly 300 completed





Spending reviews in the Netherlands

1. Report with options for savings or better spending (urgent issues)
 - Savings (Comprehensive spending reviews)
 - Fixing existing policy problems (traffic violations)
 - Increasing effectiveness and efficiency (Police and Defence forces)
 - Exploring new options for the policy of the future (pensions)

2. Key elements:
 - Theoretical analysis: role of the government
 - Objective assessment of strengths and weaknesses current policies (non political)
 - Options for savings and/or for more value for money
 - Impact of options on society & budget (implementation costs)



Selection process

- Ministry of Finance coordinates the instrument
- Topics (5-7 per year) are prepared by civil servants of MoF with other ministries
- Negotiations are part of the budget negotiations
- Cabinet formally decides on terms of reference
- Terms of reference are published in budget memorandum
 - Background and rationale
 - Scope
 - Description of what at least one policy option must entail (-20%)
 - Composition of the working group, including external experts
 - Completion deadline





Types of topics

Selection of topics can be based on:

- There is a financial problem
- Relevance for line ministry/society
- No consensus
- Political taboo

This leads to a broad range of topics:

Type of topic	examples
A broad policy area	Agricultural policy (2014), Part time work (2019)
Specific topic of one ministry	Governmental loans for educational institutions (2016), Weapon systems (2015), Innovation in health care (2016)
Interdepartmental topic	Social housing market (2016), Pensions (2015), Allowances (2019) Incapacity for work (2017)
Horizontal topic	Subsidies (2017)



Key succes elements of spending reviews

- 1. Aim of SR's:** improving policies with options for savings or better spending
- 2. Ongoing part of budget preparation process**
- 3. Reports have an objective, analytical, non-political status**
 - Independent chair and non-political working groups;
 - Irrespective of current policies and views of policy makers;
 - Several policy options and non veto principle;
 - Cabinet response on report.
- 4. Creative**
 - Thinking out of the box
 - Using different sources and perspectives





Spending reviews have significant impact

- The analysis chapter tends to result in significant public discussion;
- Substantial influence on election programmes of Dutch political parties;
- Many proposals of spending reviews have been adopted;



Spending reviews: Adoptions in the decision making process

- Inability to work (2017): adoption of 8 out of 15 measures in coalition agreement
- Infrastructure Planning (2015): new funding systematics
- Cost effective CO2 measures (2015): debate about closing new coal-fired power stations
- Freelance/Self employment (2015): no level playing field, over subsidization
- Pension fund government (2014): inquiry into the split up of the 5th largest pension fund of the world (ABP, +/- €400 billion)
- Research policy (2014): Cut the PhD Bonus
- Weapon systems (2014): Cost analysis of main weapon systems (27)
- Wealth and subsidies of 65+ (2012): Subsidies are no longer necessary
- Inability to Work Law (1984)

Bij de zzp'er stokt de dadendrang

The thrive for action stops with freelancers

Hoe dringend Nederland ook behoefte heeft aan duidelijkheid over de positie van de zelfstandige zonder personeel, die gaat niet komen van het kabinet-Rutte II. Daarvoor lopen de opvattingen van de coalitiepartners VVD en PvdA te ver uiteen.



Lodewijk Asscher (links) en Halbe Zijlstra: botsende wereldbeelden. Foto's Bart Maat / ANP

Nergens zijn die verschillen tussen de voormalige aartsvijanden groter dan in hun visies op de arbeidsmarkt. Dat werd vrijdag pijnlijk duidelijk. Al maanden lag er een intern rapport in de ministerraad over de zelfstandigen zonder personeel. Er zijn 800 duizend fulltime zzp'ers, terwijl er nog eens 600 duizend mensen als zzp'er bijverdienen. Steeds meer werkenden gaan als zzp'er aan de slag - van 5,9 procent van de werkzame beroepsbevolking in 1999 tot 10,8 procent in 2013. Deze groei is in internationaal perspectief hoog, en het rapport verwacht dat de groei nog verder doorzet, tot circa 15 procent in 2030.

Wat betekent dat snel groeiende leger voor de collectieve verzekeringen? Hoe te voorkomen dat de vaste baan verdwijnt? Tot een kabinetsvisie komt het niet, bleek vrijdag, want de VVD wil er niet aan. PvdA-vicepremier en minister van Sociale Zaken Lodewijk Asscher kon het niet eens worden met Henk Kamp (VVD), zijn voorganger op Sociale Zaken en nu minister van Economische Zaken. Twee wereldbeelden botsen.

Dat begint al bij het uitgangspunt. De PvdA ziet in de zzp'er een probleem dat om een oplossing schreeuwt. De partij heeft vooral de verloedering voor ogen bij relatief simpel werk, zoals thuiszorgwerkers die tot alfabetaal verzelfstandigd en alle werknemerszekerhe-

den - WW, ziekteuitkering, arbeidsongeschiktheidsverzekering, pensioen - kwijtrafen. Mensen, ook ondernemers met kleine bedrijfjes, hebben behoefte aan zekerheid, vindt Asscher. Tel bij de zzp'ers de flexwerkers op - dan is nu al 35 procent van de beroepsbevolking op die onzekere manier aan de slag, behoegt de bewindsman. Hij roept het spookbeeld op van een maatschappij zonder middenklasse, met een rijke bovenlaag en een sappelende onderklasse.

