





Inleiding

1. Wat is MIRA-BE?

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

Beleidsvaluatie wordt in dit rapport als volgt gedefinieerd: de wetenschappelijke analyse van een bepaald beleidsthema dat op basis van criteria wordt beoordeeld en op grond waarvan aanbevelingen worden geformuleerd.

De inhoud van MIRA-BE wordt bepaald door beleidsthema's. Een beleidsthema is (een deel van) een beleidsveld (bv. afvalbeleid) en kan slaan op een of meerdere instrumenten en/of op een of meerdere milieuthema's waarvoor beleid wordt gevoerd.

Daarnaast kan het gaan over agendering, doelstellingen, planning, uitvoering enz. van dat beleid. Ook de gevolgen van beleid op het gedrag van de doelgroepen (outcome) en/of in het milieu (milieu-effect) zijn onderzoeksdomeinen van MIRA-BE.

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 stuurgroep opteerde voor een stappenplan, te beginnen met een inventarisatie van bestaande beleidsvaluaties en methodes. Het stappenplan moest uitmonden in de creatie van een expertisenetwerk (zie paragraaf 4 Waar willen we naartoe?).

MIRA

MIRA staat voor Milieurapport Vlaanderen. MIRA wordt gecoördineerd door de Vlaamse Milieumaatschappij die daarvoor een projectteam aangesteld heeft. De opdracht van MIRA is decretaal vastgelegd en is drieledig (DABM, 5 april 1995):

- 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.

De toestandsstudie krijgt vorm in de jaarlijkse MIRA-T-rapporten. De eerstvolgende editie van MIRA-T wordt gepubliceerd in december 2005. In 2000 werd het eerste volwaardige scenariorapport gepubliceerd, MIRA-S 2000. Het eerste beleidsvaluatierapport (MIRA-BE) verscheen in juni 2003.

Alle publicaties, cijfers en indicatoren zijn te vinden op de website www.milieurapport.be of www.vmm.be/mira.

Het resultaat van die inventarisatie en van enkele diepgaande beleidsevaluaties was het onderwerp van het eerste BE-rapport in 2003.

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, of 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, informatiemanagement ...

2. Wat vindt u in dit rapport?

MIRA-BE 2005 is opgebouwd uit twee delen en bevat zes hoofdstukken (tabel 1). Het eerste deel bevat een inventaris en analyse van evaluatiestudies van het Vlaamse milieubeleid gepubliceerd tussen 1 juli 2003 en 30 mei 2005 (hoofdstuk 1). Het tweede deel van het rapport bestaat uit vijf diepgaande beleidsevaluaties, beschreven volgens een vaste structuur (hoofdstukken 2 tot en met 6). Die hoofdstukken zijn zo gekozen dat ze telkens een andere schakel uit de beleidsketen evalueren (zie ook verder figuur 3).

Tabel 1: Overzicht van de hoofdstukken uit MIRA-BE 2005

DEEL 1

Hoofdstuk 1: Milieubeleid 2003-2005 onderzocht: 24 evaluaties

DEEL 2

Hoofdstuk 2: Gebiedsgericht natuurbesluit: operationalisering en uitvoering van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

Hoofdstuk 3: Lokaal waterbeleid in de kering: tussentijdse evaluatie van de deelbekkenwerking

Hoofdstuk 4: Carte blanche of korset? Evaluatie van de Samenwerkingsovereenkomst

Hoofdstuk 5: Handhaving: de vergeten schakel in de milieubeleidscyclus?

Hoofdstuk 6: Presti 4: bedrijvig in milieuzorg – het effect gemeten

Hoofdstuk 2 en 5 zijn gebaseerd op nieuw onderzoek (gestart in oktober 2004 in opdracht van MIRA, VMM). De overige drie hoofdstukken zijn een samenvatting van reeds uitgevoerd onderzoek. De meerwaarde van die hoofdstukken voor dit rapport ligt in hun voorbeeldfunctie en minder in de actualiteit van de gegevens. Omdat twee onderzoeken afgerond werden in begin 2004, werd aan de opdrachtgever van de evaluatiestudie gevraagd om te beschrijven hoe die evaluatie werd gebruikt en hoe het beleid sinds het onderzoek is voortgezet. U kunt die bijdragen terugvinden in een aparte para-

graaf op het einde van hoofdstuk 4 en 6. We willen benadrukken dat het om standpunten gaat en de teksten ook zo moeten worden gelezen.

3. Waartoe dient MIRA-BE?

Met MIRA-BE 2005 willen we drie verschillende doelstellingen invullen: rapportage van milieubeleidsstudies, opvolging van de milieubeleidsplanning en opbouw van expertise.

