

# MIRA-BE

Milieurapport Vlaanderen

Beleidsvaluatierapport

,07

Vmm

VLAAMSE MILIEUMAATSCHAPPIJ

Milieurapport Vlaanderen **MIRA-BE 2007** **Beleidsevaluatierapport**

## **Stuurgroep**

*Voorzitter:*

**Rudi Verheyen** (UA)

*Secretaris:*

**Philippe D'Hondt** (VMM)

*Leden voor de Vlaamse Raad  
voor Wetenschapsbeleid:*

**Patrick Meire** (UA)

**Chris Vinckier** (K.U. Leuven)

*Leden voor het College van  
Secretarissen-generaal:*

**Veerle Beyst** (Studiedienst Vlaamse  
Regering)

**Ludo Vanongeval** (Departement LNE)

*Leden voor de Milieu- en Natuurraad  
Vlaanderen:*

**Dirk Uyttendaele** (Mineraad)

**Jan Turf** (Bond Beter Leefmilieu vzw)

*Leden voor de Sociaal-Economische  
Raad van Vlaanderen:*

**Annemie Bollen** (SERV)

**Peter Van Humbeeck** (SERV)

*Onafhankelijke deskundigen:*

**Rik Ampe** (VITO)

**Jeroen Cockx** (Departement LNE)

**Myriam Dumortier** (NARA, INBO)

**Rudy Herman** (Department EWI)

## **MIRA-team, VMM**

*Projectleider:*

Marleen Van Steertegem

*Teamleden:*

Myriam Bossuyt

Johan Brouwers

Caroline De Geest

Hanne Degans

Sofie Janssens

Stijn Overloop

Bob Peeters

Lisbeth Stalpaert

Marina Stevens

Barbara Tieleman

Hugo Van Hooste

Reinout Van Loon

Erika Vander Putten

130630

Milieurapport Vlaanderen

**MIRA-BE 2007**

# **Evolutie in de evaluatie? Analyse van de Vlaamse milieubeleidsevaluatiepraktijk**



Barbara Tieleman, MIRA, Vlaamse Milieumaatschappij

Peter Van Humbeeck, SERV en Universiteit Antwerpen

Overhandigd op 14 december 2007 aan Hilde Crevits,  
*Vlaams minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur*

VLIZ (vzw)  
VLAAMS INSTITUUT VOOR DE ZE  
FLANDERS MARINE INSTITUTE  
Oostende - Belgium

Marleen Van Steertegem (eindredactie)

MILIEURAPPORT VLAANDEREN  
MIRA-BE 2007  
BELEIDSEVALUATIERAPPORT

118 blz., 24,5 cm  
D/2007/6871/20

© 2007, Vlaamse Milieumaatschappij, Aalst.

*Mits bronvermelding wordt overname van teksten  
aangemoedigd. Wijze van citeren: Tieleman B, Van Humbeeck P.  
(2007) Evolutie in de evaluatie? Analyse van de Vlaamse  
milieubeleidsevaluatiepraktijk. Milieurapport Vlaanderen  
MIRA-BE 2007. Vlaamse Milieumaatschappij, Aalst.*

Vormgeving en omslagontwerp:  
Kaat Flamey, Cayman

Gezet uit:  
Vista Sans

Taalnazicht:  
Stein Pée

Druk:  
Vanden Broele Grafische Groep

Gedrukt op 100 % post-consumer gerecycleerd papier, chloorvrij  
en zonder optische witmakers.

## Woord Vooraf

Bij de publicatie van het eerste beleidsevaluatierapport MIRA-BE 2003 spraken we de hoop uit dat beleidsevaluatie zich verder zou professionaliseren, dat de activiteiten van de administratie, universiteiten, studiebureaus, steunpunten, milieu- en natuurrapportering zouden bijdragen tot de ontwikkeling van een expertisenetwerk en een heuse beleidsevaluatiecultuur.

Nu, enkele jaren later, buigt het MIRA-team zich over de vraag of we intussen inderdaad mogen spreken van een professionalisering van beleidsevaluatie in Vlaanderen. Dit nieuwste BE-rapport (we zijn toe aan de derde editie) staat daarom in het teken van de huidige beleidsevaluatiepraktijk en gaat na in welke mate beleids-evaluaties geïntegreerd (geïstitutionaliseerd) zijn bij de milieuoverheid. Dit is van belang omdat een goede verankering van beleidsevaluaties de kwaliteit en de effectiviteit van het beleid verhoogt.

MIRA-BE 2007 ziet er anders uit dan zijn voorgangers: het is een dunner boekje geworden. Dit is echter geen symbool voor de stand van zaken van onze beleidsevaluatiecultuur. Ook MIRA-BE heeft zich verder geprofessionaliseerd en zich voor deze editie toegespitst op het naslagwerk en het leren. Het geeft een overzicht van (de evolutie van) het milieubeleidsevaluatieve onderzoek gepubliceerd sinds 2005 en het bindt er meteen een evaluatie aan: de evaluatie van de evaluaties.

5

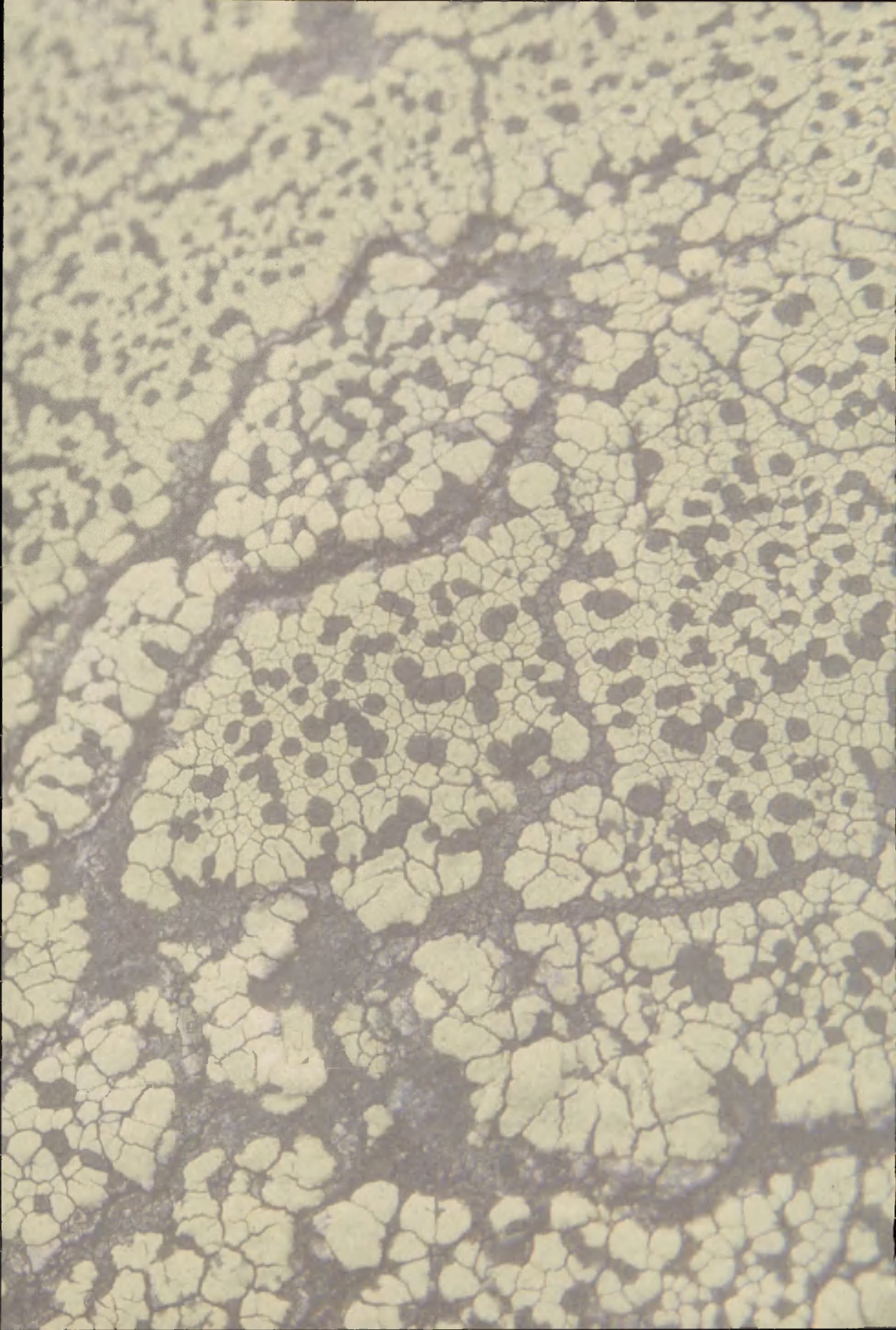
Professioneel was zeker ook de samenwerking. Dit rapport kwam tot stand via documentenanalyse en, voor het eerst, via interviews door het MIRA-team met betrokkenen bij beleidsevaluaties. Hun openhartigheid en hun kritische lezing van de tekst hebben in zeer belangrijke mate bijgedragen tot de kwaliteit van het rapport. Verder wensen we het Secretariaat van de Minaraad en de Studiedienst van de SERV te bedanken voor hun inhoudelijke medewerking. Ten slotte bedanken we Bart De Peuter, Bert De Wel, Luc Deschamps, Nathalie Holvoet, Pieter Leroy en Ludo Vanongeval voor hun kritische en objectieve inbreng.



Frank Van Sevencoten  
Administrateur-generaal VMM



Rudi Verheyen  
Voorzitter Stuurgroep MIRA



# Inhoudsopgave

|                                                                                                       |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Samenvatting</b>                                                                                   | 9  |
| <b>Inleiding</b>                                                                                      | 15 |
| Waarover gaat MIRA-BE 2007?                                                                           | 15 |
| Focus op institutionalisering van milieubeleidsevaluatie                                              | 15 |
| Opbouw van dit rapport                                                                                | 16 |
| <b>1 Panorama van ontwikkelingen op het vlak van beleidsevaluatie bij de Vlaamse (milieu)overheid</b> | 18 |
| Inleiding                                                                                             | 18 |
| Relevante generieke trends binnen de Vlaamse overheid                                                 | 19 |
| Overzicht van initiatieven en ontwikkelingen                                                          | 20 |
| <i>Institutionalisering van milieubeleidsevaluatie via de beleidsplanning</i>                         | 20 |
| <i>Institutionalisering via evaluatieprocedures en -instrumenten</i>                                  | 21 |
| <i>Institutionalisering via instellingen en fora</i>                                                  | 22 |
| <i>Institutionalisering via beleidsprocessen en netwerken</i>                                         | 23 |
| Eerste evaluaties van de recente initiatieven en ontwikkelingen                                       | 25 |
| <b>2 Inventaris van het milieubeleidsevaluatieve onderzoek 2005-2007</b>                              | 31 |
| Inleiding                                                                                             | 31 |
| 14 studies                                                                                            | 31 |
| Enkele cijfers                                                                                        | 36 |
| <b>3 Meta-analyse van het milieubeleidsevaluatieve onderzoek</b>                                      | 40 |
| Inleiding                                                                                             | 40 |
| Aanpak                                                                                                | 40 |
| Vaststellingen                                                                                        | 42 |
| <i>Goed begonnen is half gewonnen?</i>                                                                | 42 |
| <i>Leiden of lijden?</i>                                                                              | 45 |
| <i>Beleidsevaluatie ter verantwoording of verantwoordelijk voor beleids-evaluatie?</i>                | 49 |
| <i>Opmaak van het rapport: meer dan de vorm?</i>                                                      | 51 |
| <i>Systematische of symptomatische aanpak?</i>                                                        | 52 |
| <i>Leereffect of beleidseffect? De kwestie van de doorwerking</i>                                     | 54 |
| <b>4 Conclusies en aanbevelingen</b>                                                                  | 60 |
| Conclusies                                                                                            | 60 |
| Aanbevelingen                                                                                         | 63 |

|                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Bijlagen</b> .....                                                                      | 68  |
| <b>Bijlage 1: Samenvattingen van de evaluatiestudies uit de inventaris 2005-2007</b> ..... | 69  |
| <b>Bijlage 2: Dataverzameling via interviews</b> .....                                     | 100 |
| Vragen aan de opdrachtgevers .....                                                         | 101 |
| Vragen aan de onderzoekers (opdrachtnemers) .....                                          | 102 |
| <b>Bijlage 3: Een introductie tot beleidsevaluatie en MIRA-BE</b> .....                    | 103 |
| Over MIRA-BE .....                                                                         | 104 |
| Bestuurskunde en haar jargon .....                                                         | 105 |
| <i>De overheid en haar instrumenten</i> .....                                              | 105 |
| <i>Beleidsevaluatieonderzoek</i> .....                                                     | 105 |
| <i>Types beleidsevaluatie</i> .....                                                        | 105 |
| <i>Beleidsketen</i> .....                                                                  | 106 |
| <i>Evaluatiecriteria</i> .....                                                             | 107 |
| <b>Bijlage 4: Begrippen en afkortingen</b> .....                                           | 110 |
| Begrippen .....                                                                            | 111 |
| Afkortingen .....                                                                          | 114 |

# Samenvatting



## Focus op institutionalisering van milieubeleidsevaluatie

De rode draad in MIRA-BE 2007 is de vraag hoe milieubeleidsevaluatie is geëvolueerd de afgelopen jaren: in welke mate kunnen we bij de Vlaamse milieuoeverheid spreken van een geïnstitutionaliseerde beleidsevaluatiepraktijk? Met 'institutionalisering' bedoelen we de mate waarin culturele (waarden, normen, gewoonten ...) en structurele componenten (instrumenten, procedures, instituties ...) aanwezig zijn die ertoe bijdragen dat beleidsevaluatief onderzoek en andere beleidsevaluatieve activiteiten gebeuren, goed worden gepland, uitgevoerd en doorwerken in de beleidspraktijk. De veronderstelling is dat een hoge graad van institutionalisering garandeert dat er meer en betere beleidsevaluaties (onder welke vorm ook) gebeuren en dat de kwaliteit en effectiviteit van het beleid daardoor toenemen.

Om hierop zicht te krijgen, beschrijven we de recente trends en ontwikkelingen op het vlak van beleidsevaluatie bij de Vlaamse overheid en de milieuoeverheid in het bijzonder. Ten tweede bespreken we de geïnventariseerde evaluatiestudies van het milieubeleid gepubliceerd in de periode 2005-2007 en vatten die studies samen. Ten derde stellen we een meta-analyse van die beleidsevaluatiestudies voor. We gaan daarbij na hoe de beleidsevaluatieve onderzoeken in de realiteit verlopen. Getuigenissen van opdrachtgevers en opdrachtnemers van deze studies zorgen voor inzicht in de start, het proces, de opmaak en de impact van beleidsevaluaties.

## Vaststellingen met betrekking tot de institutionalisering

We beschrijven hoe milieubeleidsevaluatie in Vlaanderen inderdaad meer en meer geïnstitutionaliseerd geraakt. Met name via de beleidsplanning, via evaluatieprocedures en -instrumenten, door het oprichten van instellingen en fora en het toekennen van bevoegdheden aan bepaalde diensten, en door nieuwe beleidsprocessen en netwerken:

- 'Klassiekers' als het Milieurapport Vlaanderen (MIRA), het Natuurrapport Vlaanderen (NARA) en de milieubeleidsplanning hebben steeds aandacht gehad voor beleidsevaluatie. Naast het milieubeleidsplan en andere plannen die worden opgesteld in uitvoering van milieudecreten of beleidsbeslissingen, komt beleids-evaluatie meer en meer aan bod in de beleidsnota, beleidsbrieven en meerjarenbe-groting.
- Op niveau van evaluatie-instrumenten en -procedures is er, naast de al langer bestaande milieueffectenrapportage voor projecten, sinds kort de verplichting om ook voor plannen en programma's milieueffectenrapporten op te maken, om voor voorgenomen regelgeving een reguleringsimpactanalyse (RIA) op te stellen en om per beleidsdomein jaarlijks een beleidseffectenrapport over te maken aan het Vlaams Parlement.
- Naar aanleiding van de BBB-hervormingen kregen beleidsraden, departementen en verzelfstandigde agentschappen elk specifieke opdrachten op het vlak van beleids-evaluatie. Verder zijn er nog een reeks andere overheidsinstellingen en -diensten die bevoegdheden hebben op het vlak van beleidsevaluatie of die (milieu)beleids-evaluaties uitvoeren: Inspectie van Financiën, Interne Audit, het Rekenhof, de strategische adviesraden, de Vlaamse Ombudsdienst en het viWTA.
- Naast beleidsevaluatief onderzoek, wordt binnen de milieuoverheid ook *impliciet* aan beleidsevaluatie gedaan, via allerhande interactie- en werkprocessen. Voorbeelden zijn het doelgroepenbeleid industrie, landbouw en consumenten, de Vlaamse klimaatconferentie, het transitie management rond duurzaam wonen en bouwen en duurzaam materialenbeheer en het milieu- en energietechnologieinno-vatieplatform (MIP). Beleidsevaluatie vormt een inherent onderdeel van de werkprocessen van dergelijke initiatieven, al gaat het niet steeds om evaluatieon-derzoek.
- Internationale instellingen zoals de Europese Commissie en de OESO hebben dikwijls een sterke evaluatiecultuur en spelen ook in Vlaanderen een rol als promotor en katalysator van beleidsevaluaties door methodieken aan te leveren, 'best practices' te verspreiden, de uitwisseling van ervaringen tussen de lidstaten te organiseren en soms beleidsevaluaties op te leggen.
- Vanuit de voorgaande initiatieven ontstaat in Vlaanderen stilaan een netwerk van ambtenaren, wetenschappers en andere experts rond beleidsevaluatie. Zichtbare onderdelen van dat netwerk zijn de publicatie van handboeken, de organisatie van leerstoelen en opleidingen, en de geplande oprichting eind 2007 van een Vlaams Evaluatieplatform (VEP).

Toch kunnen we nog niet spreken van een 'geïstitutionaliseerde beleidsevaluatie-praktijk' bij de Vlaamse milieuoverheid. Om te beginnen wijzen eerste evaluaties van initiatieven die in de laatste jaren werden genomen op een reeks resterende uitdagingen. Ten tweede bevat de inventaris van het milieubeleids-evaluatief onderzoek veertien beleidsevaluaties, waarvan acht op initiatief van de overheid. Bovendien zijn echte effectiviteitsevaluaties een minderheid. De overgrote

meerderheid van de publicaties onderzoeken of aan zogenaamde 'voorwaarden voor goed beleid' is voldaan. Tot slot wijzen ook de praktijkgetuigenissen in de interviews op enkele knelpunten in de huidige evaluatiepraktijk.

De vaststellingen van de meta-analyse van de studies in de inventaris kunnen als volgt worden samengevat:

- Een beleidsevaluatie gebeurt ofwel in opdracht ofwel op eigen initiatief. Een goede voorbereiding houdt in beide gevallen onder andere in: opstellen van duidelijke onderzoeksvragen, nagaan of er voldoende data aanwezig zijn, opstellen van duidelijke onderzoeksvragen, contacteren van experts en stakeholders om de opvolging en de impact ervan te verzekeren. Een open en eerlijke communicatie over die elementen lijkt erg belangrijk om tot een goed eindresultaat te komen.
- Opdrachtgevers en opdrachtnemers appreciëren een goede begeleiding. Dat wil zeggen: een contactpersoon die duidelijke afspraken maakt, transparant communiceert en snel reageert op onvoorziene omstandigheden, dataleveranciers die snel gegevens doorgeven, begeleidingsgroepen die professioneel op inhoud sturen en lectoren die het geleverde werk kritisch nalezen en becommentariëren.
- Beleidsevaluaties over ingewikkelde thema's of beleidsevaluaties die vanuit andere diensten op een bepaalde dienst afkomen, blijken moeilijker te verlopen. Als er geen verantwoordelijkheidsgevoel is bij de betrokkenen of men zich ter verantwoording geroepen voelt, is medewerking en een goede doorstroming van informatie geen evidentie. Een gezaghebbende persoon die kan overtuigen mee te werken, blijkt erg nuttig. Maar een besef dat beleidsevaluaties leerrijk en nodig zijn, lijkt nog belangrijker te zijn.
- De auteurs van de evaluatiestudies hebben de expliciete wens dat hun rapporten worden gelezen. Meerdere getuigen stellen dat zij een 'wetenschappelijk taalgebruik' hanteren omdat dat bijdraagt tot de geloofwaardigheid maar dat zij evenveel belang hechten aan de leesbaarheid en toegankelijkheid. Sommige studies uit de inventaris bevatten geen samenvatting en waren bovendien erg omvangrijk, met een onduidelijke structuur en weinig bevattelijke teksten.
- De onderzoekswereld is vragende partij voor een transparante (meerjaren) programmering van het beleidsevaluatieonderzoek. Zij kunnen nu hun onderzoeksactiviteiten moeilijk plannen. Ondanks interesse om een bepaalde evaluatie uit te voeren lukt dat niet altijd wegens andere verplichtingen. Bovendien bestaat er geen systematische controle op en opvolging van beleidsevaluatieve studies. Dit zorgt voor een risico op dubbel werk of op lacunes.
- De meeste getuigen zijn positief over de beleidsimpact van het werk dat zij hebben uitgevoerd of begeleid. Vooral de objectivering van het beleidswerk door beleids-evaluatie wordt sterk geapprecieerd. Anderen wijzen op het leereffect van de studies. De mate van politieke doorwerking (de mate waarin een evaluatie weegt op de beleidsbeslissingen) is minder eenduidig. Men wijst op het verschil in logica tussen een doorsnee kabinetsmedewerker en een beleidsmedewerker op de

administratie. Ook de matige interesse bij parlementsleden kwam ter sprake. Er is duidelijk vraag naar controle op en meer inspanningen voor de doorwerking van de studies vanuit (een centrale cel binnen) de administratie.

- Onderzoek op eigen initiatief (o.a. door SERV, Minaraad, Rekenhof) heeft niet noodzakelijk minder beleidsimpact. Er is namelijk meer vrijheid bij de keuze van het onderwerp dat wordt geëvalueerd. Bovendien is er meer sprake van 'nazorg' na de publicatie van het onderzoek door het sensibiliseren van parlementsleden of andere politiek geïnteresseerden voor de resultaten.

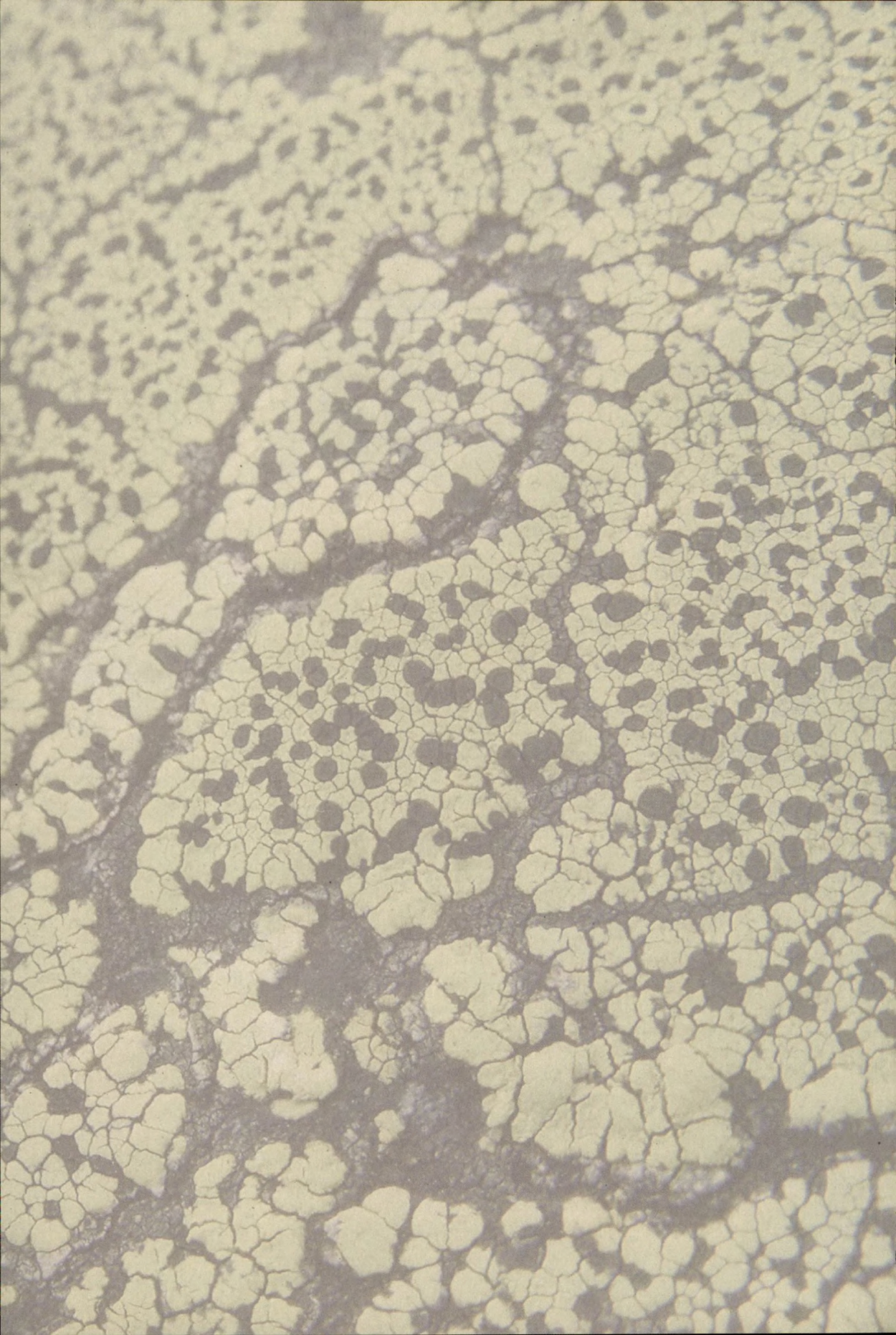
## Aanbevelingen voor verdere institutionalisering

In het licht van deze beginnende en nog onvolmaakte institutionalisering formuleren we hierna enkele aanbevelingen gericht op de versterking van de milieubeleids-evaluatiecultuur en -structuur.

- Er bestaan al heel wat initiatieven die gericht zijn op verdere **kwaliteitsverhoging en capaciteitsopbouw**. We denken dan bijvoorbeeld aan handleidingen en opleidingen, maar tussen kennis over evaluatiemethoden en het concreet in de praktijk uitvoeren of sturen van beleidsevaluatief onderzoek gaapt nog een grote kloof. Daarom is de verdere ontwikkeling van methoden en technieken noodzakelijk, samen met een methodologisch referentiekader. Dat kader moet zorgen voor kwaliteitsstandaarden, algemene richtlijnen of checklists, die tegelijk recht doen aan het wenselijke methodologische pluralisme en in elke individuele evaluatie het nodige maatwerk toelaat. Daaraan gekoppeld zou werk moeten worden gemaakt van een betere opvolging van de kwaliteit van het milieubeleids-evaluatieve onderzoek, zodat kan worden geleerd uit de ervaringen. Meer en beter toegankelijke data voor beleidsonderbouwing en -evaluatie zijn nodig. Evaluatieonderzoek vergt daarnaast echter dikwijls ook vaardigheden op het vlak van participatie- en interactieprocessen, data-analyse, taalgebruik, presentatie, inlevingsvermogen enzovoort. In die zin zijn niet enkel de verdere ontwikkeling van methoden en technieken en meer en beter toegankelijke data noodzakelijk, maar ook de uitbouw van *strategische intelligentie*. Dit wil zeggen van kennis, vaardigheden, technieken, netwerken en processen voor professionele beleidsevaluaties, zowel langs de kant van de onderzoekers als bij de opdrachtgevers en begeleiders van beleidsevaluatief onderzoek. Het is duidelijk dat dit alles niet kan worden overgelaten aan individuele onderzoekers of opdrachtgevers. Daarvoor lijkt een specifiek beleid noodzakelijk, uitgezet door een centrale dienst of cel binnen de administratie (bv. dienst Beleidsvoorbereiding en -evaluatie bij LNE, Studiedienst Vlaamse Regering), ondersteund door experts en inhakend op binnenlandse netwerken rond beleidsevaluatie (cf. VEP) en internationale fora (bv. EU, OESO).
- Een betere **coördinatie en programmering** van beleidsevaluaties moeten een oplossing bieden voor verschillende in dit rapport vastgestelde problemen zoals een gebrek aan langetermijnplanning van het beleidsevaluatieve onderzoek, een groot ad-hocgehalte in de keuze van geëvalueerde onderwerpen, een tekort aan beleidsevaluaties op sommige terreinen, een gebrekkige onderlinge afstemming van beleidsevaluaties, een versnippering van de werkzaamheden en middelen, en een lage voorspelbaarheid. Oplossingen kunnen wellicht worden gevonden in een

betere koppeling met het proces van strategische en operationele planning, monitoring en dataverzameling, in meer ambtelijke samenwerking tussen versnipperde diensten, in de clustering van beleidsevaluatieve programma's enzovoort. Dat moet leiden tot een publiek beschikbare, periodiek te actualiseren lijst van geplande en uitgevoerde milieubeleidsevaluaties (ex ante, ex nunc, ex post, via evaluatieonderzoek of andere evaluatiemethoden). De reeds verplichte regelgevingsagenda die is opgenomen als bijlage bij de jaarlijkse beleidsnota's vormt daarvoor alvast een vertrekpunt.

- Uit de interviews blijkt duidelijk dat er nog heel wat ruimte is voor verbetering van de **evaluatieprocessen** of van de manier waarop evaluaties in de praktijk verlopen. Het gaat dan om vragen zoals: Wie kiest de werkwijze en methode? Op basis van welke overwegingen? Volgens welke procedures verloopt de opmaak? Wie begeleidt het proces? Wie wordt wanneer betrokken? Wat is de eventuele rol van de beleidscellen of de studiedienst van de Vlaamse Regering in de begeleiding en ondersteuning van milieubeleidsevaluaties? Waarop moet speciaal worden gelet om de doorwerking te bevorderen? ... Op basis van de meta-analyse kunnen alvast enkele aandachtspunten worden vermeld. Zo is een goede voorbereiding van beleidsevaluatief onderzoek wenselijk, met een gedragen probleemanalyse of evaluatiebehoefte, duidelijke onderzoeksvragen, een realistische planning en zicht op de databehoefte en beschikbaarheid van die gegevens. De begeleiding moet professioneel gebeuren, hetgeen betekent dat hoge eisen mogen worden gesteld aan de begeleider of trekker van het onderzoek. De open communicatie en goede verstandhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer tijdens het volledige traject blijken essentieel te zijn. Het lijkt niet aangewezen om in één en dezelfde begeleidingsgroep al te uiteenlopende functies te vermengen (informatie, ideeën, data, literatuur ... aanleveren, de (uitvoering van de) evaluatiemethode mee sturen en opvolgen, feitelijke onjuistheden opsporen, fungeren als draagvlak met het oog op doorwerking ...). Aandacht voor de doorwerking van het onderzoek start best niet pas nadat het onderzoek is afgelopen, maar zou veel eerder moeten worden ingebouwd. Het veronderstelt o.a. een afstemming van de timing van de beleids-evaluaties op de beleidscyclus en politieke cyclus, een goede stakeholderanalyse en -betrokkenheid, slim 'lobbywerk' of 'verwachtingenmanagement' naar beleidsmakers en media, een goede ontsluiting en toegankelijkheid van de onderzoeksresultaten, en een uitgebouwde nazorg.
- Uit de getuigenissen blijkt dat er nood is aan een **andere beleidscultuur**. Er is nog steeds een 'aangeboren' argwaan bij de overheid ten opzichte van beleidsevaluaties. Beleidsevaluatie wordt nog vooral gezien als een bedreiging of een manier om beleidsmakers op het gevoerde beleid af te rekenen en niet als een kans tot leren en verbeteren. Die beleidscultuur ombuigen is niet eenvoudig en is wellicht werk van lange adem. Het vergt zowel succesverhalen en verspreiding van goede voorbeelden en ervaringen als veel striktere afspraken, programmering en procedures zodat elk beleid vroeg of laat wordt geëvalueerd en politici of afdelingen zich niet gevisieerd voelen. Het vergt ook voorvechters onder de politieke en ambtelijke (top)verantwoordelijken, die kwaliteit van het beleid centraal stellen, bereid zijn te investeren in een 'lerende organisatie' en beleidsevaluatie zien als een inherent onderdeel van goed bestuur.



# Inleiding

---

## Waarover gaat MIRA-BE 2007?

MIRA-BE 2007 heeft een dubbele ambitie. Enerzijds hét naslagwerk zijn over milieubeleidsevaluatie in Vlaanderen door een overzicht te geven van de ontwikkelingen in en de uitvoering van milieubeleidsevaluatief onderzoek sinds MIRA-BE 2005. Anderzijds het expertisenetwerk rond beleidsevaluaties en de beleidsevaluatiepraktijk verder ondersteunen door lessen te trekken uit dat recent milieubeleidsevaluatieonderzoek. We hebben voor deze derde editie dus volop ingezet op het *overzicht* en op *leren*.

## Focus op institutionalisering van milieubeleidsevaluatie

De rode draad doorheen dit rapport is de vraag of we sinds MIRA-BE 2005 kunnen spreken van institutionalisering of verankering van milieubeleidsevaluatie in Vlaanderen.

Met 'institutionalisering' bedoelen we de mate waarin culturele (waarden, normen, gewoonten ...) en structurele componenten (instrumenten, procedures, instituties ...) aanwezig zijn die ertoe bijdragen dat beleidsevaluatief onderzoek en andere beleids-evaluatieve activiteiten gebeuren, goed worden gepland, uitgevoerd en doorwerken in de beleidspraktijk. Die componenten vormen tevens een indicatie voor de mate van professionalisering van beleidsevaluatie (Varone et al., 2005). Van professionalisering is sprake wanneer beleidsevaluaties kwalitatief beter worden, begeleiding en opvolging ervan vakkundig gebeurt, specialisten worden aangeduid en opgeleid enzovoort. De veronderstelling is dat een hoge graad van institutionalisering garandeert dat er meer en betere beleidsevaluaties (onder welke vorm dan ook) plaatsvinden en dat de kwaliteit en effectiviteit van het beleid daardoor toenemen.

Om de graad van institutionalisering te meten, kunnen meerdere indicatoren worden gebruikt, zoals het aantal beleidsevaluaties, het aantal personen bij de overheid die met beleidsevaluatie bezig zijn, het budget voor beleidsevaluaties, het aantal wetten en decreten met een evaluatiebepaling, het aantal beleidsevaluaties dat naar aanleiding daarvan ook effectief is uitgevoerd enzovoort (Varone et al., 2005).

Aangezien die informatie vandaag niet altijd systematisch wordt bijgehouden en sommige indicatoren moeilijk meetbaar zijn, bijvoorbeeld omdat beleidsevaluatie ook informeel gebeurt (niet via beleidsevaluatief onderzoek maar via andere beleids-evaluatieve praktijken), zijn 'zachte' data een pluspunt. Via onder andere interviews kunnen die informele praktijken worden achterhaald. Op een hoger niveau zijn er indicatoren zoals het bestaan van formele structuren en organisaties binnen en buiten de overheid die zich met beleidsevaluatie bezighouden en het bestaan van een zogenaamde 'epistemic community' (informele en formele netwerken) die beleidsevaluaties ondersteunt (bv. European Evaluation Society, gespecialiseerde tijdschriften, overlegorganen met academici, politici en ambtenaren).

Naast onze klassieke inventaris van milieubeleidsevaluaties uit de voorbije twee jaar, maakten we daarom een overzicht van de ontwikkelingen op het vlak van beleidsevaluatie bij de Vlaamse (milieu)overheid alsook een *meta-analyse* van de inventaris, d.w.z. een *evaluatie van de evaluaties*. De bedoeling daarvan is niet om de evaluaties te beoordelen of te klasseren (in 'goede' en 'slechte'), maar wel om dominante tendensen en patronen te identificeren op het niveau van de milieubeleidsevaluatie-praktijk.

Hoewel het mogelijk is dat bepaalde vaststellingen ook gelden voor andere beleids-evaluaties, is het voorwerp van onze analyse milieubeleidsevaluatie door of voor de Vlaamse milieuoverheid. De milieuoverheid staat hier voor de bevoegde Vlaamse minister en het ministeriële kabinet, de administratie (Departement Leefmilieu, Natuur en Energie -LNE-, de extern en intern verzelfstandigde agentschappen, OVAM, VMM, VLM, Agentschap voor Natuur en Bos, en het Wetenschappelijk Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek). De ontwikkelingen in andere beleidsdomeinen komen aan bod voor zover ze de milieubeleidsevaluatiepraktijk van de Vlaamse milieuoverheid beïnvloeden. De besturen op federaal, gemeentelijk en provinciaal niveau komen slechts zijdelings aan bod bij de bespreking van beleidsevaluaties die over hun milieubevoegdheden gaan (bv. duurzame ontwikkeling op federaal niveau).

## Opbouw van dit rapport

Dit rapport telt vier hoofdstukken.