De VVD ziet de zzp'er juist als wenkend perspectief, maar heeft dan ook een heel andere groep voor ogen: de zelfbewuste zelfstandigen die hun eigen broek ophouden en de risico's van het ondernemerschap kennen - artsen, consultants, interim-bestuurders. Die moet je niet lastigvallen met collectieve regels, is de overtuiging van fractieleider Halbe Zijlstra. De VVD heeft visie

op een nieuw arbeidsrecht. Het kabinet staat tussen die twee vuren in. Het erkent dat er iets moet gebeuren om het verschil tussen werknemers in loondienst en zzp'ers te verkleinen. Ook de belastingvoordelen voor zzp'ers moeten aan de orde komen. Maar dat vergt een 'brede politieke en maatschappelijke discussie'. Het voortouw neemt het kabinet niet. Natuurlijk raakt de zzp-discussie aan het belastingstelsel, de andere grote kwestie waarover de coalitie het niet eens werd. Een volmaakte pastelling is het gevolg - een situatie die pas kan worden doorbroken door nieuwe verkiezingen.

Hoewel, één kleine doorbraak was er vrijdag toch: een beperking van de ziektewet. Kleine werkgevers ageren al geruime tijd tegen de verplichting om werknemers bij ziekte twee jaar een deel van het loon uit te betalen en de ziekte weer aan het werk te krijgen. Het kabinet stelt nu voor het tweede jaar een vrijwillige collectieve regeling voor om bedrijven met maximaal tien werknemers tegemoet te komen. Vrijwillig, want de baas mag het ook zelf blijven regelen.

Het ziektewetplan raakt aan de zzp-discussie. Al is het maar omdat werkgevers betogen dat het kleinbedrijf mede door het ziektewetrisico 'niemand' meer een vaste baan biedt en de voorkeur geeft aan flexkrachten en zzp'ers. Iets breder gesteld: hoeveel zekerheid kan de arbeidsmarkt in de komende decennia nog bieden aan werknemers en hoe moet dat geregeld?

Het kabinet laat de vraag voorlopig onbeantwoord boven het Binnenhof hangen. Het is nu eerst aan alle partijen afzonderlijk in hun komende verkiezingsprogramma's om een begin van een oplossing te bedenken.

Gijs Herderscheé

Mes in
Kat
Ca
Van
Mart
DEN HAAG De un
vooral de kwanti
motiefabriek' - h
tijd gehad. Het k
drukkelijk met h
schapsbestel wa
blicaties en proe
gend zijn voor
derzoeksfianci
In de promotiebon
duizend euro per

'aan
ill"
prijke onderzoek in Neder
te schoppis moeten mee
gsamenwerken en met ma
lijke organisaties en het be
n, vindt het kabinet. Samen
wordt een pre bij het aanvr
ubliek onderzoeksgeld.
schappelijke kwaliteit blijft
langrijkste criterium. Busse
nderstreept dat vrij wete
nker onderzoek, door nieuwsgie
edreven, voldoende ruimte
den. 'Daar begint alles mee.'
and doet het wetenschapp
kend, erkent het kabinet. Met

ECONOMIE
Dansen met
ambtenaren
Mathijs Bouman

Dancing with civil servants "Civil service sees the light, politicians still don't get it"

FD Frank Kaishoven, 10-10-2015

De ambtenaren die de politiek adviseert, zijn meestal geen pretje. Het jargon, de dubbelhartigheid, de enerzijds scherpzinnige, anderzijds schriftelijke, het typtypische van de eel en de vlieg, het in het algemeen onmakelijke, het de politiek wordt als heilig, groter om mijn oogballen uit mijn schedel te trekken en tegen de muur te pletten.

Maar soms doe ik een dansje. Ik nam het rapport in mijn handen en was de hoofdkamer. 'Daar, daar, tam, tam, tam. Lachen en zingend van plezier. Ze snappen het! En ze schrijven het ook recht op.

De afgelopen weken heb ik met hem meesje, met de klompen. Een drappoet. BO Ze met de klompen. Personeel. Maar anders had ze hard-to-get respect. We hadden eigenlijk al

en dat het met de partij. Ditale Beleidsonderzoek (IBO) uitvoerden, bleven maar knutselen aan haar dansjurkje. Pas in april was het klaar. Vervolgens kwam de afsluiting van de IBO. De dan van het IBO, dat al eerder was geweest, al eerder. Het afgelopen vrijdag, toen de debutante naar buiten trad.