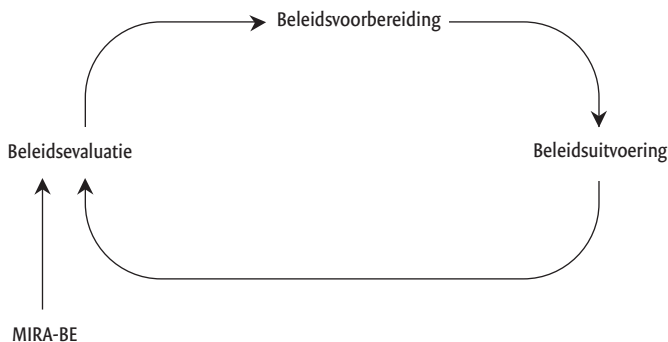
NASLAGWERK

MIRA-BE 2005 wil zijn functie als *naslagwerk van beleidsevaluaties* versterken. Meer dan in MIRA-BE 2003 brengen we een overzicht, een stand van zaken van de milieubeleids-evaluaties in het Vlaamse Gewest.

BELEIDSPLANNING

MIRA-BE wil een meerwaarde bieden voor de *opvolging van de milieubeleidsplanning* door uitspraken te doen over de in het plan opgenomen maatregelen. Daarom moet het rapport zo veel mogelijk aansluiten bij de kennisbehoeften van beleidsmakers, dat wil zeggen zo beleidsrelevant mogelijk zijn. We hebben onder andere de indeling van de beleids-evaluaties zo veel mogelijk afgestemd op het nieuwste Milieubeleidsplan (MINA-plan 3). De oproep voor de twee door MIRA opgestarte onderzoeken (hoofdstuk 2 en 5), gebeurde in overleg met beleidsmakers. MIRA-BE wil de beheercyclus, zoals voorgesteld in het MINA-plan, mee ondersteunen en onderbouwen, in concreto door gegevens te rapporteren voor de evaluatie van het beleid (figuur 1).

Figuur 1: Beheercyclus in het MINA-plan 3 en de plaats van MIRA-BE daarin



Bron: Milieubeleidsplan 2003-2007, p. 322

LEERPROCES

MIRA-BE 2005 wil ten dienste staan van *het leren* over beleidsevaluatie. Dat leerproces, dat opgang maakt in de Vlaamse beleidspraktijk en in de milieuadministratie in het bijzonder, zorgt voor reflectie over het beleid en roept een aantal vragen op. Zijn we goed bezig? Welke methoden zijn nuttig? Men kan zich ook vragen stellen over de bruikbaarheid van de beleidsevaluaties. Zijn de beleidsevaluaties die hier worden gepresenteerd enkel toepasbaar op hun specifieke onderwerp? Of kunnen conclusies en methoden ook gebruikt worden in andere beleidsvelden?

Niet verwonderlijk heeft elk beleidsthema een aantal specifieke kenmerken die een veralgemening naar andere beleidsvelden moeilijk maken. Zo heeft elk beleidsveld een eigen historiek, eigen actoren, specifieke instituties, eigen wetgeving, eigen politieke gevoeligheden enzovoort. Maar de methoden, de evaluatiecriteria, de uitgangspunten in het voorliggend rapport zijn evenwel toepasbaar op andere (milieu)beleidsvelden. Lessen die we uit beleidsevaluaties van een bepaald beleidsveld trekken, kunnen ook gelden voor andere beleidsdomeinen. De informatie in dit rapport kan dan ook aangewend worden om onderstaande, 'universele' beleidsvragen te beantwoorden:

- Hoe kan men het effect kennen van een programma op de doelgroep?
- Welke moeilijkheden gaan gepaard met de ontwikkeling van gebiedsgericht geïntegreerd beleid en hoe kunnen we daarmee omgaan?
- Hoe kan men voorspellen of een reorganisatie van diensten succesvol kan zijn?
- Hoe kan men ervoor zorgen dat wetten, eenmaal ze zijn ingevoerd, goed worden nageleefd?
- Hoe kan een omzetting van Europese (internationale) wetgeving in de Vlaamse context succesvol gebeuren? Welke zijn de voorwaarden voor succes?
- Hoe kan de uitvoering van een programma geoptimaliseerd worden? Welke zijn typische knelpunten?
- Wat zijn succesfactoren bij de integratie van beleidsniveaus (bv. van Europees naar Vlaams – gewestelijk – naar gemeentelijk niveau)?
- Hoe kunnen Europese richtlijnen juridisch correct worden omgezet?

4. Waar willen we naartoe?

Voor de realisatie van de decretale opdracht van beleidsevaluatie werkt MIRA met een stappenplan. Een eerste stap bestaat uit de inventarisatie van bestaand onderzoek in Vlaanderen en vervolgens het voortzetten van onderzoek over bepaalde beleidsthema's. Die evaluaties leveren de bouwstenen voor de volgende stap waarin omvangrijkere en grensoverschrijdende analyses en beoordelingen van milieubeleidsterreinen worden voorzien. Dat kan door de mobilisatie en structurering van een expertisenetwerk voor beleidsevaluaties. Dat proces is gaande en MIRA-BE 2005 wil daaraan bijdragen.