Een eerste hoofdstuk bevat een panorama van de ontwikkelingen op het vlak van beleidsevaluatie bij de Vlaamse (milieu)overheid. We tonen aan dat beleidsevaluatie in Vlaanderen meer en meer geïnstitutionaliseerd geraakt via de beleidsplanning, via evaluatieprocedures en -instrumenten, door het oprichten van instellingen en fora en het toekennen van bevoegdheden aan bepaalde diensten, en door nieuwe beleidsprocessen en netwerken.

Daarna volgt in een tweede hoofdstuk de inventaris van evaluatieve studies van het milieubeleid die werden gepubliceerd in de periode 2005-2007. We bespreken hun voornaamste kenmerken en maken de vergelijking met de inventarissen uit de edities van MIRA-BE 2003 en 2005.

Dat beleidsevaluatie meer geïnstitutionaliseerd geraakt en dat er beleidsevaluaties gebeuren, betekent nog niet dat die praktijk ook altijd voldoet of dat beleidsevaluatie aan belang wint in het functioneren van de milieuoverheid. Het derde hoofdstuk bevat daarom een meta-analyse van de beleidsevaluatiestudies uit de inventaris, voornamelijk op basis van een reeks interviews met getuigen.

Een laatste hoofdstuk bevat conclusies en aanbevelingen. Ze zijn gericht op leren van de milieubeleidsevaluatiepraktijk met het oog op de verdere professionalisering en institutionalisering van beleidsevaluatie in Vlaanderen.

Dit rapport bevat ook vier bijlagen: de eerste bijlage geeft de samenvattingen van alle studies uit de inventaris, met de exacte referenties. In de tweede bijlage vindt u de vragenlijst zoals voorgelegd aan de getuigen ter onderbouwing van de meta-analyse. De derde bijlage geeft een bondige introductie tot het typische 'beleidsevaluatiejargon' (over beleidsinstrumenten, proces, product, impact ...). De vierde bijlage bevat de verklarende lijst van begrippen en afkortingen.

# Panorama van ontwikkelingen op het vlak van beleidsevaluatie bij de Vlaamse (milieu)overheid

1

## Inleiding

In deze tijden van 'goed bestuur' is beleidsevaluatie niet meer weg te denken uit het discours van de OESO, de Europese Commissie, de universitaire opleidingen bestuurskunde enzovoort. Beleidsevaluatie wordt vandaag gezien als een centrale taak van een moderne, professionele overheid. Beleidsevaluatie draagt bij tot een op feiten en wetenschappelijke gegevens gebaseerde beleidsvoering en tot een innovatieve, open en verantwoordelijke overheid. Beleidsevaluatie komt daarmee tegemoet aan de groeiende vraag van zowel politici en beleidsmakers als media en burgers naar informatie over de resultaten van de genomen maatregelen en ingezette overheidsbudgetten. Tegelijk is het een centraal instrument voor beleidsleren en de verdere professionalisering van de beleidsvoering (tabel 1).

**Tabel 1: Kenmerken van een professionele overheid en professionele beleidsvoering**

| Een 'professionele overheid' ...                                                                                                | Een 'professionele beleidsvoering' is ... |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| definieert duidelijk de resultaten die ze wil realiseren en hanteert een langetermijnperspectief;                               | FORWARD LOOKING                           |
| houdt rekening met de nationale, Europese en internationale situatie en met maatschappelijke ontwikkelingen;                    | OUTWARD LOOKING                           |
| reikt om strategische objectieven te bereiken verder dan de traditionele grenzen tussen beleidsdomeinen en -niveaus;            | HOLISTIC                                  |
| is bereid gewoontes en routines in vraag te stellen en moedigt nieuwe en creatieve ideeën aan;                                  | INNOVATIVE                                |
| steunt op en maakt gebruik van de best beschikbare empirische informatie over te verwachte effecten in brede zin;               | EVIDENCE BASED                            |
| betrekt alle stakeholders bij de beleidsvoering;                                                                                | OPEN                                      |
| vraagt zich voortdurend af of de bestaande beleidsmaatregelen nog 'werken' en of ze geen ongewenste neveneffecten voortbrengen; | REVIEWED                                  |
| is gericht op beleidsleren en past de beleidsvoering daaraan aan.                                                               | FOSTERING LEARNING                        |

Bron: Op basis van [www.policyhub.gov.uk](http://www.policyhub.gov.uk), geciteerd in Vancoppenolle & Brans (2005)

Ook bij de Vlaamse overheid vindt beleidsevaluatie meer en meer ingang. Een bevraging in de zomer van 2004 bij kabinetsmedewerkers en topambtenaren uit de Vlaamse overheid leerde dat twee derde van hen meende dat de politiek-ambtelijke top overtuigd is van het nut van beleidsevaluaties (Vancoppenolle & Brans, 2005). Maar tegelijk spreken de onderzoekers van een paradox omdat er in de praktijk weinig evaluatieonderzoek gebeurt. Bovendien hebben van alle items inzake beleidsvormingscapaciteit die werden bevraagd, de drie meest negatief beoordeelde stellingen allemaal te maken met beleidsevaluatie: de slechtste score betrof de capaciteit van de Vlaamse overheid om zelf evaluatieonderzoek op te zetten en uit te voeren; de tweede slechtste score had betrekking op het feit dat nieuwe beleidsmaatregelen niet altijd grondig en systematisch worden geëvalueerd; het item met de derde slechtste score ging over het ontbreken van geschikte meetsystemen om de beleidsprestaties en de maatschappelijke effecten van het overheidsbeleid op te volgen.

Sindsdien is er op korte tijd toch wel een en ander gebeurd. Milieubeleidsevaluatie geraakt in Vlaanderen meer en meer geïnstitutionaliseerd via beleidsplanning, via evaluatieprocedures en -instrumenten, via (nieuwe) structuren en bevoegdheden voor bepaalde instanties, en via nieuwe beleidsprocessen en netwerken. Dadelijk geven we een kort overzicht van die ontwikkelingen. Eerst vermelden we enkele meer algemene trends binnen de Vlaamse overheid die ook invloed hebben op milieubeleidsevaluatie.

## Relevante generieke trends binnen de Vlaamse overheid

Onze invalshoek is *milieubeleidsevaluatie* door en voor de Vlaamse milieuoverheid. Maar een bespreking daarvan kan niet zonder vermelding van enkele meer generieke trends en ontwikkelingen die voor de gehele Vlaamse overheid gelden.

Ten eerste is er *Beter Bestuurlijk Beleid* (BBB). De inhoud en reikwijdte van die hervormingsoperatie wordt nogal eens onderschat of herleid tot een loutere herindeling van de Vlaamse overheid. Maar ze is veel meer dan dat. Via BBB wil Vlaanderen een aantal principes van het 'New Public Management' invoeren. Er zijn maatregelen uitgewerkt voor een logischere indeling en betere organisatie van beleidsdomeinen (beleidsraad, mandaten en beheerovereenkomsten ...), voor een versterking van de beleidsplanning en -opvolging (planning, evaluatie, advies en inspraak, participatief beleid, visievorming ...), een beter financieel management (meerjarenbegroting, structurele financiering ...), meer 'evidence based policy making' (dataverzameling, beleidseffectrapporten, indicatoren, statistieken, audits ...), responsabilisering en betere dienstverlening (managementverantwoordelijkheden, openbaarheid van bestuur ...), meer transparantie en verantwoording (financiële transparantie, ESR-verplichtingen, rapportage aan het Vlaams Parlement, interne controle en interne audit ...) en betere samenwerking (met andere beleidsdomeinen, met andere overheden, met actoren ...). De voorbije jaren werd die hervormingsoperatie voorbereid. Voor de komende periode ligt de klemtoon op de daadwerkelijke

uitvoering en consolidatie van die hervormingen, en zou er naast structuren meer nadruk komen op 'mensen en cultuur'.

Een tweede belangrijke trend is het *beleid duurzame ontwikkeling*. De Vlaamse Regering keurde recent de eerste Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling goed. Die besteedt ook aandacht aan een reeks bestuurlijke voorzieningen die ertoe moeten bijdragen dat de beleidsvoorbereiding minder 'verkokerd' verloopt en beleidsdomeinen beter rekening houden met de effecten voor en synergieën met andere beleidsdomeinen, dat een te kortetermijnfocus wordt vermeden, en dat de beleidsvorming doorzichtiger en minder gesloten wordt. Een van de instrumenten die daartoe in het vooruitzicht worden gesteld, is beleidsevaluatie door 'duurzame-ontwikkelingseffectbeoordeling'.

Een derde reeks relevante initiatieven komt voort uit het Vlaamse *wetgevingsbeleid of reguleringsmanagement*. Daarmee beoogt de Vlaamse Regering aansluiting te vinden bij de kopgroep van landen die op een structurele manier proberen om de kwaliteit van de regelgeving te verbeteren. Het discours verschuift van 'deregulering' (minder regels en minder overheid of 'wetsmatiging') naar 'reguleringsmanagement' (beter reguleren en betere regelgeving maken), en van een projectgebonden aanpak (ex post, ad hoc) naar een governancebenadering (klemtoon op ex ante en op processen, structuren, organisatie, transparantie, verantwoording ...). Daarmee schuift het wetgevingsbeleid steeds verder op richting het beleidsproces en interfereert het uiteraard ook met ex-ante- en ex-postevaluatie.

## Overzicht van initiatieven en ontwikkelingen

### Institutionalisering van milieubeleidsevaluatie via de beleidsplanning

Klassiekers als het Milieurapport Vlaanderen (MIRA) en het Natuurrapport Vlaanderen (NARA) hebben steeds aandacht gehad voor beleidsevaluatie. Hun rol op het vlak van beleidsevaluatie is ook decretaal verankerd. Zowel bij VMM-MIRA als bij INBO-NARA werden personeelsleden aangeworven om beleidsevaluatie te stimuleren en uit te bouwen. De publicatie van het eerste beleidsevaluatierapport door MIRA voorzag in een introductie tot beleidsevaluatie door een begrippenkader en voorbeelden van beleidsevaluaties voor te stellen (MIRA-BE 2003). MIRA en NARA hebben aldus milieubeleidsevaluatie minstens op de kaart gezet (Loots & Leroy, 2006). Het daaropvolgende MIRA-BE-rapport uit 2005 ambieerde nog meer een naslagwerk te zijn van beleidsevaluaties. Bij de presentatie ervan werd in aanwezigheid van specialisten uit het Europees Milieuagentschap het belang van milieubeleidsevaluatie als wezenlijk onderdeel van milieurapportering sterk in de verf gezet.

Ook op niveau van de milieubeleidsplanning is beleidsevaluatie al langer aan de orde. Het milieubeleidsplan (MINA-plan) is traditioneel niet enkel gebaseerd op een evaluatie van het gevoerde beleid, maar fungeert bovendien – samen met de jaarlijkse milieujaarprogramma's – mee als basis voor de inventarisatie, planning en programmering van (zowel ex-ante als ex-post)beleidsevaluaties binnen de Vlaamse

milieuoverheid. Hetzelfde geldt voor een hele reeks andere beleidsplannen, reductie-programma's en actieplannen, bijvoorbeeld in het afvalstoffenbeleid, klimaatbeleid, luchtbeleid, waterbeleid en natuurbeleid. Recent nog werd in 2007 een interne evaluatie afgerond van de doelstellingen van het Milieubeleidsplan 2003-2007 (MINA-plan 3) met het oog op de verlenging tot 2010. Ook voor de opvolging van bijvoorbeeld het Vlaams Klimaatbeleidsplan 2006-2012 werd voorzien in een systematische opvolging van de goedgekeurde doelstellingen en de eraan gekoppelde acties.

De programmering van het beleidsevaluatieve onderzoek binnen LNE gebeurt tevens via het jaarlijkse TWOL-programma (Toegepast Wetenschappelijk Onderzoek Leefmilieu). Daartoe doorlopen mogelijke onderzoeksthema's een selectieprocedure vooraleer ze van start kunnen gaan. Ideeën en voorstellen zijn in hoofdzaak gebaseerd op een bevraging binnen de milieuoverheid, maar kunnen ook voortkomen uit evaluatiebepalingen in de wetgeving. Dergelijke evaluatiebepalingen zijn nog vrij zeldzaam. Een inventarisatie door SERV leerde dat ze vooral in het beleidsdomein onderwijs worden gebruikt, maar ook in andere beleidsdomeinen opgang maken. Voor het beleidsveld milieu leverde de inventarisatie twee evaluatiebepalingen op (in de mestwetgeving en in het decreet betreffende water bestemd voor menselijke aanwending), voor energie drie (minstens om de twee jaar een evaluatie van de EPB-eisen en de berekeningsmethode van de energieprestaties van gebouwen, jaarlijks een evaluatie van de effecten en de kosteneffectiviteit van de warmtekracht-certificatenverplichting, en jaarlijks een evaluatie van o.a. de naleving en de kosten-effectiviteit van de resultaat- en actieverplichtingen van de REG-actieplannen in het kader van de openbardienstverplichtingen).

Naast het MINA-plan en andere plannen die worden opgesteld in uitvoering van milieudecreten of beleidsbeslissingen, zijn er de beleidsnota's, beleidsbrieven en meerjarenbegroting zoals geregeld in het Comptabiliteitsdecreet. Dat decreet bevat de basisprincipes en -instrumenten van de beleidsplanning binnen de Vlaamse overheid. De beleidsnota's moeten o.a. de indicatoren en kengetallen omvatten aan de hand waarvan het bereiken van de strategische doelstellingen wordt gemeten. De Vlaamse Regering besliste dat vanaf 2007-2008 elke beleidsnota een bijlage moet bevatten met een lijst van de voorgenomen regelgevingsinitiatieven en beleidsinitiatieven die tot regelgeving kunnen leiden. Die lijsten zullen evolueren tot een periodiek te actualiseren regelgevingsagenda en zullen o.a. worden gebruikt voor de planning van (ex-ante)reguleringsimpactanalyses (RIA) en beleidsevaluaties.

### **Institutionalisering via evaluatieprocedures en -instrumenten**

Op niveau van evaluatie-instrumenten en -procedures is er, naast de al langer bestaande milieueffectenrapportage voor projecten, sinds 2005 de verplichting om ook voor plannen en programma's milieueffectenrapporten op te maken en om voor voorgenomen regelgeving een reguleringsimpactanalyse (RIA) op te stellen. Hoewel de milieueffectrapportage vaak verengd wordt tot een zeer technisch document en ook de RIA's kampen met kinderziekten (Van Humbeeck, 2007), moeten die instrumenten en procedures zorgen voor een betere beleidsvoorbereiding en een betere wetgeving: 'Bezin eer je begint'. Daarnaast bepaalt het Comptabiliteitsdecreet dat de Vlaamse Regering jaarlijks een beleidseffectenrapport moet overmaken aan

het Vlaams Parlement. Daarin moeten o.a. de realisaties van de beleidsopties gedurende het vorige begrotingsjaar worden geëvalueerd. Verder heeft elk agentschap de verplichting een beheerovereenkomst op te maken ter verantwoording van de activiteiten. Dat soort overeenkomsten verplicht de administratie haar activiteiten te monitoren en te evalueren (o.a. via indicatoren). In het kader van de Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling is voorzien dat er onderzoek gebeurt naar het gebruik van duurzameontwikkelingseffectbeoordeling. Dat onderzoek is intussen toegewezen aan het nieuw opgerichte Steunpunt Duurzame Ontwikkeling.

### **Institutionalisering via instellingen en fora**

Naar aanleiding van de BBB-hervormingen wordt de beleidsondersteunende rol van de administratie opgewaardeerd. Departementen krijgen een grotere rol op het vlak van beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie, gebaseerd op een gestructureerde samenspraak en samenwerking met de verzelfstandigde agentschappen. Via de beleidsraad stuurt de minister het beleidsdomein aan. Een van de expliciete taken van de beleidsraad is de voorbereiding van beleidsevaluaties en beleidsbijsturingen. Een expliciete taak van de departementen is het monitoren en evalueren op het niveau beleidsdomein/beleidsveld van de effectiviteit van de ingezette instrumenten en de relatie tussen geleverde prestaties en vastgestelde en beoogde effecten. Een expliciete taak van de verzelfstandigde agentschappen is de evaluatie van het proces van beleidsuitvoering, de geleverde prestaties en de daartoe ingezette middelen, en het verzamelen van indicaties over de bereikte effecten.

Binnen de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Departement LNE werd daartoe een dienst Beleidsvoorbereiding en -evaluatie opgericht. Daarin zijn ook OVAM en VMM vertegenwoordigd. Deze dienst werkt met een netwerk van contactpersonen in de andere afdelingen binnen het beleidsdomein. De afdeling heeft een trekkende en coördinerende rol op het vlak van de milieubeleidsplanning en -evaluatie. Dat laatste omvat de uitbouw van de beleidsevaluatie, via stimulansen voor bijvoorbeeld het opstellen en opvolgen van indicatoren, de economische onderbouwing van het milieubeleid en de coördinatie van de programmering van het wetenschappelijk onderzoek binnen het beleidsdomein.

Verder besliste de Vlaamse Regering eind 2006 om in elk beleidsdomein een of meerdere cellen Wetskwaliteit op te richten. Een cel Wetskwaliteit is een entiteit die zich vooral bezighoudt met de organisatie van het regelgevende proces en met het schrijven van de regelgeving. Tot de concrete taken van de cellen behoren ook aspecten die nauw samenhangen met beleidsevaluatie: het beheer van de regelgevingsagenda, de monitoring van het regelgevingsproces, de ontwikkeling van een beleid binnen het beleidsdomein m.b.t. reguleringssimpactanalyse, de stimulering van een betere dataverzameling en datagebruik bij de uitvoering van reguleringssimpactanalyses, de voorbereiding, coördinatie, opvolging en monitoring van (ex-post)wetsevaluaties en het promoten en bijhouden van het gebruik van evaluatiebepalingen in regelgeving. Binnen LNE werd daartoe het Vlaams Overleg Milieu- en Energieregelgeving (VOMER) opgericht, waaraan de tien cellen Wetgevingskwaliteit van het beleidsdomein (een voor elke entiteit van het departement en een voor elk agentschap) participeren.

De oprichting van beleidscellen en van cellen Wetskwaliteit op het niveau van de beleidsdomeinen neemt niet weg dat er ook voor centrale kwaliteitsbewaking, opleiding en -ondersteuning voor de ganse Vlaamse overheid werd gezorgd. Voor RIA (ex ante) en wetsevaluatie (ex post) gebeurt dat door de dienst Wetsmatiging. Specifiek voor RIA is een interinstitutioneel akkoord in de maak tussen de Vlaamse Regering, het Vlaams Parlement, SERV en de strategische adviesraden met de bedoeling om de inhoudelijke kwaliteit en het gebruik van impactanalyses in Vlaanderen te versterken. De beleidscellen binnen de departementen en agentschappen worden ondersteund door de Studiedienst van de Vlaamse Regering. Die heeft als opdracht het beleid voor te bereiden, op te volgen en te evalueren. De Studiedienst verricht enerzijds zelf beleidsevaluatief onderzoek op domeinoverschrijdende thema's. Anderzijds stimuleert hij andere diensten om de impact en effecten van het beleid te registreren en kwaliteitsvolle beleidsevaluaties uit te voeren. Zo heeft de Studiedienst de opdracht om methodieken inzake effectmeting en evaluatie te bestuderen en te selecteren in functie van de behoeften van het overheidsmanagement, en om de aanbevolen methodieken te helpen afstemmen op andere instrumenten die al worden ingezet in het kader van de globale beleids- en beheerscyclus. De Studiedienst vervult daartoe o.a. een verbindingsfunctie tussen de Vlaamse overheid en universitaire steunpunten die methodologisch vernieuwend en verdiepend werk verrichten. De Studiedienst stelt die kennis ten dienste van de departementen en agentschappen door het verspreiden van handleidingen, het organiseren van workshops, het verlenen van advies en het begeleiden van processen.

Verder zijn er nog een reeks andere overheidsinstellingen en -diensten die bevoegdheden hebben op het vlak van beleidsevaluatie of die (milieu)beleidsevaluaties uitvoeren: Inspectie van Financiën, Interne Audit, het Rekenhof, de strategische adviesraden, de Vlaamse Ombudsdienst en het Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek (viWTA). Ofwel voeren ze zelf beleidsevaluatief onderzoek uit, ofwel formuleren ze aanbevelingen en nemen ze initiatieven om beleidsevaluatie door de departementen aan te moedigen. In dat verband kan bijvoorbeeld worden verwezen naar de studienamiddag die SERV en Minaraad in 2006 organiseerden rond milieubeleidsevaluatie in samenwerking met het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen.

De Vlaamse Regering financiert ook enkele universitaire steunpunten voor beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek. Het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen (2000-2006) behoorde tot de 13 'eerstegeneratiesteunpunten'. Een van de doelstellingen van het Steunpunt was het uitvoeren van milieubeleidsevaluaties en het ontwikkelen van een expertisenetwerk bij de milieuoverheid. In de nieuwe generatie steunpunten is er minder prominent plaats voor milieubeleidsevaluatief onderzoek. Het gebeurt nu vooral in het kader van het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling.

### Institutionalisering via beleidsprocessen en netwerken

Naast het beleidsevaluatieve onderzoek, wordt er binnen de milieuoverheid ook meer *impliciet* aan beleidsevaluatie gedaan via allerlei interactie- en werkprocessen. Een voorbeeld is het doelgroepenbeleid industrie, landbouw en

consumenten dat gericht is op een betere doelgroep participatie bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het milieubeleid. Een ander voorbeeld is de Vlaamse klimaatconferentie waar de Vlaamse overheid, werkgevers- en werknemersorganisaties, milieu- en natuurverenigingen, lokale overheden, wetenschappers en andere actoren regelmatig samenkomen om het lopende klimaatbeleid te evalueren en aanbevelingen te formuleren. Een laatste voorbeeld zijn de evaluaties die gebeuren in de context van nieuwe vormen van beleidsontwikkeling zoals het transitie management duurzaam wonen en bouwen (DUWOBO) en het transitienetwerk duurzaam materialenbeheer (Plan C), of in de context van nieuwe vormen van institutionele samenwerking zoals het milieu- en energietechnologie-innovatieplatform (MIP). Beleidsevaluatie vormt een inherent onderdeel van de werkprocessen van dergelijke initiatieven, al gaat het niet steeds om evaluatieonderzoek.

Internationale instellingen zoals de Europese Commissie, de OESO en de Wereldbank hebben dikwijls een sterke evaluatiecultuur. Zij maken veelvuldig evaluaties van hun eigen beleid en van het beleid van de lidstaten. Die evaluaties dienen vaak als voorbeeld waaruit overheden leren en inspiratie opdoen voor hun eigen beleidsevaluaties. Tegelijk propageren ze actief 'goed en rationeel bestuur'. De OESO doet dat o.a. door methodieken aan te leveren (bv. voor indicatoren, RIA, kosten-batenanalyse, instrumentenkeuze ...) en door 'best practices' te verspreiden en de uitwisseling van ervaringen tussen de lidstaten te organiseren. Ook de Europese Commissie vervult min of meer diezelfde rol. Bovendien is de Commissie in zijn rol van beleidsinitiator en geldschietsterk geïnteresseerd in de mate van doelbereiking en in de goede besteding van de middelen. Daardoor worden lidstaten verplicht hun beleid te evalueren. In Vlaanderen hebben heel wat overheden en administraties praktijkervaring met evaluaties voor Europa, onder meer in sectoren milieu en natuur, plattelandsontwikkeling, landbouw en visserij, werkgelegenheid en regionale ontwikkeling (De Peuter et al., 2007).

Vanuit de voorgaande initiatieven zien we ook in Vlaanderen stilaan een netwerk rond beleidsevaluatie ontstaan en groeit de groep mensen die een basispakket aan vaardigheden, concepten, methoden en technieken heeft meegekregen. MIRA heeft de jongste jaren actief bijgedragen tot het leren over beleidsevaluatie en tot de creatie van een expertisenetwerk voor beleidsevaluaties (MIRA-BE 2005). Het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen functioneerde als een katalysator voor milieubeleidsbeoordelend onderzoek in Vlaanderen en publiceerde zowel een Vademecum milieubeleidsbeoordeling (Crabbé et al., 2006) als een neerslag van de ervaringen (Leroy & Loots, 2006). Het Departement LNE liet een evaluatiekader ontwikkelen voor de evaluatie van milieusubsidies en andere leefmilieugerelateerde financiële tegemoetkomingen (De Jaegher et al., 2005). Onderzoekers van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen schreven een handleiding beleidsevaluatie (De Peuter et al., 2007). Aan de Universiteit Antwerpen liep van 2001 tot 2006 een specifieke leerstoel omtrent milieubeleidsbeoordeling, gefinancierd door VMM. Het Instituut voor de Overheid organiseert periodiek een tweedaagse opleiding over beleidsevaluatie. En onder impuls van een reeks studiedagen die de Vlaamse Vereniging voor Bestuur en Beleid (VVBB) in 2006 organiseerde rond beleidsevaluatie, wordt eind 2007 een Vlaams Evaluatieplatform (VEP) gelanceerd. Het initiatief komt uit verschillende hoek (VVBB, de universiteiten, Studiedienst van de Vlaamse Regering, Rekenhof, SERV en MIRA) maar staat open voor iedereen. Naar het

voorbeeld van gelijkaardige buitenlandse evaluatieassociaties, beoogt het Platform het opbouwen, verstevigen en verspreiden van een evaluatiecultuur, het versterken van de evaluatiecapaciteit van de verschillende actoren, het verhogen van de kwaliteit van beleidsevaluaties en het stimuleren van het gebruik en de impact van beleidsevaluaties. De bedoeling is om een forum te voorzien voor experts en geïnteresseerden in beleidsevaluatie waar de uitwisseling kan gebeuren van ideeën, ervaringen, kennis en informatie over beleidsevaluatie, via een website, studiedagen, workshops en publicaties.

## Eerste evaluaties van de recente initiatieven en ontwikkelingen

Hoewel veel van de hiervoor beschreven initiatieven en ontwikkelingen van vrij recente datum zijn, vonden al enkele eerste evaluaties plaats. We kunnen verwijzen naar Conings et al. (2005), Crabbé & Bruyninckx (2006), Van Humbeeck (2006) en een recente interne evaluatie door de Vlaamse milieudministratie.

Conings et al. (2005) toetsten de beleidsnota's aan het Comptabiliteitsdecreet en het Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid. Zij stelden vast dat in de beleidsnota's het belang van beleidsevaluatie wordt erkend en dat beleidsplanning, -opvolging en -evaluatie een centraal thema is, vooral in de beleidsnota's Planning en Statistiek, Ruimtelijke ordening, Leefmilieu, en Jeugd. De evaluaties bleken vooral betrekking te hebben op individuele beleidsmaatregelen en minder op de effecten van het hele beleidsdomein. Er werd ook een toenemende interesse vastgesteld voor technieken om de keuze van doelstellingen te rationaliseren en te objectiveren, hetgeen samenhangt met de evolutie naar 'evidence-based' of wetenschappelijk onderbouwde beleidsontwikkeling.

Zij doen in hun rapport ook enkele aanbevelingen. Ten eerste menen zij dat er nood is aan de verdere ontwikkeling van methoden en technieken voor beleidsplanning, -opvolging en -evaluatie, en aan tools voor zowel de evaluatie op beleidsdomeinniveau als voor beleidsdomeinoverschrijdende impactmetingen. De onderzoekers wijzen terzake op de veelvoorkomende begripsverwarring bij het instrument van beleidseffectenrapportage en vragen dat de beleidseffectenrapportage zou worden ondersteund door diepgaand evaluatieonderzoek. Naast de ontwikkeling van methoden en technieken is er volgens de onderzoekers nood aan meer coördinatie van de beleidsplanning, -opvolging en -evaluatie. Het top-downproces van strategische planning moet gekoppeld worden aan het bottom-upproces van operationele planning. Zij vragen dat de beleidscyclus, de financiële cyclus en de contractcyclus op elkaar worden afgestemd en op de cycli van andere bestuurslagen, meer in het bijzonder de lokale besturen. Een mogelijke inflatie aan beleidsdomeinoverschrijdende effectenrapportages (bv. jeugdeffectenrapport, kindereffectenrapport, vrijwilligerseffectenrapport, milieueffectenrapport, effect op draagkracht voor de lokale besturen ...) zou moeten worden vermeden. Ten derde vragen ze dat er bij de implementatie van het Comptabiliteitsdecreet en het Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid aandacht zou worden besteed aan het uittekenen van de processen. Welke actoren moeten betrokken zijn bij de opmaak van de beleidseffectenrapportage?

Volgens welke procedures verloopt de opmaak? Wie begeleidt dat proces? Ook de rollen van de centrale actoren in de begeleiding en ondersteuning van beleidsplanning, -opvolging en -evaluatie zouden verder uitgetekend en afgestemd moeten worden.

Crabbé & Bruyninckx (2006) bekeken specifiek de institutionalisering van milieubeleidsevaluatie in Vlaanderen. Zij wijzen op een aantal realisaties, maar vinden die een te beperkte aanzet. Volgens hen staat Vlaanderen in vergelijking met het buitenland nog niet zo ver en zijn er minstens twee redenen om meer te investeren in beleidsevaluatie. Ten eerste blijft (milieu)beleidsevaluatie essentieel om tegemoet te komen aan de oude, maar nog steeds actuele behoefte aan 'accountability' van het beleid: elke inzet van overheidsmiddelen voor een beleid, en zeker voor het milieubeleid (dat volgens de onderzoekers gezien het huidige socio-economische en politieke klimaat met argusogen wordt gevolgd) moet verantwoord(baar) zijn. Ten tweede kan beleidsevaluatie ertoe bijdragen dat beleid in de toekomst beter gedoseerd wordt. Zij wijzen op de neiging in het Vlaamse milieubeleid om (te) snel met nieuwe regelgeving te komen en regelgeving te stapelen, zonder dat de eerdere goed en wel is uitgevoerd, laat staan geëvalueerd. Een betere 'dosering' van regelgeving en beleid past in de trend van wetsmatiging, en ruimer binnen het debat over de taak en rol van de overheid. Beleidsevaluatie kan daaraan volgens de onderzoekers een belangrijke bijdrage leveren.

Crabbé en Bruyninckx vinden dat enkele hinderpalen in het proces van verdere institutionalisering van milieubeleidsevaluatie moeten worden aangepakt. Zij wijzen in de eerste plaats op een gebrek aan voldoende capaciteit: "het aantal personeelsleden dat voltijds bezig is met het uitbouwen van milieubeleidsevaluatie is gering en ze werken bovendien in verschillende organisaties wat leidt tot organisatorische versnippering. Ten tweede is er nog onduidelijkheid over de inhoudelijke lijn van milieubeleidsevaluaties en, daarmee samenhangend, over de organisatorische onderbrenging en vormgeving van beleidsevaluatie". Ze vragen bijvoorbeeld of beleidsevaluatie een rapporteringstaak is bij de milieu- en natuurrapporteurs of een taak van de milieubeleidsplanning. Afhankelijk van het antwoord heeft dat implicaties voor het soort beleidsevaluatieproduct en voor de organisatorische plaats en vorm daarvan. Ten derde menen Crabbé en Bruyninckx dat de interesse bij politiek en ambtelijke (top)verantwoordelijken om te investeren in beleidsevaluatie niet erg groot is, omdat het hun werk beoordeelt. Maar beleidsevaluaties kunnen ook 'aanvallen' op het beleid pareren door een open en systematische verantwoording van kosten en baten, van doelen en resultaten. In die zin menen zij dat terwijl milieubeleidsevaluatie op korte termijn een zelfkwelling lijkt, het beschikken over goed gedocumenteerde beleidsgegevens een beleidsterrein juist ook sterker maakt. Zij zien milieubeleid en milieubeleidsevaluatie dus als objectieve bondgenoten. Ze spreken de wens uit dat de ambtelijke samenwerking tussen de 'versnipperde diensten' en de samenwerking met academici, zoals die bestond bij het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen, wordt voortgezet met het oog op de uitbouw van een evaluatiesysteem en van kennis, expertise en capaciteit voor milieubeleidsevaluatie. Vlaanderen zou ook zichtbaar en actief moeten zijn in fora binnen de EU en de OESO rond beleidsevaluatie.

Van Humbeeck (2006) analyseerde de initiatieven en uitdagingen voor beter bestuur in Vlaanderen in het kader van de recente ervaringen met de Vlaamse klimaatconferentie, de Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling en het Vlaamse wetgevingsbeleid. Hij maakte een lijst van belangrijke resterende knelpunten op het vlak van institutionele capaciteit voor goed bestuur (tabel 2). Hij stelt vast dat er in de context van BBB, van duurzame ontwikkeling en van wetgevingsbeleid wel wordt gewerkt aan beleidsevaluatie, maar dat er weinig onderlinge samenwerking en samenhang is. Verder is in BBB veel energie gegaan naar de uittekening van een nieuw organisatie-model voor de Vlaamse administratie (de hardware), maar is de software voor beleidsevaluatie onderbelicht gebleven. Het gaat dan om zaken als beleidscultuur, leiderschap en strategische intelligentie (kennis, capaciteiten, technieken, netwerken en processen noodzakelijk voor een professionele beleidsvoering en beleidsevaluatie). Volgens Van Humbeeck vult de Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling dat hiaat niet op en vertoont ook het Vlaamse wetgevingsbeleid nog zwaktes. Zo laat de kwaliteit van veel uitgevoerde RIA's nog sterk te wensen over en komt ook decreetsevaluatie ex post niet goed van de grond, ondanks de instelling van een Parlementaire commissie die daarvoor bevoegd is.

Als aanvulling op de vaststellingen in tabel 2 is een centrale boodschap van het onderzoek dat er een aanpassing nodig is van de overheersende beleidscultuur en een wijziging van al lang bestaande werkwijzen en patronen. Vandaag primeert de snelheid van de politieke besluitvorming boven de kwaliteit van het beleid. Die beleidscultuur veranderen vergt een aanpak waarin verschillende actoren zoals regering, parlement, ambtenaren en politieke partijen maar ook adviesraden, doelgroepen, burgers, media, rechtscolleges en academici ('countervailing powers') worden geresponsabiliseerd en een rol als promotor van beter bestuur en goede regelgeving kunnen opnemen. Verschillende van de meer concrete aanbevelingen van het onderzoek zijn intussen in uitvoering of gepland (zie boven: regelgevings-agenda, taken van de Studiedienst van de Vlaamse Regering inzake beleidsevaluatie, oprichting van een Vlaams netwerk strategische intelligentie ...).