De eerste dansjes gaan nu naar de eerste. Maar dan moet de eerste. De ambtenaren zeggen waar het op staat. Ze tekenen een horizontale lijn op het papier, en het is links 'zelfstandige' en rechts 'werknemer'. Links is er geen sociale bescherming, rechts juist wel. Dit is de traditionele verdeling van de arbeidsmarkt. De bezorgde zelfstandige werknemer. Het voordeel van

dige werknemer. Andere smaken zijn er niet.

Maar dan trekken de ambtenaren nog een lijn, van boven naar onder: een sociale dimensie. Links is er te weinig bescherming, rechts juist wel. Dan schrijven ze. Er zijn ook andere kanten. Het is ook afhankelijk van de zelfstandige (met te weinig bescherming) en er is ook een frivole werknemer (met te veel bescherming).

De dans begint. Want dit is waar het om gaat: het relevante onderscheid is niet dat tussen werknemer en ondernemer, maar dat tussen afhankelijk en zelfredzaam. Sociale bescherming moet er zijn voor wie het nodig heeft, en voor anderen niet. Op dat principe moet het sociale stelsel voor de eenentwintigste

eeuw worden gebouwd. Het onderscheid werknemer-ondernemer is passé.

VVD en PvdA durven deze nieuwe dimensie niet in te gaan. Beide partijen houden vast aan hun eendimensionale, horizontale wereldbeeld. De VVD is er voor de ondernemer, de PvdA voor de werknemer. Voor de verticale werkelijkheid van hulpeloze ondernemers of zelfredzame werknemers is in dat wereldbeeld geen plaats.

Daarom doet dit kabinet niets. De muziek blijft uit, alle dansers staan beuteerd aan de kant.

We moeten nog even geduld hebben. De volgende formatie moet een dansfeest worden, op een dansvloer met twee dimensies.

Mathijs Bouman is macro-econoom.



Value added – spending reviews

1. SR evaluate urgent issues/ questions independent of 'the politics of the day'
2. 'Joint fact finding' in interdepartmental working groups (high level civil servants and external experts) headed by independent chair. This leads to mutual understanding.
3. Analysis includes different viewpoints, multiple knowledge sources and experiences from policy practice.
4. Policy options make a difference between no-regret and strategic choices; and can be carried out in practice (the impact on the budget and actors involved is made explicit).



Challenges

Policy reviews:

- Obtaining more information on effectiveness of individual policy instruments
- Trigger line ministries to gather & share factual information on effectiveness and efficiency

Spending reviews:

- Selection of topics (negotiation);
- Cooperation of departments;
- Creating sense of urgency with politicians;

Meeke van den Heuvel

m.m.heuvel@minfin.nl

Questions?



15 research questions policy reviews

1. Description of scope of the review (what parts of the budget item)
2. When will the other parts been reviewed?
3. What was the reason for the policy and is this still accurate?
4. What is the responsibility of the government for this subject?
5. What kind of instruments are used? And what is the cohesion?
6. What is the budget, including that of other cohesive policies or other parties?
7. What is the basis for the expenditure? And how are they related tot the components volume and prices?
8. Which evaluations are available, on which way is the policy evaluated and why?
9. Which parts of the policy are not evaluated? And what possibilities are available to evaluate effectiveness and efficiency?
10. Based on the available evaluations: is it possible to draw conclusions on effectiveness and efficiency of the policy?
11. Are the goals of the policy realised?
12. How effective was the policy? Are there side effects (positive or negative)?
13. How efficient was the policy?
14. Which measures can be taken to improve effectiveness and efficiency?
15. What options are available in case of a budget cut of 20%.

Subjects spending reviews



2018/ 2019	Allowances
	Part time work
	International students in the Netherlands
	Air quality
	Caribbean relations
2017/ 2018	(mildly) mentally handicapped
	Youngsters with a distance to work
	Land pricing for renewable energy projects
2016/ 2017	Innovation in health care
	Subsidies
	Educational disadvantages
	Incapacity to work
	Military readiness
2015/ 2016	Infrastructure planning
	Social housing market
	Cost effective measures CO2-reduction
	Traffic enforcement
	Healthy lifestyle
	Tax authorities
	Governmental loans for educational institutions

2014/ 2015	Police
	Pensions
	Student routes in basic education
	Self employees
	Weapon systems
2013/ 2014	Agriculture
	Development Assistance
	Scientific research
	Cross border health care
2012/ 2013	Wealth and subsidies of 65+
	Prisons
	Financing basic education
	State participation (companies)
2011/ 2012	Academic Medical Healthcare centres
	Main waterway network



Topics comprehensive spending review 2009/2010

1. Energy and Climate Change
2. Environment
3. Transport and Water Management
4. Housing
5. Productivity in Education
6. Higher Education
7. Child benefits
8. Innovation and Applied Research
9. Income support & Employment Programmes for People with Few Skills
10. Unemployment benefits
11. Curative Healthcare
12. Long Term Healthcare
13. Official Development Aid
14. Immigration, Integration and Asylum
15. Public Safety and Terrorism
16. Tax Administration
17. Administration of Income Support
18. Public Administration
19. Operational Management in the Public Sector Institutions
20. International Security