Via een matrix tonen we visueel welke beleidsthema's aan bod komen in MIRA-BE 2003 en MIRA-BE 2005 en, bijgevolg, welke weg er nog af te leggen is (tabel 2). Het aantal 'lege' hokjes spreekt voor zich. We verwijzen naar hoofdstuk 1 van dit rapport voor een verdere bespreking van deze matrix en bijhorende begrippen.

SOORTEN BELEIDSEVALUATIE

BELEIDSEVALUATIE NAAR VOORWERP

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

BELEIDSEVALUATIE 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-postevaluatie:** evaluatie nadat het beleid is uitgevoerd

Tabel 2: Matrix van geëvalueerde beleidsthema's in MIRA-BE 2003 en MIRA-BE 2005

milieuthema	soort beleid*				
	gebied	internationaal	integratie	doelgroep	koepel
algemeen					
klimaat					
afval					
mest					
natuur					
water					
fotochemie					
ozonlaag					
verzuring					
gevaarlijke stoffen					
bodem					
hinder					
versnippering					

* gebied = gebiedsgericht beleid; internationaal = internationaal beleid; integratie = geïntegreerd overheidsbeleid; doelgroep = doelgroepenbeleid; koepel = overkoepelend beleid

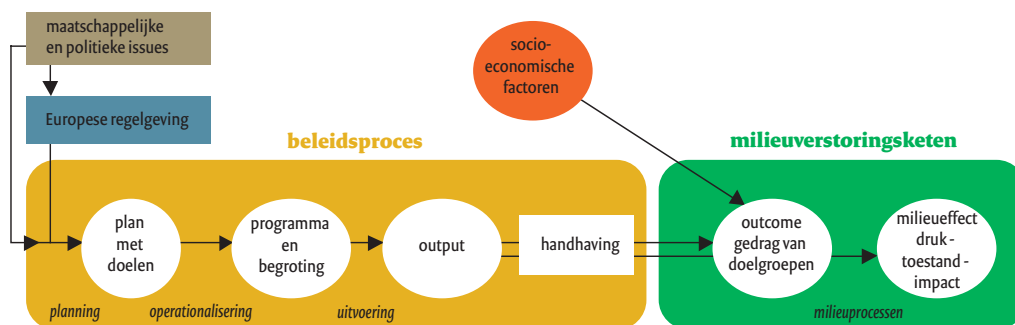
5. Wat zijn typische elementen uit MIRA-BE?

De MIRA-T-rapporten zijn opgebouwd aan de hand van *indicatoren* en hebben een vast analysekader, met name de *verstoringketen* of *DPSI-R-keten*. Ook MIRA-BE bevat zulke terugkomende elementen, met name de *beleidsketen* als analysekader, de *evaluatiecriteria* en de *vaste structuur*. Eerst gaan we in op de beleidsketen.

BELEIDSKETEN ALS ANALYSEKADER

De beleidsketen toont het beleidsproces (van bij de start van een beleid tot aan de resultaten ervan). Het laat toe om de complexiteit van 'hét' beleid te ontrafelen en dient als gids voor een goed begrip van dit rapport. Figuur 2 visualiseert de beleidsketen.

Figuur 2: Beleidsketen als analysekader voor MIRA-BE



Bron: Wilkinson (1999)

DE FASEN UIT DE BELEIDSKETEN (FIGUUR 2)

De keten 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 resultaat (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 gebouwd windmolenpark, een opgelegde boete ...

Die output speelt in op de *milieuverstoringsketen* of *DPSI-R-keten*, eveneens zichtbaar in figuur 2. Men past zijn gedrag aan, 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.