**Tabel 2: Knelpunten voor institutionele capaciteit voor goed bestuur**

| componenten beleidscapaciteit              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                            | structuren / processen / procedures                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | competenties / cultuur                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| agendasetting - informatie- en kennisbasis | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het beleidsondersteunende onderzoek is dikwijls verkokerd, te weinig probleemgericht en vraaggestuurd en slecht ontsloten voor beleidsmakers.</li> <li>• Dataverzameling, -beheer en -ontsluiting gebeurt overwegend ad hoc, als er zich een concreet beleidsprobleem stelt. Er bestaat weinig structureel beleid.</li> <li>• Er is nog te weinig aandacht voor draagvlakontwikkeling bij de bevolking.</li> </ul>                                                                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is in Vlaanderen geen cultuur van sterke beleidsgerichte onderzoeksinstituten of van investeren in beleidsondersteunend wetenschappelijk onderzoek en data.</li> <li>• De schaal is dikwijls suboptimaal om binnen een specifiek beleidsveld de nodige capaciteit te ontwikkelen.</li> </ul>                                                                            |
| strategievorming - langetermijnvisie       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vlaanderen blijft nog vaak steken in een louter ambtelijk-politieke strategievorming met traditionele adviesprocedures en openbare onderzoeken.</li> <li>• De relatie tussen verschillende plannen en plansystemen is niet steeds duidelijk (bv. beleidsplannen vs. strategie duurzame ontwikkeling, beleidsnota's, budgettaire cyclus, Pact van Vilvoorde ...).</li> <li>• De standpuntbepaling op internationale fora moet transparanter en beter worden onderbouwd en overlegd.</li> </ul>                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is in Vlaanderen geen traditie van lange termijn visievorming ('we lossen de problemen op als ze zich stellen').</li> <li>• Er is nog maar weinig ervaring met nieuwe denk- en werkvormen zoals transitie management die sterk kunnen verschillen van de traditionele beleidsaanpak en beleidsplanning.</li> </ul>                                                      |
| onderbouwing - evaluatie ex ante           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Afwegingen gebeuren dikwijls nog te weinig onderbouwd (bv. doel- en instrumentenkeuze, verdeling van inspanningen over maatschappelijke sectoren ...).</li> <li>• Er is een tekort aan data die het beleid moeten onderbouwen. Vooral informatie over kosten en baten van maatregelen is niet steeds voldoende voorhanden.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De competenties, data, tijd en middelen om goede ex-ante-evaluaties uit te voeren zijn vaak beperkt.</li> <li>• De politieke cultuur is dat meer waarde wordt gehecht aan snelle oplossingen dan aan goede oplossingen. Het regelgevingsproces wordt gezien als tijdverlies.</li> </ul>                                                                                    |
| implementatie - uitvoering                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Op de impact voor het overheidsbudget en personeelsorganisatie na, is er geen structurele aandacht voor de implementatie en uitvoering van beleidsmaatregelen.</li> <li>• De bewaking van de omzetting van internationaal beleid naar gewestelijk beleid kan beter.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is doorgaans weinig politieke interesse voor operationele details. Nochtans zijn juist die vaak bron van praktische problemen en klachten en bepalen ze de beleidsresultaten.</li> </ul>                                                                                                                                                                                |
| monitoring - evaluatie ex post             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De politieke belangstelling stopt dikwijls op het moment dat er een decreet of besluit is goedgekeurd. De opvang van signalen over de uitvoering is zelden geregeld.</li> <li>• Er is veel vooruitgang geboekt op het vlak van beleidsindicatoren en beleidsevaluatie. Toch blijft het evaluatieonderzoek beperkt en versnipperd. Monitoring heeft veelal enkel betrekking op inhoudelijke aspecten en doelstellingen.</li> <li>• Het wetenschappelijke bestuurskundige onderzoek in Vlaanderen vindt te weinig weerklank in de bestuurspraktijk.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluaties worden te vaak gebruikt om beleidsmakers af te rekenen (of af te maken) op resultaten in plaats van als leermoment om beter te kunnen doen.</li> <li>• Er wordt te weinig geleerd uit evaluatieonderzoek en uit praktijkervaringen. Zeker uit ervaringen in andere beleidsdomeinen (bv. armoedecongressen, stedenbeleid, consensusconferenties ...).</li> </ul> |

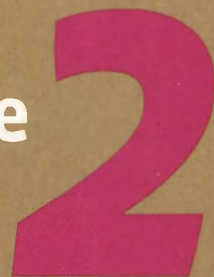
|                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| coördinatie - samenwerking  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coördinatie gebeurt overwegend te geformaliseerd en te laat in het besluitvormingsproces (IKW's).</li> <li>• De organisatie van de Vlaamse overheid is versplinterd.</li> <li>• Informatie-uitwisseling en overleg tussen (en soms ook binnen) beleidsdomeinen is nauwelijks uitgebouwd.</li> <li>• Er zijn binnen de beleidsdomeinen zelden personen met het mandaat en de middelen om functies uit te oefenen inzake beleidscoördinatie.</li> <li>• Samenwerking wordt bemoeilijkt doordat er geen degelijke planningscyclus bestaat in sommige beleidsvelden.</li> <li>• Het Vlaamse en federale beleid en het beleid in de andere gewesten zijn soms nog te weinig coherent.</li> <li>• Samenwerking met lokale besturen is soms nog beperkt.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Administraties zijn soms defensief ingesteld wanneer ze staan op hun (eng gedefinieerde) bevoegdheden.</li> <li>• Samenwerking wordt bemoeilijkt als ministers elkaar vliegen afvangen.</li> <li>• In BBB lag de klemtoon bij de verdeling van taken en de toewijzing van verantwoordelijkheden (de hardware). Coördinatie van beleid (en andere software) is verwaarloosd.</li> <li>• De resultaten van het wetenschappelijke bestuurskundige onderzoek in Vlaanderen (o.a. SBOV) zijn te weinig bekend. De verspreiding heeft zich grotendeels beperkt tot het ambtelijke topkader.</li> </ul> |
| transparantie - consultatie | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het besluitvormingsproces is veelal ondoorzichtig.</li> <li>• Inspraakmogelijkheden komen dikwijls (te) laat in het besluitvormingsproces en gebeuren soms te geformaliseerd via adviesorganen en openbare onderzoeken.</li> <li>• De organisatie van de overheid laat globaal niet toe om een echte beleidsdialoog op te zetten met stakeholders.</li> <li>• Feedback over de wijze waarop werd rekening gehouden met de inspraak is nog ondermaats.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De politieke en ambtelijke elite is nog niet overtuigd van de meerwaarde van transparantie en consultatie. Ook bij de gevestigde maatschappelijke belangengroepen is er pleinvrees.</li> <li>• De kennis van nieuwe vormen van participatie is nog beperkt. Hierdoor worden kansen gemist.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| kennismanagement            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De beleidsvoering wordt in de praktijk gedomineerd door 'technocraten' en ministeriële kabinetten die snel kunnen wisselen bij wijzigingen in de regering. Daardoor kan er in Vlaanderen slechts moeizaam een 'institutioneel geheugen' worden opgebouwd.</li> <li>• Strategische analyse- en besluitvormingsinstrumenten zoals toekomstverkenningen en scenarioanalyses worden weinig gebruikt.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategische intelligentie (of methodologische kennis en capaciteit) is slechts in beperkte mate en sterk verspreid aanwezig in Vlaanderen.</li> <li>• Soms zijn er capaciteitstekorten, zowel bij de onderzoekers (om degelijke evaluaties uit te voeren) als bij de opdrachtgever (om onderzoeksresultaten te capteren).</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                            |

Bron: Van Humbeeck (2006)

Tot slot kan worden verwezen naar de interne evaluatie die de milieuoverheid in 2007 doorvoerde met het oog op de actualisatie en verlenging van het MINA-plan 3 (LNE, 2007; Vlaamse Regering, 2007). Daarin wordt aangekondigd dat in de komende periode enkele maatregelen die in afwachting van BBB onderbelicht bleven, intensiever zullen worden aangepakt, waaronder beleidsevaluatie. Ten eerste wil de milieuoverheid beter kunnen voldoen aan vragen naar beleidsevaluaties (o.a. meer diepgaande evaluatie van het MINA-plan 3 in 2009, evaluaties geïnitieerd door MIRA en NARA ...) door de dataverzameling, beleidsplanning en beleidsrapportering verder op elkaar af te stemmen. Concreet zullen het MINA-plan 4, de insteek voor het regeerakkoord, de beleidsnota en de milieujaarprogramma's verder ontwikkeld worden in een richting waarbij zij kaderscheppend zijn voor beleidsevaluaties en een basis vormen voor het uitwerken van een programma voor diepgaande beleidsevaluaties. Tegelijk wil de milieuoverheid ervoor zorgen dat de beleidsevaluatie

verankerd wordt als een vast element in de beleidscyclus. In dat verband zal worden bekeken hoe beleidseffectenrapporten kunnen worden opgesteld en hoe de afstemming met MIRA-BE kan worden verzorgd, onder meer voor wat betreft de doorwerking van bevindingen en noden vanuit de beleidsvoorbereiding voor MIRA-BE. Ten tweede wil men meer lijn brengen in de huidige verspreide inspanningen. Een betere clustering (via thematische onderzoeksprogramma's) en een gestructureerd overleg moeten de versnippering van het onderzoek tegengaan. Bij de opmaak van het jaarlijkse TWOL-programma zal worden bekeken op welke wijze afstemming kan plaatsvinden tussen de (strategische) onderzoeksprogrammering van andere instellingen (INBO, VITO, VEA ...), rekening houdend met de beheerovereenkomsten (2008-2010) tussen de Vlaamse Regering en die instellingen. In dat kader wordt tevens een koppeling gepland met het onderzoek dat plaatsvindt binnen de nieuwe Steunpunten Duurzame Ontwikkeling en Milieu & Gezondheid. Ook de referentietaken van VITO en de activiteiten van het Milieu- en energietechnologie-innovatieplatform (MIP) zullen, voor zover zij relevant zijn voor de eigen leefmilieu-onderzoeksprogrammering, worden besproken in het kader van de TWOL-programmering. Hetzelfde geldt voor de Europese onderzoeksprogrammering (kaderprogramma's). Een derde krachtlijn is dat de milieuoverheid voor elk onderzoek meer aandacht wil geven aan de vertaling van de onderzoeksresultaten naar beleidsaanbevelingen. Daartoe zal o.a. een inspanning worden geleverd om de informatie over beëindigde onderzoeksprojecten te vervolledigen, zodat die via internet kunnen worden ontsloten.

# Inventaris van het milieubeleidsevaluatieve onderzoek 2005-2007



## Inleiding

Zoals in de voorgaande MIRA-BE-rapporten maakte MIRA een inventaris op van milieubeleidsevaluatieve studies die de voorbije twee jaar werden gepubliceerd. De bedoeling van de inventaris is de functie van naslagwerk over milieubeleidsevaluaties te bestendigen. Bovendien is de inventaris ook het startpunt van de meta-analyse die verder aan bod komt.

De inventaris van deze editie 2007 bevat veertien beleidsevaluaties (tabel 3). Opnieuw werd elke evaluatie gekenmerkt volgens thema, type beleid, type instrument dat wordt geëvalueerd en type evaluatie. Die kenmerken maken het mogelijk een vergelijking te maken met de vaststellingen uit MIRA-BE 2005 en 2003 en een algemene bespreking te onderbouwen. Twee delen komen hier dan ook aan bod: de inventaris zelf (onder de titel 14 Studies) en een bespreking ervan (onder de titel Enkele cijfers).

## 14 studies

Voor de inventarisatie is gezocht in de databanken van de Vlaamse universiteiten (inclusief steunpunten), bij de milieuadministratie (o.a. TWOL-databank), bij beleidsadviesbureaus, bij de adviesraden SERV en Minaraad, bij de Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten (VMSG) en bij Felnet, het netwerk van milieubibliotheken.

Er is een groot aanbod aan artikels, rapporten, boeken en andere die het milieubeleid bespreken. De doelstelling van de inventarisatie was om te komen tot een zo volledig mogelijke lijst van kwalitatief hoogstaande beleidsevaluaties. Voor de meeste publicaties is het snel duidelijk of het om een beleidsevaluatie gaat, maar dat geldt niet voor allemaal. Daarom gebruiken we richtlijnen ter selectie (zie kadertekst Selectie beleidsevaluatieve studies).

## Selectie beleidsevaluatieve studies

Voor de selectie hebben we ons gehouden aan volgende criteria (zoals in MIRA-BE 2003 en MIRA-BE 2005):

- Een milieubeleidsevaluatie moet voldoen aan de kenmerken van de definitie van beleidsevaluatie (MIRA-BE 2003):
  - (intentie van) wetenschappelijke analyse (dus geen standpunten, geen beschrijving);
  - milieubeleid als hoofdonderwerp (dus geen onderzoeken over een milieuprobleem zonder het in rekening brengen van beleidsaspecten; geen onderzoeken over ander beleid dan milieubeleid, inclusief duurzame ontwikkeling; zo vallen energiebeleid en landbouwbeleid buiten de inventarisatie tenzij het over de milieuaspecten ervan gaat);
  - evaluatiecriteria (Er moet worden geëvalueerd, idealiter met expliciet beschreven criteria. Dus geen bespreking van beleid of wetgeving
- zonder een evaluatie. Zo vallen vademecums voor gemeenten met uitleg over decreten of juridische uitleg over wetgeving buiten beschouwing);
  - aanbevelingen.
- Geen adviezen, enkel uitgebreide evaluaties, gebaseerd op onderzoek. Adviezen werden niet opgenomen omdat ze wel kritische analyses zijn (voornamelijk ex-ante-evaluaties), maar geen diepgaande evaluatie bevatten. Daarenboven is het niet altijd duidelijk welke wetenschappelijke analyse aan de adviezen is voorafgegaan.
- Geen artikels, behalve als samenvatting van een onderzoek of wetenschappelijke analyse. Artikels waarvan onduidelijk is of ze de neerslag zijn van een wetenschappelijke analyse (i.e. gebaseerd zijn op onderzoek) komen niet in de inventaris voor.

Elke publicatie uit de inventaris kreeg een aantal kenmerken: het milieuthema dat wordt geëvalueerd, het type beleid, het type instrument en het type evaluatie. We verwijzen naar Bijlage 3 voor meer uitleg over deze begrippen.

Het kenmerk *milieuthema* verdient een korte toelichting. Voor elke publicatie werd het hoofdmilieuprobleem geïdentificeerd dat aan de grond ligt van het beleid dat geëvalueerd wordt. We voorzien volgende milieuthema's (waarbij MINA-plan 3 de inspiratiebron is):

- algemeen (beleid gericht op meerdere thema's tegelijk of op milieu in het algemeen)
- klimaat
- afval
- vermessing
- natuur
- water – bundeling van kwaliteit oppervlaktewater en verdroging
- fotochemische luchtverontreiniging
- aantasting van de ozonlaag
- verzuring
- gevaarlijke stoffen

- bodem
- hinder
- versnippering

Elke publicatie werd ook ingedeeld volgens het *type beleid* dat wordt geëvalueerd. Ook daarbij volgen we in grote lijnen de indeling van MINA-plan 3:

- gebiedsgericht beleid: beleid met als doelstelling de milieukwaliteit in specifieke gebieden te verhogen en de onderlinge afstemming tussen verschillende functies in die gebieden te verzorgen;
- beleid gericht op doelgroepen: beleid met als doelstelling het gedrag van actoren die invloed hebben op de kwaliteit van het milieu te beïnvloeden, beleid dat samenwerking met de overheid en de verantwoordelijkheidszin van die actoren wil stimuleren;
- geïntegreerd overheidsbeleid: beleid met als doelstelling de verbetering van de interne samenwerking en de samenwerking met andere beleidsdomeinen en bestuursniveaus alsook de verhoging van de coherentie en coördinatie van het beleid;
- internationaal beleid;
- overkoepelend beleid: beleid met als doelstelling beleid, beleidsprocessen en beleidsstructuren te integreren.

Veel beleidsevaluaties uit de inventaris evalueren een of meerdere specifieke beleidsinstrumenten. Waar dat het geval is, wordt aangegeven om welk *type instrument* het gaat. We onderscheiden volgende beleidsinstrumenten:

- sociale/communicatieve instrumenten (bv. sensibiliseringscampagne);
- economische instrumenten (bv. subsidie);
- juridische instrumenten (bv. geluidsnormen);
- ondersteunende instrumenten (bv. de Samenwerkingsovereenkomst met de gemeenten);
- directe instrumenten (de daadwerkelijke acties van de overheid in het fysieke milieu, zoals het aanplanten van een bomenrij, de aanleg van een afvalwaterzuiveringsnetwerk ...);
- handhaving (controle en sanctionering).

Bij deze indeling en terminologie moet ten eerste worden opgemerkt dat de meeste instrumenten juridisch worden vertaald en vastgelegd in een decreet of een uitvoeringsbesluit. Met juridische instrumenten wordt echter iets anders bedoeld dan de juridische vormgeving. Het gaat om instrumenten die gedragsalternatieven beperken of wenselijk gedrag voorschrijven. Ze staan tegenover financiële stimuli voor gedragsverandering zoals subsidies of heffingen (economische instrumenten), gebruik van informatie over gedragsalternatieven zoals sensibiliseringscampagnes (sociale/communicatieve instrumenten) enzovoort.

Ten tweede is, in tegenstelling tot MINA-plan 3, handhaving hier niet ondergebracht bij de juridische instrumenten. Handhaving is een middel van de overheid om directe en de meeste indirecte beleidsinstrumenten op constante wijze te implementeren en te handhaven en staat in die zin boven de klassieke indeling.

Ten derde merken we op dat sommige instrumenten (bv. emissiegrenswaarden) welomlijnd zijn en weinig breed in toepassing. Andere instrumenten zijn een verzameling van maatregelen en instrumenten (bv. het mestactieplan of het uitvoeringsplan huishoudelijke afvalstoffen) en zijn zeer breed van toepassingsgebied. Deze laatste soort instrumenten worden hier ondersteunende beleidsinstrumenten genoemd. Het is een paraplu begrip voor programma's en projecten die bijvoorbeeld heffingen, sensibilisering, draagvlakvorming enzovoort kunnen bevatten.

Het kenmerk *type evaluatie* bevat de begrippen ex-post-, ex-nunc-, ex-ante-, plan-, proces- en productevaluatie (zie Bijlage 3).

Tabel 3 toont onze inventaris van beleidsevaluatieve studies sinds 1 juni 2005 (14 publicaties). De publicaties werden geordend volgens milieuthema, daarbinnen volgens jaartal en vervolgens op naam. Een samenvattende beschrijving van elke publicatie, samen met de exacte referentie staat in Bijlage 1.

**Tabel 3: Overzicht van beleidsevaluaties gepubliceerd tussen 1 juni 2005 en 30 juni 2007**

| nr | milieuthema | titel + auteur(s)                                                                                                                                                                  | aanleiding                      | type beleid <sup>1</sup> | type instrument <sup>2</sup> | soort evaluatie          |
|----|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|--------------------------|------------------------------|--------------------------|
| 1  | algemeen    | Ex-ante-evaluatie PDPO 2007-2013 (2006)<br>Z.N.                                                                                                                                    | Europese verplichting           | doelgroep                | o                            | ex ante plan             |
| 2  | algemeen    | Beleidsvaluatie inzake wijziging van productie- en consumptiepatronen (2006)<br>N. Fraselle, B. Rihoux, F. Varone, Ch. Hélène, B. Esmanne, P. Bursens, I. Loots, A. Van Steenberge | Federale overheid (POD DO)      | doelgroep                | s / e / j                    | ex post product / proces |
| 3  | algemeen    | Maken we goede wetgeving? Benchmarking van Vlaanderen (2006)<br>P. Van Humbeeck                                                                                                    | eigen initiatief (SERV)         | koepel                   | j                            | ex nunc proces / product |
| 4  | algemeen    | Geen duurzame ontwikkeling zonder beter bestuur (2006)<br>P. Van Humbeeck                                                                                                          | eigen initiatief (SERV)         | integratie / koepel      | j / o                        | ex ante plan             |
| 5  | algemeen    | We trekken onze plan wel – De invloed van strategische planning op lokale beleidsstructuren en culturen (2007)<br>T. Pauwels, B. Van Gool                                          | Vlaamse overheid (Steunpunt BO) | integratie               | s / o                        | ex post proces           |
| 6  | algemeen    | Best practices in Regulatory Impact Analysis: A review of the Flemish Region in Belgium (2007)<br>P. Van Humbeeck                                                                  | eigen initiatief (SERV)         | koepel                   | o                            | ex post product          |

|    |               |                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                    |           |           |                          |
|----|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|-----------|-----------|--------------------------|
| 7  | algemeen      | Impact van verschillende milieubeleidsinstrumenten en instrumentenmixen op milieu-innovatie (2007)<br>E. Wauters, G. Nulens, P. De Smedt, I. Larmuseau, H. Schoukens                                                                                                      | Vlaamse overheid (Dept. LNE)       | koepel    | j / e / s | ex nunc proces           |
| 8  | afval         | Ontwikkeling van een coherent beleidskader voor de evaluatie van leefmilieugerelateerde financiële tegemoetkomingen (vooral subsidies) en toepassing van dit evaluatiekader op een aantal cases (2005)<br>S. De Jaeger, J. Eyckmans, K. Van Biervliet, T. Van Puyenbroeck | Vlaamse overheid (Dept. LNE)       | doelgroep | s / e     | ex post product          |
| 9  | afval         | Historisch milieubeleidsvaluatie onderzoek van 15 jaar afvalpreventiebeleid van het Vlaamse Gewest (2007)<br>K. Bachus, S. Bogaert, E. Franchois, L. Desmet                                                                                                               | Vlaamse overheid (OVAM)            | doelgroep | o / j / e | ex post proces / product |
| 10 | afval         | Evaluatie van de aanvaardingsplichten (2007)<br>K. Bachus, E. Franchois, L. Van Ootegem                                                                                                                                                                                   | Vlaamse overheid (OVAM)            | doelgroep | j / e / s | ex post product          |
| 11 | bodem         | Geen vuiltje aan de bodem? Een evaluatie van de effectiviteit en van de neveneffecten van het Bodemsaneringsdecreet (2006)<br>J. Gysen, K. Bachus                                                                                                                         | Vlaamse overheid (Steunpunt MBW)   | gebied    | j         | ex post product          |
| 12 | bodem         | Bodembeheer door Defensie (2007)<br>Rekenhof                                                                                                                                                                                                                              | eigen initiatief (Rekenhof)        | gebied    | j / e / s | ex post proces           |
| 13 | natuur        | Handleiding voor een Economische Evaluatie van het Milieubeleid: Toepassing op het Vlaamse Bosbeleid (2006)<br>E. Moons, S. Rousseau                                                                                                                                      | eigen initiatief (K.U.Leuven, CES) | gebied    | j / e     | ex post plan             |
| 14 | versnippering | Verkennde analyse van de uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (2006)<br>A. De Smedt                                                                                                                                                                     | eigen initiatief (i.o. Minaraad)   | gebied    | j / o     | ex nunc proces           |

<sup>1</sup> gebied = gebiedsgericht beleid; int = internationaal beleid; integratie = geïntegreerd overheidsbeleid; doelgroep = doelgroepenbeleid; koepel = overkoepelend beleid

<sup>2</sup> s = sociaal instrument; j = juridisch instrument; o = ondersteunend instrument; e = economisch instrument; di = direct instrument; h = handhaving

We wijzen erop dat deze inventaris geen finaal beeld geeft van de beleidsevaluatieve activiteiten in de milieusector. Uit de selectieregels (zie kadertekst Selectie beleidsevaluatieve studies) blijkt dat adviezen niet worden meegenomen, maar evenmin de RIA's (niet steeds publiek beschikbaar) of milieueffectrapporten -MER- (te technisch). De inventaris bevat deze keer ook geen internationale publicaties omdat de beschikbare studies (bv. de 'Environmental Performance Review 2007' van de OESO) niet diepgaand genoeg waren. Initiatieven zoals RIA, MER, internationale initiatieven en beleidsevaluatieve praktijken die geen formeel onderzoek inhouden (beschreven in het hoofdstuk Panorama van ontwikkelingen op het vlak van beleidsevaluatie bij de Vlaamse (milieu)overheid) zijn dus niet zichtbaar in de inventaris, maar bouwen zeker evenveel mee aan een professionele beleidsevaluatiecultuur en -structuur.

Hetzelfde geldt voor de methodische standaarden die recent zijn neergezet door het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen in het Vademecum milieubeleidsevaluatie, (Crabbé et al., 2006) en het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen in de Handleiding beleidsevaluatie (De Peuter et al., 2007). Dergelijke methodische standaardisering is een van de belangrijkste wegen naar institutionalisering (Wilkinson, 1999, Conings et al., 2005), maar omdat het niet gaat om beleidsevaluatief onderzoek zijn ook zij niet opgenomen in de inventaris. Kortom, onze inventaris biedt een overzicht van het milieubeleidsevaluatieve onderzoek, maar is slechts een onderdeel van het geheel.

## Enkele cijfers

Uit de inventaris kunnen we enkele algemene zaken afleiden, zoals de beleidsthema's die aan bod komen, wie de evaluaties uitvoert, welke soort instrumenten onderzocht worden enzovoort (tabel 4). Dit levert al enige informatie op over de beleidsevaluatiepraktijk en de mate waarin die al dan niet geïnstitutionaliseerd is.

Voor de eerste maal maken we een vergelijking met de kenmerken uit de inventarissen van 2003 en 2005, zodat we ook de evolutie sinds 2003 kunnen bespreken. Om een correcte vergelijking tussen de drie inventarissen te kunnen maken, worden alle gegevens uitgedrukt in *percentage*: de inventaris van MIRA-BE 2003 bevat immers publicaties uit zes jaren (van 1996-2003), terwijl de inventaris van MIRA-BE 2005 en MIRA-BE 2007 telkens maar twee jaren overspannen. Ook worden de vijf adviezen uit de inventaris van MIRA-BE 2003 niet meegenomen in de cijfers omdat sinds 2005 geen adviezen meer geïnventariseerd worden.

**Tabel 4: Karakteristieken\* van de beleidsevaluaties uit de inventaris, met een vergelijking tussen MIRA-BE 2003, MIRA-BE 2005 en MIRA-BE 2007**

|                                       |                       | MIRA-BE 2007 | MIRA-BE 2005 | MIRA-BE 2003** |
|---------------------------------------|-----------------------|--------------|--------------|----------------|
| aantal publicaties in inventaris      |                       | 14           | 24           | 52**           |
| gemiddeld aantal publicaties per jaar |                       | 7            | 12           | 9              |
| beleidsthema's (%)                    | algemeen              | 50           | 41,5         | 42             |
|                                       | klimaat               | 0            | 7            | 0              |
|                                       | afval                 | 22           | 20,5         | 28             |
|                                       | mest                  | 0            | 3,5          | 4              |
|                                       | natuur                | 7            | 17,3         | 16             |
|                                       | water                 | 0            | 10,2         | 9              |
|                                       | fotochemie            | 0            | 0            | 0              |
|                                       | ozon                  | 0            | 0            | 0              |
|                                       | verzuring             | 0            | 0            | 0              |
|                                       | gevaarlijke stoffen   | 0            | 0            | 0              |
|                                       | bodem                 | 14           | 0            | 2              |
|                                       | hinder                | 0            | 0            | 0              |
|                                       | versnippering         | 7            | 0            | 0              |
| opdrachtgever (%)                     | overheid              | 57           | 67           | -              |
|                                       | eigen initiatief      | 43           | 33           | -              |
| opdrachtnemer (%)                     | universiteit          | 43           | 50           | 40             |
|                                       | overheid              | 7            | 38           | 31             |
|                                       | adviesraad            | 29           | 8            | 13,5           |
|                                       | studiebureau          | 7            | 4            | 15,5           |
|                                       | univ/bureau           | 14           | 0            | 0              |
| soort evaluatie (naar tijdstip) (%)   | ex ante               | 14           | 17           | -              |
|                                       | ex nunc               | 22           | 41,5         | -              |
|                                       | ex post               | 64           | 41,5         | -              |
| soort evaluatie (naar voorwerp) (%)   | plan                  | 18           | 12           | 18             |
|                                       | proces                | 41           | 48           | 42             |
|                                       | product               | 41           | 40           | 40             |
| soort beleids-instrument (%)          | sociaal/communicatief | 20,5         | 25           | -              |
|                                       | economisch            | 24           | 16,5         | -              |
|                                       | juridisch             | 35           | 21           | -              |
|                                       | ondersteunend         | 20,5         | 8,5          | -              |
|                                       | direct                | 0            | 16,5         | -              |
|                                       | handhaving            | 0            | 12,5         | -              |

|                  |                |    |    |      |
|------------------|----------------|----|----|------|
| soort beleid (%) | gebiedsgericht | 27 | 16 | 15,5 |
|                  | doelgroepen    | 33 | 37 | 54   |
|                  | internationaal | 0  | 16 | 2    |
|                  | geïntegreerd   | 13 | 22 | 15,5 |
|                  | overkoepelend  | 27 | 9  | 13   |

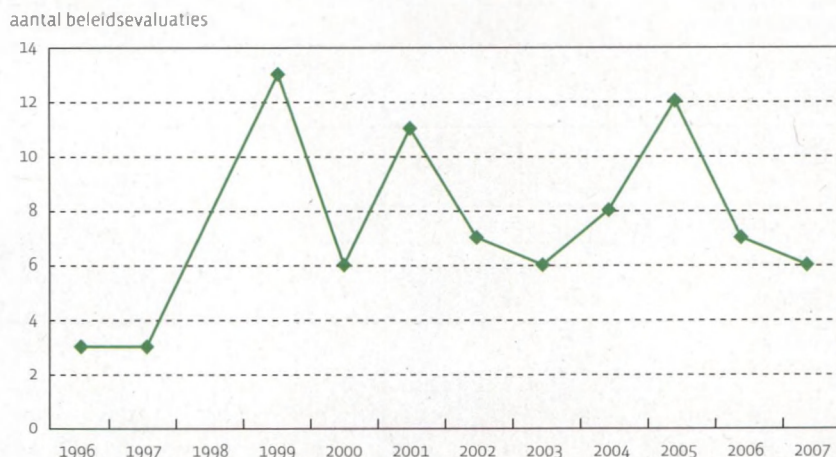
\* Een publicatie kan soms twee kenmerken bevatten (bv. het is een procesevaluatie, maar ook een productevaluatie). Daardoor kunnen dubbeltellingen voorkomen. De percentages zijn telkens berekend op de grootste noemer.

\*\* De inventaris van MIRA-BE 2003 bevatte oorspronkelijk 57 beleidsevaluaties, maar we hebben in deze tabel de adviezen niet meer meegerekend omdat we ze na 2003 niet meer opnemen en we enkel zo correct kunnen vergelijken. In totaal gaat het dan nog om 52 publicaties. Bovendien geeft de inventaris uit 2003 een overzicht van 1996-2003 (6 jaren) in tegenstelling tot de 2 jaren in MIRA-BE 2005 en MIRA-BE 2007. Gemiddeld komt dit neer op ongeveer 17 publicaties per 2 jaar.

- De gegevens zijn niet of op een andere manier berekend in MIRA-BE 2003.

Terugblikkend op de cijfers per jaar, schommelt de beleidsevaluatieactiviteit sinds 1998 tussen zes à dertien beleidsevaluaties per jaar met pieken in 1999, 2001 en 2005 (figuur 1).

**Figuur 1: Aantal milieubeleidsevaluaties per jaar (1996-2007)**



Oorspronkelijk werden in MIRA-BE 2003 ook adviezen mee opgenomen in de inventaris. Omdat dat sinds MIRA-BE 2005 niet meer gebeurt, werden de adviezen niet in de tellingen van figuur 1 meegerekend.

Bron: MIRA-BE 2003, MIRA-BE 2005 en MIRA-BE 2007

Het feit dat vanuit MIRA geen nieuwe diepgaande beleidsevaluaties gestart zijn sinds MIRA-BE 2005 en het aflopen van het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen geeft geen abnormaal laag aantal evaluaties. Door een relatief hoge beleidsevaluatieactiviteit bij OVAM en SERV (beide goed voor 3 evaluatiestudies) ligt het aantal beleids-evaluaties in 2006 en 2007 in de lijn van de voorbije jaren.

Een populair *thema ter evaluatie* blijft het afvalbeleid. OVAM heeft het initiatief genomen voor 3 beleidsevaluaties (waaronder een over de bodemsanering in het kader van het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen) en is daarmee koploper. Het aantal beleidsevaluaties over mest-, natuur- en waterbeleid valt terug ondanks hun belang in de milieu-uitgaven van het Vlaamse Gewest (goed voor een aandeel van respectievelijk 8, 14 en 56 % in het totaal van de milieu-uitgaven). In het najaar 2007 verscheen wel het Natuurrapport Vlaanderen (NARA), dat een aantal natuurbeleids-evaluaties bevat. Het aantal zogenaamde algemene (thema-overschrijdende) milieu-beleidsevaluaties blijft constant.

Er is een lichte stijging van het aantal beleidsevaluaties dat op *eigen initiatief* werd uitgevoerd (studies waarvoor opdrachtgever en opdrachtnemer dezelfde zijn). Het gaat om zes van de 14 publicaties. Koploper hier is SERV, die instaat voor drie ervan. De *overheid* nam het initiatief sinds midden 2005 voor acht van de veertien beleids-evaluaties. Twee daarvan gebeurden op initiatief van het Departement LNE, twee op dat van de steunpunten, drie op initiatief van OVAM en een als verplichting vanuit de Europese Commissie. Opvallend is dat de overheid zelf bijna geen evaluatieonderzoek (meer) uitvoert en bijgevolg alle opdrachten uitbesteedt aan externen. De uitvoerders van milieubeleids-evaluatieonderzoek zijn meestal universiteiten en studiebureaus.

Tabel 4 bevat verder informatie over de soort evaluatie (ex post, ex nunc, ex ante, plan, proces, product), het soort beleid en het soort beleidsinstrument. Hierover willen we geen uitspraken doen omdat de indeling in categorieën niet altijd zuiver te maken is en omdat het niet aan MIRA is te suggereren welke soort instrumenten of evaluaties meer of minder moeten gebeuren. Ons standpunt is dat zowel ex-ante-evaluaties als ex-postevaluaties belangrijk zijn en gestimuleerd moeten worden. Zo ook moeten zowel evaluaties over juridische als economische, als sociale, als ondersteunende instrumenten gebeuren.

Zoals we ook aanstipten in MIRA-BE 2005 blijven de echte effectiviteitsevaluaties (met als enige evaluatiecriterium effectiviteit) een minderheid (Gysen & Bachus, 2006; Bachus et al., 2007). Effectiviteitsevaluaties voor het milieubeleid zijn immers zeer moeilijk uit te voeren gezien de complexiteit van de milieuproblematiek. Men gaat in de overgrote meerderheid van de publicaties vooral na of aan de zogenaamde 'voorwaarden voor goed beleid' is voldaan (bv. of doelstellingen concreet zijn en niet in tegenstelling tot andere doelstellingen, ervan uitgaande dat dat nodig is om effectief beleid te voeren). Dat voorwaardenonderzoek heeft zeker een meerwaarde en geeft meestal al een inzicht in de mate waarin goed bestuur aanwezig is (een plan met tegengestelde doelen kan immers onmogelijk effectief zijn). In het volgende hoofdstuk wordt de meerwaarde van beleidsevaluaties (ook die zonder effectiviteitsuitspraak) bevestigd.

# Meta-analyse van het milieubeleidsevaluatieve onderzoek

# 3

## Inleiding

In MIRA-BE 2003 schreven we dat er nood is aan coördinatie van het beleidsevaluatieve onderzoek en aan verdere professionalisering van beleidsevaluatie. De rode draad doorheen dit rapport is de vraag of we intussen kunnen spreken van een echte *beleidsevaluatiecultuur en -structuur bij de Vlaamse milieuoverheid*. Is er systematiek in de beleidsevaluatiepraktijken of hebben die nog steeds een groot ad-hockarakter? Is er sprake van coördinatie van het beleidsevaluatieve onderzoek? Hoe starten en verlopen beleidsevaluatiestudies? Is er opvolging van de activiteiten? Wat gebeurt er met de resultaten van de beleidsevaluaties? In welke mate kunnen we spreken van 'institutionalisering' en 'professionalisering' van de beleidsevaluatiepraktijk?

Dit hoofdstuk bespreekt de aanpak van en de vaststellingen uit de meta-analyse van de inventaris. De bedoeling is dominante tendensen te identificeren op het niveau van de beleidsevaluatiepraktijk, zoals bijvoorbeeld datatekorten of andere (ontbrekende) informatie om o.a. effectiviteit na te kunnen gaan. Ook de vraag in welke mate de evaluatiestudies de beleidsbehoeften van de administratie inlossen, en hoe beleidsevaluaties doorwerken, kan worden beantwoord. Uiteindelijk wensen we informatie te verzamelen over de mate waarin beleidsevaluatie geïnstitutionaliseerd is bij de Vlaamse milieuoverheid.

## Aanpak

De methode van de meta-analyse is gebaseerd op gelijkaardig werk van Jacob & Varone (2003), aangevuld met inzichten van Stufflebeam (1999). Hun concepten vormen de kapstok van de uitgevoerde analyse.

De gevolgde aanpak is eenvoudig. Het startpunt is de inventaris zoals hierboven beschreven (tabel 3). Voor elke publicatie uit deze inventaris werd een *systematische reconstructie* gemaakt van *de aanleiding, de start, het verloop, het eindresultaat en de doorwerking* ervan (tabel 5).

**Tabel 5: Methode voor de meta-analyse**

| aspect van de beleidsevaluatie                | analyse                                                                                                                                                             | elementen ter beoordeling                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| aanleiding                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• historiek: betrokken administratie, politieke context ...</li> <li>• (keuze van) uitvoerder(s) van de evaluatie</li> </ul> | n.v.t.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| start                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• voorbereiding van de evaluatie met strikte onderzoeksopzet, onderhandelingsopzet of op eigen initiatief</li> </ul>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• identificatie van betrokkenen</li> <li>• stakeholderanalyse</li> <li>• politieke aanvaarding</li> <li>• kwantiteit en kwaliteit van data</li> <li>• formele vastlegging van het proces (o.a. planning)</li> <li>• identificatie van belangenconflicten</li> <li>• duidelijke onderzoeksvraag</li> </ul> |
| verloop                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• begeleiding (datalevering, betrokkenheid van administratie)</li> <li>• methode</li> </ul>                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• respect evaluator / geëvalueerde</li> <li>• kwaliteit (kwalitatieve en kwantitatieve) data en bronnen</li> <li>• transparantie van criteria</li> <li>• zwaarte van procedure</li> </ul>                                                                                                                 |
| onderzoeksrapport                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• lectorenproces, revisie van teksten</li> <li>• vorm en inhoud (samenvatting, lengte, taalgebruik)</li> </ul>               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• volledig en objectief</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| doorwerking (op ambtelijk en politiek niveau) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• doelgroep</li> <li>• strategie aankondiging</li> <li>• voorstelling</li> <li>• verspreiding</li> </ul>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• helderheid en volledigheid van rapport</li> <li>• (onpartijdige) voorstelling van rapport en timing</li> <li>• beschikbaarheid</li> <li>• gemotiveerde conclusies</li> </ul>                                                                                                                            |

Bron: op basis van Jacob & Varone (2003)

Deze aanpak maakt het mogelijk om de publicaties onderling te vergelijken en gelijkenissen of verschillen te identificeren. Die vergelijking laat toe om tendensen vast te stellen in de beleidsevaluatiepraktijk. We maakten geen individuele beoordelingen per publicatie omdat dit ons niet veel bijbrengt op een algemeen niveau (we zijn immers vooral geïnteresseerd in de beleidsevaluatiepraktijk en -gewoonten). Bovendien is het evident dat individuele beleidsevaluaties moeilijk te vergelijken zijn (elke evaluatie uit de inventaris heeft eigen unieke kenmerken en processen van opmaak). Dit in tegenstelling tot de beoordeling van bijvoorbeeld RIA's die wel een gemeenschappelijk stramien moeten vertonen (Van Humbeeck, 2007).

De dataverzameling gebeurde aan de hand van interviews met betrokkenen (hierna in het kader van de interviews *getuigen* genoemd en voor een neutrale en anonieme beschrijving steeds mannelijk ingevuld) en een analyse van de evaluaties uit de inventaris. In de mate van het mogelijke werden zowel opdrachtgever als opdrachtnemer geïnterviewd volgens een vast stramien op basis van tabel 5. Voor de publicaties op eigen initiatief (Minaraad, SERV, Rekenhof en de studie van Moons & Rousseau) werden logischerwijze enkel de auteurs bevraagd.

De inventaris is een steekkaart van de beleidsevaluatieactiviteiten en geeft als dusdanig minstens een indicatie van de praktijk. Bovendien werd tijdens de interviews niet enkel gepeild naar de ervaringen van de getuigen met een specifieke studie uit de inventaris, maar ook naar hun ervaringen met beleidsevaluaties in het algemeen. Veel van de geïnterviewden hebben immers een ruime en lange ervaring met beleidsevaluatief onderzoek, ofwel als uitvoerder ofwel als initiatiefnemer.

In totaal werd een twintigtal interviews afgenomen. In bijlage 2 bij dit rapport vindt u de vragenlijst zoals voorgelegd aan de getuigen.

De gegevens uit de interviews, geklasseerd volgens een vaste indeling, maakten het mogelijk om patronen te achterhalen. Hoewel de ervaringen grotendeels uniek zijn, waren er toch opvallende parallellen tussen de gegevens. Het zijn die gelijkenissen die de basis vormen van de onderstaande paragraaf Vaststellingen.

## Vaststellingen

In wat volgt verwoorden we de dominante tendensen van de beleidsevaluatiepraktijk in Vlaanderen, zoals ze uit de interviews en lezing van de beleidsevaluaties naar voren kwamen. Waar mogelijk worden de vaststellingen geïllustreerd met een citaat of met voorbeelden. Wanneer relevant maken we een onderscheid tussen de onderzoeken op eigen initiatief en de onderzoeken die via opdrachtgever en een externe opdrachtnemer tot stand kwamen.

De beschrijving volgt zoveel mogelijk de logica van de methode, dat wil zeggen vanaf de start van een beleidsevaluatie, over het proces en het eindresultaat tot de doorwerking. Er gebeurde geen aparte analyse van de beleidsevaluatiecultuur en -structuur, maar dat kwam in de interviews wel vaak indirect ter sprake.

### Goed begonnen is half gewonnen?

We kunnen het beginstadium van een onderzoek in ruwweg drie categorieën indelen:

- onderzoek gestart op eigen initiatief (opdrachtgever en opdrachtnemer zijn dezelfde);
- onderzoek gestart via een strikt en gedetailleerd omschreven lastenboek;
- onderzoek gestart op basis van een breed omschreven onderzoeksvraag.

De eerste categorie bevat onderzoeken van uiteenlopende aard: het gaat hier om studies die op eigen initiatief werden opgestart (zes van de vijftien studies uit de inventaris). Oude getrouwen zijn de studies van SERV en Minaraad, en van het Rekenhof, ook aanwezig in de inventarissen van MIRA-BE 2003 en 2005. Een andere studie op eigen initiatief kwam van het Centrum voor Economische Studiën (K.U.Leuven). Dat de start van die studies niet vergelijkbaar is met studies die in opdracht van anderen gebeuren, staat buiten kijf. Omdat de onderzoeker (min of meer) de vrije hand heeft in methode en exacte onderzoeksvraag merken we een redelijk grote tevredenheid over de start en het resultaat. Dit laatste werd ook bevestigd door onze eigen lectuur van deze studies. Het Rekenhof heeft een vaste

procedure bij het opstarten van een studie, die vooraf mogelijke hindernissen tracht te identificeren, wat het verdere verloop van het onderzoek in principe moet verbeteren (zie kadertekst De 'voorstudie' bij het Rekenhof).

### De 'voorstudie' bij het Rekenhof

Voor de start van een beleidsevaluatie bij het Rekenhof (ongeacht of het op eigen initiatief gebeurt of via een formele vraag van het parlement) wordt een voorstudie gemaakt.

Die voorstudie is een document met een beschrijving van het onderwerp, de exacte onderzoeksvragen, de criteria ter evaluatie, de aandachtspunten en de planning. De voorstudie moet een duidelijk antwoord verstrekken op de vraag of het geplande evaluatieonderzoek mogelijk is.

Het document bevat ook elementen die nodig zijn voor een goede communicatie met de buitenwereld: van zodra het hof toestemming geeft om van start te gaan met de studie worden de gecontroleerde diensten

op de hoogte gebracht van de studie en de opzet ervan. Dat moet de transparantie van de uitgevoerde beleidsevaluatie waarborgen.

Op voorhand wordt aldus nagegaan of de resultaten van de beleidsevaluatie nuttig zullen zijn voor de betrokkenen van de regering, het parlement en de administratie: de resultaten en aanbevelingen moeten kunnen leiden tot concrete acties en verbeteringstrajecten. Belangrijke voorwaarde voor dat nut is inderdaad of er voldoende gegevens zijn die de resultaten kunnen staven en wetenschappelijk onderbouwen. De degelijkheid is essentieel: indien de doelgroepen twijfelen aan de degelijkheid en validiteit kan al het werk nutteloos zijn.

Bron: Rekenhof (2006)

De twee andere categorieën verwijzen naar onderzoek dat geïnitieerd werd op vraag van een opdrachtgever. Uit de interviews konden we afleiden dat een opdrachtgever ofwel een welomschreven onderzoeksupzet en -vraag aan potentiële onderzoekers voorlegt (de strikte onderzoeksupzet), ofwel een ruimer omschreven onderzoeksvraag (de onderhandelingsopzet).

In het geval van een *strikte onderzoeksupzet* is de opdrachtgever zeker over de vragen die men beantwoord wil zien. In feite is reeds een vooronderzoek gebeurd en werden de behoeften en verwachtingen binnen de administratie afgetoetst. Getuigen uit de onderzoekswereld prijzen die voorbereiding en het consensusstreven omdat ze kwaliteitsverhogend en tijdsbesparend zijn. In principe kan de onderzoeker dan snel starten, snel methode, thema en opzet afbakenen en snel data krijgen, wat dikwijls tot een kwaliteitsvolle publicatie leidt. Dat dit in de praktijk niet altijd lukt, zal later nog aan bod komen (zie Leiden of lijden en Beleidsevaluatie ter verantwoording of verantwoordelijk voor beleidsevaluatie?). Een risicofactor bij dit soort onderzoek zijn een irrealistische onderzoeksvraag en timing, waardoor de kans reëel is dat een aantal vragen niet beantwoord wordt, met frustratie langs beide kanten als gevolg. De onderzoekers hebben immers (bijna) geen marge om te onderhandelen over de onderzoeksvragen. Getuige volgende uitspraak: "Wij weten soms op

voorhand dat een onderzoeksvraag bijna onmogelijk is te beantwoorden, maar wij schrijven er toch op in. De concurrentie doet immers net hetzelfde”.

Bij een *onderhandelingsopzet* is er nog ruimte voor onderhandeling bij de start van het onderzoek. Die onderhandelingen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer worden steevast door beide partijen gewaardeerd wegens het smeden van een vertrouwensband en het scherp en realistisch krijgen van de wensen van de opdrachtgever. Het risico bestaat echter dat de onderhandelingsfase nooit wordt afgerond als onderzoekers er een eigen agenda op nahouden of eigen inzichten willen doordrukken, en de opdrachtgever zich laat verleiden tot steeds nieuwe of andere onderzoeksvragen, met als resultaat een onderzoek dat blijft zwalpen tussen uiteenlopende verwachtingen en finaal nog maar weinig overeenkomt met de oorspronkelijke bedoeling. Toch is het verwonderlijk dat betrokkenen bij dit soort onderzoek niet noodzakelijkerwijze ontevreden zijn met het verloop en met het eindresultaat. Enkele getuigen gaven aan dat ze heel wat hadden bijgeleerd: “Eigenlijk betaalden we voor Chinese vrijwilligers. Zo’n gecompliceerd onderzoek, wie wil dat doen? Ik was daarom blij dat ik, ondanks het moeilijke verloop van de studie, toch heel wat kon bijleren”.



Wij weten soms op voorhand dat een onderzoeksvraag bijna onmogelijk is te beantwoorden, maar wij schrijven er toch op in. De concurrentie doet immers net hetzelfde.”

En het eindresultaat van dit alles? Leidt een strikte onderzoeksopzet tot een beter rapport? Of is de onderhandelingsopzet beter? Helaas is het moeilijk op basis van de getuigenissen en op basis van onze eigen lectuur daarover uitspraak te doen: in de loop van het onderzoeksproces zijn er nog veel andere factoren die het eindresultaat mee bepalen. Wat wel zeker is, is dat onderzoekers zo snel mogelijk en eerlijk moeten communiceren. Dat gebeurt best al in de offerte, om achteraf frustraties en gefnuikte verwachtingen te vermijden. De opdrachtgever moet uiteraard in staat zijn degelijke en eerlijke offertes te onderscheiden van de offertes die onrealistisch veel beloven. Een minimale kennis van beleidsevaluaties en methodes is daarvoor een noodzakelijke voorwaarde, al moeten de procedures op het vlak van overheidsopdrachten ook toelaten dat onderzoeksoffertes niet louter op basis van de kostprijs worden beoordeeld.

## Samengevat:

We onderscheiden drie soorten manieren om een onderzoek op te starten:

- op eigen initiatief;
- via een strikte onderzoeksopzet met voordelen van een intern draagvlak, tijdsbesparing voor de onderzoeker, met als aandachtspunt dat de onderzoeksvragen voldoende realistisch moeten zijn;
- via een onderhandelingsopzet met

voordelen van een kennismaking en realistische finetuning van de onderzoeksvragen, maar met het risico dat die onderhandelingsfase nooit wordt afgerond.

Een open en eerlijke communicatie tussen opdrachtnemer en opdrachtgever lijkt erg belangrijk om tot een goed eindresultaat te komen.

## Leiden of lijden?

Alle getuigen zijn het erover eens: een goede begeleiding is een sleutel tot succes. De begeleiding gebeurt door verschillende actoren:

- 'de' begeleider, ofwel de trekker van het onderzoek, meestal geïncarneerd door een persoon;
- de begeleidingsgroep(en) of stuurgroep(en);
- de dataleveranciers (van kwantitatieve en kwalitatieve data);
- de lectoren of revisoren (kunnen samenvallen met de begeleidingsgroepen).

De begeleider is bijna steeds de initiatiefnemer voor het onderzoek. Hij of zij is sterk betrokken bij de onderzoeksvraag en gemotiveerd voor de opvolging van het onderzoek.

Streng, maar rechtvaardig, lijkt de ideale begeleider te typeren. Dat een begeleider een leidersfiguur moet zijn, met voldoende maturiteit en met voldoende zeggingskracht om zich niet (te veel) te laten beïnvloeden door externe omstandigheden, werd door een getuige sterk in de verf gezet. Zo werkte de getuige mee aan een onderzoek dat werd doorkruist door vragen van het kabinet, door onduidelijke en veranderlijke planning en door slechte datalevering. Omdat de begeleider geen duidelijke beslissingen nam, reflecteerde zich dat op een negatieve manier in zijn onderzoeksresultaten.

Meestal laat de begeleider zich bijstaan door een begeleidingsgroep of stuurgroep. Die groep is meestal samengesteld uit experts van de administratie, adviesraden, belangengroepen en andere stakeholders en wordt ad hoc opgericht. De personen uit de begeleidingsgroep zijn meestal betrokken bij de start van het onderzoek en volgen de vorderingen op, tot het definitieve eindrapport. Hun rol bestaat er in (1) informatie, ideeën, data, literatuur ... aan te reiken, (2) de methode op te volgen, en (3) in grote lijnen feitelijke onjuistheden op te sporen. Ze fungeren (4) ook als draagvlak,

met de achterliggende idee dat een gedragen onderzoek beter zal doorwerken in het beleid (zie Leereffect of beleidseffect? De kwestie van de doorwerking).

Opvallend is hoe getuigen uit de onderzoekswereld melden dat, als ze op de proef gesteld worden (o.a. door de methode, door het onderwerp, door omstandigheden), dat volgens hen tot betere resultaten leidt. De onderzoeker bewijst immers graag zijn of haar expertise in de materie. Zo vertelde een getuige dat zijn onderzoek zo strikt werd begeleid dat dit het onderzoeksrapport kwalitatief naar een hoger niveau tilde louter en alleen omdat de onderzoeker zichzelf wilde bewijzen. Een andere onderzoeker was geïntrigeerd door het toepassen van een methode en was erop gebrand te bewijzen dat die (relatief nieuwe methodiek) werkte.

De begeleidingsgroep wordt door alle getuigen erg belangrijk gevonden: opdrachtgevers verwelkomen actieve en kritische leden die de onderzoekers in het gareel kunnen houden en het onderzoek inhoudelijk kunnen verrijken. Zeker voor erg moeilijke beleidsthema's, waarbij opdrachtgever en opdrachtnemer niet altijd een duidelijk zicht hebben op de materie, wordt de inhoudelijke ondersteuning van een begeleidingsgroep sterk geapprecieerd. De aanwezigheid van een kabinetsmedewerker in een begeleidingsgroep lijkt enerzijds meer gewicht te geven (volgens de achterliggende logica dat als een kabinetsmedewerker interesse toont, dit toch wil zeggen dat ze het onderwerp *au sérieux* nemen en dat ze er iets mee gaan doen). Anderzijds kan dit de druk verhogen bij zowel opdrachtgever als opdrachtnemer en tot onnodige nervositeit leiden. Bovendien volgen kabinetsmedewerkers soms een andere logica die de planning en het verloop van een onderzoek kan doorkruisen. Verder blijkt dat opdrachtnemers de overlegmomenten met de begeleidingsgroepen vaak zien als een moment om hun werk te toetsen, om er bv. foutjes uit te halen. Veel getuigen wijzen erop dat het normaal is dat zij niet alles kennen van de interne keuken van de administratie. Belangrijk om hier te vermelden is dat bijna alle getuigen uit de onderzoekswereld klagen over wantrouwen bij de begeleiders, wat de overlegmomenten met de begeleidingsgroep vaak erg moeilijk maakt.



Soms kom ik trots mijn resultaten voorstellen, met de bedoeling nuttige input te krijgen voor het vervolg van mijn onderzoek, maar het draait soms anders uit. Je vergist je als je denkt dat een begeleidingsgroep aangenaam is. Ik voel me net een scholier die door de leraar op het matje geroepen wordt."

Dat die begeleiding in een lijdensweg kan veranderen, blijkt uit volgende citaten: "Soms kom ik trots mijn resultaten voorstellen, met de bedoeling nuttige input te krijgen voor het vervolg van mijn onderzoek, maar het draait soms anders uit. Je vergist je als je denkt dat een begeleidingsgroep aangenaam is. Ik voel me net een scholier die door de leraar op het matje geroepen wordt. Elk foutje, hoe banaal ook, wordt met een duivels genoeg aangestipt" of "Eén fout en het vertrouwen is voorgoed verdwenen". Of nog: "De administratie moet ook aanvaarden dat er soms slechte resultaten zijn en dat we soms zelfs fouten maken". Een contrasterende getuigenis vanuit het gezichtspunt van de opdrachtgever: "Je zegt hen [de

onderzoekers] 10 keer dat ze moeten inkorten en de essentie weergeven en nog slagen ze er niet in. Ik kan toch moeilijk hun werk zélf doen?”

Nochtans blijkt uit de interviews dat opdrachtnemers en opdrachtgevers in de meeste gevallen tevreden zijn over het eindresultaat van het proces, ondanks dit soort strubbelingen. Het lijkt daarom aan te raden om de overlegmomenten dankbaar aan te grijpen als toetssteen van ideeën, van interpretaties, van verwoording, van inzichten enzovoort. Zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer moeten daar volwassen mee omgaan en op een open en constructieve manier communiceren over de goede en de slechte zaken. Wanneer het de verkeerde kant opgaat (bv. een onderzoeker mist expertise, komt afspraken niet na, een administratie weigert medewerking ...), moet dit van beide kanten ook zo snel mogelijk en duidelijk gerapporteerd worden, zodat op tijd een oplossing wordt gezocht en het vertrouwen kan worden hersteld. Dat dit helaas niet altijd lukt, komt later nog aan bod (zie Beleidsevaluatie ter verantwoording of verantwoordelijk voor beleidsevaluatie).

Een getuige wees erop dat de begeleiding van een onderzoek verschillende functies kan hebben en dat het niet steeds aangewezen is om die functies te vermengen in een en dezelfde begeleidingsgroep. Vaak wordt bij de start van een onderzoek een vergadering belegd met een erg pluralistische samenstelling: personen die meer strategische kennis hebben, personen die methodologische expertise inbrengen, personen die vooral data aanleveren, personen die geïnteresseerd zijn in een detailaspect van het onderzoek ... Hij meent dat die pluraliteit het proces niet ten goede komt: “Men begrijpt niet steeds elkaars opmerkingen, ideeën, jargon enzovoort, net omdat elk met een andere ingesteldheid naar de vergadering is gekomen en met andere verwachtingen naar het onderzoek kijkt. Het is logisch dat opdrachtgever en opdrachtnemer bij de start meer nood hebben aan strategische input, terwijl men bij de uitvoering vooral dataleveranciers nodig heeft. De begeleiding zou die logica moeten volgen, hetgeen betekent dat er beter moet worden nagedacht over de samenstelling en agenda van een begeleidingsgroep, die kan wisselen in de verschillende fasen van een evaluatieonderzoek”.

Naast de begeleider en de begeleidingsgroep, vermelden we nog een derde categorie van begeleiding: de dataleveranciers. Het hoeft geen betoog dat een goed beleidsevaluatief onderzoek dikwijls staat of valt met een goede dataverzameling, datalevering en data-analyse. Uit de meeste getuigenissen bleek dat dataverzameling geen probleem was en dat de administratie relatief enthousiast meewerkte (voor bv. interviews of voor het leveren van kwantitatieve data). Uit enkele getuigenissen bleek dat er bij OVAM een professionalisering heeft plaatsgevonden: zo konden onderzoekers terugvallen op (op voorhand klaargemaakte) fiches, waarin alle gegevens van nuttige kwalitatieve dataleveranciers werden vrijgegeven. Ook kwantitatieve data werden op eenvoudig verzoek geleverd. Dat dit voor enkele andere onderzoeken helemaal niet het geval was, is een punt dat onder de volgende titel Beleidsevaluatie ter verantwoording of verantwoordelijk voor beleidsevaluatie? verder wordt besproken.

De meeste getuigen bevestigen de volgende belangrijke voorwaarden voor een goede dataverzameling: netwerking (goede, hiërarchische contacten bij alle betrokken administratieve instanties), verantwoordelijkheidsgevoel (een ambtenaar die zich niet verantwoordelijk voelt of geen nut ziet in het onderzoek, zal niet gemakkelijk tot medewerking bereid zijn) en de kwaliteit van het bestaande systeem van rapportering en opvolging. Het probleem is echter dat veel data niet systematisch worden bijgehouden omdat er geen structurele inbedding is in de beleidscyclus: als er niet op voorhand wordt nagedacht over rapportering en evaluatie en wat daarvoor nodig is, is het niet verwonderlijk dat sommige data niet beschikbaar zijn op het moment van de evaluatie. Een getuige suggereert om werk te maken van een centrale (kwantitatieve) dataverzamelplaats, zoals dat ook in de VS bestaat.

De vierde categorie actoren bestaat uit lectoren of revisoren. Daarmee worden de personen bedoeld die het (ontwerp) eindrapport nalezen en kritisch becommentariëren. Soms zijn dat personen die tot de begeleidingsgroep behoren, soms zijn het naaste medewerkers van de begeleiders, soms gaat het om externe (vaak academische) revisoren (bv. een academicus uit dezelfde faculteit als de onderzoeker). Deze laatste spelen een belangrijke rol bij universitaire onderzoeken op eigen initiatief. De rol van de lectoren wordt door alle getuigen erg belangrijk bevonden, hoewel we meermaals optekenden dat zij in bepaalde gevallen te veel focusten op dt-fouten in plaats van op de essentie.

Ten slotte een woordje over de onderzoeker zelf, die als wetenschapper vanzelfsprekend een primordiale rol speelt. Zoals eerder gezegd, verwacht de begeleider van het onderzoek dat hij zijn verantwoordelijkheid neemt en open communiceert over de haalbaarheid van de onderzoeksvragen en van de planning. Een tijdige rapportering van problemen werd eerder al aangehaald als belangrijk voor het vertrouwen en voor het onderzoek zelf.

In de voorgaande alinea's ging het voornamelijk over onderzoeken met een opdrachtgever. De onderzoeken die op eigen initiatief plaatsvonden werken volgens een andere logica. Er is meer vrijheid omdat men de start en het onderzoeksproces in eigen hand kan houden. Toch is er ook hier dikwijls sprake van een begeleidingsgroep. In het geval van SERV en Minaraad bijvoorbeeld, is er altijd een werkgroep samengesteld uit leden van de raad die het onderzoek begeleidt. Bovendien werken zij soms ook met 'peer reviews' of externe lectoren. Ook de oplevering verloopt volgens een bepaalde procedure. Voor de datalevering staan de onderzoekers echter in een zwakke positie: zij kunnen dataleveranciers bij de administratie immers niet verplichten om mee te werken. Een getuige liet weten geen problemen te hebben om data te vinden omdat sowieso geen onderzoek gestart wordt waarvoor geen gegevens (binnenshuis) voorhanden zijn. Andere getuigen vermeldde dat ze met de nodige creativiteit toch de nodige data konden verzamelen. In het geval van het Rekenhof is er telkens overleg met de regering of de desbetreffende ministers die de studie ontvangen en met de dienst die wordt onderzocht. Het Rekenhof heeft bovendien een (grond)wettelijke bevoegdheid om de overheid door te lichten. Dataleveranciers zijn verplicht hun medewerking te verlenen.

## Samengevat:

De ideale *begeleider* is matuur, streng maar rechtvaardig. Hij of zij kan terugvallen op een belangrijk netwerk van contactpersonen. Hij of zij communiceert op een transparante manier met de betrokken administratie en de onderzoeker(s) en twijfelt niet om goede en slechte punten aan te kaarten. Hij of zij houdt zich aan gemaakte afspraken, maar is voldoende flexibel om in te spelen op onvoorziene omstandigheden.

De ideale *begeleidingsgroep* stuurt op inhoud en levert ideeën aan. De samenstelling kan wisselen afhankelijk van het soort input dat wenselijk wordt geacht in elke fase van het onderzoeks-traject. Begeleiders houden zich liefst niet bezig met details. Zij communiceren op een transparante en constructieve manier en gebruiken overlegmomenten om methodes, interpretaties en inhoudelijke fouten grondig door te nemen. Een begeleidingsgroep bevat beter geen dataleveranciers omdat dit de overlegmomenten op inhoud en methode doorkruist. Wel nuttig is dat de hiërarchisch verantwoordelijke of de coördinator van de dataleveranciers aanwezig is.

De *dataleveranciers* hebben slechts een taak, maar een erg belangrijke: zo transparant mogelijk data geven aan de onderzoekers en bijkomende uitleg verschaffen. Een goede datalevering is mogelijk door een professionele monitoring, erkend door de betrokken ambtenaar, een hiërarchische oproep om de data te leveren en een goede verstandhouding tussen de dataleveranciers en de opdrachtgever. We promoten een systeem waarbij onderzoekers kunnen steunen op vooraf gemaakte datafiches.

*Lectoren* zijn belangrijk: enerzijds kijken zij in detail foute feitelijkheden na, anderzijds kijken zij structuur, inhoud en validiteit van de conclusies na. Die taken kunnen eventueel ook gebeuren door de begeleiders uit de begeleidingsgroep.

De ideale *onderzoeker* voert een open communicatie met de opdrachtgever, hij of zij handelt proactief en signaleert tijdig problemen die hij of zij ervaart tijdens de uitvoering van de evaluatiestudie. De ideale onderzoeker voert een eerlijke communicatie over de mogelijkheden en beperkingen van de betrokken onderzoekers, onderzoeksmethoden en -vragen.

## Beleidsvaluatie ter verantwoording of verantwoordelijk voor beleidsvaluatie?

Uit de getuigenissen blijkt dat er nog steeds een aangeboren argwaan is bij beleidsmakers ten opzichte van beleidsvaluaties. De verhalen over moeilijke overlegmomenten (zie vorige paragraaf) passen hier ook in: sommigen voelen een beleidsvaluatie aan alsof men hen ter verantwoording roept en zij zich moeten verdedigen. Beleidsvaluatie wordt dan gezien als een bedreiging en niet als een kans tot leren en verbeteren. Er ontstaat druk om de conclusies inhoudelijk te beïnvloeden ('evaluation to prove' in plaats van 'evaluation to improve').

Toch blijkt uit de getuigenissen het verhaal rooskleuriger dan op het eerste gezicht zou worden gedacht. Vaak gaat het om een moeizaam onderzoekstraject, maar is men wel te spreken over het eindresultaat. Dat de administratie zich in een aantal gevallen defensief opstelt, bleek ook veel te maken te hebben met een verantwoordelijkheidsgevoel: men wil dat het onderzoek goed is en nuttig wordt bevonden (door collega's). Meer nog, uit de getuigenissen stellen we een positief verband vast tussen dit verantwoordelijkheidsgevoel en de goede ontvangst van het eindrapport. De administratie die zich verantwoordelijk voelt voor de beleidsevaluatie en ook echt overtuigd is van het nut ervan, zal het eindresultaat ook goed ontvangen. Eveneens is er een positief verband tussen verantwoordelijkheidsgevoel en medewerking aan het onderzoek. De administratie voelt zich verantwoordelijk en gebaat bij een goed onderzoek en zal dan ook gewilliger meewerken (aan bijvoorbeeld de datalevering). In het geval van OVAM bijvoorbeeld, is men blijkbaar overtuigd van het nut van beleidsevaluaties. Niet alleen is die organisatie de meest actieve op het terrein (vier beleidsevaluaties hebben betrekking op bevoegdheden van OVAM), maar men voelt zich ten volle verantwoordelijk voor het proces en het eindresultaat, en is er een engagement om de resultaten en aanbevelingen daadwerkelijk te gebruiken.



Ik trachtte hen [de dataleveranciers] te overtuigen van het nut van onze studie [...] dat het hen toch ook aanbelangt te weten of hun geld goed is besteed."

50

Ook enkele probleemgevallen werden geïdentificeerd. Zo hebben niet alle opdrachtgevers toegang tot de (vaak kwalitatieve) data. De administratieve dienst die gevraagd wordt data te leveren aan een onderzoeker, maar zelf niet betrokken is bij het onderzoek, heeft vaak argwaan. Medewerking verkrijgen kan een moeilijk en tijdrovend proces zijn. Het gaat om dat aangeboren wantrouwen ten opzichte van beleidsevaluaties. Getuige een onderzoeker: "Ik trachtte hen [de dataleveranciers] te overtuigen van het nut van onze studie [...] dat het hen toch ook aanbelangt te weten of hun geld goed is besteed [...] het leek erop dat men bang was om op een slecht blaadje te komen staan". Wie zich niet verantwoordelijk voelt voor het onderzoek, zal zich niet snel blootstellen aan onbekende onderzoekers (Ik heb al zoveel werk, waarom zou ik mijn tijd verliezen aan het beantwoorden van enkele onduidelijke vragen). De opdrachtgever en de opdrachtnemer lopen hier snel tegen een muur: indien zij de dataleveranciers niet kunnen overtuigen of niet het gezag hebben om hen te verplichten om mee te werken, kan het onderzoek vastlopen. Om dat te voorkomen is het uiterst belangrijk een gezaghebbende persoon achter de hand te hebben die het vertrouwen geniet van de administratie en hen kan overtuigen of zelfs verplichten om mee te werken. Het netwerken en het meekrijgen van cruciale diensten binnen de administratie is een eerste vereiste. Zij moeten ook controle krijgen over het eindrapport en minstens lectorschap verwerven (hoewel dit laatste vaak moeilijk ligt omdat men gewoon geen tijd en zin heeft om het eindrapport te bekijken).

## Samengevat:

Er blijkt een aangeboren argwaan te bestaan ten opzichte van beleidsevaluaties bij beleidsmakers. Ook andere personen bij de administratie stellen zich regelmatig defensief op. Dit wordt vaak verklaard uit een verantwoordelijkheidsgevoel voor het beleid (sevaluatieve onderzoek).

De beleidsevaluatiepraktijk is om die redenen sterk gebaat bij een professionele beleidsevaluatiecultuur:

- het besef dat beleidsevaluaties niet dienen om beleid op af te rekenen, maar om er uit te leren;
- het besef dat men verantwoordelijk is voor het beleid en dat dit beleid best geëvalueerd wordt;
- het besef bij verantwoordelijken voor kwalitatieve en kwantitatieve data dat zij mee ten dienste staan van en baat hebben bij beleidsevaluaties.

## Opmaak van het rapport: meer dan de vorm?

Inhoud primeert op de vorm, is een mantra waarin velen zich kunnen vinden. Betekent dit dat de vorm onbelangrijk is? Uit kritische lezing van de studies uit de inventaris en uit de getuigenissen van opdrachtnemers en opdrachtgevers, blijkt die conclusie een brug te ver.

Vanzelfsprekend moet een beleidsevaluatiestudie wetenschappelijk correct en inhoudelijk kwalitatief zijn: een onderzoeksvraag, een methode, een analyse en evaluatie aan de hand van criteria. Het uiteindelijke doel is aanbevelingen te formuleren die de opdrachtgever ter harte kan nemen. We merkten bij nalezing van de geïnventariseerde onderzoeksrapporten dat die elementen niet steeds expliciet aanwezig zijn.

Op de tweede plaats moet een buitenstaander in staat zijn het eindrapport te begrijpen. Dat hij of zij daarvoor inspanning moet doen (het kan gaan over een beleidsthema waarover de lezer geen voorkennis heeft), lijkt logisch. Maar in de praktijk is de structuur niet altijd even helder en is het woordgebruik soms erg ingewikkeld of, erger nog, omfloerst. Beleidsevaluaties (vooral met een opdrachtgever) zijn vaak compromisteksten als gevolg van onderhandelingen over woordgebruik met de opdrachtgevers. Opdrachtgevers zijn vaak heel gevoelig voor formuleringen en het misbruik of misverstand dat die mogelijk kunnen veroorzaken. Dit resulteert dan inderdaad vaak in wollig woordgebruik. Toch verdedigen zowel onderzoekers als opdrachtgevers die gang van zaken: een rapport in spreektaal kan snel aan gezag inboeten. Zeker voor een beleidsevaluatie is de geloofwaardigheid essentieel, wil men misbruik tegengaan en men pleit dus voor wetenschappelijk taalgebruik. Dit alles neemt niet weg dat veel getuigen belang hechten aan leesbaarheid: "We wensen toch dat onze rapporten gelezen worden. Niet alleen door de minister en zijn ambtenaren, maar ook door belangengroepen en eventueel door

journalisten, in de hoop dat de rapporten gebruikt worden. Het is veel dankbaarder te werken met de idee dat er ook iets mee gedaan wordt. We passen ons taalgebruik daarvoor aan”.



We wensen toch dat onze rapporten gelezen worden. Niet alleen door de minister en zijn ambtenaren, maar ook door belangengroepen en eventueel door journalisten, in de hoop dat de rapporten gebruikt worden. Het is veel dankbaarder te werken met de idee dat er ook iets mee gedaan wordt. We passen ons taalgebruik daarvoor aan.”

Van belang is tevens dat het doel, de conclusies en de aanbevelingen duidelijk worden gerapporteerd via een goede, niet technische samenvatting. Ambtenaren, ministers, belangengroepen, journalisten en anderen nemen zelden de tijd om bijvoorbeeld 200 bladzijden door te nemen. Het is daarom noodzakelijk de essentie zo duidelijk mogelijk weer te geven (in bv. een apart concluderend hoofdstuk). De overgrote meerderheid van de studies uit de inventaris (op twee uitzonderingen na) bevatten een duidelijke inleiding, methodebeschrijving en conclusies. Een samenvatting is wel uitzonderlijk. Het taalgebruik was niet altijd aangepast: sommige studies vereisten een tweede (derde) lezing om de tekst goed te kunnen begrijpen. Een drietal publicaties uit de inventaris nemen Bijbelse proporties aan. Twee daarvan bevatten geen samenvatting of conclusies, wat de lezing en het begrip sterk bemoeilijkte.

52

---

### Samengevat:

Een goed onderzoeksrapport:

- is opgedeeld in aparte blokken: inleiding, methode, analyse en evaluatie, en conclusies en aanbevelingen;
- is vlot leesbaar, zonder in spreektaal te vervallen;
- bevat een aparte samenvatting met probleemstelling, doelstelling, conclusies en aanbevelingen;
- geeft de essentie weer in aparte kaderteksten of trekt op een andere manier de aandacht op essentiële zaken.

---

### Systematische of symptomatische aanpak?

Bestaat er afgaande op onze inventaris van milieubeleidsevaluatief onderzoek een systematische milieubeleidsevaluatiepraktijk? Systematiek vraagt om planning. In de inventaris is echter geen plan te bespeuren. Het zijn losstaande onderzoeken met een groot ad-hocgehalte.

Dit wordt bevestigd door de interviews. De meeste getuigen, en vooral de onderzoekers, klagen over een gebrek aan coördinatie van het beleidsevaluatieon-

derzoek. Zij wijzen op het ontbreken van een meerjarenplanning, het grote ad-hocgehalte van de onderwerpen en het ontbreken van een controle-instantie die de beleidsevaluaties opvolgt, ook na publicatie. Een meerjarenplanning (programmering) zou kunnen aangeven welke onderwerpen in een periode van bijvoorbeeld vijf jaar doorgelicht zullen worden en wat het einddoel is: effectiviteit nagaan of economische efficiëntie bekijken ... Het is voor (academische) onderzoekers soms onmogelijk om zich in te schrijven omdat zij net dan geen tijd hebben omdat ze bijvoorbeeld al aan een ander project bezig zijn. Zo een meerjarenplanning, op voorwaarde dat zij gedragen wordt door de hogergeplaatsten, maakt het de administratie ook gemakkelijker om zich goed voor te bereiden (en bv. onderzoeksvragen scherp te krijgen) en om bijvoorbeeld dataleveranciers te overtuigen om mee te werken.

Een planning zou ook het ad-hocgehalte in de keuze van onderwerpen kunnen vermijden. Eerder werd gemeld dat bij OVAM vrij veel wordt geëvalueerd, terwijl dat bij andere instanties binnen de milieuoverheid niet of veel minder het geval is. OVAM heeft het voordeel dat de thema's ter evaluatie goed af te lijnen zijn, maar dat is wellicht niet de enige verklaring. In principe zouden ook de steunpunten, via hun vijfjarenprogrammering, het ad-hockarakter kunnen tegengaan. Maar uiteraard gebeurt er ook buiten de steunpunten beleidsevaluatief onderzoek. Bovendien werd het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen niet verlengd. In het huidige Steunpunt Bestuurlijke Organisatie en het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling staat milieubeleidsevaluatie niet centraal en is de milieuadministratie niet rechtstreeks betrokken. Daarenboven spreken getuigen van enkele weinig professionele ervaringen. De persoonlijkheden van de betrokken onderzoekers, ambtenaren en kabinetsmedewerkers spelen in het programma van de steunpunten soms een grote rol. Een te grote rol volgens deze getuige: "Tja, als je je onderwerp goed kan verkopen aan de stuurgroep [van een steunpunt], kan je ermee aan de slag. Zo weet ik dat bepaalde diensten aan de universiteit kunnen terugvallen op een heel goed netwerk, de administratie laat zich aan het handje houden en uiteindelijk krijgt men carte blanche. Dat er dan soms dubbel werk gebeurt, daar maalt blijkbaar niemand om. Hoewel de kwaliteit van de onderzoeken wel hoog is, daar gaat het niet om".

Deze laatste getuigenis brengt ons op een ander punt: de controle en opvolging van beleidsevaluatief onderzoek. Zolang er geen overzicht is van het opstarten, uitwerken en afronden van beleidsevaluaties blijft er een groot risico op dubbel werk en versnippering van de inspanningen. Veel personen verwachten hier een politiek signaal, zoals dat gebeurde voor de introductie van de RIA. Maar de ervaringen bij het Rekenhof of bv. in het kader van de opvolging van het Vlaams Klimaatbeleidsplan tonen dat ook veel mogelijk is zonder signaal van bovenuit. Het is een kwestie van gewoon doen. Hier ligt echter een ander zwak punt: vaak is het opstarten en/of het uitvoeren van een beleidsevaluatie afhankelijk van het enthousiasme van enkele ambtenaren. Het spreekt voor zich dat men met goede wil alleen geen beleidsevaluatiecultuur creëert.

---

## Samengevat:

---

De meeste onderzoeken worden ad hoc opgestart en begeleid. Er bestaat geen systematisch gepland programma van het milieubeleidsevaluatieonderzoek.