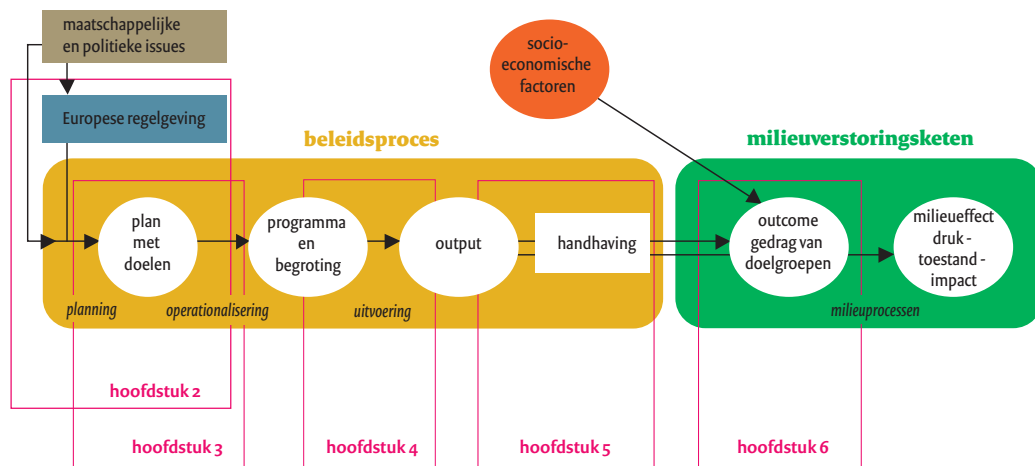
Naast de beleidsketen spelen er echter ook externe factoren mee, waarop het beleid minder vat heeft maar die een even grote of zelfs (veel) grotere invloed hebben op de milieuverstoring. Die factoren mogen niet worden vergeten, want ze tonen de feilbaarheid van een overheid aan om maatschappelijke processen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

Figuur 2 toont met de hulp van pijlen de causale verbanden tussen de componenten van de beleids- en verstoringketen zonder ze te expliciteren. Die benadering is enkel toe-
pasbaar als er een beleidstheorie is die de causale ver-
banden aantoont (bv. beleidsinstrument met output x
leidt tot een verbetering van de waterkwaliteit y, wat
zorgt voor een herstel van de vispopulatie met z %). Die
beleidstheorieën zijn echter zelden voorhanden omdat
de achterliggende beleidsprocessen (uit de beleidske-
ten) en de maatschappelijke en milieuprocessen (uit de
milieuverstoringketen) onvoldoende bekend zijn of
omdat er teveel oncontroleerbare, externe factoren zijn.

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

De diepgaande evaluaties in de hoofdstukken 2 tot en met 6 gaan telkens in op een
onderdeel van de beleidsketen (figuur 3).

Figuur 3: Beleidsketen met aanduiding van de hoofdstukken 2-6 uit MIRA-BE 2005



EVALUATIECRITERIA

Een ander typisch element van beleidsevaluaties en van MIRA-BE zijn *criteria*. Een loutere 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*. Het moet een antwoord bieden op de vraag of het instrument of de instrumentenmix heeft bijgedragen tot een vooropgestelde gedragsverandering of een milieuverbetering. *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.

EVALUATIECRITERIA

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 ...

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?).

De Kenniscel Wetsmatiging van het Vlaamse ministerie geeft acht kwaliteitscriteria voor toekomstige regelgeving (Gids Kenmerken van een 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.

In het rapport zal regelmatig verwezen worden naar de criteria en hoe ze worden gebruikt.

VASTE STRUCTUUR

De diepgaande beleidsevaluaties van de hoofdstukken 2-6 zijn opgebouwd volgens een vaste structuur (tabel 3).

Tabel 3: Structuur van een hoofdstuk in MIRA-BE 2005

	Inleiding
1	Situering
2	Concepten & methoden
3	Analyse
4	Evaluatie
5	Conclusies & aanbevelingen

6. Wie werkt mee aan MIRA-BE?

MIRA-BE 2005 is het resultaat van een samenwerking tussen auteurs, lectoren en het MIRA-team. Dit jaar hebben 116 deskundigen van universiteiten, onderzoeksinstituten, belangengroepen, administraties enz. hun expertise ter beschikking gesteld van het voorliggende rapport.

- De **auteurs** schrijven de hoofdstukken. Zij houden bij de afwerking van hun teksten rekening met de opmerkingen en suggesties van de lectoren en het projectteam.
- De **lectoren** lezen op afgesproken tijdstippen de werkstukken van de auteurs kritisch na. De lectoren worden achteraan elk hoofdstuk vermeld met naam en affiliatie.
- Het **MIRA-team** van de Vlaamse Milieumaatschappij staat in voor de inhoudelijke opvolging, de coördinatie en de redactie van de milieurapporten, en werkt (samen met de auteurs) inhoudelijke bijdragen uit. Na de redactie door het projectteam wordt de eindtekst ter goedkeuring voorgelegd aan de auteurs en lectoren.
- De bij decreet vastgestelde **stuurgroep MIRA** zorgt voor de inhoudelijke sturing van het rapporteringsproces.

7. Voor wie is MIRA-BE bedoeld?

Het rapport is gericht aan 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 daarbij 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.

Een inleiding op begrippen, methoden en aanpak van beleidsevaluaties is terug te vinden in hoofdstuk 1 van MIRA-BE 2003 (te downloaden op www.milieurapport.be).

REFERENTIES

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

MINA-plan 3 (2003) Milieubeleidsplan 2003-2007. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel.

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/sound-effective.pdf>.