Er gebeurt evenmin een systematische controle of opvolging van de uitgevoerde onderzoeken.

---

## Leereffect of beleidseffect? De kwestie van de doorwerking

Een van de meest gestelde vragen bij een beleidsevaluatieve studie betreft de doorwerking: wat is het nut geweest van de inspanningen van onderzoekers en begeleiders? Wordt er iets mee gedaan? Wordt ervan geleerd? Heeft de beleidsevaluatie een meerwaarde gehad? Deze vraag is uiteraard belangrijk: niemand wil zijn inspanningen verloren zien gaan, ook al omdat beleidsevaluaties soms duur zijn. En de finale bedoeling van een beleidsevaluatie is uiteraard dat die bruikbaar is en het beleid ten goede komt.

Hoewel men vaak geneigd is te denken dat de meeste beleidsevaluatierapporten snel stof rapen in een kast, spreken de meeste getuigen dit tegen. Tenminste voor zover men de doorwerking van beleidsevaluaties niet eng definieert als de mate waarin de aanbevelingen rechtstreeks worden overgenomen in beleid en regelgeving. Doorwerking bestaat namelijk op verschillende momenten, in verschillende arena's en op verschillende manieren (Bekkers et al., 2004). Doorwerking kan bijvoorbeeld najlen. Dat betekent dat het enige tijd kan duren vooraleer de resultaten doorwerken in het beleid. De opdrachtgever kan een aantal aanbevelingen overnemen, maar andere niet. Dat verklaart waarom percepties over doorwerking nogal uiteen kunnen lopen. Doorwerking kan plaatsvinden bij de minister en het departement, maar ook bij het parlement, de adviesraden, middenveldorganisaties, de wetenschap, de media enzovoort. Doorwerking is ook in grote mate contextafhankelijk. Een goede beleidsevaluatie kan omwille van externe omstandigheden (bv. ongelukkige timing, andere dringende prioriteiten ...) niet de verhoopte doorwerking hebben, terwijl een kwalitatief mindere beleidsevaluatie die de omstandigheden mee heeft effectiever kan zijn. De notie directe doorwerking volstaat dus niet om de effectiviteit van beleidsevaluaties te beoordelen. Er kan ook sprake zijn van andere vormen van doorwerking, zoals conceptuele doorwerking (een verandering in de kennis, opvattingen of causale redeneringen van individuen of organisaties) of van agenderende doorwerking (de beleidsevaluatie leidt ertoe dat een nieuw onderwerp of beleidsthema onderwerp van het maatschappelijke of politieke debat wordt). Tot slot wijzen enkele geïnterviewden erop dat de traceerbaarheid van beleidsevaluaties in beleid en regelgeving soms moeilijk is. Beleidsevaluaties evalueren het beleid op basis van een beperkt aantal criteria, maar beleidsbeslissingen zijn meestal het resultaat van een veelheid aan overwegingen, analyses en afwegingen die niet altijd even transparant zijn.

De interviews hebben tevens een reeks factoren opgeleverd die de mate van doorwerking verklaren of beïnvloeden. We bespreken hierna achtereenvolgens de ambtelijke en de politieke doorwerking. Met ambtelijke doorwerking bedoelen we de wijze waarop de betrokken ambtenaren een beleidsevaluatie al dan niet gebruiken. Met politieke doorwerking bedoelen we de mate waarin een beleidsevaluatie al dan niet doorweegt op politieke beslissingen en visies.

## De ambtelijke doorwerking

Aan de ambtenaren die betrokken waren bij de beleidsevaluaties uit de inventaris hebben we gevraagd of en hoe ze de uiteindelijke conclusies gebruiken. Grofweg twee soorten antwoorden kwamen terug: de objectivering en het leerproces.

“Er stonden geen echt verrassende zaken in, maar het is een steun in de rug, want een objectief, wetenschappelijk en extern rapport dat je eigen intuïtieve analyses bevestigt, is zeker bruikbaar.” Deze getuige zal het rapport gebruiken bij het opmaken van mogelijke beleidspistes en vooral bij het verdedigen ervan bij die personen die de beslissingen nemen. Het is een stok achter de deur, die men kan bovenhalen “om tegengesteld beleid uit te sluiten”. Een gelijkaardig citaat: “Als een gezaghebbende instantie datgene komt vertellen wat je al jaren vermoedt, dan is dat het perfecte argument op het moment dat de aanbevelingen uitgevoerd moeten worden en je deze moet verdedigen”. In die gevallen dient de beleidsevaluatie ter objectivering van processen en beslissingen. Het gaat over zaken die de ambtenaar al aanvoelde maar niet kon plaatsen of zaken waarop de ambtenaar niet echt de vinger kon leggen. Een externe beleidsevaluator zet alles helder en wetenschappelijk op een rijtje en zorgt op die wijze voor objectivering. De (rechtstreeks) betrokken ambtenaar zal zo'n studie gebruiken bij de beleidsvoorbereiding.

55



Als een gezaghebbende instantie datgene komt vertellen wat je al jaren vermoedt, dan is dat het perfecte argument op het moment dat de aanbevelingen uitgevoerd moeten worden en je deze moet verdedigen.”

Andere ambtenaren waarderen vooral het leerproces dat de beleidsevaluatiestudie veroorzaakte. Ze wijzen erop dat ze door hun betrokkenheid bij het onderzoek verplicht waren mee te denken, methodes mee op te volgen en zichzelf in vraag te stellen. Maar bij anderen was het leereffect beperkt of stelde men niets substantieel te hebben bijgeleerd. In dat geval is er uiteraard een risico dat bij bepaalde beleidsmedewerkers de bereidheid om aan evaluaties mee te werken afneemt.

Onderzoekers kunnen niet altijd impact hebben op wat er na oplevering met hun werk gebeurt. Soms wil men geen impact hebben: “Als onderzoeker vertrek ik niet met de instelling van ‘ik wil iets doen veranderen’, maar wel van ‘dit is een interessant thema’. Mijn eerste zorg is het afleveren van een wetenschappelijk product en niet of de politiek verantwoordelijken het onderzoek gebruiken, maar het spreekt voor zich dat dit wenselijk zou zijn”. De taak voor een optimale doorwerking ligt vooral bij de opdrachtgevers, maar ook bij de opdrachtnemers, door bv. een

kwantitatief product af te leveren. Bij onderzoeken die op eigen initiatief gebeurden, ligt dat wel helemaal anders (zie verder).

Doorwerking is volgens enkele geïnterviewden ook moeilijker naarmate het onderzochte beleidsthema complexer is of behoort tot de bevoegdheid van meerdere overheidsdiensten. Milieu en innovatie en planning naar gemeenten zijn voorbeelden van beleidsthema's waarover een studie in de inventaris is opgenomen, maar het zijn ook thema's die meerdere beleidsdomeinen betreffen. In de studie over de planningsvraag bij de gemeenten, blijkt bijvoorbeeld dat de gemeenten belast worden met de opmaak van een gemeentelijk milieubeleidsplan, mobiliteitsplan, cultuurplan enzovoort (Pauwels & Van Gool, 2007). Elk plan wordt geëist door een ander ministerie. Dat komt de integratie van het (gemeente)beleid niet ten goede. Wie volgt de resultaten van een dergelijke beleidsevaluatie op? Wie neemt hier zijn verantwoordelijkheid? Monothematische beleidsevaluaties en administratieve diensten hebben dus een voetje voor op het vlak van doorwerking, maar ook in de moeilijke gevallen is meer mogelijk. Voorwaarden zijn medewerking van gezaghebbende personen en het beschikken over een goed contactennetwerk bij de betrokken diensten.

### De politieke doorwerking

56

En wat met het beleidseffect? Hebben de beleidsevaluaties geleid tot een echte aanpassing van het beleid, in de vorm van bv. een decreetaanpassing, een nieuwe (andere) beleidsbeslissing? Uit de interviews met de opdrachtgevers hebben we slechts voor enkele studies een bewijs gevonden dat het onderzoek beleidsmatig veranderingen teweegbracht. Het is soms nog vroeg om daarover uitspraken te doen (sommige studies zijn pas gepubliceerd in het voorjaar 2007).

Uit alle getuigenissen kwam wel het kabinet van de bevoegde minister als cruciale speler ter sprake. Ofwel werd de medewerking van het kabinet sterk geapprecieerd: "Er was iemand van het kabinet aanwezig op de stuurgroepvergaderingen. Dat toont toch dat ze interesse hebben voor het onderwerp". Ofwel vond men het kabinet net een storende factor: "Ze hadden een bepaald idee voor ogen en eigenlijk verstoorde dat alleen maar het proces". Nog andere getuigen spraken van een kabinet dat totaal niet geïnteresseerd was.



Het kabinet werkt gewoon volgens een andere [i.e. politieke] logica. Zij denken niet in termen van de beleidscyclus (plannen, alternatieven uitzetten en gegrond kiezen, uitvoeren, opvolgen, controleren en evalueren), zij denken in termen van korte termijn, politieke hangijzers, de waan van de dag en dat is vanuit hun gezichtspunt ook normaal."

Uit de interviews bleek in elk geval dat het (vanaf de zijlijn) opvolgen van beleidsevaluaties door het kabinet erg belangrijk wordt geacht. Hun steun lijkt cruciaal. Een onderzoek met interesse en steun vanuit het kabinet maakt ambtenaren zichtbaar

gemotiveerder en onderzoekers bevlogener. Een aantal geïnterviewden bekritiseert de huidige macht van de ministeriële kabinetten. Zij menen dat hun invloed de objectiviteit en de onafhankelijkheid van beleidsevaluaties kan beïnvloeden. Zij stellen bovendien dat een kabinet een politieke, en dus per definitie wisselvallige actor is en blijft, en menen bijgevolg dat een beleidsevaluatiecultuur niet mag afhangen van het belang dat een individuele minister of diens kabinet hecht aan beleidsevaluaties: "Het kabinet werkt gewoon volgens een andere [i.e. politieke] logica. Zij denken niet in termen van de beleidscyclus (plannen, alternatieven uitzetten en gegrond kiezen, uitvoeren, opvolgen, controleren en evalueren), zij denken in termen van korte termijn, politieke hangijzers, de waan van de dag en dat is vanuit hun gezichtspunt ook normaal. [...] Om de vier jaar kan alles worden omgegooid. [...] Beleidsevaluatie moet dus los gezien worden van het kabinet". Sommigen menen dat het daarom extra spijtig is dat het ambtenarenapparaat er niet altijd in slaagt om zich zelfstandig sterk te maken voor beleidsevaluatie.

Hoewel men in eerste instantie zou verwachten dat studies die op eigen initiatief gebeuren sneller in de vergetelheid geraken (net omdat ze niet gesteund worden door een ambtenaar of een andere opdrachtgever), is dit volgens twee getuigen zeker niet altijd het geval. Bij de klassieke studies door een opdrachtgever stopt de impact immers vaak bij de publicatie. Politieke doorwerking hangt dan vaak af van de hiërarchisch hogergeplaatsten. Studies die op eigen initiatief werden opgestart door bv. adviesraden of het Rekenhof daarentegen hebben het grote voordeel dat zij meer controle hebben op wat er na publicatie met de resultaten gebeurt. Minaraad en SERV bijvoorbeeld kunnen de impact van een studie vergroten door zelf de studie voor te stellen in de bevoegde commissie van het Vlaams Parlement, door informeel lobbywerk (bv. het op de hoogte stellen van parlementsleden die interesse hebben in de thema's van de studie), door het verspreiden van een persbericht enzovoort. Het Rekenhof licht zijn verslagen toe in de bevoegde commissie op vraag van het parlement.

Toch is er ook veel scepsis over de rol van het parlement. Parlementsleden baseren zich af en toe op die studies op eigen initiatief bij het stellen van parlementaire vragen. Maar of dat de politieke doorwerking bevordert, is een andere vraag. Zo wees een getuige erop dat parlementsleden graag vragen stellen aan bevriende ministers (lees: uit dezelfde politieke partij), zich baserend op bovengenoemde studies, opdat zij de verwezenlijkingen van hun beleid nog eens in de verf kunnen zetten. De uitholling van de controlerende macht (het parlement) was een punt dat in verschillende interviews ter sprake kwam.

Een getuige wijst er niettemin op dat lobbywerk cruciaal is voor politieke doorwerking. Dat is niet negatief bedoeld. Het gaat om het enthousiasmeren van cruciale politieke partners zoals parlementsleden. Dat warm maken is een werk van lange adem en volgehouden inspanningen. Het is immers vaak onvoldoende om hiermee pas te beginnen wanneer een studie afgerond is. Een stakeholderanalyse in een vroege fase van het beleidsevaluatieproces is dan een nuttig instrument: de verantwoordelijke voor de beleidsevaluatie gaat na welke personen interesse hebben voor het onderwerp en welke personen baat kunnen hebben bij de resultaten. Zij kunnen betrokken worden bij de studie, bijvoorbeeld in een begelei-

dingsgroep, of zij kunnen op de hoogte gehouden worden van het verloop van de studie. Na afronding van de studie worden die stakeholders dan op de hoogte gesteld. Die nazorg is belangrijk om de impact te vergroten.

Zeker vanuit de onderzoekswereld kwam de vraag naar een betere controle op de kwaliteit van beleidsevaluaties en opvolging van de doorwerking ervan. Door controle uit te oefenen op de resultaten en wat ermee gebeurt, kan een echte beleidsevaluatiecultuur groeien. Een goed voorbeeld daarvan is het initiatief van de dienst Wetsmatiging en van SERV om de uitgevoerde RIA's te evalueren volgens duidelijke standaarden en ze via een eenvormig beoordelingskader onderling te vergelijken (Van Humbeeck, 2007). De reguleringsimpactanalyse is een verplichting, maar zonder controle op de uitvoering en kwaliteit ervan riskeert het een formaliteit te blijven. Net zo zou de ex-ante-evaluatie van het nieuwe PDPO (Programmeringsdocument voor Plattelandsontwikkeling) volgens een getuige een formaliteit blijven indien de Europese Commissie zijn controlefunctie niet *au sérieux* zou nemen. Het nieuwe PDPO zou namelijk een aantal politiek-strategische keuzes bevatten die niet altijd in de opgemaakte ex-ante-evaluatie bevestigd worden. Een andere getuige wees erop dat evaluatiebepalingen in de regelgeving bij gebrek aan degelijke opvolging soms dode letter blijven.

Daarom werd gesteld dat er binnen de administratie een dienst of cel zou moeten bestaan die de controle en opvolging op beleidsevaluaties verzekert. Die cel zou bestaande beleidsevaluaties toetsen op kwaliteitsstandaarden, toekomstige evaluaties mee sturen en opvolgen, en de doorwerking promoten. Moeilijker ligt het opstarten van een beleidsevaluatie door een centrale cel: zoals al gezegd, kan er wantrouwen zijn tussen administratieve diensten en apprecieert men zelden een onderzoek dat werd opgelegd of opgestart vanuit een andere dienst. Een ander voorstel uit de interviews is dat zoals de RIA's voor regelgeving, er een verplichting zou zijn om alle soorten beleidsinstrumenten aan een ex-ante- en ex-postevaluatie te onderwerpen en om evaluatiebepalingen in de regelgeving te promoten. Niet alleen zou dit de beleidsevaluatiepraktijk ten goede komen, het zou ook het sterke ad-hocgehalte van de huidige beleidsevaluaties inperken.

---

## Samengevat:

---

Op vlak van doorwerking stelden we volgende zaken vast.

- Ambtenaren blijken de objectiviteit en de onafhankelijkheid van beleidsevaluaties sterk te appreciëren en hopen zij de studies te kunnen gebruiken in het kader van hun beleidsvoorbereidend werk;
- blijkt de politieke doorwerking vaak een onbekende te blijven.

In de interviews werd het belang van een sterk ambtenarenapparaat benadrukt, een ambtenarenapparaat waar beleidsevaluaties centraal kunnen worden gecontroleerd en opgevolgd. Naar het voorbeeld van de Europese verplichtingen tot evaluatie van

sommige programma's en de verplichting van RIA's, zouden ingecalculerde ex-ante- en ex- postevaluaties van beleidsinstrumenten en -plannen kunnen worden verplicht. Dit alles zou een sterke bijdrage leveren tot een geïnstitutionaliseerde beleidsevaluatiepraktijk.

Er werd bovendien gewezen op het belang van de continue inspanning om de doorwerking te vergroten: op voorhand inschatten wie (bv. in het parlement) geïnteresseerd is in het thema, die personen reeds op voorhand warm maken voor het project en ook nadien aandacht besteden aan de nazorg.

---

# Conclusies en aanbevelingen

# 4

De rode draad in dit rapport was de vraag hoe milieubeleidsevaluatie is geëvolueerd de afgelopen jaren: in welke mate kunnen we bij de Vlaamse milieuoeverheid spreken van een geïnstitutionaliseerde beleidsevaluatiepraktijk? Met institutionalisering bedoelen we de mate waarin de culturele (zoals waarden, normen en gewoonten) en structurele componenten (zoals instrumenten, procedures en instellingen) aanwezig zijn die ertoe bijdragen dat beleidsevaluatief onderzoek en andere beleidsevaluatieve activiteiten gebeuren, goed worden gepland, uitgevoerd en doorwerken in de beleidspraktijk.

Om daarop zicht te krijgen, beschreven we eerst de recente trends en ontwikkelingen op het vlak van beleidsevaluatie bij de Vlaamse overheid en de milieuoeverheid in het bijzonder. Daarna bespraken we de voornaamste kenmerken van de geïnventariseerde evaluatiestudies van het milieubeleid die in de periode 2005–2007 werden gepubliceerd. Ten derde werd een meta-analyse van die beleidsevaluatieve studies voorgesteld. We gingen na hoe de beleidsevaluatieve onderzoeken in de realiteit verlopen. Getuigenissen van opdrachtgevers en opdrachtnemers van beleidsevaluatieve studies zorgden voor inzicht in de start, het proces, de opmaak en de impact van beleidsevaluaties. Dit alles leverde heel wat informatie op over de milieubeleidsevaluatiepraktijk.

In dit laatste hoofdstuk vatten we de belangrijkste bevindingen samen en formuleren we enkele aanbevelingen.

## Conclusies

Uit het hoofdstuk Panorama is gebleken dat milieubeleidsevaluatie in Vlaanderen inderdaad meer en meer geïnstitutionaliseerd geraakt. Met name via de beleidsplanning, via evaluatieprocedures en -instrumenten, door het oprichten van instellingen en fora en het toekennen van bevoegdheden aan bepaalde diensten, en door nieuwe beleidsprocessen en netwerken:

- Klassiekers als het Milieurapport Vlaanderen (MIRA), het Natuurrapport Vlaanderen (NARA) en de milieubeleidsplanning hebben steeds aandacht gehad voor beleidsevaluatie. Naast het MINA-plan en andere plannen die worden opgesteld in

uitvoering van milieudecreten of beleidsbeslissingen, komt beleidsevaluatie meer en meer aan bod in de beleidsnota, beleidsbrieven en meerjarenbegroting.

- Op niveau van evaluatie-instrumenten en -procedures is er, naast de al langer bestaande milieueffectenrapportage voor projecten, sinds kort de verplichting om ook voor plannen en programma's milieueffectenrapporten op te maken, om voor voorgenomen regelgeving een reguleringsimpactanalyse (RIA) op te stellen en om per beleidsdomein jaarlijks een beleidseffectenrapport over te maken aan het Vlaams Parlement.
- Naar aanleiding van de BBB-hervormingen kregen beleidsraden, departementen en zelfstandige agentschappen elk specifieke opdrachten op het vlak van beleidsevaluatie. Binnen LNE werd een dienst Beleidsvoorbereiding en -evaluatie opgericht met een trekkende en coördinerende rol op het vlak van de milieubeleidsplanning en -evaluatie. De dienst wordt daarin centraal ondersteund door de Studiedienst van de Vlaamse Regering. Binnen het beleidsdomein werden tevens cellen wetskwaliteit opgericht, met specifieke taken die nauw samenhangen met beleidsevaluatie. Zij worden centraal ondersteund door de dienst Wetsmatiging. Verder zijn er nog een reeks andere overheidsinstellingen en -diensten die bevoegdheden hebben op het vlak van beleidsevaluatie of die (milieu)beleidsevaluaties uitvoeren: Inspectie van Financiën, Interne Audit, het Rekenhof, de strategische adviesraden, de Vlaamse Ombudsdienst en het viWTA.
- Naast beleidsevaluatief onderzoek, wordt er binnen de milieuoverheid ook *impliciet* aan beleidsevaluatie gedaan, via allerlei interactie- en werkprocessen. Voorbeelden zijn het doelgroepenbeleid industrie, landbouw en consumenten, de Vlaamse klimaatconferentie, het transitie management rond duurzaam wonen en bouwen en duurzaam materialenbeheer en het milieu- en energietechnologieinnovatieplatform (MIP). Beleidsevaluatie vormt een inherent onderdeel van de werkprocessen van dergelijke initiatieven, al gaat het niet steeds om evaluatieonderzoek.
- Internationale instellingen zoals de Europese Commissie en de OESO hebben dikwijls een sterke evaluatiecultuur en spelen ook in Vlaanderen een rol als promotor en katalysator van beleidsevaluaties door methodieken aan te leveren, 'best practices' te verspreiden, de uitwisseling van ervaringen tussen de lidstaten te organiseren en soms beleidsevaluaties op te leggen.
- Vanuit de voorgaande initiatieven ontstaat in Vlaanderen stilaan een netwerk van ambtenaren, wetenschappers en andere experts in beleidsevaluatie. Zichtbare onderdelen van dat netwerk zijn de publicatie van handboeken, de organisatie van leerstoelen en opleidingen, en de geplande oprichting eind 2007 van een Vlaams Evaluatieplatform (VEP).

Dat beleidsevaluatie via de voornoemde initiatieven meer geïnstitutionaliseerd geraakt, betekent nog niet dat we kunnen spreken van een geïnstitutionaliseerde beleidsevaluatiepraktijk bij de Vlaamse milieuoverheid. Om te beginnen wijzen eerste evaluaties van die initiatieven op een reeks resterende uitdagingen. Ten

tweede bevat onze inventaris van het milieubeleidsevaluatieve onderzoek in de periode 2005-2007 veertien beleidsevaluaties, waarvan er slechts acht gebeurden op initiatief van de overheid. Bovendien zijn echte effectiviteitsevaluaties een minderheid. Het gaat in de overgrote meerderheid van de publicaties om onderzoek dat nagaat of aan zogenaamde voorwaarden voor goed beleid is voldaan. Tot slot wijzen ook de praktijkgetuigenissen in de interviews op enkele pijnpunten in de huidige evaluatiepraktijk.

De vaststellingen van het hoofdstuk Meta-analyse van de studies in de inventaris kunnen als volgt worden samengevat:

- Een beleidsevaluatie gebeurt ofwel in opdracht ofwel op eigen initiatief. Een goede voorbereiding houdt in beide gevallen onder andere in: opstellen van duidelijke onderzoeksvragen, nagaan of er voldoende data aanwezig zijn, opstellen van duidelijke onderzoeksvragen, contacteren van experts en stakeholders om de opvolging en de impact ervan te verzekeren. Een open en eerlijke communicatie over die elementen lijkt erg belangrijk om tot een goed eindresultaat te komen.
- Opdrachtgevers en opdrachtnemers appreciëren een goede begeleiding. Dat wil zeggen: een contactpersoon die duidelijke afspraken maakt, transparant communiceert en snel reageert op onvoorziene omstandigheden, dataleveranciers die snel gegevens doorgeven, begeleidingsgroepen die professioneel op inhoud sturen en lectoren die het geleverde werk kritisch nalezen en becommentariëren.
- Beleidsevaluaties over ingewikkelde thema's of beleidsevaluaties die vanuit andere diensten op een bepaalde dienst afkomen, blijken moeilijker te verlopen. Als er geen verantwoordelijkheidsgevoel is bij de betrokkenen of men zich ter verantwoording geroepen voelt, is medewerking en een goede doorstroming van informatie geen evidentie. Een gezaghebbende persoon die kan overtuigen mee te werken, blijkt erg nuttig. Maar een besef dat beleidsevaluaties leerrijk en nodig zijn, lijkt nog belangrijker te zijn.
- De auteurs van de evaluatiestudies hebben de expliciete wens dat hun rapporten worden gelezen. Meerdere getuigen stellen dat zij een 'wetenschappelijk taalgebruik' hanteren omdat dat bijdraagt tot de geloofwaardigheid maar dat zij evenveel belang hechten aan de leesbaarheid en toegankelijkheid. Sommige studies uit de inventaris bevatten geen samenvatting en waren bovendien erg omvangrijk, met een onduidelijke structuur en weinig bevattelijke teksten.
- De onderzoekswereld is vragende partij voor een transparante (meerjaren) programmering van het beleidsevaluatieonderzoek. Zij kunnen nu hun onderzoeksactiviteiten moeilijk plannen. Ondanks interesse om een bepaalde evaluatie uit te voeren lukt dat niet altijd wegens andere verplichtingen. Bovendien bestaat er geen systematische controle op en opvolging van beleidsevaluatieve studies. Dit zorgt voor een risico op dubbel werk of op lacunes.
- De meeste getuigen zijn positief over de beleidsimpact van het werk dat zij hebben uitgevoerd of begeleid. Vooral de objectivering van het beleidswerk door beleids-

evaluatie wordt sterk geapprecieerd. Anderen wijzen op het leereffect van de studies. De mate van politieke doorwerking (de mate waarin een evaluatie weegt op de beleidsbeslissingen) is minder eenduidig. Men wijst op het verschil in logica tussen een doorsnee kabinetsmedewerker en een beleidsmedewerker op de administratie. Ook de matige interesse bij parlementsleden kwam ter sprake. Er is duidelijk vraag naar controle op en meer inspanningen voor de doorwerking van de studies vanuit (een centrale cel binnen) de administratie.

- Onderzoek op eigen initiatief (o.a. door SERV, Minaraad, Rekenhof) heeft niet noodzakelijk minder beleidsimpact. Er is namelijk meer vrijheid bij de keuze van het onderwerp dat wordt geëvalueerd. Bovendien is er meer sprake van 'nazorg' na de publicatie van het onderzoek door het sensibiliseren van parlementsleden of andere politiek geïnteresseerden voor de resultaten.

## Aanbevelingen

Het algemene beeld dat uit dit rapport naar voren komt over beleidsevaluatie bij de Vlaamse milieuoeverheid anno 2007, is er een van beginnende institutionalisering en professionalisering waarop de komende jaren verder kan worden gebouwd.

In dat licht formuleren we hierna enkele aanbevelingen, gericht op de versterking van de milieubeleidsevaluatiecultuur en -structuur.

Wij menen dat er nood is aan initiatieven op minstens vier vlakken: een verdere kwaliteitsverhoging en capaciteitsopbouw, een betere coördinatie en programmering van beleidsevaluaties, een verbetering van de evaluatieprocessen en een andere beleidscultuur.

- Er bestaan al heel wat initiatieven die gericht zijn op verdere **kwaliteitsverhoging en capaciteitsopbouw**. We denken dan bijvoorbeeld aan handleidingen en opleidingen, maar tussen kennis over evaluatiemethoden en het concreet in de praktijk uitvoeren of sturen van beleidsevaluatief onderzoek gaapt nog een grote kloof. Daarom is de verdere ontwikkeling van methoden en technieken noodzakelijk, samen met een methodologisch referentiekader. Dat kader moet zorgen voor kwaliteitsstandaarden, algemene richtlijnen of checklists, die tegelijk recht doen aan het wenselijke methodologische pluralisme en in elke individuele evaluatie het nodige maatwerk toelaat. Daaraan gekoppeld zou werk moeten worden gemaakt van een betere opvolging van de kwaliteit van het milieubeleidsevaluatieve onderzoek, zodat kan worden geleerd uit de ervaringen. Meer en beter toegankelijke data voor beleidsonderbouwing en -evaluatie zijn nodig. Evaluatieonderzoek vergt daarnaast echter dikwijls ook vaardigheden op het vlak van participatie- en interactieprocessen, data-analyse, taalgebruik, presentatie, inlevingsvermogen enzovoort. In die zin zijn niet enkel de verdere ontwikkeling van methoden en technieken en meer en beter toegankelijke data noodzakelijk, maar ook de uitbouw van *strategische intelligentie*. Dit wil zeggen van kennis, vaardigheden, technieken, netwerken en processen voor professionele beleidsevaluaties, zowel langs de kant van de onderzoekers als bij de opdrachtgevers en

begeleiders van beleidsevaluatief onderzoek. Het is duidelijk dat dit alles niet kan worden overgelaten aan individuele onderzoekers of opdrachtgevers. Daarvoor lijkt een specifiek beleid noodzakelijk, uitgezet door een centrale dienst of cel binnen de administratie (bv. dienst Beleidsvoorbereiding en -evaluatie bij LNE, Studiedienst Vlaamse Regering), ondersteund door experts en inhakend op binnenlandse netwerken rond beleidsevaluatie (cf. VEP) en internationale fora (bv. EU, OESO).

- Een betere **coördinatie en programmering** van beleidsevaluaties moeten een oplossing bieden voor verschillende in dit rapport vastgestelde problemen zoals een gebrek aan langetermijnplanning van het beleidsevaluatieve onderzoek, een groot ad-hocgehalte in de keuze van geëvalueerde onderwerpen, een tekort aan beleidsevaluaties op sommige terreinen, een gebrekkige onderlinge afstemming van beleidsevaluaties, een versnippering van de werkzaamheden en middelen, en een lage voorspelbaarheid. Oplossingen kunnen wellicht worden gevonden in een betere koppeling met het proces van strategische en operationele planning, monitoring en dataverzameling, in meer ambtelijke samenwerking tussen versnipperde diensten, in de clustering van beleidsevaluatieve programma's enzovoort. Dat moet leiden tot een publiek beschikbare, periodiek te actualiseren lijst van geplande en uitgevoerde milieubeleidsevaluaties (ex ante, ex nunc, ex post, via evaluatieonderzoek of andere evaluatiemethoden). De reeds verplichte regelgevingsagenda die is opgenomen als bijlage bij de jaarlijkse beleidsnota's vormt daarvoor alvast een vertrekpunt.
- Uit de interviews blijkt duidelijk dat er nog heel wat ruimte is voor verbetering van de **evaluatieprocessen** of van de manier waarop evaluaties in de praktijk verlopen. Het gaat dan om vragen zoals: Wie kiest de werkwijze en methode? Op basis van welke overwegingen? Volgens welke procedures verloopt de opmaak? Wie begeleidt het proces? Wie wordt wanneer betrokken? Wat is de eventuele rol van de beleidscellen of de studiedienst van de Vlaamse Regering in de begeleiding en ondersteuning van milieubeleidsevaluaties? Waarop moet speciaal worden gelet om de doorwerking te bevorderen? ... Op basis van de meta-analyse kunnen alvast enkele aandachtspunten worden vermeld. Zo is een goede voorbereiding van beleidsevaluatief onderzoek wenselijk, met een gedragen probleemanalyse of evaluatiebehoefte, duidelijke onderzoeksvragen, een realistische planning en zicht op de databehoefte en beschikbaarheid van die gegevens. De begeleiding moet professioneel gebeuren, hetgeen betekent dat hoge eisen mogen worden gesteld aan de begeleider of trekker van het onderzoek. De open communicatie en goede verstandhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer tijdens het volledige traject blijken essentieel te zijn. Het lijkt niet aangewezen om in één en dezelfde begeleidingsgroep al te uiteenlopende functies te vermengen (informatie, ideeën, data, literatuur ... aanleveren, de (uitvoering van de) evaluatiemethode mee sturen en opvolgen, feitelijke onjuistheden opsporen, fungeren als draagvlak met het oog op doorwerking ...). Aandacht voor de doorwerking van het onderzoek start best niet pas nadat het onderzoek is afgelopen, maar zou veel eerder moeten worden ingebouwd. Het veronderstelt o.a. een afstemming van de timing van de beleids-evaluaties op de beleidscyclus en politieke cyclus, een goede stakeholderanalyse en -betrokkenheid, slim 'lobbywerk' of 'verwachtingenmanagement' naar

beleidsmakers en media, een goede ontsluiting en toegankelijkheid van de onderzoeksresultaten, en een uitgebouwde nazorg.

- Uit de getuigenissen blijkt dat er nood is aan een **andere beleidscultuur**. Er is nog steeds een 'aangeboren' argwaan bij de overheid ten opzichte van beleidsevaluaties. Beleidsevaluatie wordt nog vooral gezien als een bedreiging of een manier om beleidsmakers op het gevoerde beleid af te rekenen en niet als een kans tot leren en verbeteren. Die beleidscultuur ombuigen is niet eenvoudig en is wellicht werk van lange adem. Het vergt zowel succesverhalen en verspreiding van goede voorbeelden en ervaringen als veel striktere afspraken, programmering en procedures zodat elk beleid vroeg of laat wordt geëvalueerd en politici of afdelingen zich niet geviseerd voelen. Het vergt ook voorvechters onder de politieke en ambtelijke (top)verantwoordelijken, die kwaliteit van het beleid centraal stellen, bereid zijn te investeren in een 'lerende organisatie' en beleidsevaluatie zien als een inherent onderdeel van goed bestuur.

## Referenties

- Bekkers V., Fenger M., Homburg V. & Putters K. (2004) Doorwerking van Strategische Beleidsadvisering, Erasmus Universiteit Rotterdam & Universiteit van Tilburg.
- Conings V., Sterck M., Van Dooren W. & Bouckaert G. (2005) Beleidsnota's versus Beter Bestuurlijk Beleid. Een toetsing van de beleidsnota's aan het Comptabiliteitsdecreet en het Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, Leuven.
- Crabbé A., Gysen J. & Leroy P. (2006) Vademecum Milieubeleidsbeoordeling, Vanden Broele, Brugge.
- Crabbé A. & Bruyninckx H. (2006) To BE or not to BE? De institutionalisering van milieubeleidsbeoordeling in Vlaanderen. In: Leroy P. & Loots I. (eds.) (2006) Vlaams milieubeleid: in staat van/tot vernieuwing? Vanden Broele, Brugge, 159-177.
- De Jaeger S., Eyckmans J., Van Biervliet K. & Van Puyenbroeck T. (2005) Ontwikkeling van een coherent beleidskader voor de evaluatie van leefmilieugerelateerde subsidies en toepassing op een aantal cases, EHSAL, Ecolas, Brussel.
- De Peuter B., De Smedt J. & Bouckaert G. (2007) Handleiding Beleidsevaluatie, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, Leuven.
- Jacob S. & Varone F. (2003) Evaluer l'action publique: état des lieux et perspectives en Belgique, Academia Press, Gent.
- Leroy P. & Loots I. (eds.) (2006) Vlaams milieubeleid: in staat van/tot vernieuwing? Vanden Broele, Brugge.
- LNE (2007) MINA-PLAN 3. Evaluatie van de resultaten, Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, Brussel.
- Loots I. & Leroy P. (2006) Vlaams milieubeleid: kansen en hindernissen voor vernieuwing. In: Leroy P. & Loots I. (eds.) (2006) Vlaams milieubeleid: in staat van/tot vernieuwing? Vanden Broele, Brugge, 177-199.
- MIRA-BE 2003: Van Steertegem M. (red.) (2003) MIRA-BE 2003 Milieu- en natuurrapport Vlaanderen: beleidsevaluatie, Vlaamse Milieumaatschappij, Aalst.
- MIRA-BE 2005: Van Steertegem M. (red.) (2005) MIRA-BE 2005 Milieurapport Vlaanderen: beleidsevaluatie, Vlaamse Milieumaatschappij, Aalst.
- OESO (2007) Environmental Performance Review: Belgium, OESO, Parijs.
- Rekenhof (2006) Procedurehandleiding thematische audit, interne nota.
- Stufflebeam D. (1999) Program Evaluations Metaevaluation Checklist. Evaluation Checklists Project, [www.wmich.edu/evalctr/checklists](http://www.wmich.edu/evalctr/checklists).
- Vancoppenolle D. & Brans M. (2005) De Vlaamse beleidsvormingscapaciteit: een (zelf)evaluatie, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, Leuven.
- Van Humbeek P. (2006) Beter Bestuur in Vlaanderen: boeken we voldoende vooruitgang?, Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement, 11 (2), april-mei-juni 2006, 40-49.
- Van Humbeek P. (2007) Best practices in regulatory impact analysis: a review of the Flemish Region in Belgium, Working paper SERV for European Network for Better Regulation, Brussel, <http://www.enbr.org>.
- Varone F., Jacob S. & De Winter L. (2005) Polity, Politics and Policy Evaluation in Belgium, Evaluation, 11(3), <http://evi.sagepub.com/cgi/content/abstract/11/253>.

Vlaamse Regering (2007) Ontwerp actualisatie Milieubeleidsplan 2003-2007 voor de periode 2008-2010.

Wilkinson D. (1999) The contribution of EU monitoring and reporting on 'sound and effective' environmental policy-making. First draft paper for the

EEA-project 'Towards a new EU framework for reporting on environmental policies and measures' (project manager M. T. Ribeiro), 21 september 1999, <http://reports.eea.eu.int/rem/en/soundeffective.pdf>.

## Dankwoord

Dit rapport kwam tot stand met de medewerking van opdrachtgevers en opdrachtnemers van beleidsevaluaties uit de inventaris. We danken hen voor de openhartige interviews en hun kritische lezing van de tekst.

**Kris Bachus**, HIVA, K.U.Leuven

**Rudy Calders**, DGMR-Infra

**Koen Carels**, Afdeling Monitoring en Studie, Departement LV

**Anneleen De Smedt**, Secretariaat Minaraad

**Hilde De Waele**, **Eddy Van Loocke**, Rekenhof

**Kris Decraene**, Belconsulting

**Johan Eyckmans**, EHSAL, K.U.Leuven

**Wim Lambert**, ACOS WB-LE

**Ilse Loots**, Instituut voor Milieukunde, UA

**Sara Ochelen**, Cel Milieueconomie, Departement LNE

**Teun Pauwels**, Departement Politieke Wetenschappen, UA

**Dafne Reymen**, IDEA Consult

**Sandra Rousseau**, Centrum voor Economische Studiën, K.U.Leuven

**David Van Der Velde**, Afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid, Departement LNE

**Jan Verheyen**, **Roos Servaes**, **Veerle**

**Geets**, **Anne D'Haese**, OVAM

**Ewald Wauters**, Resource Analysis

Speciale dank gaat tevens uit naar het **Secretariaat van de Minaraad** voor hun medewerking bij de voorbereiding van het rapport.

## Lectoren

De tekst werd kritisch nagelezen door:

**Bart De Peuter**, Instituut voor de Overheid, K.U.Leuven

**Bert De Wel**, Secretariaat Minaraad

**Luc Deschamps**, Studiedienst van de Vlaamse Regering

**Nathalie Holvoet**, Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en -beheer, UA

**Pieter Leroy**, Radboud Universiteit Nijmegen

**Ludo Vanongeval**, Afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid, Departement LNE

# Bijlagen

**Samenvattingen van de evaluatiestudies uit 1  
de inventaris 2005-2007**

**Dataverzameling via interviews 2**

**Een introductie tot beleidsevaluatie 3  
en MIRA-BE**

**Begrippen en afkortingen 4**



# Bijlage 1



## Samenvattingen van de evaluatiestudies uit de inventaris 2005-2007

Deze bijlage bevat de samenvattingen van de beleidsevaluaties uit onze inventaris van 1 juni 2005 tot en met 30 juni 2007 (tabel 3). Elke samenvatting bestaat uit vier onderdelen:

- probleemstelling en onderzoeksvragen van de beleidsevaluatie;
- gebruikte methodes en criteria;
- voornaamste vaststellingen en bevindingen;
- aanbevelingen.

Er worden geen uitspraken gedaan over de kwaliteit van de publicaties. Wanneer de aanbevelingen heel uitgebreid, specifiek en gedetailleerd zijn, wordt systematisch naar de eigenlijke publicatie verwezen. Voor de exacte referentie verwijzen we naar de referentielijst achteraan deze bijlage.

# Ex-ante-evaluatie van het PDPO 2007-2013

n.n.

UGent, Belconsulting, Ideaconsult, 2006

## Probleemstelling en onderzoeksvragen

In het kader van de Europese Verordening (1698/2005) over Plattelandsontwikkeling moet elke Europese lidstaat een Programmeringsdocument voor Plattelandsontwikkeling (PDPO) opstellen. Het eerste PDPO is net afgerond, het tweede (voor de periode 2007-2013) ligt nu bij de Europese Commissie ter controle. De studie 'Ex-ante-evaluatie van het PDPO 2007-2013' heeft de hoofdbedoeling de interne en externe coherentie, de degelijkheid van de financiële structuur en het milieugehalte van het nieuwe programma te evalueren.

## Gebruikte methodes en criteria

Het gaat om een beschrijvende evaluatie, gebaseerd op literatuuronderzoek, interviews en een intensieve samenwerking met de betrokken administratie. De criteria waren: coherentie, logica en milieuvriendelijkheid van het nieuwe programma.

## Vaststellingen

De ex-ante-evaluatie bestaat uit drie grote delen. Een eerste luik bespreekt de financiële structuur, de interne en externe coherentie en de regelingen die getroffen (zullen) worden voor uitvoering en beheer. Het tweede deel (en minst evaluatieve) kijkt naar (de vooruitgang van) het opzetten van een kwantitatief opvolgings-systeem, zoals opgelegd door de Europese Commissie (EC). Het derde luik bevat de milieubeoordeling. Enkele vaststellingen:

- Het voorziene budget van de EC zal hoogstwaarschijnlijk onvoldoende zijn om de kosten te dekken.
- Het nieuwe PDPO benadrukt de landbouwsector en hun concurrentievermogen. Milieu en natuur zijn sterk aanwezig maar krijgen slechts het minimumpercentage van 25 % van de Europese middelen toegekend. De gebiedsgerichte en lokale aanpak blijft beperkt.
- De indeling in vier assen (of thema's) zorgt voor een goede afstemming van de maatregelen. Toch blijven die gefragmenteerd en is er een gebrek aan interactie tussen de uitvoerende diensten.
- De regelingen die getroffen zijn voor de uitvoering van het PDPO liggen moeilijk omdat de uitvoering en opvolging in handen zijn van drie beleidsdomeinen en zeven Vlaamse overheidsadministraties. Er bestaat wel een Coördinerende Cel Europees Plattelandsbeleid die de uitvoering moet sturen.
- Een aantal maatregelen uit de eerste as van het PDPO (Verbetering van het concurrentievermogen van de landbouwsector) kunnen een negatief milieueffect hebben, maar omgekeerd kan het milieu er ook baat bij hebben (bv. het betoelagen van stallenbouw met accenten naar rationeel energiegebruik).

- Maatregelen uit as 2 (Verbetering van het milieu en het platteland), gericht op milieuverbetering, zijn sinds het eerste PDPO verbeterd en verfijnd. Voor de grootste maatregel, de beheerovereenkomst water, is er onvoldoende duidelijkheid en zou er een sterkere link moeten zijn met de bekkenbeheerplannen opgesteld in het kader van de Kaderrichtlijn Water. Ook biodiversiteit wordt, in vergelijking met andere lidstaten, marginaal behandeld. Maatregelen om de gewasbeschermingsmiddelen te reduceren misten tijdens de uitvoering van het eerste PDPO hun doel, dit zal in het nieuwe PDPO niet veel verbeteren. De emissie van verzurende componenten is wel sterk gedaald en de investeringssteun speelde daarbij een belangrijke rol. Deze trend kan worden verdergezet in het nieuwe PDPO.

### Aanbevelingen

Met een verschuiving van de aandacht van as 1 naar as 2 en wat meer aandacht voor milieuthema's in as 1 en voor het thema natuur in as 3 kan het Vlaamse PDPO een programma worden dat op evenwichtige wijze aansluit bij de milieu- en natuurgereleerde uitdagingen waarvoor het Vlaamse platteland staat en bij de mate waarin die uitdagingen zich in Vlaanderen voordoen in vergelijking met andere Europese lidstaten.

#### Kenmerken

##### milieuthema

themaoverschrijdend

##### soort beleid

doelgroepenbeleid

##### soort beleidsinstrument

ondersteunend beleidsinstrument

##### soort evaluatie

ex-ante-evaluatie, planevaluatie

##### opdrachtgever

Europese Commissie

# Beleidsvaluatie inzake wijziging van productie- en consumptiepatronen

N. Fraselle, B. Rihoux, F. Varone, Ch. Hélène, B. Esmanne, P. Bursens, I. Loots, A. Van Steenberge

UCL – UA, 2006

## Probleemstelling en onderzoeksvragen

Deze studie, deels in het Frans en in het Nederlands geschreven, gaat in op 53 concrete federale acties ter stimulatie van duurzame productie- en consumptiepatronen. De bedoeling is om na te gaan of deze acties vruchten afwerpen. De studie bevat twee grote delen:

- een transversale analyse die de samenhang tussen alle acties op een algemeen niveau bekijkt;
- een diepgaande analyse van een selectie van de acties (15 van de 53) met betrekking tot output, outcome en impact (op het milieu, het economische en het sociale systeem) waar mogelijk.

72

## Gebruikte methodes en criteria

De onderzoekers gebruiken een kwalitatieve comparatieve analyse om de factoren te vinden die de (niet-)effectiviteit van de acties kunnen verklaren. Voor het eerste deel is het hoofdcriterium integratie. Voor het tweede deel gaat het om effectiviteit en efficiëntie. De data werden verzameld via documentenanalyse (beleidsnota's, wetgeving, parlementaire stukken ...) en interviews met de expert verantwoordelijk voor een bepaalde actie.

## Vaststellingen

De belangrijkste vaststellingen van de transversale analyse zijn:

- Van de 53 acties zijn er slechts 13 die drie pijlers van duurzame ontwikkeling in rekening brengen. Toch is er kruisbestuiving mogelijk: het Energiefonds zou bv. ecoconsumptie kunnen integreren in de werking van de OCMW's ten voordele van hun klanten met grote schuldenlast.
- Economische instrumenten worden vooral ingezet voor de milieugerelateerde acties en juridische instrumenten vooral voor de economische en sociale acties. Een eenduidige boodschap bij de consumenten komt daardoor niet over.
- Er is geen gezamenlijke strategie voor alle acties, terwijl vele elkaar kunnen versterken. Acties die bv. CO<sub>2</sub>-vriendelijke auto's willen stimuleren zijn erg verschillend voor consumenten, bedrijven en administraties. Daarnaast zijn er acties die het gebruik van het openbare vervoer stimuleren. Al die acties zijn niet afgestemd op elkaar.

Wat de diepgaande analyse van 15 acties betreft:

- De acties voor het Energiefonds en voor de groene fiscale maatregelen voor bedrijfswagens hebben een duidelijk positief effect bij de doelgroep. De

verklarende factoren zijn de duidelijkheid van de doelstellingen van die acties en een zeer goed opvolgingsproces dat toelaat om snel te verbeteren waar nodig.

- De acties voor de fiscale aftrek van thuis-werkverkeer, het CO<sub>2</sub>-label, de Gids Duurzame Consumptie ... leidden niet tot een gedragsverandering, net omdat de doelstellingen onduidelijk zijn, ondanks de politieke aandacht, de betrokkenheid van de consumentengroepen en een gedetailleerd plan.

### Aanbevelingen

- Een globale strategie voor alle acties is nodig.
- Op het niveau van de individuele acties is het noodzakelijk duidelijke doelen te formuleren en een evaluatiesysteem vooraf te voorzien.

#### Kenmerken

##### milieuthema

themaoverschrijdend

##### soort beleid

doelgroepenbeleid

##### soort beleidsinstrument

sociale, economische en juridische instrumenten

##### soort evaluatie

ex-postevaluatie, product- en procesevaluatie

##### opdrachtgever

PODDO

## Maken we goede wetgeving? Benchmarking van Vlaanderen

P. Van Humbeeck

SERV, 2006

### Probleemstelling en onderzoeksvragen

Een moderne en efficiënte overheid heeft belang bij een kwalitatief hoogstaand wetgevingsbeleid (is o.a. een bepalende factor voor economische prestatie en competitiviteit). De onderzoeksvraag staat in de titel van deze studie: *maken we goede wetgeving?*

### Gebruikte methodes en criteria

Aan de hand van een systematische benchmark, gebaseerd op vergelijkingscriteria van de OESO, vergelijkt de auteur de Vlaamse (soms Belgische) situatie met andere Europese landen. Data werden verzameld uit internationale databanken en studies. Het criterium is uiteraard de kwaliteit van de wetgeving.

## Vaststellingen

Deze studie evalueert de wetgeving in het algemeen, met de milieuwetgeving als een van de onderdelen (bepaalde indicatoren uit de studie gaan specifiek in op milieu). De vaststellingen zijn dus ook op het milieubeleid van toepassing.

- Sinds 2000 zijn er *institutionele voorzieningen* uitgebouwd in overeenstemming met de beste internationale praktijken. Vlaanderen bevindt zich op de 9<sup>de</sup> plaats op 25 landen. De opvolging van wetgeving is goed, maar de regelgevingsprocessen zijn ondoorzichtig en gesloten.
- Bij de vergelijking op *performantie van de regelgeving* stelt de auteur vast dat de reguleringsimpactanalyses slecht scoren (60 % is slecht tot zeer slecht). Daarnaast is de achterstand van Vlaanderen qua consultatie groot: doelgroepen worden bijna niet geconsulteerd over wetten en decreten, adviesraden krijgen erg weinig tijd om hun adviezen op te maken.
- Wanneer men een vergelijking maakt op het vlak van de *gevolgen van de regelgeving* (outcome), dan ziet men o.a. een redelijke daling van de administratieve lasten, maar erg hoge nalevingskosten. Vlaanderen kent (op Polen na) de snelste stijging van het volume van nieuwe regelgeving. Er is ook een stijging van het aantal Europese dossiers dat laattijdig werd omgezet.
- De *impact op het economische en sociale leven* van de regelgeving is groot. Deels wordt die impact bepaald door de geloofwaardigheid van de overheid. Een gebrek aan voorspelbaarheid, transparantie, participatie en verantwoording bij de opmaak van een regelgeving heeft logischerwijze gevolgen voor de kwaliteit en geloofwaardigheid. Op dit laatste scoort Vlaanderen dan ook zwak.

## Aanbevelingen

Uit de benchmarking komen vijf prioriteiten naar voor:

- de dringende verhoging van de kwaliteit van de overheid – en van de beleidsprocessen in het bijzonder – door meer werk te maken van beter bestuur in Vlaanderen;
- de daadwerkelijke en fundamentele verbetering van de transparantie, consultatie en verantwoording bij de opmaak van nieuwe regelgeving door de uitbouw van een echt consultatiebeleid en een nieuwe beleidscultuur;
- de versterking van het profiel en de inhoudelijke kwaliteit van de RIA's door aan te sluiten bij de internationale trends en ontwikkelingen;
- de reële vermindering van de administratieve lasten en andere nalevingskosten voor burgers, bedrijven, organisaties en overheden (rekening houdend met de maatschappelijke baten van de regelgeving) door betekenisvolle vereenvoudigingsprojecten, ex-postevaluaties en RIA;
- de verbetering van de structuur en de stabiliteit van de Vlaamse regelgeving door codificatie, invoering van nieuwe legistieke normen en een zorgvuldigere voorbereiding van nieuwe regelgeving.

Het is aangewezen dat die prioriteiten mee deel uitmaken van een toekomstgerichte sociaal-economische strategie voor Vlaanderen.

### Kenmerken

**milieuthema**

themaoverschrijdend

**soort beleid**

overkoepelend beleid

**soort beleidsinstrument**

juridische instrumenten

**soort evaluatie**

ex-nunc-, proces- en productevaluatie

**opdrachtgever**

eigen initiatief

## Geen duurzame ontwikkeling zonder beter bestuur

P. Van Humbeeck

Artikel in *Argus Milieumagazine*, jaargang 4, nummer 1, januari-maart 2006

75

### Probleemstelling en onderzoeksvragen

Duurzame ontwikkeling is meer een concept of streefbeeld dan een klassiek beleidsdomein en vraagt net daarom geen klassieke beleidsaanpak. Duurzame ontwikkeling gedijt immers vooral bij goede en geïntegreerde beleidsprocessen (zonder verkokering, zonder kortetermijndenken ...). De kernvraag in deze publicatie is of de Vlaamse ontwerpstrategie Duurzame Ontwikkeling voldoende ingaat op deze beleidsprocessen en op het stimuleren van goed bestuur (transparantie, participatie, coördinatie, integratie ...). Klassiek concentreert men zich bij duurzame ontwikkeling in de eerste plaats op inhoudelijke vraagstukken, terwijl hier wordt gesteld dat daarvoor werk moet worden gemaakt van een ander en beter bestuur.

### Gebruikte methodes en criteria

Deze publicatie is gebaseerd op het gemeenschappelijke advies van SERV en Mineraad en het voorbereidende werk daarvoor. Het gaat om een documenten-analyse waarbij het criterium goed bestuur wordt gebruikt om de ontwerpstrategie te evalueren, met subcriteria als transparantie, participatie, coördinatie, integratie ...

### Vaststellingen

- Op vlak van draagvlak, transparantie en participatie heeft deze Vlaamse Regering voor het eerst duurzame ontwikkeling uitdrukkelijk toegewezen aan een minister, met name aan de minister-president. Ook de beleidsnota Duurzame ontwikkeling getuigt van een toenemende politieke interesse en bewustzijn voor duurzame

ontwikkeling. Bovendien besliste de Vlaamse Regering recent om van start te gaan met de voorbereiding van de krachtlijnen van een Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling door die opdracht toe te wijzen aan een beleidsdomeinoverschrijdende ambtelijke werkgroep. De burger is doorgaans nog slecht op de hoogte van zijn rechten. Bovendien heeft hij nog belangrijke problemen om uit te vinden welke informatie er allemaal bestaat bij de overheid. Met de verplichte aanstelling van communicatieambtenaren is ook belangrijke vooruitgang geboekt met de overheidscommunicatie. Toch stelt de overheid de meeste documenten die van belang zijn bij de besluitvorming van de Vlaamse Regering nog niet tijdig en systematisch ter beschikking. Inspraakmogelijkheden komen dikwijls (te) laat in het besluitvormingsproces. Vlaanderen heeft verder een sterk geïnstitutionaliseerde advies- en overlegtraditie, voornamelijk via formele adviesorganen. Die vormen noodzakelijke maar onvoldoende onderdelen van een open beleidsproces. Adviesraden zijn bovendien periodiek overbelast met kleine en/of hoogdringende adviesvragen. Formele adviesvragen komen dikwijls te laat in het beleidsproces, op een moment dat het kantelpunt van de inhoudelijke voorbereiding en de politieke discussie voorbij is, waardoor met de adviezen te weinig rekening kan worden gehouden. Het informele overleg met belangen- en lobbygroepen is ondoorzichtig en leidt gemakkelijk tot 'regulatory capture'.

- Op vlak van beleidscoördinatie is er in Vlaanderen een zeer onevenwichtige spreiding van strategische planning en strategische beleidsvoering tussen beleidsdomeinen. Vanuit het internationale en Europese beleidsniveau wordt Vlaanderen gestimuleerd om werk te maken van een strategie voor duurzame ontwikkeling (de internationale conferenties van Rio en Johannesburg, het Europese Lissabonproces zoals aangevuld door de top van Göteborg ...). Het Vlaamse regeerakkoord sluit daarbij aan. Het bevestigt dat de Vlaamse Regering een actieve bijdrage zal leveren aan de Europese en internationale engagementen inzake duurzame ontwikkeling. In de praktijk is Vlaanderen echter in het algemeen nog te weinig betrokken bij de internationale en Europese beleidsvoorbereiding. Vlaanderen geeft aan de lokale besturen geen globale impulsen op het vlak van strategieontwikkeling voor duurzame ontwikkeling. Al zijn er wel partiële aanzetten. Zo wil de Samenwerkingsovereenkomst milieu een opstap zijn naar duurzame ontwikkeling. Ze subsidieert bv. de aanwerving een duurzaamheidsambtenaar. Ook andere instrumenten, zoals het mobiliteitsconvenant, bevatten relevante bepalingen.
- Op vlak van capaciteitsversterking en leren is er in Vlaanderen geen cultuur van sterke beleidsgerichte onderzoeksinstituten of van investeren in beleidsondersteunend wetenschappelijk onderzoek (al bestaan de steunpunten voor beleidsvoorbereidend onderzoek). De administratie is doorgaans dusdanig georganiseerd dat sturing van beleidsvoorbereidend onderzoek moeilijk is. De beleidsontwikkeling wordt in de praktijk dikwijls gedomineerd door technocraten, lobbies en ministeriële kabinetten die snel kunnen wisselen bij wijzigingen in de regering. Dat betekent dat er in Vlaanderen vrij weinig wetenschappelijke en empirische informatie wordt verzameld met het oog op de besluitvorming en er slechts moeizaam een institutioneel geheugen wordt opgebouwd van kennis en ervaringen. Het academische onderzoek is bovendien dikwijls verkokerd, te weinig probleemgericht en vraaggestuurd, en slecht ontsloten voor beleidsmakers. Strategische intelligentie is slechts in beperkte mate en sterk verspreid aanwezig in Vlaanderen.

- Op vlak van visievorming en strategieontwikkeling bestaat er in Vlaanderen vandaag geen dienst die zich specifiek bezig houdt met strategievorming op het gebied van duurzame ontwikkeling. In Vlaanderen steunt strategische planning doorgaans op de administratie of deskundigen (bv. milieuplanning, ruimtelijke planning). Al zijn er logische verschillen naargelang het strategische niveau van documenten en al is er een duidelijke evolutie in de tijd, de maatschappelijke inbreng gebeurt toch vooral via advies over ontwerpdocumenten die louter ambtelijk-politiek zijn voorbereid. Voorbeelden van processen waarin de maatschappelijke inbreng en betrokkenheid van in een vroeg stadium veel groter is, zijn schaars (bv. het pact van Vilvoorde of de ondernemingsconferentie). Voor de strategie duurzame ontwikkeling lijkt de Vlaamse Regering te kiezen voor de eerder traditionele aanpak, gezien haar recente beslissing om de voorbereiding van de krachtlijnen van de Vlaamse strategie voor duurzame ontwikkeling toe te wijzen aan een beleidsdomeinoverschrijdende ambtelijke werkgroep duurzame ontwikkeling.

### Aanbevelingen

Sinds het uitbrengen van het advies en het artikel, werd het ontwerp strategie duurzame ontwikkeling aangepast. Toch blijven bepaalde elementen hangende (hier geven we enkel de voornaamste):

- het versterken van mechanismen voor transparantie en consultatie in alle fasen van bestaande en toekomstige beleidsprocessen;
- het verbeteren van strategische beleidsontwikkeling in alle beleidsdomeinen;
- het werk maken van nieuwe instrumenten zoals RIA, regelgevingsagenda ...
- het opmaken van een permanent programma van kennis- en capaciteitsontwikkeling;
- het oprichten van een kenniscentrum of expertengroep binnen de overheid die departementen kan bijstaan met methodologische vorming, begeleiding en advies op het vlak van analyse-instrumenten, afwegingsmethodieken, prioriteitenstelling, beleidsintegratie, strategisch management, consultatie- en participatiemethoden enz.;
- het stimuleren van netwerken en fora waarop uitwisseling en debat over instrumenten van strategische intelligentie kan gebeuren, en van meer algemene investeringen in de ontwikkeling van menselijk kapitaal (onderwijs en vorming, werken-lerencombinaties ...);
- het ontwikkelen van het beleidsinstrumentarium en de keuze van complementaire pakketten van beleidsinstrumenten.

### **Kenmerken**

**milieuthema**

themaoverschrijdend)

**soort beleid**

geïntegreerd overheidsbeleid en overkoepelend beleid

**soort beleidsinstrument**

juridisch instrument en ondersteunend instrument

**soort evaluatie**

ex-ante-evaluatie, planevaluatie

**opdrachtgever**

eigen initiatief

## **We trekken onze plan wel – De invloed van strategische planning op lokale beleidsstructuren en culturen**

T. Pauwels & B. Van Gool

*Steunpunt Bestuurlijke Organisatie, UA, 2006*

### **Probleemstelling en onderzoeksvragen**

Gemeenten worden gevraagd en aangemoedigd via subsidies om beleidsplannen te maken. De planlast is voor een gemeente met gemiddelde grootte, relatief groot: hij moet ongeveer twaalf plannen (milieuplan, cultuurplan ...) opmaken. De vraag is welke impact die planningsverplichtingen hebben op het lokale beleid. Vier subvragen komen aan bod:

- Leidt planning tot meer en betere coördinatie?
- Leidt planning tot rationalisering van het gemeentelijk beleid?
- Leidt planning tot meer en betere controle?
- Welke impact heeft planning op de politiek-ambtelijke verhoudingen?

### **Gebruikte methodes en criteria**

De gebruikte methode is kwalitatief (inductie). Via interviews met lokale ambtenaren, lokale politici en enkele Vlaamse ambtenaren trachten de auteurs te achterhalen of die verwachte planeffecten ook in de praktijk worden gerealiseerd. Het criterium is goed bestuur, met subcriteria als rationalisatie, coördinatie, controle, politieke macht.

## Vaststellingen

- Allereerst leidt de introductie van lokale beleidsplannen binnen verschillende beleidsdomeinen tot meer overleg met andere overheden en partners, wat de *coördinatie* ten goede komt. De implementatie van die gecoördineerde afspraken laat echter nogal eens te wensen over. Veel problematischer is echter de coördinatie tussen de verschillende beleidsplannen. De plannen staan veelal los van elkaar, hebben elk hun eigen timing, procedures en jargon, wat de opbouw van een lokale planningscapaciteit erg bemoeilijkt.
- Ten tweede wordt er door planning op papier een *rationalisering* doorgevoerd. Hoewel veel plannen met bandwerk worden opgesteld en regelmatig vage doelstellingen bevatten, leidt de impuls van planning ertoe dat vele gemeenten toch meer (en soms voor de eerste keer) strategisch nadenken over het beleid. De uitvoering van geplande beleidsacties verloopt echter niet altijd even rationeel als de plannen doen vermoeden.
- In de derde plaats onderzochten de auteurs hoe de *controle* gebeurt op beleidsplannen. Hoewel die controle voor de Vlaamse overheid heel wat informatie oplevert en het ook de interactie tussen centrale en lokale niveau aanwakkert, blijkt ze erg gefocust te zijn op de administratieve weergave van beleid. Door alleen op een gerapporteerde realiteit voort te gaan, loopt de Vlaamse overheid het gevaar om aan schijncontrole te doen.
- Ten slotte toetsten de onderzoekers de hypothese of de introductie van planning een *machtsverschuiving* naar de ambtenaren met zich bracht, aangezien zij deze documenten relatief autonoom opstellen. Voor de meeste ambtenaren betekent het beleidsplan inderdaad een versterking van hun positie en een referentiedocument om bepaalde acties te kunnen realiseren. Verder blijkt de politieke interesse voor beleidsplannen niet al te groot te zijn. Van een geanimeerde discussie over beleidsplannen is bijvoorbeeld zelden sprake. De beperkte betrokkenheid van politici bij het planproces nuanceert dan ook de machtsvername van ambtenaren en zorgt ervoor dat plannen niet altijd doorwerken op het dagelijkse beleid.

Samengevat heeft de introductie van planning op het lokale niveau zeker zijn verdiensten, maar dit onderzoek brengt ook enkele duidelijke pijnpunten aan het licht. Het meest problematische is dat de plannen niet altijd door het college van burgemeester en schepenen worden gebruikt als leidraad bij het dagelijkse beleid waardoor er regelmatig planinspanningen verloren gaan.

## Aanbevelingen

- De introductie van beleidsplanning heeft de interactie tussen verschillende overheden en stakeholders verhoogd. De overeenkomsten die tussen partners worden gemaakt en vastliggen in beleidsplannen, zouden echter beter moeten worden gegarandeerd. Als een van de partijen schade oploopt door het niet nakomen van de verplichtingen door een andere partij, zou er een billijke vergoeding tegenover moeten staan. De gemeenten, stakeholders en de Vlaamse overheid zouden ook meer als gelijkwaardige partners moeten worden behandeld.
- Er zijn te veel plannen en de planprocedures zijn te veel verkokerd. Een eerste verbetering zou zijn om de planprocedures meer uniform te maken. Meer uniformiteit op het vlak van de timing, procedures en het taalgebruik van de verschillende beleidsplannen zou het opbouwen van een algemene lokale

planningscapaciteit vergemakkelijken. Ten tweede zouden clusterplannen ook een deel van de coördinatieproblemen kunnen oplossen. Hoewel lokale ambtenaren daar misschien zelf geen vragende partij voor zijn omdat ze zich wel kunnen vinden in de sectorale opdeling, zou de *mogelijkheid* voor het clusteren van beleidsplannen er wel moeten zijn. Zo geeft men gemeenten de kans om minder plannen op te maken (vermindering planlast) en kan men op een meer geïntegreerde manier werken omdat er echt *gezamenlijk* over doelstellingen wordt nagedacht. Nu beperkt de horizontale coördinatie zich in het beste geval tot het overnemen van relevante doelstellingen die al in andere beleidsplannen zijn gekozen.

- Een beleidsplan moet niet worden gevuld met cijfers en demografische gegevens die weinig toegevoegde waarde hebben en louter knip- en plakwerk zijn. Laat het plan voornamelijk een middel zijn om een langetermijnvisie te schetsen en duidelijke doelstellingen te formuleren. Gemeenten moeten worden aangemoedigd om op een kwantitatieve, meetbare manier te werken zodat het duidelijk wordt of ze dichterbij hun doel komen of niet. Nu blijft het soms moeilijk om die vraag te beantwoorden. Vage doelstellingen zou men niet mogen tolereren. Plannen zouden ook korter en beter leesbaar moeten worden zodat men ze beter kan communiceren. Het uitgebreid omschrijven van hoe een beleidsplan er moet uitzien, kan de uniformiteit in de hand werken, maar gaat ten koste van de specificiteit. Te veel focus op de opmaak van beleidsplannen degraderen die plannen tot een sjabloon en maakt het eenvoudiger voor studie bureaus om plannen volgens het principe van de lopende band te fabriceren.
- De rol van de Vlaamse overheid die de Vlaamse gemeenten ondersteunt en coacht om planmatig te werken, is niet altijd in overeenstemming te brengen met de rol van de Vlaamse overheid als controleur. Ook andere onderzoekers stellen vast dat de Vlaamse overheid een dubbele rol heeft van coach en controleur. Het zou beter zijn dat de personen die beleidsplannen controleren niet dezelfde zijn als de personen die het plan mee opbouwen en ondersteunen. Dat is in sommige controleprocedures wel het geval zoals bij de controle op het mobiliteitsplan.
- Het jaarlijks opmaken van zowel een actieplan als een werkingsverslag lijkt dubbel werk. Men zou de twee documenten kunnen samenvoegen en jaarlijks weergeven wat men heeft gepresteerd en wat de doelstellingen zijn voor het komende jaar. Zo wordt de planlast gereduceerd en kan de ambtenaar meer tijd spenderen aan het uitvoeren van zijn doelstellingen. Een andere mogelijkheid bestaat erin om slechts om de twee jaar een voortgangsrapport op te maken. Zo wordt de planlast nog verder gereduceerd. Dit gaat wel ten koste van de controle door de Vlaamse overheid. Overigens heeft men intussen al stappen in die richting gezet. Bij sommige plantrajecten heeft men de tweejaarlijkse planvormen al gecombineerd in één jaarlijks plan.
- De controle op het lokale beleid zou meer op het terrein moeten gebeuren en minder op basis van plannen. Dat kan door visitatiecommissies gebeuren waarbij een aantal ambtenaren van de Vlaamse overheid de gemeente bezoekt om op het terrein te kijken wat er wordt gerealiseerd. Plaatsbezoeken zijn voor de Vlaamse overheid bovendien ook leerrijker dan het controleren van formele beleidsplannen. Zulke controle zal echter heel wat tijd in beslag nemen en de vraag is of men daarvoor over voldoende personeel beschikt. De kans is reëel dat men slechts steekproefsgewijs de gemeenten zal kunnen controleren. Het afschrik-effect kan echter maken dat de realiteit meer in overeenstemming is met het plan. Als men erin slaagt om de plaatselijke controle grondig te doen, dan zou men het voort-

gangsrapport overigens kunnen schrappen en wordt de planlast voor de lokale overheden verder verminderd. Daar staat tegenover dat de controlerende instanties over meer personeel en middelen moeten kunnen beschikken, want ook over de plaatsbezoeken moeten er rapporten worden opgemaakt. Grondige visitatiecommissies met het huidige personeelsbestand lijken onmogelijk.

- De introductie van beleidsplannen lijkt de positie van de ambtenaren te versterken. Dat werkt echter ook de technocratisering in de hand. Bepaalde beleidsdomeinen worden zo technisch dat een politieke discussie moeilijk wordt. Ze roepen dan ook op tot een debat over de relatie tussen planning en politiek. Hoe moeten die twee zich tot elkaar verhouden? Krijgen lokale politici nog voldoende ruimte om eigen accenten te leggen? Alleszins lijkt het opportuun om de legislatuuroverschrijdende planningstermijnen af te schaffen. Op die manier kan een schepen de legislatuur starten met een plan dat hij zelf mee opstelt. Zoniet is de kans erg klein dat het plan van de voormalige schepen zal doorwerken op het beleid. Intussen gebeuren er al hervormingen in die richting. Zo heeft men bijvoorbeeld recent de termijn van de milieubeleidsplannen aangepast aan de gemeentelijke legislatuur.
- Men kan subsidies loskoppelen van beleidsplannen. Daardoor wordt het beleidsplan niet slechts een middel om subsidies te verkrijgen ('een plan voor Brussel'), maar wordt het meer gebruikt als een hefboom voor een beter lokaal beleid. De vraag is dan of lokale besturen nog zullen doorgaan met plannen. Andere onderzoekers suggereren alle planverplichtingen af te schaffen en de huidige plansubsidies in één groot fonds te stoppen (het gemeentefonds). Dat fonds kan de gemeente dan volledig zelf beheren, wat betekent dat Vlaanderen haar sturingsinvloed verliest. Daarnaast kan men ook nog doelsubsidies hanteren los van planning. Die subsidies kunnen zich richten op concrete acties, operationele doelstellingen, strategische doelstellingen of inputfinanciering. Toch mogen we ook de nadelen van deze optie niet uit het oog verliezen.
- Lokale aandacht voor een specifieke beleidssector is niet langer gegarandeerd zonder plansubsidie. Men zou dit kunnen ondervangen door subsidies uit te keren voor de realisatie van concrete acties die Vlaanderen wil uitvoeren. De vraag is alleen hoe zo iets kan worden getoetst. Men zou voor alle zaken die men gesubsidieerd wil krijgen een apart dossier kunnen opmaken, maar dat lijkt zoveel werk dat men al even goed een alomvattend plan kan maken. Wanneer er subsidies vasthangen aan specifieke doelstellingen vanuit de Vlaamse overheid, dan zal daar ook een verantwoording voor moeten gebeuren. Het gevaar van projectschrijverij en een nog grotere versnippering, complexiteit en financiële onoverzichtelijkheid is dan groot. De remedie zou in deze optie wel eens erger kunnen zijn dan de kwaal. Deze vrees werd ook onderschreven door diverse respondenten in het onderzoek. Zonder subsidies hebben lokale ambtenaren ook geen drukingsmiddel meer om bepaalde acties te verantwoorden. Een kant en klare oplossing daarvoor is er niet. Het loskoppelen van subsidies en plannen is geen eenvoudige zaak en kan ten koste gaan van de sturende invloed van de Vlaamse overheid of tot een verdere versnippering leiden.

### Kenmerken

**milieuthema**

themaoverschrijdend

**soort beleid**

geïntegreerd overheidsbeleid

**soort beleidsinstrument**

ondersteunend en sociaal instrument

**soort evaluatie**

ex-postevaluatie, procesevaluatie

**opdrachtgever**

Vlaamse overheid (Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen)

## Best practices in regulatory impact analysis: a review of the Flemish Region in Belgium

P. Van Humbeeck

SERV, 2007

### Probleemstelling en onderzoeksvragen

Sinds 1 januari 2005 bestaat de verplichting om voor elke nieuwe regelgeving een reguleringssimpactanalyse (RIA) te maken. Het doel ervan is om de kwaliteit van regelgeving te vergroten en wordt sterk gepromoot door o.a. de OESO. In deze publicatie wordt *de kwaliteit van de RIA's die sindsdien zijn gemaakt, geëvalueerd*. Een tweede deel plaatst de Vlaamse RIA's in een internationaal perspectief. Enkele RIA's die werden geëvalueerd betreffen de milieuwetgeving.

### Gebruikte methodes en criteria

Via de analyse van de RIA's, werd de kwaliteit getoetst aan de formele RIA-procedure, maar ook aan een aantal criteria nodig om een goede RIA te krijgen (o.a. of er duidelijke doelstellingen waren geformuleerd in de nieuwe regelgeving, of het aantal alternatieven op de regelgeving die in de RIA was uitgewerkt en of mogelijke effecten waren geëvalueerd ...)

### Vaststellingen

- Tussen 1 januari 2005 en 15 september 2006 heeft SERV 98 ontwerpregelgevingen ontvangen. Voor 61 daarvan was er de verplichting een RIA af te leveren, maar

slechts 43 ervan bevatten een RIA. Dus in een derde van de gevallen ontbrak een RIA waar die nochtans verplicht was. Toch werden ook drie RIA's opgemaakt waar het geen verplichting was.

- In het algemeen scoren de RIA's slecht tot zeer slecht op de getoetste criteria. Vaak wordt een RIA pas opgemaakt wanneer de nieuwe regelgeving al ver gevorderd is. De RIA kan de besluitvorming dan nog moeilijk beïnvloeden.
- Uit de internationale vergelijking blijkt wel dat de introductie van RIA in veel landen een soort proefperiode moet doorstaan en dat het tijd vraagt om beleidsmakers te laten wennen aan het maken van RIA's.

### Aanbevelingen

- RIA's moeten ook op politiek niveau doorgang vinden.
- De negatieve connotatie rond RIA moet verdwijnen.
- Een reguleringsagenda moet worden geïntroduceerd zodat men kan plannen wanneer aan de RIA wordt begonnen.
- Transparantie van het RIA-proces moet groter (nu is inspraak in de RIA's moeilijk of onmogelijk).
- De RIA-inspanningen kunnen beter gepland en gestuurd worden zodat ze niet te laat komen in het proces.
- De verantwoordelijkheidszin van de administratieve diensten voor RIA's moet groter.
- Vlaamse RIA's ter voorbereiding van Europese wetgeving promoten (versterkt de positie van het Vlaamse Gewest tijdens de onderhandelingen).
- De rol van het parlement gebruiken: de interesse van dit politieke controleorgaan voor RIA's is groot en het vergemakkelijkt de bespreking van regelgeving in het parlement.

### Kenmerken

#### **milieuthema**

themaoverschrijdend

#### **soort beleid**

overkoepelend beleid

#### **soort beleidsinstrument**

ondersteunend instrument

#### **soort evaluatie**

ex-postevaluatie en productevaluatie

#### **opdrachtgever**

eigen initiatief

# Impact van verschillende milieubeleidsinstrumenten en instrumentenmixen op milieu-innovatie

E. Wauters, G. Nulens, P. De Smedt, I. Larmuseau, H. Schoukens

*Resource Analysis, LDR Milieuadvocaten, 2007*



## Probleemstelling en onderzoeksvragen

Deze lijvige studie gaat na op welke wijze het milieubeleid kan worden bijgestuurd opdat bestaande belemmeringen voor milieu-innovatie wegvallen en nieuwe stimuli ontstaan.

## Gebruikte methodes en criteria

Deze studie bevat een literatuurstudie, een hoofdstuk over 'best practices' in het buitenland, een enquête en tot slot een uitwerking van vijf concrete gevalsstudies in het kader van milieu-innovatie: roadmaps, de milieucoördinator, de milieu-innovatie-impacttoets, milieubeleidsvereenkomsten en best beschikbare technieken. Men werkte met een literatuurstudie en interviews. De drie eerste hoofdstukken dienen als dataverzameling voor de uitwerking van de vijf concrete gevalsstudies.

## Vaststellingen

De vaststellingen uit de cases zijn onder andere:

- Roadmaps kunnen dienen als ondersteuning voor het uitwerken van langetermijndoelstellingen.
- De huidige decretale taakomschrijving van de milieucoördinator geeft een aanzet en/of verplicht tot het nagaan welke innovatieve milieutechnologie in een bepaalde sector aanwezig is. Maar milieu-innovatie zal dikwijls in de verdrukking komen aangezien het DABM een zeer uitgebreid takenpakket heeft voorzien voor de milieucoördinator.
- De studie toont ook aan dat in de verplichte programma-inhoud van de cursussen van de aanvullende vorming voor milieucoördinator (Bijlage 4.1.9.1.6 VLAREM II) voorlopig onvoldoende (expliciete) aandacht is geschonken aan het aspect milieu-innovatie.
- Om de (positieve en negatieve) impact van regelgeving op milieu-innovatie te kunnen inschatten en opportuniteiten uit te bouwen, loont het de moeite om op handen zijnde regelgeving, liefst in een vroeg stadium, te toetsen aan haar impact op milieu-innovatie.
- Het lage ambitieniveau van een milieubeleidsvereenkomst (MBO) werkt vaak niet stimulerend voor innovatie.

## Aanbevelingen

Voor de vijf cases worden concrete decreetswijzigingen en voorstellen gedaan. Gezien de gedetailleerde informatie en de ongelijkheid in de beschrijving van de

aanbevelingen (niet altijd expliciet vermeld), verwijzen we naar het rapport zelf of naar de auteurs voor mee uitleg.

### Kenmerken

**milieuthema**

themaoverschrijdend

**soort beleid**

Overkoepelend beleid

**soort beleidsinstrument**

juridische, economische en sociale instrumenten

**soort evaluatie**

ex-nuncevaluatie en procesevaluatie

**opdrachtgever**

Vlaamse overheid (Departement LNE)

## Ontwikkeling van een coherent beleidskader voor de evaluatie van leefmilieugerelateerde financiële tegemoetkomingen (vooral subsidies) en toepassing van dit evaluatiekader op een aantal cases

S. De Jaeger, J. Eyckmans, K. Van Biervliet, T. Van Puyenbroeck

EHSAL, Ecolas, 2005

### Probleemstelling en onderzoeksvragen

Subsidies zijn een economisch instrument dat binnen het beleidsdomein leefmilieu veel gebruikt wordt en dat ook budgettair zeer belangrijk is. Deze studie werkt een methodologie uit om de leefmilieusubsidies op een consequente en eenduidige manier te evalueren. De methodologie wordt toegepast op een aantal cases, waaronder de Samenwerkingsovereenkomst met de gemeenten met in het bijzonder de cluster afval (vaste stoffen).

### Gebruikte methodes en criteria

De methode maakt in feite deel uit van het onderzoek aangezien het eerste deel van de publicatie volledig is gewijd aan het ontwikkelen van een methodiek voor de evaluatie van financiële tegemoetkomingen. Effectiviteit, efficiëntie en rechtvaar-

digheid zijn de drie hoofdcriteria voor die methode en voor de concrete toepassing ervan. Voor de case van de samenwerkingsovereenkomst (cluster afval) werd o.a. gebruikgemaakt van regressieanalyse.

## Vaststellingen

We gaan hier in op de case over de samenwerkingsovereenkomst met de gemeenten (cluster afval), gezien de concrete link met het milieubeleid.

- Effectiviteit: de restafvaldoelstellingen van de cluster vaste stoffen werden grotendeels gehaald. Gemeenten die intekenden op niveau 2 produceren significant minder huishoudelijk restafval per inwoner dan de gemeenten die intekenden op niveau 1 of die helemaal niet intekenden op de samenwerkingsovereenkomst. Daarmee is het nog niet duidelijk of de verschillen effectief veroorzaakt werd door de samenwerkingsovereenkomst. Uit de toepassing van regressieanalyse bleek dat intekenen op niveau 2 geen additionele reducties uitlokte in vergelijking met de evoluties uit het verleden in de betrokken gemeenten zelf en met de evoluties die de controlegroep (niveau 1 en gemeenten die niet intekenden op de samenwerkingsovereenkomst) onderging.
- Efficiëntie (het aantal kg (totaal) afval dat per euro ingezette middelen opgehaald en verwerkt kan worden): uit de toepassing van de methode bleek de gemiddelde gezinsgrootte (+), intekenen op de samenwerkingsovereenkomst (+), het toepassen van DIFTAR-systemen (-) en het gemiddelde inkomen per capita (-) een significante invloed op de efficiëntiescore te hebben.

86

## Aanbevelingen

Deze studie had als hoofddoel een methodiek aan te leveren. De aanbevelingen gaan daarom ook over die methodiek en minder over de gevalstudie van de samenwerkingsovereenkomst.

Elke gevalstudie is zeer specifiek en vergt een grote investering om de precieze voorwaarden en beleidscontext van de betrokken subsidie te leren kennen. Elke evaluatieoefening zal daarom pragmatisch moeten zoeken naar het juiste ambitieniveau zodat de verwachte opbrengsten van de evaluatie (verbeteringen van effectiviteit en efficiëntie bijvoorbeeld) in proportie staan tot de kosten in termen van onderzoekstijd en budget.

De onderzoekers bevelen een stapsgewijze aanpak aan:

- Men begint met een 'quick scan' van het subsidiemechanisme.
- Daarna zamelt men informatie in over relevante verklarende variabelen en achtergrondeffecten die het gedrag van de doelgroep kunnen bepalen. Men organiseert eventueel een bevraging van de gebruikers (en niet-gebruikers) van de subsidie om extra inzicht te verwerven in hun gedragswijzigingen als gevolg van de subsidie.
- Pas daarna gaat men over tot statistische analyse van de ingezamelde gegevens waarbij de gebruikte methodes sterk zullen afhangen van de aard en kwaliteit van de gegevens.
- Tot slot is het zeer belangrijk om in alle stappen van de evaluatie voldoende te communiceren met alle betrokkenen (subsidieverantwoordelijke, agent-schappen ...) omdat zij de echte kenners zijn van de te evalueren subsidie.

**Kenmerken****milieuthema**

afval

**soort beleid**

doelgroepenbeleid

**soort beleidsinstrument**

sociale / communicatieve en economische instrumenten

**soort evaluatie**

ex-postevaluatie, productevaluatie

**opdrachtgever**

Vlaamse overheid (Departement LNE)

# Historisch milieubeleids-evaluatief onderzoek van 15 jaar afvalpreventiebeleid van het Vlaamse Gewest

K. Bachus, S. Bogaert, E. Franchois, L. Desmet

HIVA, K.U.Leuven, Ecolas, 2007

**Probleemstelling en onderzoeksvragen**

Beleid voor afvalpreventie bestaat in 2007 vijftien jaar. Daarom werd de opdracht gegeven door OVAM om het beleid met betrekking tot afvalpreventie in die periode te evalueren op effectiviteit, rekening houdend met de specifieke historische context.

**Gebruikte methodes en criteria**

Om de effectiviteit te meten werd de *modus narrandi* gebruikt, een methode die ontwikkeld werd door het HIVA in het kader van het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen en die causale relaties tussen beleid en effect via kwalitatieve methodes kan blootleggen. Dataverzameling gebeurde via een analyse van beleidsdocumenten, parlementaire stukken en handelingen, diepte-interviews en een focusgroep met experts.

De criteria zijn in hoofdzaak effectiviteit, maar efficiëntie, draagvlak, coherentie en integratie komen ook aan bod.

## Vaststellingen

In de eerste plaats wordt aangegeven dat de impact van het Vlaamse beleid gelimiteerd is omdat veel zaken met betrekking tot preventie op Europees of federaal niveau worden beslist.

De verdiensten die aan het *Vlaamse* preventiebeleid mogen worden toegeschreven, zijn:

- het bewustzijn rond afval en preventie, vooral bij bedrijven, is in het algemeen toegenomen;
- hoewel het moeilijk is een directe impact te hebben, pakt OVAM de projecten die ze uitvoert, wel goed en grondig aan;
- afvalpreventie is juridisch verankerd (in het Afvalstoffendecreet).

Anderzijds kwamen in de evaluatie ook een aantal negatieve zaken naar boven.

Sommige zijn inherent aan afvalpreventie, en daar heeft OVAM weinig impact op, andere problemen zijn wel direct gerelateerd aan het Vlaamse afvalpreventiebeleid:

- Preventie is moeilijk meetbaar en beperkt zichtbaar. Deels daardoor ontbreken vaak duidelijke beleidsdoelstellingen.
- Preventie is de moeilijkste schakel van de ladder van Lansink, omdat het directer ingrijpt in de productie- en consumptiebeslissingen.
- De bevoegdheidsverdeling is complex.
- Het Vlaamse afvalpreventiebeleid gebeurt te veel op ad-hocbasis en is te weinig planmatig en te weinig strategisch georiënteerd.
- De budgetten die aan afvalpreventie worden besteed, zijn nog steeds erg klein in vergelijking met de andere onderdelen van de ladder van Lansink.
- Afvalpreventie is geen politieke prioriteit in de ogen van verschillende respondenten.
- Het belangrijke thema consumptie is nooit echt een deel geweest van het afvalpreventiebeleid.
- Door het ontbreken van een stok achter de deur in de vorm van juridische of (negatieve) economische instrumenten blijft het beleidsthema afvalpreventie te veel in de marge.
- Het structurele overleg met de doelgroepen over afvalpreventie is niet sterk uitgebouwd.

## Aanbevelingen

We verwijzen naar het rapport zelf voor de aanbevelingen. We vermelden ze hier kort, zoals in de samenvatting beschreven:

- de samenwerking met het federale productbeleid vergroten en de invloed op het Europese productbeleid maximaliseren;
- een ernstige (hernieuwde) inspanning opstarten om indicatoren voor afvalpreventie te ontwikkelen. Daarbij mag zeker het bedrijfsafvalbeleid niet worden vergeten;
- het actief en openlijk (verder) onderzoeken van dwingende beleidsinstrumenten in het Vlaamse afvalpreventiebeleid;
- het gebruik van economische instrumenten in het Vlaamse afvalpreventiebeleid uitbreiden;
- nieuwe beleidsinstrumenten zoeken en hun eigenschappen en potentieel onderzoeken;
- het overleg met de doelgroepen uitbreiden, specifiek gericht op het thema van afvalpreventie;

- een langetermijnvisie ontwikkelen waarbij afvalpreventie op lange termijn en in een breder maatschappelijk kader wordt geplaatst.

### Kenmerken

**milieuthema**  
afval

**soort beleid**  
doelgroepenbeleid

**soort beleidsinstrument**  
economische, juridische en sociale instrumenten

**soort evaluatie**  
ex-postevaluatie, proces- en productevaluatie

**opdrachtgever**  
Vlaamse overheid (OVAM)

## Evaluatie van de aanvaardingsplichten

K. Bachus, E. Francois, L. Van Ootegem

HIVA, K.U. Leuven, 2007

89

### Probleemstelling en onderzoeksvragen

De aanvaardingsplicht is een instrument om producenten van bepaalde soorten afvalstromen (bv. elektronische apparaten) te verplichten om dit afval terug te nemen en te verwerken. Daarvoor sluit de Vlaamse overheid milieubeleidsovereenkomsten af met de betreffende producenten. Deze evaluatie evalueert de effectiviteit en de efficiëntie van de aanvaardingsplicht in functie van de beoogde doelstellingen en met een vergelijking van verschillende alternatieve beleidsinstrumenten.

### Gebruikte methodes en criteria

De kern van het onderzoek bestaat uit een vergelijkende evaluatie van vijf alternatieve instrumenten (multicriteria-analyse): de aanvaardingsplicht uitvoeren via een milieubeleidsovereenkomst, via een individueel plan, via een collectief plan, via een intergewestelijk wetgevend initiatief met een beheerorganisme of via een wetgevend initiatief zonder producentenverantwoordelijkheid.

De criteria ter evaluatie zijn: congruentie met internationale wetgeving, effectiviteit, efficiëntie, impact van de overheid, transparantie en de mate van marktconforme werking.

## Vaststellingen

Voor de afvalstromen afgedankte elektrische en elektronische apparatuur, afvalbatterijen en afvalloodstartbatterijen krijgen de verschillende alternatieve beleidsinstrumenten een score per criterium, zodat kan worden gekeken of een milieubeleids-overeenkomst dan wel een ander instrument de beste optie is. Gezien deze scores steeds in hun context geplaatst moeten worden om misinterpretatie uit de weg te gaan, verwijzen we naar het rapport zelf.

## Aanbevelingen

We verwijzen naar het document zelf waar uitgebreide teksten met aanbevelingen zijn opgenomen.

### Kenmerken

**milieuthema**

afval

**soort beleid**

doelgroepenbeleid

**soort beleidsinstrument**

vergelijking van juridische, economische en sociale instrumenten

**soort evaluatie**

ex-post-, ex-ante- en ex-nunc-evaluatie, productevaluatie

**opdrachtgever**

Vlaamse overheid (OVAM)

# Geen vuiltje aan de bodem? Een evaluatie van de effectiviteit en van de neveneffecten van het Bodemsaneringsdecreet

J. Gysen, K. Bachus

HIVA, K.U.Leuven, 2006

## Probleemstelling en onderzoeksvragen

Bodemverontreiniging is volgens de auteurs een atypisch milieuprobleem omdat men bijna steeds de oorzaak kent en ook de manier om het op te lossen. Het probleem van bodemverontreiniging is de grootschaligheid ervan. Non-beleid op het gebied van bodemverontreiniging heeft voor een onfraaie erfenis gezorgd die niet

onmiddellijk te keren is. Deze publicatie evalueert het Bodemsaneringsdecreet en de effectiviteit ervan. Ook de niet bedoelde effecten worden geëvalueerd.

### Gebruikte methodes en criteria

De auteurs gebruiken de *modus narrandi* als methodiek om te evalueren. Het is een manier om de bedoelde effecten, de echte effecten en het causaal verband tussen die effecten en het beleid te reconstrueren, te meten en te evalueren. De dataverzameling gebeurde via interviews, literatuurstudie, documentenanalyse en twee enquêtes. Het criterium voor de evaluatie was de effectiviteit.

### Vaststellingen

- De aanvragers van een bodemsanering worden geconfronteerd met erg hoge facturen.
- De aanbodzijde voor een bodemsanering kent alleen maar voordelen: het is een volwaardige economische sector met een aanzienlijke werkgelegenheid.
- De doelstellingen zullen waarschijnlijk worden gehaald mits een tempoversnelling.
- De effectiviteit is direct gerelateerd aan de beschikbare middelen.

### Aanbevelingen

- Gemeenten moeten bodemverontreiniging beter inventariseren.
- Effecten blijven uit zonder voldoende middelen. Dit ondermijnt de legitimiteit van het beleid. Het is belangrijk de middelen rechtvaardig toe te bedelen.
- Aandacht verleggen naar zogenaamde slapende gronden (vervuilde gronden die de eigenaar bewust uit het vizier van het beleid kan houden doordat er geen periodiek bodemonderzoek nodig is en ze niet van eigenaar zullen veranderen) en eigenaars sensibiliseren o.a. door ze aansprakelijk te stellen voor volksgezondheidseffecten.

#### Kenmerken

##### **milieuthema**

bodem

##### **soort beleid**

gebiedsgericht beleid

##### **soort beleidsinstrument**

juridisch instrument

##### **soort evaluatie**

ex-post- en ex-nunc-evaluatie en productevaluatie

##### **opdrachtgever**

Vlaamse overheid (Steunpunt Milieubeleidswetenschappen, met bijkomende financiering van OVAM)

# Bodembeheer door Defensie

Rekenhof

Publicaties Rekenhof, 2007

## Probleemstelling en onderzoeksvragen

Aansluitend bij de groeiende algemene belangstelling voor de milieuproblematiek werden ook de militaire overheden zich bewust van hun verantwoordelijkheid voor een goed beheer van de bodem van de militaire terreinen. Militaire activiteiten zijn immers vaak sterk milieuvervuilend. In verschillende landen (o.a. Canada, VS en Nederland) heeft de militaire overheid plannen opgesteld en uitgevoerd om de historische vervuiling te saneren en nieuwe vervuiling te voorkomen.

Die internationale tendensen zijn aan het Belgische leger niet ongemerkt voorbijgegaan. Het Strategisch plan voor de modernisering van het Belgische leger 2000-2015 kondigt in hoofdstuk 7 een plan aan om actief deel te nemen aan de bevordering van de levenskwaliteit en de duurzame ontwikkeling.

Het onderzoek wenst een antwoord te geven op vier onderzoeksvragen:

- Is er een transparant juridisch kader voor het bodembeheer?
- Bestaat er een kwaliteitsvol plan voor het bodembeheer?
- Zijn er doeltreffende preventieve maatregelen genomen?
- Wordt de bodemverontreiniging doeltreffend aangepakt?

92

## Gebruikte methodes en criteria

Om die vragen te beantwoorden, gebruikt het Rekenhof een normenkader dat steunt op algemeen aanvaarde principes over project- en strategisch management, de samenhang van de activiteiten binnen de beleids- en beheercyclus en het bodembeheer. Daarnaast werd getoetst of de activiteiten van defensie in overeenstemming zijn met de normen die defensie zichzelf heeft opgelegd. De dataverzameling gebeurde via interviews, documentenanalyse, vragenlijsten, dossiernazicht en een literatuurstudie.

## Vaststellingen

Uit het onderzoek blijkt dat de randvoorwaarden voor een doeltreffend bodembeheer nog niet optimaal zijn vervuld en dat defensie preventie en sanering van bodemverontreiniging pragmatisch aanpakt. Hierna volgen de belangrijkste knelpunten:

- Het juridische kader voor het bodembeheer op de militaire terreinen is te weinig transparant. Dat ligt aan de onduidelijke verhouding tussen de militaire en de milieuwetgeving. De ruime toepassing van de militaire wetgeving, daterend uit de 18<sup>e</sup> en begin 19<sup>e</sup> eeuw, laat beperkingen toe op de burgerlijke wetgeving waarvoor internationaal nog weinig draagvlak bestaat.
- Het milieu- en bodembeheer wordt te weinig planmatig aangepakt, ondanks het bestaan van een milieubeleidsnota. Er ontbreekt nog een globaal grondbeleid waarbinnen het bodembeheer kan worden gesitueerd. Ook ontbreken inzicht in het milieupassief en in de milieubelastende activiteiten, toetsbare doelstellingen en een raming van de budgettaire impact van de beleidsnota. De milieubeleidsnota

biedt daardoor onvoldoende mogelijkheden voor het sturen van het milieubeleid en de daaropvolgende verantwoording over de prestaties, de ingezette middelen en de bereikte resultaten.

- Defensie heeft zijn organisatiestructuur aangepast om een globale en geïntegreerde aanpak van de milieuzorg te waarborgen. De beheerinstrumenten die defensie ontwikkelt om die structuur te doen werken, ontbreken nog of zijn nog niet operationeel.
- Er bestaan vele interne richtlijnen die aantonen dat defensie zich bewust is van het wettelijke kader op vlak van milieubeheer en de bestaande milieutechnieken. Aan de implementatie van die richtlijnen, de opvolging en de interne controle erop wordt echter onvoldoende aandacht besteed.
- Defensie pakt bodemverontreiniging pragmatisch aan, maar kampt met een ernstig gebrek aan middelen. Weinig saneringsdossiers zijn tot nu toe opgestart en afgesloten. Operationele en budgettaire argumenten bepalen naast milieuhygiënische risicoanalyses de prioriteiten bij de selectie van de bodemonderzoeken en -saneringen. Defensie heeft geen formeel programma met de kostprijs en de duur van de gehele saneringsoperatie. In ieder geval zal de sanering van vervuilde terreinen vroeg of laat veel financiële middelen vergen.

## Aanbevelingen

### *Juridisch kader*

Defensie moet aansluiting zoeken bij de internationale trend die een algemene toepassing van de milieuwetgeving op defensie voorstaat, met een sluitende definitie van strikte en op objectieve criteria gebaseerde uitzonderingen. Daartoe moet defensie evalueren in welke mate de militaire decreten en hun toepassing in overeenstemming zijn met de voormelde principes. In het bijzonder moet defensie streven naar een transparantere verhouding tussen de milieuwetgeving en de militaire regelgeving.

### *Planmatige aanpak: doelstellingen*

- De ontwikkeling van een expliciet grondbeleid zal defensie toelaten overwogen beslissingen te nemen op het vlak van ruimtelijke ordening, milieu en natuur, en zo ook het gebruik en de desaffectatie van de militaire terreinen te optimaliseren. Dat beleidskader – dat deels een specificatie moet zijn van het federale en gewestelijke beleid – kan dan de basis vormen voor de behartiging van de defensiebelangen bij de totstandkoming van de federale en gewestelijke wetgeving en het beleid op de genoemde gebieden.
- Defensie moet, als eerste stap in de planopmaak, de milieubelasting in kaart brengen.
- Defensie moet met de nodige zorg toetsbare doelstellingen opstellen om de milieuverontreiniging te beheersen en terug te dringen. Die doelstellingen mogen niet alleen gericht zijn op de interne organisatie, maar moeten ook betrekking hebben op te leveren prestaties en te bereiken effecten (zoals een concrete daling van het gebruik van een vervuילend product). Om de resultaten van de milieuwerking, meer bepaald de prestaties en de effecten daarvan, inzichtelijk te maken, moet defensie indicatoren met bijhorende streefwaarden ontwikkelen.

- Defensie moet een meerjarenplanning opstellen die een inzicht geeft in de budgettaire middelen die moeten worden ingezet om het plan uit te voeren. De minister moet het parlement door middel van het milieujaarrapport systematisch informeren over het milieubeleid van defensie, de aanpassingen eraan en de uitvoering ervan. Meer transparantie en een open communicatie over de milieuwerking kan het groene imago van defensie ondersteunen.

#### *Planmatige aanpak: organisatorische omkadering en aansturing*

- Defensie moet een begrippenkader definiëren en de nodige instrumenten ter beschikking stellen voor een efficiënte en effectieve taakuitvoering. Overleg- en coördinatiemechanismen moeten de samenwerking tussen de betrokken diensten en personeelsleden ondersteunen.
- De aansturing van de taakuitvoering kan worden verbeterd door toezichtsystemen te ontwikkelen binnen een intern controleprogramma dat nagaat of de richtlijnen worden opgevolgd en of verdere begeleiding of maatregelen nodig zijn. Zo moet defensie ervoor zorgen dat de inventarisatiesystemen van gevaarlijke producten en stoffen, de richtlijnen voor het voorraadbeheer ervan en het toezicht erop lokaal worden geïmplementeerd en toegepast.

#### *Preventie*

- In een overkoepelend preventieprogramma moeten voor de verschillende milieuthema's toetsbare doelstellingen en indicatoren worden uitgewerkt. Het milieuzorg- en het vergunningensysteem moeten binnen een redelijke termijn worden ingevoerd en toegepast om de doelstelling van permanente verbetering van de naleving van de beleidslijnen, de plannen en de procedures te realiseren.
- Extern toezicht en certificering kunnen de transparantie en geloofwaardigheid van de milieuwerking van defensie ondersteunen en de preventiemaatregelen toetsen aan referentiekaders die worden toegepast buiten defensie.

#### *Sanering*

- Prioriteiten voor onderzoek en sanering moeten meer worden bepaald op basis van de milieudringendheid. De bijkomende interne risicobeoordeling moet volgens een (formele) generieke procedure en op grond van afgesproken criteria gebeuren. Indien de sanering om redenen van ruimtelijke ontwikkeling beter later gebeurt, moet dat gemotiveerd en geconcretiseerd in de meerjarenplanning worden opgenomen.
- Defensie moet een uitvoeringsprogramma voor onderzoek en sanering en een daaraan gekoppeld meerjarenbudget vastleggen op basis van operationele doelstellingen. Door middel van scenarioberekeningen voor de globale bodemsaneringsoperatie kan een beter inzicht worden verkregen in de samenhang tussen de aantallen te saneren terreinen, de kostprijs daarvan, de financiering en de duur van de operatie.
- Binnen de begrotingsenveloppe van defensie moeten de nodige middelen ter beschikking worden gesteld voor de uitvoering van het meerjarenplan. Het is aangewezen een afzonderlijke budgettaire catalogus te creëren voor de uitvoering van projecten in het kader van het bodembeheer en de bodemsanering, zodat er efficiënter en sneller kan worden opgetreden. Dit komt eveneens de budgettaire transparantie ten goede.

- Bij desaffectatie gevolgd door onteigening en vervreemding moet defensie de milieukosten tijdig mee in overweging nemen. Indien de verkrijger de saneringsplicht overneemt, moet defensie erover waken dat het de nodige maatregelen neemt om de kwaliteit van het toezicht te garanderen, de correcte toepassing van de wetgeving op de overheidsopdrachten en de onafhankelijkheid van de betrokken deskundigen te verzekeren.
- De gegevens over de verontreinigde terreinen, de risicoafweging en de selectie van de te saneren terreinen moeten in het kader van een transparant beleid openbaar worden gemaakt, op zijn minst al aan de betrokken gewestelijke overheden.

### Kenmerken

#### **milieuthema**

bodem

#### **soort beleid**

gebiedsgericht beleid

#### **soort beleidsinstrument**

juridische, economische en sociale instrumenten

#### **soort evaluatie**

ex-postevaluatie, procesevaluatie

#### **opdrachtgever**

eigen initiatief

# Handleiding voor een economische evaluatie van het milieubeleid: toepassing op het Vlaamse Bosbeleid

E. Moons, S. Rousseau

Centrum voor Economische Studiën, K.U. Leuven, 2006

### Probleemstelling en onderzoeksvragen

Deze publicatie geeft een handleiding voor een economische evaluatie van het milieubeleid. Het is dus een methodische beschrijving. De methode wordt evenwel geconcretiseerd door een toepassing ervan op het Vlaamse bosbeleid, meer bepaald, op de bebossing. Worden de doelstellingen voor de bebossing gehaald en tegen welke kost?

## Gebruikte methodes en criteria

De case van het Vlaamse Bosbeleid wordt geëvalueerd aan de hand van een kosten-batenanalyse (KBA). Het criterium is effectiviteit en efficiëntie.

## Vaststellingen

Het Vlaamse bosbeleid bereikt zijn doel niet. De subsidies voor bebossing zorgen voor een stijging van de sociale welvaart, maar dit kan evengoed via andere instrumenten.

## Aanbevelingen

- Algemeen gezien is er nood aan meer ex-ante-evaluaties die beslissingen onderbouwen.
- In het kader van de casestudy van het bosbeleid wordt een geïntegreerde aanpak van landbouwbeleid en mestbeleid met bosbeleid aangeraden. Eerst zou men de optimale locatie voor de bossen moeten bepalen en dan pas uitvoeren. Subsidies moeten niet gegeven worden aan te kleine bosaanplantingen die geen enkele ecologische of recreatieve waarde toevoegen.

### Kenmerken

#### milieuthema

natuur

#### soort beleid

gebiedsgericht beleid

#### soort beleidsinstrument

juridische en economisch instrument

#### soort evaluatie

ex-postevaluatie, planevaluatie

#### opdrachtgever

eigen initiatief

# Verkennde analyse van de uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen

A. De Smedt

Minaraad, 2006

## Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) werd in 1997 voor minstens 10 jaar vastgesteld en blijft gelden tot er een nieuw RSV komt. Aan het secretariaat van de Minaraad werd de vraag gesteld om een objectieve analyse te maken van de uitvoering van het huidige RSV. *Deze studie toetst daarom de realisatie van de bindende bepalingen uit het RSV (op Vlaams niveau).*

## Gebruikte methodes en criteria

Aan de hand van radargrafieken en staafdiagrammen wordt jaarlijks geïllustreerd en gesystematiseerd welke de vooruitgang is van de bindende bepalingen (o.a. afbakening Vlaams Ecologisch Netwerk, afbakening agrarisch gebied, afbakening bijkomend bosgebied of bosuitbreidingsgebied ...).

## Vaststellingen

De analyse toont aan dat de uitvoering van de kwantitatieve bindende bepalingen op Vlaams niveau niet in verhouding staat tot de verlopen werkingsperiode van het RSV of tot de resterende uitvoeringstijd. De laatste jaren is er wel sprake van een zekere stroomversnelling in de uitvoering. Logischerwijze kwam de evolutie in de beginjaren traag op gang. Dat duidt op een inloop- en inwerkingsperiode voor de vernieuwende planningsmethode. Maar ook na 8 jaar werkingstijd is het grootste deel van de uitwerking niet gerealiseerd.

- Indien de uitvoeringstijd voor bijvoorbeeld de uitwerking van een afbakeningsproces of de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan in rekening wordt genomen, wordt al snel duidelijk dat de streefdatum 2007 niet haalbaar is.
- Uit de verkennde analyse kan worden afgeleid dat voor sommige processen reeds meer inspanningen zijn geleverd (bijvoorbeeld de realisatie van de extra bedrijventerreinen, de afbakening van het VEN) dan voor andere (bijvoorbeeld de afbakening van bosuitbreidingsgebied en de afbakening van het agrarische gebied) en dat enkele processen ronduit achterop hinken (bijvoorbeeld de afbakening van het natuurverwevingsgebied (NVWG) en de afbakening van de luchthavens).

## Aanbevelingen

Uit de analyse blijkt dat de concrete uitvoering van de (kwantitatieve) bindende bepalingen nog steeds een knelpunt vormt. De vraag om een volledige uitvoering van het huidige RSV, zoals in het gezamenlijke advies van Minaraad en SERV, kan in dit opzicht anderhalf jaar later nog steeds herhaald worden. Het RSV I moet dan ook eerst volledig uitgevoerd worden vooraleer er sprake kan zijn van een RSV II.

## **Kenmerken**

### **milieuthema**

versnippering

### **soort beleid**

gebiedsgericht beleid

### **soort beleidsinstrument**

ondersteunend instrument

### **soort evaluatie**

ex-nuncevaluatie, procesevaluatie

### **opdrachtgever**

eigen initiatief

## Referenties inventaris 2005-2007

- Bachus K., Bogaert S., Franchois E., Desmet L. (2007) Historisch milieubeleidsevaluatief onderzoek van 15 jaar afvalpreventiebeleid van het Vlaamse Gewest, OVAM, Mechelen.
- Bachus K., Franchois E. & Van Ootegem L. (2007) Evaluatie van de aanvaardingsplichten, OVAM, Mechelen.
- De Jaeger S., Eyckmans J., Van Biervliet K. & Van Puyenbroeck T. (2005) Ontwikkeling van een coherent beleidskader voor de evaluatie van leefmilieugerelateerde subsidies en toepassing op een aantal cases, EHSAL, Ecolas, Brussel.
- De Smedt A. (2006) Verkennende analyse van de uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, studie uitgevoerd in opdracht van de Minaraad, Minaraad, Brussel.
- Fraselle N., Rihoux B., Varone F., Hélène Ch., Esmanne B., Bursens P., Loots I. & Van Steenberge A. (2006) Evaluation des politiques en matière de changement de mode de production et de consommation / Beleidsevaluatie inzake wijziging van productie- en consumptiepatronen, zonder uitgever, Brussel.
- Gysen J. & Bachus K. (2006) Geen vuiltje aan de bodem? Een evaluatie van de effectiviteit en neveneffecten van het Bodemsaneringsdecreet, Steunpunt Milieubeleidswetenschappen, Leuven.
- Rousseau S. & Moons E. (2007) Handleiding voor een Economische Evaluatie van het Milieubeleid: Toepassing op het Vlaamse Bosbeleid. In: Tijdschrift voor Economie en Management, volume 52, nummer 1, 95-118.
- Pauwels T. & Van Gool B. (2006) "Wij trekken onze plan wel" – De impact van strategische planning op lokale beleidsstructuren en -culturen, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, Leuven.
- Rekenhof (2007) Bodembeheer door Defensie, Publicaties Rekenhof, Brussel.
- Van Humbeeck P. (2006) Geen duurzame ontwikkeling zonder beter bestuur. In: Argus Milieumagazine jaargang 4, nummer 1, 32-37.
- Van Humbeeck P. (2006) Maken we goede wetgeving? Benchmarking van Vlaanderen, Achtergronddocument SERA 2007, SERV, Brussel.
- Van Humbeeck P. (2007) Best practices in regulatory impact analysis: a review of the Flemish Region in Belgium, Working paper SERV for European Network for Better Regulation, Brussel, [www.enbr.org](http://www.enbr.org).
- Wauters E., Nulens G., De Smedt P., Larmuseau I. & Schoukens H. (2007) Impact van verschillende milieubeleidsinstrumenten en instrumentenmixen op milieu-innovatie, Resource Analysis, Antwerpen.
- z.n. (2006), ex ante evaluatie van het PDPO (2007-2013), Ideaconsult, UGent, Belconsulting, Brussel.

# Bijlage 2

## Dataverzameling via interviews

De vaststellingen zoals beschreven in het hoofdstuk Meta-analyse van het milieubeleidsevaluatieve onderzoek zijn gebaseerd op de ervaringen van betrokkenen bij de geïnventariseerde beleidsevaluaties. Opdrachtgevers en opdrachtnemers van de studies werden geïnterviewd volgens een vast stramien (zie Methode in het hoofdstuk Meta-analyse van het milieubeleidsevaluatieve onderzoek). Hieronder geven we de vragenlijst mee die voorgelegd werd aan de getuigen. Voor de volledigheid wijzen we erop dat de interviews met auteurs van beleidsevaluaties die op eigen initiatief gebeurden, hiervan afweken.

## Vragen aan de opdrachtgevers

### Aanleiding en start onderzoek

- Waarom werd het onderzoek opgestart? Decretale verplichting? Politieke beslissing? Andere?
- Was er enthousiasme binnen de eigen administratie om dit onderzoek te starten?
- Was er een verantwoordelijke?
- Was de hiërarchisch verantwoordelijke enthousiast/betrokken?
- Was er een duidelijke onderzoeksvraag? Was het lastenboek volledig en kwalitatief hoogstaand?
- Hoeveel onderzoekskandidaten dienden een offerte in? Op basis van welke criteria is de selectie gebeurd?

### Verloop van de evaluatie

- Hadden de onderzoekers een duidelijke methode?
- Waren de evaluatiecriteria duidelijk en aanvaard door alle partijen?
- Was u actief bezig met het onderzoek of volgde u dit vanaf de zijlijn op? Was er überhaupt iemand continu betrokken?
- Werden data geleverd vanuit de administratie? Was er bij collega's aarzeling om data door te geven (tijdsgebrek? Gebrek aan enthousiasme?)?
- Hoe verliep het contact met de opdrachtnemer?
- Hoe verliep de procedure tussen start onderzoek en oplevering rapport?
- Tussentijdse opleveringen: hoe gebeurde de verwerking van mogelijke commentaar? Werd rekening gehouden met uw commentaar?
- Oplevering van definitief rapport: hoe gebeurde de verwerking van mogelijke commentaar? Heeft u of hebben collega's zinnen geschraapt? Indien ja, waarom?

### Onderzoeksrapport zelf

- Was u tevreden over het eindresultaat? Waarom (niet)?
- Was de opdrachtnemer tevreden over het eindresultaat?

### Doorwerking

- Is er een voorstelling van uw rapport georganiseerd? Door wie? Waarom?
- Via welke kanalen is het rapport verspreid?
- Hebt u weet van politieke verantwoordelijken die het rapport hebben ontvangen en gelezen? Was er reactie van de hiërarchisch verantwoordelijken?
- Werd er een samenvatting gemaakt? Werden gemotiveerde conclusies apart gecommuniceerd?
- Hebt u pogingen ondernomen om het rapport bekend te maken?
- Hebt u het rapport gebruikt? Hebt u weet van anderen die het rapport hebben gebruikt?
- Heeft het rapport een meerwaarde gehad? Bv. verduidelijking van problemen, aanleveren van oplossingen? Lerend effect?

## Vragen aan de onderzoekers (opdrachtnemers)

### Aanleiding en start onderzoek

- Waarom heeft u zich kandidaat gesteld om het onderzoek uit te voeren?
- Was er kennis over het onderwerp bij uw instelling?
- Was het lastenboek duidelijk en concreet? Waren de onderzoeksvragen duidelijk? Was de planning duidelijk?
- Weet u waarom u werd uitgekozen om het onderzoek uit te voeren?

### Verloop van de evaluatie

- Was er een duidelijke methode waarmee u de evaluatie aanvatte?
- Was er een begeleidingsgroep? Was die nuttig?
- Wie leverde de data aan? Waren er problemen om de data te krijgen?
- Hoe verliep het contact met de opdrachtgever?
- Hoe verliep het contact met collega's van andere onderzoeksinstellingen? (indien van toepassing)
- Waren de criteria ter evaluatie duidelijk? Werden ze expliciet vastgelegd?
- Hoe verliep de procedure tussen start onderzoek en oplevering rapport?
  - Tussentijdse opleveringen: hoe gebeurde de verwerking van mogelijke commentaar?
  - Oplevering van definitief rapport: hoe gebeurde de verwerking van mogelijke commentaar? Werd er gecensureerd door de opdrachtgever?

### Onderzoeksrapport zelf

- Was u tevreden over het eindresultaat? Waarom (niet)?
- Was de opdrachtgever tevreden over het eindresultaat?

### Doorwerking

- Is er een voorstelling van uw rapport georganiseerd?
- Via welke kanalen is het rapport verspreid?
- Hebt u weet van politieke verantwoordelijken die uw rapport hebben ontvangen en gelezen?
- Werd er een samenvatting gemaakt? Werden gemotiveerde conclusies apart gecommuniceerd?

# Bijlage 3

---

Een introductie tot  
beleidsevaluatie en  
MIRA-BE

## Over MIRA-BE

MIRA-BE is het tweejaarlijkse rapport van de Vlaamse Milieumaatschappij over de evaluatie van het Vlaamse milieubeleid.

Beleidsvaluatie wordt in dit rapport gedefinieerd als de wetenschappelijke analyse van een bepaald beleidsthema dat

op basis van criteria wordt beoordeeld, en op grond waarvan aanbevelingen worden geformuleerd.

MIRA staat voor Milieurapport Vlaanderen en wordt gecoördineerd door de Vlaamse Milieumaatschappij. De opdracht van MIRA is decretaal vastgelegd en is driedelig (DABM, 5 april 1995):

- een beschrijving, analyse en evaluatie van de bestaande toestand van het milieu (MIRA-T);
- een evaluatie van het tot dan toe gevoerde milieubeleid (MIRA-BE);
- een beschrijving van de verwachte ontwikkeling van het milieu bij ongewijzigd beleid en bij gewijzigd beleid volgens een aantal relevant geachte scenario's (MIRA-S).

104

MIRA-BE kent een relatief lange ontstaansgeschiedenis. Hoewel de decreetgever al in 1995 de opdracht gaf aan de milieurapportering om beleidsvaluaties te maken, duurde het tot 2000 vooraleer er echt werk van werd gemaakt. De eerste milieurapporten bevatten dan wel kritische analyses van het milieubeleid, echte diepgaande evaluaties ontbraken evenwel. In mei 2000 vroeg de toenmalige minister van Leefmilieu aan de voorzitter van de stuurgroep van MIRA om op een methodische wijze over diepgaande beleidsvaluaties te rapporteren. De voorzitter van de stuurgroep werkte daarvoor een stappenplan uit, te beginnen met een inventarisatie van bestaande beleidsvaluaties en methodes. Het stappenplan moest uitmonden in de creatie van een expertisenetwerk. Het resultaat van die inventarisatie en van enkele diepgaande beleidsvaluaties waren het onderwerp van het eerste BE-rapport in 2003. De vraag naar de creatie van een expertisenetwerk vormt de ruggengraat van MIRA-BE 2007.

Het rapport is gericht tot beleidsmakers (parlementsleden, kabinetsleden, planningsverantwoordelijken), beleidsuitvoerders en andere beleidsbetrokkenen (bv. doelgroepvertegenwoordigers). De in het rapport vastgestelde knelpunten moeten immers door hen worden aangepakt. Ook de succesfactoren moeten door hen worden gestimuleerd. De aanbevelingen in het rapport kunnen die beleidspersonen daartoe op weg helpen.

Ook andere personen met interesse voor (een kritische blik op) het beleid kunnen in het rapport hun gading vinden. Beleid heeft immers gevolgen voor ieder bedrijf en iedere burger.

## Bestuurskunde en haar jargon

Zoals elke discipline hebben ook de beleids- en bestuurswetenschappen een eigen begrippenapparaat. In wat volgt verduidelijken we enkele veelgebruikte begrippen. Voor een volledig overzicht verwijzen we naar MIRA-BE 2003 en naar twee recente werken vanuit het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen (Crabbé et al., 2006) en het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie (De Peuter et al., 2007).

### De overheid en haar instrumenten

- We spreken van een *sturend beleidsinstrument* als het gaat over een middel dat de overheid gebruikt om een doelgroep of een andere overheid te overtuigen, te verplichten, aan te zetten tot de uitvoering van een maatregel of om zelf maatregelen te kunnen nemen.  
Voorbeelden: KB's, decreten, convenanten, vergunningen, heffingen, subsidies, sensibilisering, voorlichting ...
- We spreken van een *direct beleidsinstrument* als het gaat over de daadwerkelijke activiteit van de overheid die ingrijpt in het fysieke milieu en die gericht is op het tot stand brengen van een bepaalde situatie.  
Voorbeelden: de aanleg van rioleringen, de inzameling van afvalstoffen, de aanleg van wegen, de aanleg van containerparken, de aanplanting van een bomenrij ...
- *Ondersteunende instrumenten* helpen bij de keuze van de sturende en directe beleidsinstrumenten.  
Voorbeelden: planning, marktcreatie, onderzoek en ontwikkeling, monitoring ...

### Beleidsvaluatieonderzoek

Beleidsvaluatieonderzoek is een vorm van onderzoek die praktijkgericht is en wetenschappelijk van karakter. Onderzoek is wetenschappelijk als er sprake is van een duidelijke probleemstelling, met een vooropgesteld en doordacht ontwerp van onderzoek, een plan voor systematische verzameling van data en de analyse ervan, evenals een rapportering waaruit duidelijk blijkt in hoeverre een antwoord is gegeven op de aanvankelijke probleemstelling. Tegelijk is evaluatieonderzoek praktijkgericht, omdat het tot doel heeft kennis te genereren die ons in staat moet stellen om de sociale werkelijkheid te beïnvloeden en veranderen. Evaluatieonderzoek is dan uiteindelijk praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek dat een beoordeling van het beleid als eindproduct heeft, met de bedoeling om het beleid te verbeteren door aanbevelingen te formuleren.

### Types beleidsvaluatie

Beleidsvaluatie *naar voorwerp*:

- planevaluatie: toetsing van de plannen en/of de doelstellingen voordat of nadat ze ten uitvoer zijn gebracht;
- procesevaluatie: toetsing van beleidsprocessen, dat kan zowel de totstandkoming van het beleid zijn als de uitvoering ervan;
- productevaluatie: toetsing van de beleidsresultaten.

Beleidsvaluatie *naar tijd*:

- *ex-ante*-evaluatie: evaluatie voordat het beleid wordt gevoerd;
- *ex-nunc*evaluatie: evaluatie tijdens de uitvoering van het beleid (soms ook wel *ex interim* of *ex tussendoor* genoemd);
- *ex-post*evaluatie: evaluatie nadat het beleid is uitgevoerd.

## Beleidsketen

De beleidsketen toont het beleidsproces (van bij de start van een beleid tot aan de resultaten ervan). Het laat toe om de complexiteit van het beleid te ontfaelen.

Figuur 2 visualiseert de beleidsketen.

### Resultaten van beleid

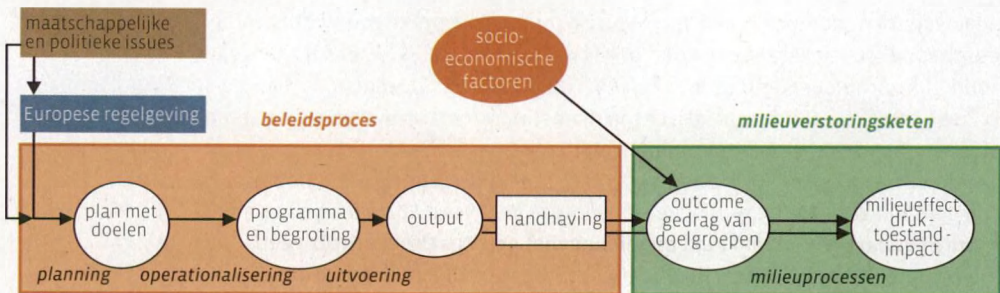
**output:** prestaties van de *overheid* (bv. aantal subsidies; het afleveren van een vergunning)

**outcome:** gedragsverandering bij de *doelgroepen* (bv. lagere overheden, burgers, bedrijven)

**milieueffect:** verbetering / verslechtering van het *milieu* (en in een later stadium de natuur) als gevolg van beleid (wordt soms ook milieu-impact genoemd)

Bron: Wilkinson (1999)

Figuur 2: Analyse kader voor MIRA-BE



De beleidsketen bestaat uit vijf schakels (planning, operationalisering, uitvoering, handhaving en resultaten) en start met een of meerdere maatschappelijke en politieke issues die op de agenda van de beleidsmakers komen te staan. Daarmee start een proces, het *beleidsproces*, dat uit drie fasen bestaat. Elke fase mondt uit in een concreet product of gedrag (afgebeeld in een cirkel). De eerste fase is de planningsfase. Voor de maatschappelijke en politieke issues worden oplossingen ontworpen, vergeleken en bediscussieerd. Dat moet normaliter uitmonden in een plan met duidelijke doelen. In de tweede fase, de operationaliseringsfase, worden de plannen geconcretiseerd: er wordt een programma opgemaakt, passend in de begroting, zodat de uitvoering optimaal is met de beschikbare menselijke en

financiële middelen. Het plan wordt vervolgens geïmplementeerd (fase 3). In het veld moeten we daarvan een concrete output zien: bv. een aangeplante bomenrij, een verleende vergunning, een gebouw windmolenpark, een opgelegde boete ... Die output wordt "gehandhaafd", dit wil zeggen dat privaat-, administratief- en/of strafrechtelijke (overheids)instrumenten de naleving van de rechtsregels afdwingen.

De output zorgt voor resultaten in het veld en speelt in op de *milieuverstoringsketen* of *DPSI-R-keten*, eveneens zichtbaar in figuur 2. Men past zijn gedrag aan (outcome), wat onrechtstreeks bijdraagt tot een vermindering van de milieudruk, wat dan weer leidt tot een verbetering van de milieutoestand en eventueel een positieve impact heeft op de mens, de natuur en de economie. De output kan ook rechtstreeks het milieu beïnvloeden zonder dat een gedragswijziging nodig is.

Naast de beleidsketen spelen er echter ook externe socio-economische factoren mee, waar het beleid minder vat op heeft maar die een even grote of zelfs (veel) grotere invloed hebben op de milieuverstoring. Die factoren mogen niet worden vergeten want ze tonen de feilbaarheid van een overheid aan om maatschappelijke processen én dus het milieu te controleren.

Wil een beleidsevaluatie het al dan niet optreden van gedragseffecten, milieueffecten of ecologische effecten kunnen verklaren, dan dient zij dus meestal de 'zwarte dozen' van die gedrags- en milieuprocessen en van die ecologische processen open te plooien en te analyseren. In het domein van milieu- en natuurbeleid is beleidsevaluatie bijgevolg bijna steeds een vorm van procesevaluatie.

## Evaluatiecriteria

Een ander typisch element van beleidsevaluaties zijn *criteria*. Louter een analyse van het beleidsthema is vanzelfsprekend nog geen evaluatie. Daarvoor is een *beoordeling* nodig en dat gebeurt met criteria. Het meest voor de hand liggende criterium is de *effectiviteit*, die antwoord moet bieden op de vraag of het instrument of de instrumentenmix heeft bijgedragen tot een vooropgestelde gedragsverandering of een milieuverbetering. Is de subsidie (het instrument) effectief? Dit betekent zoveel als heeft het beleid gewerkt? Met andere woorden: heeft de subsidie additionele outcome of impact veroorzaakt in vergelijking met de situatie waarin er geen subsidie zou zijn ingezet? *Efficiëntie* (werd de output geleverd met een minimum aan kosten?) en *rechtvaardigheid* (zorgt het instrument voor een eerlijke verdeling van de lusten en lasten?) zijn andere criteria. De criteria gaan voornamelijk in op de producten (resultaten) van het beleid.

Zoals beschreven, moeten verklaringen voor de resultaten gezocht worden in de voorafgaande processen. Ook die processen moeten worden beoordeeld, zodat een verklaring kan worden gevonden voor succes en falen. Criteria ter beoordeling zijn onder andere: *capaciteit* (beschikken de actoren over de juiste en voldoende middelen om hun opdracht uit te oefenen?), *kennis* (weten de actoren wat verwacht wordt? werd voldoende onderzocht welke doelgroepen en/of welke alternatieven nodig zijn?), *acceptatie* (is de doelstelling geaccepteerd? zijn de organisatie en de instrumentenmix aanvaard?), *integratie* (zijn de doelstellingen afgestemd op elkaar? zijn er tegengestelde krachten binnen en buiten de administratie?)

Criteria die de *resultaten* van een beleid beoordelen: effectiviteit, efficiëntie, rechtvaardigheid;

Criteria die de *processen* van een beleid

beoordelen (en de resultaten kunnen verklaren): capaciteit, kennis, acceptatie, transparantie, integratie, onderlinge afstemming ...

De kenniscel Wetsmatiging van het Vlaamse ministerie geeft acht kwaliteitscriteria voor toekomstige regelgeving (Gids Kenmerken van goede regelgeving, 2003):

- noodzakelijk en doeltreffend;
- doelmatig en afgewogen;
- uitvoerbaar en handhaafbaar;
- rechtmatig;
- samenhangend;
- eenvoudig, duidelijk en toegankelijk;
- onderbouwd en overlegd;
- blijvend relevant en actueel.

### Referenties bij bijlage 3

Crabbé A., Gysen J.\* & Leroy P. (2006)  
Vademecum Milieubeleidsevaluatie,  
Vanden Broele, Brugge.

De Peuter B., De Smedt J. & Bouckaert G.  
(2007) Handleiding Beleidsevaluatie.  
Steunpunt Bestuurlijke Organisatie  
Vlaanderen, Leuven.

Gids Kenmerken van een goede  
regelgeving (2003) Kenniscel  
Wetsmatiging, Ministerie van de Vlaamse  
Gemeenschap, Brussel.

MIRA-BE 2003: Van Steertegem M. (red.)  
(2003) MIRA-BE 2003 Milieu- en  
natuurrapport Vlaanderen:  
beleidsevaluatie, Vlaamse  
Milieumaatschappij, Aalst.

MIRA-BE 2005: Van Steertegem M. (red.)  
(2005) MIRA-BE 2005 Milieurapport  
Vlaanderen: beleidsevaluatie, Vlaamse  
Milieumaatschappij, Aalst.

Wilkinson D. (1999) The contribution of  
EU monitoring and reporting on 'sound  
and effective' environmental  
policy-making. First draft paper for the  
EEA-project 'Towards a new EU  
framework for reporting on  
environmental policies and measures'  
(project manager M. T. Ribeiro), 21  
september 1999,  
<http://reports.eea.eu.int/rem/en/soundeffective.pdf>.

# Bijlage 4

## Begrippen en afkortingen

## Begrippen

**Beheerovereenkomst in het kader van BBB:** een samenwerkingsovereenkomst van bepaalde duur, waarin de wederzijdse engagementen tussen de politieke overheid (de functioneel bevoegde minister namens de Vlaamse Regering) en de ambtelijke beleidsuitvoerders (de leidend ambtenaar van een agentschap of de Raad van Bestuur) worden vastgelegd.

**Beleidsvaluatie:** wetenschappelijke analyse van een bepaald beleid (of een deelveld van beleid), dat op basis van criteria wordt beoordeeld en op grond waarvan aanbevelingen worden geformuleerd.

**Beleidsinstrument:** middel dat de overheid gebruikt om haar beleid te plannen, uit te voeren, te evalueren en om doelgroepen te bereiken. Er bestaan sturende en directe beleidsinstrumenten.

**Beleidsketen:** analytische structuur die de beleidscyclus vereenvoudigt. MIRA-BE onderscheidt vijf schakels: planning, operationalisering, uitvoering (output), handhaving en resultaten (outcome en milieueffecten).

**Beleidsproces:** ontwikkeling en/of opeenvolging van acties die het beleid vormgeven.

**Beleidsstijl:** min of meer constante wijze van besluitvorming over maatschappelijke problemen door de overheid. Het gaat om gestandaardiseerde werkprocedures waarmee politieke problemen worden vertaald in beleid en op grond waarvan het beleid vervolgens feitelijk operationeel wordt uitgevoerd.

**Beleidstheorie:** geheel aan causale, finale en normatieve veronderstellingen die aan de grondslag liggen van een beleid.

**Command and control instrument:** traditioneel instrument waarbij men het gedrag van de doelgroepen wil sturen via geboden en verboden, in contrast met modernere beleidsinstrumenten zoals heffingen, subsidies ...

**Communicatief (sociaal) instrument:** type van sturend beleidsinstrument, waaronder informatieverstrekking, educatie, sensibilisering, voorlichting, convenanten ...

**Direct beleidsinstrument:** daadwerkelijke activiteit die ingrijpt in het fysieke milieu en gericht is op het tot stand brengen van een bepaalde situatie. Voorbeelden: de aanleg van rioleringen, de inzameling van afvalstoffen, de aanleg van wegen, de aanleg van containerparken, de aanplanting van een bomenrij.

**Doelgroep:** maatschappelijk relevante groep van personen of instanties waarop een bepaalde actie is gericht. De overheid probeert de doelgroep via de inzet van instrumenten te bereiken en te sturen. Voorbeelden van doelgroepen zijn de industrie, landbouwers, gemeenten.

**Doelgroepenbeleid:** beleid dat het gedrag van actoren die invloed hebben op de kwaliteit van het milieu beïnvloedt. Beleid dat samenwerking met de overheid en de verantwoordelijkheidszin van voornoemde actoren stimuleert.

**Doelmatigheid (efficiëntie):** mate waarin het doel is bereikt met een minimum aan middelen.

**Doeltreffendheid (effectiviteit):** mate waarin de doelen zijn bereikt dankzij de ingezette beleidsinstrumenten.

**DPSI-R-keten:** milieuverstoringsketen, analytische structuur die de oorzaak en gevolgen van de milieuverstoring in beeld brengt. DPSI-R staat voor Driving Forces (maatschappelijke activiteiten), Pressure (druk), State (toestand), Impact (gevolgen) en Response (beleidsrespons). De milieuraapportering door het Europees Milieuagentschap, OESO, MIRA en anderen gebeurt aan de hand van deze keten.

**Economisch instrument:** type van sturend beleidsinstrument, waaronder heffingen, financiële steun (subsidies), fiscaliteit ...

**Effectiviteit:** zie doeltreffendheid.

**Efficiëntie:** zie doelmatigheid.

**End-of-pipe:** zuiveringstechniek die wordt toegepast aan het einde van de productieketen.

**Europese richtlijn:** zie richtlijn (Europese).

**Europese verordening:** zie verordening (Europese).

**Ex-ante-evaluatie:** evaluatie voordat het beleid wordt gevoerd.

**Ex-nunc-evaluatie:** evaluatie tijdens de uitvoering van het beleid (soms ook wel ex interim of ex tussendoor genoemd).

**Ex-postevaluatie:** evaluatie nadat het beleid is uitgevoerd.

**Gebiedsgericht beleid:** beleid dat de milieuproblemen aanpakt op het niveau van specifieke gebieden. Beleid dat de milieukwaliteit in specifieke gebieden verhoogt en de onderlinge afstemming tussen verschillende functies in die gebieden verzorgt.

**Geïntegreerd overheidsbeleid:** beleid gericht op de verbetering van de interne samenwerking en de samenwerking met andere beleidsdomeinen en bestuursniveaus.

**Handhaving:** beoogt door toezicht en toepassing van privaats-, administratief- en strafrechtelijke (overheids)instrumenten de naleving van de rechtsregels. Handhaving kan preventief of repressief zijn.

**Institutionele effectiviteit:** de mate waarin het beleid heeft geleid tot het halen van de outputdoelstellingen.

**Institutionaliseren:** (bestuurskundig jargon) een sociaal en organisatorisch proces waarin subjectieve constructies van de realiteit en objectieve structuren een min of meer objectief en algemeen gangbaar karakter krijgen.

**Juridisch instrument:** type van sturend beleidsinstrument, waaronder directe regulering (KB's, decreten, omzendbrief, MB's ...), verboden, vergunningen ...

**Ladder van Lansink:** hiërarchie in de afvalverwerking met bovenaan de meest milieuvriendelijke verwerking: hergebruik, recyclage/compostering, verbranden met energierecuperatie, verbranden en storten.

**Milieueffect:** gevolgen van beleid en autonome ontwikkelingen op het milieu.

**Milieuoverheid:** overkoepelend begrip voor de bevoegde minister en kabinet, de administratie en de interne en externe verzelfstandigde agentschappen, met name: het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE), de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM), de Vlaamse Landmaatschappij (VLM), de Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) en het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO).

**Milieuverstoringketen:** analytische structuur die de oorzaak en de gevolgen van de milieuverstoring in beeld brengt (zie ook DPSI-R-keten).

**Ondersteunend instrument:** middel dat de overheid helpt bij de keuze van de sturende en directe beleidsinstrumenten. Voorbeelden: planning, marktcreatie, onderzoek en ontwikkeling, monitoring, informatiemanagement ...

**Operationele doelstelling:** doelstelling die concreet aangeeft welke resultaten de overheid wil bereiken. In principe moeten deze doelstellingen specifiek, meetbaar, afgesproken, resultaatsgebonden en tijdsgebonden zijn. Zie ook strategische doelstelling.

**Outcome:** resultaat van beleidsvoering, in de zin van verandering van gedrag van de doelgroepen.

**Output:** prestaties en producten van de overheid.

**Overkoepelend beleid:** beleid dat beleid, beleidsprocessen en beleidsstructuren moet onderbouwen.

**Planevaluatie:** toetsing van de plannen en/of de doelstellingen voordat of nadat ze ten uitvoer zijn gebracht.

**Procesevaluatie:** toetsing van beleidsprocessen, dit kan zowel de totstandkoming van het beleid zijn als de uitvoering ervan.

**Productevaluatie:** toetsing van de beleidsresultaten.

**Productnormering:** voorschriften waarvan niet mag worden afgeweken bij de samenstelling van een bepaald product.

**Richtlijn (Europese):** besluit dat bindend is voor de lidstaten wat betreft een in de richtlijn uitgedrukt te bereiken resultaat. De lidstaten zijn vrij de vorm en middelen te bepalen nodig om aan de richtlijn te voldoen. Bij niet naleving kan de Commissie een procedure inzetten krachtens art. 226 (ex. Art. 169).

**Steunpunt beleidsrelevant onderzoek:** in 2000 besliste de Vlaamse Regering beleidsgericht onderzoek te bundelen volgens bepaalde beleidsterreinen. Zo werd onder andere een Steunpunt Milieubeleidswetenschappen, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen en een Steunpunt Milieu en Gezondheid opgericht tot 2006. In 2007 ging een tweede reeks steunpunten van start, Milieubeleidswetenschappen was daar niet meer bij.

**Strategische doelstelling:** doelstelling die aangeeft welke veranderingen de overheid in het beleidsveld wil bereiken. Zie ook operationele doelstelling.

**Sturend beleidsinstrument:** middel dat de overheid gebruikt om een doelgroep of een andere overheid te overtuigen, te verplichten, aan te zetten tot de uitvoering van een maatregel of om zelf maatregelen te kunnen nemen. Voorbeelden: KB's, decreten, convenanten, vergunningen, heffingen, subsidies, sensibilisering, voorlichting ...

**TWOL-databank:** databank die alle geplande, lopende en afgeronde onderzoeken bevat die door de milieuadministratie werden geïnitieerd.

**Verordening (Europese):** een verordening heeft een algemene strekking, is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat van de Europese Unie (EU). Het is het meest verstrekkende wetgevingsinstrument van de EU. De Europese verordening adstrueert het supranationale karakter van de EU omdat een lidstaat, nadat een verordening is uitgevaardigd, de bevoegdheid verliest bindende voorschriften uit te vaardigen over het rechtsgebied waarop de verordening betrekking heeft.

## Afkortingen

**ACOS WB-LE:** Stafdepartement Gezondheid, Milieu, Kwaliteit van het leven en Gezondheid op het werk, divisie Leefmilieu

**BE:** beleidsevaluatie

**BO:** Bestuurlijke Organisatie (Steunpunt)

**DABM:** Decreet houdende Algemene Bepalingen Milieubeleid

**DGMR Infra:** Algemene Directie Material Resources, divisie Infrastructuur

**DIFTAR:** gedifferentieerde tarifiering

**DUWOBO:** duurzaam wonen en bouwen

**EC:** Europese Commissie

**EHSAL:** Economische Hogeschool Brussel

**EPB:** Energie Prestatie en Binnenklimaat van Gebouwen

**ESR:** Europees Stelsel van nationale en regionale Rekeningen

**EU:** Europese Unie

**EWI:** Departement Economie, Wetenschap en Innovatie

**HIVA:** Hoger Instituut voor de Arbeid

**IKW:** Interkabinettenwerkgroep

**INBO:** instituut voor Natuur- en Bosonderzoek

**K.U.Leuven:** Katholieke Universiteit Leuven

**KBA:** kosten-batenanalyse

**LNE:** Departement Leefmilieu, Natuur en Energie

**MBW:** Milieubeleidswetenschappen (Steunpunt)

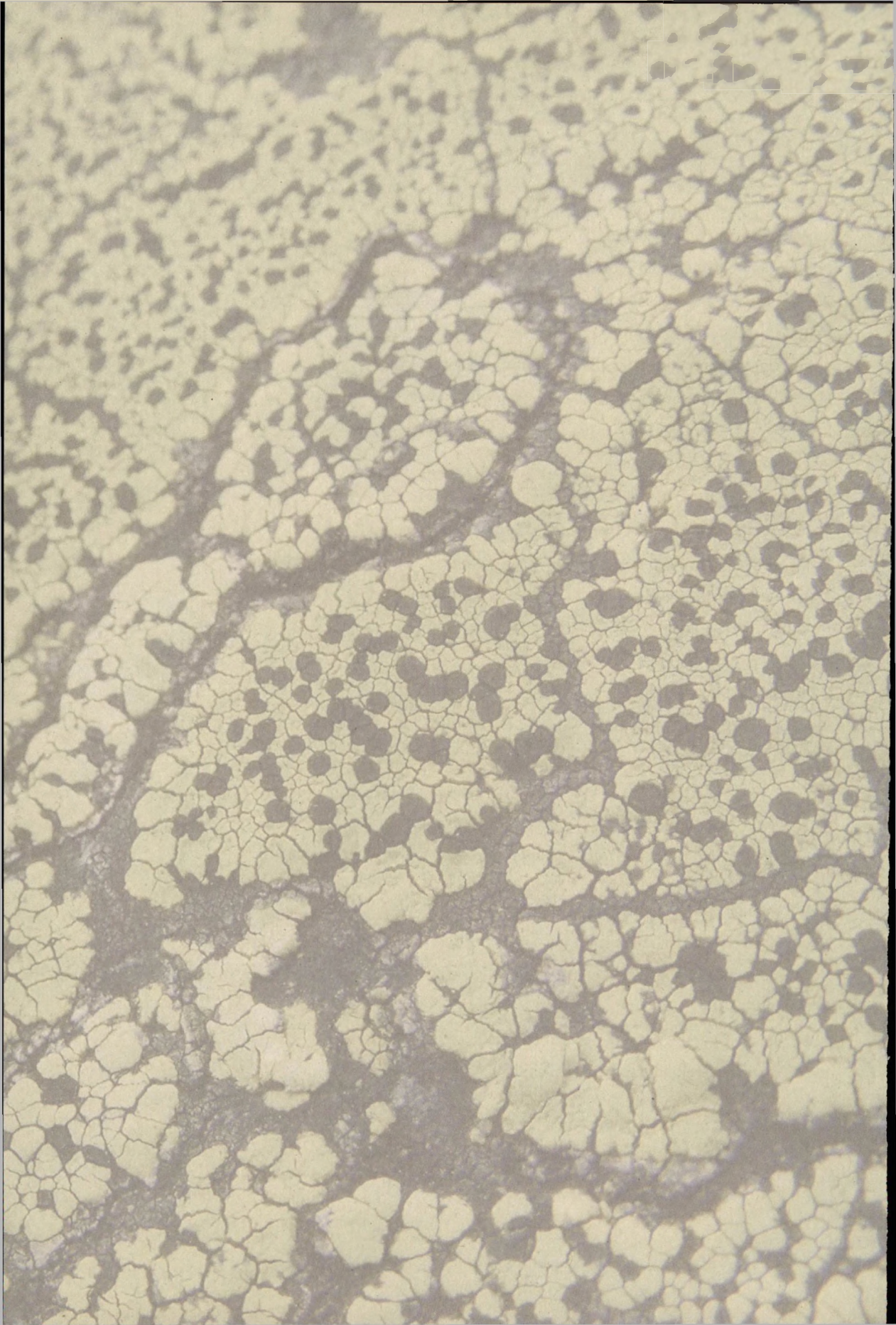
**MBO:** Milieubeheersovereenkomst

**MER:** Milieueffectenrapport

**Minaraad:** Milieu- en Natuurraad Vlaanderen

**MIP:** Milieu- en energietechnologie-innovatieplatform

- MIRA:** Milieurapport
- NARA:** Natuurrapport
- NVWG:** natuurverwevingsgebied
- OCMW:** Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
- OESO:** Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
- OVAM:** Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij
- PDPO:** Programmeringsdocument voor plattelandsontwikkeling
- PODDO:** Programmatorische Federale Overheidsdienst voor Duurzame Ontwikkeling
- REG:** rationeel energiegebruik
- RIA:** reguleringssimpactanalyse
- RSV:** Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen
- SBOV:** Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen
- SERV:** Sociaal-Economische Raad Vlaanderen
- TWOL:** Toegepast Wetenschappelijk Onderzoek Leefmilieu
- UA:** Universiteit Antwerpen
- UCL:** Université Catholique de Louvain-La-Neuve
- UGent:** Universiteit Gent
- VEA:** Vlaams Energie Agentschap
- VEN:** Vlaams Ecologisch Netwerk
- VEP:** Vlaams Evaluatieplatform
- VITO:** Vlaams Instituut voor Technologisch onderzoek
- viWTA:** Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek
- VLAREM:** Vlaams Reglement Milieuvergunningen
- VMM:** Vlaamse Milieumaatschappij
- VOMER:** Vlaams Overleg Milieu- en Energieregelgeving
- VS:** Verenigde Staten
- VVBB:** Vlaamse Vereniging voor Bestuur en Beleid
- VVSG:** Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten



## MIRA-rapporten in 2007

Naast dit MIRA-BE 2007 Beleidsevaluatie-rapport, publiceerde de Vlaamse Milieumaatschappij nog twee andere milieurapporten.

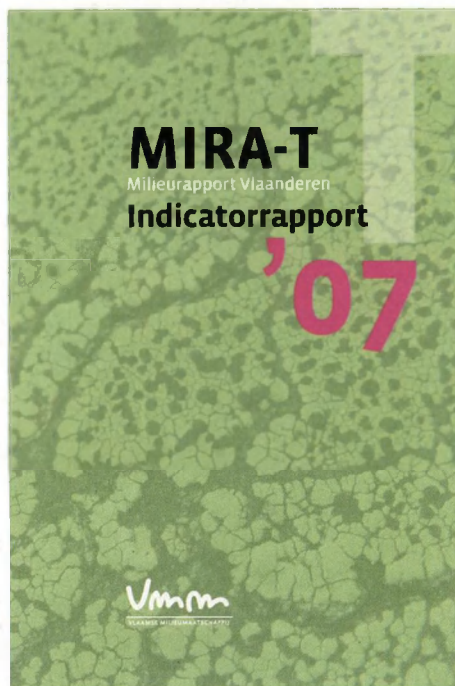
### MIRA-T 2007 Focusrapport

Een kritische analyse van 11 actuele milieu-onderwerpen waarvoor beleidsinteresse en/of maatschappelijke belangstelling bestaat.



### MIRA-T 2007 Indicatorrapport

De evolutie en evaluatie van het Vlaamse milieu, geïllustreerd aan de hand van meer dan 100 indicatoren.



117

Bestellen? Infoloket Vlaamse Milieumaatschappij: tel. 053 726 445 - fax 053 711 078 -

e-mail [info@vmm.be](mailto:info@vmm.be)

Prijs MIRA-T 2007 Focusrapport: 10 euro

Meer informatie over de Vlaamse milieurapportering en de MIRA-publicaties op [www.milieurapport.be](http://www.milieurapport.be).

De **Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)** draagt bij tot de realisatie van de doelstellingen van het milieubeleid door het voorkomen, beperken en ongedaan maken van schadelijke effecten bij watersystemen en de atmosfeer. Verder rapporteert ze over de staat van het leefmilieu en draagt ze bij tot de realisatie van het integraal waterbeleid. Meer info op [www.vmm.be](http://www.vmm.be).

De decretale<sup>3</sup> opdracht van het **Milieurapport Vlaanderen (MIRA)** is drieledig:

- een beschrijving, analyse en evaluatie van de bestaande toestand van het milieu;
- een evaluatie van het tot dan toe gevoerde milieubeleid;
- een beschrijving van de verwachte ontwikkeling van het milieu bij ongewijzigd beleid en bij gewijzigd beleid volgens een aantal relevant geachte scenario's.

Bovendien moet aan het rapport een ruime bekendheid worden gegeven. MIRA zorgt voor de wetenschappelijke onderbouwing van de milieubeleidsplanning in Vlaanderen. De toestandsstudie krijgt vorm in de jaarlijkse MIRA-T-rapporten waarin de beleidsmaker en de burger een antwoord krijgen op de vraag hoe het met het milieu gesteld is, wat de onderliggende oorzaken zijn en hoe de milieutoestand kan worden verbeterd. In 2000 werd het eerste scenariorapport gepubliceerd, MIRA-S 2000, de volgende editie is gepland voor 2009. Het eerste beleidsevaluatierapport (MIRA-BE) verscheen in juni 2003, de derde editie in het najaar 2007.

<sup>3</sup> DABM, Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid van 5 april 1995, BS 3 juni 1995

## Milieurapport Vlaanderen

### MIRA-BE 2007 **Beleidsvaluatierapport**

Dit beleidsvaluatierapport heeft een dubbel doel. Enerzijds geeft het een overzicht van het milieubeleidsvaluatieonderzoek gepubliceerd sinds 2005. Anderzijds analyseert dit rapport in welke mate beleidsvaluatie verankerd is in de werking van de milieuoverheid. Een goede integratie van beleidsvaluatie verhoogt immers de kwaliteit en de effectiviteit van het beleid.

Is er systematiek in de beleidsvaluatiepraktijken of hebben die (nog steeds) een groot ad-hockarakter? Hoe starten en verlopen beleidsvaluatiestudies? Is er opvolging van de beleidsvaluatieactiviteiten? Wat gebeurt er met (de resultaten van) de beleidsvaluaties? In welke mate kunnen we spreken van 'institutionalisering' en 'professionalisering' van de beleidsvaluatiepraktijk?

MIRA-BE 2007 is een tweejaarlijks rapport van de Vlaamse Milieumaatschappij en focust op het milieubeleid. Het is een wezenlijk onderdeel van de milieurapportering omdat we niet alleen willen weten of het met milieu en natuur de goede kant opgaat (de traditionele milieurapportage in MIRA-T), maar ook in hoeverre dat aan beleid te danken is, en waarom (MIRA-BE).

Dit rapport richt zich tot beleidsmakers, beleidsuitvoerders, andere beleidsbetrokkenen en tot iedereen met (interesse voor) een kritische blik op het beleid.

Meer informatie over de milieurapportering vindt u op de MIRA-website van de Vlaamse Milieumaatschappij: [www.vmm.be/mira](http://www.vmm.be/mira) of [www.milieurapport.be](http://www.milieurapport.be).